

# Bundesblatt

108. Jahrgang

Bern, den 26. Januar 1956

Band I

---

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern*

---

7027

## Botschaft

des

### Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision der Brotgetreideordnung des Landes

(Vom 13. Januar 1956)

Herr Präsident!

Hochgeachtete Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen mit nachfolgender Botschaft den Entwurf eines Verfassungsartikels über die Versorgung des Landes mit Brotgetreide zu unterbreiten.

#### I. Einleitung

Bis ins 16. Jahrhundert vermochte die inländische Getreideproduktion, wenigstens in normalen Erntejahren, den Bedarf unserer Bevölkerung zu decken. Die verhältnismässig kleinen Entfernungen erlaubten den getreideproduzierenden Gegenden, ihre Überschüsse nach Gebieten abzustossen, die auf den Zukauf angewiesen waren. Bei dieser Lage konnten sich die staatlichen Organe damit begnügen, Getreidevorräte in einem gewissen Umfange anzulegen, um die Ernährung für den Fall von Missernten sicherzustellen. Mit dem Anwachsen der Bevölkerung erhöhte sich der Bedarf derart, dass er die Möglichkeiten der einheimischen Getreideproduktion überstieg. Die Schweiz war deshalb schon nach dem 30jährigen Krieg gezwungen, Getreide aus Süddeutschland, aus dem Elsass und aus dem Burgund einzuführen. Die Ausdehnung des Getreidebaues in Südosteuropa und in den überseeischen Staaten sowie die gleichzeitig einsetzende starke Entwicklung des Transportwesens im 19. Jahrhundert führten schliesslich dazu, dass das ursprünglich nur zur Ergänzung der Inlandproduktion importierte Getreide wegen seines wohlfeilen Preises mehr und mehr überhandnahm, so dass der schweizerische Produzent in zunehmendem Masse auf den stets unrentabler werdenden Anbau verzichten musste. Dieser Anbau blieb nur noch im Ausmasse des Eigenbedarfes der Landwirte an Getreide und vor allem an Stroh erhalten und soweit er für den Fruchtwechsel unerlässlich war.

Die Folge dieser Entwicklung war, dass zu Beginn des 20. Jahrhunderts unsere Brotversorgung zu rund  $\frac{4}{5}$  durch Importgetreide gedeckt werden musste. Die Gefahren, welche eine solche Entwicklung im Falle eines bewaffneten Konfliktes zwischen unsern Nachbarn in sich barg, haben die öffentliche Meinung, das Parlament und den Bundesrat oft beschäftigt. Trotzdem war dieses Problem, als 1914 der erste Weltkrieg ausbrach, noch nicht gelöst. Der Bundesrat hatte sich damit begnügt, die Getreidevorräte der Eidgenössischen Militärverwaltung auf 30 000 Tonnen zu erhöhen und im Frühjahr 1914 mit Frankreich und Deutschland Abkommen abzuschliessen, in denen uns für den Kriegsfall die freie Durchfuhr von Getreide, das für die Schweiz bestimmt war, zugesichert wurde.

Während des ersten Weltkrieges hatte der Bundesrat verschiedene Massnahmen zur Deckung der Landesversorgung mit Brotgetreide zu treffen, wobei er sich auf die ihm durch das Parlament verliehenen Vollmachten stützte. So beschloss er am 9. Januar 1915 die Errichtung des staatlichen Einfuhrmonopols für Brot- und Futtergetreide. Daneben dekretierte er die Anbaupflicht für Inlandgetreide und Vorschriften über Abgabe, Verwendung und Vermahlung des Getreides und seiner Mahlprodukte, die Durchführung der Selbstversorgung sowie Preisvorschriften für Mehl und Brot.

Nach Beendigung der Feindseligkeiten wurden die kriegswirtschaftlichen Massnahmen nach und nach abgebaut, mit Ausnahme der Bestimmungen betreffend Übernahme des Inlandgetreides durch den Bund, die Selbstversorgung, die Vorratshaltung und das Einfuhrmonopol für Brotgetreide. Nachdem in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1926 indessen eine von den eidgenössischen Räten beschlossene Verfassungsgrundlage für die Beibehaltung des Monopols verworfen worden war, bereitete der Bundesrat den Entwurf eines Verfassungsartikels 23<sup>bis</sup> als Grundlage für eine monopolfreie Getreideordnung vor.

Am 3. März 1929 wurde vom Schweizervolk dieser Artikel 23<sup>bis</sup> angenommen. Der Wortlaut des Artikels war als Gegenentwurf der Bundesversammlung zum Volksinitiativbegehren vom 16. Oktober 1926 formuliert worden, das keine Bestimmungen über die Finanzierung und über den Schutz der Müllerei enthalten, keine Abnahmegarantie für Inlandgetreide vorgesehen und die Abweichungen vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht klar und abschliessend umschrieben hatte. Er wurde mit 18 ganzen und 6 halben Ständesstimmen und mit 461 176 Ja gegen 228 357 Nein angenommen. Nach einer 4jährigen provisorischen Regelung auf Grund des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1929 wurde das Bundesgesetz vom 7. Juli 1932 über die Getreideversorgung des Landes von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Es trat am 1. Juli 1933 in Kraft, ohne dass dagegen das Referendum ergriffen worden wäre.

Diese Getreideordnung von 1929 ist auf folgenden Grundlagen aufgebaut:

- Der Bund unterhält die zur Sicherung der Versorgung des Landes nötigen Vorräte an Brotgetreide;
- er schützt und fördert den Anbau von inländischem Brotgetreide;

- er sorgt für die Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes;
- er wahrt die Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten;
- zur Deckung der aus der Getreideversorgung des Landes erwachsenden Ausgaben trägt der Ertrag der erhöhten statistischen Gebühr bei, die auf allen die schweizerische Zollgrenze passierenden Waren erhoben wird.

Diese Regelung wurde in der Kriegs- und Nachkriegszeit gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten sowie später gestützt auf einen am 23. November 1952 vom Volke mit 583 546 gegen 188 044 Stimmen und von allen Ständen mit Ausnahme eines Halbkantons angenommenen Verfassungszusatz ergänzt und teilweise abgeändert. Die Grundsätze dieser Übergangsordnung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Einkauf und die Einfuhr von ausländischem Brotgetreide sind nur der Getreideverwaltung gestattet;
- der Bund ist befugt, die Lagerung, Verteilung, Verwendung und die Verarbeitung von Brotgetreide zu regeln;
- er kann auch Vorschriften erlassen betreffend Herstellung, Abgabe, Bezug, Preise, Verwendung und Ausfuhr von Mehl und Brot.

Gestützt auf diese Bestimmungen erliessen die eidgenössischen Räte am 19. Juni 1953 einen Bundesbeschluss, der namentlich die Befugnis des Bundesrates zur Festsetzung der Mehl- und Brotpreise und die Erhebung einer Abgabe auf Weissmehl und Griess zur Brotverbilligung vorsah sowie die Kontingentierung des Mehlausschusses, den teilweisen Ausgleich des Mahlohnes und Vorschriften über die Verarbeitung von Brotgetreide (Ausbeutegrad und Typmuster).

Weil die Gültigkeit dieser Übergangsordnung Ende 1957 abläuft, muss nun die Getreideordnung vorbereitet werden, die am 1. Januar 1958 in Kraft treten soll.

## **II. Die Revision der Getreideordnung**

Obschon die Ordnung von 1932 die Getreideversorgung des Landes während des letzten Krieges erleichtert hatte, zeigten sich dabei doch verschiedene Mängel, welche mit Rücksicht auf die gemachten Erfahrungen behoben werden müssen. Es könnte daher keine Rede davon sein, nach Aufhebung der Übergangsordnung einfach wieder zum Gesetz von 1932 zurückzukehren.

Zunächst stellte sich die Frage, ob nur das Getreidegesetz von 1932 oder ob auch der Artikel 23<sup>bis</sup> BV zu revidieren sei. Bereits 1948 prüfte eine vom Bundesrat beauftragte Expertenkommission dieses Problem unter allen Gesichtspunkten. In dieser Kommission, welche 1952 ihre letzte Sitzung hielt und die vom verstorbenen Herrn Ständerat Prof. J. Piller präsiert wurde, waren die Landwirtschaft, der Getreidehandel, die Müllerschaft, das Bäckereigewerbe und die Konsumenten vertreten. Die Experten gelangten zum Schluss, dass sich eine Totalrevision der Vorkriegsgesetzgebung unter Einschluss des Verfassungsartikels 23<sup>bis</sup> aufdrängt. Für verschiedene in den Kommissionsberatungen als notwendig bezeichnete Änderungen des Getreidegesetzes fehlt nämlich im bis-

herigen Artikel 23<sup>bis</sup> BV eine zureichende Grundlage. So erlaubt beispielsweise der ursprüngliche Verfassungsartikel die Abgabe von Inlandgetreide an die Mühlen nur zum Marktpreis für gleichwertiges Auslandgetreide. Wenn aber der Bundesrat, wie dies in Aussicht genommen ist, einen angemessenen und möglichst stabilen Brotpreis anstreben soll, so muss er die Möglichkeit haben, auf den Abgabepreis für Inlandgetreide einen entsprechenden Einfluss auszuüben; nur so kann er die Preisschwankungen beim Auslandgetreide etwas ausgleichen. Mit dieser Einflussnahme auf den Abgabepreis des Inlandgetreides sowie durch Gewährung von Zuschüssen und Erhebung von Beiträgen, wofür es ebenfalls einer besondern Ermächtigung in der Verfassung bedarf, soll die neue Getreideordnung gleichzeitig auf eine verbesserte finanzielle Grundlage gestellt werden. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch darauf aufmerksam zu machen, dass der bisherige Artikel 23<sup>bis</sup> nicht klar genug sagt, inwieweit Mahl- und Preisvorschriften erlassen oder die in den letzten Jahren ergriffenen Schutzmassnahmen für die Müllerei beibehalten werden dürfen, während das nunmehr aus dem neuen Artikel 23<sup>bis</sup> ersichtlich ist. – Die Revision des Verfassungsartikels ist daher unerlässlich.

Das Finanz- und Zolldepartement hat einen ersten Entwurf eines neuen Artikels 23<sup>bis</sup> BV redigiert und ihn einer beratenden Kommission unterbreitet, in welcher Experten aus den interessierten Berufen, den Wirtschaftsverbänden und Verbraucherkreisen vertreten waren. Darauf wurden die Kantone und Verbände zu einer schriftlichen Stellungnahme eingeladen. Wir nehmen in Abschnitt III Bezug auf das Resultat dieser Konsultationen. Der auf Grund dieser Vorberatungen und Vernehmlassungen ausgearbeitete Entwurf eines neuen Verfassungsartikels 23<sup>bis</sup> hat folgenden Wortlaut:

«<sup>1</sup> Der Bund sichert die Versorgung des Landes mit Brotgetreide.

<sup>2</sup> Er fördert den Anbau von gutem Brotgetreide; er übernimmt mahlfähiges Inlandgetreide zu Preisen, die seinen Anbau ermöglichen; er regelt die Verwendung des Inlandgetreides und bestimmt die Verkaufspreise. Er sorgt für genügende Vorräte an Brotgetreide und ordnet die Einfuhr und Verwendung von ausländischem Brotgetreide und von Backmehl; er stützt sich dabei auf die Mitwirkung der privaten Wirtschaft. Er trifft Massnahmen zur Erhaltung eines leistungsfähigen, dezentralisierten Müllereigewerbes. Er wahrt die Interessen der Konsumenten und kann hiezu Preis- und Verarbeitungsvorschriften erlassen; dabei nimmt er Rücksicht auf die beteiligten Berufe.

<sup>3</sup> Der Bund kann zu diesen Zwecken Zuschüsse gewähren und Beiträge zur teilweisen Deckung der aus der Getreideversorgung entstehenden Ausgaben erheben.

<sup>4</sup> Die Ausführungsvorschriften werden auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen; sie können nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.»

Die in diesem Artikel dargelegten Grundsätze und Ziele der Brotgetreideordnung können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Neuordnung soll sich auf die Erfahrungen stützen, welche mit dem bisherigen Artikel 23<sup>bis</sup> BV und dem Getreidegesetz von 1932 sowie mit den seit 1940 erlassenen Vorschriften gemacht worden sind. Was sich dabei bewährt hat, soll wenigstens teilweise in möglichst unveränderter Form weitergeführt werden. Wir gehen also von einer Getreideordnung aus, welche der Allgemeinheit bekannt ist.

In diesem Sinne schlagen wir vor, die bisherige für die Förderung des inländischen Getreidebaues, für die Übernahme des Inlandgetreides und für die Vorratshaltung geltende Ordnung beizubehalten und zu verbessern. Die Einfuhr von Brotgetreide soll ebenfalls ähnlich wie vor dem Kriege geregelt werden, jedoch ohne Kontingentierung an der Grenze. Die Vorteile der Importtätigkeit von Handel und Müllereigewerbe sollen dabei zur Geltung kommen, ohne jedoch die staatliche Tätigkeit dort auszuschalten, wo sie für die Auswechslung der vom Bunde für Volk und Armee unterhaltenen Vorräte und zur Vermeidung von Engpässen in der Versorgung angezeigt ist.

Dem Müllereigewerbe sind eine Reihe von Aufgaben zu überbinden, deren Erfüllung eine gewisse Stabilität in der Struktur dieses Gewerbes und damit bestimmte Schutzmassnahmen bedingt. Dabei muss eine genügende Versorgung des Marktes zu für den Verbraucher günstigen Bedingungen gewährleistet werden.

Der Wahrung der Interessen der Konsumenten ist besondere Beachtung zu schenken. In Ergänzung der Möglichkeiten des bisherigen Artikels 23<sup>bis</sup> sollen auch Preis- und Verarbeitungsvorschriften erlassen werden können. Unser Ziel besteht in der Versorgung der Verbraucher mit Mehl und Brot guter Qualität zu angemessenen und möglichst stabilen Preisen.

Der Bund soll im Rahmen der Brotgetreideordnung Zuschüsse gewähren und Beiträge erheben können. Letztere sollen aber nicht das Ziel verfolgen, den Bund finanziell ganz zu entlasten. Er soll nach wie vor einen angemessenen Teil der Aufwendungen für die Getreideordnung selbst tragen.

Die Ausführungsbestimmungen zum neuen Verfassungsartikel sind auf dem Gesetzeswege zu erlassen, d. h. durch das Parlament, unter Beobachtung des fakultativen Referendums. Soweit in diesen Ausführungsvorschriften vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden muss, darf dies nur geschehen, wenn und soweit zur Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 erwähnten Ziele eine Einschränkung der privaten Erwerbstätigkeit notwendig ist.

### III. Grundriss der neuen Getreideordnung

Die folgende Erläuterung des Verfassungstextes soll gleichzeitig einen kurzen Grundriss der neuen Getreideordnung geben.

#### 1. Allgemeines

Der neue Verfassungsartikel weicht in seiner Gliederung vom bisherigen Artikel 23<sup>bis</sup> ab. Er enthält in Absatz 1 den allgemeinen Auftrag des Verfas-

sungsgesetzgebers an den Bund, gibt in Absatz 2 dem Parlament gewisse Direktiven in bezug auf die Gesetzgebung, schafft in Absatz 3 die Voraussetzungen für die Erschliessung von Finanzquellen und endet in Absatz 4 mit einem Hinweis auf die Möglichkeit, bei der Ausführungsgesetzgebung allenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen.

Streng genommen hätte sich der neue Verfassungsartikel auf den ersten Absatz beschränken können, worin dem Bund der allgemeine Auftrag erteilt wird, die Landesversorgung mit Brotgetreide zu sichern. Wie er diese Aufgabe auf dem Gesetzgebungswege löst, hätte nicht in der Verfassung vorweggenommen werden müssen, zumal Volk und Ständen in den eidgenössischen Räten und dem Bürger durch das Mittel des fakultativen Referendums jedes Mitspracherecht gewahrt geblieben wäre. Auch ohne bezüglichen Hinweis in Absatz 3 ist es selbstverständlich, dass dem Bund jene finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen wären, deren er zur Deckung der aus der Getreideversorgung entstehenden Auslagen bedarf. Schliesslich dürfte auch ein künftiges Getreidegesetz gestützt auf Absatz 1 vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, so dass der Absatz 4 nicht absolut unerlässlich wäre.

Wenn wir trotzdem auf einen kurzen, allgemein gehaltenen Ermächtigungsartikel verzichten, so waren hiefür zwei Gründe massgebend: Der bisherige Artikel 23<sup>bis</sup> BV, der sämtliche Massnahmen aufzählt, welche in Abweichung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit getroffen werden durften, hat sich in den fast 30 Jahren seines Bestehens bei den beteiligten Kreisen eingelebt; es dürfte ihnen schwer fallen, sich heute auf eine allgemeine und abstrakte Formulierung umzustellen. Sodann haben der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins sowie die Getreidebörsen Zürich und Bern, unterstützt durch die Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels, auf die Gefahren eines blossen Ermächtigungsartikels hingewiesen. Sie unterbreiteten formulierte Gegenvorschläge, die eine Liste derjenigen Massnahmen enthalten, die der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, zu treffen befugt wäre.

