

Bundesamt für
Wirtschaftliche Landesversorgung
Stab
Belpstrasse 53
3003 Bern
Thomas.wyittenbach@bwl.admin.ch

Bern, 30. Mai 2013 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort
Totalrevision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgV für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV

- teilt die der Vorlage zu Grunde liegende Einschätzung, wonach die wirtschaftliche Landesversorgung den aktuellen geo-strategischen Gegebenheiten neu ausgerichtet werden muss; gleichzeitig bedauert der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft, dass dieser Ansatz nicht restlos in der Vorlage umgesetzt wird.
- unterstützt die Verankerung des Primates der Wirtschaft in der wirtschaftlichen Landesversorgung und erwartet eine Verstärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft.
- begrüsst die Beibehaltung der dualen Lösung des heutigen Gesetzes, wonach wahlweise das Einfuhrbewilligungs- oder das Erstinverkehrsetzungs-Regime in einer Branche Anwendung finden kann und lehnt die flächendeckende Erstinverkehrsetzungsabgabe entschieden und kategorisch ab.
- verlangt, dass der Bund seine Koordinierungsfunktion wahrnimmt und dass er dort, wo er Vorschriften macht, die sich nicht an das betriebswirtschaftliche Optimum halten, sich an der Finanzierungslösung beteiligt.
- fordert die Einführung eines Monitoring-Konzepts („market intelligence“) für wesentliche Rohstoffflüsse, in welchen die Schweiz eingebunden ist (vergleiche dazu das anbei gelegte Positionspapier)
- erwartet eine vertiefte Beschäftigung mit den Infrastrukturen (Mobilität, Logistik, Kommunikation), die ebenfalls zur wirtschaftlichen Überlebensgrundlage der Schweiz gehören.

Als grösster Dachverband der Schweizer Wirtschaft beschränkt sich der sgv in dieser Antwort auf übergeordnete Themen der Vorlage. Für die Anliegen der jeweiligen Branchen macht der sgv auf die Eingaben folgender Mitgliederverbände aufmerksam:

Verband des Schweizerischen Getreide- und Futtermittelhandels VSGF

Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten VSF

und auf die anbei gelegte Eingabe der „Chambre vaudoise des arts et métiers“.

I. Allgemeine Bemerkungen

Einbettung der wirtschaftlichen Landesversorgung in die Sicherheitspolitik: Der Schweizerische Gewerbeverband sgv tritt für eine multidisziplinäre und integrale Sicherheitspolitik ein, die sich nicht nur auf die besondere Lage konzentriert, sondern sich mit Krisenszenarien auseinandersetzt. Im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung gilt es, die Folgen einer Krise (ungeachtet ihrer Ursache) abzufedern. Dafür ist es notwendig, diese Folgen als „impact factor“ zu verstehen, d.h. sie in einem Netz von Interdependenzen zu betrachten. Dazu gehören beispielsweise die Infrastruktur, die Logistik und die Kommunikation. Um diese Aufgabe zu bewältigen, fordert der sgv, dass ein Monitoring („market intelligence“) verschiedener globaler Flüsse, in denen die Schweiz eingebettet ist, eingeführt wird. Beispiele für die Gegenstände solcher Flüsse sind Lebensmittel, Rohstoffe oder Bauteile.

Subsidiarität des staatlichen Handelns: Der neue Gesetzesentwurf erhält die Prinzipien des bisher geltenden Landesversorgungsrechts aufrecht: Namentlich geht es um die Subsidiarität des staatlichen Handelns, um den Primat der Wirtschaft, um die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft und um das Verbot strukturpolitischer Eingriffe unter dem Titel der Landesversorgung. Wir unterstützen diese Prinzipien, und begrüssen ihre ausdrückliche Verankerung im Gesetzestext. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Wirtschaft war bisher erfolgreich: Die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen gewährten den Privaten die notwendigen Freiräume, was zu hoher Effizienz und entsprechend geringen Kosten führte. Das neue Gesetz sollte diese Freiräume bewahren und – unter Gewährleistung der notwendigen Transparenz – nach Möglichkeit erweitern.

Das bedeutet keinesfalls, dass der Bund unter diesem Primat die Wirtschaft zu unvernünftigen oder kostspieligen Massnahmen zwingen kann. Die Wirtschaft unterstützt und bietet Leistungen bei der Erfüllung der ihr zugeordneten Aufgaben im Krisenfall an. Diese Leistungen müssen jedoch entsprechend entschädigt werden und die Finanzierungsmodalitäten dürfen zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Wettbewerbs- und Strukturalternativität: Das Verbot der Strukturhaltungspolitik muss ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen werden ebenso wie der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität. Das beinhaltet vor allem die gleich langen Spiesse zwischen inländischer Produktion und Import.

