

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Martin Mossdorf,
Bülach, und Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden,
vom 23. Januar 2006 betreffend
Abschaffung des kantonalen Salzmonopols**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 9. November 2007,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 13/2006, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Martin Mossdorf, Bülach, und Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 9. November 2007

Im Namen der Kommission
für Staat und Gemeinden

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Katharina Kull-Benz Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Ueli Annen, Illnau-Effretikon; Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich; Martin Geilinger, Winterthur; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Felix Hess, Mönchaltorf; Heinz Jauch, Dübendorf; Rolf Jenny, Herrliberg; Dieter Kläy, Winterthur; Heinz Kyburz, Oetwil a. S.; Jorge Serra, Winterthur; Andrea Sprecher, Zürich; Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil; Inge Stutz-Wanner, Marthalen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 23. Januar 2006 reichten Hans Heinrich Raths, Martin Mossdorf und Prof. Dr. Richard Hirt eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über das Salzregal und über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz (Salzgesetz) vom 22. September 1974 wird aufgehoben.

Der Kanton Zürich tritt auf den nächstmöglichen Zeitpunkt aus der interkantonalen Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz vom 22. November 1973 aus.

Am 4. September 2006 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 95 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat die Parlamentarische Initiative von Hans Heinrich Raths und Mitunterzeichnern zur Ablehnung zu empfehlen. Sie begründet ihre Haltung mit folgenden Überlegungen. Die Regalgebühren, immer wieder ein Stein des Anstosses, wurden per 1. April 2007 von 50 auf 1 Franken pro Tonne gesenkt, womit die Bezugskosten für die Gemeinden im Rahmen der Monopoldebatte vernachlässigbar werden. Auftausalz ist heute zu europäisch vergleichbaren Preisen erhältlich. Um Engpässen in strengen Wintern begegnen zu können, wurden die Lagerkapazitäten der Schweizerischen Rheinsalinen unter finanzieller Beteiligung der Kantone markant erhöht. Die Versorgungssicherheit sowie konstante Salzqualität sind somit heute praktisch landesweit garantiert. Die Aufrechterhaltung des Monopols ist deshalb im Sinne des Investitionsschutzes gerechtfertigt, aber auch, um den Gemeinden nicht den kostspieligen Aufbau von eigenen dezentralen Lagern aufzubürden. Selbst wenn sie sich zu diesem Zweck in einem Verbundsystem zusammenschliessen würden, wäre mit deutlich höheren Kosten als im heutigen System zu rechnen.

Bei nachhaltiger Gesamtbetrachtung ist somit nicht ersichtlich, was es bei der Aufhebung des Salzregals für Kanton, Gemeinden und Konsumenten gegenüber der heutigen Situation zu gewinnen gäbe.

Die Minderheit begründet ihre zustimmende Haltung mit ordnungspolitischen Überlegungen. Die Monopolstellung der Schweizerischen Rheinsalinen würde nötige Strukturanpassungen verhindern und es den Kommunen insbesondere verunmöglichlichen, bei Lieferengpässen in strengen Wintern zur Deckung des erhöhten Bedarfs ins Ausland auszuweichen. Das Monopol sei auch in gesundheitspolitischer Hinsicht nicht mehr von Bedeutung, denn die Beigabe von Jod und Fluor ist heute in der Lebensmittelgesetzgebung geregelt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 26. Februar 2007 und nehmen zum Ergebnis der Beratungen Ihrer Kommission zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 13/2006 im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) wie folgt Stellung:

Staatliche Monopole können aus volkswirtschaftlicher Sicht unerwünscht und mit Nachteilen für Konsumenten verbunden sein. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass sie regelmässig hinterfragt werden. Staatliche Monopole können indessen auch Vorteile für alle Beteiligten aufweisen, die ihren Bestand rechtfertigen. Letzteres ist beim historisch begründeten, d. h. bei Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1874 bereits bestehenden Salzregal heute noch der Fall, wie nachstehend dargelegt wird.

A. Salzproduktion und Salzmarkt

Salz wird für den Strassenwinterdienst, für Speisezwecke, in der Tierernährung, für Pharma- und Medizinalzwecke, zur Wasserenthärtung/-regenerierung, als Badesole sowie im gewerblichen Bereich und in der Elektrolyseindustrie eingesetzt. Ob Steinsalz, Siedesalz oder Meersalz: Es handelt sich grundsätzlich immer um das gleiche Produkt, nämlich Salz aus dem (Ur-)Meer. Diese Salzarten unterscheiden sich nicht in der chemischen Zusammensetzung, sondern lediglich in der Art der Gewinnung. Steinsalz wird trocken und direkt im Bergbau gewonnen. Siedesalz wird in der Tiefe mit Wasser ausgelautet, als Sole gefördert und durch Sieden kristallisiert. Meersalz wird durch Verdunsten aus dem Meerwasser gewonnen.

Das gesamte Marktvolumen in Europa beträgt jährlich rund 25 Mio. Tonnen Festsalz und rund 20 Mio. Tonnen Salzsole (Salzwasserlösung, Transport zum Verbraucher via Pipelines, in der Regel für Che-

mie- und Elektrolyseindustrie). Der europäische Markt wird von vier dominanten Konzernen aus Deutschland, Frankreich und den Niederlanden beherrscht, die alle um ein Mehrfaches grösser sind als die gesamte Salzindustrie in der Schweiz. Zunehmend aktiv wird der Markt aber auch von grossen Billigproduzenten aus Polen, Rumänien und der Ukraine bearbeitet. Weitere namhafte Anbieter befinden sich in Österreich, Spanien, Griechenland und der Türkei, wobei sich der einzige österreichische Salzproduzent in einer wirtschaftlich schwierigen Situation befindet. Der europäische Markt ist geprägt von Überkapazitäten. Dennoch kommt es in den Wintermonaten immer wieder zu massiven Engpässen beim Auftausalz.

Das Marktvolumen in der Schweiz beläuft sich auf jährlich rund 400 000 Tonnen Salz. Der Schweizer Markt wird durch zwei Produzenten abgedeckt. Die Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen AG in Pratteln (VSR AG) und die Saline de Bex SA in Bex.

Die VSR AG beschäftigt 150 Mitarbeitende und hat eine Produktionskapazität von höchstens 500 000 Tonnen Salz pro Jahr. Die Lagerkapazität beträgt 152 000 Tonnen und die stündliche Verladekapazität auf Schiene und Strasse rund 1500 Tonnen. Produziert wird Siedesalz aus 200 bis 350 Meter tiefen Salzschiechten in der Nordwestschweiz (Salinen Schweizerhalle, Basel-Landschaft, und Riburg, Aargau). Das Vorkommen reicht noch für Jahrhunderte. Das Unternehmen ist in der Lage, aus eigener, inländischer Produktion für alle Marktsegmente nahezu ein Vollsortiment anzubieten. Nicht selbst produzierbare Sortimentsteile, die vom Markt nachgefragt werden, importiert die VSR AG direkt von Partnersalinen im Ausland. Zur Hauptsache betrifft dies Meersalz. Der importierte Mengenanteil liegt zwischen 1 und 2%. Die VSR AG beliefert alle Kantone (ausser den Kanton Waadt) sowie das Fürstentum Liechtenstein. Eine Exporttätigkeit findet nur in sehr beschränktem Ausmass statt. Der Netto-Jahresumsatz aus dem Salzverkauf schwankt je nach Auftausalzbedarf zwischen 40 und 80 Mio. Franken (Netto-Jahresumsatz = ohne Regalgebühren und nach Rückvergütung der Transportkosten für Selbstabholer).

Die Saline de Bex SA beschäftigt rund 45 Mitarbeitende und hat eine maximale Produktionskapazität von 30 000 Tonnen Salz pro Jahr. Die Lagerkapazität beträgt 11 000 Tonnen. Die Verladekapazität ist ausschliesslich auf die Strasse ausgerichtet und beschränkt (ein Schauellader). Das Unternehmen ist mehrheitlich im Besitz des Kantons Waadt. Es betreibt eine eigene Salzmine in Hanglagen im Chablais, im südlichen Kantonsteil. Die Saline de Bex SA produziert lediglich ein Teilsortiment. Sie beliefert den Kanton Waadt und kauft den fehlenden Sortimentsteil dazu. Die Exporte, vornehmlich Gewürzsalz, sind marginal. Der Jahresumsatz schwankt angesichts des sehr hohen Auf-

tausalzanteils am Gesamtvolumen (rund 75%) sehr stark. Er kann 11 Mio. Franken erreichen.

