

Die «monopolfreie» Getreidevorlage

Von Dr. Fritz Wagner, Basel, z. Z. Kiel

I.

Die vom Bundesrat vorgelegte und von den beiden Räten in der Sommer- und Herbstsession 1928 mit einigen Änderungen beschlossene Fassung des Art. 23^{bis} der BV, der die Grundlagen einer monopolfreien Regelung der Getreidewirtschaft enthält, ist von den beteiligten Wirtschaftskreisen sowie dem grössten Teil der bürgerlichen Parteien als eine Lösung begrüsst worden, welche die staatliche Intervention im Gebiete des Verkehrs mit Auslandsgetreide endgültig beseitigt, zugleich aber der Landwirtschaft den ihr von allen Seiten zugesicherten Schutz gewährt. In der Botschaft des Bundesrats vom 2. April d. J., in den Verhandlungen der beiden Räte, in der Tages- und Fachpresse wird darauf hingewiesen, dass mit der Aufhebung des Getreidemonopols die inländische Preisbildung für Brotgetreide, Backmehl und Brot sich wieder nach den wirtschaftlichen Gesetzen des freien Marktes richten werde.

Die Vorlage der Bundesversammlung enthält indessen eine Bestimmung, die zwar in den beiden Räten lebhaft diskutiert wurde, deren Tragweite jedoch in der Öffentlichkeit — auch von den in erster Linie daran interessierten Händlern und Produzenten — offenbar nicht voll gewürdigt wird. «Der Bund . . . wahrt die Interessen der Mehl- und Brotkonsumenten. Er *beaufsichtigt* im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben *den Verkehr mit Brotgetreide, Backmehl und Brot, sowie deren Preise*».

Im Rahmen einer sogenannten monopolfreien Lösung erscheint diese Klausel derart ungewöhnlich, dass man mit Recht fragen darf, ob sie den einzigen und wesentlichen Zweck der Vorlage, die Wiederherstellung des freien Getreideverkehrs, nicht überhaupt illusorisch macht. Dass es sich nicht bloss, wie die bundesrätliche Botschaft ausführt, um die Weiterführung einer bereits unter dem Monopol bestehenden technischen Aufsicht handelt, ist offensichtlich. Die Verhandlungen der Ratskommissionen wie die Verhandlungen in der Bundesversammlung selbst lassen keine Zweifel offen: der Artikel soll dem Bund die Handhabe bieten zu einer effektiven Kontrolle der Preispolitik der Getreidehändler, Müller und Bäcker.

Die Anträge der Vertreter der Konsumenten in den Räten, welche bezweckten, die dem Bund zu übertragenden Kompetenzen von vornherein im Verfassungsartikel selbst genau zu umschreiben, wurden zwar abgelehnt. Gewisse Gruppen in den Räten hegten vielleicht die Auffassung, dass durch Vermeidung einer genauen Formulierung und den allgemein gehaltenen Wortlaut über die Preisauf-

sicht des Bundes, diesem die verfassungsmässigen Kompetenzen zu einer wirk-samen Preiskontrolle entzogen und die Bestimmung praktisch daher ungefährlich sei. Die entgegengesetzte Auffassung ist eher gerechtfertigt: Mit der verfassungsmässigen Übertragung der Aufgabe an den Bund werden auch die Kompetenzen, die zu deren Erfüllung erforderlich sind, übertragen, denn nach allen Regeln juristischer Interpretation wird der Umfang der Kompetenzen durch den Umfang der Aufgabe bestimmt.

