

99.082

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Aufhebung
des Getreidegesetzes und zur Änderung
des Landesversorgungsgesetzes**

vom 4. Oktober 1999

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft die Entwürfe zur Aufhebung des Getreidegesetzes und zur Änderung des Landesversorgungsgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1995 P	95.3268	Wirtschaftliche Kriegsvorsorge. Aufhebung der Kartelle (N 15.6.95, Meyer Theo)
1998 P	98.3506	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (N 18.12.98, Jaquet-Berger)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. Oktober 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss
Der Bundeskanzler: François Couchepin

Übersicht

Teil I

Am 29. November 1998 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 29. April 1998 über einen befristet geltenden, neuen Getreideartikel (Art. 25 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung; Art. 196 Übergangsbestimmung Ziff. 6 nBV) deutlich gutgeheissen. Damit kann die Einführung des freien Markts beim Brotgetreide verwirklicht werden. Diese erfolgt durch die Aufhebung des Bundesgesetzes vom 20. März 1959 über die Brotgetreideversorgung des Landes (Getreidegesetz; SR 916.111.0) mit seinen Ausführungserlassen und die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die befristete Änderung des Getreidegesetzes (AS 1991 2629) sowie die Schaffung einer Übergangsbestimmung im Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1).

Teil II

Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz [LVG]; SR 531) enthält in Artikel 4 Absatz 3 den Hinweis, dass die Bestimmungen über die Haltung von Vorräten an Brotgetreide vorbehalten bleiben. Dieser Vorbehalt zu Gunsten des Getreidegesetzes ist deshalb notwendig, «weil Landesversorgungs- und Getreidegesetz die gleiche Materie unter gleichen Voraussetzungen regeln, nämlich die Lagerhaltung im Rahmen der ständigen Bereitschaft» (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung; BBl 1981 III 420 f.). Um die Pflichtlagerhaltung für Brotgetreide weiterhin sicherzustellen, muss mit der Aufhebung des Getreidegesetzes (und dessen Ausführungsbestimmungen) das Landesversorgungsgesetz entsprechend angepasst werden.

Das Landesversorgungsgesetz kennt eine obligatorische Pflichtlagerhaltung nur für Importprodukte, während das Getreidegesetz für die Brotgetreidepflichtlagerhaltung neben Import- auch Inlandgetreide heranzieht. Nach dem Landesversorgungsgesetz werden heute die Importeure mit dem Einfuhrbewilligungssystem zur Lagerhaltung verpflichtet. Eine solche Bewilligung erhält nur, wer mit dem Bund einen Pflichtlagervertrag abschliesst. Die Überführung der Brotgetreidepflichtlagerhaltung ins Landesversorgungsrecht bedingt jedoch ein System, das sich für die Erfassung der Lagerpflicht sowohl von Inland- wie aber auch von Importprodukten eignet. Danach soll zur Lagerhaltung verpflichtet werden können, wer importierte oder im Inland hergestellte oder verarbeitete Waren zum ersten Mal in Verkehr bringt. Die lagerpflichtigen Kreise werden vom Bundesrat bestimmt, wobei diese Kreise aus Gründen der Praktikabilität möglichst eng gehalten werden sollen. Während für die Inlandprodukte das System des ersten Inverkehrbringens von Anfang an zwingend eingeführt werden muss, kann der Bundesrat für die einzelnen Importprodukte aber weiterhin das System der Einfuhrbewilligung zur Erfassung der Lagerpflicht beibehalten, es sei denn, die betreffende Branche wünscht einen Systemwechsel oder

internationales Recht zwingt die Schweiz zu einem solchen Wechsel, etwa im Rahmen von GATT/WTO oder der EU.

Die Änderung des Landesversorgungsgesetzes bietet auch die Gelegenheit, andere Revisionspunkte aufzunehmen: So soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz ergreifen zu können, wenn er dazu auf Grund internationaler Abkommen zur Versorgungssicherung verpflichtet wird, und zwar selbst dann, wenn die strengen Voraussetzungen dafür nach dem Landesversorgungsgesetz (Art. 26ff. LVG) noch nicht unbedingt erfüllt wären. So könnte er heute durch die Internationale Energieagentur (IEA), deren Mitglied die Schweiz seit 1975 ist, zur Freigabe von Pflichtlagern verpflichtet werden. Darüber hinaus ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz auf Grund ihrer neuen sicherheitspolitischen Ausrichtung im Sinne von «Sicherheit durch Kooperation» später ähnliche Verpflichtungen eingehen will. Durch diese Kompetenzdelegation wird auch diesbezüglich eine günstige, zukunftsweisende Voraussetzung geschaffen.

Schliesslich wird diese Gesetzesrevision zum Anlass genommen, um im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreorganisation die erforderlichen Anpassungen des Landesversorgungsgesetzes hinsichtlich der Reorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung vorzunehmen. Diese zielt auf eine stärkere Zuweisung der Verantwortung der Wirtschaft für die Versorgung und eine Entlastung des Bundesrates von nicht prioritären Aufgaben.

Der Bundesrat hat die Aufhebung des Getreidegesetzes und die Änderung des Landesversorgungsgesetzes in seine Zielsetzung für das Jahr 1999 aufgenommen.

Botschaft

Teil I: Aufhebung des Getreidegesetzes

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik (BBl 1996 IV 1) hatte die zweite Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002) zum Gegenstand. In deren Zentrum stand die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors. Die Liberalisierung der Brotgetreideordnung und die Vereinheitlichung des inländischen Markts für Brot- und Futtergetreide liessen sich mit dem damals geltenden, stark versorgungspolitisch motivierten Artikel 23^{bis} der Bundesverfassung nicht verwirklichen. Deshalb wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2002 mit dem Bundesbeschluss vom 29. April 1998 über einen befristet geltenden Getreideartikel eine neue, bis Ende des Jahres 2003 geltende Verfassungsgrundlage geschaffen (Art. 25 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung; Art. 196 Übergangsbestimmung Ziff. 6 nBV), die eine Weiterführung der heutigen Regelung (Getreidegesetzgebung) für eine Übergangsphase wie auch deren Ablösung erlaubt. Nachdem Volk und Stände diesen Bundesbeschluss in der Abstimmung vom 29. November 1998 deutlich gutgeheissen haben, kann die Einführung des freien Markts beim Brotgetreide verwirklicht werden. Diese erfolgt durch die Aufhebung des Bundesgesetzes vom 20. März 1959 über die Brotgetreideversorgung des Landes (Getreidegesetz; SR 916.111.0) und seiner Ausführungserlasse, die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die befristete Änderung des Getreidegesetzes (AS 1991 2629) sowie die Schaffung einer Übergangsbestimmung im Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1). Im Interesse des Produktionsstandorts Schweiz und der inländischen Mühlenwirtschaft wird die Liberalisierung schrittweise eingeführt.

12 Ergebnisse der Vernehmlassung

121 Überblick

Im April 1999 lud das EVD das Bundesgericht, die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie interessierte Organisationen ein, sich bis Anfang Juli 1999 zu den Vorentwürfen zur Aufhebung des Getreidegesetzes und zur Änderung des Landesversorgungsgesetzes zu äussern. Insgesamt wurden 136 Stellen begrüsst, von denen 76 geantwortet haben. Zusammen mit den Vernehmlassungen von drei nicht eingeladenen Organisationen haben insgesamt 79 Teilnehmer Stellung genommen, nämlich: 25 Kantone, 5 Parteien, wovon sämtliche Bundesratsparteien, 42 Organisationen der Wirtschaft und Firmen sowie 7 Pflichtlagerorganisationen. In den rund zwei Dutzend konkreten Äusserungen zum Vorgehen bei der Aufhebung des Getreidegesetzes gibt es keine grundsätzliche Opposition.

Drei Kantone (JU, TG, VD), zwei politische Parteien (CVP, LPS) und vier Wirtschaftsorganisationen (fenaco, SBV, SGPV und SSPV) sind gegen die Weiterführung der Übernahmepflicht der Müller nach dem 30. Juni 2001, weil ein Neben-

einander von zwei verschiedenen Marktsystemen den inländischen Markt belasten würde.

Das «Windhundverfahren» (Verteilung des Zollkontingents nach der Reihenfolge des Eingangs der Gesuche) beim Zollkontingent von Weichweizen wird von zwei Kantonen (VD, AG), einer politischen Partei (SP) und vier Wirtschaftsorganisationen (DSM, FIAL, VSG und VSGF) abgelehnt, da dieses System eine Marktverzerrung bewirken würde. Vereinzelt äussert man sich sogar gegen eine Regelung der Verteilung des Zollkontingents.

Lediglich ein Kanton (VD) ist gegen die Ergänzung von Artikel 20 Landwirtschaftsgesetz (Einbezug des Garantiefondsbeitrags bei der Berechnung des Zollansatzes), weil dadurch letztlich die Kosten der Produzenten erhöht würden.

Der Dachverband Schweizerischer Müller (DSM) spricht sich dafür aus, dass die noch vorhandenen Aktiven des Fonds, der während der Kontingentierung des Backmehlausstosses von den Müllern geöffnet wurde, zurzeit noch rund 700 000 Franken, zwar richtigerweise weiterhin zur Information und Aufklärung über das Brot als gesundes und wichtiges Grundnahrungsmittel verwendet wird, jedoch nicht durch den Bund, sondern durch die vom DSM vertretenen Müller.

122 Würdigung

Der Bund ist bis zum 30. Juni 2001 gesetzlich gehalten, sein Pflichtlager, den so genannten Grundvorrat von rund 100 000 Tonnen Brotgetreide, sicherzustellen. Damit der Übergang von den administrierten Preisen zum liberalisierten Markt möglichst geordnet vollzogen werden kann, ist eine zeitlich befristete Weiterführung der Übernahmepflicht der Müller nach dem 30. Juni 2001 zweckmässig. Der Bund wird auf Grund der geltenden Regelung in den Monaten Juli und August 2001 praktisch alleiniger Anbieter von Brotgetreide sein. Die Handelsmüller sind aus Gründen der Qualität darauf angewiesen, altertuge (Ernte 2000) Ware mindestens für die Monate Juli, August und September 2001 beziehen zu können, was unter Wahrung der Gleichbehandlung mit dieser Regelung ermöglicht wird. Die Gegner der Weiterführung der Übernahmepflicht verkennen, dass auch der Bund daran interessiert ist, die am 30. Juni 2001 noch vorhandenen Vorräte möglichst rasch zu liquidieren. Deshalb wird in der Übergangsbestimmung des Landwirtschaftsgesetzes die Fortführung der Übernahmepflicht der Müller bis zum 15. September 2001 befristet.

Mit der Aufhebung des Getreidegesetzes am 30. Juni 2001 wird am 1. Juli 2001 Artikel 55 des Landwirtschaftsgesetzes in Kraft treten (vgl. Art. 187 Abs. 15 Landwirtschaftsgesetz). Nach Absatz 1 dieser Bestimmung trifft der Bund die zur Erhaltung einer angemessenen Versorgung mit inländischem Getreide notwendigen Massnahmen an der Grenze. Eine Regelung der Verteilung des Zollkontingents Weichweizen ist somit angezeigt. Weil die Verteilung nach der Reihenfolge des Eingangs der Gesuche als «marktverzerrend» kritisiert wird, soll eine Versteigerungslösung angestrebt werden.

