

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 111-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.569

Eingereicht am: 01.06.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Köpfli (Bern, glp) (Sprecher/in)
Haas (Bern, FDP)
Müller (Orvin, SVP)
Beutler (Gwatt, EDU)
Bhend (Steffisburg, SP)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)

Weitere Unterschriften: 9

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 1283/2016 vom 16. November 2016
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Salzhandel ist keine Staatsaufgabe: Salzregal abschaffen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. aus der interkantonalen Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz auszutreten
2. das Salzregal aus den Regalrechten des Kantons (Art. 52 Kantonsverfassung) zu streichen
3. das kantonale Gesetz über das Salzregal aufzuheben
4. die kantonalen Beteiligungen an der Schweizer Salinen AG und der SelFin Invest AG zu verkaufen

Begründung:

In der Schweiz gilt heute das sogenannte Salzregal. Dieses gibt den Kantonen das alleinige Hoheitsrecht bei der Salzgewinnung und beim Salzhandel. Die Kantone haben dieses Monopol mittels Konkordat an die Schweizer Salinen AG (früher Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen) abgetreten. Diese Aktiengesellschaft ist wiederum im Besitz der Kantone.

Das Berner Gesetz über das Salzregal sieht happige Bussen vor, wenn jemand ohne die Zustimmung dieses staatlichen Monopolisten Salz fördert oder es in den Kanton Bern einführt.

Damit nicht genug, es werden auch der Erwerb und die Verwendung von illegalem Salz unter Strafe gestellt. (Zitat: «Wer ohne die Zustimmung der Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen unter das Regal fallendes Salz, von dem er wusste oder wissen musste, dass es in rechtswidriger Weise gewonnen oder eingeführt wurde, erwirbt, veräussert oder verwendet, oder in anderer Weise die Gewinnung, den Absatz oder die Verwendung derartigen Salzes begünstigt, wird mit einer Busse von 2 Franken für jedes Kilo Salz bestraft.»)

Diese absurde Strafbestimmung zeigt eines exemplarisch: Das Salzmonopol ist ein Relikt aus dem Mittelalter. In einer liberalen Wirtschaftsordnung lässt sich dieses nicht rechtfertigen. Es gehört abgeschafft. Das sieht auch der Bundesrat so, der 2005 auf eine Interpellation von Alt-Nationalrat Otto Ineichen (FDP) schrieb: «Der Bundesrat erachtet es heute nicht mehr als erforderlich, das kantonale Salzregal aufrechtzuerhalten, um die Bevölkerung mit Speisesalz zu versorgen oder die Bereitstellung von Streusalz zu garantieren. Die Aufrechterhaltung dieses kantonalen Regalrechtes verträgt sich nicht mit dem gegen alle Kartelle gerichteten Vorgehen, auf welches das revidierte Kartellgesetz abzielt.»

Die Folgen des fehlenden Wettbewerbs auf dem Salzmarkt zahlen die Konsumenten und Gemeinden mit überhöhten Salzpreisen. Der Think Tank Avenir Suisse schrieb 2015 dazu: «2013 betrug der Preis für eine Tonne Auftausalz in der Schweiz beispielsweise 190 Fr. und lag damit um Faktor 2 bis 4 höher als im umliegenden Ausland. Auch für den Schweizer Konsument von Speisesalz fällt die Preisdifferenz erheblich aus: Kostet ein Kilo Speisesalz im deutschen Detailhandel ca. 50 Rappen, bezahlt man in der Schweiz rund doppelt so viel. Die hohen Gewinne der Schweizer Salinen AG riefen dann 2014 sogar die Preisüberwachung auf den Plan.»

Der Kanton Bern kann diese wettbewerbsfeindliche Regelung selbstständig abschaffen. Artikel 12 des Konkordats hält fest: «Der Austritt kann jederzeit, unter Berücksichtigung einer Kündigungsfrist von einem Jahr, auf Ende eines Kalenderjahres erklärt werden.»