Diese Auffassung wird bestätigt durch die Ausführungen des Vorstehers des Finanzdepartements anlässlich der Beratung der Vorlage in der Bundesversammlung, aus welchen hervorgeht, dass auch in der jetzigen Fassung die Vorlage genügende Handhaben zu einem direkten behördlichen Eingreifen bietet. Wird durch die Volksabstimmung die Vorlage Verfassungsgesetz, dann werden bei der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes die zuständigen Stellen sich vor die Notwendigkeit gestellt sehen, die auf Grund der übertragenen Kompetenzen vom Bund zu ergreifenden Massnahmen im einzelnen zu bestimmen, und es liegt kein Anlass zur Annahme vor, dass der Bund von seinen Befugnissen nicht Gebrauch machen werde. Für eine entsprechende Gestaltung des Ausführungsgesetzes sprechen nicht nur die erwähnten Ausführungen des Vorstehers des Finanzdepartements, in welchen ausdrücklich erklärt wird, dass die Klausel durchaus eine Einschränkung des Art. 31 der BV über die Gewerbefreiheit in sich schliesst, dafür bürgt auch die Einflussnahme der Vertreter der Konsumenten, die mit dem Hinweis auf den Verfassungsartikel mit vollem Recht wirksame Massnahmen fordern können. Wenn dem Bund durch Art. 34 Abs. 2 der BV: «Der Geschäftsbetrieb von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens unterliegt der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes», die weitestgehende Ingerenz in die Geschäftsgebarung der Versicherungsgesellschaften gesichert wurde, dann ist nicht einzusehen was ihn hindern sollte, auf Grund des vorliegenden Wortlautes auch im Gebiete der Getreide- und Brotversorgung von seinen Befugnissen in ähnlicher Weise Gebrauch zu machen.

II.

Die Verfassungsvorlage soll die Freiheit des Getreidehandels wiederherstellen. Die Tätigkeit der Eidgenössischen Getreideverwaltung wird beschränkt auf die Übernahme und die Weiterleitung der Inlandsernte an die Müller sowie die Lagerhaltung. Die Einfuhr von Auslandsgetreide erfolgt, wie vor dem Kriege, durch den privaten Handel. Der Müller erlangt wieder die Freiheit ungehinderten Einkaufs; er kann seinen Bedarf bei jenen Händlern und zu den Zeitpunkten decken, die seinen Ansprüchen und Bedürfnissen am besten entsprechen, auch ist er in der Auswahl der Getreidesorten nicht mehr, wie bisher, gehemmt. Dies sind die Vorteile, die man sich von der neuen Regelung für den Getreidehandel verspricht.

Der Verfassungstext rechtfertigt indessen keineswegs diese Erwartungen. Zunächst trifft nicht zu, dass der Bund als Importeur von Getreide endgültig ausgeschaltet wird. Er ist verpflichtet, zur Sicherung der Versorgung des Landes Vorräte an Brotgetreide zu unterhalten, und zwar ist vorgesehen, dass die Reserve, entsprechend dem Durchschnitt der letzten drei Jahre, 8000 Wagen beträgt;

der Bundesrat ist jedoch ermächtigt, sie zu erhöhen, wenn wirtschaftliche oder politische Umstände eine Erhöhung erforderlich machen. Die Vorräte sollen, wie bisher, zur Hälfte bei den Müllern, zur Hälfte in eigenen Lagerhäusern und Magazinen des Bundes eingelagert werden, und es wird mit einer jährlich zweimaligen Auswechslung der Vorräte gerechnet. Obwohl das bei den Müllern eingelagerte Getreide von diesen selbst auf eigene Rechnung und Gefahr ausgetauscht werden soll, verbleibt dem Bund doch ein jährlicher Mindestumsatz von ausländischem Getreide in der Höhe von 8000 Wagen, also mehr als ein Fünftel der durchschnittlichen jährlichen Gesamteinfuhr. Fügt man hinzu den ausschliesslich von der Getreideverwaltung bewerkstelligten Umschlag der Inlands-ernte in der Höhe von durchschnittlich 6000 Wagen, so beträgt, bei einem Jahresverbrauch von 44.000 Wagen im Durchschnitt der letzten drei Jahre, der dem Bund verbleibende Anteil am gesamten schweizerischen Getreidehandel rund ein Drittel.

