

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Zeitschrift:</b> | Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale |
| <b>Herausgeber:</b> | Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte   |
| <b>Band:</b>        | 31 (2016)   |
| <b>Artikel:</b>     | Wie der Vorort zum Agrarlobbyisten wurde : die Abstimmungskampagne für das "Schoggigesetz" vom Herbst 1975        |
| <b>Autor:</b>       | Franc, Andrea   |
| <b>DOI:</b>         | <a href="https://doi.org/10.5169/seals-632476">https://doi.org/10.5169/seals-632476</a>                           |

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 22.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Andrea Franc

## Wie der Vorort zum Agrarlobbyisten wurde

### Die Abstimmungskampagne für das «Schoggigesetz» vom Herbst 1975

Business in Favour of Agriculture. The “Chocolate Law” Campaign in the Fall of 1975

This paper analyses the attitude of the main Swiss business federation, the *Vorort*, towards agriculture. It argues that the federation actively promoted agricultural protectionism in the 1970s. The federation thereby went beyond promoting the specific interests of Swiss private business. The paper argues that this promotion of agricultural protectionism was a principal concern of Gerhard Winterberger, the federation’s director from 1970 to 1987. This is noteworthy since Winterberger was a member of the neoliberal Mont Pelerin Society. One would therefore have expected him to follow a strict market economy approach. The paper shows that Winterberger diverged from his own professed neoliberal stance owing to a personal affinity to agriculture. He referred to the social philosophy of his teacher Wilhelm Röpke to justify this affinity on a theoretical level. The “chocolate law”, which introduced import tariffs on and export subsidies for industrially processed food such as milk chocolate, is used as an example to illustrate Winterberger’s commitment to agricultural protectionism.

Der Schweizerische Handels- und Industrieverein, «Vorort» genannt («economicsuisse» seit seiner Fusion mit der «Wirtschaftsförderung» im Jahr 2000), ist das klassische Beispiel einer Lobbygruppe im Kontext der neueren Schweizer Geschichte.<sup>1</sup> Gemäss politökonomischer Definition verzerrn Interessengruppen in einer freien Marktwirtschaft den Wettbewerb, indem sie bei Politikern dafür lobbyieren, die Interessen ihrer Mitglieder statt jener der Allgemeinheit zu ver-

1 Die Forschung zu diesem Artikel wurde durch den Forschungsfonds der Universität Basel sowie den Schweizerischen Nationalfonds unterstützt.

treten.<sup>2</sup> Der Spaltenverband der Schweizer Privatwirtschaft wird in der Öffentlichkeit auch in diesem Sinn als Lobbygruppe für die Interessen der organisierten und privaten Wirtschaft wahrgenommen.<sup>3</sup> Gleichzeitig hält man den Vorort in der Öffentlichkeit – im Widerspruch zur politökonomischen Definition – für einen Vertreter des Systems der freien Marktwirtschaft. So steht etwa in der Festschrift zum 60. Geburtstag Gerhard Winterbergers, der dem Vorort von 1970 bis 1987 vorstand, er habe «immer wieder gegenüber Begehren nach Einführung handels- oder währungsprotektionistischer Massnahmen ein klares Nein ausgesprochen».<sup>4</sup> Mithilfe einer Fallstudie zur eidgenössischen Volksabstimmung über das «Schoggigesetz», das zwischen 1974 und 1976 debattiert wurde, zeigt der vorliegende Beitrag, wie Winterberger in der Öffentlichkeit als Verteidiger der freien Marktwirtschaft auftrat, im Hintergrund aber nicht nur für den staatlichen Schutz der im Vorort vertretenen Firmen, sondern auch der Landwirtschaft plädierte. Damit verkörperte er eine seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bestehende Allianz zwischen den Bauern und den bürgerlichen wirtschaftlichen und politischen Kräften. Diese Allianz war stets eine Zweckehe gewesen. Bis zum Zweiten Weltkrieg stellten die Bauern eine bedeutende gesellschaftliche Schicht dar. Mit der Drolung, sich auf die Seite der Sozialdemokratie zu schlagen, konnte der Bauernverband die Bürgerlichen immer wieder für Agrarschutzmassnahmen gewinnen.<sup>5</sup> In der Nachkriegszeit verloren die Bauern jedoch ihre volkswirtschaftliche Bedeutung. Winterberger gehörte seit den 1950er-Jahren zu jenen Publizisten, die den Wert der bäuerlichen Familienbetriebe für das kulturelle Erbe und den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Schweiz betonten. Als Vorort-Funktionär erhielt er die historische Allianz zwischen den Schweizer Unternehmern und den Schweizer Bauern dank seinem persönlichen Einfluss in den Hinterzimmern der Politik bis in die 1980er-Jahre aufrecht. Wie im Folgenden erläutert wird, erweiterte Winterberger damit die Rolle des Vororts als Vertreter der Interessen der Privatwirtschaft auf die des Lobbyings für die Schweizer Bauern.