Zur Berücksichtigung des Garantiefondsbeitrags bei der Festlegung der Zollansätze im Rahmen des Schwellenpreissystems (Art. 20 Landwirtschaftsgesetz) ist festzuhalten, dass der Bundesrat bereits in der Einfuhrverordnung Saatgetreide und Futtermittel (SR 916.112.211) diesen Beitrag einbezogen hat. Somit handelt es sich bei dieser Anpassung um eine notwendige Bereinigung der gesetzlichen Grundlage.

Der Bundesrat hat am 21. Dezember 1988 beschlossen, dass die Verwaltung (heute das Bundesamt für Landwirtschaft) die noch vorhandenen Aktiven aus den Abgaben, die während der Kontingentierung des Backmehlausstosses erhoben wurden, zur Information und Aufklärung über das Brot als gesundes und wichtiges Grundnahrungsmittel verwendet (vgl. Art. 79 Allgemeine Verordnung vom 16. Juni 1986 zum Getreidegesetz; SR 916.111.01). Aus den noch vorhandenen Mitteln dieses Fonds soll das Bundesamt für Landwirtschaft auch weiterhin den jährlichen Mitgliederbeitrag von 50 000 Franken an den Verein Schweizerische Brotinformation (SBI) entrichten. Da dieser Verein auch die Interessen der Müllerschaft wahrt, wird diese Form der Verwendung der Gelder auch den Zielsetzungen des DSM dienen, der im Übrigen Mitglied der SBI und in deren Vorstand vertreten ist.

13 Weiteres Vorgehen

131 Übergang zum freien Markt

Die neuen Marktordnungen bei den übrigen landwirtschaftlichen Produkten, die Erhaltung des Standorts Schweiz für die Nahrungsmittelindustrie sowie der zunehmende Vertragsanbau sprechen dafür, das Getreidegesetz auf den 30. Juni 2001 aufzuheben. Damit wird auf Grund der Übergangsbestimmung von Artikel 187 Absatz 15 des Landwirtschaftsgesetzes dessen Artikel 55 in Kraft treten.

Das bedeutet, dass der Bund noch das Brotgetreide aus den Ernten 1999 und 2000 den Produzenten zu vom Bundesrat festgelegten Übernahmepreisen abnimmt. Um in preislicher Hinsicht einen geordneten Übergang von der heutigen Brotgetreideordnung zum freien Markt sicherzustellen, insbesondere aber zwecks Gewährleistung der Qualität des Getreides für die Handelmöhlen, soll die Übernahmepflicht der Müller nach dem 30. Juni 2001 noch befristet bis zum 15. September 2001 weitergeführt werden können, womit auch die Liquidation der freien Vorräte des Bundes ermöglicht wird.

Damit der Bund trotz der Aufhebung des Getreidegesetzes die Übernahmepflicht der Müller weiterführen und seine Liquidations- und Kontrollaufgaben – wie beispielsweise die Abrechnung der letzten Ernte, den Verkauf der bundeseigenen Silos und Getreidemagazine, die Behandlung allfälliger Straffälle – zu Ende führen kann, wird das Landwirtschaftsgesetz entsprechend angepasst, das heisst, durch eine weitere Übergangsbestimmung ergänzt.

132 Vorratshaltung

Die Pflichtlagerhaltung für Brotgetreide wird neu in der Landesversorgungsgesetzgebung geregelt. Dabei ist eine wesentliche Vereinfachung und eine hohe Substituierbarkeit anzustreben. Beim Getreide (ohne Hartweizen und Spezialgetreide) wird dies durch eine schrittweise Verlagerung auf mahlfähigen Weichweizen erfolgen. Die Futtergetreidepflichtlager sind weiter zu reduzieren beziehungsweise längerfristig vollständig abzubauen, und sie werden künftig abgedeckt durch genügend grosse Pflichtlager an mahlfähigem Weichweizen, der – soweit nicht zwingend für die menschliche Ernährung reserviert – in der Krise auch als Tierfutter verwendet werden kann.

Die Einzelheiten der künftigen Getreidepflichtlagerhaltung werden durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg geregelt, so wie dies im Pflichtlagerbericht 1999 dargestellt sein wird. Die Finanzierung dieser Pflichtlager richtet sich ausschliesslich nach den Vorschriften von Artikel 6 ff. des Landesversorgungsgesetzes (SR 531). Siehe dazu Teil II der Botschaft.

133 Wahrung der Interessen der Verbraucher

Die Mehl- und Brotpreisüberwachung stützt sich künftig auf das Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (SR 942.20). Im Rahmen dieses Gesetzes wird es sich um eine rein wettbewerbspolitische Überwachung handeln, weshalb die Getreide-, Mehl- und Brotpreise zusätzlich der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Preisbeobachtung im Landwirtschaftsbereich (SR 942.31) unterstellt werden.

134 Getreideverkehr

134.1 Allgemeines

Mit der Aufhebung des Getreidegesetzes werden der inländische Brot- und Futtergetreidemarkt zu einer einheitlichen Marktordnung zusammengeführt. Somit ist auch die Verteilung der Zollkontingente Hart- und Weichweizen unter dem Gesichtspunkt der aktuellen Prämissen anzupassen. Später sollen im Rahmen der nächsten WTO-Runde die Verteilung und die Bewirtschaftung der Getreidezollkontingente neu überprüft werden.

134.2 Hartweizen

In der Botschaft zur Reform der Agrarpolitik (BBl 1996 IV 175 f.) wurde in Aussicht gestellt, die im Rahmen der WTO notifizierten Zollkontingente für Hart- und Weichweizen anzuwenden und sie auf dem Weg der Versteigerung zu verteilen. Dies wäre mit einer Verteuerung der Ware verbunden. Deshalb wird beim Hartweizen beabsichtigt, die Verteilung des Zollkontingents von 110 000 Tonnen nach der Reihenfolge des Eingangs der Gesuche («Windhundverfahren») beim Bundesamt für Landwirtschaft vorzunehmen. Zudem ist vorgesehen, durch eine verwendungsabhängige Zollbegünstigung (Verfahren nach Art. 40 der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz; SR 631.01) zu erreichen, dass der importierte Hartweizen primär für die Teigwarenherstellung verwendet wird. Damit soll verhindert werden, dass die preislich privilegierten Hartweizenimporte den inländischen Futtermittel- und Backmehlmarkt unterlaufen.

134.3 Weichweizen

Das Weichweizen-Zollkontingent beträgt 70 000 Tonnen. Bei der zu erwartenden Preissituation (Angleichung des Niveaus von Marktpreis für Inlandware und Importpreis) wird das Interesse an diesem Kontingent abnehmen. Deshalb und auf

Grund der Vernehmlassung wird beabsichtigt, das Zollkontingent Weichweizen mittels Versteigerung zu verteilen. Dadurch soll der Nachfrage der sehr verschiedenen Interessenten für Importweizen Rechnung getragen werden.

2 Besonderer Teil

21 Aufhebung des Getreidegesetzes

Das Getreidegesetz wird auf den 30. Juni 2001 aufgehoben werden. Damit wird Artikel 55 des Landwirtschaftsgesetzes, welcher den Grenzschutz, die Erschliessung und Entlastung des inländischen Getreidemarkts regelt, am 1. Juli 2001 in Kraft treten (vgl. Art. 187 Abs. 15 Landwirtschaftsgesetz).

22 Verlängerung des Bundesbeschlusses über die befristete Änderung des Getreidegesetzes

Im Rahmen des Agrarpakets 95 (BBl 1995 IV 629) wurde der Bundesbeschluss vom 21. Juni 1991 über die befristete Änderung des Getreidegesetzes (AS 1991 2629) – die Lenkungsmaßnahmen im Pflanzenbau betreffend – bis zur Integration des Getreidegesetzes ins Landwirtschaftsgesetz, längstens aber bis zum 31. Dezember 2000 verlängert (AS 1996 2736). Weil noch die Ernte 2000 nach der alten Ordnung abgewickelt und das Getreidegesetz deshalb erst am 30. Juni 2001 aufgehoben wird, ist der Bundesbeschluss bis zu diesem Zeitpunkt zu verlängern.

23 Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

231 Garantiefondsbeiträge (Art. 20)

Gemäss Artikel 20 des Landwirtschaftsgesetzes kann der Bundesrat für einzelne landwirtschaftliche Erzeugnisse Schwellenpreise festlegen. Der Schwellenpreis entspricht dem angestrebten Importpreis, bestehend aus dem Preis franko Schweizer-grenze und dem Zoll. Die Garantiefondsbeiträge sind dabei nicht berücksichtigt. Der Bundesrat hat den Garantiefondsbeitrag für den Bereich Futtermittel für die Berechnung herangezogen, weil sonst der Importpreis höher gewesen wäre als der Schwellenpreis. Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes ergibt sich nun die Gelegenheit, die Rechtslage auf Gesetzesstufe zu bereinigen. Artikel 20 des Gesetzes wird somit in dem Sinne ergänzt, dass nicht nur allfällige Garantiefondsbeiträge, sondern weitere mögliche Abgaben bei der Berechnung der Zollansätze berücksichtigt werden können.

232 Übergangsbestimmungen (Art. 187a)

Wie bereits oben (Ziff. 21) erwähnt, werden das Getreidegesetz und seine Ausführungserlasse auf den 30. Juni 2001 aufgehoben. Um einerseits beim Übergang von einer Ernte zur andern die Qualität des Getreides für die Müller zu gewährleisten und um andererseits in preislicher Hinsicht einen geordneten Übergang von der

heutigen Brotgetreideordnung zum liberalen Markt sicherzustellen, wird die Übernahmepflicht der Handelsmüller nach dem 30. Juni 2001 für die Liquidation der freien Vorräte des Bundes in modifizierter Form bis 15. September 2001 weitergeführt. Die per Stichtag 1. Januar 2001 anerkannten Handelsmüller werden das beim Bund noch vorhandene Brotgetreide anteilmässig zu übernehmen haben. Verstösse gegen die Übernahmepflicht werden nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311.0) geahndet, wobei die Bezugspflicht trotzdem zu erfüllen ist (Art. 187 Abs. 1). Die Verkaufspreise werden wie bisher vom Bundesrat festgesetzt. Sie basieren jedoch nicht mehr auf den Selbstkostenpreisen des Bundes, sondern auf den Gestehekosten für gleichwertiges Auslandgetreide und auf den für die Inlandernte 2001 zu erwartenden Marktpreisen (Art. 187 Abs. 2).

