



An den Grossen Rat

21.5008.02

PD/P215008

Basel, 27. Januar 2021

Regierungsratsbeschluss vom 26. Januar 2021

Interpellation Nr. 161 von Alexandra Dill betreffend «Neue Zollrichtlinie gefährdet unsere Versorgung mit regionalen und nachhaltigen Lebensmitteln»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 13. Januar 2021)

«Durch eine Anpassung der Zollrichtlinien ab 2022 wird die lokale Versorgung mit Lebensmitteln aus dem grenznahen Ausland in Basel-Stadt stark erschwert. Bisher dürfen landwirtschaftliche Produkte aus grenznaher Produktion in einem vereinfachten Zollverfahren nach Basel-Stadt eingeführt und direkt an Privatkundschaft sowie an Restaurants und Kantinen auf Vorbestellung geliefert werden. Diese Praxis soll ab 2022 nach vielen Jahrzehnten wegfallen. Das vereinfachte Verfahren soll nur noch für die Bestückung der klassischen Marktstände gelten. Grund dafür ist eine Überprüfung der Prozesse und Bestimmungen durch die Zollverwaltung. Diese kommt zur Auffassung, dass dieses heute geltende vereinfachte Verfahren nicht genügend durch das Zollgesetz und das Grenzabkommen abgedeckt sei. Damit wird eine seit über 40 Jahren geltende Auslegung und Praxis jetzt plötzlich seitens der Zollverwaltung neu interpretiert und verändert, ohne dass eine Revision des Gesetzes in Bezug auf den Grenzzonenverkehr erfolgte. Eine Einfuhr über die reguläre Handelsverzollung ist vor allem für kleine Betriebe mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden, erschwert die Saat- und Absatzplanung und birgt Kostenrisiken. Auch unterscheidet der Zoll bei den Schutzzöllen nicht zwischen biologischer und konventioneller Produktion. Daher müssen je nach Produkt hohe Zölle bezahlt werden, ohne dass zwingend eine Konkurrenz für regionale inländische Betriebe besteht. Die Interpellantin befürchtet, dass die reale Folge dieser Neuauslegung eine massive Verschlechterung der Versorgung Basels mit nachhaltigem, regionalem Obst und Gemüse ist. Denn: die Lebensmittelversorgung Basels durch das grenznahe Ausland fällt vor allem bei Obst und Gemüse ins Gewicht, wie eine die Studie „Lebensmittelflüsse in Basel“ des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL) zeigte. Diese - notabene schweizerische - Studie empfiehlt den Einbezug der grenznahen Produktion explizit: „Zentral scheint die Rolle regionaler Verarbeitungsstrukturen, und die Möglichkeiten und Potenziale des Absatzes von regionalen Produkten in Basel-Stadt. Hierfür wäre es sinnvoll, Betriebe und Akteure aus den grenznahen (und für die Nahversorgung wichtigen) Regionen einzubeziehen.“ (S.19) Die Nachfrage nach regionalen Lebensmitteln ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Detailhandel und Gastronomie in Basel können die Nachfrage mit ausschliesslich inländischen Produkten aus der Region für bestimmte Produktkategorien nicht mehr bedienen. Damit die Stadt Basel das Potenzial in der Region vollends ausschöpfen und die Lebensmittelflüsse effizienter und ökologischer gestalten könnte, bräuchte es eigentlich eine Vereinfachung des Einfuhrverfahrens in der Agglomeration Basel - oder mindestens aber die Beibehaltung der bis anhin geltenden Zollrichtlinien.

Darum möchte die Interpellantin vom Regierungsrat wissen:

- Ist es im Sinne des Regierungsrates, dass in Basel-Stadt die Einfuhr von lokalen und nachhaltig produzierten Lebensmitteln aus kleinbäuerlicher Produktion erschwert?
 - Wie ist diese neue Richtlinie mit dem Milan Urban Food Policy Pact vereinbar, den Basel-Stadt unterschrieben hat?
 - Wie rechtfertigt der Regierungsrat, dass die Massnahmen zur Stärkung der regionalen Lebensmittelversorgung und Wertschöpfung (Massnahmenpaket nachhaltige Ernährung) faktisch nur einen Drittel der Region miteinbeziehen?
 - Die Zollbestimmungen werden auf Bundesebene interpretiert und neu ausgelegt und tragen der besonderen geografischen Lage Basels im Dreiländereck keine Rechnung. Sollte Basel-Stadt aufgrund seiner speziellen geografischen Lage nicht entsprechend behandelt werden?
 - Mit triregionalen Initiativen wie beispielsweise der IBA Basel wurde ein trinationaler Stadtentwicklungsprozess während 10 Jahren erprobt. Sollte der Bereich Ernährung nicht auch ein zentraler Teil der umfassenden regionalen, trinationalen Zusammenarbeit sein?
 - Welche Möglichkeiten und welchen Handlungsspielraum sieht der Regierungsrat, die von der Zollverwaltung auf 2022 angekündigte Änderung der Zollrichtlinie in Bezug auf Basel-Stadt abzuwenden?
- Alexandra Dill»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