2 Siehe dazu das Grundmodell in Gene Grossmann, Elhanan Helpman, Protection for Sale, in: American Economic Review 84/44 (1994), S. 833–850.

3 Zur äusserst starken personellen Verflechtung der verschiedenen Interessengruppen siehe Thomas David, André Mach, Corporate Governance, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 831–872.

4 Alexandre Jetzer et al. (Hg.), *Ordo et libertas*, Bern 1982, S. 11.

5 Werner Baumann, Peter Moser, Agrarpolitik, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13789.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13789.php) (Version vom 16. 8. 2012); Werner Baumann, Peter Moser, Bauern im Industriestaat, Zürich 1999; Peter Moser, Der Stand der Bauern, Frauenfeld 1994; Werner Baumann, Bauernstand und Bürgerblock, Zürich 1993.

## Der Vorort als Lobbygruppe

Der Vorort wurde 1870 als Dachverband der kantonalen Handelskammern und weiterer Wirtschaftsverbände gegründet und sollte im noch jungen Bundesstaat die Anliegen der Unternehmen vertreten. Die neue Organisation, die von einem Direktor geführt und von einem Präsidenten beaufsichtigt wurde, gewann rasch an Bedeutung und Mitgliedern.<sup>6</sup> In der kontrollierten Kriegswirtschaft des Zweiten Weltkriegs kam dem damaligen Direktor Heinrich Homberger eine derart bedeutende Rolle zu, dass sich der Übername «achter Bundesrat» für das Amt des Vorortsdirektors einbürgerte.<sup>7</sup> Als Präsident des Vororts amtete von 1935 bis 1951 Hans Sulzer aus der Industriellendynastie Sulzer. Die Alliierten setzten die Firma Sulzer, nebst anderen Schweizer Firmen, wegen ihrer Rüstungsproduktion für die deutsche Seite 1943 auf ihre schwarze Liste.<sup>8</sup> Dies dürfte teilweise dazu beigetragen haben, dass Hans Sulzer zu einem wichtigen finanziellen Unterstützer der neoliberalen Bewegung wurde, welche die Wirtschaftspolitik der Alliierten stark kritisierte.<sup>9</sup> Ausdruck dieser neoliberalen Affiliation ist die Tatsache, dass Sulzer 1950 die Gründung der *Volkswirtschaftlichen Abteilung* des *Instituts für Auslandforschung* in Zürich in die Wege leitete und mitfinanzierte<sup>10</sup> und Mitglied der 1947 von neoliberalen Denkern wie Friedrich August von Hayek, Milton Friedman und Wilhelm Röpke gegründeten Mont Pelerin Society (MPS) wurde.<sup>11</sup> Die Volkswirtschaftliche Abteilung des Instituts für Auslandforschung lud unter der Leitung des MPS-Sekretärs Albert Hunold zahlreiche MPS-Mitglieder nach Zürich ein und trug so zu einer starken Vernetzung der MPS mit Schweizer Akademikern, Meinungsführern und Entscheidungsträgern bei.<sup>12</sup>

6 Zum Vorort siehe: Frédéric Rebmann, Stéphanie Ginalska, *Le rôle du Vorort dans le processus de législation sur les cartels (1950–1962)*, in: Alain Cortat (Hg.), *Contribution à une histoire des cartels en Suisse*, Neuenburg 2010; Daniel Nerlich, Philipp Hofstetter, *Schweizerischer Handels- und Industrieverein (SHIV)*, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16467.php> (Version vom 15. 2. 2013); Bernhard Wehrli, *Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins*, Zürich, 1975.

7 Martin Meier et al., *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948. Strukturen – Verhandlungen – Funktionen*, Zürich 2002.