Dieser immer noch erhebliche Getreidehandel der Eidgenössischen Getreideverwaltung bedeutet zunächst, sowohl für den neu entstehenden privaten Getreidehandel wie für die Müller, eine weitgehende Einschränkung der freien Erwerbstätigkeit. Wichtiger als der absolute Umfang der staatlichen Handlungstätigkeit ist indessen die prinzipielle Tragweite, die ihr im Rahmen der dem Bund durch die Vorlage überwiesenen Aufgaben auf dem Gebiete der Getreideversorgung zukommt. Dem Bund steht verfassungsmässig die Kontrollpflicht über die Preise von Brotgetreide, Backmehl und Brot zu. Zur Ergänzung und Sicherung der auf dem Gebiete der Mehl- und Brotpreise zu ergreifenden Massnahmen wird sich die Eidgenössische Getreideverwaltung gezwungen sehen, weitgehenden Einfluss auf den Verkehr mit Auslandsgetreide zu gewinnen.

Die Getreideverwaltung kann nun, um ihre Getreidepreispolitik durchzusetzen, in schärfster Konkurrenz treten mit dem privaten Getreidehandel. Sie muss zu diesem Zwecke nur ihren Anteil am Umsatz von Einfuhrgetreide steigern, eine Möglichkeit, die ihr weder rechtlich noch faktisch verschlossen ist. Die Erhöhung der Umsätze der Getreideverwaltung kann auf verschiedene Weise bewerkstelligt werden, sei es durch Verkürzung der Auswechslungsfristen der Lagervorräte, z. B. dreimalige an Stelle zweimaliger jährlicher Auswechslung, oder durch Erhöhung der eigenen Lagervorräte auf Kosten der bei den Müllern gelagerten Reserven oder durch eine absolute Steigerung der Lagerbestände. Die Anwendung dieser Mittel ermöglicht unter Umständen eine Erhöhung der durch die Getreideverwaltung getätigten Umsätze ausländischen Getreides auf 15—20.000 Wagen, also bis zur Hälfte der Gesamteinfuhr.

Offenbar war es den an der Vorlage interessierten Wirtschaftsgruppen klar, dass die von der neuen Regelung erhoffte Freiheit des Getreidehandels illusorisch bleiben muss, wenn an diesem entscheidenden Punkte nicht eine völlige Ausschaltung der staatlichen Ingerenz erzielt werden konnte. Es geht dies mit aller Deutlichkeit hervor aus der Eingabe des Verbandes schweizerischer Müller und den Verhandlungen der ausserparlamentarischen Vorberatungskommission. Man fand mit Recht die dem Bund unter dieser Regelung belassenen Eingriffsmöglichkeiten von so weittragender Bedeutung, dass sie «für den privaten Handel nicht akzeptabel» seien, doch blieben die Versuche, eine Regelung unter Aus-

schluss des Bundes zu treffen, erfolglos. Weder die Übertragung der gesamten Lagerhaltung an die Mühlen noch die gesetzliche Verpflichtung des Bundes, eine relativ hohe Quote der Vorräte bei den Mühlen zu lagern sind erreicht worden.

Die Eidgenössische Getreideverwaltung wird daher auch unter dem neuen System der grösste Getreidehändler sein. Es ist weitgehend in ihr Ermessen gestellt, den Umfang der eigenen Handelstätigkeit zu bestimmen. Sie hat gegenüber den privaten Getreidehändlern nicht nur den Vorteil des grössten Abnehmers, sondern auch eines gesicherten Absatzes. Ihre Umsätze vollziehen sich über den Weg der Lagervorräte und gemäss der Verfassungsvorlage sollen die Müller verpflichtet werden, die Vorräte der Getreideverwaltung zu übernehmen, um deren Auswechslung zu erleichtern. Die Getreideverwaltung kann infolgedessen dem privaten Handel mit Leichtigkeit die Ausnützung günstiger Konjunktoren verunmöglichen, indem sie bei günstiger Marktlage ihre Vorräte an die Mühlen abstösst und dem Handel nur bei ungünstiger Marktlage das Feld überlässt. Für die Müller bedeutet die neue Regelung eine ganz erhebliche Einschränkung der Freiheit im Einkauf des Getreides. Sie werden keineswegs ihren Bedarf nach Belieben decken können, vielmehr müssen sie damit rechnen, jederzeit den Wünschen der Getreideverwaltung um Abnahme der Vorräte entsprechen zu müssen.