B. Grundlagen und Organisation der kantonalen Salzregale

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) schützt die kantonalen Regalrechte als Ausnahmen von der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 94 Abs. 4 BV). Sämtliche Kantone haben diesen Vorbehalt genutzt und das Salzhandelsregal in ihrem Recht verankert. Im Kanton Zürich bestimmt heute § 1 des Gesetzes über das Salzregal und über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz (Salzgesetz, in Kraft seit 1. Oktober 1975, LS 691) Folgendes: «Die Einfuhr und der Verkauf von Salz sowie Salzgemischen mit einem Gehalt von 30% oder mehr an Natriumchlorid und Sole sind kantonales Regal.»

Das Salzhandelsregal ist auch mit dem revidierten Kartellgesetz (KG, SR 251) vereinbar. Art. 3 Abs. 1 KG statuiert einen ausdrücklichen Vorbehalt für Vorschriften, die auf einem Markt für bestimmte Waren Wettbewerb nicht zulassen, insbesondere solche, die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen. Dagegen unterstehen die Salzpreise der Aufsicht durch die eidgenössische Preisüberwachung. Die regelmässig stattfindenden Besprechungen mit dem Preisüberwacher und die damit verbundenen Akteneditionen (letztmals im Herbst 2006) haben bisher zu keiner Beanstandung oder Feststellung eines Missbrauchstatbestandes geführt.

Die WTO (World Trade Organisation) prüft alle grossen Länder wie die USA, Deutschland usw. alle zwei Jahre und Länder wie die Schweiz alle vier Jahre auf Wettbewerbskriterien in der Handelspolitik. Das letzte Länderexamen für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein fand 2004 statt. Der Prüfbericht beschreibt (unter § 146) die bestehenden Salzhandelsregale und die Ausübung durch die VSR AG. Vorbehalte werden keine angebracht (die Ergebnisse sind einsehbar unter www.wto.org).

Zur Schaffung einer einheitlichen Salzverkaufsordnung auf dem Gebiet der Schweiz unter Wahrung der kantonalen Salzhandelsregale wurde 1973 die Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz (Salzverkaufskonkordat) geschlossen. Zuvor bestanden in allen Kantonen eigene Salzverwaltungen (z. B. das Salzamt der Finanzdirektion des Kantons Zürich) mit eigenen Salzmagazinen, besonderen Verkaufsorganisationen und unterschiedlichen Preisregelungen. Dem Salzverkaufskonkordat sind sämtliche Kantone mit Ausnahme des Kantons Waadt beigetreten (der Kanton Waadt lässt sein

Salzhandelsregal durch die Saline de Bex SA ausüben). Der Beitritt des Kantons Zürich ist in § 2 Abs. 1 Salzgesetz festgehalten. Im Rahmen des Konkordates beauftragen die Kantone die VSR AG mit der einheitlichen Ausübung ihrer Salzhandelsregalrechte im gesamten Konkordatsraum. Als eine der wichtigsten Aufgaben der Geschäftsleitung der VSR AG nennt das Konkordat die lückenlose Sicherstellung der Salzversorgung in der Schweiz (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. a Salzverkaufskonkordat, wiedergegeben unter § 2 Salzgesetz). Diese Bestimmung hat insbesondere auch die Abdeckung anfallender Spitzenbedarfe und die lückenlose Belieferung aller Landesteile im Visier (vgl. Weisung des Regierungsrates zum Salzgesetz, ABI 1974, 388).

90% der Aktien der VSR AG, die so genannten Aktien der Kategorie A, befinden sich im Besitz der 25 Konkordatskantone und des Fürstentums Liechtenstein. Der Kanton Zürich ist zweitgrösster Aktionär der VSR AG mit einem Anteil von 14,6% an den Aktien der Kategorie A bzw. von 13,1% am gesamten Aktienkapital. Grösster Aktionär ist der Kanton Bern (15,8% der Aktien der Kategorie A bzw. 14,3% des gesamten Aktienkapitals). Der Verwaltungsrat der VSR AG besteht aus den Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren der Konkordatskantone und dem Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein.

Rund 10% der Aktien, so genannte Aktien der Kategorie B, werden von der Südsalz GmbH, Heilbronn und München gehalten. Aktionäre der Kategorie B haben keinen Anspruch auf Einsitznahme im Verwaltungsrat und lediglich einen betragslich limitierten Dividendenanspruch. Im Gegenzug ist die VSR AG über die Beteiligungsgesellschaft SWS Alpensalz GmbH mit 10% und vergleichbaren Rechten an der Südsalz GmbH beteiligt. Die übrigen Anteile am deutschen Unternehmen befinden sich fast ausschliesslich im Besitz des Landes Baden-Württemberg und der Stadt Heilbronn. Die 2004 realisierte gegenseitige Beteiligung unterstreicht eine langjährige, insbesondere in Spezialbereichen aktive Zusammenarbeit zwischen der VSR AG und dem deutschen Salzproduzenten (u. a. bestehen zwei gemeinsame Tochtergesellschaften, eine zur Produktion von Tablettensalz in Pratteln und eine zur Produktion von Lecksteinen für die Landwirtschaft in Heilbronn). Beide Partner haben das Recht, den gegenseitigen Rücktausch der Beteiligungen innert Jahresfrist zu verlangen.

C. Entwicklung der Salzregalgebühren

Die Kantone dürfen ihre traditionellen Regalrechte (Salz-, Berg-, Jagd- und Fischereiregal) auch zu fiskalischen Zwecken nutzen und dabei Regalgebühren erheben. Auch davon haben sämtliche Kantone in

der Schweiz seit je Gebrauch gemacht. Für die Festsetzung der einheitlichen Regalgebühren im Konkordatsraum ist seit Inkraftsetzung des Salzverkaufskonkordates der Verwaltungsrat der VSR AG zuständig (Art. 7 Abs. 2 lit. a Salzverkaufskonkordat). Die Verteilung der von der VSR AG eingenommenen Regalgebühren auf die Kantone erfolgt nach einem Schlüssel, der den Verbrauch von Auftausalz, Speisesalz und Viehsalz möglichst wirklichkeitsnah abbildet.

Die Regalgebühren wurden 1996 zum vorletzten Mal gesenkt und für bestimmte Sortimentsteile harmonisiert. Seither betragen die Gebühren pro Tonne Fr. 1 beim Industriesalz, Fr. 50 beim Auftausalz, Fr. 175 beim Speisesalz in Kleinverpackungen und Fr. 5 bei den übrigen Salzsorten. Der verhältnismässig hohe Ansatz beim Speisesalz hängt mit dem Umstand zusammen, dass die Verkaufseinheiten hier sehr klein und die Gestehungskosten pro Kilogramm wegen der Hygienevorkehrungen, den Laborkontrollen und der Einzelverpackung sehr hoch sind (die Kosten pro Tonne liegen um das Zehn- bis Dreissigfache höher als bei den Grossmengen-Sorten).

Um den Anliegen des Städte- und des Gemeindeverbandes Rechnung zu tragen, wurden auf den 1. April 2007 auch die Regalgebühren für Auftausalz auf einen symbolischen Franken pro Tonne herabgesetzt. Damit besteht praktisch nur noch beim Speisesalz in Kleinverpackungen eine Regalgebühr nach traditionellem Muster, die indessen für die Konsumentin und den Konsumenten bzw. die Endabnehmerin und den Endabnehmer angesichts der pro Kopf verbrauchten Mengen nicht spürbar ist. Dies gilt umso mehr, als die Endverkaufspreise bei diesem Produkt vor allem durch die Preispolitik des Detailhandels beeinflusst werden und nicht durch den geringen Regalgebührenanteil pro Verkaufseinheit (von 17,5 Rp. pro kg).