Die Pflicht zur Sicherheitsleistung der Müller bleibt bis zur Schlussabrechnung mit jeder Handelsmühle bestehen (Art. 187 Abs. 3). Zudem wird das Bundesamt für Landwirtschaft in der Übergangsphase auch weiterhin die Geschäfte besorgen und die Entscheide treffen, die aus der Aufhebung der bestehenden Brotgetreidemarkordnung erwachsen, soweit nicht andere Stellen damit beauftragt sind (Art. 187 Abs. 4). Die noch vorhandenen Aktiven des Fonds, der während der Kontingentierung des Backmehlausstosses von den Müllern geäufnet wurde (zurzeit rund Fr. 700 000.–), werden vom Bundesamt für Landwirtschaft weiterhin zur Information und Aufklärung über das Brot als gesundes und wichtiges Grundnahrungsmittel verwendet (Art. 187 Abs. 5).

24 Anpassung des Zolltarifgesetzes und der Liste LIX Schweiz–Liechtenstein

Die Aufhebung des Getreidegesetzes bedingt eine Änderung des Generaltarifs (GT). Mit der Zusammenführung des inländischen Markts für Brot- und Futtergetreide entfällt die Notwendigkeit der Denaturierung von Brotgetreide zu Futterzwecken. Im GT wird zwischen denaturiertem und nicht denaturiertem Getreide unterschieden. Auf den Zeitpunkt der Aufhebung des Getreidegesetzes ist daher der GT anzupassen. Da es sich um eine technische Anpassung handelt, welche dem Bundesrat keinen Spielraum lässt, wird er ermächtigt, die Anpassung des GT zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen.

Der Bundesrat wird ausserdem allfällige Änderungen der Liste LIX Schweiz–Liechtenstein des Protokolls von Marrakesch vom 15. April 1994 zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994 (GATT/WTO; SR 0.632.20; AS 1995 2148), die sich aus dieser Situation ergeben, in die Wege leiten, gegebenenfalls mit den interessierten Handelspartnern Verhandlungen führen und nach deren Abschluss das Resultat dem Parlament unterbreiten.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Nach der Eingliederung der damaligen Eidgenössischen Getreideverwaltung in das Bundesamt für Landwirtschaft per 1. Juni 1993 sind im Hinblick auf die Liberalisierung der Brotgetreideordnung von 1996 bis heute in diesem Amt viereinhalb Stellen

abgebaut worden; eine weitere folgt auf den 1. Januar 2000. Nach Beendigung der Abschlussarbeiten für die Ernte 2000 und nach Umsetzung der Übergangsregelung werden per 1. Januar 2002 nochmals fünfzehn Stellen frei. Die übrigen Bundesbediensteten aus dem Bereich Brotgetreide wurden bereits oder werden noch im Rahmen der neuen, sich aus der Reform der Agrarpolitik ergebenden Prioritäten und Aufgaben des Bundesamtes für Landwirtschaft kontinuierlich intern versetzt.

Einnahmen aus dem Verkauf der sechs bundeseigenen Getreidesilos und -magazine oder allenfalls der Nettoertrag aus deren Vermietung fallen in die allgemeine Bundeskasse. Dies gilt auch für den Erlös aus der vollständigen Liquidation der Getreidevorräte des Bundes im dritten Quartal des Jahres 2001. Der Gesamtbetrag lässt sich zurzeit nicht bestimmen, dürfte aber um 50 Millionen Franken betragen.

Mit der Aufhebung des Getreidegesetzes wird es ab 1. Juli 2001 nicht mehr möglich sein, die Personalkosten der im Bundesamt für Landwirtschaft verbleibenden Bundesbediensteten als Selbstkosten des Bundes auf den Verkaufspreis des Inlandgetreides an die Handelsmühlen zu überwälzen. Deshalb müssen auf den genannten Zeitpunkt global 1,458 Millionen Franken pro Jahr aus dem aufgehobenen Personalbudget Brotgetreide in das allgemeine Personalbudget des Bundesamtes für Landwirtschaft überführt werden.

Für die Kantone hat die Vorlage nur geringe personelle und finanzielle Auswirkungen. Diese betreffen die Kantone Graubünden und Wallis, die für die Mitwirkung bei der Durchführung der Getreidegesetzgebung, insbesondere der Übernahme des Inlandgetreides, eigene Zentralen betrieben haben und vom Bund für deren Aufwand mit insgesamt 39 000 Franken entschädigt worden sind.

32 Auswirkungen auf die Informatik

Verschiedene Applikationen, die im Zusammenhang mit der Übernahme und Verwertung der inländischen Brotgetreideernte durch den Bund notwendig waren, werden mit der Schlussabrechnung der Ernte 2000 oder nach Umsetzung der Übergangsregelung hinfällig.

4 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung 1995–1999 wurde vorgesehen, gleichzeitig mit der Revision der Landwirtschaftsgesetzgebung auch den Getreideartikel der Bundesverfassung (Art. 23^{bis}) zu revidieren, damit die Voraussetzung für eine Liberalisierung des Getreidemarkts geschaffen wird (BBl 1996 II 314).

5 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vorlage steht im Einklang mit den Normen des europäischen Rechts und mit den Regeln des GATT/WTO, insbesondere mit dem Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (SR 0.632.20).

6 Verfassungsmässigkeit

Die Aufhebung des Getreidegesetzes und die Übergangsbestimmung zum Landwirtschaftsgesetz sind im Einklang mit dem befristet geltenden, neuen Getreideartikel der Bundesverfassung (Art. 25 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung; Art. 196 Übergangsbestimmung Ziff. 6 nBV).

Teil II: Änderung des Landesversorgungsgesetzes

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Auf Grund schwerer Versorgungsmängel während des Ersten Weltkriegs traf der Bund Ende der Zwanziger-, Anfang der Dreissigerjahre Vorkehrungen zur Sicherstellung der Brotgetreideversorgung, indem er eine Vorratshaltung an Brotgetreide unter staatlicher Regie aufbaute. Gleichzeitig förderte er den Getreideanbau. Dadurch erhielt diese Vorsorgemassnahme neben ihrer ursprünglich versorgungspolitischen Dimension auch eine wesentlich agrarpolitische Ausrichtung. Bis heute hat deshalb die Getreideversorgung eine separate, mit der später ins Leben gerufenen Landesversorgung nicht kongruente Verfassungs- und Gesetzesgrundlage.

Angesichts der zunehmenden politischen Spannungen in den Dreissigerjahren begann der Bund auch auf anderen Gebieten Vorsorge zu treffen und schaffte dafür die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen im Sicherstellungsgesetz vom 1. April 1938 (BS 10 799). Die Lagerhaltung an lebenswichtigen Gütern wurde nach Kräften gefördert, wobei der Bund nicht nur eigene Lager öffnete, sondern vor allem die Privaten zur Lagerhaltung von lebenswichtigen Gütern zwang. Das war der Beginn der obligatorischen Pflichtlagerhaltung. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Pflichtlagersystem verfeinert und im Kriegsvorsorgegesetz vom 30. September 1955 institutionalisiert (AS 1956 85). Die damalige Bedrohungslage und die Erfahrungen aus dem Ersten und Zweiten Weltkrieg hatten zur Folge, dass die Vorsorgemassnahmen allein unter wehrwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben wurden.

Erst die zunehmende Verflechtung der internationalen Märkte, die verstärkte internationale Arbeitsteilung bei der Produktion und die dadurch zusätzlich geschaffenen wirtschaftlichen Abhängigkeiten liessen spätestens nach der Ölkrise von 1973 erkennen, dass die Instrumente der Landesversorgung nicht mehr allein zur Behebung von Versorgungslücken bei einer militärischen Bedrohung dienen können, sondern dass diese auch bei Versorgungsstörungen auf Grund von wirtschaftspolitischen, technischen und anderen, nicht sicherheitspolitisch motivierten Gründen zur Überbrückung von Versorgungsengpässen heranzuziehen sind. Diese Neuorientierung der Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft mündete Anfang der Achtzigerjahre in eine *umfassende Landesversorgungspolitik*, deren Akzent sich zusehends auf die wirtschaftlichen Versorgungsrisiken verschob. Die Grundlage bildet die 1980 revidierte Verfassungsnorm von Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe e BV¹ und das Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982 (SR 531). Dieses stellte eine klare Abkehr von der traditionellen Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft dar, hin zu einer modernen Versorgungspolitik, welche auch Versorgungsrisiken mit wirtschaftlichem Hintergrund ausserhalb machtpolitischer und kriegerischer Bedrohungsszenarien Rechnung trägt. Die damalige Öffnung der Landesversorgung war zukunftsweisend und die gesetzgeberische Zielsetzung hat sich durch die seither eingetretene weltpolitische Entwicklung nach dem Ende des Kalten Krieges und der verstärkten Globalisierung der Märkte als grundsätzlich richtig bestätigt.

¹ Art. 102 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (AS 1999 2556)

Die materielle Ausgestaltung des Landesversorgungsgesetzes entspricht jedoch dem wirtschafts- und handelspolitischen Umfeld der Achtzigerjahre mit einer noch relativ starken binnenwirtschaftlichen Ausrichtung, bei der die Landesgrenze eine besondere Rolle spielte. Seither hat die Globalisierung der Wirtschaft die weltweite Arbeitsteilung in der industriellen Produktion stark vorangetrieben, sodass heute ein Produkt kaum mehr vollständig im eigenen Land hergestellt wird. Bevor es in den Markt gelangt, passiert es unter Umständen die Grenze mehrmals als Roh-, Halb- oder Fertigprodukt. Die fortgeschrittene Liberalisierung der Märkte hat diese Hürde in den vergangenen Jahren vor allem durch multilaterale Handelsabkommen im Rahmen des WTO/GATT, aber mittelbar auch durch die verstärkte Integration der EU zusehends durchlässiger werden lassen. Selbst bisher weitgehend geschützte Bereiche wie die Landwirtschaft müssen sich immer mehr öffnen und dem internationalen Wettbewerb stellen. Im Inland drängt die Liberalisierung den staatlichen Interventionismus immer mehr zurück und führt so unter anderem zur Aufhebung der staatlichen Getreidemarktordnung und damit auch der weitgehend staatlich geprägten Brotgetreidelagerhaltung.

Die Aufhebung der Brotgetreidelagerhaltung bildet den unmittelbaren Anlass und den Ausgangspunkt für eine Änderung des Landesversorgungsgesetzes (SR 531). Nach der Aufhebung des Getreideartikels 23^{bis} der Bundesverfassung durch Volk und Stände am 29. November 1998 und im Hinblick auf die Aufhebung des Getreidegesetzes (SR 916.111.0) bis spätestens Ende 2003 gilt es, für die Brotgetreidepflichtlagerhaltung im Landesversorgungsrecht eine neue Grundlage zu schaffen. Dabei führt der Umstand, dass die Brotgetreidelagerhaltung wesentlich auf der Inlandproduktion beruht, zu einer grundsätzlichen Neuausrichtung der heute noch ausschliesslich auf dem Import beruhenden Pflichtlagerhaltung.