1.1 Rechtliche Ausgangslage

Im Rahmen des mehrjährigen Transformationsprogramms DaziT der Eidgenössischen Zollverwaltung zur vereinfachten und digitalen Abwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs werden auch die Einfuhrbestimmungen aller zollfreien Waren überprüft, worunter auch der Marktverkehr fällt. Die Überprüfung bezieht sich u.a. auf die Grenzabkommen mit den Nachbarländern, so u.a. auf das Schweizerisch-deutsche Abkommen vom 5. Februar 1958 über den Grenz- und Durchgangsverkehr. In diesem Zusammenhang wurde die Richtlinie 16-07-20 Marktverkehr¹ angepasst. Die angepasste Richtlinie wird per 1. Januar 2022 in Kraft treten und ist Gegenstand der vorliegenden Interpellation. Die Richtlinie definiert den Marktverkehr für die abgabenfreie sowie begünstigte Einfuhr von Waren in der Grenzzone, welche in der Grenzzone erzeugt wurden. Die Grenzzone umfasst das in- und ausländische Gebiet, das sich beidseits der Zollgrenze im Umkreis von einem 10 km-Radius vom Grenzübergang befindet. Für Basel-Stadt umfasst dies den Grenzverkehr mit Deutschland und Frankreich. Als Waren des Marktverkehrs gelten «Gemüse, frische Fische, Krebse, Frösche, Schnecken und Schnittblumen» sowie «die in den einzelnen Grenzabkommen besonders erwähnten Waren». In der aktuell gültigen Richtlinie 16-07 Grenzzonenverkehr vom 1. April 2018² sowie in der ebenfalls aktuellen Richtlinie 25-03 Verfahren und Verkehrsarten vom 8. Januar 2021³ gilt als Marktverkehr «der Verkauf auf Märkten und im Herumziehen von Haus zu Haus an Selbstverbraucher sowie an Hotels, Restaurants, Pensionen usw.».

Bis zu einer Menge von 100 kg brutto pro Markttag/ Werktag können heute unter der aktuell gültigen Richtlinie Waren des Marktverkehrs abgabenfrei eingeführt werden, sofern die Grundvoraussetzungen der Grenzzone erfüllt sind. Waren, welche die Mengenbeschränkungen gemäss den einzelnen Abkommen überschreiten, und/oder nicht namentlich als Marktverkehrswaren genannt sind (z. B. Früchte, Backwaren, Öle) können bewilligungsfrei, jedoch zollpflichtig zum Kontingentszollansatz im Rahmen des Marktverkehrs ohne elektronische Voranmeldung angemeldet und eingeführt werden.

¹ <https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/verfahren-betrieb/Aufgabenvollzug/Dokumentation/R-16%20Verkehrsarten/r-16-07-20 Marktverkehr.pdf>

² <https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/verfahren-betrieb/Aufgabenvollzug/Grenzzonenverkehr/Richtlinie-16-07%20Grenzzonenverkehr.pdf>

³ https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/abgaben/Aussenhandelstatistik/Methoden/R-25_Kapitel_3.pdf

Die Eidgenössische Zollverwaltung kam bei der Überprüfung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zum Schluss, dass die aktuelle oben beschriebene Auslegung des Marktverkehrs nicht rechtmässig sei. In der neuen Richtlinie Marktverkehr per 1. Januar 2022 werden Waren des Marktverkehrs deshalb enger definiert als «Waren, welche auf Märkten in der Grenzzone an Grenzbewohner verkauft werden». In der neuen Richtlinie werden explizit Waren vom Marktverkehr ausgeschlossen, welche «im Abonnement an Abholorte oder direkt an den Wohnort geliefert werden» oder «direkt an Depots oder an Zwischenhändler/ Grossabnehmer wie Hotels, Restaurants, Kantinen, Altersheime usw. geliefert werden». Diese Waren müssen ab 2022 als normale Handelswaren angemeldet werden und sind von jeglichen Abgabebefreiungen oder administrativen Erleichterungen ausgeschlossen.