Seit der Senkung von 1996 wurde der weitaus grösste Teil der Regalgebühreneinnahmen mit dem Auftausalzverkauf erwirtschaftet. Entsprechend stark wurden sie von den natürlichen Schwankungen in diesem Sortimentsteil beeinflusst, wie der Blick auf die Werte der letzten zehn Jahre zeigt:

Jahr	Total Regalgebühren- einnahmen Konkordatskantone	Anteil Auftausalz an Regalgebühren- einnahmen Konkordatskantone Werte in Franken, brutto*	Total Regalgebühren- überweisung an Kanton Zürich	Anteil Auftausalz an Regalgebührenüber- weisung an Kanton Zürich Werte in Franken, netto**
1997	7,3 Mio.	5,0 Mio.	0,7 Mio.	0,47 Mio.
1998	7,7 Mio.	5,3 Mio.	0,75 Mio.	0,51 Mio.
1999	13,7 Mio.	11,3 Mio.	1,75 Mio.	1,43 Mio.
2000	8,4 Mio.	6,1 Mio.	1,0 Mio.	0,72 Mio.
2001	8,0 Mio.	5,5 Mio.	0,78 Mio.	0,54 Mio.
2002	7,3 Mio.	4,9 Mio.	0,82 Mio.	0,55 Mio.
2003	10,3 Mio.	7,9 Mio.	1,32 Mio.	1,01 Mio.
2004	12,7 Mio.	10,3 Mio.	1,61 Mio.	1,30 Mio.
2005	17,4 Mio.	14,9 Mio.	2,36 Mio.	2,02 Mio.
2006	14,3 Mio.	12,1 Mio.	1,83 Mio.	1,54 Mio.

* brutto = total eingenommen durch VSR AG

** netto = nach Abzug Verwaltungskosten und Regalgebührenteil Fürstentum Liechtenstein

Von den Regalgebühreneinnahmen aus dem Auftausalzverkauf stammten schweizweit rund zwei Drittel aus dem Verkauf an die Strassenunterhaltsdienste der Kantone und rund ein Drittel aus den Bezügen durch Städte, Gemeinden, Grossverteiler, Genossenschaften usw.

Auf Grund der per 1. April 2007 umgesetzten Regalgebührensensung beim Auftausalz von Fr. 50 auf Fr. 1 pro Tonne werden die künftigen Salzregalgebühreneinnahmen nur noch bescheidene Werte erreichen. Für sämtliche Konkordatskantone zusammen werden noch 2 bis 3 Mio. Franken pro Jahr erwartet. Die Regalgebühreneinnahmen des Kantons Zürich werden sich auf rund Fr. 250 000 bis Fr. 350 000 pro Jahr verringern.

D. Vorteile der bestehenden Regalsituation

Unter den heutigen Regalbedingungen kann die VSR AG Leistungen erbringen und zur Erbringung von Leistungen verpflichtet werden (vgl. u. a. Pflicht zur lückenlosen Sicherstellung der Salzversorgung auch zu Spitzenzeiten), die in einem liberalisierten Markt in derselben Qualität und demselben Abdeckungsgrad nicht möglich wären. Die Vorteile des Salzregals zeigen sich insbesondere bei folgenden Gesichtspunkten:

1. Versorgungssicherheit beim Auftausalz für Schlüsselinfrastruktur Strasse

Während in früheren Zeiten die Versorgung der Bevölkerung mit Speisesalz im Vordergrund stand, geht es heute zur Hauptsache darum, die VSR AG als zuverlässigen Auftausalzlieferanten zu erhalten. Mit der Verwendung von Salz im Winterdienst wurde erst 1956 begonnen. Während das Gesamtvolumen anfänglich noch gering war, ist Salz im heutigen Winterdienst wichtigste Komponente und Teil eines hochtechnischen Systems mit besonderen Ansprüchen an konstante Lieferbereitschaft und Qualität.

Ein zuverlässiger Winterdienst und damit die Gewährleistung der landesweit durchgängigen Verfügbarkeit der Strasseninfrastruktur auch in winterlichen Verhältnissen ist für die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft von strategischer Bedeutung. Eine verbrauchernahe Salzproduktion mit leistungsfähiger Lager- und Verladelogistik sowie eine darauf abgestimmte Transportorganisation erweisen sich in diesem Zusammenhang als entscheidender Vorteil.

Dank der VSR AG ist es bis heute auch in Rekordwintern nur ganz selten zu eigentlichen Versorgungsengpässen mit Auftausalz in der Schweiz gekommen. Die Erfahrungen mit kritischen Situationen haben die VSR AG bzw. die dahinter stehenden Konkordatskantone dennoch bewegt, die Lagerkapazität und Verladelogistik so stark auszubauen, dass hier zu Lande auch in Extremwintern stets ausreichende Auftausalzquantitäten und -qualitäten zur Verfügung stehen und in den Winterdiensteinsatz gelangen können. Mit der neuen Grosslagerhalle Saldome® (Fassungsvermögen von 80 000 Tonnen) und den neuen Bahn- und LKW-Verladeinfrastrukturen wurden nicht nur die Lagerkapazitäten verdoppelt, sondern steht nun auch eine Hochleistungslogistik für die Einlagerung, die Bewirtschaftung und den Simultanverlad auf Bahn- und Strassentransportmittel zur Verfügung.

Die Anlagen sind seit Herbst 2005 in Betrieb. Obwohl in der strengsten Periode des Winters 2005/2006 mit einem Auftausalzabsatz ab VSR AG von 170 000 Tonnen innerhalb von vier Monaten eine neue Rekordmarke erreicht wurde, gelang die Abwicklung der landesweiten Versorgung ohne Lieferengpässe und nennenswerte Wartezeiten bei der Verladung. Am eindrucklichsten zeigten sich die Vorzüge einer leistungsfähigen verbrauchernahen Versorgung am Wochenende des 4. und 5. März 2006, wo starker landesweiter Schneefall die Winterdienste enorm beanspruchte. Auf dringliche Anfragen hin erfolgte an diesen Tagen unter anderem für die Städte Basel und Zürich innert kürzester Frist auch eine sonntägliche Notversorgung.

Nicht nur bezüglich Lieferbereitschaft, sondern auch in technischer Hinsicht bietet die VSR AG den Schweizer Winterdiensten beste Voraussetzungen. Die Streusalztechnik hat sich seit ihrer Einführung stark entwickelt. Während anfänglich das auf die Verkehrsflächen ausgebrachte Auftausalz bezüglich Streumenge und Streubreite grossen Schwankungen unterlag, wird beim heutigen Salzeinsatz eine bestmögliche Sicherheit und Umweltverträglichkeit angestrebt. Mittels ausgefeilter Methoden und technisch anspruchsvoller Apparaturen wird versucht, mit möglichst geringen Mengen die bestmögliche Wirkung zu erzielen. Entscheidend für das reibungslose Funktionieren dieser Technik ist eine stets gleich bleibende hohe Salzqualität. Stimmt die Qualität nicht oder ist sie nicht konstant, wird die optimale Funktionsfähigkeit der Maschinen beeinträchtigt. Beispielsweise haben Schwankungen in der Konsistenz und Körnung einen entscheidenden Einfluss auf die Steuerung der Streumenge. Wenn die Maschinen bei solchen Schwankungen mit weiteren Öffnungen gefahren werden müssen, kann sich ein Mehrverbrauch an Auftausalz bis zu 100% ergeben. Dies zeigte sich deutlich, als das 2003 aus Holland und Süditalien dazugekaufte Import-Auftausalz im Streudienst sehr grosse Probleme verursachte. Die Qualität des Auftausalzes der VSR AG erfüllt nicht nur die spezifischen Erfordernisse, sondern ist auch konstant. Das ermöglicht den Winterdiensten einen effizienten Unterhalt, eine hohe Einsatzbereitschaft, einen reibungslosen Betrieb und einen wirkungsvollen und sehr umweltschonenden Einsatz der Streusalzfahrzeuge.

2. Schlanke Organisation und vorteilhafte Gesamtkostenbilanz für Kantone und Gemeinden

Die neue Lager- und Verladeinfrastruktur und die Nähe der VSR AG ermöglichen den Kantonen und Gemeinden jederzeit auch ein kurzfristiges Abrufen grosser Auftausalzmengen zu stets gleich bleibender Qualität.