III.

Die Eigenart des gesetzlich neu zu ordnenden Wirtschaftszweiges bringt es mit sich, dass in erster Linie der zahlenmässig grosse Kreis der Müller und Bäcker von den Konsequenzen der Regelung betroffen wird. Es stellt sich daher im besonderen die Frage nach der inhaltlichen Tragweite des Aufsichtsrechtes des Bundes über den Verkehr und die Preise der Mahlprodukte und des Brotes.

Zur Regulierung der Mehlpreise stehen dem Bunde zunächst Mittel zur Verfügung, die in ähnlicher Weise wie beim Getreide eine indirekte Beeinflussung der Preise ermöglichen. Das dem Bund verbleibende Einfuhrmonopol für Backmehl soll zwar in erster Linie dem Schutz des heimischen Müllereigewerbes dienen, doch ist vorgesehen, dass es unter Umständen im Interesse der Konsumenten gehandhabt wird. Der Bund kann nötigenfalls ausländisches Mehl einführen, um die inländischen Mehlpreise zu drücken, sofern der Schutz des Müllereigewerbes, wie die bundesrätliche Botschaft sich ausdrückt, zu «Missbrauch» Anlass gibt. Das Monopol bietet ohne Zweifel eine wirksame Handhabe zur Regulierung der Mehlpreise, doch ist die Anwendung dieses Mittels mit allen jenen Gefahren verknüpft, die sich ergeben, wenn eine grundsätzlich sich selbst überlassene Preisbildung von autoritativer Seite in dem Augenblick beeinflusst wird, in welchem sie, wie man sagt, den Interessen der Konsumenten zuwiderläuft.

Dieselben Bedenken richten sich gegen die andere Form der indirekten Preisregulierung, die bereits unter der Herrschaft des Monopols angewendet wurde. Da unter der neuen Regelung staatliche Frachtvergütungen vorgesehen sind, die den Müllern auf Getreidetransporte an Stelle der bisherigen Frankolieferung gewährt werden sollen, so kann der Entzug dieser Frachtvergütung genügen, die

Müller zu veranlassen, «übersetzte» Mehlpreise zu reduzieren. Auf diese Weise können ferner dort, wo zwischen Müllern und Bäckern ein Pachtverhältnis oder eine Preisverabredung besteht, auch die Brotpreise kontrolliert werden. Die tatsächliche Anwendung dieses Mittels ist indessen fragwürdig, weil es jeweils nur gegen jenen Teil der Müller, der Frachtvergütungen genießt, wirksam werden kann.

Soll die Preiskontrolle daher effektiv sein und soll vermieden werden, dass sie häufige und heftige Schwankungen der Mehlpreise auslöst, die mit der indirekten Beeinflussung der Preise verknüpft wären, so bleibt nur übrig die Festsetzung von Höchstpreisen durch den Bund. Die von der Aufhebung des Monopols erhoffte Freiheit der Müller in der Ausmahlung des Mehls und die damit gebotene Möglichkeit, die Mehlsorten den individuellen Wünschen der Kunden entsprechend auszumahlen, ist jedoch mit der Herrschaft von Höchstpreisen unvereinbar. Der Bund wird vielmehr gezwungen sein, Ausmahlungsvorschriften zu erlassen und die Mehlproduktion zu standardisieren.

Man mochte geneigt sein, sich zu beruhigen bei dem Gedanken, dass die ausserordentlich grossen Schwierigkeiten, die sich der Kontrolle der Preisgebarung einiger tausend Bäcker entgegenstellen, auch das bestausgedachte staatliche Kontrollsystem praktisch unwirksam machen. Diese Auffassung kann man gewiss teilen und doch mit Bedenken einem Zustand entgegensehen, der sich zwangsläufig ergeben muss, wenn der Staat, mit oder ohne Erfolg, versucht die Preisgestaltung in einem Wirtschaftszweig zu regeln, der charakterisiert ist durch eine Zersplitterung in Tausende von Einzelbetrieben und eine ungewöhnliche Mannigfaltigkeit der Erzeugnisse.