Mit dem Austritt aus dem Konkordat ist konsequenterweise auch das kantonale Gesetz über das Salzregal aufzuheben und die Beteiligung von 11,93 Prozent an den Schweizer Salinen AG, Pratteln, und von 15,96 Prozent an der Selfin Invest AG, Pratteln, zu verkaufen.

Antwort des Regierungsrates

Einleitung

Die Kantone haben die Ausübung der kantonalen Salzhandelsregale mit der interkantonalen Vereinbarung über den Salzverkauf vom 22. November 1973 (Konkordat) an die Schweizer Salinen AG (Schweizer Salinen) übertragen, welche sich zu 100 Prozent im Eigentum der Kantone und des Fürstentum Liechtensteins befindet. Der Kanton Bern ist mit einem Anteil von 11.93% der grösste Aktionär der Schweizer Salinen. Die Tätigkeiten der Schweizer Salinen umfassen den Abbau, die Herstellung, den Vertrieb und den Import von Salz. Das Unternehmen unterliegt der Salzversorgungs- und Lagerhaltungspflicht. Zentrale Aufgabe der Schweizer Salinen ist es, Salz allen Marktteilnehmern jederzeit zu gleichen Konditionen zugänglich zu machen. Rund die Hälfte des jährlich produzierten Volumens von ca. 600'000 Tonnen Salz dient in Form von Auftausalz der Sicherstellung der Mobilität im Winter. Die weiteren Salzprodukte werden für Speisezwecke, in der Landwirtschaft, für Pharma- und Medizinalzwecke, zur Wasserenthärtung, als Gewerbe- und Industriesalze sowie als Wellness-Salze verwendet. Im Auftrag der Kantone sind die Schweizer Salinen ferner für die Erhebung der Regalgebühren auf allen Salzen zuständig, die vollumfänglich an die Kantone überführt werden. Die Schweizer Salinen funktionieren nach markt- und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

Das Salzregal des Kantons Bern ist in Artikel 52 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung verankert. Die Umsetzung der Hauptforderung der Motion, die Abschaffung des Salzregals, würde daher eine Verfassungsänderung mit obligatorischer Volksabstimmung erforderlich machen.

Zu den Ziffern 1 und 4

Ein Austritt aus dem Konkordat ist grundsätzlich möglich. Bei einem Austritt würde der Kanton Bern jedoch nicht automatisch als Aktionär der Schweizer Salinen ausscheiden.¹ Solange ein Kanton Aktionär ist, ist er gemäss Artikel 6 der Statuten der Schweizer Salinen verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Bedarf an Salz in seinem Hoheitsgebiet nur bei den Schweizer Salinen gedeckt wird. Um davon befreit werden zu können, muss der Kanton seine Aktien verkaufen. Eine Übertragung der Aktien kann gemäss Artikel 5 der Statuten rechtsgültig nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verwaltungsrates erfolgen. Dieser ist berechtigt, die Zustimmung zu verweigern, sofern die Aktien auf Nichtaktionäre, insbesondere Privatpersonen übertragen werden sollen. Wenn also kein Kanton oder das Fürstentum Liechtenstein bereit ist, die Aktien zu übernehmen oder der Verwaltungsrat die Zustimmung verweigert für den Übertrag auf Nichtaktionäre, kann der Kanton Bern seine Aktien nicht rechtsgültig auf einen Dritten übertragen. Gemäss Artikel 685c des Obligationenrechts bedeutet dies, dass der Kanton Bern weiterhin Aktionär bleiben würde und somit auch an die Salzbezugspflicht gebunden wäre.

Aus Sicht des Regierungsrates ist es fraglich, ob andere Kantone bereit sind, die Aktien des Kantons Bern zu übernehmen. Eine Abschaffung des Salzhandelsregals im Kanton Bern mit Austritt aus dem Konkordat hätte im Übrigen weitreichende Auswirkungen auf die Schweizer Salinen, das Konkordat und die Regalsituation in den übrigen Kantonen. Daher lehnt der Regierungsrat einen Alleingang des Kantons Bern ab. Eine allfällige Abschaffung des Salzregals und Aufhebung des Konkordats erscheint – wenn überhaupt – nur auf nationaler Ebene unter Mitwirkung aller Kantone sinnvoll.