Die enge internationale Verflechtung der Wirtschaft zwingt auch zu vermehrter internationaler Kooperation im Bereiche der Versorgungssicherung, so wie dies bei der Erdölversorgung bereits seit Jahren im Rahmen der Internationalen Energie-Agentur (IEA) der Fall ist. Mit dieser Vorlage soll nun eine bestehende Lücke geschlossen werden, damit die Schweiz künftig in einer Versorgungskrise ihren internationalen Vertragspflichten auch dann nachkommen kann, wenn die strengen Voraussetzungen einer machtpolitischen Bedrohung oder einer schweren mengenmässigen Versorgungsstörung im eigenen Land (Art. 23 ff. oder Art. 26 ff. LVG) noch nicht unbedingt gegeben sind.

Die Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten verlangen entsprechende Anpassungen auch hinsichtlich der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Im Rahmen der Verwaltungsreform (REODEC) wurde das Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und damit auch die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung einer eingehenden Überprüfung unterzogen. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist eine Straffung der Strukturen und eine klarere Zuweisung der Versorgungsverantwortung an die Privatwirtschaft. Diese Reform bedingt gewisse Anpassungen organisatorischer Bestimmungen des Landesversorgungsgesetzes.

Mit dieser Vorlage werden nunmehr vier Ziele verfolgt:

- Zunächst soll nach der Aufhebung des Getreideartikels 23^{bis} der Bundesverfassung und des Getreidegesetzes eine gesetzliche Grundlage für die Brotgetreidepflichtlagerhaltung geschaffen werden, welche überwiegend aus

der Inlandproduktion alimentiert wird und für die das geltende Landesversorgungsgesetz keine ausreichende Grundlage bietet.

- Für den unerlässlichen Einbezug bestimmter Inlandprodukte in die Pflichtlagerhaltung soll ein geeignetes System zur Erfassung der Lagerpflichtigen bereitgestellt werden. Dieses System soll auch die Erfassung der Lagerpflicht für entsprechende Importprodukte nach denselben Grundsätzen gestatten und die Aufhebung der heutigen Grenzbindung dort ermöglichen, wo dies auf Grund internationalen Rechts nötig wird.
- Die Schweiz soll ferner in die Lage versetzt werden, ihren Verpflichtungen auf Grund bestehender internationaler Verträge zur Sicherung der Versorgung wie heute im Rahmen der IEA nachzukommen. Dafür soll dem Bundesrat die Kompetenz zur Ergreifung von Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz für Fälle erteilt werden, in denen die strengen Bedingungen des geltenden Landesversorgungsgesetzes, nämlich das Vorliegen einer machtpolitischen Bedrohung oder einer schweren mengenmässigen Versorgungsstörung im eigenen Land (Art. 23ff. oder Art. 26ff. LVG) noch nicht unbedingt gegeben sind.
- Schliesslich soll die Gelegenheit benützt werden, um die im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform erforderlichen organisatorischen Anpassungen an die veränderten wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten vornehmen zu können. So sind bestimmte Kompetenzdelegationen zur Entlastung des Bundesrates sowie die für die Realisierung der Verwaltungsreform im Bereiche der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung notwendigen formellen Änderungen vorzunehmen.

12 Vorverfahren und Vernehmlassung

Der Revisionsentwurf wie er im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens den interessierten Kreisen vorgelegt worden ist, wurde seinerzeit durch eine interne Arbeitsgruppe unter Beizug direkt interessierter Kreise vorbereitet. Anfang April 1999 lud das EVD das Bundesgericht, die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie interessierte Organisationen ein, sich bis Anfang Juli 1999 zum Vorentwurf (VE) zu äussern. Insgesamt wurden 136 Stellen begrüsst, von denen 76 geantwortet haben. Zusammen mit den Stellungnahmen von drei nicht eingeladenen Organisationen haben sich insgesamt 79 Teilnehmer vernehmlassen, nämlich: 25 Kantone, 5 Parteien, wovon sämtlich Bundesratsparteien, 42 Organisationen der Wirtschaft und Firmen sowie 7 Pflichtlagerorganisationen.

Die dabei zum Ausdruck gebrachte Beurteilung des Vorentwurfs lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die überwiegende Mehrheit der Kantone, Parteien und Organisationen anerkennt die Notwendigkeit einer Revision des Landesversorgungsgesetzes. Teils wird mit Blick auf den sicherheitspolitischen Bericht vorerst ein engerer Rahmen gewünscht, teils wird umgekehrt eine umfassende Revision verlangt, allerdings ohne klare Zielsetzungen zu nennen. Verschiedentlich wird verlangt, zuerst den sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates abzuwarten. Einzelne Organisationen lehnen die Revision des Landesversorgungsgesetzes gänzlich ab. Sie argumentieren im Wesentlichen, nach der Aufhebung des Getreidegesetzes könne das Inlandgetreide auch ohne Änderung des Landesversorgungsgesetzes, allein durch Verordnung des Bundesrates der obligatorischen Pflichtlagerhaltung unterstellt werden.

Unbestritten blieb in sämtlichen Stellungnahmen die Unterstellung der Brotgetreidepflichtlagerhaltung unter das Landesversorgungsrecht. Angesichts der in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Inlandernten beim Getreide wird vor allem der Einbezug der Inlandproduktion in die Pflichtlagerhaltung nach dem Landesversorgungsgesetz als unabdingbar erachtet. Verschiedentlich wird gefordert, auf den im Zusammenhang mit dem Pflichtlagerbericht 99 in Aussicht gestellten Abbau der Futtermittelgetreidepflichtlager zu verzichten, ein Thema, das jedoch nicht Gegenstand dieser Vorlage ist.

Indessen wurde vornehmlich aus der Lebensmittelbranche und aus agrarischen Kreisen, aber auch von vier Kantonen, von den Parteien sowie von zwei Spitzenverbänden mit weitgehend gleich- oder ähnlich lautenden Formulierungen Kritik am Vernehmlassungsentwurf geübt. Die Hauptkritik bezieht sich auf eine eher technische Frage, nämlich auf die Einführung des Systems des ersten Inverkehrbringens von Gütern, die der Pflichtlagerhaltung unterliegen, beziehungsweise auf die Aufhebung der bisherigen Einfuhrbewilligungspflicht für Importgüter nach dem so genannten Generaleinfuhrbewilligungssystem (GEB). Es wird befürchtet, das System des ersten Inverkehrbringens sei noch zu wenig ausgereift und biete deshalb nicht die notwendige Gewähr für eine konsequente Durchsetzung der Pflichtlagerhaltung und der Erhebung der Garantiefondsbeiträge sowohl bei Importgütern wie aber insbesondere auch bei den Inlandprodukten. Es wird deshalb verlangt, entweder vorläufig auf das System des ersten Inverkehrbringens zu verzichten oder im Gesetz die Möglichkeit eines Nebeneinanders beider Systeme zu schaffen, die es dem Bundesrat erlauben würde, erst bei Bedarf branchenweise das System des ersten Inverkehrbringens in Kraft zu setzen.

Diese Forderung wird letztlich von der Sorge getragen, mit dem Wegfall der garantierten Abnahmepreise im Rahmen der neuen Agrarmarktordnung könnte die Unterstellung bestimmter Produkte unter die Pflichtlagerhaltung – so insbesondere der im Inland produzierte Weichweizen – zu einer Schmälerung der Erträge der Produzenten führen. Von den agrarischen Kreisen wird deshalb gefordert, auf eine Belastung des Inlandgetreides zu Lasten des Importgetreides zu verzichten. In vier Stellungnahmen wird darüber hinaus verlangt, die Getreidepflichtlagerhaltung aus staatlichen Mitteln zu finanzieren.

Die Beteiligung der Schweiz an internationalen Massnahmen zur Versorgungssicherung ist weitgehend unbestritten geblieben. Lediglich eine Partei und eine Organisation lehnen eine ausdrückliche Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von internationalen Verträgen zur Versorgungssicherung ab.

Der Reorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung wird mehrheitlich zugestimmt. Insbesondere die vorgesehenen Kompetenzdelegationen vom Bundesrat an das EVD werden begrüsst. Vor allem von Seiten der Kantone wird jedoch verlangt, dass die Stellung des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) nicht geschwächt wird. Sie wünschen sich vielmehr eine wirksame Unterstützung durch ein politisch starkes Amt des Bundes. In der Namensänderung des BWL in «Zentralstelle für wirtschaftliche Landesversorgung», welche nicht als glücklich erachtet wird, sehen sie eher eine Schwächung der Stellung der Bundesbehörden im Bereiche der wirtschaftlichen Landesversorgung. Von Einzelnen wird befürchtet, die Reorganisation gehe zu wenig weit und könnte sich in einer blossen Umbenennung des Amtes erschöpfen.

Mit dieser Vorlage wird der vorgetragenen Kritik weitestgehend Rechnung getragen.

13 Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Das Postulat 95.3268 Meyer Theo «Wirtschaftliche Kriegsvorsorge. Aufhebung der Kartelle» kann abgeschrieben werden. Das Landesversorgungsrecht kennt keine Kartelle oder kartellähnlichen Organisationen. Durch Massnahmen des Landesversorgungsgesetzes (SR 531) darf weder ein sich abzeichnender Strukturwandel behindert, noch dürfen zur Erreichung der Versorgungsziele eigene Wirtschaftsstrukturen aufgebaut werden. So verfolgen insbesondere die Pflichtlagerorganisationen keine wettbewerbspolitischen Ziele. Sie behindern weder mit Preis-, Mengen- noch mit Gebietsabsprachen den wirksamen Wettbewerb. Daran wird auch die Überführung der Brotgetreidepflichtlagerhaltung in das Landesversorgungsrecht nichts ändern. Im Bereich der Landwirtschaft werden im Übrigen regulierende Markt eingriffe im Rahmen der Agrarreform reduziert, nicht zuletzt auch durch die im Teil I der Botschaft vorgeschlagene Neuordnung des Brotgetreidemarktes.

Ebenso kann das Postulat 98.3506 Jaquet-Berger «Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung» abgeschrieben werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt die Anliegen des Postulats nach Reduktion der Pflichtlagerkosten und Vereinfachung der Strukturen des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung.

2 Besonderer Teil

21 Anpassung der Pflichtlagerhaltung

211 Das obligatorische Pflichtlagersystem

Zur Pflichtlagerhaltung ist heute nach Artikel 8 LVG (SR 531) verpflichtet, wer vom Bundesrat bezeichnete Waren in die Schweiz einführt. Diese obligatorische Lagerpflicht setzt der Bundesrat mittels eines Bewilligungsverfahrens durch, das heisst, eine Bewilligung zur Einfuhr erhält nur, wer sich bereit erklärt, mit dem Bund einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen und eine im Verhältnis zu seinen Einfuhren bestimmte Warenmenge an Lager zu legen (Abs. 1). Dieses Instrument (*General-einfuhrbewilligung* [GEB]) ist einfach handhabbar und wirksam in der Durchsetzung, wird doch demjenigen, der sich diesen Verpflichtungen nicht unterzieht, die GEB gar nicht erteilt oder nachträglich wieder entzogen.