Wenn wir uns auch der Nachteile eines blossen Kompetenzartikels bewusst sind, so möchten wir doch anderseits nicht so weit gehen, im Verfassungsartikel einen Grossteil der Gesetzgebung vorwegzunehmen. Das Leben ist so vieltätig und die wirtschaftlichen Gegebenheiten ändern dermassen oft, dass es ausgeschlossen ist, ein Teilgebiet der schweizerischen Volkswirtschaft auf Jahre und Jahrzehnte hinaus in der Verfassung abschliessend zu regeln. Auch verlangt die Achtung vor unserem Staatsgrundgesetz, dass man darin nicht Normen aufstellt, von denen angenommen werden muss, dass sie schon bald abgeändert werden müssen. Ausgehend von dieser Überlegung haben wir uns bemüht, einen Verfassungsartikel zu redigieren, der einen ausgewogenen Kompromiss darstellt zwischen einem allgemeinen Ermächtigungsgrundsatz und einer Verfassungsbestimmung, welche die einzelnen Aufgaben und Kompetenzen des Bundes abschliessend aufzählt, die dafür aber möglicherweise schon in wenigen Jahren von der wirtschaftlichen Entwicklung überholt ist.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die andere vom Migros-Genossenschafts-Bund aufgeworfene grundsätzliche Frage, ob im gegenwärtigen Zeitpunkt ein besonderer Getreideartikel in der Bundesverfassung überhaupt noch notwendig sei und ob die vorgesehenen Massnahmen ihre Rechtsgrundlage nicht bereits in den nachstehend erwähnten Erlassen fänden. Seit der Annahme des Artikels 23<sup>bis</sup> BV in der Volksabstimmung vom 3. März 1929 sind nämlich die Wirtschaftsartikel und gestützt darauf das Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 sowie das Bundesgesetz vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge in Kraft getreten. Am 14. Oktober 1933 erfolgte der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland. Sie alle enthalten weitgehende Kompetenzen, die zum Teil auch auf dem Gebiete der Brotgetreideversorgung in Anspruch genommen werden könnten.

Wir halten es für notwendig, dazu folgendes zu bemerken:

a. Das Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 (AS 1953, 1073) gäbe keine zureichende Grundlage für die im neuen Verfassungsartikel und im neuen Getreidegesetz vorgesehenen Massnahmen wie z. B. für die Übernahme von Inlandgetreide, ganz abgesehen davon, dass in der Botschaft vom 19. Januar 1951 zum Landwirtschaftsgesetz (BBl 1951, I, 133, 144 i. f. und 179) die Getreidegesetzgebung ausdrücklich vorbehalten worden ist.

b. Was bereits unsere Botschaft vom 10. Februar 1953 betreffend die Brotgetreideversorgung des Landes (BBl 1953, I, 321 und 339 f) im Zusammenhang mit der Vorratshaltung an Brotgetreide ausführt, gilt mutatis mutandis auch für das Gesetz vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (AS 1956, 85). Dieses Gesetz erlaubt die Durchführung vorsorglicher Massnahmen nur in unsichern Zeiten, bei ernstlichen Störungen der Zufuhr oder in Zeiten unmittelbarer Kriegsgefahr, während der Bund für die Sicherung der Brotversorgung sowohl in guten wie in schlechten Zeiten verantwortlich sein soll. Ausserdem werden in Artikel 4, Absatz 3, des Gesetzes die Bestimmungen der Getreidegesetzgebung über die Vorratshaltung an Brotgetreide ausdrücklich vorbehalten.

c. Der Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, in der Fassung vom 22. Juni 1939, ist in seiner Geltungsdauer befristet bis zum 31. Dezember 1956 (BS 10, 539; AS 1954, 1313). Sein Wortlaut und namentlich seine verfassungsmässigen Grundlagen erlauben keine Anordnungen, wie sie auf Grund des neuen Getreideartikels der Bundesverfassung für die Regelung der Einfuhr vorgesehen sind.

Da schliesslich sowohl die Landwirtschaft wie auch Handel, Gewerbe und Konsumenten ein gewisses Interesse daran haben, dass die Brotgetreideversorgung des Landes zum Gegenstand einer speziellen, in sich geschlossenen Gesetzgebung gemacht wird, scheint es uns angezeigt, den besondern Artikel und die auf ihm beruhende Spezialgesetzgebung beizubehalten und weiter zu entwickeln.

## 2. Die Sicherung der Landesversorgung mit Brotgetreide

«Der Bund sichert die Versorgung des Landes mit Brotgetreide.»

Artikel 23<sup>bis</sup>, Absatz 1, gibt dem Bund ganz allgemein die Kompetenz, über die Versorgung des Landes mit Brotgetreide zu legiferieren. Der Verfassungsgesetzgeber geht damit weiter als im bisherigen Artikel, der die Gebiete, auf denen der Bund zur Gesetzgebung zuständig sein sollte, abschliessend aufzählt. Die besondere Stellung des Getreideartikels im ersten Teil der Bundesverfassung und die Formulierung des ersten Absatzes besagen auch, dass die Massnahmen zur Sicherung der Brotgetreideversorgung – wie übrigens schon bisher – in den Aufgabenkreis des Bundes und nicht der Kantone fallen. Neben dieser Grenzziehung zwischen Bund und Kantonen enthält der erste Absatz auch die Befugnis zur Abgrenzung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht bzw. zwischen Privatautonomie und dem Tätigkeitsbereich des Staates. Die Verwaltungsorgane des Bundes haben inskünftig die Verantwortung für eine reibungslose Versorgung von Volk und Armee mit Brotgetreide, und zwar in Friedens- wie in Kriegszeiten, wobei allerdings, wie wir weiter unten sehen werden, die Privatwirtschaft nicht unnötigerweise eingeschränkt werden soll.

Auf Grund der Absätze 1 und 2 kann der Bund Massnahmen treffen, welche die private Tätigkeit fördern, ohne sie einzuschränken. Er ist aber auch befugt, durch gesetzliche Vorschriften in die wirtschaftliche Tätigkeit des Einzelnen einzugreifen, sie zu beschränken oder zu lenken; und schliesslich gibt Absatz 1 in Verbindung mit den Absätzen 2 und 4 dem Bund auch das Recht, in einem gewissen Ausmass die private Tätigkeit durch eine staatliche Tätigkeit zu ersetzen. Er ist hierin indessen nicht frei, sondern hat, wie weiter unten noch darzulegen sein wird, von mehreren geeigneten Massnahmen immer diejenige anzuwenden, welche am wenigsten von der Handels- und Gewerbefreiheit abweicht.

In Absatz 2 werden dem Gesetzgeber einzelne Direktiven in bezug auf die Ausführungserlasse gegeben, ohne dass jedoch diesem Absatz 2 die Bedeutung einer abschliessenden Aufzählung jener Gebiete zukommt, auf denen der Bund zur Gesetzgebung zuständig ist. Vielmehr besitzt er überall da, wo dies zur Sicherung der Landesversorgung mit Brotgetreide notwendig ist, das Gesetzgebungsrecht, und zwar nötigenfalls in Abweichung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit. Wenn beispielsweise die Versorgungslage es notwendig machen sollte, ein Ausfuhrverbot für Brotgetreide und daraus hergestellte Produkte zu erlassen, so kann der Gesetzgeber dies tun, auch wenn Artikel 23<sup>bis</sup>, Absatz 2, von einer Ordnung der Ausfuhr nichts sagt.

Unter dem Begriff «Versorgung des Landes mit Brotgetreide» sind in des Wortes weitestem Sinne alle Vorkehren zu treffen, welche in Frieden und Krieg zur Deckung des Brotgetreidebedarfes von Volk und Armee und in bedingter Weise auch von internationalen Hilfsorganisationen (z.B. Internationales Komitee vom Roten Kreuz) beitragen. Sie erstrecken sich auf die einheimische Produktion, auf die Vorratshaltung, auf die Erleichterung der Zufuhren



aus dem Ausland, auf die Preisbildung sowie auf die Verwendung des im Inland erzeugten und aus dem Ausland eingeführten Brotgetreides sowie der daraus hergestellten Mahl- und Umwandlungsprodukte.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Getreidegesetzgebung ist anzunehmen, dass der örtliche Geltungsbereich der künftigen Getreideordnung nicht vollständig identisch ist mit dem schweizerischen Hoheitsgebiet, indem die Getreidegesetzgebung auf Grund zwischenstaatlicher Vereinbarungen schon bisher auf das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein Anwendung fand; ferner sollen auch weiterhin in der Schweiz niedergelassene Produzenten Brotgetreide, das sie in der ausländischen Grenzzone angebaut haben, dem Bund abliefern dürfen.

Der sachliche Anwendungsbereich ergibt sich aus der Bestimmung des Begriffes «Brotgetreide». Darunter ist nicht nur alles Getreide zu verstehen, das in der Schweiz zur Brotbereitung Verwendung findet, nämlich Weichweizen (*triticum vulgare*), Roggen (*secale cereale*), Dinkel (*triticum spelta*), Einkorn (*triticum monococcum*), Emmer (*triticum dicoccum*) und Mischel dieser Getreidearten, sondern auch der Hartweizen (*triticum durum*), der üblicherweise nur der Herstellung von Teigwarendunst bzw. von Teigwaren dient. Es erscheint im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen, dass der Anbau von Hartweizen gelegentlich in beschränktem Ausmass auch in der Schweiz Eingang findet. Dies und die Möglichkeit der Substitution von Weichweizen durch Hartweizen bei der Herstellung von Backmehl sowie von Hartweizen durch Weichweizen bei der Fabrikation von Teigwarendunst machen es unerlässlich, auch den Hartweizen in die Getreidegesetzgebung einzubeziehen. Schliesslich sei in diesem Zusammenhang noch darauf aufmerksam gemacht, dass bis anhin bei der Selbstversorgung auch Mais und in Gebirgsgegenden ebenfalls Gerste dem Brotgetreide gleichgestellt waren und in dieser Hinsicht der Brotgetreidegesetzgebung unterstanden.

Während der bisherige Verfassungsartikel den Bund verpflichtete, beim Anbau von Inlandgetreide der besondern Situation der Gebirgsgegenden Rechnung zu tragen, haben wir im neuen Verfassungsartikel auf einen bezüglichen Hinweis verzichtet. Einzelne Kantone haben daraufhin in ihren Vernehmlassungen gewünscht, der Bund möchte im neuen Getreideartikel verpflichtet werden, die erschwerten Produktionsbedingungen der Gebirgsgegenden beim Anbau von Brotgetreide zu berücksichtigen. Nachdem wir jedoch in Aussicht genommen haben, in der neuen Getreideordnung nicht nur diesen erschwerten Produktionsbedingungen in Berglagen Rechnung zu tragen, sondern ganz allgemein auf die erschwerten Lebensbedingungen der Bergbevölkerung Rücksicht zu nehmen, und da diese Rücksichtnahme einem allgemeinen schweizerischen Grundsatz entspricht, möchten wir davon absehen, ihn nur in einzelnen Verfassungsbestimmungen zu erwähnen.

Nach dem Kommentar zur Bundesverfassung von Prof. Dr. W. Burckhardt war mit dem bisherigen Getreideartikel der BV bezweckt, das Land mit Brot zu

versorgen und dem Bauernstand zu helfen. Die Tatsache, dass im Absatz 1 nur von der Versorgung des Landes mit Brotgetreide die Rede ist, will natürlich nicht bedeuten, dass in der neuen Getreideordnung der Erhaltung eines gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes nicht mehr dieselbe Bedeutung beigemessen wird wie bis anhin. Hingegen wurde folgerichtig eine Unterscheidung vorgenommen zwischen dem Allgemeininteresse: Sicherung der Brotgetreideversorgung des Landes, das in Absatz 1 zum Ausdruck gebracht wird, und den Interessen der Konsumenten, der Landwirtschaft, der Müllerei, des Getreidehandels und der Bäckerschaft, mit deren Wahrung sich der Absatz 2 befasst und die naturgemäss untereinander in einer gewissen Konkurrenz stehen. Sie alle sollen dem Allgemeininteresse untergeordnet werden.

### *3. Inlandgetreide*

«Er fördert den Anbau von gutem Brotgetreide; er übernimmt mahlfähiges Inlandgetreide zu Preisen, die seinen Anbau ermöglichen; er regelt die Verwendung des Inlandgetreides und bestimmt die Verkaufspreise.»

Die gesetzlichen Massnahmen zur Förderung des inländischen Getreidebaues haben im vergangenen Kriege ihre Zweckmässigkeit bewiesen. Sie trugen wesentlich dazu bei, dass die Versorgung mit Lebensmitteln im grossen und ganzen befriedigte. Dank dem Getreidegesetz konnte der während des ersten Weltkrieges mühsam wieder aufgebaute Ackerbau in grossen Teilen unseres Landes aufrecht erhalten werden, womit wir uns 1939 in einer wesentlich günstigeren Situation befanden als 1914. Nach den damaligen Erfahrungen kann man sich nicht darauf verlassen, den Ackerbau in Zeiten von Krieg und Versorgungsschwierigkeiten einfach zu dekretieren, denn dazu sind Spezialkenntnisse der Landwirte, geeignete Geräte und Maschinen und den Klima- und Bodenverhältnissen angepasstes Saatgut erforderlich. Nur weil diese Voraussetzungen in unserem Lande 1939 erfüllt waren, war es möglich, den Mehranbau reibungslos durchzuführen. Nun hat allerdings der Brotgetreidebau von 1939–1945 nur um 19 202 ha (von 114 746 ha auf 133 948 ha) zugenommen, während die Gesamtackerfläche von 209 301 auf 355 293 ha anstieg, also um 145 992 ha vermehrt wurde. Das bedeutet aber durchaus keine Schmälerung der Verdienste der Massnahmen zur Förderung des Getreidebaues. Die schweizerische Landwirtschaft hatte ja nicht nur vermehrt Brotgetreide anzupflanzen, sondern auch noch eine Reihe anderer Ackerfrüchte, vor allem Kartoffeln und Gemüse. Darüber hinaus musste sie den Ausfall von Kraftfutter durch vermehrte Futterproduktion ausgleichen, um damit den Bedarf an Fett, Milch und Fleisch zu decken. Aber auch so gelang es in den Jahren 1943 und 1944, ca. 60 Prozent des benötigten Brotgetreides durch die inländische Produktion aufzubringen. Allen diesen Aufgaben konnten wir nur gerecht werden, weil unsere Bauersame über eine ausreichende ackerbauliche Tradition verfügte.

Unter dem Regime der bisherigen Getreideordnung wurde der Anbau von Brotgetreide gefördert durch

- a. die Übernahme von Inlandgetreide zu einem garantierten Preis;
- b. die Begünstigung der Selbstversorgung vermittels der Mahlprämie;
- c. die Unterstützung der Saatzucht und des Saatgetreidebaues.

Diese Regelung hat sich als zweckmässig erwiesen, weshalb wir nicht denken, die bewährten Grundsätze und eingelebten Massnahmen der geltenden Inlandgetreideordnung wesentlich zu ändern. Es sind hauptsächlich einige eher technische und administrative Verbesserungen in Aussicht genommen, welche indessen den Verfassungsartikel nicht betreffen und im Zusammenhang mit der Revision des Getreidegesetzes zu erörtern sind (generelle Festsetzung der Übernahmepreise durch den Bundesrat; neue Grundlage für die Berechnung der Mahlprämie usw.).

Wenn der Verfassungsgesetzgeber dem Bund die Pflicht überbindet, den Anbau von Brotgetreide zu fördern, so stellt sich naturgemäss die Frage, wie weit diese Förderung zu gehen hat, mit andern Worten wo die Grenzen solcher Förderungsmassnahmen bzw. das wünschbare und tragbare Ausmass der Eigenproduktion von Brotgetreide liegen. Dabei denken wir nicht nur an die Bedeutung eines gesunden Verhältnisses zwischen Ackerbau und Graswirtschaft und an die Erfordernisse eines zweckmässigen Fruchtwechsels im Ackerbau, sondern vor allem auch an die Bedeutung, welche dem Anbau von Inlandgetreide im Rahmen der gesamten Getreideordnung zukommt. Die Erzeugung von Weizen, Roggen und Dinkel soll einerseits so gefördert werden, dass sie zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft wesentlich beiträgt und dass wir stets Gewähr dafür haben, in Zeiten von Versorgungsschwierigkeiten einen guten Teil unseres Bedarfes aus dem eigenen Boden zu decken; andererseits soll diese Förderung in normalen Zeiten nicht zu einer untragbaren Belastung des Bundeshaushaltes führen und Inlandernten ergeben, deren Ausmass die Einfuhr von Brotgetreide über Gebühr beschränkt und dadurch den Interessen der schweizerischen Handelspolitik Abbruch tut. Was bei dieser Sachlage vom Standpunkt der schweizerischen Volkswirtschaft aus als wünschbare und noch tragbare Ausdehnung des einheimischen Brotgetreideanbaues angesprochen werden darf, ist schwer zu entscheiden und hängt auch von der jeweiligen aussenpolitischen und binnenwirtschaftlichen Lage des Landes ab. Auf jeden Fall muss bei den Massnahmen zur Förderung des Getreidebaues eine Politik auf lange Sicht verfolgt und eine gewisse Stabilität der Anbauflächen angestrebt werden.

Abgesehen von der Übernahme von Inlandgetreide und von der Begünstigung der Selbstversorgung durch Ausrichtung einer Mahlprämie bezieht sich die Förderung des Getreidebaues vorab auf die Züchtung und Vermehrung von geeignetem Saatgetreide. Zu diesem Behuf wurden bis anhin folgende Massnahmen getroffen: Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Brotgetreide-Saatgut und den Handel damit, Ausrichtung von Prämien und Beiträgen für anerkanntes, hochwertiges Saatgut, Gewährung von Transportkostenbeiträgen und Übernahme von Saatgutüberschüssen durch den Bund. Über ihre unveränderte Beibehaltung oder allfällige Änderung wird anlässlich der Revision des Getreide-

gesetzes zu befinden sein. Auf jeden Fall glauben wir nicht, dass es zweckmässig wäre, diese Materie in der Verfassung zu regeln, wie dies die Kantone Waadt und Genf vorgeschlagen haben. Immerhin sei in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam gemacht, dass sich die Förderung des Anbaues nach dem Wortlaut des neuen Verfassungsartikels nur auf «gutes» Brotgetreide bezieht, während im alten Verfassungstext von einer Förderung des Anbaues von Brotgetreide schlechthin die Rede war. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass inskünftig sowohl bei der Unterstützung der Saatzucht und der Saatgetreideproduktion wie auch bei der Übernahme von Inlandgetreide ein wirksamer Unterschied gemacht werden soll zwischen Sorten, die in ihren Anbaueigenschaften oder in ihrer Mahl- und Backfähigkeit nicht befriedigen, und von solchen Sorten, welche sich für den Anbau in unseren klimatischen Verhältnissen sowie für die Verarbeitung zu Mehl und zur Herstellung von Brot in besonderem Masse eignen.