Das Salz wird über eine eingespielte Dienstleistungskette, an der die VSR AG, die SBB Cargo, ein Netz inländischer Strassentransporteur mit Silowagen und letztlich die Werkhöfe der Kantone und Gemeinden beteiligt sind, zeitgerecht in der ganzen Schweiz verteilt. Das Verteilungssystem ist darum so wirkungsvoll, weil es sich spezifisch auf einen beständigen und leistungsfähigen inländischen Produzenten ausrichten kann.

Kantone und Gemeinden sind auf Grund dieser bestmöglichen Versorgungssituation von der strategischen Lagerungsaufgabe und den damit verbundenen bedeutenden Investitionen und Betriebskosten sowie den Risiken aus Lagerüberhang infolge milder Wintermo-

nate befreit. Sie können sich auf die operative Lagerung in ihren Silos und Hallen und auf den Räumdienst konzentrieren. Die gegenwärtige Situation nach dem sehr milden Winter 2006/2007 verdeutlicht dies einmal mehr, hat doch die VSR AG wegen der ausbleibenden Auftausalznachfrage durch das im Saldome® verbliebene Salz brachliegendes Kapital im Wert von über 10 Mio. Franken zu verkraften.

Auch die Winterdienste im Kanton Zürich stützen sich auf eine leistungsfähige VSR AG ab. Zwar verfügt der Kanton in seinen Werkhöfen und Stützpunkten über bedeutende Möglichkeiten zur Lagerung von Auftausalz, wenn man alle Kapazitäten in Hallen (62%) und Silos (38%) zusammenzählt. Doch vermag dieses, auf einen durchschnittlichen Winter ausgerichtete Volumen den in strengen Wintern für alle Autobahnen und Staatsstrassen erforderlichen Auftausalzbedarf nicht abzudecken (solche Winter traten letztmals 1996/97, 1998/99, 2004/05 und 2005/06 auf). Abgesehen davon wird in betrieblicher Hinsicht angestrebt, möglichst grosse Teile des Auftausalzverbrauchs über die – mehrfach pro Winter nachgefüllten – Silokapazitäten abzuwickeln. Die Befüllung der Maschinen ab Silo erweist sich als viel ökonomischer als das aufwendige Beladen der Fahrzeuge in den Lagerhallen. Dieser Ansatz funktioniert nur, weil auch in strengen Wintern eine rasche Nachfüllung der Silos ab VSR AG gewährleistet ist. Hinzu kommt, dass die nach modernsten Winterdiensttechniken und mit entsprechendem Maschinenpark arbeitenden Unterhaltsdienste des Kantons in besonderem Masse auf eine hohe und konstante Streusalzqualität angewiesen sind. Müsste wegen fehlender Konstanz des Salzes die Streumenge pro Quadratmeter um bis zu 100% erhöht werden, ergäben sich angesichts der Dichte des zu unterhaltenden Strassennetzes erhebliche Mehrkosten. Das Gesagte trifft sinngemäss auch für die Zürcher Gemeinden zu. Erwähnenswert ist, dass einige von ihnen nur geringe eigene Salzlager unterhalten und Teile ihres Auftausalzes bei den Werkhöfen des Kantons beziehen.

3. Ökologische Vorteile

Im europäischen Ausland wird Salz hauptsächlich auf der Strasse transportiert, in Deutschland beispielsweise zu 99%. Demgegenüber erfolgen in der Schweiz heute rund 50% aller Grossmengensalzliefereien per Bahn. Der Rest wird per LKW abgewickelt, wobei sich die Transportwege als im internationalen Vergleich verhältnismässig kurz erweisen. Da die VSR AG, wenn immer möglich und vertretbar, inländische Rohstofflieferanten berücksichtigt, ergeben sich zudem Möglichkeiten für Dualtransporte zur Vermeidung von Leerfahrten.

Im Auftausalzbereich beträgt der Bahnanteil insgesamt rund 40%. Unter Berücksichtigung der zeitlichen Dringlichkeiten und der besonderen topografischen Verhältnisse wird je nach Jahreszeit unterschiedlich vorgegangen. Im Sommer werden die Salzreserven der Werkhöfe in der ganzen Schweiz vornehmlich im kombinierten Schiene-Strasse-Transport aufgestockt. Im Winter konzentrieren sich die wenig witterungsanfälligen Bahnkapazitäten auf den kombinierten Transport in die Bergkantone, während die Flachlandkantone vornehmlich durch Silolastwagen versorgt werden.

Neben dem hohen Bahnanteil beim Grossmengentransport fällt in ökologischer Hinsicht der unter Regalbedingungen verminderte Verpackungsumfang ins Gewicht. Da eine Diversifikation beim Produkt Salz praktisch nicht möglich ist und Salz zudem eine sehr bescheidene Wertschöpfung mit sich bringt, wird im internationalen Markt versucht, durch besondere Verpackung und Schöning des Produktes eine Abgrenzung zur Konkurrenz zu erreichen. Das Ergebnis sind aufwendige Verpackungen aus Kork, Alu, Glas, Plastik und plastifiziertem Karton sowie durch hohen Energieeinsatz in ihrem Aussehen künstlich veränderte Produkte (z. B. durch Kompaktieren und anschliessendes Brechen und Sieben von Stein- oder Siedesalz zur Imitation von grobem, aber sehr weissem Meersalz).

4. Faire und kalkulierbare Preise

Die VSR AG produziert und vertreibt unter Regalbedingungen hohe Salzmengen mit einer sehr schlanken Organisation und wenig Personal (minimale Verkaufsorganisation, keine Werbeabteilung usw.). Das Schweizer Salzpreisgefüge wird indessen zu einem erheblichen Teil auch durch die Kosten der inländischen Zulieferer, der inländischen Stromlieferanten und des inländischen Transportgewerbes einschliesslich Bahn bestimmt.

Alle Kundinnen und Kunden, ob Kantone, Städte, Gemeinden, Genossenschaften, Detailhandel oder Private, erhalten die gleichen Konditionen. Die Preise sind transparent und aus Preislisten ersichtlich. Für Auftausalz beispielsweise besteht seit Jahren ein fester Winter-, Frühlings- und Sommerpreis. Bei Salzverknappung findet keinerlei Preistrieb statt. Demgegenüber wird der Preis mit Blick auf die Fixkostenintensität des Auftausalzgeschäftes in Jahren mit sehr bescheidenem Auftausalzverbrauch auch nicht gesenkt. Unter Berücksichtigung der auf 1. April 2007 umgesetzten Regalgebührensenkung und der inländischen Transportpreise halten die von der VSR AG offerierten Preise einem – zeitlich und örtlich nicht nur punktuell geführten – Vergleich mit dem übrigen Europa durchaus Stand. Zu berücksichti-

gen ist allerdings, dass aus kartellrechtlichen Gründen eine direkte Ermittlung der ausländischen Produzentenpreise nicht möglich ist und vornehmlich auf zufällig erhältliche Daten abgestellt werden muss. Nachweisbar ist dagegen, dass durch polnische Transporteure transportiertes polnisches Auftausalz ab Krakau billiger ist als deutsches und schweizerisches Salz. Dasselbe trifft auf ägyptisches und chilenisches Salz zu, falls es für den europäischen Markt verfügbar ist.

Wie bereits erwähnt, hat das Preisniveau der VSR AG als Lieferant noch nie zu einer Beanstandung oder Intervention des Preisüberwachers geführt. Keinen Einfluss hat die VSR AG jedoch auf den Endverkaufspreis an die Kundinnen und Kunden durch den Handel. Jedermann darf Salz von der VSR AG kaufen, es umverpacken, veredeln und dann überall in der Schweiz zu einem ihm genehmen Preis verkaufen. Einzige Bedingung ist die Verwendung von Salz, das durch die VSR AG hergestellt oder importiert wurde. Die Praxis zeigt, dass das Schweizer Markenspeisesalz trotz einer Regalgebührenbelastung von 17,5 Rappen pro Kilogramm-Paket im Einzelhandel günstiger ist als beispielsweise deutsches Markensalz.

Die Freimenge für den Import von Salz durch jedermann beträgt im Übrigen 50 Kilogramm pro Grenzübertritt.