Inverkehrbringen und Finanzierung (Ablehnung eines flächendeckenden Systems „erster Inverkehrbringung“): Der sgv lehnt eine Einführung der Erstinverkehrbringerabgabe kategorisch ab. Mit einem Systemwechsel hin zur Finanzierung aufgrund des ersten Inverkehrbringens würden nicht nur die importierten, sondern auch die im Inland hergestellten Produkte belastet. Dies würde in der Konsequenz zu einer Erhöhung des inländischen Preisniveaus und zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Inlandproduzenten führen. Dies kann in keiner Art und Weise akzeptiert werden. Es kommt hinzu, dass eine Erstinverkehrbringerabgabe zu Wettbewerbsverzerrungen im Vergleich zum Import von nicht beitragspflichtigen Produkten zur Folge haben würde, was wiederum eine Diskriminierung der inländischen Produktion mit sich bringen würde. Es gilt somit über den Ansatz der Generaleinfuhrbewilligung an der aktuellen Finanzierungsform festzuhalten.

II. Bemerkungen und Anträge zu den einzelnen Artikeln

Art. 3 Abs. 2

Antrag: Soweit die Wirtschaft zur Sicherstellung der Versorgung in schweren Mangellagen nicht in der Lage ist, treffen der Bund und, wenn nötig, die Kantone die erforderlichen Massnahmen.

Begründung: Art. 3 des Entwurfs soll die Grundsätze des Primats der Wirtschaft, der Subsidiarität und der Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen (Bund und Kantone) und Wirtschaft allgemein im Gesetz verankern. Abs. 2 betrifft das Subsidiaritätsprinzip, fasst dieses aber nicht deutlich genug. Das wird hier präzisiert.

Art. 3 Abs. 3 2. Satz (neu)

Antrag: Freiwillige Massnahmen der Wirtschaft haben Vorrang, soweit diese die Sicherstellung der Versorgung in schweren Mangellagen mindestens ebenso gut gewährleisten.

Art. 3 Abs. 4 2. Satz (neu)

Antrag: Die Massnahmen stützen sich auf die bestehenden wirtschaftlichen Strukturen und dürfen diese nicht verändern.

Art. 4 Abs. 2 Bst. b (Ergänzung)

Antrag: Nahrungs-, Futter- und Heilmittel sowie Saatgut

Art. 4 Abs. 5 (Ergänzung, neu)

Antrag: Der Bundesrat trifft Massnahmen, um lebenswichtige Infrastrukturen sowie land- und forstwirtschaftlichen Gebiete, insbesondere die Fruchtfolgefleichen, langfristig zu sichern.

Art. 5 Abs. 1 2. Satz (neu)

Antrag: Der Bundesrat beauftragt die Bereiche, Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, soweit dies zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung in Mangellagen notwendig ist.

Begründung: Art. 5, Abs. 1 lässt sich in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip auslegen, bleibt aber wenig präzise. Aufträge zu Vorbereitungsmaßnahmen, die bereits in normalen Zeiten erteilt werden müssen, sollen gesetzlich nur insoweit zulässig sein, als sie zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung in Mangellagen notwendig sind. In diesem Sinne muss das Verhältnismässigkeitsprinzip im Wortlaut abgebildet werden.

Art. 5 Abs. 2 (Ergänzung)

Antrag: ...vorzubereiten, soweit bei einem Ausfall keine ausreichenden Substitutionsmöglichkeiten bestehen und freiwillige Massnahmen nicht genügen, um die Versorgung in Mangellagen sicherzustellen.

Begründung: Es besteht das Bedürfnis, den zurückhaltenden Gebrauch dieses Instruments, wie er in den Erläuterungen angesprochen ist, bereits auf Gesetzesstufe unter Voraussetzungen zu stellen: Das in den Erläuterungen angesprochene Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz müssen ausdrücklich im Gesetz verankert werden.

Art. 5 Abs. 3 (neu)

Antrag: Der Bundesrat sorgt für den Aufbau eines Monitoring-Prozesses, der jene Stoffflüsse in denen die Schweiz eingebunden ist und für lebenswichtig gehalten werden, hinsichtlich Krisen und Versorgungsengpässen beobachtet wird.

Art. 7 Abs. 1 (Ergänzung)

Antrag: Er hört die Organisationen der Wirtschaft und die Pflichtlagerorganisationen (privaten Trägerschaften des Garantiefonds) an.