Im Rahmen der gesamten Inlandgetreideordnung kommt naturgemäss dem Übernahmepreis für Inlandgetreide die entscheidende Bedeutung zu. Der Wortlaut des neuen Verfassungsartikels hält sich, abgesehen von unwesentlichen Änderungen, an den Text der bisherigen Verfassungsbestimmung («er übernimmt mahlfähiges Inlandgetreide zu Preisen, die seinen Anbau ermöglichen»). Weil diese Formulierung nicht sehr präzis ist und verschiedene Interpretationen zulässt, haben wir einlässlich geprüft, ob eine Möglichkeit besteht, sie durch eine eindeutigere Bestimmung zu ersetzen (z. B. kostendeckende Preise oder produktionsichernde Preise). Weil jedoch die bezüglichen Vorschläge nicht zu befriedigen vermochten, sind wir schliesslich doch wieder zum ursprünglichen allgemein bekannten Text zurückgekehrt. Angesichts der Bedeutung der Sache scheint es uns immerhin erforderlich, den Begriff «Preise, welche den Anbau ermöglichen» in diesem Zusammenhang noch etwas zu erörtern. Geht man zurück auf die Gesetzesmaterialien<sup>1)</sup>, so zeigt es sich, dass der Gesetzgeber mit dieser Formulierung einen die Produktionskosten deckenden Preis verstanden wissen wollte. Dieses Ziel kann aber normalerweise nur erreicht werden, wenn der Bund für das von ihm zu übernehmende Inlandgetreide einen Preis bezahlt, der über dem Gestehungspreis für gleichwertiges Auslandgetreide steht (Überpreis).

Um während des zweiten Weltkrieges die Erzeugung von einheimischem Brotgetreide soweit als möglich auszudehnen, wurde im Jahre 1940 vom Kostendeckungsprinzip abgegangen; der Übernahmepreis sollte so bemessen sein, dass er nicht nur die Produktionskosten deckte, sondern auch die Ausdehnung des Ackerbaues anregte (BRB vom 16. Februar 1940). In spätern Jahren wurde bei der Festsetzung des Übernahmepreises ebenfalls auf die Preisparität mit andern landwirtschaftlichen Erzeugnissen Rücksicht genommen; 1947 enthielt er eine

<sup>1)</sup> StenBull NR 1928, S. 749 II, S. 752 und 770; Botschaft vom 26. Januar 1932 zum Getreidegesetz, BBl 1932, I, 141; StenBull NR 1932, 118 II, 122, 129 I i. f., 138 II, 142 I, 149 I i. f.; StenBull StR 1932, S. 235, S. 239 II, 240 I, 248 I, 250 I, 272 I; ferner Botschaft des Bundesrates vom 12. September 1933 über die Festsetzung des Abnahmepreises für Inlandweizen der Ernte 1933; BBl 1933, II, 333.

Kompensation für Mindererträge wegen Trockenheit (BRB vom 29. August 1947) und 1948 für Nässeschäden (BRB vom 17. September 1948). In den Nachkriegsjahren stellte der Übernahmepreis für Brotgetreide ausserdem einen teilweisen Ausgleich dar für den Ausfall bei der Verwertung anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse (BBl 1950, II, 690). Es stellte sich ferner die Frage, ob Artikel 29 des Landwirtschaftsgesetzes betreffend die Preise auf die Festsetzung der Übernahmepreise für Inlandgetreide auch Anwendung zu finden habe, was in einem eingehenden Gutachten der Justizabteilung vom 23. Oktober 1953 verneint wurde. Das Gutachten gelangt vielmehr zum Schluss, dass mit dem Wegfall der ausserordentlichen Vollmachten bei der Festsetzung der Übernahmepreise für Inlandgetreide wiederum zum Prinzip der «Einzelkostendeckung» zurückgekehrt werden müsse.

Damit stehen wir heute, wie vor ungefähr 30 Jahren, vor der Frage, was als Preis zu betrachten ist, welcher den Anbau ermöglicht bzw. die Produktionskosten deckt. Es wird ein Preis bestimmt werden müssen, der die durchschnittlichen Produktionskosten von nicht in Berggegenden gelegenen, rationell geführten und zu normalen Bedingungen übernommenen bäuerlichen Betrieben im Durchschnitt mehrerer Jahre deckt; dabei soll auf mittlere Produktionsbedingungen abgestellt werden. Den erschwerten Produktionsbedingungen für den Getreidebau in den Gebirgsgegenden soll durch Zuschläge Rechnung getragen werden. Den für die Festsetzung des Abnahmepreises verantwortlichen Instanzen des Bundes muss dabei eine gewisse Bewegungsfreiheit gelassen werden; sie besitzen in diesen Preisen ein wichtiges Mittel, um den Anbau von Brotgetreide im allgemeinen oder die Produktion bestimmter Getreidearten oder -sorten zu beeinflussen, ein Mittel, das jedoch nicht anderen Zielen wie etwa dem Ausgleich von Ausfällen bei der Verwertung anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse dienen soll.

Sowohl gemäss dem alten wie nach dem neuen Verfassungsartikel bezieht sich die Übernahmepflicht des Bundes nur auf «mahlfähiges» Getreide, d. h. auf Brotgetreide, aus dem sich ein handelsübliches Backmehl herstellen lässt. Brandiges, muffiges oder ausgewachsenes Getreide oder Roggen mit zu starkem Mutterkornbesatz sollen nicht übernommen werden. Der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Verband Schweizerischer Müller und die Getreidebörsen wollten sogar noch weiter gehen und verlangten, dass der Bund nur Inlandgetreide «guter Qualität» übernehme. Demgegenüber glauben wir, es sei richtiger, zu unterscheiden zwischen dem Kriterium der Mahlfähigkeit, das entscheidend sein soll für die Übernahme als solche, und dem Kriterium der guten Qualität, das massgebend sein soll für die Zuschläge zum Übernahmepreis und die Abzüge bzw. nachher für den Verkaufspreis an die Mühlen.

Bei der vorgesehenen Regelung ist anzunehmen, dass – abgesehen von den für die Selbstversorgung zurückbehaltenen Mengen – praktisch alles Inlandgetreide dem Bund abgeliefert wird; er wird daher auch für seine zweckmässige Verwendung besorgt sein müssen. Dabei umfasst der Begriff «Verwendung» sowohl Abgabe und Bezug wie auch Verarbeitung, Vermischung, Lagerung und

Behandlung sowie den Rückbehalt für die Selbstversorgung. Die Verfassung gibt dem Bund die Kompetenz, im Getreidegesetz Vorschriften zu erlassen über die Zuteilung des Inlandgetreides an die Mühlen, über die Mahlpostenzusammensetzung und über die Verarbeitung zu Mehl. Er kann die Entfernung von unverarbeitetem Inlandgetreide aus den Mühlen und wenn nötig den Verkauf vom Produzenten direkt an Handelsmühlen verbieten. Er ist befugt, Vorschriften zu erlassen über die Lagerung und Behandlung von Inlandgetreide beim Produzenten und in den Mühlen, und kann gestützt auf diese Bestimmung auch die nötigen Anordnungen über den Rückbehalt von Inlandgetreide zur Selbstversorgung treffen. Bei der Verteilung des Inlandgetreides an die Mühlen wird er in Berücksichtigung von Artikel 4 BV vor allem danach trachten, dass alle Betriebe gleich behandelt werden, d. h. im Verhältnis zu ihrer Vermahlungsmenge die gleichen Mengen und Arten Inlandgetreide ungefähr der gleichen Qualität und Sorte zu übernehmen und dafür den nämlichen Preis zu bezahlen haben. Nur so besteht Gewähr dafür, dass alle Betriebe im Konkurrenzkampf eine gleiche Ausgangslage besitzen und damit ihren Verpflichtungen gegenüber dem Bund nachkommen können. Ähnlich wie in den dreissiger Jahren wird diese Gleichbehandlung am besten durch ein Leistungssystem erreicht werden, wobei es Aufgabe des Gesetzgebers sein wird zu bestimmen, nach welchen Grundsätzen das Inlandgetreide von den Mühlen übernommen und verarbeitet werden muss.

Nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen Artikel 23<sup>bis</sup> ist der Gesetzgeber frei anzuordnen, nach welchen Grundsätzen die Verkaufspreise für das Inlandgetreide inskünftig festzusetzen sind. Mit Absicht wird im neuen Getreideartikel davon abgesehen, die Abgabepreise für Inlandgetreide dem Marktpreis für gleichwertiges Auslandgetreide gleichzustellen, weil diese Preisformel den bekannten Nachteil hat, dass die Belastung der Bundeskasse in entscheidendem Masse durch die Schwankungen der Einstandspreise für Auslandgetreide beeinflusst wird. Die Konsumenten spüren jede grössere Preisschwankung auf den Weltmärkten in Form einer Brotpreisänderung und haben keine Garantie für eine ausgeglichene und stabile Brotpreisbildung. Wie wir weiter unten noch sehen werden, ist beabsichtigt, eine vermehrte Stabilität der Brotpreise und damit auch der Belastung der Bundeskasse wenigstens zum Teil durch eine entsprechende Gestaltung des Abgabepreises für Inlandgetreide herbeizuführen.

#### 4. Vorratshaltung

«Er sorgt für genügende Vorräte an Brotgetreide. . . er stützt sich dabei auf die Mitwirkung der privaten Wirtschaft.»

Die Notwendigkeit einer ausreichenden Vorratshaltung an Brotgetreide dürfte nicht zur Diskussion stehen. Der Bundesrat hat seit den eindrucklichen Erfahrungen des ersten Weltkrieges in dieser Frage eine stets gleichbleibende Auffassung vertreten. Wir verweisen auf unseren Bericht vom

2. April 1928 an die Bundesversammlung betreffend die Aufnahme eines Artikels 23<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung (BBl 1928, I, 889 und 905), auf die Botschaft vom 26. Januar 1932 zum Getreidegesetz (BBl 1932, I, 133 und 138) sowie auf die Botschaft vom 10. Februar 1953 betreffend die Brotgetreideversorgung des Landes (BBl 1953, I, 321 und 334), deren Darlegungen auch heute noch volle Gültigkeit haben. Dabei sind wir, im Bestreben, unsere Unabhängigkeit zu bewahren, und mit Rücksicht auf die geographische Lage unseres Landes inmitten eines Kontinentes und ohne eigene Seehäfen genötigt, in dieser Hinsicht etwas mehr zu tun als andere Länder.

Ein Vergleich des neuen mit dem alten Verfassungstext zeigt, dass der Bund inskünftig nur noch verpflichtet sein soll, für genügende Vorräte an Brotgetreide zu sorgen; hingegen wird ihm in bezug auf die Art der Lagerhaltung (Anlegung, Unterhalt und Auswechslung) weitgehend freie Hand gelassen. Unter Vorbehalt unserer Ausführungen in Absatz 4 hernach und abgesehen von der Pflicht, die Ausführungsvorschriften auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen, haben die Bundesbehörden die Möglichkeit, die erforderlichen Vorräte entweder selbst anzulegen oder durch Dritte anlegen zu lassen. Sie werden jedoch darauf Bedacht nehmen müssen, dass der Bund das Eigentum oder zumindest ein Verfügungsrecht über diese Not- und Kriegsreserve besitzt, um sie im Bedarfsfall zweckentsprechend einsetzen zu können. Sodann werden sie darüber zu befinden haben, ob und in welchem Ausmasse die Lagerhaltung durch Private wie bis anhin ohne Entschädigung durchzuführen, und ob dies auf Grund behördlicher Weisungen oder auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geschehen soll.

Der Ausdruck «genügende» Vorräte stellt es dem Ermessen des Bundes anheim, das jeweilige Ausmass der Brotgetreidereserve zu bestimmen. Dabei sind wir der Auffassung, dass dieser Entscheid zweckmässigerweise durch den Bundesrat getroffen wird und zwar in Würdigung der jeweiligen aussenpolitischen und der binnenwirtschaftlichen Lage des Landes sowie in Berücksichtigung der Zufuhrmöglichkeiten, der Getreidepreise und der jeweiligen Inlandernte. So wird es am ehesten möglich sein, sich rasch wechselnden Situationen anzupassen und beispielsweise vor Inlandgetreideernten die Bestände an Auslandgetreide zur Vermeidung von Lagerschwierigkeiten etwas zu reduzieren. Gleichzeitig wird auf diese Weise die Geheimhaltung in unsichern Zeiten erleichtert.

Die Verfassung überlässt es dem zu revidierenden Getreidegesetz zu bestimmen, ob und in welchem Ausmass die Müllerei und allenfalls der Getreidehandel oder weitere Dritte mit der Vorratshaltung zu betrauen sind. Es wäre daher verfrüht, bereits heute über die Verteilung der Lagermengen einen Entscheid zu treffen. Immerhin hat der Bund auch bei der Lagerhaltung der Privatwirtschaft Gelegenheit zur Mitarbeit zu geben; denn die Bestimmung «er stützt sich dabei auf die Mitwirkung der privaten Wirtschaft» bezieht sich nicht nur auf die Einfuhr und Verwendung von Brotgetreide. Dazu kommt, dass gemäss

Absatz 4 des neuen Verfassungsartikels die Handels- und Gewerbefreiheit nicht mehr als notwendig eingeschränkt werden darf.

Während sich die Kantone und die Grosszahl der Verbände mit der vorgeschlagenen Formulierung einverstanden erklärten, hätten es der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins sowie die Getreidebörsen Zürich und Bern, unterstützt von der Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, lieber gesehen, wenn sich der Bund mit der Vorratshaltung an Auslandgetreide überhaupt nicht mehr befasst hätte. Sie schlagen eine Änderung des Verfassungstextes vor, wonach sich der Bund auf die Lagerung von Inlandgetreide zu beschränken hätte, was jedoch unseres Erachtens zu weit geht. Wenn nämlich der Souverän dem Bund die Verantwortung für stets genügende Vorräte mit der Auflage überbindet, sich dabei auf die Mitwirkung der privaten Wirtschaft zu stützen und die Handels- und Gewerbefreiheit nicht unnötigerweise einzuschränken, so dürfte das genügen. Wir glauben nicht, dass es richtig wäre, die Bundesbehörden in ihrer Bewegungsfreiheit noch mehr und in einem Masse einzuschränken, das die Erfüllung ihrer Aufgaben erschweren oder in gewissen Zeiten gar verunmöglichen könnte. Ganz abgesehen davon muss in Betracht gezogen werden, dass seit dem ersten Weltkrieg und namentlich unter dem Regime der Getreideordnung von 1932 sowie während des zweiten Weltkrieges Müller, Getreideverwaltung und das private Lagerhausgewerbe mit grossem finanziellem Aufwand Silos und Lagerhäuser errichtet haben, und zwar aus wehrwirtschaftlichen und andern Gründen teilweise an Orten, an denen z. B. der Getreidehandel normalerweise nicht zu lagern pflegt. Man wird sich daher reiflich überlegen müssen, ob es im Zusammenhang mit der Getreidegesetzrevision angezeigt wäre, die Entwicklung der letzten 20 bis 30 Jahre zu ignorieren und die Getreideverwaltung sowie zahlreiche für sie lagernde Privatfirmen und öffentliche Anstalten, welche die nötigen Erfahrungen und geeigneten Einrichtungen besitzen, von der Lagerhaltung mit Auslandgetreide auszuschliessen.

##### *5. Einfuhr und Verwendung von Auslandgetreide sowie von Backmehl*

Der Bund «ordnet die Einfuhr und Verwendung von ausländischem Brotgetreide und von Backmehl; er stützt sich dabei auf die Mitwirkung der privaten Wirtschaft».

Unter Einfuhr im Sinne des Verfassungsartikels sind nicht, wie dies im Getreidehandel üblich ist, der Einkauf, der Herantransport, die Verzollung sowie teilweise noch der Transport im Inland zu verstehen, sondern ausschliesslich das «Über-die-Grenze-Bringen», nämlich die Verzollung. Der Bund soll also inskünftig auf dem Gesetzeswege nur bestimmen können, wer Brotgetreide und Backmehl verzollen darf, in welchen Mengen, unter was für Bedingungen und gegebenenfalls, wie dieses Brotgetreide bzw. Backmehl beschaffen sein muss; hingegen darf er den Einkauf privater Firmen im Ausland direkt nicht beschränken. Diese Einfuhrordnung ist aus verschiedenen Gründen unerlässlich.



Fürs erste muss dafür gesorgt werden, dass die dem Bunde gehörenden Vorräte an hochwertigem Auslandgetreide nicht durch minderwertige Ware ersetzt werden; das bedingt Vorschriften über Sorten und Qualität (z. B. kein Käferbefall) sowie allenfalls über die Herkunft der zu verzollenden Ware. Die Einfuhr und Verarbeitung von Weizen mit gesundheitsschädlichem und anderem unerwünschtem Besatz (z. B. Taumelloch, Mutterkorn und Knoblauch) soll im Interesse einer einwandfreien Brotqualität verhindert werden können. Da ferner das Inlandgetreide den Handelsmühlen voraussichtlich nach Massgabe der von ihnen verzollten Mengen zugewiesen wird, müssen diese Mengen an der Grenze genau erfasst werden, wozu die Erteilung von Einfuhrbewilligungen notwendig ist. Auch soll vermieden werden, dass Auslandgetreide, zum Beispiel der unserem Inlandweizen ähnliche Weizen aus benachbarten Ländern, importiert und auf unkontrollierbarem Wege an Produzenten gelangt, die es dann dem Bund abliefern. Wie noch darzulegen sein wird, soll auch die Einfuhr von ausländischem Backmehl durch entsprechende Massnahmen an der Grenze beschränkt werden. Hingegen schafft, das sei hier ausdrücklich erwähnt, der neue Verfassungsartikel keine Grundlage für eine handelspolitische Auswertung der Brotgetreideeinfuhr. Er erlaubt eine staatliche Einflussnahme auf die Getreide- und Backmehleinfuhr nur, soweit sie zur Sicherung der Versorgung mit Brot und Teigwaren, zur Förderung des Anbaues von Inlandgetreide, zum Schutz der Konsumenten sowie der Müllerei erforderlich ist. Provenienzvorschriften, Kontingentierungen und Pflichtbezüge aus handelspolitischen Gründen haben sich auf Artikel 28 und 29 BV bzw. auf die Gesetzgebung über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland zu stützen.