5. Gesundheitsprävention

Die VSR AG stellt seit Jahrzehnten Speisesalz mit Jod- und Fluoridbeigaben her und schafft damit beste Voraussetzungen für eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit diesen präventiv medizinisch wichtigen Zusatzstoffen (Spurenelementen). Mit der Jodbeigabe wurde die Bildung von Knotenkröpfen hier zu Lande sehr stark vermindert und die durch Jodmangel bedingten irreversiblen Störungen der frühkindlichen Hirnentwicklung (Kretinismus, Taubstummheit) praktisch ausgerottet. Durch die Fluoridzugabe profitiert die Schweizer Bevölkerung zudem von einer wirksamen Kariesprophylaxe.

Nur in der Schweiz steht den Konsumentinnen und Konsumenten Speisesalz mit und ohne Zusätze von Jod und Fluorid zum gleichen Preis zur Verfügung. Zwar gibt es diesbezüglich keine formelle Vereinbarung mit dem Handel, doch gibt dieser die von der VSR AG bewusst praktizierte Preisgleichheit heute an die Kundinnen und Kunden weiter (stillschweigende Akzeptanz der präventivmedizinisch motivierten Preispolitik der VSR AG durch den Handel). Dank den pionierhaften Bemühungen der präventionsverantwortlichen Stellen für die Jodierung und Fluorierung von Speisesalz und der Wahlfreiheit bei

Preisgleichheit erreicht die Schweiz europaweit den mit Abstand höchsten Versorgungsgrad mit Jod-/Fluorsalz. Über 88% des hier zu Lande verkauften paketierte Speisesalzes enthält Jod und Fluorid.

Im Ausland ist Jod-/Fluorsalz (so genanntes «Vollsalz») aus Marketinggründen in der Regel deutlich teurer als Salz ohne Zusätze, was der präventivmedizinischen Versorgung sehr abträglich ist. Die Marktdurchdringung von Jod-/Fluorsalz im übrigen Europa erreicht im Vergleich zur Schweiz nur sehr bescheidene Werte und ist in gewissen Ländern kaum vorhanden.

Zwar trifft es zu, dass die Jod- und Fluoridbeigabe im hier zu Lande vertriebenen Speisesalz theoretisch auch ohne Regalschutz möglich wäre, doch lassen sich die präventivmedizinischen Zielsetzungen unter Regalbedingungen weitaus am einfachsten und wirkungsvollsten erreichen. Die Lebensmittelgesetzgebung des Bundes erlaubt die Beigabe von Jod und Fluorid zu Speisesalz, soweit dies aus Gründen der Volksgesundheit angezeigt ist, und schreibt zudem vor, welche Mengen einzuhalten sind, falls eine Beigabe erfolgt (Art. 5 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über den Zusatz essenzieller oder physiologisch nützlicher Stoffe zu Lebensmitteln [SR 817.022.32]). Eine rechtliche Grundlage für die Verpflichtung eines Herstellers oder Importeurs zur Zugabe von Jod und Fluorid besteht im eidgenössischen Lebensmittelgesetz und dem darauf beruhenden Verordnungsrecht hingegen nicht.

Dank Regalschutz ist es in der Schweiz als einzigem Land heute nicht notwendig, die Jodmangel- und Kariesprävention mit Marketingargumenten zu verbinden. Deregulierte Importe von Billigsalz ohne Fluorid und Jod aus dem Ausland würden dem Konsumenten möglicherweise finanzielle Vorteile von einigen Rappen pro Kilogramm Salz bescheren, gleichzeitig aber dem hohen Stand bei der Vorbeugung von Jodmangelkrankheiten und Karies entgegenwirken. Als Folge einer solchen Entwicklung wäre mit einem Anstieg des Kariesbefalles und – besonders schwer wiegend – mit einer Zunahme der Jodmangelkrankheiten und entsprechend hohen zusätzlichen Gesundheitskosten zu rechnen.

E. Folgen bei Abschaffung des Regals

Die Position des Kantons in der Regalfrage kann nicht isoliert betrachtet werden. Eine Abschaffung des Salzhandelsregals durch den Kanton Zürich und sein Austritt aus dem Salzhandelskonkordat hätten weit reichende Auswirkungen auf die VSR AG, das Konkordat und die Regalsituation in den übrigen Kantonen. Dies hängt einerseits mit

dem direkten Bedarf der Verbraucher innerhalb des Kantons und andererseits mit der wirtschaftlichen Vernetzung des Handels zusammen. Von den schweizweit durch die VSR AG abgesetzten Mengen wurden beispielsweise 2005 beim Auftausalz rund 17%, beim Speisesalz rund 31% und beim Wasserenthärter Salz rund 26% in den Kanton Zürich verrechnet (beim Agrosalz, Industrie- und Gewerbesalz und den Spezi alsalzen lagen die Werte unter 10%). Während der prozentuale Wert beim Auftausalz grösstenteils den tatsächlichen Bezug durch den Kanton und die Zürcher Gemeinden abbildet, erklären sich die hohen Werte beim Speisesalz und dem Wasserenthärter Salz durch den Umstand, dass mehrere Grossverteiler ihre Bezüge für die ganze Schweiz über ihre zentrale Administration im Kanton Zürich abwickeln.

Die bis zur Inkraftsetzung des Salzverkaufskonkordates bestehenden unterschiedlichen Salzverkaufsordnungen innerhalb der Schweiz waren mit schwer wiegenden Nachteilen für die VSR AG, die Grossverteiler und die Kantone verbunden. Ziel des Konkordates war es, diese Nachteile zu beseitigen (vgl. Weisung des Regierungsrates zum Salzgesetz, AB1 1974, 382 f.). Ein Alleingang des Kantons Zürich käme einem Rückfall in die Zeit vor dem Konkordat gleich. Das damit verbundene Aufblähen der Administration bei gleichzeitigem Erleiden von Marktverlusten wäre durch die VSR AG und die weiterhin beteiligten Kantone nicht verkraftbar. Eine Regalabschaffung im Kanton Zürich bei gleichzeitigem Weiterbestand der Regale in den übrigen Konkordatskantonen ist deshalb bereits aus kurz- bis mittelfristiger Optik kein realistisches Szenario. Entsprechend wird nachstehend direkt auf die Folgen einer schweizweiten Abschaffung des Salzhandelsregals eingegangen und auf die Darstellung theoretisch denkbarer Zwischenschritte verzichtet.

1. Gefährdung der inländischen Salzproduktion

Salz ist mangels attraktiver Wertschöpfung, wegen kaum vorhandener Nischenmärkte und angesichts des fehlenden Wachstumspotenzials ein atypisches Produkt. Das ist weltweit der Fall. Über den Mengenmarkt muss deshalb versucht werden, die ausgesprochen fixkostenlastige Kostenstruktur unter Kontrolle zu halten. Die VSR AG braucht dafür den ganzen Schweizer Markt. Bereits unter Regalbedingungen, welche die Produktion und den Vertrieb des Schweizer Salzes mit einer sehr schlanken Organisation und einer im internationalen Vergleich einmalig tiefen Belegschaft erlauben, liegt der Break-even-Punkt mit rund 300 000 Jahrestonnen verhältnismässig nahe beim durchschnittlichen inländischen Salzbedarf. Dieser Wert würde sich im Falle einer Marktöffnung deutlich erhöhen (zusätzliche Verkaufsorganisation,

Werbeaufwendungen, Mehrkosten für vom Handel verlangte Eigenmarken und Spezialsortimente in kleinen Mengen usw.).