Zu den Ziffern 2 und 3

Staatliche Monopole, wie die kantonalen Salzregale, können aus volkswirtschaftlicher Sicht unerwünscht und mit Nachteilen für Konsumenten verbunden sein. Sie können indessen auch Vorteile für alle Beteiligten aufweisen, die ihren Bestand rechtfertigen. Der Regierungsrat erachtet das staatliche Salzmonopol im Kanton Bern aus den folgenden Gründen weiterhin als vorteilhaft und gerechtfertigt:

Versorgungssicherheit mit Auftausalz

Da der Unterhalt der Strassen unbestritten eine öffentliche Aufgabe darstellt, ist es zweckdienlich, die Beschaffung des unverzichtbaren Glieds des Winterdienstes – des Salzes – auch der öffentlichen Kontrolle zu unterstellen. Entscheidend ist die gesicherte, unabhängige Verfügbarkeit vor Ort und die Sicherung der Mobilität für Autos, Velos, Fussgänger, öffentliche Verkehrsmittel sowie den Güterverkehr auf der Strasse auch in strengsten Wintern.

Die Schweizer Salinen bieten mit ihrer stark ausgebauten Lagerinfrastruktur schweizweit Gewähr für stets ausreichende Auftausalzvorräte und -qualitäten (auch in Extremwintern mit sehr hohem Bedarf und schlechten Transportwegen). Wenn Salz irgendwo in Europa knapp wird, wird es

¹ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Schweizer Salinen AG, gelten jedoch sinngemäss auch für die Selfin Invest AG.

immer europaweit knapp. In solchen Zeiten würde die Bezugswahlfreiheit dem Kunden nichts nützen, im Gegenteil: Frühere Erfahrungen mit harten Wintern zeigen, dass es in der Schweiz im Gegensatz zu gewissen europäischen Ländern bisher nie zu einem eigentlichen Versorgungskollaps gekommen ist. Auch waren in solchen Situationen im Gegensatz zum europäischen Ausland andere Marktsegmente (Industriesalz für Elektrolysen, Regeneriersalz, Gewerbesalz, Speisesalz, Landwirtschaftssalz etc.) nicht beeinträchtigt und konnten jederzeit routinehaft und lückenlos versorgt werden.

Das von den Schweizer Salinen produzierte inländische Siedesalz ist von hochwertiger und stabiler Qualität. Die Beschaffenheit von Meersalz beispielsweise verringert die Tauwirkung und führt aufgrund von Verunreinigungen letztlich zu höheren Betriebs- und Unterhaltskosten für Fahrzeuge, Geräte und Siloanlagen. Mit Steinsalz aus dem angrenzenden Ausland läge der Verbrauch gegenüber dem heute verwendeten Salz der Schweizer Salinen deutlich höher (aufgrund der Salzqualität und der Salzbeschaffenheit bzw. Korngrösse). Ausserdem würde die Störanfälligkeit der Gerätschaften empfindlich zunehmen.

Faire und konstante Preise

Die Preise der Schweizer Salinen sind konstant, starke Preisschwankungen wie im Ausland kommen in der Schweiz nicht vor (z.B. fixe Winter-, Frühjahrs-/ Sommerpreise für Auftausalz, kein Preistrieb durch Salzverknappung). Die Lager können im Sommer zu günstigeren Preisen mit Auftausalz gefüllt werden. Das Risiko, im Winter für allfällige Notlieferungen einen höheren Preis zahlen zu müssen, ist kalkulierbar. Für den Kanton und die Gemeinden bedeutet dies eine sehr hohe Budgetsicherheit. Konkurrenzangebote aus dem Ausland können zwar billiger sein, erfüllen jedoch häufig weder die Qualitäts- noch Nachhaltigkeitsansprüche des Kantons Bern. Die Preise der Schweizer Salinen sind zudem solidarisch: Wo auch immer sich der Abnehmer befindet – ob in einer Bergregion oder einer grossen Agglomerationsgemeinde – der Preis des gelieferten Salzes ist für alle gleich.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls festzuhalten, dass die Gewinne der Schweizer Salinen primär vom Wintergeschäft und damit vom unbeeinflussbaren Wetter abhängig sind. In strengen Wintern steigen die ausgeschütteten Dividenden aus den Gewinnen, die Kantone tragen aber auch die höheren Kosten für den Winterdienst. In milden Wintern mit sehr tiefen Gewinnen ist es umgekehrt.² Hinzu kommt, dass alle Auftausalzkunden in Geschäftsjahren mit sehr hohen Gewinnen von einer Rückerstattung profitieren.