Art. 7 Abs. 2

Antrag: Sind die betroffenen Unternehmen Mitglied einer privaten Trägerschaft gemäss Art. 16 Abs. 3, schliesst diese mit ihnen einen Vertrag über die Vorratshaltung solcher Güter ab. In allen anderen Fällen schliesst das BWL den Vertrag mit den betroffenen Unternehmen ab, nachdem es die Pflichtlagerorganisationen (privaten Trägerschaften des Garantiefonds) vor Abschluss des Vertrages angehört hat.

Art. 7 Abs. 3

Antrag: Kommt ein Vertrag innert nützlicher Frist nicht zustande, verfügt das Bundesamt den Vertragsabschluss. Es hört Pflichtlagerorganisationen (die privaten Trägerschaften des Garantiefonds) vor Erlass der Verfügung an. Die Pflichtlagerorganisationen (privaten Trägerschaften) sind berechtigt, die Verfügung anzufechten.

Art. 7 Abs. 4 (neu; d.h. vorgeschlagene Variante im Gesetz verankern)

Der Bundesrat kann die Einfuhr der Güter, die der Vorratshaltung unterstellt sind, der Bewilligungspflicht unterstellen. Eine Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Gesuchsteller sich zum Abschluss eines Vertrages über die Vorratshaltung des betreffenden Gutes verpflichtet.

Begründung:

Das heute geltende Gesetz stellt sowohl die Inverkehrsetzung als auch die Einfuhr als Anknüpfungspunkt für die Lagerpflicht gleichwertig nebeneinander als Instrumente zur Verfügung. Die Erteilung von Generaleinfuhrbewilligungen GEB für Waren, die der Lagerpflicht unterstehen, ist das Instrument, welches es der Pflichtlagerorganisation im Moment noch erlaubt, die Beitragspflicht an die Garantiefonds zu erfassen. Es handelt sich dabei um eine rein administrative Massnahme zur Erfassung der Importmengen der jeweiligen Beitragspflichtigen. Die GEB als Zuteilungskriterium für Pflichtlager entspricht in der gegenwärtigen Ausgestaltung nicht mehr dem Leistungsprinzip. Pflichtlagerhaltende Firmen müssten eigentlich aktiv im Handel tätig sein. Die Ausweitung des Kreises der Pflichtlagerhalter ohne Handelstätigkeit begünstigt nun aber die Additionalität und Mitnahmeeffekt und in der Folge die Rückgang der inländischen Lagermenge für Krisenvorsorge. Die heute zur Verfügung stehenden Mechanismen führen dazu, dass diese Effekte mit statistischen Erhebungen kaum entdeckt werden könnten.

Der Bericht führt als Alternative zur Finanzierung das System der ersten Inverkehrbringung auf. Der sgv lehnt eine Einführung der Erstinverkehrbringerabgabe kategorisch ab. Mit einem Systemwechsel hin zur Finanzierung aufgrund des ersten Inverkehrbringens würden nicht nur die importierten, sondern auch die im Inland hergestellten Produkte belastet. Dies würde in der Konsequenz zu einer Erhöhung des inländischen Preisniveaus und zu einer Verschlechterung

rung der Wettbewerbsfähigkeit der Inlandproduzenten führen. Dies kann in keiner Art und Weise akzeptiert werden. Es kommt hinzu, dass eine Erstinverkehrbringerabgabe zu Wettbewerbsverzerrungen im Vergleich zum Import von nicht beitragspflichtigen Produkten zur Folge haben würde, was wiederum eine Diskriminierung der inländischen Produktion mit sich bringen würde. Es gilt somit über den Ansatz der Generaleinfuhrbewilligung an der aktuellen Finanzierungsform festzuhalten. Dies im Bewusstsein, dass die aktuelle GEB-Lösung zu grossem administrativem Aufwand führt und wesentliche Nachteile mit sich bringt.

Art. 8 Abs. 1 (Klärungsbedarf)

Antrag: Der Artikel ist insofern zu klären, als dass er klare Vorgaben für die Inklusion/Exklusion von Branchen in der Erstinverkehrabgabe machen muss.

Art. 9 (Ergänzung)

Antrag: Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) legt in Zusammenarbeit mit den privaten Trägerorganisationen des Garantiefonds für jedes lebenswichtige Gut, das der Bundesrat der Vorratshaltung unterstellt hat, jeweils für eine bestimmte Periode die Bedarfsdeckung oder die Menge und die Qualität fest. Die Vorratsmenge bemisst sich dabei unter anderem in Abhängigkeit der Inlandproduktion.