8 Daniel Nerlich, Sulzer, Hans, in: HLS, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14898.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14898.php) (Version vom 23. 5. 2012).

9 Philip Plickert, *Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der «Mont Pelerin Society»*, Stuttgart 2008; Yves Steiner, *Les riches amis suisses du néolibéralisme*, in: *traverse* 14/1 (2007), S. 114–126.

10 K. A., *Schweizerisches Institut für Auslandforschung*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. 4. 1950, S. 7.

11 Siehe dazu: Angus Burgin, *The Great Persuasion. Reinventing Free Markets since the Great Depression*, Cambridge (MA) 2012; Plickert (wie Anm. 9).

12 Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Basel (SWA), Institute 193. *Schweizerisches Institut für Auslandforschung*.

Für den Vorort als Lobbygruppe bedeutete der Zweite Weltkrieg den Durchbruch. 1947 passierten die neuen Wirtschaftsartikel die Volksabstimmung und schrieben das Vernehmlassungsverfahren in der Verfassung fest, womit sie auch die Stellung des Vorortsdirektors als inoffiziellen «achten Bundesrats» in die Friedenszeit hinüberretteten. Damit hatten sich gemäss Silvio Horner und Frank Bodmer «die Interessen der privaten Wirtschaft im System eingenistet».<sup>13</sup>

## Die Ära Winterberger

Auf Heinrich Homberger folgte für kurze Zeit Peter Aebi als Direktor. 1970 trat Gerhard Winterberger (1922–1993) sein Amt an, das er bis 1987 ausfüllte. Winterberger war der Enkel eines Bergbauern aus dem Haslital, wuchs in Thun auf und studierte bei Alfred Ammon, einem Mitglied der Mont Pelerin Society, sowie dem Sozialdemokraten Fritz Marbach in Bern Nationalökonomie. Nach der Promotion folgten Studienaufenthalte in London und vor allem in Genf, am Institut für internationale Beziehungen, wo Winterberger zum Schüler und *protégé* Wilhelm Röpkes wurde und auch bei Walter Eucken, damals Gastprofessor am Institut für internationale Beziehungen, Vorlesungen hörte. Röpke und Eucken, nebst anderen die Gründerväter der sozialen Marktwirtschaft, gehörten zu den Gründern der Mont Pelerin Society. Winterberger sollte bis zu Röpkes Tod 1966 mit diesem in engem Kontakt stehen. 1959 wurde der damals noch unbedeutende junge Ökonom Winterberger ebenfalls in die MPS aufgenommen und 1961 erhielt er die Stelle des volkswirtschaftlichen Sekretärs beim Vorort. Es war seine Aufgabe, die wirtschaftspolitische Haltung des Vororts zu konzipieren, womit er bereits in dieser Position beachtlichen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Richtung des Verbands ausübte. Dies galt erst recht für seine Zeit als Direktor. Die 17 Jahre unter Winterbergers Geschäftsführung stellten wohl den Höhepunkt des Einflusses des Vororts auf die schweizerische Wirtschaftspolitik dar.<sup>14</sup> Für Lukas Hässig ist Winterberger denn auch der bedeutendste und letzte «achte Bundesrat».<sup>15</sup>

Anhand von Winterbergers Haltung lässt sich nachvollziehen, wie heterogen die neoliberalen Bewegung stets war. Der Neoliberalismus wurde bereits Ende der 1950er-Jahre zunehmend mit dem Konservativismus in Verbindung gebracht, sodass sich Friedrich August von Hayek anlässlich der MPS-Tagung in St. Moritz von 1957 zu seiner Rede *Why I Am Not a Conservative* gezwungen fühlte.<sup>16</sup> Die

13 Silvio Horner, Frank Bodmer, *Wohlstand ohne Wachstum*, Zürich 2004, S. 15.

14 Zu Winterberger siehe Jetzer (wie Anm. 4).

15 Lukas Hässig, Unter Leichtgewichten, in: *Bilanz*, 11. 10. 2006, <http://lukashaessig.ch/artikel/2006/artikel/unter-leichtgewichten/>.