Der neue Verfassungstext erlaubt nicht, das Einfuhrmonopol für Brotgetreide oder Backmehl beizubehalten oder wieder einzuführen; denn es ist ein allgemeiner Grundsatz des Bundesstaatsrechts, dass Monopole des Bundes nur beim Vorliegen eines dringenden öffentlichen Interesses und nur kraft ausdrücklicher Verfassungsbestimmung errichtet werden dürfen. Während die bisherige Getreideordnung dem Bund das ausschliessliche Recht vorbehielt, Backmehl einzuführen, fehlt eine entsprechende Bestimmung im neuen Getreideartikel. Die Überschwemmung des schweizerischen Marktes durch ausländisches Backmehl muss daher auf anderem Wege verhindert werden als durch ein alleiniges Einfuhrrecht für Backmehl. Nachdem sich der Bundesrat schon in seinem Bericht vom 2. April 1928 (BBl 1928, I, 932) über die Vorteile einer monopolfreien Lösung ausgesprochen hat und auch in seiner Botschaft vom 10. Februar 1953 betreffend die Brotgetreideversorgung des Landes (BBl 1953, I, 329) die Vor- und Nachteile des Monopols und des freien Imports gegeneinander abgewogen hat, kann darauf verzichtet werden, hier bereits Gesagtes zu wiederholen. Von den Kantonen haben sich nur 4 zur künftigen Einfuhrregelung geäussert, wobei alle der Freigabe des Handels zustimmten. St. Gallen ist sogar der Auffassung, die Getreideeinfuhr könne ohne ernsthafte Bedenken vollständig dem Privathandel überlassen werden, während der Kanton Waadt umgekehrt befürchtet, die Aufhebung der zentralen Einfuhr begünstige einseitig die Gross-

mühlen. Von den Wirtschaftsverbänden haben sich die meisten für die Beseitigung des jetzigen Zustandes ausgesprochen. Zwei haben immerhin gewisse Vorbehalte angebracht: der Schweizerische Gewerkschaftsbund ist der Auffassung, dass bei einer Monopolordnung die Brotversorgung besser gesichert und der Schutz der Konsumenten eher gewährleistet sei als bei freier Einfuhr. Der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz will der Aufhebung des zentralen Imports nur unter verschiedenen Bedingungen zustimmen; es soll daraus keine Mehrbelastung des Bundes oder der Konsumenten resultieren, ferner müsse auch bei freier Einfuhr ein stabiler Brotpreis sowie eine gute Qualität des Mehles, des Brotes und der Teigwaren gewährleistet sein; auch dürfe das Bundesmonopol nicht durch ein Privatmonopol einiger Importeure ersetzt werden. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, die Getreidebörsen Bern und Zürich sowie die Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels möchten umgekehrt den Bund von der Einfuhr von Brotgetreide ganz ausschliessen und fordern, dass der Import in der Verfassung der Privatwirtschaft, d. h. dem Handel und der Müllerei, vorbehalten werde.

Wir stehen damit vor der grundsätzlichen Frage, ob der Bund beim vorgeschlagenen Verfassungstext überhaupt noch Brotgetreide und Backmehl einführen darf. Die Antwort hat dahin zu lauten, dass der Bund selbst einzukaufen und einzuführen hat, wenn und soweit die in Artikel 23<sup>bis</sup> dem Bund übertragenen Aufgaben auf dem Wege der Einfuhr durch private Unternehmen nicht oder nicht befriedigend gelöst werden können. In normalen Zeiten werden private Firmen die Brotgetreideversorgung zu angemessenen Preisen ebensogut zu bewerkstelligen vermögen wie die Verwaltung; dann soll diese mit Käufen zurückhalten. Doch mögen Situationen eintreten, bei denen der Staat gezwungenermassen und mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln einzuspringen hat, um die Versorgung des Landes zu sichern oder um eine allgemeine Teuerung zu vermeiden (Verknappung und Teuerung auf den Weltmärkten, Missernten im Inland usw.). Es wäre daher unvereinbar mit dem Willen des Verfassungsgebers bzw. mit dem in Absatz 1 enthaltenen allgemeinen Auftrag, wenn dem Bund, d. h. der Getreideverwaltung inskünftig untersagt würde, Auslandgetreide und notfalls Backmehl zu kaufen und einzuführen.

Handel und Müllerei fragen sich mit Recht, ob sie beim vorgeschlagenen Wortlaut des neuen Getreideartikels nicht zu kurz kommen, namentlich wenn der Bund in einem gewissen Ausmass selbst Brotgetreide zu importieren gedenkt. Dazu ist zu sagen: Bei der Ordnung der Einfuhr hat sich der Bund auf die «Mitwirkung der privaten Wirtschaft zu stützen». Mit dieser Bestimmung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die künftige Einfuhrordnung ihr Schwergewicht auf die Betätigung privater Firmen legt und dass der Bund sich nur mit der Beschaffung von Auslandgetreide zu befassen hat, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig ist. Er darf, wie wir bereits wiederholt ausführten, die Bewegungsfreiheit von Handel und Gewerbe nicht mehr als nötig einschränken. Während einer der Vorentwürfe vorsah, dass der Bund die Mitwirkung der privaten Wirtschaft zu «wahren», mit andern Worten zu tolerieren

habe, wird ihm jetzt mit dem Wort «er stützt» zur Pflicht gemacht, bei der Sicherung der Landesversorgung mit Brotgetreide die Dienste der Privatwirtschaft in Anspruch zu nehmen. Der Ausdruck «private Wirtschaft» ist hier in seinem weitesten Sinne zu verstehen; d. h. die Behörden sollen bei der künftigen Einfuhrordnung Handel und Müllerei, dem Transport- und Lagerhausgewerbe, den Banken und Versicherungsgesellschaften Gelegenheit geben, sich beim Einkauf und Import von Brotgetreide zu betätigen.

Nachdem Brotgetreide wie schon in den dreissiger Jahren wiederum gleichzeitig vom Staat und von privaten Unternehmen importiert werden soll, stellt sich naturgemäss die Frage der Abgrenzung der Tätigkeit beider. So wenig hiefür die Verfassung der geeignete Ort ist, so wenig wahrscheinlich wird es sein, dass das künftige Getreidegesetz diese Grenzziehung ein für allemal wird vornehmen können. Schliesslich ist das auch keine Frage der Rechtsetzung, sondern eine Aufgabe, die sich den Landesbehörden stets neu und unter den verschiedensten politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen stellt. Immerhin wird das Gesetz vorschreiben können, dass beispielsweise die Getreideverwaltung durch Vermittlung der schweizerischen Getreidehändler oder in der Schweiz niedergelassener Vertreter erstklassiger ausländischer Häuser einzukaufen hat. Auf diese Weise hätte sich die Verwaltung auch bei ihren Importen auf die Mitwirkung des Handels zu stützen. Ferner wird das Getreidegesetz dem Bund wahrscheinlich zugestehen müssen, zur Auswechslung seiner Vorräte an Auslandgetreide in eigenen Lagerhäusern die eine oder andere Schiffsladung zu importieren. Damit wird auch der Kontakt mit den Weltmärkten beibehalten und der Einblick in die Preisgestaltung bewahrt. Bei all dem wird jedoch darauf Bedacht genommen werden müssen, dass die künftige Einfuhrordnung so frei als möglich gestaltet wird und ein Eingriff des Bundes in die Handelsfreiheit nur erfolgt, wenn dies aus versorgungsmässigen Gründen sowie zur Förderung des einheimischen Brotgetreidebaues und zum Schutze von Müllerei und Konsumenten unerlässlich ist.

Anders liegen die Dinge bei der Einfuhr von Backmehl. Wie wir schon in unserem Bericht vom 2. April 1928 im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Artikels 23<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung und nachher in der Botschaft zum Getreidegesetz darlegten, müssen die schweizerischen Handelsmühlen, damit sie überhaupt ihren Pflichten aus dem Getreidegesetz nachkommen können, vor einer ruinösen Konkurrenz durch das Ausland geschützt werden. In der bisherigen Getreideordnung erfolgte dieser Schutz unter anderem durch das alleinige Einfuhrrecht des Bundes für Backmehl. Da dieser in der Folge kein Mehl einführte und auch Einfuhrbewilligungen nur ausnahmsweise sowie gegen Bezahlung eines prohibitiven Ausgleichszollzuschlages erteilte, genoss der inländische Mehlmarkt praktisch einen vollständigen Zollschutz. Wenn auch der neue Verfassungsartikel das alleinige Einfuhrrecht des Bundes für Backmehl nicht mehr vorsieht, so dürfte er doch eine genügend breite Grundlage für einen wirksamen Schutz gegen eine Überschwemmung des schweizerischen Marktes mit ausländischem Backmehl bieten. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein,

eine Legaldefinition für Backmehl zu geben und sodann die gesetzliche Basis für eine Einfuhrbewilligungspflicht in Verbindung mit wirksamen Ausgleichszollzuschlägen zu schaffen. Durch zurückhaltende Erteilung von Einfuhrbewilligungen bzw. durch Belastung der Backmehleinfuhr mit den erwähnten Abgaben sollte es möglich sein, der einheimischen Müllerei den gleichen Schutz zu gewähren wie bis anhin mit dem Einfuhrmonopol für Backmehl.

Unsere Ausführungen, wonach unter dem neuen Verfassungsartikel dem Bund das Recht zur Einfuhr von Brotgetreide nicht abgesprochen werden kann, gelten sinngemäss auch für die Einfuhr von Backmehl. Die Verwaltung soll, wenn im Ausland anstatt Brotgetreide nur noch Mehl erhältlich zu machen ist, oder gegebenenfalls zum Schutze der Konsumenten das Recht besitzen, selbst Backmehl einzuführen oder durch Herabsetzung bzw. Verzicht auf den Ausgleichszollzuschlag ungerechtfertigt hohe Mehl- und Brotpreise im Inland verhindern können (siehe Art. 27, Abs. 2, des Getreidegesetzes vom 7. Juli 1932; BS 9, 439).

Der neue Artikel 23<sup>bis</sup> gibt dem Bunde die Kompetenz, auf dem Wege der Gesetzgebung alle zur Sicherung der Landesversorgung, zur Förderung des einheimischen Brotgetreidebaues, zur Erhaltung einer leistungsfähigen, dezentralisierten Müllerei und zum Schutze der Konsumenten nötigen Vorschriften über die Verwendung von ausländischem Brotgetreide sowie von Backmehl inländischer und ausländischer Herkunft zu erlassen. Der Begriff «Verwendung» umfasst sowohl Abgabe und Bezug wie auch Verarbeitung, Vermischung, Lagerung und Behandlung. Die Befugnisse des Bundes greifen teilweise über Handel und Müllerei hinaus und können mittelbare oder unmittelbare Folgen auch für das Bäckergewerbe, die Teigwarenindustrie, den Futtermittelhandel und andere Berufe haben. Der Gesetzgeber kann gestützt auf die zitierte Verfassungsbestimmung die Handelsmüller verpflichten, auswechslungsbedürftiges Auslandgetreide aus den Beständen des Bundes direkt oder durch Vermittlung des Getreidehandels zu übernehmen. Er kann die Entfernung von unverarbeitetem Auslandgetreide aus den Handelsmühlen sowie die Verfütterung von Backmehl verbieten und alle notwendigen Anordnungen treffen, damit nicht Auslandgetreide bei den Ablieferungen von Inlandgetreide unterschoben wird. Sodann ist er befugt, Vorschriften zu erlassen über die Zusammensetzung der Mahlposten, über den Ausmahlungsgrad und die Qualität des Mehles. Manche der unter diesem Titel vorgesehenen Massnahmen bilden recht eigentlich die Grundlage für den Schutz der Konsumenten sowie für die künftige Finanzierung der Getreideordnung. So hängt die Qualität des Mehles, des Brotes und der Teigwaren weitgehend von allfälligen Vorschriften über die Qualität des zu verarbeitenden Auslandgetreides, über die Mahlpostenzusammensetzung sowie über den Ausmahlungsgrad der Mehle ab. Verbilligungsmassnahmen zugunsten der Konsumenten und die allfällige Erhebung einer Weissmehl- abgabe bedingen schliesslich eine straffe Regelung der Herstellung und Verwendung von Backmehl.

Bei diesen, die Handels- und Gewerbefreiheit einschränkenden Massnahmen dürfen jedoch folgende Gesichtspunkte nie aus den Augen verloren werden:

alle Anordnungen bedürfen einer einwandfreien rechtlichen Grundlage im Getreidegesetz; sie dürfen die Handels- und Gewerbefreiheit nicht mehr einschränken als dies zur Erfüllung der dem Bund in Artikel 23<sup>bis</sup> übertragenen Aufgaben unbedingt notwendig ist. Sodann ist für eine einwandfreie Abgrenzung gegenüber bereits bestehenden Bundesgesetzen und -beschlüssen (Zollgesetzgebung, Lebensmittelgesetzgebung, Landwirtschaftsgesetzgebung usw.) zu sorgen.

### 6. Erhaltung der einheimischen Müllerei

«Er trifft Massnahmen zur Erhaltung eines leistungsfähigen, dezentralisierten Müllereigewerbes.»

Der älteste Vertreter des Müllergewerbes ist der Kundenmüller; er verarbeitet für die Produzenten Körnerfrüchte im Lohn, wobei er den Mahllohn früher in natura und heute in Geld beansprucht. Im Gegensatz zum Kundenmüller, der mit dem ihm vom Produzenten anvertrauten Getreide und den daraus hergestellten Produkten keinen Handel treiben soll, kauft der Handelsmüller das Getreide, um die Mahlprodukte auf den Markt zu bringen. Je nach den verwendeten Rohstoffen gliedert man die Müllerei in die Brotgetreidemüllerei inkl. Hartweizenmühlen, in Mais-, Hafer-, Gerste-, Reis-, Bohnen-, Erbsen- und Hirsemüllerei. Die bestehende und die künftige Getreideordnung befassen sich nur mit den Handels- und Kundenmühlen, welche Brotgetreide im Sinne der in Abschnitt 2 gegebenen Definition vermahlen.

Es ist wiederholt die Frage aufgeworfen worden, weshalb nicht auch die Spezialmüllerei, d. h. die nicht Brotgetreide verarbeitenden Mühlen des Schutzes von Artikel 23<sup>bis</sup> teilhaftig werden sollen, zumal ihre Lage den Verhältnissen in der Brotgetreidemüllerei teilweise recht ähnlich ist: Auch die Hafermühlen beispielsweise sehen sich einer starken ausländischen Konkurrenz gegenüber. Sie unterhalten ebenfalls Vorräte für die Landesversorgung und ihr Fortbestand erscheint unter diesem Gesichtspunkt um so wichtiger, als alle Betriebe bis auf 9 eingegangen sind. Man muss sich daher fragen, ob es nicht geboten wäre, auch der Spezialmüllerei oder wenigstens einzelnen Zweigen davon den gleichen staatlichen Schutz zu gewähren wie der Brotgetreidemüllerei. Es erscheint auf den ersten Blick Artikel 4 BV zu widersprechen, dass ähnliche Fälle nur deshalb verschieden behandelt werden, weil die Rohware im einen Fall Brotgetreide, im andern Hafer heisst. Da jedoch die Hafermüller kein Inlandgetreide zu übernehmen und zu verarbeiten und auch sonst nicht dieselben öffentlich-rechtlichen Pflichten zu erfüllen haben wie die Brotgetreidemühlen, möchten wir von einer Ausdehnung des Müllerschutzes absehen, deren Konsequenzen kaum zu überblicken wären. Es ist nun einmal eine allgemeine, wenn auch vom grundsätzlichen Standpunkt aus zu bedauernde Erscheinung, dass der Gesetzgeber, je weiter er mit Vorschriften ins Wirtschaftsleben vordringt, desto differenziertere Unterscheidungen treffen muss, teilweise sogar innerhalb desselben Wirtschaftszweiges, was notwendigerweise zu ge-

wissen Ungleichheiten führt (verschiedene Behandlung von grossen und kleinen Mühlen, von Weichweizen- und Hartweizenmühlen usw.).

In bezug auf die Schutzmassnahmen für die Kundenmüllerei (im Jahre 1953/54 haben ca. 880 Betriebe 7893 Wagen à 10 Tonnen Inlandgetreide für die Selbstversorgung verarbeitet) soll die neue Getreideordnung keine wesentlichen Änderungen bringen. Der beste Schutz dieser Betriebe besteht nach wie vor in der Sicherung einer genügenden Beschäftigung; wird im neuen Getreidegesetz die Pflicht zur Selbstversorgung für jene Produzenten beibehalten, welche Getreide zum Überpreis an den Bund abliefern, so ist damit die Beschäftigung der Kundenmühlen gewährleistet. Immerhin garantiert die Selbstversorgung den Kundenmüllern genügend Arbeit nur, wenn die Vermahlung des Selbstversorgergetreides auch wirklich ihnen vorbehalten bleibt, mit andern Worten, wenn dafür gesorgt wird, dass grosse Handelsmühlen ihre Lohnvermahlungen nicht über Gebühr ausdehnen. – Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang noch erwähnt, dass auch die bescheidenen Subventionen an die Kosten der Einrichtung und Verbesserung von Gebirgsmühlen beibehalten werden sollen. Damit wird nicht nur die Selbstversorgung in Berggegenden und abgelegenen Gebieten erleichtert, sondern es wird auch den erschwerten Lebensbedingungen in den Gebirgsgegenden besonders Rechnung getragen.