Ein Preisvergleich für Speisesalz zeigt, dass Markensalz in der Schweiz günstiger ist als das bedeutendste Markensalz Deutschlands (Salz aus Bad Reichenhall, Marktanteil von 60%) in Deutschland. Das Bad Reichenhaller Jodsalz mit Fluorid kostet pro Kilogramm Euro 1.58 – Euro 1.78, das JuraSel mit Jod und Fluor der Schweizer Salinen kostet CHF 0.95 – CHF 1.00.

² Der Kanton Bern hat in den Jahren 2011 bis 2015 durchschnittlich pro Jahr eine Dividende von CHF 1.1 Mio. erhalten, wobei die Dividende mit Werten zwischen CHF 0.3 Mio. (2014) und CHF 1.6 Mio. (2013) grossen Schwankungen unterlag. Im gleichen Zeitraum haben der Kanton Bern und die Bernischen Gemeinden zusammen zwischen 10'000 Tonnen (2014) und 27'000 Tonnen (2013) Auftausalz bezogen; der mit diesen Salzbezügen erzielte Umsatz belief sich auf CHF 1.6 Mio. bis CHF 4.5 Mio. pro Jahr.

Vorteilhafte Gesamtkostenbilanz und schlanke Organisation für Kantone und Gemeinden

Die bestehenden Lager- und Verladeanlagen, die räumliche Nähe der Schweizer Salinen sowie das eingespielte Verteilsystem ermöglichen auch ein kurzfristiges Abrufen grosser Auftausalzmengen bei stets gleich bleibender Qualität. Kantone und Gemeinden können sich dadurch auf den Räumdienst und eine vergleichsweise kleine, operative Lagerhaltung konzentrieren. Bei einem Wegfall des Salzregals müsste der Kanton Bern wahrscheinlich eine eigene Administration sowie ein eigenes Einkaufs-, Logistik- und Lagersystem aufbauen, was mit entsprechenden Kosten und personellem Mehraufwand verbunden wäre. Würden namentlich die grossen strategischen Mehrjahreslager der Schweizer Salinen nicht mehr zur Verfügung stehen, müssten der Kanton Bern und die Gemeinden eigene Lager auf wertvollen Landreserven erstellen.

Ökologischer Grossmengentransport

Salz ist ein relativ schweres Gut, weshalb lange, unsichere Transportwege zu hohen, nicht kalkulierbaren Preisen und einer Verteuerung bei Lieferknappheit führen. In der Schweiz erfolgen heute rund 40% der Grossmengensalzlieferungen per Bahn (in Deutschland beispielsweise sind es weniger als 1%). Der Rest geht über relativ kurze Transportwege per LKW. International tiefe, nicht verursachergerechte LKW-Transportkosten würden bei Regalfreigabe voraussichtlich dazu führen, dass Salz aus dem Ausland über weite Distanzen bis zum Endabnehmer in der Schweiz auf der Strasse geliefert würde.

Sinnvolle Gesundheitsprävention

Unter Regalverhältnissen lassen sich die durch Beifügung von Jod und Fluor zum Speisesalz angestrebten präventivmedizinischen Zielsetzungen am wirkungsvollsten erreichen. Die Schweiz erreicht heute mit grossem Abstand den höchsten Versorgungsgrad mit Jod-/Fluorsalz in Europa (89% des verkauften Standardspeisesalzes in Haushaltspackungen). Die eidgenössische Lebensmittelgesetzgebung erlaubt die Beifügung von Jod und Fluor zum Speisesalz, bietet aber keine Grundlage, Hersteller und Händler dazu zu verpflichten. Die Schweizer Salinen leisten hier einen wichtigen Beitrag zur Volksgesundheit.