16 Plickert (wie Anm. 9), S. 309–311.

Schweizer Gruppe in der MPS stand denn auch in Kontakt mit Hayeks Opponenten Russel Kirk, dem Vorreiter der neokonservativen Bewegung in den USA.<sup>17</sup> Auch wenn Winterberger sich selbst nie klar dazu äusserte, ist er doch aufgrund seiner Schriften und seiner Entscheidungen als Vorortsdirektor dieser (neo)konservativen Richtung zuzuordnen. Im Fall der Schweiz zeichnet sich diese etwa durch die Verteidigung der allgemeinen Wehrpflicht oder des Agrarprotektionismus aus.

## **Der internationale Kontext des «Schoggigesetzes»**

Der Agrarprotektionismus war beileibe keine Schweizer Erfindung. Im Gegen teil lässt sich nach der goldenen Freihandelsphase der 1950er- und 60er-Jahre in den 1970er-Jahren international ein neoprotektionistischer *turn* feststellen.<sup>18</sup> Auf die Dekolonisierung folgte die Globalisierung; die westlichen Länder reagierten darauf mit einer Abschottung ihrer Landwirtschaft oder anderer strukturell schwacher Bereiche, wie etwa der Textilwirtschaft, vor der neuen Konkurrenz aus dem Süden. Der Ökonom Dani Rodrik identifiziert die Ursache für solche protektionistischen Massnahmen in der Angst der nationalen Bevölkerungen vor der Globalisierung und im Bedürfnis, eine nationale Identität zu bewahren.<sup>19</sup> Auch Jagdish Bhagwati spricht von einer «kulturellen Bedeutung» des Protektionismus.<sup>20</sup> Die konservative Strömung des (Neo-)Liberalismus, zu der Winterberger gehörte und die in den 1970er-Jahren etwa in den USA viel Anklang fand, versuchte also, mittels bestimmter wirtschaftspolitischer Haltungen zum Schutz einer nationalen Identität beizutragen, und legitimierte illiberale Eingriffe in die Marktwirtschaft kulturell.

Die Agrarpolitik war von Beginn weg ein wichtiger Diskussionsbereich der konservativen Richtung der neoliberalen Bewegung. Vor allem Röpke sah in bäuerlichen Familienbetrieben ein schützenswertes Gut.<sup>21</sup> Andere, darunter Hayek oder Milton Friedman, stellten sich klar gegen jeglichen Agrarprotektionismus.<sup>22</sup> In der Schweiz wurde diese Haltung von dem an der Universität Bern lehrenden Nationalökonom Alfred Amonn vertreten,<sup>23</sup> der allerdings 1962 verstarb, oder

17 Ebd.

18 Dani Rodrik, How to Save Globalization from its Cheerleaders (CEPR Discussion Paper 6494), London 2007.

19 Ebd.; Dani Rodrik, When Ideas Trump Interests. Preferences, World Views, and Policy Innovations (NBER Working Paper 19631), 2013.

20 Jagdish Bhagwati, Protectionism, 8. Aufl., Cambridge 2000.

21 Wilhelm Röpke, Civitas humana, Erlenbach 1944.

22 Friedrich August von Hayek, Why I Am Not a Conservative, in: Ders., The Constitution of Liberty, London 1960, Postscript; Milton Friedman, Capitalism and Freedom, Chicago 1962.

23 Alfred Amonn, Wirtschaftspolitik in der Schweiz in kritischer Sicht, Bern 1959.

vom Journalisten der *Neuen Zürcher Zeitung* Robert Ottinger,<sup>24</sup> der 1968 krankheitshalber in den Ruhestand trat. In den 1970er- und 80er-Jahren fehlten in der Schweiz jedoch von liberaler Seite kritische Stimmen zum Neoprotektionismus.

## Die Vorgeschichte zum «Schoggigesetz»

Wie Thomas Gees aufgezeigt hat, setzten die europäischen Staaten gleich wie die Schweiz in der Nachkriegszeit den Aufbau handelspolitischer Schranken zugunsten der Landwirtschaft konsequent fort.<sup>25</sup> Ende der 1960er-Jahre führte dies zu hohen Rohstoffpreisen für die Nahrungsmittelindustrie, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zum Schutz der Landwirtschaft keine billigeren Agrarrohstoffe im Ausland aufkaufen durfte. Dies begünstigte bereits in den 1960er-Jahren sowohl innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als auch in den meisten EFTA-Staaten Gesetze, durch welche, wie der schweizerische Bundesrat ausführte, «der Preis der in den importierten Konkurrenzprodukten enthaltenen landwirtschaftlichen Grundstoffe auf das inländische Preisniveau hinaufgeschleust bzw. der Preis der von der einheimischen Produktion verarbeiteten landwirtschaftlichen Ausgangsmaterialien auf dem Niveau der Weltmarktpreise oder sogar darunter gehalten» wurde.<sup>26</sup>