Art. 16 Abs. 2

Antrag: Statuten über die Schaffung, Änderung und Aufhebung von Garantiefonds bedürfen der Genehmigung des Eidg. Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Der Bundesrat regelt auf Verordnungsstufe die Genehmigungspflicht von Statuten und Reglementen über die Schaffung, Verwaltung, Anpassung und Aufhebung von Garantiefonds.

Begründung

Der Vorschlag, wonach die Kompetenz zur Genehmigung von Statuten und Reglementen neu vom Departement auf Stufe Bundesamt delegiert werden soll, ist unserer Ansicht nach nicht sachgerecht. Wir beantragen daher, eine stufengerechte Regelung auf Verordnungsstufe vorzusehen, bei der die Genehmigung von Statuten dem Departement obliegt und Reglemente durch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung genehmigt werden sollen.

Art. 18 Abs. 2 (Ergänzung)

Antrag: Werden die Zölle aufgrund internationaler Abkommen reduziert und muss die maximal zulässige Höhe der Garantiefondsbeiträge deswegen gesenkt werden, so erfolgt der Abbau dieser Beiträge im selben Verhältnis wie bei den Zöllen so erfolgt zuerst der vollständige Abbau bei den Zöllen und erst danach bei den Garantiefondsbeiträgen.

Begründung: Das Verfahren, wonach zuerst die Zölle und erst anschliessend die Garantiefondsbeiträge reduziert werden, ist gängige Praxis und kann unverändert bleiben.

Art. 20 Abs. 1 (Streichung)

Antrag: Lagerkosten und Preisverluste auf Pflichtlagerwaren sind grundsätzlich aus Mitteln des Garantiefonds zu finanzieren. (Rest streichen)

Art. 20 Abs. 2

Antrag: Können die Kosten von den beteiligten Lagerpflichten nicht vollständig gedeckt werden, so übernimmt der Bund die ungedeckten Kosten.

Art. 33 Abs. 1 (neu) und Bst. a (streichen)

Antrag: Können Massnahmen von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen zur Sicherstellung von lebenswichtigen Versorgungssystemen in drohenden oder bestehenden schweren Mangellagen nicht erbracht werden, so kann der Bund diese im Rahmen der bewilligten Mittel fördern. Die Massnahmen müssen zur Beseitigung einer drohenden oder bestehenden Mangellage bzw. zur Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen notwendig sein.

Antrag: Buchstabe a streichen

Begründung: Unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips, aber auch unter demjenigen des Verbots von Strukturpolitik ist Art. 33 problematisch. Die erste Voraussetzung nach Abs. 1, dass Massnahmen zur Sicherstellung wichtiger Versorgungssysteme nicht erbracht werden können, bezieht sich offenbar nicht nur auf schwere Mangellagen, deren Bewältigung Sinn und Zweck des Gesetzes ist. Dies wird bestätigt durch Abs. 1 Bst. a, wonach Massnahmen gefördert werden können, die (bereits) in normalen Zeiten zu einer wesentlichen Stärkung lebenswichtiger Versorgungssysteme und Infrastrukturen beitragen. Damit geht die Bestimmung auch davon aus, dass allenfalls die Wirtschaft bereits vor Eintritt einer Mangellage nicht in allen Bereichen und für alle Güter imstande ist, die Versorgung des Landes zu sichern. Die erwähnten Massnahmen selbst müssen ebenfalls schon vorher erfolgen. Mit anderen Worten ermöglicht Abs. 1 Bst. a die Förderung von Strukturen bereits zu normalen Zeiten und im Hinblick auf normale Zeiten. Dies geht grundsätzlich über Sinn und Zweck des Gesetzes als solchem hinaus. Zudem wird die Prämisse, die Wirtschaft könnte möglicherweise in bestimmten Bereichen und für bestimmte Güter zu einer ausreichenden Versorgung bereits in diesen normalen Zeiten nicht in der Lage sein, weder erläutert noch begründet. Auf die Förderung von Massnahmen, die in normalen Zeiten nützlich, aber zur Sicherung der Versorgung in Mangellagen nicht zwingend notwendig sind, ist zu verzichten, Bst. a daher zu streichen oder mit restriktiven Kriterien zu ergänzen.

Art. 34 Abs. 1 Bst. a (Ergänzung)

Antrag: ... die Transportmittel für die Versorgung in Mangellagen beschafft werden, dafür unentbehrlich sind und sonst nicht beschafft werden könnten.