Bevor wir die Notwendigkeit eines wirksamen Müllerschutzes erörtern, möchten wir einige Angaben vermitteln über die Struktur der schweizerischen Handelsmüllerei. Am 1. Januar 1956 existierten in der Schweiz 297 Handelsmühlen, wovon ungefähr 140 dem Fabrikgesetz unterstanden. Im Erntejahr 1954/55 verarbeiteten sie 48 728 Wagen zu 10 Tonnen Brotgetreide. Der Mehlausstoss belief sich in der gleichen Zeit auf 38 748 Wagen. Damit wurde die Kapazität der schweizerischen Handelsmühlen nur zu etwa 50 Prozent ausgenützt; es verbleibt eine Kapazitätsreserve, die bei einem starken Anstieg des Brotkonsums oder beim Ausfall einzelner Mühlen in Kriegszeiten ihre Vorteile für die Landesversorgung hat. Die seit Jahrzehnten bestehende schwache Ausnützung der Leistungsfähigkeit der Mahleinrichtungen ist der Grund für einen ebenso lange dauernden scharfen Konkurrenzkampf der Mühlen unter sich, dem im Laufe der Jahre viele Betriebe zum Opfer gefallen sind. Von 1929 bis Ende 1955 beispielsweise wurden trotz des Bestehens staatlicher Schutzmassnahmen aus verschiedenen Gründen 73 Mühlen mit einer jährlichen Vermahlungsmenge von rund 5400 Wagen à 10 Tonnen stillgelegt, was mehr als 10 Prozent der gesamten Vermahlungsmenge entspricht. Neu eröffnet wurden in dieser Zeit 91 Mühlen mit einer Vermahlungsmenge von nur 1372 Wagen.

Das Müllergewerbe ist sehr kapitalintensiv. Gebäude, Maschinen und Einrichtungen bedingen einen grossen Kapitalaufwand und den daraus sowie aus andern Gründen resultierenden hohen Fixkosten stehen nur verhältnismässig bescheidene variable Kosten (Anteil Löhne, elektrische Energie, Vertriebskosten usw.) gegenüber. Überdies steigen die Anschaffungskosten einer Mahleinrichtung nicht in demselben Masse wie ihre Produktionskapazität. Je grösser daher der Mehlausstoss im Verhältnis zur Walzenlänge, desto billiger die Pro-

duktionskosten je Gewichtseinheit, womit auch zur Hauptsache erklärt ist, weshalb jeder Müller danach trachtet, seinen Absatz zu forcieren.

Ein Blick auf Deutschland, wo der Wettbewerb unter den Mühlen in den letzten Jahren in keiner Weise beschränkt war, ergibt nach Angaben aus der Fachpresse folgendes Bild: Vom 1. Juli 1951 bis 30. September 1954 wurden in Westdeutschland 1549 von total zirka 16 500 Mühlen stillgelegt, wovon 1136, meistens kleinere und mittlere Betriebe, wegen Überalterung oder Unrentabilität der Anlagen sowie wegen finanzieller Schwierigkeiten und Konkurses. Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, scheinen nun, ähnlich wie vor einiger Zeit die französische Regierung, auch die deutschen Behörden gewillt zu sein, geeignete Massnahmen zur Beschränkung einer überbordenden Konkurrenz zu ergreifen. In andern Ländern, wo eine solche staatliche Intervention nicht erfolgt, so in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in den Niederlanden und teilweise im Vereinigten Königreich, ging das Mühlensterben weiter, bis schliesslich zur Hauptsache nur noch wenige Grossbetriebe in unmittelbarer Nähe der Häfen oder grosser Konsumzentren übrigblieben.

Mit der Förderung des einheimischen Brotgetreidebaues und mit einer gewissen Vorrathshaltung ist die Brotversorgung des Landes noch nicht gesichert. Es muss auch Gewähr dafür bestehen, dass Weizen und Roggen jederzeit und in allen Landesgegenden zu einem hochwertigen und preiswerten Backmehl verarbeitet werden können. Eine befriedigende Getreideordnung muss somit noch Bestimmungen über die Erhaltung eines leistungsfähigen und dezentralisierten Müllergewerbes enthalten.

Im Rahmen der in Aussicht genommenen Getreidegesetzgebung hat die Müllerschaft eine ganze Anzahl öffentlich-rechtlicher Pflichten zu übernehmen, für die sie nicht besonders entschädigt wird.

- So lagert sie einen Teil der Brotgetreidereserve des Bundes, ohne dafür ein Lagergeld zu erhalten;
- sie ist verantwortlich für die Wartung und Auswechslung dieser Vorräte;
- die Förderung des einheimischen Ackerbaues setzt voraus, dass die Müller Inlandgetreide von manchmal recht unterschiedlicher Qualität übernehmen und zu einem guten Backmehl verarbeiten, was bei einem Anteil von z. B. gegenwärtig 50 Prozent Inlandgetreide oft grosse Anforderungen stellt;
- schliesslich erfordern die Massnahmen zur Förderung der Mehl- und Brotqualität, die allfällige Erhebung einer Weissmehlabbgabe und eine Brotverbilligung auf dem Wege eines Umlageverfahrens in starkem Masse die Mitarbeit der Müller.

Es wäre weder billig noch weitsichtig, den Müllern im Interesse des Landes Pflichten aufzuerlegen, um sie dann der erdrückenden ausländischen oder inländischen Konkurrenz auszuliefern. Durch den Schutz der einheimischen Müllerei soll nicht eine Bevorzugung der Mühlen geschaffen, sondern ihnen lediglich ein angemessener Ausgleich für die auferlegten nationalen Pflichten geboten werden. Nur auf diese Weise werden die Voraussetzungen für die Durch-

führung der notwendigen Massnahmen auf dem Gebiete der Brotversorgung des Landes überhaupt geschaffen. Es handelt sich demnach keineswegs um die Schaffung von Privilegien, sondern einfach um die Sicherung der Existenz jener Betriebe, welche wir für den Vollzug der Getreidegesetzgebung benötigen. Davon abgesehen ist lediglich die Beibehaltung von Schutzmassnahmen in Aussicht genommen, welche bereits heute zur Anwendung gelangen.

Sie bezwecken einmal einen Schutz vor der ausländischen Konkurrenz, indem durch geeignete Vorkehren an der Grenze eine Überschwemmung des schweizerischen Marktes mit billigem ausländischem Backmehl verhindert werden soll.

Sodann wird ein ruinöser Wettbewerb innerhalb der Handelsmüllerei verhindert werden müssen. Schon die bisherige Getreideordnung hat dem Umstand Rechnung getragen, dass die an den hauptsächlichsten Einfuhrrouen in der Nähe der Grenze gelegenen Mühlen im täglichen Konkurrenzkampf eine etwas günstigere Ausgangslage besitzen als im Landesinnern gelegene Betriebe mit teilweise hohen Bahn- oder Camionfrachten. Sie sah deshalb im Getreidegesetz vom 7. Juli 1932 einen teilweisen Frachtausgleich zugunsten der im Landesinnern gelegenen Mühlen vor, der dann während des Krieges unter dem Regime der Vollmachten durch Frankolieferung an die Mühlenstation in einen totalen Ausgleich ausgebaut wurde. Sodann wurde in den dreissiger Jahren ausserhalb der Getreidegesetzgebung auch ein gewisser Mahllohnausgleich zwischen grossen und kleinen Mühlen in die Wege geleitet, auf den wir weiter unten noch zurückkommen werden. Die vorgesehene Getreideordnung möchte diese Massnahmen auf eine einwandfreie verfassungsmässige Grundlage stellen. Ausserdem soll ein angemessener Ausgleich in den Konkurrenzbedingungen zwischen Handelsmühlen mit sehr niedrigen und solchen mit überdurchschnittlich hohen Produktionskosten geschaffen werden. Obschon es nach unseren Feststellungen zutrifft, dass die Kleinmühlen oft mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben und dass die Grossmühlen vielfach die niedrigsten Produktionskosten auszuweisen haben, würden wir das Problem doch zu sehr vereinfachen, wenn wir einfach behaupten würden, es sei Aufgabe des Gesetzgebers, die kleinen Mühlen vor den grossen Betrieben zu schützen. Sowohl ein Gutachten aus dem Jahre 1938 wie auch verschiedene Erhebungen der Eidgenössischen Preiskontrollstelle während der Kriegsjahre besagen, dass die Ausstossmenge einer Mühle allein nicht ausschlaggebend ist für ihre wirtschaftliche Lage. Im Gegenteil zeigt es sich, dass die Situation einzelner Kleinmühlen dank dem Betrieb der Kundenmüllerei, einer Futterwarenhandlung, einer Sägerei oder eines landwirtschaftlichen Betriebes oftmals günstiger ist als die Lage mittlerer und grösserer Betriebe, welche einseitig nur Brotgetreide verarbeiten. Kapital-kräftige Mühlen mit guten Lagermöglichkeiten haben bei der Beschaffung des Rohmaterials mehr Erfolgsaussichten als Betriebe, welche von der Hand in den Mund leben müssen und günstige Konjunktoren wegen Mangels an Kapital oder an Lagerraum nicht auszunützen vermögen. Mühlen, deren Produktion ohne Mühe auf die Kundschaft abgestimmt werden kann, sind im Konkurrenz-



kampf besser daran als zum Beispiel Unternehmen mit einer einseitig städtischen oder ländlichen Kundschaft, die Mühe haben, entweder ihre Futterartikel oder das Weissmehl abzusetzen. Bei dieser Sachlage wird es die gewiss nicht leichte Aufgabe des Gesetzgebers sein, die auf allgemeinwirtschaftliche Gründe – nicht auf Unvermögen des Betriebsinhabers – zurückzuführenden Unterschiede in den Konkurrenzverhältnissen in einem angemessenen Umfange auszugleichen, ohne damit den Interessen der Konsumenten entgegenzuwirken.

Im Zusammenhang mit der Tabakkontingentierung fand bekanntlich eine grosse Auseinandersetzung darüber statt, ob auf die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung gestützte staatliche Massnahmen sich darauf zu beschränken hätten, einen Wirtschaftszweig oder einen Beruf nach aussen zu schützen, oder ob es dem Gesetzgeber auch erlaubt sei, den Konkurrenzkampf innerhalb einer Branche einzuschränken, beispielsweise durch den Schutz der kleinen gegenüber den grossen Unternehmen. Diese Rechtsfrage stellt sich unseres Erachtens im vorliegenden Fall nicht, da sich die Müllerschutzbestimmungen, wie noch darzulegen sein wird, nicht auf Artikel 31<sup>bis</sup>, Absatz 3, BV stützen sollen, sondern auf den neuen Getreideartikel.

Vom Standpunkt des Konsumenten aus scheint ein uneingeschränkter Konkurrenzkampf unter den Mühlen auf den ersten Blick erwünscht, bringt er doch meistens billige Mehl- und Brotpreise. Mit dieser Begründung könnte beantragt werden, die Mühlen nur gegen die ausländische Konkurrenz zu schützen und den Wettbewerb im Landesinnern nicht durch behördliche Eingriffe zu stören. Auf lange Sicht hätte aber ein erbarmungsloser Ausmerzungsprozess unter den Mühlen auch für den Konsumenten nachteilige Folgen. Der ebenfalls in andern Ländern feststellbare Konzentrationsprozess würde rasche Fortschritte machen und zu einer wehrwirtschaftlich unerwünschten Zentralisation der Verarbeitungsbetriebe sowie der Vorräte vermutlich an der Grenze und in der Nähe der grossen Städte führen. Die Transportwege zwischen Mühlen und Bäckereien würden allmählich immer länger und, da die Bäcker in der Regel nur über kleine Mehllager verfügen, würde bei einem Ausfall der Transportmittel oder bei einem Unterbruch der Kommunikationen die Brotversorgung erschwert, wenn nicht in Frage gestellt. Im harten Konkurrenzkampf würde überdies eine Senkung der Verkaufspreise vielfach auf Kosten der Mehqualität erfolgen, ganz abgesehen davon, dass die Beibehaltung einer Weissmehlabgabe nach den Erfahrungen der zwanziger Jahre unter solchen Umständen sehr erschwert wäre. Der Wunsch, durch das Mittel einer schrankenlosen Konkurrenz zu etwas fragwürdigen billigen Mehl- und Brotpreisen zu gelangen, hat aus allen diesen Gründen zurückzutreten vor der Notwendigkeit, ein Müllergewerbe zu erhalten, das stark genug ist, um die ihm in Verfassung und Gesetz übertragenen öffentlichen Aufgaben erfolgreich zu erfüllen.

Warum stützen sich die Vorschriften des Bundes zur Erhaltung einer leistungsfähigen, dezentralisierten Müllerei auf den Artikel 23<sup>bis</sup> BV und nicht auf die Wirtschaftsartikel? – Bei der Beantwortung dieser Frage ist davon auszugehen, dass der Bund schon im alten Verfassungsartikel, d. h. vor der Re-

vision des Artikels 31 BV verpflichtet war, für die Erhaltung des einheimischen Müllereigewerbes zu sorgen. Heute handelt es sich lediglich darum, diese spezielle Verfassungsbestimmung den veränderten Verhältnissen anzupassen. Dann aber geht, und das scheint uns entscheidend zu sein, der Müllerschutz des Getreideartikels nicht von gewerbepolitischen Motiven aus. Wie wir dargelegt haben, ist eine leistungsfähige und dezentralisierte Müllerei Mittel zum Zwecke der Sicherung unserer Brotversorgung. Sie ist nicht Selbstzweck und daher haben weder der Artikel 31<sup>bis</sup> BV noch die darin umschriebenen Voraussetzungen für ein Abweichen von der Handels- und Gewerbefreiheit Anwendung zu finden. Diese Feststellung verpflichtet uns indessen, dafür zu sorgen, dass die Beschränkung der Konkurrenz im Müllergewerbe nicht über das hinausgeht, was im Interesse der gesamten Brotgetreideordnung unerlässlich ist. Der Artikel 23<sup>bis</sup> BV soll nicht dazu dienen, um unter Umgehung der Kautelen in Artikel 31<sup>bis</sup>, Absatz 3, BV zu einem Müllerschutz gewerbepolitischer Natur zu gelangen, der gestützt auf die Wirtschaftsartikel hätte eingeführt werden müssen.

Der neue Getreideartikel bezweckt die Erhaltung eines leistungsfähigen und dezentralisierten Müllereigewerbes; er geht aber nicht darauf aus, die heutige Struktur dieses Gewerbes unverändert beizubehalten. Ebenso wie eine leistungsfähige Landwirtschaft nur aus wenigen Grossbetrieben bestehen könnte, was allerdings nicht mehr als «gesund» anzusprechen wäre (siehe Art. 31<sup>bis</sup>, Abs. 3, lit. b, BV; BBl 1937, II, 887), liesse sich auch eine auf einige wenige Grossbetriebe konzentrierte leistungsfähige Mühlenindustrie denken. Wenn die Verfassung trotzdem und entgegen den Bedenken einzelner Verbände eine gewisse Dezentralisation der Müllerei vorschreibt, so soll damit ein volks- und wehrwirtschaftlich unerwünschter Konzentrationsprozess vermieden werden; hingegen ist nicht beabsichtigt, auch lebensunfähige Firmen über Wasser zu halten. Wir sind uns im Gegenteil bewusst, dass in gewissen Schranken ein gesunder Wettbewerb unter den Mühlen nach wie vor notwendig sein wird und dass die Vorteile einer fortschreitenden Rationalisierung auch auf diesem Gebiete nicht hintangehalten werden dürfen. In diesem Sinne liegt uns daher auch an einer massvollen Anwendung der nachstehend aufgeführten Vorkehren, deren Durchführung bei der Revision des Getreidegesetzes zur Diskussion gestellt werden soll;

a. Eine weitgehende Verhinderung der Backmehleinfuhr durch das Mittel einer Bewilligungspflicht, verbunden mit wirksamen Abgaben an der Grenze, hat weder den Kantonen noch den befragten Wirtschaftsorganisationen Anlass zu Bemerkungen gegeben. Durch diese Massnahme werden den Konsumenten allerdings die Vorteile billiger Mehlimporte vorenthalten. Sie soll deshalb den Müllern nur gestatten, ihr Mehl abzusetzen, ohne jedoch dabei einen ungebührlichen Gewinn zu erzielen; sonst wäre der Bund verpflichtet, durch Öffnen der Grenze bzw. durch eigene Backmehlimporte für die nötige Preiskorrektur zu sorgen.

b. Das Inlandgetreide soll auch weiterhin franko Mühlenstation geliefert werden. Damit besteht beim heutigen Anteil bereits für 50 Prozent der Mahlposten ein totaler Frachtausgleich. Für die restlichen 50 Prozent, bestehend aus Auslandgetreide, ist ebenfalls ein Ausgleich der Frachten vorgesehen, wobei der Gesetzgeber darüber zu entscheiden haben wird, ob der Ausgleich teilweise oder vollständig zu sein hat. Die Meinungen der Kantone und der Verbände gehen hierüber auseinander.

c. Der Gesetzgeber soll anordnen können, dass von den Mühlen angemessene, einheitlich festgesetzte Beiträge zum teilweisen Ausgleich des Mahllohns gewisser Mühlenkategorien erhoben werden. Der Mahllohnausgleich wurde eingeführt durch einen nicht veröffentlichten Bundesratsbeschluss vom 15. November 1935, der auf dem Bundesbeschluss vom 13. April 1933 über die Fortsetzung der Bundeshilfe für die schweizerischen Milchproduzenten und für die Linderung der landwirtschaftlichen Notlage (BS 9, 175) beruht. Er wurde von der Kriegswirtschaft übernommen und schliesslich in Artikel 9 des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1953 (AS 1953, 1245) über die Brotgetreideversorgung des Landes gesetzlich verankert. Nur wenige Verbände und Kantone haben sich zur Beibehaltung dieser Massnahme geäussert, die vom Migros-Genossenschafts-Bund als sehr diskutabel bezeichnet wurde.

d. Der Bund soll gegebenenfalls befugt sein, Vorschriften über eine Regelung des Backmehlausstosses zu erlassen, d.h. die Menge des von den einzelnen Müllern in einem bestimmten Zeitraum auszustossenden Backmehles festzusetzen. Dadurch sollen die im Wettbewerb aus allgemeinwirtschaftlichen Gründen benachteiligten Unternehmungen, teilweise Kleinbetriebe, gegen eine übermässige Konkurrenzierung seitens der wirtschaftlich bevorteilten Mühlen geschützt werden. Dabei braucht die Regelung des Mehlausstosses nicht starr zu sein; er kann durch die Erhebung progressiver Abgaben zunehmend erschwert und schliesslich ganz unterbunden werden. Wir sind uns bewusst, dass die heutige Regelung des Backmehlausstosses eine der umstrittensten Massnahmen der bestehenden Getreideordnung darstellt. Das zeigt sich besonders bei den Vernehmlassungen der Kantone und Wirtschaftsverbände, deren Meinungen zum Teil sehr stark auseinandergehen. Es scheint uns daher verfrüht, im Rahmen der Verfassungsrevision bereits einen Vorentscheid über eine staatliche Regelung des Mehlausstosses zu treffen und deren Vor- und Nachteile zu erörtern. Dazu wird sich bei der Revision des Getreidegesetzes genügend Gelegenheit finden. Immerhin glauben wir sagen zu dürfen, dass jede derartige Ordnung elastisch und anpassungsfähig gestaltet werden muss und die Konkurrenz nur gerade so weit einschränken darf, als notwendig ist, um eine reibungslose Durchführung der im neuen Getreidegesetz vorgesehenen Massnahmen zu ermöglichen.

e. Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Mühlen sowie Fähigkeitsausweis. So wie die Verhältnisse jetzt zu beurteilen sind, ist nicht vorgesehen, unter Berufung auf den neuen Verfassungs-

artikel eine Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Handels- und allenfalls von Kundenmühlen zu statuieren. Damit wird auch die Inbetriebnahme neuer Mühlen nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein. Auf einen Fähigkeitsausweis soll verzichtet werden, da es sich hier um eine vornehmlich gewerbepolitische Massnahme handelt, die sich auf die Wirtschaftskategorie zu stützen hätte.