Im Pflichtlagervertrag wird der Eigentümer des Lagers zudem verpflichtet, einer Organisation (*Pflichtlagerorganisation*) beizutreten (Art. 6 Abs. 3 LVG) beziehungsweise sich an der Äufnung von Garantiefonds ihres Wirtschaftszweigs zur Deckung der Lagerkosten und des Preisverlusts auf den Pflichtlagern zu beteiligen (Art. 10 Abs. 1 LVG). Es handelt sich somit um eine indirekte Zwangsmitgliedschaft zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Auf den Abschluss eines Pflichtlagervertrags kann ausnahmsweise, so insbesondere bei so genannten Kleinimporten, verzichtet werden, wenn der Importeur bereit ist, die gleichen finanziellen Verpflichtungen zu übernehmen, wie sie mit einem Pflichtlagervertrag verbunden wären (Art. 8 Abs. 3 LVG).

Bisher hat der Bundesrat auf dem Verordnungsweg folgende lebenswichtigen Güter der Einfuhrbewilligungspflicht unterstellt: Zucker, Reis, Speiseöl und Speisefett, Kaffee, Kakao, diverse Futtermittel, Sämereien, Dünger, Antibiotika, flüssige Treib- und Brennstoffe, Schmierstoffe sowie Seifen und Textilwaschmittel. Gegenwärtig wird die Liste dieser Güter auf ihre Lebenswichtigkeit und damit auf die Notwen-

digkeit einer entsprechenden Pflichtlagerhaltung überprüft. Dabei wird eine Reduktion auf das absolut Notwendige angestrebt. Wie bereits in Teil I der Botschaft erwähnt, werden – nicht zuletzt als Folge der Schaffung eines einheitlichen Getreidemarkts – die Futtermittelpflichtlager bis Ende 2007 aufgehoben. Der Abbau erfolgt schrittweise (40 000 Tonnen als Richtgrösse pro Jahr), und er wird nach Weisung des EVD parallel zur Verwertung der jeweiligen Inlandernten so marktverträglich vorgenommen, dass Preiszusammenbrüche verhindert werden können.

Damit die Kosten der Pflichtlagerhaltung im Interesse des Konsumenten so tief wie möglich gehalten werden können, genehmigt das EVD auf Grund der laufenden Überprüfung der tatsächlichen Lager- und Kapitalkosten die Höhe der Garantiefondsbeiträge. Es kann im Übrigen den Garantiefonds Weisungen zu sparsamer Verwendung dieser Mittel erteilen. So wird verhindert, dass zu Lasten des Konsumenten unnötigerweise Garantiefondsmittel geäuftnet werden.

212 Integration der Brotgetreidelagerhaltung in das Pflichtlagersystem der wirtschaftlichen Landesversorgung

Die Entwicklungen in der schweizerischen Landwirtschaft haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass die einheimische Produktion an Getreide stark angestiegen ist. In den letzten Erntejahren wurden sogar regelmässig Überschüsse an Brotgetreide (Weichweizen) erzielt. Da jedoch im Inland jährlich nur eine einzige Ernte anfällt und diese erst noch erheblichen Ertragsschwankungen ausgesetzt ist, besteht bei diesem wichtigen Grundnahrungsmittel ein erhöhtes Versorgungsrisiko. Zur Sicherung der Ernährung zwischen zwei Ernten und zur Überwindung der Folgen bei Ernteausfällen infolge von Natur- und vor allem von technischen Katastrophen wie insbesondere von grossflächigen Nuklearverstrahlungen kann deshalb trotz stark angestiegener Inlandproduktion auf eine Lagerhaltung bei Brotgetreide auch künftig nicht verzichtet werden. Zur dauernden Sicherstellung der Versorgung mit Getreide über das ganze Jahr hinweg ist deshalb eine Pflichtlagerhaltung noch heute selbst in jenen Bereichen angezeigt, in denen in der Schweiz die Selbstversorgung gewährleistet ist. Die Folge davon ist, dass die Vorrathaltung immer mehr durch Getreide aus der Inlandproduktion statt wie bisher durch Importgetreide sichergestellt wird. Ähnliche Entwicklungen sind überall auch dort feststellbar, wo eine eigene Inlandproduktion besteht wie beim Zucker und bei den Ölsaaten.

Die Liberalisierung der Getreidemarktordnung sieht nun eine schrittweise Zusammenführung des Brot- und des Futtermittelgetreidemarktes zu einem einheitlichen Getreidemarkt vor. In diesem Zusammenhang ist der Getreideartikel 23^{bis} BV im Rahmen der Agrarpolitik 2002 in der Volksabstimmung vom 29. November 1998 ausser Kraft gesetzt worden. Bis Ende 2003 gilt jedoch noch eine Übergangsfrist. Spätestens in diesem Zeitpunkt muss auch das Getreidegesetz (SR 916.111.0) aufgehoben sein. Während sich die inländische Brotgetreideproduktion und deren Schutz durch Massnahmen an der Grenze künftig auf den neuen Landwirtschaftsartikel 31^{octies} BV (Art. 104 nBV) abstützen, soll das Landesversorgungsrecht für die Pflichtlagerhaltung an Brotgetreide die Grundlage bilden (BB1 1996 IV 368). Diese Neuordnung stellt wegen des Nebeneinanders von Inlandproduktion und Import einen zwingenden Grund für eine Änderung des Landesversorgungsgesetzes (SR 531) im Bereiche der obligatorischen Pflichtlagerhaltung dar, wobei der Ablauf der Übergangsfrist Ende 2003 den zeitlichen Rahmen vorgibt.

213 **Notwendigkeit zu Anpassungen bei der obligatorischen Lagerpflicht**

Mit der Aufhebung der bisherigen Getreidemarktordnung soll die Brotgetreidepflichtlagerhaltung, wie im Zusammenhang mit der Aufhebung des Getreideartikels angekündigt, ihre legale Basis im Landesversorgungsrecht erhalten. Unter dem bisherigen Regime des Getreidegesetzes wurde in zunehmendem Masse auch Inlandgetreide an Lager gelegt, während das Landesversorgungsgesetz eine obligatorische Pflichtlagerhaltung nur für Importgüter vorsieht. Durch die Überführung der Getreidepflichtlagerhaltung ins Landesversorgungsrecht bedarf es deshalb einer Anpassung der Bestimmungen des Landesversorgungsgesetzes über die obligatorische Pflichtlagerhaltung in dem Sinne, dass künftig neben den Importeuren auch Inlandproduzenten oder Verarbeiter von lebenswichtigen Gütern wie Zucker, Speiseöle und Speisefette zur Haltung von Pflichtlagern verpflichtet werden können.

Die Kritik Einzelner im Rahmen der Vernehmlassung, die Überführung der Brotgetreidepflichtlagerhaltung ins Landesversorgungsrecht lasse sich auf dem Verordnungsweg realisieren, übersieht, dass das Landesversorgungsgesetz (SR 531) keine obligatorische Pflichtlagerhaltung für im Inland hergestellte oder verarbeitete Güter kennt. Ohne gesetzliche Grundlage könnte somit nach der Aufhebung des Getreidegesetzes (SR 916.111.0) niemand gezwungen werden, Inlandgetreide an Pflichtlager zu legen. Damit gäbe es aber für solche Lager, würden sie etwa freiwillig angelegt, auch keine Entschädigungen aus einem Garantiefonds, denn die so genannte freiwillige Pflichtlagerhaltung stellt keine Alternative zur obligatorischen Pflichtlagerhaltung dar. Sie kennt weder eine Einfuhrbewilligungspflicht noch ein Garantiefondssystem. Damit könnte eine flächendeckende und damit ausreichende Pflichtlagerhaltung nicht gewährleistet werden.

Entscheidend ist somit in erster Linie, dass Inlandprodukte neben Importgütern, hier Getreide, obligatorisch und flächendeckend für die Pflichtlagerhaltung herangezogen werden können. Dabei wird der Bundesrat den Kreis der Lagerpflichtigen aus Gründen der Praktikabilität durch Verordnung sehr eng ziehen müssen und neben dem Handel insbesondere die Verarbeitungsbetriebe wie Müllereien oder Mischfutterwerke als erste Inverkehrbringer bezeichnen. Damit kann ausgeschlossen werden, dass auch Getreideproduzenten Pflichtlager anlegen müssen.

Die grundsätzliche Änderung in der Ausrichtung der Lagerhaltungspolitik bedingt die Einführung eines neuen Systems, welches die Erfassung der Lagerhaltungspflicht für Inlandprodukte gestattet. In Anlehnung an moderne Konsumbesteuerungssysteme wurde dafür das System des *«ersten Inverkehrbringens»* gewählt, das sich, vorbehaltlich der Besonderheiten der unterschiedlichen Warenherkunft, ebenso für Importgüter eignet und es ermöglicht, das heutige System der Generaleinfuhrbewilligung (GEB) abzulösen. Dieses System stiess jedoch in der Vernehmlassung bei den betroffenen Kreisen auf massive Ablehnung, teils weil befürchtet wurde, dass dadurch automatisch die Inlandproduktion durch Garantiefondsbeiträge belastet werde, teils weil technische Vollzugsprobleme vermutet wurden, welche die Anwendbarkeit in Frage stellen sollen. Dieselben Kreise könnten sich aber eine spätere Einführung des ersten Inverkehrbringens oder daneben auch eine parallele Weiterführung des Generaleinfuhrbewilligungsverfahrens vorstellen. Das System des ersten Inverkehrbringens käme danach aber nur in Frage, wenn die organisatorischen Voraussetzungen dafür sichergestellt wären und sich eine Notwendigkeit dafür, etwa auf Grund eines aussenhandelspolitischen Zwangs, ergäbe. Mit dieser Vorlage trägt

der Bundesrat den Anliegen dieser Kritik Rechnung und schlägt vor, das bisherige Generaleinfuhrbewilligungsverfahren für Importwaren weiterhin ohne zeitliche Begrenzung gelten zu lassen und daneben das System des ersten Inverkehrbringens nur dann einzuführen, wenn entweder eine Notwendigkeit besteht oder wenn die betreffende Branche dazu bereit ist. Während für Inlandgüter eine sachliche Notwendigkeit dazu besteht, können Importgüter selbst in jenen Fällen weiterhin nach dem Generaleinfuhrbewilligungssystem erfasst werden, bei denen auch für die entsprechenden Inlandprodukte eine Lagerpflicht besteht. So wird selbst beim selben Produkt eine Parallelität der Systeme möglich sein.

Die Befürchtung gewisser Organisationen, dass sich das System des ersten Inverkehrbringens nicht oder nur sehr schwer und nur mit unverhältnismässigem Aufwand bewerkstelligen lasse, ist unbegründet. Bei den Inlandprodukten sollen nur wenige verarbeitende Betriebe wie Müllereien, Ölpreswerke oder Zuckerrfabriken erfasst werden, da praktisch die gesamte Produktion durch diese Betriebe fliesst. Diese führen ohnehin eine Warenbuchhaltung, welche mit allfälligen Anpassungen auch für die Bedürfnisse der Pflichtlagerhaltung genutzt werden kann. Bei den Importen gäbe es insofern einen Unterschied, als es für sie keiner Einfuhrbewilligung mehr bedürfte, und ein ungehinderter Marktzutritt ohne Auflagen und Bedingungen jederzeit gewährleistet wäre. Auf Grund der Zollmeldungen, gestützt auf Artikel 57 Absatz 3 LVG (SR 531), werden bereits heute sämtliche Einfuhren mit allen für die Pflichtlagerhaltung erforderlichen Daten erfasst und dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung sowie den Pflichtlagerorganisationen mitgeteilt, sodass jeder importierende Lagerpflichtige ohne weiteres festgestellt werden kann. Mit Ausnahme des GEB-Entzugs oder der GEB-Verweigerung stehen zur Durchsetzung der Lager- und der Garantiefondsbeitragspflicht gegen widersetzliche oder säumige Firmen genügend verwaltungsrechtliche Zwangsinstrumente zur Verfügung wie insbesondere die Ersatzvornahme, die Gewinnabschöpfung oder die Beschlagnahme der Waren (Art. 31–33 LVG). Daneben drohen den Verantwortlichen zusätzlich Gefängnisstrafen bis zu drei Jahren und Bussen bis zu 100 000 Franken (Art. 42 ff. LVG).

Dass eine Umstellung des Systems einen administrativen Anpassungsaufwand insbesondere auch für die Pflichtlagerorganisationen bedeuten würde, ist, wie die gegenwärtige Vorbereitung der Einführung der ersten Inverkehrbringung bei den Mineralölprodukten zeigt, zwar offenkundig, kann aber nicht als Grund für eine grundsätzliche Ablehnung des ersten Inverkehrbringens gelten. Technisch ist dieses System aber durchaus realisierbar.

Durch die verstärkte Liberalisierung der Märkte wird es in Zukunft immer schwieriger, das heutige Generaleinfuhrbewilligungssystem handelspolitisch (GATT / WTO) zu rechtfertigen, da es nicht wie in anderen Bereichen bloss statistischen Zwecken dient, sondern mit gesetzlichen Auflagen und Bedingungen verbunden ist. Es ist deshalb auch unter diesem Aspekt angezeigt, bereits heute im Hinblick auf künftige handelspolitische Entwicklungen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung des Systems des ersten Inverkehrbringens zu schaffen. Das fällt umso leichter, als dieses System mit der Einführung der obligatorischen Pflichtlagerhaltung an Inlandprodukten ohnehin unumgänglich wird. So besteht genügend Zeit, das neue System in den einzelnen Branchen vorzubereiten, damit der Bundesrat bei Bedarf die erforderliche Systemumstellung problemlos vornehmen kann.

214 Stellvertretende Pflichtlagerhaltung

Die heutige nationale und internationale Arbeitsteilung führt vermehrt zu einer Spezialisierung. Dem Umstand, dass die einzelnen wirtschaftlichen Funktionen immer häufiger durch unterschiedliche Marktteilnehmer wahrgenommen werden, soll künftig auch insofern Rechnung getragen werden, als der Lagerpflichtige einen Teil seines Pflichtlagers einem Dritten, etwa einer Lagerhaus- oder einer Tanklagergesellschaft übertragen können soll (Art. 8 Abs. 4 VE). Eine vermehrte Konzentration der Pflichtlagerhaltung bedeutet letztlich vor allem aber auch erhebliche Einsparungen bei den Lagerhaltungskosten. Das EVD kann deshalb im Rahmen seiner Weisungsbefugnis den Pflichtlagerorganisationen für geeignete Waren vorschreiben, den kostengünstigsten Lagerraum durch Einholen von Konkurrenzofferten zu ermitteln. Angesichts des heute grossen Lagerraumangebots lässt sich auf diesem Weg für diejenige Ware, die der Lagerpflichtige nicht selber hält, Lagerraum zu möglichst marktgerechten Konditionen finden.

Auf der vertraglichen Ebene hat es der Bund als Vertragspartner in der Hand, im Pflichtlagervertrag nur noch die so ermittelten, kostengünstigen Lagerorte zuzulassen. Für deren Wahl müssen aber neben den direkten Lagerkosten auch die Kosten für Umschlag und Transport berücksichtigt werden, denn der billigste Lagerraum muss nicht unbedingt auch der kostengünstigste sein. Dank konsequenter Rationalisierungs- und Überwachungsanstrengungen konnten bereits in den letzten zehn Jahren bedeutende Einsparungen erzielt werden. Es ist selbstverständlich, dass jede Möglichkeit zur Ausschöpfung weiterer Kosteneinsparungen wahrgenommen wird. Die Ablehnung eines solchen Verfahrens durch gewisse Organisationen bleibt unverständlich, geht es doch nicht an, bestehende Strukturen weiterhin zu erhalten. Vielmehr gilt es, den Konsumenten vor unnötigen Kosten zu schützen. Die in Artikel 8 Absatz 4 VE vorgesehene Möglichkeit einer stellvertretenden Pflichtlagerhaltung für einen Teil der obligatorischen Lagerpflicht bietet dafür jedenfalls günstige Voraussetzungen.

215 Finanzierung der Pflichtlagerhaltung

Die gesetzliche Lagerpflicht bildet die Voraussetzung dafür, dass solche Lager überhaupt aus Mitteln des Garantiefonds entschädigt werden können. Das Garantiefondssystem ist somit akzessorischer Natur. Eine Branche kann, muss aber nicht ein solches Instrument zur Deckung der Lagerkosten und des Preisrisikos schaffen (Art. 10 LVG). Mit der Überführung der Brotgetreidevorratshaltung in die Pflichtlagerhaltung der Landesversorgung werden die bisherigen Vermahlungsabgaben und Zusatzvorratsbeiträge aufgehoben und durch einen Beitrag zur Äufnung eines gemeinsamen Garantiefonds für Getreidepflichtlager ersetzt. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass, wie insbesondere von der Produzentenseite befürchtet, auch das Inlandgetreide von vornherein mit Garantiefondsbeiträgen belastet werden muss. Die Frage der Mittelbeschaffung zur Äufnung des Garantiefonds kann im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten durch die Gesamtbranche auch auf andere Weise gelöst werden, etwa dadurch, dass Beiträge lediglich auf den entsprechenden Importgütern erhoben werden. Heute würde es der von der WTO akzeptierte Agrarschutz mittels tarifizierten Gesamtzollbelastungen (Summe von Zoll und Garantiefondsbeitrag) auf Grund von Artikel 10a LVG gestatten, den Import mit höheren Garantiefondsbeiträgen zu belasten, sofern gleichzeitig die entsprechenden Zölle im

selben Ausmass gesenkt werden. Damit bliebe die Gesamtbelastung des Imports an der Grenze unverändert. Eine solche Finanzierung wäre jedoch nur so lange möglich, wie es ein genügendes Importvolumen gibt und wie der Agrarschutz aufrechterhalten werden kann. Andernfalls muss entweder neben dem Import auch die Inlandproduktion für die Finanzierung herangezogen oder es muss eine staatliche Finanzierung gefunden werden.

Eine direkte staatliche Finanzierung käme jedoch nur subsidiär und nur in jenen Pflichtlagerbereichen in Frage, bei denen sowohl Inland- wie auch Importprodukte der Lagerpflicht unterliegen.

22 Internationale Verpflichtungen im Bereiche der Versorgungssicherung

Es liegt in der heutigen sicherheitspolitischen Ausrichtung des Bundesrates, durch Kooperation vermehrte Sicherheit zu gewinnen. Die weltweite Öffnung der Märkte im Zuge der Globalisierung führt denn auch immer mehr zur Erkenntnis, dass auch die Sicherstellung der nationalen Versorgung für bestimmte Bereiche im internationalen Verbund gelöst werden muss. Auf Grund der Erfahrungen aus dem Nahostkrieg 1973 haben sich die westlichen Industriestaaten, darunter auch die Schweiz, 1974 in der Internationalen Energieagentur (IEA), einer autonomen Organisation der OECD, zusammengeschlossen, um Versorgungsstörungen, vorab bei der Erdölversorgung, mit koordinierten Massnahmen begegnen zu können (Übereinkommen über ein Internationales Energieprogramm vom 18. November 1974 [SR 0.730.1]). Hauptpfeiler dieser Politik sind einerseits die Pflicht eines jeden Mitglieds, im eigenen Land eine Erdölreserve von mindestens 90 Tagen seines Nettoimports zu halten, und andererseits das Ergreifen koordinierter Massnahmen wie Lagerfreigabe, Zuteilung der im Markt noch vorhandenen Vorräte und Konsumdrosselung. In diesem Rahmen können die Mitgliedländer zur Erreichung einer möglichst ausgeglichenen Versorgungslage verpflichtet werden, bestimmte Massnahmen zu ergreifen, und zwar selbst dann, wenn sie auf sich allein gestellt eine solche Massnahme nicht unbedingt ergreifen würden. So könnte die Schweiz unter Umständen in einem beschränktem Umfang verpflichtet werden, Pflichtlager freizugeben und den betreffenden Firmen eine entsprechende Lieferpflicht aufzuerlegen oder gewisse Konsumeinschränkungen zu erlassen, obwohl die relativ strengen Voraussetzungen für eine solche Massnahme nach dem Landesversorgungsgesetz wie das Vorliegen einer machtpolitischen Bedrohung oder einer schweren mengenmässigen Mangellage (Art. 23 ff. und 28 ff. LVG) noch nicht unbedingt erfüllt sind. Für die Schweiz ergäbe sich daraus der Vorteil, dass unser Land dank einer solchen solidarischen Haltung nicht zum Versorgungsmagneten für ausländische Konsumenten würde, sobald anderswo ein Versorgungsvakuum entsteht. Allerdings zeigt gerade dieses Beispiel, dass die Lasten der Massnahmen stets auf nationaler Ebene bleiben.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass künftig auch in anderen Bereichen, etwa im Rahmen der EU oder der zivilen Organisation der Partnerschaft für den Frieden (PfP), ähnliche internationale Abkommen zur Versorgungssicherung mit entsprechenden Verpflichtungen abgeschlossen werden. Von unmittelbarem Interesse für die Versorgungssicherung ist derzeit die im Entwurf vorgeschlagene Kompetenz des Bundesrates zur Ergreifung von Massnahmen wie Pflichtlagerfreigaben nach dem Landesversorgungsgesetz, um die Verpflichtungen der Schweiz aus den IEA-Abkommen (SR 0.730.1) erfüllen zu können (Art. 52a VE).

Die hohe Dynamik des heutigen Wirtschaftslebens verlangt in immer kürzeren zeitlichen Abständen Anpassungen der staatlichen Strukturen an die veränderten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Angesichts der engen Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft gilt das in besonderem Masse auch für die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Durch die Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes sind die organisatorischen Kompetenzen des Bundesrates stark erweitert worden, um die notwendigen Anpassungen der Bundesverwaltung möglichst rasch und flexibel vornehmen zu können. So hat der Bundesrat auf Grund der Übergangsbestimmungen von Artikel 64 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG (SR 172.010), die Befugnis, während einer beschränkten Dauer besondere Organisationsvorschriften von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen auf dem Verordnungsweg anzupassen. Die entsprechenden Gesetzesänderungen hat er jedoch bis spätestens zum 30. September 2001 der Bundesversammlung zu beantragen. Die Änderung des Landesversorgungsgesetzes bietet nun die Gelegenheit, auch den organisatorischen Bereich der Landesversorgung direkt, ohne den Zwischenschritt über eine übergangsrechtliche Verordnung anzupassen.

Im Zuge der Reorganisation der Bundesverwaltung erfährt derzeit das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Umgestaltung, von der auch die wirtschaftliche Landesversorgung unmittelbar betroffen ist. Ziel dieser Reorganisation unter dem Kürzel «REODEC» ist eine Beschränkung der Organisation der Landesversorgung auf die absolut notwendigen Aufgaben, die Modernisierung der Strukturen und eine Anpassung an die veränderten Erfordernisse der heutigen Wirtschaft und Gesellschaft. Dadurch sollen aber auch erhebliche finanzielle und personelle Einsparungen in der Verwaltung sowie Synergieeffekte erzielt werden. Diese Reform folgt konsequent dem Subsidiaritätsprinzip, nach welchem die Versorgung ordnungspolitisch Sache der Wirtschaft ist und der Staat nur eingreift, sofern die Wirtschaft selber nicht mehr in der Lage ist, diese Aufgabe aus eigenen Kräften alleine wahrzunehmen. Mit der Reorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung will der Bundesrat diesen ordnungspolitischen Grundsatz unterstreichen. Die Wirtschaft bleibt deshalb organisatorisch in den Strukturen der wirtschaftlichen Landesversorgung eingebunden, und die Abgrenzungen zwischen direkter und mittelbarer Verwaltung werden in dem Sinne gemildert, als es nur noch eine einheitliche Organisation unter der Leitung eines aus der Wirtschaft stammenden *Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung* geben wird, bei der das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung mit einem reduzierten Personalbestand Stabsfunktionen übernimmt.

Zu dieser Reorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung gehört es ebenso, den Bundesrat von nicht prioritären Aufgaben zu entlasten. Aus diesem Grunde sollen die Kompetenzen zur Schaffung, Änderung und Aufhebung von Einrichtungen von Garantiefonds und ähnlichen Einrichtungen nach Artikel 10 LVG (SR 531) an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement delegiert werden.

Schliesslich gilt es, in Krisen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zu erhöhen. In der heutigen, schnelllebigen Wirtschaft, die über immer geringere Vorräte verfügt, wirken sich Versorgungsstörungen am Markt entsprechend rascher aus. In einer Krise ist somit schnelles Handeln der Behörden gefordert, weshalb der Bundesrat seine Kompetenzen bezüglich der Freigabe von Pflichtlagern im Falle von

Marktstörungen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag (Art. 28 Abs. 4 VE), vorsorglich schon in normalen Zeiten an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement delegieren können soll.

In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich gefordert, mit der Reorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung einstweilen zuzuwarten, bis der sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates vorliegt und von den eidgenössischen Räten beraten worden ist. Ein solches Zuwarten ist jedoch aus folgenden Gründen nicht angezeigt:

Der *«Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik SIPOL B 2000»* liegt der Öffentlichkeit bereits seit dem 7. Juni 1999 vor und bestätigt, dass es unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten keiner Änderung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung bedarf, zumal das Landesversorgungsgesetz ein relativ modernes Gesetz ist, welches den heutigen Bedrohungsformen genügend Rechnung trägt. Die parlamentarische Diskussion über den Sicherheitsbericht kann ohnehin keine unmittelbaren gesetzgeberischen Vorhaben auslösen, weshalb ein Zuwarten mit der Revision auch unter formalen Aspekten nicht gerechtfertigt wäre.

Die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist in erster Linie eine Aufgabe der sozialstaatlichen Wirtschafts- und nicht der Sicherheitspolitik, was durch die neue Bundesverfassung erneut bestätigt wird. Dort ist sie im 7. Abschnitt *«Wirtschaft»* und nicht im 2. Abschnitt *«Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz»* des 3. Titels des 2. Kapitels verankert. Der Landesversorgung kommt eine sicherheitspolitische Bedeutung nur so weit zu, als sie *«der Prävention und Abwehr der Androhung und Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses gelten, d.h. von Gewalt, von der erhebliche Teile der Bevölkerung und des Landes betroffen werden können»* (Ziff. 2.2 SIPOL B 2000). Sie wird in einem solchen Fall gleichermassen wie etwa die Aussen- und die Wirtschaftspolitik zu einem Instrument der Sicherheitspolitik. Nach dem Kalten Krieg ist die verteidigungspolitische Bedeutung der Landesversorgung aber deutlich zu Gunsten der wirtschaftspolitischen Dimension in den Hintergrund getreten. Es sind deshalb vor allem wirtschafts- und immer weniger verteidigungspolitische Erfordernisse, welche die Ausgestaltung der Landesversorgung prägen.

Anpassungen der Organisation der Landesversorgung sind aber dort nötig, wo dies auf Grund veränderter wirtschaftlicher Gegebenheiten erforderlich ist. Nachdem das Parlament dem Bundesrat durch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010) die entsprechenden Befugnisse für eine flexiblere Gestaltung der Bundesverwaltung eingeräumt hat, sind solche Reorganisationsschritte im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform vorzunehmen.

Die vorgeschlagene Änderung des Landesversorgungsgesetzes berührt hinsichtlich des Hauptrevisionspunktes (Anpassung der Pflichtlagerhaltung) die Ausgestaltung der künftigen Sicherheitspolitik nicht. Sofern die sicherheitspolitische Diskussion einen Einfluss auf das Ausmass der Pflichtlagerhaltung über die im Pflichtlagerbericht 99 angestrebten Abbauziele hinaus haben sollte, hätte dies ohnehin keine Änderung des Landesversorgungsgesetzes (SR 531) zur Folge, da der Bundesrat und das EVD bereits nach geltendem Recht die entsprechenden Kompetenzen zur Festsetzung des Ausmasses der Pflichtlagerhaltung haben.

24 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Änderungsentwurfs zum Landesversorgungsgesetz

Art. 3 Abs. 1

Nach der Aufhebung der Gesamtverteidigung als Institution wird deren Erwähnung in dieser Bestimmung obsolet.

Art. 4 Abs. 3

Der in Artikel 4 Absatz 3 bestehende Vorbehalt zu Gunsten der Brotgetreidegesetzgebung fällt durch die Aufhebung des Brotgetreidegesetzes (SR 916.111.0) und die Unterstellung der Brotgetreidepflichtlagerhaltung unter das Landesversorgungsgesetz dahin.

Art. 8 Abs. 1, 3 und 4

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die obligatorische Pflichtlagerhaltung, deren Basis erweitert werden soll. Danach kann der Bundesrat nicht nur Importgüter der obligatorischen Pflichtlagerhaltung unterstellen, sondern neu auch Inlandprodukte. Unterstellt er bestimmte Waren diesem Regime, so trifft die Lagerpflicht denjenigen, der solche lebenswichtigen Güter erstmals im Zollinland in den Verkehr bringt (System des ersten Inverkehrbringens), das bedeutet, solche Waren entweder importiert, herstellt oder verarbeitet. Welche Güter als lebenswichtig gelten, bestimmt der Bundesrat wie schon bisher durch Verordnung. Dabei kann er für solche Güter dort Ausnahmen vorsehen, wo die spezifische Verwendung eines Produkts wie beispielsweise diejenige von Benzin für nicht motorische Zwecke die Unterstellung unter die Lagerpflicht als nicht sinnvoll erscheinen lässt. Solche Ausnahmen sind in den entsprechenden Pflichtlagerverordnungen festzulegen und es sind dafür Verwendungsverpflichtungen zu verlangen.

Bei der Umschreibung der Lagerpflicht für Inlandprodukte wird der Bundesrat die Kreise der Verpflichteten möglichst eng ziehen müssen, da es wirtschaftlich nicht sinnvoll wäre, beispielsweise mit vielen tausend Getreidepflanzern einzelne Verträge über relativ geringfügige Mengen abzuschliessen. Nicht nur, dass dafür der Verwaltungsaufwand völlig unverhältnismässig wäre, solche Kleinlager könnten in einem Bewirtschaftungsfall auch gar nicht sinnvoll eingesetzt werden. In Frage kommen deshalb neben Handelsbetrieben vor allem verarbeitende Betriebe wie Mülleereien, Zuckerfabriken oder Ölmühlen, durch welche praktisch die gesamte Masse dieser Güter fliesst. Das erleichtert insbesondere die Feststellung der Lagerpflicht. Die Bestimmungen von Artikel 8 Absätze 1 und 3 VE unterstellen deshalb neben den im Inland hergestellten Produkten ausdrücklich auch verarbeitete Produkte der Pflichtlagerhaltung. Gleichzeitig ermöglichen diese Bestimmungen, auch importierte Waren mit dem Instrument des ersten Inverkehrbringens zu erfassen.

Art. 8 Abs. 4

Diese Bestimmung gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, die Lagerpflicht für Importprodukte weiterhin mit dem Instrument der Einfuhrbewilligung durchzusetzen.

Diese Alternative soll grundsätzlich so lange gelten können, wie internationales Recht dies gestattet. Ist eine Branche jedoch bereit, schon früher einen Systemwech-

sel zum ersten Inverkehrbringen zu vollziehen, so erlässt der Bundesrat für die betreffenden Produkte die entsprechenden Vorschriften.

Art. 8 Abs. 5 und 6

Über lagerpflichtige Güter müssen unter dem Vorbehalt von Absatz 6 obligatorisch mit dem Bund Pflichtlagerverträge abgeschlossen werden, deren Ausgestaltung sich nach Artikel 6 richtet.

Die Ausnahmen von der Lagerpflicht gemäss Absatz 6 entspricht bereits geltendem Recht.

Art. 8 Abs. 7

Die zunehmende Aufteilung wirtschaftlicher Funktionen unter spezialisierte Firmen sowie die Tatsache, dass sich angesichts der Globalisierung der Märkte vermehrt ausländische Firmen an der Versorgung der Schweiz beteiligen, macht es zusehends schwieriger, solche Betriebe in die Pflichtlagerhaltung einzubinden. Künftig soll es deshalb möglich sein, dass Inverkehrbringer von Waren, die der Pflichtlagerhaltung unterliegen, einen Teil ihrer Lagerhaltungspflicht Dritten wie Tank- oder Lagerhausgesellschaften übertragen (stellvertretende Pflichtlagerhaltung). Der Gesamtumfang des eigenen und des übertragenen Pflichtlagers bestimmt sich aber nach wie vor nach der Menge der in den Verkehr gebrachten Waren. Auf Grund der Weisungen des EVD wird der Bund für die übertragene Lagermenge einen separaten Pflichtlagervertrag nur mit Dritten abschliessen, die zum Kreis der günstigsten Lagerhalter gehören. Der Dritte wird als normaler Pflichtlagerhalter behandelt und erhält allfällige Lager- und Kapitalkostenentschädigungen direkt von den Garantiefonds an Stelle des Lagerpflichtigen. Obwohl er in der Regel nicht selber am Markt auftritt, verpflichtet er sich auf geeignete Weise einen laufenden Warenumsatz sicherzustellen, sodass sein Pflichtlager stets aus handelsfähiger Ware besteht.

Art. 10 Abs. 2

Schaffung, Änderung und Aufhebung von Garantiefonds und ähnlicher Einrichtungen bedürfen der behördlichen Genehmigung. Zur Entlastung des Bundesrates wird diese Kompetenz künftig an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement delegiert.

Art. 11a

Eine staatliche Finanzierung kann nur subsidiär dort in Frage kommen, wo ein Konkurrenzverhältnis zwischen Inlandproduktion und Import besteht und sofern dadurch eine unerträgliche Belastung der Inlandproduktion entstehen würde. Dabei können Bundesmittel gegebenenfalls nur so weit eingesetzt werden, wie eine Finanzierungslücke entsteht. Der Kreis und die Modalitäten werden gegebenenfalls durch Verordnung festgelegt.

Art. 27

Im Zeitpunkt der Schaffung des Landesversorgungsgesetzes bildeten Pflichtlager eine absolut eiserne Reserve, die nur im Falle eines Krieges oder einer machtpolitischen Bedrohung des Landes hätten angegriffen werden dürfen. Der Gesetzgeber

ging deshalb bei der Einführung der «*Massnahmen gegen schwere Mangellagen infolge von Marktstörungen*» (3. Titel des Landesversorgungsgesetzes) noch von der Vorstellung aus, dass für diese Art von Versorgungsstörungen die bestehenden Pflichtlager nur in ganz beschränktem Rahmen oder durch Anlegung zusätzlicher Vorräte eingesetzt werden dürften, um die Verteidigungsbereitschaft nicht zu gefährden. Auf Grund des sicherheitspolitischen Wandels nach dem Kalten Krieg ist das Risiko gerade umgekehrt: Während die Gefahr von Versorgungsstörungen durch machtpolitische Faktoren stark gesunken ist, sind die nichtmilitärischen Risiken tendenziell gestiegen. Zusätzliche Lageröffnungen oder eine besondere Ausscheidung für die unterschiedlichen Versorgungsrisiken sind somit nicht mehr nötig. Durch die Neuformulierung von Artikel 27 wird klargestellt, dass es künftig nur noch eine einheitliche Pflichtlagerhaltung geben wird, die, obwohl unter dem 2. Titel der wirtschaftlichen Landesverteidigung geregelt (Art. 6–17), ohne Einschränkung auch bei schweren Mangellagen infolge von Marktstörungen nach dem 3. Titel verwendet werden kann.

Art. 28 Abs. 1 Bst. a und Abs. 4

Die Anpassung von Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a LVG ist eine Konsequenz der Änderung von Artikel 27.

Durch die Einfügung von Absatz 4 wird der Bundesrat ermächtigt, im Sinne einer Erhöhung und Beschleunigung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit seine Kompetenz zur Pflichtlagerfreigabe im Falle einer Krise vorsorglich an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zu delegieren.

Art. 33

Zur Durchsetzung der Lagerpflicht bedarf der Bund adäquater Verwaltungsinstrumente. Die Artikel 31–33 enthalten schon heute eine ganze Palette solcher Instrumente. Mit der Einführung des Systems des ersten Inverkehrbringens bedarf es jedoch für diese Fälle, gewissermassen als Ersatz für die nicht anwendbare Verweigerung oder den Entzug von Einfuhrbewilligungen, der Möglichkeit, Säumige zur Anlegung von Pflichtlagern zu zwingen. Mit blosser Bestrafung widersetzlicher Inverkehrbringer allein werden von diesen noch keine Pflichtlager angelegt. Es bedarf deshalb zusätzlich der Möglichkeit, notfalls an Stelle und zu Lasten der Säumigen Pflichtlager im Sinne einer Ersatzmassnahme anlegen zu lassen, zumal diese ihre Waren bereits in Verkehr gebracht haben und sich ohne Anlegung eines Lagers oder der damit verbundenen Surrogate nach Artikel 8 Absatz 3 einen Marktvorteil verschaffen. Ausserdem leisten sie keinen Beitrag zur Landesversorgung. Zieht jemand aus der Nichteinhaltung der Lagerpflicht auch noch einen Vorteil, so kann ihm dieser wieder entzogen werden, sei es, dass seine Ware beschlagnahmt wird, sei es, dass der finanzielle Vorteil durch den Bund nach Artikel 32 abgeschöpft wird.

Art. 42 Abs. 1

Die Strafnorm für die Verletzung der Vorratshaltungspflicht muss formal der geänderten Bestimmung von Artikel 8 angepasst werden, ohne dass sich aber gegenüber dem geltenden Recht inhaltlich etwas Grundsätzliches ändert. Die Bestrafung widersetzlicher oder säumiger Lagerpflichtiger im Sinne von Artikel 8 Absatz 5 setzt voraus, dass von den zuständigen Verwaltungsorganen eine rechtskräftige Verfügung erlassen worden ist, die mindestens die Pflicht zum Abschluss eines Pflichtlagerver-

trags sowie die wesentlichen, nicht verhandelbaren Vertragselemente enthält. Eine Verfügung, welche die grundsätzliche Pflicht zur Erbringung finanzieller Leistungen gegenüber dem Garantiefonds feststellt, bildet auch im Falle von Artikel 8 Absatz 3 die Voraussetzung für die Strafbarkeit.

Art. 52 Abs. 1

Der Begriff «Ämter», hier im Zusammenhang mit den Milizämtern der wirtschaftlichen Landesversorgung, soll nicht mehr verwendet werden. Die bisherigen Milizämter werden zu «Bereichen» der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Art. 52a

Heute besteht angesichts der zunehmenden globalen Wirtschaftsverflechtungen eine verstärkte Tendenz, auf internationaler Ebene Lösungen zur Versorgungssicherung zu suchen, die sich in entsprechenden Abkommen niederschlagen. Soweit die Schweiz durch solche Vertragswerke verpflichtet wird, bestimmte Massnahmen im Sinne von Artikel 23 ff. oder 26 ff. zu ergreifen, bedarf der Bundesrat einer Kompetenz, um entsprechende Vorschriften selbst dann erlassen zu können, wenn die strengen gesetzlichen Voraussetzungen einer machtpolitischen Bedrohung oder einer schweren Mangellage, der die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, im Inland noch nicht unbedingt erfüllt sind. Heute könnte der Bundesrat unter Umständen auf Grund des Übereinkommens vom 18. November 1974 über ein Internationales Energieprogramm (SR 0.730.1) dazu verpflichtet werden.

Art. 53 Abs. 1–5 und Art. 58

In Artikel 53 Absatz 1 wird die verstärkte Verantwortung der Wirtschaft für die gesamte Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung unter der Leitung des Delegierten zum Ausdruck gebracht.

Die bisherigen Ämter der wirtschaftlichen Landesversorgung werden neu Bereich Ernährung, Industrie, Transporte und Arbeit genannt.

Die übrigen Änderungen betreffen ausschliesslich begriffliche Anpassungen.

3 Auswirkungen für Bund und Kantone

Auf Grund der aus historischen Gründen getrennten Entwicklungen bestehen für die Brotgetreidelagerhaltung und für die übrige Landesversorgung nicht nur unterschiedliche Rechtsgrundlagen, sondern es sind auch zwei verschiedene Bundesämter damit befasst, nämlich das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Durch die Überführung der Brotgetreidevorratshaltung in das obligatorische Pflichtlagersystem der Landesversorgung lassen sich erhebliche finanzielle und personelle Einsparungen erzielen (siehe dazu auch Teil I, Ziff. 3). Sähe sich der Bundesrat gezwungen, von der öffentlichen Finanzierung der Pflichtlagerhaltung Gebrauch zu machen, so entstünden dem Bund heute nicht bezifferbare Kosten, die solange und in dem Ausmass aufzuwenden wären, wie eine privatrechtliche Finanzierungslücke bestünde.

Dank dem geplanten Pflichtlagerabbau kann der durch die Getreidepflichtlager entstehende Mehraufwand mit dem bestehenden Personalbestand des BWL bewältigt werden.

Die Übernahme der Brotgetreidepflichtlagerhaltung durch das BWL führt auch zu keinem zusätzlichen Aufwand bei der Informatik. Der sich daraus ergebende Anpassungsbedarf kann im Rahmen des ordentlichen Erneuerungsrhythmus gedeckt werden.

Durch die Reorganisation des BWL werden mindestens 4,8 Stellen oder 10,3 Prozent des Personalbestandes abgebaut, doch ist diese Rationalisierung keine unmittelbare Folge dieser Gesetzesrevision, sondern das Ergebnis der Verwaltungsreorganisation REODEC.

Die Kantone sind von diesen Änderungen nicht betroffen.

4 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung 1995–1999 wurde die Aufhebung des Getreideartikels 23^{bis} der Bundesverfassung im Rahmen der 2. Etappe der Agrarpolitik als Richtliniengeschäft vorgesehen (BBl 1996 II 314). Die Revision des Landesversorgungsgesetzes (SR 531) ist eine unmittelbare Folge dieses Richtliniengeschäfts. Bereits im Zusammenhang mit der Aufhebung des Getreideartikels hat der Gesetzgeber angekündigt, die Brotgetreidevorrathaltung künftig auf das Landesversorgungsrecht abzustützen (BBl 1996 IV 368).

5 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Revisionsvorlage steht im Einklang mit den Normen des europäischen Rechts und mit den Regeln des GATT/WTO, insbesondere mit dem Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (SR 0.632.20).

Bei der Anwendung von Artikel 8 LVG ist das Protokoll Nr. 5 zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR 0.632.401.5) zu berücksichtigen.

6 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Bisher war der Bund auf Grund von Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe e der Bundesverfassung befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen über Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung sowie über Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann. Künftig besitzt er dieselben Befugnisse gestützt auf Artikel 102 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999. Die Verfassungsmässigkeit des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist somit gegeben.

Mit dieser Vorlage wird nach der Aufhebung des Getreidegesetzes für diejenigen Pflichtlagerbereiche, welche aus der Inlandproduktion alimentiert werden, die gesetzliche Basis geschaffen.

Durch die vorgeschlagene Änderung sollen zur Entlastung der Regierung und zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit bestimmte Kompetenzen, die heute beim Bundesrat liegen, an das EVD delegiert werden. Konkret geht es dabei um die Genehmigung der Schaffung, Änderung und Aufhebung von Pflichtlagergarantiefonds und ähnlichen Einrichtungen (Art. 10 Abs. 1 LVG) sowie um die Freigabe von Pflichtlagern bei schweren Mangellagen (Art. 28 Abs. 4 LVG).