III. Fazit

Der Schweizerische Gewerbeverband steht zu einer interdisziplinären und integralen Sicherheitspolitik, welche den Schweizer Wirtschaftsstandort aufwertet. Dazu gehört eine funktionierende wirtschaftliche Landesversorgung, auch in Mangellagen.

Dem grössten Dachverband der Wirtschaft ist es wichtig, dass die vorliegende Gesetzesrevision die Wettbewerbs- und Strukturalität strikte einhält sowie der Wirtschaft genügend Freiraum gibt, die Sicherungsmassnahmen selbstständig zu organisieren.

Ebenso notwendig ist es aber, dass sich der Bund dort, wo Massnahmen nicht der betriebswirtschaftlichen Logik folgen, an Lösungen – namentlich in der Finanzierung – beteiligt. Dem sgV ist es auch ein Anliegen, dass ein Monitoring verschiedener Wertflüsse in denen die Schweiz eingebettet ist, erfolgt.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter

Beilagen

- erwähnt

Union suisse des arts et métiers USAM
M. Henrique Schneider
Schwarztorstrasse 26 / case postale
3001 Berne

Paudex, le 24 mai 2013
PGB

Consultation : révision de la loi sur l'approvisionnement économique du pays

Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés sur le projet de révision mentionné en titre. Après avoir attentivement étudié ce dossier et sollicité l'avis de quelques organisations concernées, nous sommes en mesure de vous communiquer notre position comme suit.

Les principaux objectifs de la révision proposée sont

- de remplacer la logique d'un approvisionnement en cas de conflit par celle d'un approvisionnement en cas de pénurie, quelle que soit la cause de cette dernière;
- de permettre aux autorités de prendre des mesures plus rapidement, en amont d'une situation de pénurie plutôt qu'en réaction à celle-ci;
- d'axer une éventuelle intervention non seulement sur la mise à disposition de certains produits mais aussi sur la garantie de fonctionnement de certains services et de certaines infrastructures, également indispensables au fonctionnement de la vie économique.

Ces principes nous apparaissent justifiés et nous les approuvons.

Une telle loi, de par sa nature même, vise à permettre aux pouvoirs publics d'intervenir dans le fonctionnement de l'économie privée, ce qui constitue une atteinte grave à la liberté économique. Une telle intervention ne doit donc être décidée que dans des cas absolument exceptionnels.

Nous nous réjouissons de constater que la nouvelle loi a été rédigée dans cette optique. Elle réaffirme en effet la responsabilité première des milieux économiques et n'autorise une intervention publique que si cela apparaît «nécessaire» en cas de «graves pénuries», toujours à titre subsidiaire et en collaboration avec les milieux économiques. La nomination d'un délégué à l'approvisionnement économique «issu des milieux économiques» (art. 56) va également dans ce sens.

Nous constatons en outre que, pour l'essentiel, les mécanismes d'intervention fédéraux existent déjà depuis de nombreuses années : non seulement ils n'ont pas été utilisés de

manière abusive, mais ils ont aussi permis de mettre en place un réseau de relations et de connaissances entre les pouvoirs publics et les diverses organisations des branches économiques concernées. En ce sens, la nouvelle loi ne constitue pas un «saut dans l'inconnu» mais plutôt une adaptation de mécanismes déjà rodés.

Nous pensons néanmoins utile d'insister, pour la forme, sur la nécessaire retenue que doivent respecter les pouvoirs publics face aux pouvoirs qui leur sont donnés par la présente législation. La formulation de l'art. 28 pour définir une «grave pénurie» peut être sujette à interprétations... Nous n'avons néanmoins pas l'intention de contester cette formulation, qui laisse aux autorités une marge d'appréciation nécessaire.

Nous souhaitons aussi insister sur le fait que d'éventuelles interventions publiques ne doivent viser qu'un nombre bien délimité de biens et de services spécifiques. Le projet de loi en dresse une liste à l'art. 4, mais de manière ouverte en utilisant l'adverbe «notamment» ; nous nous demandons quels autres biens et services pourraient éventuellement être concernés, et s'il ne serait pas préférable de supprimer cet adverbe afin de dresser une liste exhaustive.

Pour le reste, nous nous en remettons aux avis et remarques formulés par les organisations qui représentent les branches concernées par la présente législation (transports, carburants, électricité, gaz, médicaments, etc.).

En vous remerciant de l'attention que vous aurez portée à ce qui précède, nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Chambre vaudoise des arts et métiers

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end, identifying the signatory as Pierre-Gabriel Bieri.

Pierre-Gabriel Bieri