Die Verhandlungen bei der Revision des Getreidegesetzes werden zeigen, welche der beschriebenen Vorkehren zur Erhaltung eines leistungsfähigen und dezentralisierten Müllereigewerbes unerlässlich sind, auf welche verzichtet werden kann und welche neue Massnahmen allenfalls zu treffen sind. Für die Weichweizenmüller werden in einzelnen Belangen möglicherweise andere Anordnungen getroffen werden müssen als für die Hartweizenmüller, welche bekanntlich kein Inlandgetreide zu verarbeiten haben. Auf alle Fälle wird der Grundsatz befolgt werden müssen, dass von mehreren geeigneten Massnahmen zur Erhaltung der Mülerei jene zu wählen ist, welche am wenigsten vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweicht.

Glarus und Basel-Land stellten das Begehren, Artikel 23<sup>bis</sup> möchte den Bund verpflichten, auch Massnahmen zu treffen zur Erhaltung eines leistungsfähigen und dezentralisierten Bäckergewerbes. Dieser, vom Schweizerischen Bäcker- und Konditorenmeister-Verband sowie von verschiedenen Arbeitnehmerverbänden und in etwas anderer Form vom Schweizerischen Gewerbeverband unterstützte Wunsch fand auch die Billigung von Nidwalden und Graubünden, während sich Luzern und St. Gallen damit begnügten, eine Prüfung der Frage zu empfehlen.

Diesen Anregungen folgend haben wir erwogen, ob im neuen Getreideartikel nicht auch eine besondere Grundlage für Schutzmassnahmen zugunsten des Bäckergewerbes geschaffen werden sollte. Dabei zeigte es sich, dass die Voraussetzungen hiefür anderer Natur sind als beim Müllergewerbe. Fürs erste werden den Handelsmüllern in der Getreideordnung eine ganze Anzahl öffentlich-rechtlicher Pflichten überbunden, welche finanzielle Aufwendungen in beträchtlichem Ausmass zur Folge haben. Für die Bäcker trifft dies nicht zu. Wohl werden allfällige Vorschriften über die Verwendung von Brotgetreide und von Backmehl sowie über die Preise von Mehl und Brot direkt oder indirekt auf ihre Geschäftstätigkeit einen Einfluss haben; hingegen ist nicht vorgesehen, die Bäcker im Rahmen der allgemeinen Zielsetzungen des Getreideartikels mit konkreten öffentlich-rechtlichen Aufgaben zu betrauen. Sodann handelt es sich bei den Postulaten der Bäckerschaft weitgehend um solche gewerbepolitischer Natur, für deren Verwirklichung von Artikel 31<sup>bis</sup> BV und den dort genannten Voraussetzungen ausgegangen werden muss. Aus diesen Erwägungen glauben wir darauf verzichten zu können, das Bäckergewerbe in die Bestimmungen betreffend die Erhaltung der Mülerei einzuschliessen. Sollte es sich später einmal, im Interesse der Brotversorgung des Landes und nicht aus gewerbepolitischen Gründen, als notwendig erweisen, einen besondern Schutz zugunsten der Bäckereien anzuordnen, so könnte dies immer noch gestützt auf Absatz 1 des neuen Getreideartikels getan werden.

### 7. *Wahrung der Konsumenteninteressen*

«Er wahrt die Interessen der Konsumenten und kann hiezu Preis- und Verarbeitungsvorschriften erlassen; dabei nimmt er Rücksicht auf die beteiligten Berufe.»

Würden sämtliche Kosten der Getreideordnung auf den Konsumenten abgewälzt, so hätte er bei einem Überpreis von 22 Franken je einfachen Zentner Inlandgetreide und bei einer Mahlpostenzusammensetzung von je 50 Prozent Inlandgetreide und Auslandgetreide eine Verteuerung von rund 15,90 Franken pro Doppelzentner Getreide in Kauf zu nehmen. Dabei ist nicht berücksichtigt die Belastung des Verbrauchers durch den Brotgetreidezoll. Im Vergleich zu einem Brot, das ausschliesslich aus Auslandgetreide hergestellt wäre und das nichts an die Getreideordnung beizutragen hätte, würde das Kilogramm Halbweissbrot auf der Basis der heutigen Mahl- und Brotausbeute um rund 18 Rappen und das Kilogramm Ruchbrot um rund 16 Rappen verteuert.

Während der Staat es weitgehend in der Hand hat, das Ausmass der Zollbelastung sowie die Aufwendungen für die Getreideordnung (Überpreis, Mahlprämie, Kosten der Vorrathaltung, allgemeine Verwaltungskosten usw.) zu bestimmen und die betreffenden Auslagen teilweise oder ganz zu seinen Lasten zu nehmen, entzieht sich die Preisbildung ausserhalb der Landesgrenzen seinem Einfluss fast vollständig. Die Preise für Weizen auf den ausländischen Märkten, die See- und Rheinfrachten, die übrigen Transportkosten sowie die Umschlags- und Versicherungsprämien sind ständigen Änderungen unterworfen und können stark ansteigen, ohne dass wir dagegen etwas zu unternehmen vermöchten. Während es unter dem Regime des Einfuhrmonopols noch möglich war, durch Abschluss langfristiger Verträge und durch andere Vorkehren einen beschränkten Einfluss auf die Kostengestaltung ausserhalb der Landesgrenzen zu nehmen, dürfte diese Möglichkeit inskünftig dahinfallen.

Nach diesem Hinweis möchten wir die den Backmehl- und Brotpreis bildenden und allenfalls verteuernenden Kostenelemente unterscheiden in solche, welche vom Staat beeinflusst werden können, und solche, die sich seinem Einfluss entziehen. Die bisweilen angestellte Unterscheidung zwischen gerechtfertigten und ungerechtfertigten Kosten im Sinne von Artikel 27, Absatz 2, des Getreidegesetzes möchten wir beiseite lassen, weil sie letzten Endes von subjektiven Kriterien ausgeht. In den folgenden Darlegungen befassen wir uns daher vornehmlich mit den vom Staate beeinflussbaren Kosten der Getreideordnung und mit der grundsätzlichen Frage, inwieweit der Bund den Konsumenten von der Tragung dieser Kosten befreien kann.

Unter der Getreideordnung von 1932 hat der Bund praktisch alle Auslagen für die Getreideversorgung des Landes zu seinen Lasten genommen. Dafür bekam er allerdings das Recht, die statistische Gebühr zu erhöhen und ihren Ertrag zur teilweisen Deckung der Aufwendungen für den Überpreis, die Mahlprämie sowie für die Lagerhaltung zu verwenden. Lediglich der bescheidene Zoll von

60 Rappen je einfachen Zentner und die Kosten der Gratislagerung bei den Mühlen gingen zu Lasten der Verbraucher, soweit die Müller die Möglichkeit hatten, diese Auslagen auf ihre Kunden abzuwälzen. Es verhielt sich also damals so, dass der Verbraucher keine, der Staat alle Kosten der Getreideordnung zu tragen hatte. In seinem Bericht vom 2. April 1928 an die Bundesversammlung über die Aufnahme eines neuen Artikels 23<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung setzte sich der Bundesrat in längern Ausführungen mit einer Eingabe des Verbandes schweizerischer Müller auseinander, worin vorgeschlagen worden war, die Kosten der Getreideordnung auf die Verbraucher abzuwälzen. Er ging davon aus, dass die Finanzierung «einer der heikelsten Bestandteile, der schwierigste Punkt überhaupt des Getreideproblems» darstelle. Auch die sinnreichste Formulierung einer Überwälzung der Kosten auf den Verbraucher könne den Charakter einer missliebigen Fiskalmassnahme nicht verbergen. «Weshalb sollen dem Brotkonsumenten allein die Kosten für die Förderung des einheimischen Getreidebaues auferlegt werden?» Die Gerechtigkeit verlange, so schreibt der Bundesrat, dass die staatlichen Abgaben auf die Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft verteilt werden. Die von den Müllern vorgeschlagene Lösung stelle keine gerechte Kostenverteilung dar; sie berühre die Wohlhabenden wenig, treffe aber um so schwerer die vielköpfige Familie in bescheidenen Verhältnissen. Aus allen diesen Erwägungen kamen Bundesrat und Parlament damals zum Schluss, der Staat und nicht der Brotkonsument habe für die Kosten der Getreideordnung aufzukommen. Diese Lösung sei fiskalisch richtiger und in sozialer Hinsicht gerechter als die ausschliessliche Belastung des Brotkonsumenten (BBl 1928, I, 920 ff.).

Schon nach dem bisherigen Artikel 23<sup>bis</sup> BV war der Bund verpflichtet, die Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten wahrzunehmen. Er unterzog sich dieser Aufgabe vorab dadurch, dass er sämtliche Kosten der Inlandgetreideordnung zu seinen Lasten nahm. Danach blieb ihm nur noch übrig, dafür zu sorgen, dass durch die Schutzmassnahmen zugunsten der Müllerei (Ausschluss der ausländischen Konkurrenz) sowie durch Preisabreden die Mehl- und damit die Brotpreise keine allzustarke Erhöhung erfuhren. Nach der Botschaft des Bundesrates vom 26. Januar 1932 «scheint das Bestreben, die Brotpreise ungerechtfertigt hochzuhalten, namentlich dort vorzukommen, wo die Konkurrenz fehlt» (BBl 1932, I, 159). Der Gesetzgeber sah daher im Getreidegesetz vom 7. Juli 1932 in Artikel 27 eine Preisüberwachung für Mehl und Brot vor sowie die Möglichkeit, durch eigene Einfuhr von Backmehl oder durch Herabsetzung des Ausgleichszollzuschlages und durch andere geeignete Massnahmen den Bedarf an Mehl und Brot zu angemessenen Preisen zu decken.

Wie in Abschnitt 8 noch darzustellen sein wird, gingen die Erwartungen betreffend die Finanzierung der Getreideordnung von 1932 nicht in Erfüllung. Die Inlandernte wurde immer grösser und, da die Einstandspreise für Auslandgetreide von 1930 bis 1936 um rund die Hälfte sanken, stieg der Überpreis bereits im Jahre 1933 auf 24 Franken anstatt, wie angenommen, bei 8,50 Franken bis ungefähr 10 Franken je einfachen Zentner zu bleiben. Der Leidtragende dieser

Situation war der Fiskus, während der Konsument daraus Vorteile zog. In dem Masse, wie die Importpreise zurückgingen, wurde sein Brot in den Jahren 1930 bis 1935 billiger, während auf der andern Seite die Lasten des Bundes immer drückender wurden. Betrachtet man die Entwicklung der Brotpreise von 1914 bis 1954, so ergibt sich die Tatsache, dass sie durch all die Jahrzehnte die Teuerung sowie Geldentwertung nur teilweise mitgemacht haben. Sie betragen:

Zeitpunkt	Index der Lebenskosten	Preis je Kilogramm Rundbrot in Bern Rappen
1. Juni 1914 . . . . .	100 <sup>1)</sup>	35
1. April 1916 . . . . .	131 <sup>1)</sup>	50
1. August 1917 . . . . .	163 <sup>1)</sup>	70
1. Januar 1922 . . . . .	184	60
15. Februar 1925 . . . . .	170	63
1. Januar 1929 . . . . .	162	50
15. Mai 1930 . . . . .	158	48
24. November 1932 . . . . .	136	33
1. Februar 1937 . . . . .	134	40
16. April 1940 . . . . .	145	46
6. Juli 1942 . . . . .	175	57
1. März 1947 . . . . .	212	47
12. April 1954 . . . . .	232	57

<sup>1)</sup> Jahresdurchschnitt

Das stets grösser werdende Missverhältnis zwischen der Belastung des Bundes und der Konsumenten führte bereits 1933, d. h. ein Jahr nach Inkrafttreten der Getreideordnung, zu Kritiken und Anregungen, welche seither nie aufgehört haben. Wie unserem Bericht vom 11. Mai 1937 zu den Postulaten betreffend die Abänderung der Getreideordnung (BBl 1937, I, 945) zu entnehmen ist, wurde bereits 1933 und 1934 im Nationalrat die Rückkehr zum Einfuhrmonopol verlangt, womit wiederum der Verbraucher einen Teil der Kosten der Getreideordnung zu übernehmen gehabt hätte. Wenige Jahre später forderte ein Postulat Schnyder, der Preis des Weissmehles sei durch behördliche Massnahmen zu verteuern und die dadurch erzielten Mehreinnahmen seien zur Verbilligung des Ruchmehles zu verwenden. Ein Postulat Schwar wünschte, dass das Inlandgetreide den Müllern zum Übernahmepreis abzugeben sei, womit der volle Überpreis auf die Verbraucher abgewälzt worden wäre. Der Bundesrat kam damals zum Schluss, die verschiedenen Postulate könnten zufolge fehlender Verfassungsgrundlage (Tragung des Überpreises durch die Konsumenten) oder wegen technischer Schwierigkeiten (Erhöhung der Ausbeute und Weissmehlabgabe) nicht verwirklicht werden; hingegen solle der Konsument auf anderem Wege, nämlich durch Erhöhung des Brotgetreidezolles, in vermehrtem Masse zur Deckung der Aufwendungen für die Brotgetreideordnung herangezogen werden können (siehe Botschaft vom 22. November 1935 zum II. Finanz-

programm; BBl 1935, II 861). Nach einem ersten missglückten Anlauf gelang es dann auf den 17. August 1938, den Brotgetreidezoll auf 3 Franken je einfachen Zentner zu erhöhen (BS 6, 712), womit erreicht wurde, dass die Konsumenten mit einem jährlichen Betrag von rund 12 Millionen Franken an die Aufwendungen für die Brotgetreideordnung beitragen. Der erhöhte Getreidezoll wurde bei diesem Anlass mit einer Versicherungsprämie verglichen, welche der Brotesser dafür bezahlt, dass durch staatliche Massnahmen die Getreideversorgung des Landes für Zeiten erschwerter Zufuhren gesichert wird. Trotz der damals schwierigen wirtschaftlichen Lage des Landes wurde vom Bundesrat angenommen, dass diese Versicherungsprämie allen Bevölkerungsschichten zugemutet werden könne, zumal die Schweiz auch bei einem Getreidezoll von 3 Franken immer noch billiges Brot haben werde.

Dann brach der Krieg aus; das Einfuhrmonopol für Brotgetreide wurde wieder eingeführt, die Mahlausbeute wurde behördlich vorgeschrieben und eine Weissmehlabgabe eingeführt. Die Abgabepreise für Inlandgetreide an die Mühlen richteten sich nicht mehr nach den Grundsätzen der Getreideordnung von 1932. Obschon die Aufwendungen des Bundes für die Brotversorgung des Landes in dieser Zeit ausserordentlich hoch waren, mussten auch die Verbraucher in vermehrter Masse an die Kosten der Inlandgetreideordnung beitragen; sie sind dabei nicht schlecht weggekommen.

Nun, da nach 15 Jahren die Einfuhr wieder freigegeben werden soll, muss man sich fragen, ob es richtiger wäre, erneut auf eine Regelung zurückzugehen, welche vor mehr als zwanzig Jahren in Kraft getreten ist und die sich in finanzieller Hinsicht nicht bewährt hat; ist nicht vielmehr der Augenblick gekommen, die Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte auszuwerten und die rechtliche und organisatorische Grundlage für Massnahmen zu schaffen, welche bereits in den dreissiger Jahren angeregt, damals aber nicht verwirklicht werden konnten?