Die mengenmässig grössten Anteile der Produktion der VSR AG fallen auf die Sortimentsteile Auftausalz sowie Industrie- und Gewerbesalz. Der Auftausalzverbrauch kann kurzfristig sehr starken Schwankungen (bis Faktor 8) unterworfen sein. Beispielsweise wurden 1989 lediglich 39 700 Tonnen Auftausalz umgesetzt, während es 2005 rekordhohe 300 000 Tonnen waren. Ein Trend ist nicht ersichtlich und eine Mittelwertbildung ohne Nutzen. Auch bei der heutigen Strassenunterhaltspraxis ist ein Jahresumsatz von lediglich 100 000 Tonnen Auftausalz nichts Aussergewöhnliches (vgl. die Jahre 1997 und 1998 sowie die Jahre 2000 bis 2002). Beim zweiten Mengensalz «Industrie- und Gewerbesalz» ist der Trend rückläufig. Dies hängt insbesondere mit dem Rückgang der Elektrolyseindustrie in der Schweiz zusammen (2004 Schliessung der Elektrolyse der Solvay [Schweiz] AG, Zurzach; 2005 Schliessung der Elektrolyse Syngenta in Monthey; Zukunft der letzten bedeutenden Elektrolyse «sf-Chem Pratteln» ungewiss). Die entsprechenden Industriekapazitäten wurden bzw. werden nach Fernost verlagert oder grossen deutschen Anlagen angeschlossen. Die VSR AG konnte den Rückgang vorerst durch ein paar Exportlieferungen ins grenznahe Ausland etwas mildern, doch hat auch dieser Abnehmer inzwischen die Schliessung seiner Elektrolyse per Ende 2007 angekündigt. Die negative Entwicklung beim Industriesalz kommt in der nachfolgenden Darstellung über die in den letzten 15 Jahren in den wichtigsten Sortimentsteilen erreichten Produktionstonnagen erst ansatzweise zum Ausdruck.

Jahr	Auftausalz	Industrie-/ Gewerbesalz	Speisesalz	Wasser- enthärterersalz	Agrarsalz	Diverses und reine Handelsware	Total
Wertangaben in 1000 Tonnen							
1992	60,6	91,3	46,4	26,2	18,0	35,5	278
1993	58,9	87,9	46,3	26,8	18,0	32,1	270
1994	72,1	97,4	45,4	27,4	19,0	37,7	299
1995	124,0	187,1	44,3	28,8	17,9	38,9	441
1996	168,2	209,5	44,9	30,1	17,0	33,3	503
1997	102,7	185,2	42,6	29,5	17,0	42,0	419
1998	105,8	178,2	43,2	31,3	17,5	42,0	418
1999	221,7	179,3	43,5	34,4	17,2	32,9	529
2000	122,4	163,4	42,5	31,3	15,7	40,7	416
2001	111,0	152,1	44,1	33,2	17,3	41,3	399
2002	97,7	169,8	43,9	33,7	17,5	32,4	395
2003	156,6	190,0	41,9	35,7	16,1	41,7	482
2004	210,9	147,6	42,4	37,1	15,9	35,1	489
2005	270,7	106,5	42,0	41,4	17,9	52,5	531
2006	253,2	124,6	40,5	38,6	19,4	26,7	503

Unter diesen Umständen kann das im Falle einer Liberalisierung zu erwartende Wegbrechen von Sortimentsteilen an Produzenten im Ausland für den Weiterbestand der Unternehmung VSR AG schwer wiegende Folgen haben. Dies gilt umso mehr, als Exporte in bedeutendem Umfang angesichts der eingangs geschilderten Konstellation bei den übrigen europäischen Produzenten nicht realistisch sind. Die VSR AG geht davon aus, dass bei einem solchen Szenario auf Grund von Sortimentsverschiebungen und Marktverlusten die für die Aufrechterhaltung der Schweizer Produktion notwendige Grösse von insgesamt 300 000 Tonnen unterschritten würde.

Auch der Umstand, dass die VSR AG seit den jüngsten Grossinvestitionen über sehr grosse und moderne Lager- und Verladekapazitäten verfügt, vermöchte den Druck ausländischer Konkurrenten nicht abzufedern. Insbesondere das Billigprodukt Auftausalz verträgt keinen zusätzlichen Umschlag zwischen der Produktionslagerung unmittelbar nach der Erzeugung und der operativen Lagerung zur Strassenfahrzeugbefüllung bei den Unterhaltsdiensten. Ein Import von Grossmengen zur zentralen Zwischenlagerung im Saldome® und ein nachfolgender Weitertransport zu dezentralen Silos wären unwirtschaftlich. Stattdessen müsste infolge der international tiefen LKW-Transport-

preise damit gerechnet werden, dass grosse Auftausalzmengen über weite Distanzen aus dem Ausland direkt zu den dezentralen Lagerstellen der Verbraucherinnen und Verbraucher gefahren werden.

2. Verkauf der VSR AG ins Ausland

Sollte der Fall eintreten, dass unter Verweisung auf ordnungspolitische Gründe die kantonalen Salzhandelsregale tatsächlich abgeschafft würden, gäbe es aus denselben Gründen auch keine Grundlage mehr, auf der sich eine Beteiligung der Kantone an einem Salz produzierenden und verkaufenden Unternehmen rechtfertigen liesse. Entsprechend fordert auch die Aktion Liberaler Aufbruch, u. a. unter Bezugnahme auf die vorliegende Parlamentarische Initiative, nicht nur die Abschaffung der kantonalen Salzregale, sondern gleichzeitig auch den Verkauf der von den Kantonen gehaltenen Aktien der VSR AG (Aktion Liberaler Aufbruch, «Für eine Schweiz ohne Monopole», Winterthur 2006, S. 11). Auf Grund der mit einer Regalabschaffung verbundenen grossen Unsicherheiten für die weitere Entwicklung des Unternehmens VSR AG beschränkte sich der Kreis potenzieller Käuferinnen und Käufer für die Aktienpakete der Kantone nach Regalfall auf die Salzproduzenten im europäischen Ausland, die sich dadurch einen möglichst schnellen Zugang zum Schweizer Markt erhoffen. Als wahrscheinlichstes Szenario wäre der Übergang in deutsches Eigentum zu betrachten. Ob (Sortiment, Belieferungspriorität bei Engpässen), wie (Preisgefüge, Qualitätskonstanz, Zusatzstoffe usw.) und ab welcher Produktionsanlage der Schweizer Markt in der Folge bedient würde, bliebe alsdann allein dem neuen ausländischen Eigentümer bzw. der ausländischen Konkurrenz der heutigen VSR AG überlassen. Der Schweizer Winterdienst, der mit bester Akzeptanz auf Siedesalz ausgerichtet ist, müsste möglicherweise auf andere Salzsor ten oder auf eine Sortenvielfalt umgestellt werden.

3. Ende der Versorgungssicherheit beim Auftausalz

Mit der Infragestellung der inländischen Salzproduktion und dem wahrscheinlichen Verkauf der VSR AG ins Ausland entfielen auch die heute bestehende Versorgungsgarantie im Auftausalzbereich. Soweit sich private ausländische Anbieter heute auf mögliche Engpasssituationen ausrichten, tun sie dies zur Hauptsache, um von der damit einhergehenden Hochpreissituation profitieren zu können. Dieses Ausrichten erfolgt entsprechend kostenoptimiert und ist mit der strategi-

schen Lagerhaltung, welche die VSR AG gegenwärtig für die Kantone und Gemeinden erledigt, nicht vergleichbar.

Was für Folgen eine solche Entwicklung haben kann, zeigt das Beispiel Österreich. Der einzige österreichische Produzent, Salinen Austria, versorgte den österreichischen Inlandmarkt bis zum Fall des Staatsmonopols anlässlich des EU-Beitritts erfolgreich und mangelfrei. Danach führte der rapide Niedergang durch Marktanteilsverluste in allen Sortimentsteilen zum Verkauf des Unternehmens an private österreichische Eigentümer. Die Salinen Austria schreiben heute rote Zahlen. Im liberalisierten österreichischen Markt treten immer wieder schwer wiegende Versorgungsengpässe auf (im Winter 2005/2006 verbunden mit Rationierungen, Salzbezugssperren für Gemeinden zu Gunsten der wichtigen Landesstrassen usw.), die zu heftigen Reaktionen der Auftausalzkuindschaft und entsprechender medialer Resonanz führen. Es gibt keinen besonderen Grund zur Annahme, dass sich eine Entwicklung wie in Österreich in der Schweiz nicht wiederholen könnte.