Grossinvestitionen mit langer Abschreibungsdauer

Die Salzausbeutung in der Schweiz ist ein langfristiges Geschäft. Zur Erschliessung neuer Salzlager für die künftige Ausbeutung wenden die Schweizer Salinen jährlich rund CHF 10 Mio. auf. Für die Gewährleistung der erforderlichen Schweizer Lagerkapazitäten wurden zudem in den vergangenen Jahren insgesamt CHF 65 Mio. in Lagerhallen investiert. Diese Mittel werfen erst Jahre später einen operativen Nutzen ab. Lange Abschreibungsdauern auf Grossinvestitionen, die die Schweizer Salinen im Rahmen des durch das Konkordat definierten Versorgungsauftrages zu tätigen hat, sind deshalb die Regel. Bei einer kurz- oder mittelfristigen Aufhebung des Regals ist die Wirtschaftlichkeit solcher geforderten Grossinvestitionen stark gefährdet, was insbesondere die Kantone als Eigentümer und Aktionäre der Schweizer Salinen belasten würde.

Wettbewerbsrechtliche Aspekte

Die Bundesverfassung schützt die kantonalen Regalrechte als Ausnahmen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 4 BV). Das Salzregal wurde von der Wettbewerbskommission nie formell beanstandet und ist WTO-konform, weil Ausländer gegenüber Inländern nicht diskrimi-

niert werden. Durch eine liberale Anwendung des Salzregals auf Speisesalzspezialitäten werden die Vielfalt und der freie Markt in diesem Marktsegment weder eingeschränkt noch verteuert.³ So müssen sich beispielsweise auch die von den Schweizer Salinen vertriebenen Spezialitäten im freien Markt bewähren und sind nicht durch das Regal geschützt. Um die salzverarbeitende und exportierende schweizerische Industrie gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten nicht zu benachteiligen, werden wenn immer möglich auch individuelle Lösungen angeboten.

Fazit

Die Salzversorgung in der Schweiz ist eine bewährte und pragmatische Lösung. Sie bietet eine hohe Versorgungssicherheit in Verbindung mit einer ökologisch und ökonomisch sinnvollen Lager- und Logistikstrategie sowie einer positiven Kostenbilanz. Während zur Zeit der Errichtung des Salzregals die Gewährleistung der Ernährungssicherheit im Vordergrund stand, liegt heute der Fokus auf der Sicherstellung der Mobilität in den Wintermonaten. In einem liberalisierten Markt mit einer Aufhebung des Salzregals und dem Austritt des Kantons Bern aus dem Konkordat müsste damit gerechnet werden, dass das Auftausalz insbesondere während strengen Wintern nicht zuverlässig zum benötigten Zeitpunkt und in ausreichender Qualität zur Verfügung stehen würde – mit entsprechenden negativen Konsequenzen für die Verkehrssicherheit und die Wirtschaft.

Nach Einschätzung des Regierungsrates sollte aus den vorstehend genannten Gründen am kantonalen Salzregal festgehalten werden. Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, das bewährte System der Salzversorgung gegen ein ungewisses Vorgehen und eine Zukunft einzutauschen, in welcher der Kanton Bern eine eigenständige und teure Lösung aufbauen müsste. Eine allfällige Aufhebung des Salzregals wäre aus Sicht des Regierungsrates ausschliesslich bei einem koordinierten Vorgehen aller Kantone denkbar. Der Regierungsrat beantragt daher die Ablehnung der vorliegenden Motion.

Verteiler

- Grosser Rat

³ Infolge dieser liberalen Handhabung des Salzregals sind auch die vom Motionär angesprochenen, in Artikel 4 des Gesetzes über das Salzregal vorgesehenen Bussen schon seit vielen Jahren nicht mehr angewendet worden. Die letzten Verfahren in der Schweiz wegen unerlaubtem Import von Salz dürften auf die Zeit vor dem Konkordat, also vor 1973, zurückgehen.