Dabei soll unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die frühere Grundidee: «Tragung der Kosten der Getreideordnung durch den Staat» nicht durch die Konzeption «Tragung der Kosten der Getreideordnung durch den Verbraucher» abgelöst werden soll. Angesichts der Zunahme in der Produktion von Inlandgetreide und dem Rückgang der Importe von Auslandgetreide sowie in Anbetracht des rückläufigen Brotkonsums pro Kopf der Bevölkerung würde eine derartige Ordnung zu einer starken Verteuerung von Mehl- und Brot führen. Der neue Getreideartikel der Bundesverfassung soll vielmehr die Grundlage schaffen für eine gerechte und den wechselnden wirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragende Verteilung der finanziellen Lasten auf den Bund und die Konsumenten. Durch den Getreidezoll, durch einen angemessenen finanziellen Beitrag an den Überpreis und an die Lagerkosten sowie wenn nötig durch eine Weissmehlabgabe soll sich inskünftig auch der Verbraucher an den Aufwendungen für die Getreideordnung beteiligen. Aus Artikel 23<sup>bis</sup>, Absatz 3, geht eindeutig hervor, dass die Kosten der Getreideordnung auf diesem Wege nur teilweise bestritten werden dürfen; der Rest ist vom Bund zu übernehmen. Dabei wird es wahrscheinlich Aufgabe des Bundes-



rates sein, unter der Aufsicht des Parlamentes von Zeit zu Zeit zu entscheiden, in welchem Ausmass die Bundeskasse und inwieweit die Verbraucher für die erwähnten Auslagen aufzukommen haben. Dabei müssen folgende Grundsätze im Auge behalten werden:

a. Durch das Inkrafttreten des revidierten Getreidegesetzes am 1. Januar 1958 soll kein Brotpreisaufschlag verursacht werden.

b. Die neue Ordnung soll so beschaffen sein, dass auch nach dem 1. Januar 1958 ein angemessener und möglichst stabiler Brotpreis gewährleistet werden kann, mit andern Worten, dass die Schwankungen auf den Weltmärkten weitgehend aufgefangen werden.

c. Der Staat soll nach wie vor einen angemessenen Teil der Aufwendungen für die Getreideordnung bestreiten. Wie wir in Abschnitt 3 ausgeführt haben, bezwecken unsere Vorkehren zugunsten des einheimischen Brotgetreidebaues auch die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Damit wird eine nationale Aufgabe erfüllt, für welche in erster Linie nicht der Konsument, sondern der Steuerpflichtige nach Massgabe seiner Steuerkraft aufzukommen hat. Sodann ist zu berücksichtigen, dass besser situierte Bevölkerungskreise, welche heute wenig Brot verzehren, in Zeiten des Mangels erfahrungsgemäss einen erhöhten Brotbedarf anmelden. Bei einer einseitigen Belastung der Konsumenten mit den Kosten der Getreideordnung würden diese Kreise in Friedenszeiten pro Kopf der Bevölkerung einen verhältnismässig geringeren finanziellen Beitrag leisten als viele Familien mit bescheidenen Einkommen, bei denen das Brot noch immer die Rolle eines Hauptnahrungsmittels spielt. Es erscheint daher ein Gebot auch der sozialen Gerechtigkeit, nicht nur den Verbraucher nach Massgabe seines Brotkonsums, sondern mittelbar, über den Weg der bereits bestehenden Bundessteuern, auch den Steuerpflichtigen entsprechend seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen zur Finanzierung der Getreideordnung heranzuziehen.

d. Soweit zur Gewährleistung angemessener und stabiler Brotpreise die Erhebung einer Weissmehlabgabe notwendig sein wird, soll die Beteiligung der Verbraucher an der Kostendeckung durch die Schaffung von Mehl- und Brotypen in verschiedenen Preislagen gemildert und differenziert werden. Der Liebhaber von Luxusartikeln, von Kleingebäck und Patisserie soll so die Möglichkeit erhalten, einen grösseren Beitrag zu leisten als die vielköpfige Arbeiterfamilie, als der Handwerker auf dem Bauplatz oder der Bergbauer bei der Mittagspause, für die ein schmackhaftes, lange haltbares und billiges Brot nach wie vor die Grundlage einer einfachen Mahlzeit bildet. Aus diesem Grunde ist auch vorgesehen, dass im Interesse der Konsumenten Verarbeitungsvorschriften erlassen werden dürfen, wobei sich diese sowohl auf Brotgetreide wie auch auf Backmehl beziehen können. Dabei sind den Massnahmen der Verwaltung allerdings gewisse Grenzen gezogen; denn Mahlvorschriften, Preisumlageverfahren und Weissmehlabgabe bedingen erfahrungsgemäss die Durchführung wirksamer Kontrollen, da sie einen Anreiz zu unerlaubten Handlungen und widerrecht-

lichen Gewinnen bieten, die nur vermieden werden können, wenn sich die Behörden beim Erlass von Vorschriften über die Herstellung und Verwendung von Backmehl Zurückhaltung auferlegen.

Von den Kantonen haben einzig St. Gallen, Waadt und Genf zu den Bestimmungen betreffend den Konsumentenschutz Stellung genommen, wobei alle drei die Aufhebung der Brotverbilligung in Vorschlag brachten. Zur grundsätzlichen Frage, wie die Kosten der Getreideordnung auf den Verbraucher und auf den Bund zu verteilen und nach welchen Gesichtspunkten die Mehl- und Brotpreise zu regeln seien, liegen von seiten der Kantone keine Anträge vor, welche von unseren Vorschlägen abweichen. Die Auffassungen der Verbände über die künftige Brotpreispolitik gehen stark auseinander. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund, die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, der Bund Schweizerischer Frauenvereine sowie die dem Verband Schweizerischer Konsumvereine nahestehenden Kreise vertreten die Auffassung, durch die Neuordnung dürfe keine Brotpreiserhöhung verursacht werden. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände schlagen die Beibehaltung eines Preisumlageverfahrens vor. Demgegenüber verlangt die Mehrzahl der Verbände sowohl die Aufhebung dieses Verfahrens als auch der Weissmehlabbgabe oder zumindest deren starke Beschränkung.

Der neue Artikel 23<sup>bis</sup> gibt den Bundesbehörden das Recht, im Interesse der Konsumenten für die ganze Schweiz oder einzelne Landesgegenden Preisvorschriften zu erlassen. Er erlaubt dem Bund, Höchstpreise für Backmehl und Brot vorzuschreiben und damit die Verdienstmargen der Müller und Bäcker zu bestimmen. Nach den Erfahrungen der beiden Weltkriege sind jedoch Höchstpreise nicht in allen Fällen das zum Schutze der Konsumenten geeignete Mittel. Vielmehr dürfte unter normalen Verhältnissen die zwischen den Müllern und unter den Bäckern bestehende Konkurrenz den Interessen der Verbraucher mehr nützen. Trotzdem soll die Getreideordnung auch die Möglichkeit von Preisvorschriften offen lassen. Vorläufig wird man davon noch Gebrauch machen müssen, doch hoffen wir, dass es in absehbarer Zeit nach Inkrafttreten des neuen Getreidegesetzes möglich sein wird, zu einer blossen Preisüberwachung überzugehen und die Mehl- und Brotpreise nur noch indirekt zu beeinflussen.

Die Wahrung der Interessen der Brotkonsumenten schliesst auch eine spezielle Rücksichtnahme auf die Bergbevölkerung ein. Seit dem Jahre 1916 richtet der Bund Beiträge aus an die erhöhten Transportkosten von Mehl und Brot in Gebirgsgegenden. Diese Beiträge werden in vielen Bergdörfern als spürbare Erleichterung der Lebenshaltung empfunden, ganz besonders in Familien mit grosser Kinderzahl. Sie wirken einer weitem Entvölkerung der Gebirgstäler entgegen, weshalb wir gedenken, Ihnen eine Beibehaltung der bisherigen bewährten Ordnung vorzuschlagen. Sie soll sich auf die Bestimmungen des Konsumentenschutzes und auf Absatz 3 stützen, wonach der Bund Zuschüsse gewähren kann.

Entsprechend einem Wunsch namentlich aus Kreisen der Ernährungswissenschaft sowie gemäss Vorschlägen des Schweizerischen Bäcker- und Kon-

ditorenmeister-Verbandes und des Bundes Schweizerischer Frauenvereine sowie des Schweizerischen Verbandes Volksdienst soll der Artikel 23<sup>bis</sup> auch die Rechtsgrundlage schaffen für die Förderung eines vom ernährungsphysiologischen Standpunkt aus gesunden und bekömmlichen Brotes zu günstigen Preisen. Im Rahmen aller übrigen Aufgaben werden die Bundesbehörden danach trachten, auch diesem von einem Unterausschuss der Eidgenössischen Ernährungskommission unterstützten Postulat entgegenzukommen. Dabei kann es sich natürlich keinesfalls darum handeln, dass wir den Konsumenten einen besonderen Brottyp vorschreiben, sondern lediglich darum, die Herstellung eines derartigen Brotes zu ermöglichen und zu erleichtern.

Die Vorschriften des Bundes zum Schutze der Konsumenten werden direkte oder indirekte Auswirkungen haben auf einzelne Berufe, die im Verfassungsartikel nicht ausdrücklich erwähnt sind, so z. B. auf das Bäcker- und Konditorenmeister-Verband, unterstützt vom Schweizerischen Gewerbeverband, hätte es daher begrüsst, wenn auch seinen Angehörigen im Verfassungsartikel ein gewisser Schutz zugesagt worden wäre. Das hätte jedoch unseres Erachtens zu weit geführt. Es erscheint zudem selbstverständlich, dass der Bund bei seinen Massnahmen zum Schutz der Konsumenten auch auf die legitimen Interessen jener Berufe Rücksicht nimmt, welche von den Auswirkungen seiner Anordnungen direkt oder indirekt betroffen werden. In diesem Sinne konnten wir uns denn auch mit einer Ergänzung des Absatzes 2 durch folgende Bestimmung einverstanden erklären: «dabei nimmt er Rücksicht auf die beteiligten Berufe». Man muss sich jedoch klar darüber sein, dass diesem Satz lediglich die Bedeutung einer allgemeinen Richtlinie zukommt und dass dadurch keine konkreten öffentlichen Rechte begründet werden. Der Bundesgesetzgeber und die Bundesbehörden sollen bei den Anordnungen zum Schutze der Konsumenten die im Verfassungsartikel nicht genannten Berufe in ihrer Entwicklung und Betätigung nicht unnötigerweise stören oder hindern. Dabei wird der Ausdruck «beteiligt» sich nicht nur auf Kreise beziehen, welche an der künftigen Getreideordnung partizipieren, sondern ganz allgemein auf jede Branche, deren Interessen durch die Anwendung der künftigen Konsumentenschutz-Bestimmungen berührt wird. Der Begriff «Berufe» wird gleich auszulegen sein wie in Artikel 31<sup>bis</sup>, Absatz 2, BV, wozu sich bereits Gutachten der Justizabteilung und wissenschaftliche Arbeiten geäußert haben.

#### *8. Die Deckung der Aufwendungen für die neue Getreideordnung*

«Der Bund kann zu diesen Zwecken Zuschüsse gewähren und Beiträge zur teilweisen Deckung der aus der Getreideversorgung entstehenden Ausgaben erheben.»

Der Bericht des Bundesrates vom 2. April 1928 an die Bundesversammlung über die Aufnahme eines Artikels 23<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung rechnete mit Ablieferungen von jährlich 6000 Wagen Inlandgetreide und mit einem Über-

preis von 8,50 Franken je einfachen Zentner. In einer detaillierten Aufstellung wurden die Kosten der Getreideordnung ohne Mahlprämien damals auf rund 10,8 Millionen Franken veranschlagt. Wäre dieser Betrag auf den Verbraucher abgewälzt worden, so hätte er das Brot um rund 2,5 Rappen verteuert. Der erwähnte Bericht führte bei dieser Gelegenheit folgendes aus: «Diese Kosten sind reichlich bemessen. Voraussichtlich werden die Gesamtausgaben mit Inbegriff der Mahlprämien kaum 13 Millionen überschreiten. Mit Rücksicht auf unsere Finanzlage und vor allem auf die dringende Notwendigkeit, die Tilgung der Staatsschuld zielbewusst durchzuführen, darf dem Bunde kein neues Opfer zugemutet werden. Die Bundeskasse wird die vier Millionen, die sie seit 1925 übernommen hat, auch weiterhin ausrichten. Der Rest dagegen muss vom Brotkonsumenten getragen werden, wenn hiefür nicht eine neue Hilfsquelle gefunden wird» (BBl 1928, I, 920).

In der Botschaft vom 26. Januar 1932 zum Getreidegesetz bezifferte der Bundesrat bei mutmasslichen Ablieferungen von 13 000 bis 15 000 Wagen Inlandgetreide pro Jahr und einem Überpreis von 8,50 Franken die Aufwendungen für die Getreideordnung auf jährlich rund 17,8 Millionen Franken (BBl 1932, I, 164 ff.). Gemäss Artikel 23<sup>bis</sup> der Bundesverfassung sollte der Ertrag der zu diesem Zweck erhöhten statistischen Gebühr im Warenverkehr mit dem Ausland zur teilweisen Deckung dieser Aufwendungen herangezogen werden. Dabei wurde im Durchschnitt mit Eingängen von 10 Millionen Franken jährlich gerechnet.

Leider erwies sich auch diese Schätzung als unzutreffend; in den Erntejahren 1929 bis 1935 betragen die Kosten der Getreideordnung anfänglich 21,7 und dann in ansteigendem Masse bis zu 36,7 Millionen Franken pro Jahr. Demgegenüber gingen die Einnahmen aus der statistischen Gebühr zufolge einer Schrumpfung des Warenverkehrs von anfänglich 9,1 auf 6,8 Millionen Franken zurück. Wie wir bereits oben in Abschnitt 7 erwähnten, wurde die Inlandernte immer grösser und, da die Einstandspreise für Auslandgetreide von 1930 bis 1936 um rund die Hälfte sanken, stieg der Überpreis im Jahre 1933 auf 24 Franken, anstatt, wie ursprünglich angenommen, bei 8,50 Franken bis 10 Franken je einfachen Zentner zu bleiben. Der Verbraucher zog aus dieser Situation den Vorteil eines billigen Brotes, während der Bund für die immer grösser werdenden Aufwendungen allein aufzukommen hatte. Im Jahre 1937 wurde eine neue Kostenberechnung vorgenommen. Bei einer durchschnittlichen Einfuhr von 45 000 Wagen zu 10 Tonnen Weizen und Roggen (einschliesslich Hartweizen und Futterweizen) und einer mittleren Ablieferung von 14 000 Wagen Inlandgetreide veranschlagte der Bundesrat die jährlichen Aufwendungen für die Getreideversorgung des Landes auf rund 28 Millionen Franken (BBl 1937, I, 952).

Unter der kriegswirtschaftlichen Getreideordnung während des zweiten Weltkrieges wurde der Verbraucher in vermehrtem Masse zur Deckung der Aufwendungen für die Brotgetreideversorgung des Landes herangezogen. Auf diese Weise konnte vermieden werden, dass die Belastung des Bundes namentlich

zufolge der stark verteuerten Auslandgetreidepreise ins Ungemessene stieg. Aber auch in der Nachkriegszeit und unter der Herrschaft der geltenden provisorischen Ordnung betrugen die Ausgabenüberschüsse der Getreideverwaltung noch 48,9 Millionen im Jahre 1951, 63,7 Millionen 1952, 45,2 Millionen 1953 und 57,1 Millionen Franken im Jahre 1954. Würden wir heute bei Ablieferungen von 20 000 und mehr Wagen Inlandgetreide (1954: 21 000 Wagen; 1955: mehr als 22 000 Wagen à 10 Tonnen) und mit einem Überpreis von 22 bis 30 Franken je einfachen Zentner auf die Regelung von 1932 zurückgehen, so könnten sich künftig finanzielle Aufwendungen des Bundes von bis zu 60 Millionen Franken allein für den Überpreis ergeben. Einschliesslich der übrigen Kosten für die Brotgetreideversorgung (allgemeine Verwaltungskosten, Aufwendungen für die Vorratshaltung, Auslagen für die Mahlprämie usw.) würden wir auf zirka 80 Millionen Franken gelangen. Bei einer noch weitern Zunahme der Inlandproduktion und bei einem stärkeren Rückgang der Weltmarktpreise und der damit verbundenen Erhöhung des Überpreises wäre ein Ansteigen der Kosten auf über 80 Millionen Franken durchaus im Bereich des Möglichen.

Bei dieser Sachlage wird nicht zu umgehen sein, dass der Mehl- und Brotkonsument im Rahmen einer Politik angemessener und möglichst stabiler Brotpreise weiterhin und in vermehrtem Masse, als dies unter der Vorkriegsordnung der Fall war, an die Aufwendungen für die Brotgetreideversorgung des Landes beiträgt.

Zur teilweisen Deckung der Kosten der Getreideordnung wurden bis anhin der Erlös aus der statistischen Gebühr und der Ertrag des 1938 erhöhten Zolles auf Brotgetreide verwendet. Die Einnahmen aus der statistischen Gebühr im Warenverkehr mit dem Ausland betrugen in den letzten Jahren durchschnittlich 9 Millionen Franken jährlich. Die Expertenkommission für die Revision der Getreidegesetzgebung schlug vor, die Gebühr um 50 Prozent zu erhöhen und ihren Ertrag weiterhin zur Finanzierung der Getreideordnung heranzuziehen. In ähnlicher Weise äusserten sich die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land sowie Thurgau und der Verband Schweizerischer Müller, der unterstützt durch die übrigen Müllerverbände sogar eine Verdoppelung der genannten Gebühr beantragte. Da jedoch ihr Ertrag im Vergleich zu den heutigen und künftigen Ausgaben für die Getreideversorgung verhältnismässig bescheiden bleiben dürfte, scheint es uns richtiger, bei der Finanzierung der Getreideordnung nicht auf diese Einnahmen abzustellen. Wir haben deshalb davon abgesehen, die statistische Gebühr in Absatz 3 erneut zu erwähnen.

Die Einnahmen aus dem erhöhten Brotgetreidezoll betragen zur Zeit etwa 10,2 Millionen Franken pro Jahr. Sie sind als Beitrag zur Finanzierung der Getreideordnung in die Bundeskasse zu vereinnahmen. Nachdem die seinerzeitige Erhöhung des Brotgetreidezolles von 60 Rappen auf 3 Franken je einfachen Zentner mit der Notwendigkeit einer bessern Finanzierung der Getreideordnung begründet worden ist und weil schliesslich der Brotkonsument diese

Abgabe zahlt, wird den bezüglichen Zolleinnahmen Rechnung getragen werden müssen, wenn zu entscheiden ist, wie stark die Verbraucher mit den Aufwendungen für die Getreideversorgung des Landes belastet werden dürfen. Analog wie die Erträge aus dem Brotgetreidezoll sind auch die allerdings unbedeutenden Einnahmen aus dem Ausgleichszollzuschlag auf ausländischem Backmehl zu behandeln.