Die fehlende Versorgungssicherheit würde Kantone und Gemeinden zwingen, eigene, investitions-, mengen- und umschlagsökonomisch wenig sinnvolle, strategische Salzlager zu errichten, die sich dabei am möglichen Höchstbedarf eines strengen Winters orientieren. Die entsprechenden Kosten würden durch Einsparungen beim Einkauf ausländischen Auftausalzes während Niedrigpreisphasen keinesfalls aufgewogen. Die Rechnung ginge umso weniger auf, als die Billigprodukte nicht nur in ihrer Verfügbarkeit begrenzt sind, sondern auch in ihrer Qualität starken Schwankungen unterliegen. Letzteres schlägt sich, wie dargestellt, in stark erhöhten Winterdienstkosten (grösserer Unterhaltsaufwand, grössere Streumenge pro Fläche usw.) nieder.

4. Vernichtung bestehender Investitionswerte und Zwang zu neuen Investitionen

Die Salzausbeutung in der Schweiz nach dem System der kontrollierten Kavernenlaugung ist ein langfristiges Geschäft. Allein die laufende Erschliessung neuer Salzlager für die künftige Ausbeutung erfordert jährlich Mittel im Umfang von rund 2 Mio. Franken. Der operative Nutzen dieser Vorkehren tritt erst ein halbes bis ganzes Jahrzehnt später ein. Der gegenwärtige Planungshorizont bei der Bohrfelderschliessung reicht bis 2025.

Dazu kommen die jüngsten Grossinvestitionen zur Optimierung der Versorgungssicherheit, Finalproduktion und Auslieferung. Für die neue Grosslagerhalle Saldome, das neue Hochregallager, die Auto-

matisierung der Finalproduktion und die neuen Verladeinfrastrukturen für Bahn und Strasse wurden zwischen 2004 und 2007 rund 45 Mio. Franken verbaut. Diese Anlagen erfordern eine Abschreibungsdauer bis 2025.

All diese Investitionen wurden insbesondere zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit und optimalen Auslieferung zu Gunsten aller Bezügerinnen und Bezüger und damit im Rahmen des durch das Konkordat definierten Auftrages getätigt. Bei einer kurz- oder mittelfristigen Aufhebung des Salzhandelsmonopols wäre die Wirtschaftlichkeit der Grossinvestitionen stark gefährdet. Dies trifft insbesondere auch den Kanton Zürich als zweitgrössten Aktionär der VSR AG.

Im schlimmsten Fall träte die unsinnige Situation ein, dass die Konkordatskantone durch die Abschaffung des Salzhandelsregals auf der einen Seite einen sehr grossen Wertverlust auf den über die VSR AG soeben getätigten Grossinvestitionen erleiden würden und auf der anderen Seite gleichzeitig gezwungen wären, neue Mittel für den Ausbau ihrer dezentralen Lagerinfrastrukturen für Auftausalz zu investieren.

5. Steigende Preise für Speisesalzkonsumenten

Die bekanntesten Markenspeisesalze aus Deutschland (Bad Reichenhaller) und Österreich (Bad Ischler) sind heute an den meisten Verkaufsstandorten teurer als das Schweizer Speisesalz JuraSel. Daneben gibt es im Ausland Eigenmarken und so genannte «Nonames», die deutlich billiger sind. Bei Wegfall des Regals wäre die VSR AG gezwungen, ihr Speisesalz durch Anhebung des Preises auf dem Markensalzmarkt zu etablieren und gegen die ausländischen Markenkonkurrenz zu verteidigen. Davon wäre vor allem das Speisesalz mit Jod- und Fluoridbeigaben betroffen. Gleichzeitig würden die gleichen Konkurrenten ein an sich widersinniges, aber in Europa gängiges Niedrigpreissortiment etablieren, das ebenso hart umkämpft und dabei hochgradig quersubventioniert würde. Als Folge dieser Preisspreizung wäre letztlich mit einem höheren durchschnittlichen Speisesalzpreis in der Schweiz zu rechnen.

F. Argumente der Initianten

Die Initiative wird zur Hauptsache damit begründet, dass die VSR AG in den vergangenen Wintern nicht mehr in der Lage gewesen sei, die kommunalen Unterhaltsdienste mit Streusalz für den Winterdienst zu versorgen, und dass es trotz dieser Engpässe den Städten und

Gemeinden untersagt gewesen sei, im Ausland auf dem freien Markt Streusalz zu wesentlich tieferen Preisen zu beschaffen. Der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband forderten deshalb eine Öffnung des Marktes für Streusalz.

Diese Argumentation ist überholt und teilweise unzutreffend. Die Regalgebühren für Auftausalz wurden mit Verwaltungsratsbeschluss vom 2. Juni 2006 und Wirkung ab 1. April 2007 von Fr. 50 pro Tonne auf einen symbolischen Franken pro Tonne gesenkt. Die Preise können seither auch international gesehen als angemessen bezeichnet werden. Die Versorgungssicherheit mit Auftausalz ist seit Inbetriebnahme des neuen Zentrallagers «Saldome» im Sommer 2005 und der neuen Hochleistungs-Verladelogistik der VSR AG praktisch garantiert. Auf Grund dieser neuen Ausgangslage haben sowohl der Schweizerische Städteverband als auch der Schweizerische Gemeindeverband am 2. Juni 2006 öffentlich erklärt, sie sähen ihre Forderungen als erfüllt und seien mit dem Ergebnis zufrieden (gemeinsame Pressemitteilung der beiden Kommunalverbände und der VSR AG vom 2. Juni 2006). Damit hat sich die Forderung zur Abschaffung des Salzhandelsmonopols aus diesem Kreis erübrigt (vgl. auch Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunterhalt FES, Geschäftsbericht 2006, S. 3), und es wird im Gegenteil davon gesprochen, dass man erkannt habe, dass das Salzregal in Bezug auf die Versorgungssicherheit in der Schweiz wichtig sei (Sigisbert Lutz, Direktor Schweizerischer Gemeindeverband, «7vor7», telebasel, 5. Dezember 2006).

Soweit in der Begründung der Initiative die fehlende Möglichkeit zur günstigen Beschaffung von Auftausalz im Ausland in Engpass-situationen beanstandet wird, berücksichtigt sie die tatsächlichen Marktmechanismen auf dem europäischen Salzmarkt zu wenig. Wenn Salz irgendwo in Europa knapp wird, wird es immer europaweit knapp. Die Bezugswahlfreiheit nützt den Kundinnen und Kunden in solchen Zeiten nichts. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Verknappung jeweils ohne Vorwarnzeit und sehr schnell erfolgt. Um die gegebenenfalls noch handelbaren Waren beginnt jeweils ein Gerangel um Prioritäten und Preise. Zudem führen die meist unverhältnismässigen Transportdistanzen und die in solchen Zeiten oftmals sehr schlechten Strassenbedingungen (der Salztransport ausserhalb der Schweiz erfolgt hauptsächlich per LKW) regelmässig zu unberechenbaren Lieferverzögerungen. Kann dann tatsächlich unter solchen Bedingungen Salz aus dem Ausland noch zeitgerecht beschafft werden, ist es meist von fragwürdiger Qualität, was seine Verwendbarkeit im Rahmen eines effizienten, sicheren und ökologischen Winterdienstesatzes stark einschränkt. Wenn in der Schweiz das Auftausalz auf Grund der sehr strengen Winter 1999 und 2003 sowie ein letztes Mal 2005 (vor Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur) knapp wurde, so ist dies nicht we-

gen des Monopols, sondern trotz des Monopols geschehen. Selbst die VSR AG hatte in solchen Zeiten trotz ihren guten Beziehungen Schwierigkeiten, in Europa zu Salz zu kommen. Als im Winter 2003 in kritischen Tagen der Import für eine bestimmte Zeit freigegeben wurde, fanden lediglich zwei LKW-Ladungen mit von Händlern organisierter Sackware den Weg in die Schweiz.