1.2 Wirtschaftliche Sicht und Lebensmittelversorgung im trinationalen Raum

Der Grenzverkehr, auch für Marktwaren, hat in unserer Region eine lange Tradition und gehört zu unserem Alltag. Aufgrund der Grenzlage war Basel-Stadt immer auf die regionale Versorgung mit frischen Lebensmitteln aus dem grenznahen Ausland angewiesen. Für eine regionale Lebensmittelversorgung ist die Versorgung aus dem grenznahen Ausland notwendig, da das Angebot bei gewissen Produkten in der Schweizer Region zu klein ist, wie die Studie des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL) aus Frick feststellt⁴. Bei Karotten ist aus dem Schweizer Teil der Region beispielsweise potentiell ein Versorgungsgrad von 20%, bei Äpfeln von 32% möglich. Die Marktwaren aus der Grenzzone sind deshalb im heutigen Ausmass keine Konkurrenz für die Schweizer Landwirtschaft in Basel-Stadt und Basel-Landschaft und die heutige Praxis wurde nie beanstandet, wie das Ebenrain-Zentrum für Landwirtschaft, Natur und Ernährung bestätigt.

Die regionale Lebensmittelversorgung entspricht einem zunehmenden Bedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten und trägt zur regionalen Wertschöpfung bei. Sie ist auch aus ökologischen Gründen aufgrund der kürzeren Transportwege und der Saisonalität sinnvoll. Ausserdem hält der Regierungsrat im Massnahmenpaket nachhaltige Ernährung Basel-Stadt 2018-2021 unter Ziel 1 fest, die regionale Lebensmittelversorgung und Wertschöpfung stärken zu wollen. Eine engere Definition von Waren des Marktverkehrs innerhalb der trinationalen Region ist deshalb nicht im Sinne des Regierungsrats.

Der Regierungsrat hat sich in der Vergangenheit in verschiedenen Vernehmlassungen für den Abbau von Handelshemmnissen wie Zöllen aber auch nichttarifären Handelshemmnissen eingesetzt. So hat der Regierungsrat beispielsweise die Vorlage im Rahmen der Vernehmlassung zur Aufhebung der Industriezölle vom 7. Dezember 2018 unterstützt. Der Bundesrat will mit der Aufhebung der Industriezölle die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern und die Konsumentinnen und Konsumenten finanziell entlasten. Mit der neuen Richtlinie Marktverkehr ist zu befürchten, dass diejenigen Waren, die neu vom Marktverkehr ausgeschlossen werden sollen und aus dem grenznahen Ausland kommen, aufgrund des Wegfalls der Erleichterungen verteuert werden. Konkret geht es dabei beispielsweise um Waren, die direkt an Grossverbraucher, wie Hotels, Restaurants, Kantinen, Altersheime usw. oder an Konsumentinnen und Konsumenten ausserhalb der Markttorte sowie im Abonnement bzw. auf Vorbestellung an Abholorte oder an die Wohnadresse geliefert werden. Ein Aufpreis bei diesen Waren würde letztlich die hiesige Gastronomie sowie Konsumentinnen und Konsumenten belasten. Im Sinne des trinationalen Wirtschaftsraums der Region Basel sowie im Sinne einer regionalen und nachhaltigen Lebensmittelversorgung wird sich der Regierungsrat deshalb für die Beibehaltung der aktuellen Erleichterungen in der Grenzzone einsetzen.

Zudem investieren im Rahmen des Agglomerationprogramms Basel der Bund und der Kanton Basel-Stadt sowie die Nachbarkantone Basel-Landschaft, Aargau und Solothurn sowie der Landkreis Lörrach (D) und die Agglomeration St. Louis (F) massiv in die Verkehrsinfrastruktur (Stichwort Herzstück S-Bahn Basel) und die Siedlungsentwicklung der trinationalen Agglomeration Basel und för-

⁴ Frick; Hecht; Moschitz; Landert (2016): Lebensmittelflüsse in Basel. Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), CH-Frick. https://orgprints.org/30065/1/frick-et-al-2016-ErnaehrungssystemBasel_Lebensmittelfluesse.pdf

dern damit die trinationale Metropolitanregion Basel, die letztlich ein zusammenhängender funktionaler Raum im Alltag der hier lebenden Menschen ist. Auch im Sinne der Politikkohärenz wird sich der Regierungsrat dafür einsetzen, dass der trinationale Wirtschafts- und Lebensraum erhalten und gefördert, zumindest jedoch nicht eingeschränkt wird.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Ist es im Sinne des Regierungsrates, dass in Basel-Stadt die Einfuhr von lokalen und nachhaltig produzierten Lebensmitteln aus kleinbäuerlicher Produktion erschwert?*

Nein, es ist nicht im Sinne des Regierungsrates, dass in Basel-Stadt die Einfuhr von frischen Lebensmitteln aus der trinationalen Region erschwert wird. Die Versorgung von Lebensmitteln aus der trinationalen Region hat eine lange Tradition in Basel-Stadt. Die Badischen und Elsässer Gemüsebäuerinnen und -bauern prägen vereinzelt bis heute die Versorgung in den Quartieren mit Einzelständen oder herumziehenden Lieferwagen. In neuerer Zeit hat sich die Versorgung mit Marktwaren auch in Richtung Quartiermärkte und Abo-Lieferungen an Depots oder nach Hause weiterentwickelt. Die Produkte und das Prinzip der Direktvermarktung der Marktwaren ohne Zwischenhandel sind jedoch gleich, d.h. die Marktwaren werden von den Erzeugenden direkt an Selbst- oder Grossverbraucher verkauft. Die Marktwaren aus dem grenznahen Ausland ermöglichen ein vielfältiges Angebot an frischen und saisonalen Lebensmitteln aus der Region. Diese Entwicklung ist auch im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu begrüßen.