Auch wenn dem Bund in dem Ausführungsgesetz nicht das Recht zuerkannt werden sollte, unter bestimmten Voraussetzungen vertragliche Preisverabredungen für ungültig zu erklären, wie dies von den die Konsumenteninteressen vertretenden Antragsstellern in den Räten gefordert wurde, so verbleiben ihm noch andere Möglichkeiten einer direkten Kontrolle der Brotpreise. Mit einer gesetzlichen Auskunftspflicht der Bäcker ist bestimmt zu rechnen, ebenso mit einer direkten Einzelkontrolle durch amtliche Preisprüfer zur Feststellung der Produktionskosten. Nimmt man den nicht unwahrscheinlichen Fall an, dass die amtlichen Preisprüfer auf Grund der gemachten Erhebungen, mit Recht oder Unrecht, zu dem Ergebnis gelangen, zu dem kürzlich bereits die amtliche Preisprüfungskommission kam, dass die Brotpreise allgemein oder in bestimmten Gebieten übersetzt sind, dann wird nichts die zuständigen Behörden hindern können unmittelbar in die Preisbildung einzugreifen. Dies kann geschehen z. B. durch Aufstellung von allgemein verbindlichen Richtpreisen. Die Durchführung einer derartigen Kontrolle der Brotpreise wird indessen nicht zentralisiert werden können; eine teilweise Delegierung der Bundeskompetenzen an die Kantone, von den Kantonen an die Gemeinden wird daher notwendig sein. Da es sich um ein Lebensmittel handelt, an dessen Preis die weitesten Schichten der Bevölkerung interessiert sind, kann die Wahrscheinlichkeit nicht von der Hand gewiesen werden, dass unter dem Druck der Forderungen der Konsumenten der Bund gezwungen wird, auf diese oder andere Weise aktiv einzugreifen.

Eine Preisregulierung dieser Art hätte notwendig zur Folge weitere Eingriffe in das Bäckergewerbe. Sie wäre nur möglich bei einer vorgängigen Reduzierung und Typisierung der Brotsorten; bei der herrschenden ausserordentlichen Differenzierung der Typen, es werden bekanntlich in der Schweiz einige Hundert verschiedene Brotsorten hergestellt, müsste sie versagen. Eine Vereinheitlichung der Produktion könnte jedoch nur auf dem Verordnungswege durchgeführt werden.

IV.

Der ursprüngliche Zweck der Verfassungsvorlage war die endgültige Ausschaltung der staatlichen Intervention; nur auf die Massnahmen zum Schutz des heimischen Getreidebaues und die Lagerhaltung sollten die staatlichen Eingriffe sich noch erstrecken. Eine sachliche Prüfung der Vorlage zeigt, dass die vorgesehene Lösung weit entfernt davon ist diesen Zweck zu erfüllen. Der Verkehr mit Auslandsgetreide ist nur zum Teil freigegeben, denn ein staatlicher Handel in Auslandsgetreide bleibt in erheblichem Umfange bestehen; die Einfuhr von Backmehl ist weiterhin dem Bund vorbehalten und schliesslich wird die staatliche Ingerenz auf ein neues Gebiet ausgedehnt, auf dasjenige der Preiskontrolle. Die Getreidewirtschaft wird auf der einen Seite freigegeben, auf der anderen um so stärker dem staatlichen Eingriff unterworfen.