Die Initianten verweisen überdies auf die Antwort des Bundesrates vom 9. Dezember 2006 zur Interpellation von Nationalrat Otto Ineichen betreffend «Salzregal. Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit?». Danach erachtet es der Bundesrat heute als nicht mehr erforderlich, das kantonale Salzregal aufrechtzuerhalten, um die Bevölkerung mit Speisesalz zu versorgen oder die Bereitstellung von Streusalz sicherzustellen, zieht es aber aus staatspolitischer Sicht vor, das weitere Vorgehen in dieser Sache den Kantonen zu überlassen. Dazu ist zu bemerken, dass die Interessenlagen der Kantone und des Bundes hier nicht deckungsgleich sind. Die Unterhaltsdienste der Kantone und Gemeinden und nicht der Bund stehen in der operativen Verantwortung für den Winterdienst auf dem inländischen Strassennetz und haben entsprechend auch die strategischen Auftausalzreserven für ausserordentliche Winterphasen sicherzustellen. Dies trifft auch für das Autobahnnetz zu, das im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ins Eigentum des Bundes übergeht, da der betriebliche und der projektfreie bauliche Unterhalt und damit auch der Winterdienst auf diesen Strecken weiterhin durch die Kantone erfolgen soll (Art. 49 a Abs. 2 Bundesgesetz über die Nationalstrassen, Inkraftsetzung 1. Januar 2008).

Ergänzend ist festzuhalten, dass das Salzhandelsregal von den Kantonen und der VSR AG nur in seinem Kernbereich ausgeübt wird und nie irgendwelche Tendenzen bestanden, auch dem Regal vorgelagerte Tätigkeiten zu übernehmen. So liefert die VSR AG zur Vereinfachung der Verladelogistik (wie die ausländische Konkurrenz) zwar in der Regel «franko domizil», verfügt aber über keine eigenen Transportmittel. Die Bahntransporte übernimmt SBB Cargo und die LKW-Transporte werden jährlich neu ans inländische lokale Transportgewerbe in den Bezugsregionen vergeben. Ebenso steht es jedermann frei, von der VSR AG bezogenes Salz weiter zu veredeln, zu verpacken und zu selbst festgelegten Preisen weiter zu verkaufen.

Was von den Anliegen der Initianten in dieser Situation letztlich noch verbleibt, sind allgemeine ordnungspolitische Überlegungen. Eine Aufhebung des Salzhandelsregals allein aus diesem Grund rechtfertigt sich mit Blick auf die dargelegten grossen Risiken bei gleichzeitig fehlendem Nutzen für Kantone, Gemeinden, Konsumentinnen und Konsumenten nicht.

G. Zusammenfassung und Antrag

Unter den heutigen Regalbedingungen erbringt die VSR AG bedeutende Leistungen zu Gunsten der Kantone, Gemeinden, Konsumentinnen und Konsumenten, die sie in einem liberalisierten Markt nicht mehr erbringen könnte und die auch durch das Zusammenspiel mehrerer Anbieter in einem solchen Markt nicht in derselben Qualität und mit demselben Abdeckungsgrad zu verwirklichen wären.

Die Vorteile des Salzhandelsregals zeigen sich insbesondere in folgenden Bereichen:

Versorgungssicherheit mit Auftausalz für Schlüsselinfrastruktur Strasse

Die VSR AG bietet mit ihrer neuen, stark ausgebauten Lagerinfrastruktur seit Herbst 2005 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 immer europaweit knapp. Die Bezugswahlfreiheit nützt den Kundinnen und Kunden in solchen Zeiten nichts.

Vorteilhafte Gesamtkostenbilanz und schlanke Organisation für Kantone und Gemeinden

Die neuen Lager- und Verladeanlagen, die Nähe der VSR AG 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. Ein Wegfall des Regals würde insbesondere auf Gemeindestufe die Bildung neuer, umschlags- und investitionsökonomisch wenig sinnvoller, gemeinsamer Reservelager nach sich ziehen.

Ökologischer Grossmengentransport

In der Schweiz erfolgen heute 50% der Grossmengensalzlieferungen per Bahn (in Deutschland beispielsweise sind es weniger als 1%). Der Rest geht über verhältnismässig kurze Transportwege per LKW. International tiefe LKW-Transportkosten führten bei Regalfreigabe dazu, dass Salz aus dem Ausland über weite Distanzen bis zum Endabnehmer in der Schweiz auf der Strasse geliefert wird.

Fairer und konstanter (kalkulierbarer) Preis

Die VSR AG produziert und vertreibt unter Regalbedingungen hohe Salz mengen mit einer sehr schlanken Organisation (minimale Verkaufsorganisation, keine Werbeabteilung usw.). Die Preise sind konstant (z. B. für Auftausalz feste Winter-, Frühjahrs-, Sommerpreise, kein Preistrieb durch Salzverknappung). Unter Berücksichtigung der jüngsten Regalgebührensenkung (beim Auftausalz noch Fr. 1 pro Tonne) halten sie einem – zeitlich und örtlich nicht nur punktuell geführten – Vergleich mit dem Ausland stand.

Gesundheitsprävention

Unter Regalverhältnissen lassen sich die durch Beifügung von Jod und Fluorid zum Speisesalz angestrebten präventivmedizinischen Zielsetzungen am wirkungsvollsten erreichen. Die Schweiz erreicht heute mit grossem Abstand den höchsten Versorgungsgrad mit Jod-/Fluorsalz in Europa (88% des verkauften paketierte Speisesalzes). Die eidgenössische Lebensmittelgesetzgebung erlaubt die Beifügung von Jod und Fluorid zum Speisesalz, bietet aber keine Grundlage, Hersteller und Händler dazu zu verpflichten.

Die Salzausbeutung in der Schweiz ist ein langfristiges Geschäft. Zur Erschliessung neuer Salzlager für die künftige Ausbeutung wendet die VSR AG jährlich rund 2 Mio. Franken auf. Diese Mittel werfen erst Jahre später einen operativen Nutzen ab. Ebenfalls lange Abschreibungsdauern (bis 2025) erfordern die jüngsten Grossinvestitionen, welche die Unternehmung im Rahmen des durch das Konkordat bestimmten Versorgungsauftrages getätigt hat (u. a. Grosslagerhalle Saldome und neue Verladeinfrastrukturen für Bahn und Strasse). Die dafür 2004 und 2007 investierten Mittel belaufen sich auf rund 45 Mio. Franken. Bei einer kurz- oder mittelfristigen Aufhebung des Regals ist die Wirtschaftlichkeit dieser Grossinvestitionen stark gefährdet. Dies trifft insbesondere auch den Kanton Zürich als zweitgrössten Aktionär der VSR AG.

Aus diesen Gründen ist das Interesse des Kantons an einer funktionierenden VSR AG und am Fortbestand des Salzhandelsregals ungeboren. Dasselbe gilt auch für Städte und Gemeinden, die sich die Gesamtkosten und nicht nur den reinen – im Ausland bei Überkapazitäten während bestimmten Zeitfenstern allenfalls tieferen – Beschaffungspreis für Auftausalz vor Augen halten. Eine Liberalisierung bringt für Kantone, Gemeinden, Konsumentinnen, Konsumenten und die auf eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur angewiesene Wirtschaft keine bedeutsamen, nachhaltigen Verbesserungen, ist aber für alle Beteiligten mit sehr hohen Risiken verbunden. Eine Regalabschaffung allein aus ordnungspolitischen Gründen rechtfertigt sich unter diesen Umständen nicht.

Diese Beurteilung deckt sich mit der Haltung der Finanzdirektorenkonferenz, die sich am 19. Januar 2007 einstimmig für die Erhaltung des Salzhandelsmonopols ausgesprochen hat.

Der Regierungsrat beantragt deshalb in Übereinstimmung mit der Beschlussfassung der STGK vom 9. Februar 2007, es sei dem Kantonsrat die Ablehnung der vorliegenden Parlamentarischen Initiative zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

Die sehr ausführliche und umfassende Stellungnahme des Regierungsrates hat aufgezeigt, dass die Abschaffung des kantonalen Salzhandelsmonopols mit erheblichen Nachteilen für Kanton, Gemeinden und Konsumenten verbunden wäre. Mit der Senkung der Salzregalgebühren ab 1. April 2007 ist zudem eine wichtige Forderung der Initianten erfüllt. Ausserdem ist die Versorgungssicherheit mit Auftausalz durch die heutige Lagerkapazität der Schweizer Rheinsalinen landesweit garantiert. Deshalb spricht sich die Kommission in diesem speziellen Fall für die Beibehaltung des kantonalen Salzhandelsmonopols aus und lehnt die Parlamentarische Initiative ab.