In Absatz 2 des neuen Getreideartikels erhält der Bund die Befugnis, die Verkaufspreise des Inlandgetreides zu bestimmen. Er ist deshalb nicht mehr verpflichtet, das Inlandgetreide, dessen Anteil an der gesamten Getreideversorgung sehr stark gestiegen ist, bis auf den Preis für gleichwertiges Auslandgetreide zu verbilligen; er darf vielmehr auch den Verbraucher für einen Teil des Überpreises aufkommen lassen. Diese Möglichkeit ist von erheblicher Bedeutung für die künftige Finanzierung der Brotgetreideordnung; denn man muss sich klar darüber sein, dass weder die Mehl- und Brotpreise noch eine allfällige Weissmehl-abgabe, ein Lagerkostenbeitrag oder die Mahlausbeute ständig geändert werden können. Sie sind zum Schutz der Konsumenten im Gegenteil möglichst stabil zu halten und können den stets schwankenden Auslandgetreidepreisen nicht oder doch nur nach Ablauf einer gewissen Zeit angepasst werden. Die beste Handhabe, Preisfluktuationen nach oben und unten zu begrenzen, besteht unter diesen Umständen in der Möglichkeit, den Abgabepreis des Inlandgetreides von Fall zu Fall den veränderten Verhältnissen anzupassen. Durch die Verteilung des Überpreises zwischen Bund und Verbraucher kann indirekt auch der Brotpreis behördlich beeinflusst werden, ohne dass in jedem einzelnen Fall Höchstpreise vorgeschrieben werden müssen. Abgesehen davon kann die Preisbildung beim Mehl und Brot weitgehend Angebot und Nachfrage überlassen bleiben, indem jederzeit die Möglichkeit besteht, bei der Finanzierung des Überpreises eine entsprechende Korrektur anzubringen.

In Absatz 3 erhält der Bund die Kompetenz, zur teilweisen Deckung der aus der Getreideversorgung entstehenden Auslagen Beiträge zu erheben. Ob schon darunter bestimmte Abgaben zu verstehen sind, wollten wir von der Verwendung des allgemeinen Begriffes «Abgaben» absehen, weil nicht beabsichtigt ist, zur Finanzierung der Getreideordnung voraussetzungslose Abgaben, d. h. direkte Steuern, zu erheben. Wir möchten uns im Gegenteil auf Geldleistungen beschränken, welche nur im Zusammenhang mit der Getreideordnung zu erbringen und zu deren teilweiser Finanzierung bestimmt sind, wie dies denn auch aus dem Wortlaut des Absatzes 3 hervorgeht. Die betreffenden Beiträge sind daher zweckgebunden.

Nach Anhören der Expertenkommission sind wir zur Auffassung gelangt, dass die Möglichkeit zur Erhebung einer Weissmehl-abgabe beibehalten werden soll. Der neue Getreideartikel schafft dazu in Absatz 3 die Rechtsgrundlage. Der Ertrag dieser Abgabe hängt natürlich weitgehend von der Preisdifferenz zwischen Weissmehl und dem nächstbilligeren Backmehl ab. Die rechtliche Aus-

gestaltung und die richtige Bemessung der Weissmehlabbgabe werden vom Gesetzgeber besondere Sorgfalt verlangten, da es sich um eine recht komplexe technische Materie handelt. Abgesehen von der Notwendigkeit, für «Weissmehl» eine klare Begriffsbestimmung zu geben, wird eine Rückerstattung der Abbgabe auf Exportprodukten, welche aus Weissmehl hergestellt worden sind, vorzusehen sein; sodann wird unter Umständen eine analoge Abbgabe auch erhoben werden müssen auf Importwaren, welche aus hellem Mehl hergestellt sind und den in der Schweiz aus Weissmehl fabrizierten Artikeln Konkurrenz machen. Nicht zuletzt wird nach den bisherigen Erfahrungen der finanzielle Erfolg einer Weissmehlabbgabe von einem einwandfrei arbeitenden Kontrollsystem abhängen.

Sodann soll in Absatz 3 die Rechtsgrundlage geschaffen werden für die Erhebung eines festen Lagerkostenbeitrages auf sämtlichem Ausland- und Inlandgetreide. Da diese Abbgabe auf einer grösseren Menge Getreide erhoben werden kann, als der Bund effektiv auf eigene Kosten lagert, dürfte es möglich sein, den Ansatz verhältnismässig niedrig zu halten.

Weil es sich hier lediglich darum handelt, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Erhebung von Beiträgen zu schaffen, deren besondere Natur und Höhe sowie deren Ausgestaltung vom Gesetzgeber zu bestimmen sein werden, können wir uns auf die vorliegenden Ausführungen beschränken. Immerhin scheint es uns in diesem Zusammenhang angebracht, darauf hinzuweisen, dass die erwähnten und allenfalls weitere Beiträge die Kosten der Getreideordnung lediglich teilweise zu decken haben. Wie wir bereits oben in Abschnitt 7 ausführten, soll nur ein Teil der Aufwendungen für die Getreideversorgung des Landes von den Konsumenten getragen werden, während der Rest auf den Bund abzuwälzen ist. Dabei ist auf jeden Fall auch den Einnahmen aus dem Brotgetreidezoll, d. h. den heute rund 10 Millionen Franken, Rechnung zu tragen.

Der Mahllohnausgleich und die Abbgaben im Zusammenhang mit der Regelung des Backmehlausstosses bezwecken einen angemessenen Ausgleich der Konkurrenzbedingungen unter den Mühlen. Es sind daher vorab Massnahmen zur Erhaltung eines leistungsfähigen, dezentralisierten Müllereigewerbes im Sinne von Absatz 2 des Verfassungsartikels. Sollte in der Ausführungsgesetzgebung bestimmt werden, dass die Erträgnisse dieser öffentlich-rechtlichen Abbgaben teilweise auch zur Deckung der Kosten der Getreideordnung zu dienen haben, so wären Mahllohnausgleich und Abbgaben im Zusammenhang mit der Regelung des Backmehlausstosses auch als Beiträge im Sinne von Absatz 3 des Getreideartikels aufzufassen. Dabei handelt es sich übrigens um Summen, welche im Vergleich zu den grossen Aufwendungen der Verwaltung nicht ins Gewicht fallen.

Nach diesen Darlegungen wäre es naheliegend, den vermutlichen Aufwendungen der Getreideordnung nach dem 1. Januar 1958 ein Programm über die künftige Kostendeckung gegenüberzustellen. Nach den bisherigen Erfahrungen mit solchen Berechnungen und in Anbetracht des Umstandes, dass

über die Erhebung und namentlich über die Bemessung der wichtigsten Beiträge vor Erlass des Gesetzes noch Ungewissheit besteht, möchten wir jedoch lieber davon absehen. Eine solche Kostenberechnung hängt überdies von so vielen nicht voraussehbaren Faktoren ab (künftige Gestaltung der Weltmarktpreise, Entwicklung der Produktionskosten von Inlandgetreide, Ausmass der Ablieferungen, Mehl- und Brotausbeute, Weissmehlkonsum, Verhältnis der verschiedenen Brotsorten zueinander, Mehl- und Brotpreise usw.), dass jede Prognose im heutigen Zeitpunkt sehr unsicher wäre.

Aus den von den Mehl- und Brotkonsumenten erhobenen Beiträgen und aus allgemeinen Bundesmitteln kann der Bund Zuschüsse gewähren zu den in Artikel 23<sup>bis</sup>, Absatz 1 und 2, genannten Zwecken (Sicherung der Brotgetreideversorgung des Landes, Förderung des Brotgetreidebaues, Vorratshaltung, Schutz der Mülerei und Wahrung der Konsumenteninteressen). Die Leistungen des Bundes sind dabei zweckgebunden, mit andern Worten dürfen nur für Massnahmen verwendet werden, welche in Artikel 23<sup>bis</sup> eine Rechtsgrundlage finden. Es fallen darunter die finanziellen Aufwendungen des Bundes für die Verbilligung des Inlandgetreides und allenfalls für bestimmte Brotsorten, die Mahlprämie, Subventionen zugunsten der Saatzucht und Saatgutvermehrung sowie zugunsten von Gebirgsmühlen, Zuschüsse zum Ausgleich des Mahllohnes usw.

### 9. Die Ausführungsgesetzgebung

«Die Ausführungsvorschriften werden auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen; sie können nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.»

Ähnlich wie Artikel 32 BV sieht auch der neue Getreideartikel vor, dass die Ausführungsvorschriften zu Artikel 23<sup>bis</sup> auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen sind. Damit ist dem Parlament erneut Gelegenheit geboten, in entscheidender Weise bei der Gestaltung der künftigen Getreideordnung Hand anzulegen, und dem Stimmbürger bleibt die Möglichkeit des Referendums gewahrt. Das Parlament hat es auch durch die Bemessung der Budgetkredite in der Hand, die vom Bundesrat verfolgte Politik massgebend zu beeinflussen. Absatz 4 verpflichtet den Bund, die wesentlichen Bestimmungen der künftigen Getreideordnung in die Form eines Bundesgesetzes oder -beschlusses zu kleiden, für den die Volksabstimmung verlangt werden kann, damit sich der Stimmbürger über die Grundsätze dieser neuen Ordnung eine eigene Ansicht zu bilden und zu entscheiden vermag, ob er das Referendum ergreifen will oder nicht. Eine blosser Delegation der im Verfassungsartikel genannten Kompetenzen an den Bundesrat oder sogar an die Getreideverwaltung wäre mit Absatz 4 unvereinbar. Immerhin geht aus dem Wortlaut des neuen Verfassungsartikels hervor, dass das Parlament nicht von allen Befugnissen restlos selbst Gebrauch machen kann. So besteht zum Beispiel nicht die Meinung, dass der Gesetzgeber die Ver-



kaufpreise für Inlandgetreide selbst bestimmen wird, zumal ja diese Preise den sich ständig ändernden Verhältnissen laufend angepasst werden müssen; aus ähnlichen Erwägungen werden die Übernahmepreise für Inlandgetreide und die Mahlprämie vom Bundesrat festzulegen sein sowie Preisvorschriften zugunsten der Konsumenten von ihm erlassen werden müssen. Andererseits soll damit nicht gesagt sein, dass der Artikel 23<sup>bis</sup> BV ein selbständiges Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates begründet.

In das Gebiet der Ausführungsgesetzgebung gehören auch besondere Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege. In Anbetracht der besonders und weitgehend technischen Natur der Getreidegesetzgebung wird speziell darauf Bedacht genommen werden müssen, dass in einzelnen Streit-sachen zwischen Bund und Bürgern (Bewertung des Inlandgetreides bei der Übernahme, Bemessung der Mahlprämienberechtigung usw.) ohne Verzug und sachkundig entschieden wird. Dabei sollen jedoch die Grundsätze einer einwandfreien Rechtspflege gewahrt werden, was wahrscheinlich eine gewisse Differenzierung des Rekursverfahrens notwendig machen wird.

Die Ausführungsgesetzgebung kann «nötigenfalls» vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Damit wird einmal zum Ausdruck gebracht, dass solche Abweichungen auf dem Gesetzeswege abschliessend zu ordnen sind. Soweit dies nicht geschehen ist, kann das Versäumte nicht nachträglich durch Bundesratsbeschlüsse oder durch Verfügungen der Verwaltung im Einzelfall nachgeholt werden. Sodann bedeutet das Wort «nötigenfalls», wie wir bereits wiederholt betonten, dass Eingriffe des Staates in den Tätigkeitsbereich des Privaten nicht weiter gehen dürfen, als dies für die Durchführung der in Absatz 1 und 2 des Verfassungsartikels umschriebenen Aufgaben notwendig ist (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Von mehreren geeigneten Massnahmen ist nur jene zulässig, welche am wenigsten von der Handels- und Gewerbefreiheit abweicht.

Der Verband Schweizerischer Müller brachte in diesem Zusammenhang folgende Formulierung in Vorschlag: «Die Ausführungsvorschriften werden auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen. Sie dürfen von der Handels- und Gewerbefreiheit nur abweichen, wenn und soweit die Erfüllung der genannten Aufgaben es verlangt.» Materiell wird damit dasselbe gesagt, was im Wort «nötigenfalls» enthalten ist, weshalb es bei dem Ihnen vorgeschlagenen Wortlaut des Absatzes 4 sein Bewenden haben kann.

#### IV. Schlussbemerkungen

Hin und wieder hört man die Meinung, die gegenwärtige provisorische, noch aus der Kriegszeit stammende Getreideordnung habe sich nicht schlecht bewährt, so dass gar kein Anlass bestehe, daran grundlegende Änderungen vorzunehmen. Es sei am einfachsten, die auf einem befristeten Verfassungszusatz vom 26. September 1952 (AS 1952, 1057) beruhende Getreideordnung

zu verlängern, um damit eine umständliche und zeitraubende Erneuerung der Gesetzgebung aus den dreissiger Jahren zu umgehen. Wir geben zu, dass das gegenwärtige System dank dem Einfuhrmonopol und der Zusammenfassung weitreichender Befugnisse in den Händen des Bundes gewisse administrative Erleichterungen bietet. Doch stellen wir dieser vorab von Zweckmässigkeitserwägungen geleiteten Überlegung den im Volksbewusstsein stark verankerten Grundsatz gegenüber, dass sich der Staat nicht mehr in die freie Erwerbstätigkeit einmischen und damit die Selbständigkeit und Verantwortung privater Unternehmungen nicht mehr beschränken soll, als dies zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig ist. Überdies erinnern wir daran, dass der Bundesrat seit Ausbruch des zweiten Weltkrieges wiederholt erklärt hat, er werde das Einfuhrmonopol für Brotgetreide so bald als möglich aufheben. Dieser Zeitpunkt dürfte gekommen sein, sobald durch Revision von Verfassung und Gesetz die Grundlagen für eine neue Getreideordnung geschaffen worden sind.

Unter Berufung auf Artikel 46 des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1953 über die Brotgetreideversorgung des Landes (AS 1953, 1245), wonach der Bundesrat die darin genannten Massnahmen stufenweise abzubauen hat, soweit sie nicht in das revidierte Getreidegesetz aufgenommen werden, verlangte der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins in einer besondern Eingabe die Beseitigung des Einfuhrmonopols für Brotgetreide vorgängig einer Revision der Getreideordnung. Wir haben auch diesen Vorschlag erwogen und namentlich unter seinen rechtlichen Aspekten gewürdigt. Es hat sich dabei gezeigt, dass ein Vorgehen im gewünschten Sinne nur möglich wäre mit einer gleichzeitigen Änderung verschiedener Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1953, deren Beseitigung (Abbau) nicht vorgesehen ist. Die vorzeitige Aufhebung des Monopols würde daher zumindest einen Bundesbeschluss, mit andern Worten eine Vorlage an das Parlament bedingen, wodurch naturgemäss die grundlegenden Revisionsarbeiten an Verfassung und Getreidegesetz verzögert worden wären. Aus diesem Grunde und um uns vollständig auf die Revisionsvorlage zu konzentrieren, mussten wir davon absehen, dem Begehren des Vororts zu entsprechen. Zu einer Beschränkung auf das Wesentliche besteht um so mehr Anlass, als auch die uns zur Verfügung stehende Zeit knapp ist. Gelingt es, die Verfassungsvorlage in der bevorstehenden Frühjahrs- und Sommersession der eidgenössischen Räte durchzuberaten, so wird die Volksabstimmung darüber im Herbst dieses Jahres durchgeführt werden können. Danach wird ohne Verzug an eine Revision des Getreidegesetzes geschritten werden müssen, welche im Sommer 1957 abgeschlossen sein sollte, damit unter Wahrung der Referendumsfrist die neue Getreideordnung auf den 1. Januar 1958 in Kraft treten kann. Sollte eine Einhaltung dieser Fristen nicht möglich sein, so bliebe nur ein neuerliches Provisorium übrig, was wir tunlich vermeiden möchten, oder dann eine Rückkehr zur Getreideordnung von 1932 mit allen ihren Unzulänglichkeiten nicht nur für die beteiligten Wirtschaftszweige und die Konsumenten, sondern auch für den Finanzhaushalt des Bundes.

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, dem beigelegten Entwurf eines neuen Artikels 23<sup>bis</sup> der Bundesverfassung zuzustimmen, und benützen den Anlass, Sie unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 13. Januar 1956.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Feldmann**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

(Entwurf)

## **Bundesbeschluss**

über

### **die Revision der Brotgetreideordnung des Landes**

Die Bundesversammlung

der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 85, Ziffer 14, 118 und 121, Absatz 1, der Bundesverfassung;

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 13. Januar 1956,

beschliesst:

#### I.

Artikel 23<sup>bis</sup> der Bundesverfassung wird aufgehoben und ersetzt durch folgenden neuen

#### *Artikel 23<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Der Bund sichert die Versorgung des Landes mit Brotgetreide.

<sup>2</sup> Er fördert den Anbau von gutem Brotgetreide; er übernimmt mahlfähiges Inlandgetreide zu Preisen, die seinen Anbau ermöglichen; er regelt die Verwendung des Inlandgetreides und bestimmt die Verkaufspreise. Er sorgt für

genügende Vorräte an Brotgetreide und ordnet die Einfuhr und Verwendung von ausländischem Brotgetreide und von Backmehl; er stützt sich dabei auf die Mitwirkung der privaten Wirtschaft. Er trifft Massnahmen zur Erhaltung eines leistungsfähigen, dezentralisierten Müllereigewerbes. Er wahrt die Interessen der Konsumenten und kann hiezu Preis- und Verarbeitungsvorschriften erlassen; dabei nimmt er Rücksicht auf die beteiligten Berufe.

<sup>3</sup> Der Bund kann zu diesen Zwecken Zuschüsse gewähren und Beiträge zur teilweisen Deckung der aus der Getreideversorgung entstehenden Ausgaben erheben.

<sup>4</sup> Die Ausführungsvorschriften werden auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen; sie können nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

## II.

Die gestützt auf den bisherigen Artikel 23<sup>bis</sup> der Bundesverfassung sowie gestützt auf den befristeten Verfassungszusatz vom 26. September 1952<sup>1)</sup> über die Brotgetreideversorgung des Landes erlassenen Ausführungsbestimmungen bleiben in Kraft bis längstens zum 31. Dezember 1957.

## III.

Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

---

<sup>1)</sup> AS 1952, 1057.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision der Brotgetreideordnung des Landes (Vom 13. Januar 1956)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7027
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1956
Date	
Data	
Seite	69-112
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 292

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.