Man darf sich keiner Täuschung hingeben: mit dieser Verfassungsbestimmung ist der erste Schritt zu einer schweizerischen Kartellgesetzgebung vollzogen und auf dem Gebiete der Getreide- und Brotversorgung die Zwangswirtschaft wieder eingeführt. Die zahlreichen und erheblichen Schwierigkeiten, welche sich in anderen Staaten der wirksamen Durchführung der Kartellgesetzgebung entgegenstellen, und die unerfreulichen Begleiterscheinungen, die mit der Anwendung zwangswirtschaftlicher Massnahmen verbunden sind, werden auch in diesem Falle zur Geltung kommen. Die Erfahrungen der Länder mit Kartellgesetzgebung zeigen, dass deren Wirksamkeit in hohem Grade abhängt von der wirtschaftspolitischen Ideologie, welche die mit der Durchführung der Gesetzgebung betrauten Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen beherrscht. Alle Gründe, sowohl der Umstand, dass es sich um die Kontrolle der Preisgestaltung lebenswichtiger Erzeugnisse handelt, an der die breitesten Schichten der Bevölkerung interessiert sind, als auch die jahrzehntelangen Erfahrungen hinsichtlich der Bedeutung der Getreidefrage in der Schweiz, sprechen dafür, dass im vorliegenden Falle die massgebenden Instanzen nicht der liberalen Doktrin folgen, sondern von dem verfassungsmässigen Aufsichtsrecht weitgehenden Gebrauch machen werden.

Die unheilbare Schwäche des geplanten Systems liegt darin, dass bei grundsätzlich freier Getreidewirtschaft dem Bund doch das verfassungsmässige Recht zu Eingriffen von so tiefgreifender wirtschaftlicher Tragweite verbleibt. Die fragwürdige Verbindung freier verkehrswirtschaftlicher Elemente mit einem weitgehenden staatlichen Interventionsrecht birgt die Gefahr in sich, dass die Ausübung der behördlichen Aufsichtspflicht zu einem Zustand führt, der in jeder Hinsicht, namentlich für die betroffenen Wirtschaftszweige, auf die Dauer unhaltbar ist.

Man vergegenwärtige sich die Folgen einer Regelung, welche die Getreideeinfuhr zur Hälfte dem Bund, zur Hälfte dem privaten Handel überlässt, die zudem den Absatz des von der Getreideverwaltung eingeführten Getreides gesetzlich regelt. Die Vorlage lässt zwar den privaten Getreidehandel wieder zu, gewährt ihm aber nicht die Vorteile des freien Handels, sie beseitigt das Monopol, aber nicht dessen Nachteile.

Man vergegenwärtige sich ferner, mit welchen Schwierigkeiten die Aufgabe verknüpft ist behördlicherseits jenen Preis, sozusagen den «gerechten Preis», für Mehl und Brot festzusetzen, bei dem die Interessen der Konsumenten gewahrt sind und der zugleich den Produzenten angemessen erscheint. Auf Grund welcher Kriterien sollen die zuständigen Instanzen feststellen, wann ein Missbrauch vorliegt, wann die Mehl- und Brotpreise zu hoch sind? Wenn auch nicht zu erwarten ist, dass der Bund schliesslich einmal, sagen wir, einen Brotpreis diktieren wird, der den 2—3000 Bäckern, die täglich nur 100—200 kg Brot verbacken, kaum mehr die Existenz gewährleistet, so lässt gerade diese äusserste Möglichkeit die wirtschaftliche und politische Tragweite der Verfassungsbestimmung erkennen.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass unter der vorgesehenen Lösung der «Brotpreis» zu einem ständigen Objekt des politischen Kampfes werden muss. Mit peinlicher Regelmässigkeit werden anlässlich der Budgetberatungen und der Beratung des Geschäftsberichtes des Bundesrates in den beiden Räten die Debatten über die Höhe der Getreide-, Mehl- und Brotpreise und die Frage der Notwendigkeit oder Berechtigung der jeweiligen staatlichen Massnahmen vor sich gehen. Diese Diskussionen werden nicht auf die Bundesversammlung beschränkt bleiben. Da die Kontrolle der Brotpreise teilweise den Kantonen und Gemeinden obliegt, so wird der wirtschaftspolitische Kampf um den Brotpreis auch in den kantonalen Parlamenten und Gemeinderäten entbrennen. In dieser Tatsache liegt die politische Fragwürdigkeit einer Lösung, die den Brotpreis zu einem Gegenstand unabsehbarer parlamentarischer Kontroversen macht.