2. *Wie ist diese neue Richtlinie mit dem Milan Urban Food Policy Pact vereinbar, den Basel-Stadt unterschrieben hat?*

Mit der Unterzeichnung des Milan Urban Food Policy Pact (MUFPP) im Rahmen der Expo Milano 2015 und dem entsprechenden Massnahmenpaket hat der Regierungsrat sein Engagement für ein nachhaltiges Ernährungssystem in Basel-Stadt gestärkt. Der MUFPP ist eine internationale Absichtserklärung zur Förderung von nachhaltigen Ernährungssystemen. Bisher haben über 200 Städte weltweit die Absichtserklärung unterzeichnet – in der Schweiz auch Zürich, Genf und Lugano. Für den Regierungsrat bietet der MUFPP als Impulsgeber einen geeigneten Rahmen, um die Bestrebungen des Kantons Basel-Stadt im Bereich Ernährung im Sinne der Kantonsverfassung (§ 15 „Leitlinien staatlichen Handelns“) kohärent in Richtung Nachhaltigkeit voranzubringen. Eine urbane und stadtnahe Landwirtschaft sowie kurze Lebensmittelversorgungsketten und der Direktverkauf durch Produzentinnen und Produzenten an die Konsumentinnen und Konsumenten sind gemäss MUFPP zu fördern. Die neue Richtlinie ist somit nicht im Sinne des MUFPP.

3. *Wie rechtfertigt der Regierungsrat, dass die Massnahmen zur Stärkung der regionalen Lebensmittelversorgung und Wertschöpfung (Massnahmenpaket nachhaltige Ernährung) faktisch nur einen Drittel der Region miteinbeziehen?*

Massnahmen zur Stärkung der regionalen Lebensmittelversorgung kann der Regierungsrat nur in jenem Gebiet vornehmen, in welchem er die Kompetenz dazu hat. Für Massnahmen im Ausland sind übergeordnete Regelungen zu beachten, wie beispielsweise das Grenzabkommen mit Deutschland, auf die der Regierungsrat nur beschränkt einwirken kann.

4. *Die Zollbestimmungen werden auf Bundesebene interpretiert und neu ausgelegt und tragen der besonderen geografischen Lage Basels im Dreiländereck keine Rechnung. Sollte Basel-Stadt aufgrund seiner speziellen geografischen Lage nicht entsprechend behandelt werden?*

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Interpellantin, dass die besondere geografische Lage von Basel-Stadt im Dreiländereck bei den Zollrichtlinien wie bis anhin entsprechend berücksichtigt

werden sollte. Dies bedingt aber Anpassungen an den rechtlichen Grundlagen zu den Einfuhrbestimmungen, für welche der Bund zuständig ist. Der Regierungsrat wird das Gespräch mit der Eidgenössischen Zollverwaltung suchen (siehe auch Frage 6).

5. *Mit triregionalen Initiativen wie beispielsweise der IBA Basel wurde ein trinationaler Stadtentwicklungsprozess während 10 Jahren erprobt. Sollte der Bereich Ernährung nicht auch ein zentraler Teil der umfassenden regionalen, trinationalen Zusammenarbeit sein?*

Im Rahmen der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz gibt es seit 2010 eine ständige Arbeitsgruppe Landwirtschaft. Der Vorsitz ist aktuell beim Schweizer Ebenrain-Zentrum für Landwirtschaft, Natur und Ernährung, welches für den Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung in Basel-Landschaft zuständig ist und diese Aufgabe auch für Basel-Stadt übernimmt. Die Arbeitsgruppe Landwirtschaft fördert die Zusammenarbeit am Oberrhein in der Landwirtschaft sowie in angrenzenden Themenbereichen und bringt sich damit in die grenzübergreifende Zusammenarbeit ein.

6. *Welche Möglichkeiten und welchen Handlungsspielraum sieht der Regierungsrat, die von der Zollverwaltung auf 2022 angekündigte Änderung der Zollrichtlinie in Bezug auf Basel-Stadt abzuwenden?*

Der Regierungsrat wird mit der Eidgenössischen Zollverwaltung das Gespräch suchen und Möglichkeiten für eine Beibehaltung der aktuellen Zollerleichterungen für Lebensmittel mit Ursprung in der Grenzzone ausloten. Ein Gesprächstermin wurde bereits vor Einreichung der Interpellation vereinbart.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin