

An die interessierten Kreise

Bern, 25. März 2024

Dr. Conradin Bolliger Maiolino, Vorsitzender der GL
Dr. Michael Weber, Präsident
E-Mail: info@reservesuisse.ch

Stellungnahme betreffend Vernehmlassung zur Teil-Revision des Landesversorgungsgesetzes (LVG; SR 531)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die réservesuisse genossenschaft erbringt Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Import, der Lagerung und der Verarbeitung von Nahrungs- und Futtermitteln. Im Auftrag des Bundes überwacht sie die Organisation, Verwaltung und Finanzierung der Pflichtlager und vertritt gleichzeitig die Interessen lagerpflichtiger Handels- und Produktionsfirmen nach aussen.

Als privatrechtliche Selbsthilfeorganisation, die im Auftrag unserer Mitglieder die Pflichtlagerhaltung für Nahrungs- und Futtermittel umsetzt, sind wir von der Teilrevision des LVG direkt betroffen. Wir möchten darauf hinweisen, dass die in der réservesuisse genossenschaft vertretenen Firmen der Nahrungsmittelindustrie, der Futtermittelindustrie, des Imports sowie des Gross- und Detailhandels ihre Stellungnahmen zur Vorlage entweder im Rahmen von Branchenverbänden oder direkt abgeben.

In diesem Begleitschreiben möchten wir einerseits auf die wichtigsten Punkte unserer Stellungnahme eingehen. Insbesondere beabsichtigen wir, unser Verständnis bezüglich grundlegender Konzepte des LVG zu erläutern. Andererseits möchten wir die Gelegenheit nutzen, um zwei Begehren in Form von Anträgen einzubringen. So beantragen wir in Artikel 23 und 24, ein Aussonderungs- und ein Pfandrecht für alle Pflichtlagerwaren in rechtlich geeigneter Form zu verankern, unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Garantie des Bundes mitfinanziert wurden. Des Weiteren beantragen wir in Artikel 11 eine weitere Ergänzung, damit Pflichtlagerhalter zukünftig die Möglichkeit gegeben ist, Importmengen an andere Pflichtlagerhalter zu übertragen.

Im Grundsatz lehnen wir die vorliegende Teilrevision des LVG ab:

- Insbesondere lehnen wir die Aufhebung des Verbots der Abschöpfung von Garantiefondsbeiträgen auf inländische Nahrungs- und Futtermittel sowie Saat- und Pflanzgut kategorisch ab (Art. 15 Abs. 5).
- Auch die Neuausrichtung und Differenzierung der Aufgaben der Fachbereiche lehnen wir klar ab (Art 58b).
- Wir begrüßen im Grundsatz die Schaffung der Stelle eines vollamtlichen Delegierten resp. Amtsdirektors und die Konkretisierung des Interventionszeitpunkts.

Die detaillierte Stellungnahme und die Anträge der réservesuisse genossenschaft sind dem standardisierten Antwortformular zu entnehmen.

1. Zielsetzung der Vernehmlassung

In mehreren Berichten¹² wurde festgestellt, dass zwischen dem / der Delegierten der wirtschaftlichen Landesversorgung (DWL), den Fachbereichen und dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) die Kompetenzaufteilung optimiert werden kann. Jedoch erachten wir die im Gesetzesentwurf ausgearbeiteten Ansätze als kritisch. Insbesondere der Wechsel vom «Delegiertenmodell» zum «Direktorenmodell», der damit einhergehende Machtfülle der / des Delegierten beziehungsweise der Direktorin / des Direktors des Bundesamtes für Wirtschaftliche Landesversorgung bei gleichzeitiger Degradierung der Fachbereiche zu rein beratenden Gremien, wirft insgesamt Fragen auf und stellt aus unserer Sicht eine klare Schwächung des Milizsystems sowie der Mitspracherechte der Wirtschaft dar. Diese geplanten Änderungen stehen im klaren Widerspruch zum oft zitierten und stark betonten Prinzip des «Primats der Wirtschaft» im erläuternden Bericht der Verwaltung.

Des Weiteren geht die Vernehmlassungsvorlage in anderen Aspekten, insbesondere bezüglich der Pflichtlagerhaltung, sehr weit. Insbesondere in Bezug auf die Finanzierung der Pflichtlagerhaltung im Bereich Nahrungs- und Futtermittel sowie der Aufgaben der Garantiefonds würde das revidierte LVG die Grundlage für ein Systemwechsel (Erstinverkehrbringerabgabe) schaffen, dessen Notwendigkeit nur ungenügend begründet wird. Die mangelnde Transparenz bezüglich der Auswirkungen des Systemwechsels im erläuternden Bericht ist ein wesentlicher Kritikpunkt der Vernehmlassung. Zusätzlich hätten wir es begrüsst, wenn die Meinungen der Pflichtlagerorganisationen und der direkt betroffenen Kreise zu den Anpassungen bezüglich der Finanzierung der Pflichtlagerhaltung, insbesondere Artikel 16, im Vorfeld eingeholt und mögliche Lösungsansätze gemeinsam grundlegend diskutiert worden wären.

2. Subsidiarität und Primat der Wirtschaft

Art. 3 Abs. 1 des LVG hält fest, dass die wirtschaftliche Landesversorgung Aufgabe der Wirtschaft ist. Es ist wichtig, dass dieses elementare Prinzip einer liberalen Marktwirtschaftsordnung in den Grundsätzen des LVG erwähnt ist. Staatliches Handeln im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung ist nur angebracht, wenn die Wirtschaft nicht in der Lage ist, die wirtschaftliche Landesversorgung zu gewährleisten, d.h. im Kontext einer schweren Mangellage. Anders ausgedrückt, der Staat ist für die Versorgung des Landes in schweren Mangellagen und damit auch für Massnahmen des LVG verantwortlich.

Der Grund, wieso die Lagerhaltung von lebenswichtigen Gütern zur Vorbereitung auf schwere Mangellagen in der Schweiz von den Unternehmen und nicht vom Staat vollzogen wird, ist, dass der Staat die Unternehmen dazu verpflichtet. Aus Sicht der Versorgungssicherheit hat dieses Arrangement zwei Vorteile. Erstens greift der Staat nicht direkt in die betroffenen Märkte ein und reduziert dadurch das Potential für Marktverzerrungen in normalen Zeiten. Zweitens können die Unternehmen die Pflichtlager effizienter betreiben als der Staat, weil sie die Pflichtlager in die bestehenden betrieblichen Prozesse integrieren können. In der Konsequenz ist davon auszugehen, dass die Kosten der Pflichtlagerhaltung tiefer, die Qualität der eingelagerten Waren höher und die Versorgung sicherer ist als dies bei einer staatlichen Lagerhaltung der Fall wäre.

¹ Cornel Borbély, «Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung», 18. September 2020.

² Lukas Bruhin und Andreas Werren, «Reform wirtschaftliche Landesversorgung 2021», 21. Dezember 2021.

Es ist uns wichtig, unser Verständnis der Bedeutung des Prinzips des Primats der Wirtschaft und die daraus folgenden Verantwortlichkeiten aufzuzeigen. An mehreren Stellen im erläuternden Bericht wird aus unserer Sicht der Fehlschluss gemacht, dass von Artikel 3 Abs. 1 abgeleitet werden kann, dass die Wirtschaft für die Versorgungssicherheit in einer schweren Mangellage verantwortlich ist und aufgrund dessen insbesondere auch die Kosten für Vorbereitungsmaßnahmen *prinzipiell* übernehmen muss. Damit sind wir nicht einverstanden.

Die mit der Pflichtlagerhaltung beauftragten Unternehmen sind bereit, die Kosten für die Lagerhaltung zu übernehmen unter der Bedingung, dass sie dadurch im Wettbewerb nicht benachteiligt sind. Artikel 5 Abs. 2 anerkennt diesen Grundsatz. Denn wenn die Pflichtlagerhaltung zur Konsequenz hat, dass der Wettbewerb zuungunsten der Pflichtlagerhalter verzerrt ist, verschlechtert dies die Versorgungssicherheit und kann deshalb nicht im Sinne des LVG sein. Eine notwendige Bedingung für jedes Finanzierungssystem der Pflichtlagerhaltung ist deshalb, dass es den Wettbewerb nicht verzerrt. Deshalb lehnen wir es ab, dass der Staat nicht mehr verpflichtet ist, die Kosten zu übernehmen, auch wenn alle anderen Massnahmen nicht zum Ziel führten (Art. 21 Abs. 2 LVG).

Bezogen auf die Subsidiarität im Bereich der Pflichtlagerhaltung bietet die Gesetzesrevision Gelegenheit, weitere Vollzugsaufgaben vom Staat auf die Wirtschaft zu übertragen. Es geht dabei aus unserer Sicht um Vereinfachungen beim Vertragswesen. Wir stellen dazu Anträge im Antwortformular.

3. Organisation der Wirtschaftliche Landesversorgung WL

Rolle des Delegierten

Die Berichte Borbély und Bruhin³ legen dar, dass die heutige Organisationsstruktur der WL nicht optimal ist. Problematisch sind insbesondere die Führungsverhältnisse, die zu Unklarheiten bezüglich Verantwortlichkeiten und Weisungsbefugnissen führen. Durch eine Stärkung der Position des Delegierten der Wirtschaftlichen Landesversorgung DWL im Vollzeitamt kann aus unserer Sicht die Organisationsstruktur der WL verbessert werden. Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene «Direktorenmodell»⁴ wirft jedoch die Frage auf, ob die Rolle des Delegierten nur noch in der Theorie besteht. Um die Rolle eines Delegierten zu rechtfertigen, muss ein Mindestmass an Unabhängigkeit zwischen dem Delegierten und der Verwaltung bestehen. Dies erscheint uns aufgrund der vollständigen Einbindung des Delegierten in der neuen Amts-Organisationsstruktur jedoch nicht mehr gegeben. Mit der Schaffung eines Vollzeitamtes wird aus unserer Sicht das «Delegiertenmodell» durch das «Direktorenmodell» ersetzt. Im Grundsatz können wir die Schaffung eines Vollzeitamtes nachvollziehen.

Mit dem Modellwechsel ist aus unserer Sicht jedoch die Rolle «Delegierter der Wirtschaftlichen Landesversorgung» aus dem Gesetzesentwurf zu streichen, denn diese gibt es nicht mehr. Wenn von der Rolle gesprochen wird, ist aus unserer Sicht neu von Amtsvorsteher/in oder Amtsdirektor/in zu sprechen. Was einem konsequenten Nachvollzug der neuen Modellform entsprechen würde. Dort wo im Gesetz «die oder der Delegierte» steht, ist dies unserer Meinung nach konsequenterweise mit «Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung» zu ersetzen. Uns wäre nicht bekannt, dass eine einzelne Amtsperson in der Bundesverwaltung mit so weitreichenden gesetzlichen Befugnissen ausgestattet ist, wie dies in der aktuellen Vorlage der Teil-Revision des LVG beim DLW gemacht wird.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die betreffende Person einschlägige Praxiserfahrung aus der Wirtschaft besitzt. Eine Direktorin oder ein Direktor des BWL, die / der Verständnis für die wirtschaftlichen Parameter der Massnahmen mitbringt und bei Entscheidungen entsprechend berücksichtigt, erhöht das Vertrauen der Miliz. Damit bleibt das System der WL insgesamt glaubwürdig und geniesst einen stärkeren Rückhalt aus der Wirtschaft.

³ Siehe Fussnote 1 und 2

⁴ Bericht Bruhin (Fussnote 2)

Rolle der Fachbereiche

Des Weiteren sehen wir die vorgesehene Schwächung der Fachbereiche zugunsten des BWL als kritisch an. Ein nicht nur in Theorie bestehendes, sondern auch in Praxis gelebtes Primat der Wirtschaft in Sachen wirtschaftliche Landesversorgung erfordert, dass das zentrale Milizorgan der WL, die Fachbereiche, Einfluss auf die Ausgestaltung von Vorbereitungs- und Interventionsmassnahmen nehmen kann und entsprechende Vollzugsbefugnisse hat. Bereits die Abschaffung des DWL im Nebenamt trägt zu einer gewissen Schwächung des Milizcharakters der WL bei. Der Gesetzesentwurf zur Teilrevision ist ein zusätzlicher Schritt auf dem Weg, der mit der vollständigen Umgestaltung der Fachbereiche von Vollzugsorganen zu Beratungsorganen und Informationslieferanten endet. Im erläuternden Bericht wird dieses Ziel offen formuliert. Wir erachten die Degradierung der Fachbereiche zu rein beratenden Gremien als klare Schwächung des Milizsystems und damit zu einer klaren Schwächung des Prinzips des Primats der Wirtschaft.

Miliz in der WL

Die in den Erläuterungen aufgeführten «Unterstützung beim Vollzug des Gesetzes» sowie der «Beurteilung von Vorschlägen des BWL» führt zu einer Kompetenzverschiebung in Richtung Verwaltung (BWL) und zu einer Schwächung der Miliz. Mit dieser Entwicklung sind wir nicht einverstanden.

Das LVG hält in Art. 3 Abs. 1 klar fest, dass die wirtschaftliche Landesversorgung Aufgabe der Wirtschaft ist und dass Wirtschaft und Gemeinwesen bei den Vorbereitungs- und Interventionsmassnahmen zusammenarbeiten (Art. 3 Abs. 3 rev.). Die Wirtschaft – insbesondere die Milizkader – stellen mit ihrem Input und ihrer Arbeit sicher, dass die ergriffenen Vorbereitungs- und Interventionsmassnahmen wirtschaftsverträglich, wettbewerbsneutral, in der Praxis umsetzbar und zielführend sind. Einerseits erhöhen die Gestaltungsmöglichkeiten der Miliz, insbesondere ihres Wirtschaftskörpers, die Akzeptanz und die Qualität der getroffenen Massnahmen. Andererseits verhindern sie, dass der Staat eine zu administrierte Rolle in der WL einnimmt.

Das im erläuternden Bericht postulierte Ideal der Fachbereiche als Instrument der «partizipativen Demokratie» teilen wir nicht. Die Fachbereiche sind keine politischen Schauplätze, wo es darum geht, Kompromisse auf Kosten der Versorgungssicherheit zu machen. Wir sprechen uns gegen jegliche Erweiterung der Fachbereiche aus, die einzig im Namen der «partizipativen Demokratie» gemacht wird. Die Fachbereiche sollen agile Vollzugsorgane bleiben, die in effizienter und effektiver Art und Weise Massnahmen treffen können, welche die wirtschaftliche Landesversorgung sichern.

Mehrere vorgesehene Gesetzanpassungen im Rahmen der Teilrevision werden damit begründet, dass die Wirtschaft verantwortlich für die wirtschaftliche Landesversorgung sei (z.B. Kostenübernahme Pflichtlagerhaltung, Garantien des Bundes, Finanzierung Pflichtlagerhaltung). Gleichzeitig wird aber die Stellung der Wirtschaft innerhalb der WL in Bezug auf Entscheidungsbefugnisse geschwächt. Es entsteht der Eindruck, dass das Primat der Wirtschaft nur auf der Kostenseite nicht aber auf der Gestaltungs- und Entscheidungsseite gilt.

4. Finanzierung der Pflichtlagerhaltung

Erstinverkehrbringerabgabe

Wir stellen fest, dass im Gesetzesentwurf ein Systemwechsel bezüglich Finanzierung der Pflichtlagerhaltung im Bereich Nahrungs- und Futtermittel angestrebt wird. Ohne es ausdrücklich zu erwähnen, zielt die Aufhebung von Art. 16 Abs. 5 auf die Einführung einer Erstinverkehrbringerabgabe ab. Die réservesuisse sowie die Unternehmen und Organisationen der Lebensmittel- und Futtermittelbranche lehnen es klar ab, dass die inländische Produktion zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung verpflichtet werden kann. Eine Erstinverkehrbringerabgabe verteuert inländisch produzierte und im Inland gehandelte Agrarrohstoffe. In der Konsequenz erhöhen sich die Kosten für

die Herstellung von Nahrungsmitteln im Inland. Es kann nicht im Sinne der Versorgungssicherheit sein, dass der Import von verarbeiteten Produkten durch das Finanzierungssystem der Pflichtlagerhaltung attraktiver gemacht wird.

WTO-Konformität

Aus Gründen der WTO-Konformität ist aus unserer Sicht ein Systemwechsel nicht nötig. Beim Import von Waren bestimmter Zolltarifnummern, die der Pflichtlagerhaltung unterstellt sind, ist die Höhe der Grenzabgaben nicht konform mit multilateralen handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. So führt die Welthandelsorganisation (WTO) im «Trade Policy Review» zur Schweiz und Liechtenstein des Jahres 2022 eine Liste⁵ mit 9 unterschiedlichen Zolltarifnummern, bei denen die Summe aus Zoll und Garantiefondsbeitrag die maximale Höhe der erlaubten Grenzbelastung gemäss der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein überschreitet. Mit einer gezielten Reduktion der Zölle wäre die WTO-Konformität für 5 der 9 Zolltarifnummern wieder hergestellt.⁶ Bei den vier übrigen Zolltarifnummern, die alle zur Warengruppe «Reis» gehören, besteht ein Zielkonflikt zwischen der heutigen Finanzierung der Pflichtlagerhaltung und der WTO-Konformität bezüglich der Höhe der Grenzabgaben. Es ist jedoch festzuhalten, dass über 99.5% des Aufkommens an Reis importiert wird.⁷

Das heutige Finanzierungssystem der Pflichtlagerhaltung im Bereich der Nahrungs- und Futtermittel verletzt somit das Prinzip der Inländerbehandlung nicht. Denn die GFB sind nach Auffassung der WTO und des Bundesamtes für Landwirtschaft zollähnliche Abgaben, die zusammen mit dem effektiven Zoll die Grenzabgaben bilden. Diese Interpretation folgt direkt aus den rechtlichen Rahmenbedingungen zum Agrargrenzschutz, in denen der Garantiefondsbeitrag den Zöllen als Grenzabgabe gleichgesetzt wird (siehe SR 910.1 und SR 916.01).

Wettbewerbsverzerrungen

Unabhängig vom Finanzierungssystem ist es zwingend, dass die Pflichtlagerhaltung keine Wettbewerbsverzerrungen zulasten der mit der Pflichtlagerhaltung beauftragten Unternehmen verursacht (Art. 5 Abs. 2). Die bestehende Integration der Finanzierung der Pflichtlagerhaltung in den Agrargrenzschutz im Bereich der Nahrungs- und Futtermittel hat den Vorteil, dass die Pflichtlagerhaltung aus Sicht der Wirtschaft kostenneutral finanziert ist. Denn die Höhe der Grenzabgaben variiert nicht mit der Höhe der Garantiefondsbeiträge (GFB), weil der Zoll kompensatorisch an den GFB angepasst wird. Im Vergleich zu anderen Warengattungen, die der Pflichtlagerhaltung unterstellt sind, ist es in der Warengattung Nahrungs- und Futtermittel schwieriger, sicherzustellen, dass durch das Finanzierungssystem der Pflichtlagerhaltung keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Die Marktgegebenheiten verunmöglichen die vollständige Weitergabe des Garantiefondsbeitrages (GFB) in der Wertschöpfungskette bis an den Endkonsumenten. Deshalb bleiben Pflichtlagerhalter oftmals auf den Kosten sitzen. Wird der GFB z.B. nur im Agrarrohstoffmarkt erhoben, werden Importe von verarbeiteten Produkten, in denen Pflichtlagerwaren enthalten sind, wirtschaftlich attraktiver (Teiglinge, Teigwaren, etc.). Dies würde die Nachfrage von inländisch produzierten zu importierten verarbeiteten Produkten verschieben.

Das Finanzierungssystem muss wettbewerbsneutral umgesetzt sein. Denn auch die Idee vom Zusatz in Artikel 16 Abs. 1, dass der Garantiefonds Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Pflichtlagerhaltung ausgleichen soll, ist keine Alternative. Einerseits ist eine Quantifizierung der Kosten von Wettbewerbsverzerrungen kaum oder nur unter sehr hohem administrativem Aufwand möglich.

⁵ Tabelle 3.6 in «Trade Policy Review, Switzerland and Liechtenstein», Secretariat WTO, 28. September 2022.

⁶ Gestützt auf Artikel 19 des LVG könnten die verantwortlichen Bundesstellen diese Korrektur schon längstens vorgenommen haben.

⁷ Agristat, «Kapitel 4 Versorgungsbilanzen» in Statistische Erhebungen und Schätzungen 2022, Juni 2023.

Andererseits können die nötigen finanziellen Mittel für Ausgleichszahlungen nicht wettbewerbsneutral generiert werden. Deshalb lehnen wir diesen Zusatz ab.

5. Erweiterungsanträge

Aussonderungsrecht für alle Darlehen der Garantiefonds

Um die Aufgabe, Pflichtlagerhalter vor Preisrisiken zu schützen (Art. 16), wahrzunehmen, spricht der Garantiefonds Darlehen zugunsten der Pflichtlagerhalter. Während die Ansprüche des Bundes aus abgegebenen Garantien geschützt werden, fehlt eine entsprechende rechtliche Absicherung für die Darlehen der Garantiefonds für jene Pflichtlagerwaren, die ohne Garantien des Bundes finanziert werden. Wir stellen deshalb den Antrag, dass die Darlehen der Garantiefonds auch geschützt werden (vgl. in der Tabelle, Art. 23/24).

Übertragung von Importmengen auf andere Pflichtlagerhalter

Zusätzlich stellen wir den Antrag, dass Unternehmen die Möglichkeit haben sollen, Importmengen, die für die Berechnung der Pflichtlagermengen relevant sind, ganz oder teilweise an andere Pflichtlagerhalter zu übertragen (Tabelle, Art. 11 Abs. 2 litt. b). Dies erhöht die Flexibilität des Systems ohne erkennbaren Nachteil.

Diese Möglichkeit, welche im alten Pflichtlagerreglement der réservesuisse (genehmigt durch das BWL) bestand, wurde aus Gründen der fehlenden rechtlichen Legitimation im LVG vom BWL in der aktuellen Verordnung des WBF über die PL-Haltung von Nahrungs- und Futtermitteln (SR 531.215.111) nicht mehr erwähnt. Neu wurde gem. Art. 7 die stellvertretende und gemeinsame PL-Haltung in der Verordnung aufgenommen. Die réservesuisse sieht in der Co-Existenz der stellvertretenden/gemeinsamen Pflichtlagerhaltung und der Zessionsmöglichkeit (besser «Übertragungsmöglichkeit») von Importmengen an andere Pflichtlager eine zusätzliche Flexibilisierung in der Bewirtschaftung der Pflichtlager. Das Begehren um die Schaffung der erneuten Möglichkeit einer Zession (Übertragung) wird von den Pflichtlagerhaltern aller Warengruppen unterstützt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Die Geschäftsstelle der réservesuisse steht für ergänzende Auskünfte und Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

réservesuisse genossenschaft



Dr. Michael Weber
Präsident



Dr. Conradin Bolliger
Vorsitzender der Geschäftsleitung