1974 lancierte die Bundesverwaltung ein Vernehmlassungsverfahren im Hinblick auf die Einführung eines ähnlichen Gesetzes in der Schweiz. Das vorgeschlagene «Bundesgesetz über eine Ein- und Ausfuhrregelung für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse» sah zwei Schutzelemente vor: zum einen Einfuhrzölle auf verarbeitete Lebensmittel, zum anderen Ausfuhrbeiträge an die Schweizer Hersteller solcher Lebensmittel.<sup>27</sup> Sämtliche angeschriebenen Lobbygruppen äusserten sich zustimmend zum Vorschlag. Die Bundesverwaltung hatte es allerdings wohlweislich vermieden, die Firma Denner AG um ihre Meinung zu bitten. Karl Schweri, Eigentümer der Denner AG, hatte in den 1960er-Jahren begonnen, die künstliche Erhöhung der Konsumpreise durch Kartelle und Gesetze mittels Initiativen und Referenden zu bekämpfen. 1968 war etwa sein Referendum gegen das Bundesgesetz

24 Willy Linder, Robert Ottinger, Neue Zürcher Zeitung, 30. 12. 1974, S. 5.

25 Thomas Gees, Die Schweiz im Europäisierungsprozess, Zürich 2006. Zur Schweiz siehe insbesondere Peter Moser, «Privilegierter Volksstand» oder «Untergang des Bauerntums»? Die staatliche Agrarpolitik der 50er/60er Jahre, in: Mario König et al. (Hg.), Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich 1998, S. 51–64.

26 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über eine Ein- und Ausfuhrregelung für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse vom 9. 7. 1974, in: Bundesblatt II/32 (1974), S. 265.

27 Zum exakten Wortlaut des Gesetzes und zu seiner historischen Veränderung seit dem Inkrafttreten siehe: SR 632.111.72, Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19740334/index.html>.

über die Tabakbesteuerung erfolgreich.<sup>28</sup> Schweri befürchtete, dass auch das vorgeschlagene neue Bundesgesetz die Konsumenten preislich stärker belasten würde. Nachdem die Bundesversammlung abgesehen von vereinzelten Gegenstimmen aus der sozialdemokratischen Fraktion und dem Landesring der Unabhängigen das Gesetz am 13. Dezember 1974 durchgewunken hatte, lancierte Schweri sein bereits früher angedrohtes Referendum.<sup>29</sup> Schon bald wurde daraus umgangssprachlich das «Denner-Referendum» und aus dem Gesetz das «Schoggigesetz».

## Denner und der Konsumentenschutz

Das Denner-Referendum dürfte die letzte Kampagne gewesen sein, in welcher der Billigdiscounter und Vertreterinnen des Konsumentenschutzes gemeinsam auftraten. In der Nachkriegszeit hatten sich Konsumentenschutzorganisationen zunächst für angemessene Preise und die gute Qualität von Produkten eingesetzt. In den 1970er-Jahren sollte der Konsumentenschutz sich wandeln und zu einer Lobbygruppe verantwortungsbewusster Konsumenten werden, die sich für umweltbewusst, nachhaltig und fair produzierte Produkte einsetzten und dafür auch einen höheren Preis in Kauf nahmen.<sup>30</sup> Die Kampagne mit Denner fiel noch in die Nachkriegsphase des Konsumentenschutzes. Karl Schweri lancierte das Referendum gegen das neue Bundesgesetz betreffend die Ein- und Ausfuhrregelung von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen Anfang 1975. Er schaltete Anzeigen in zahlreichen Zeitungen und legte Unterschriftenbögen in sämtlichen Filialen auf.<sup>31</sup> Ideelle Unterstützung erhielt er durch das von der Zürcher Frauenrechtlerin und Stadträtin Emilie Lieberherr präsidierte «Konsumentinnenforum». Lieberherr trat an Podiumsdiskussionen auf, um für das Referendum zu werben.<sup>32</sup> Die vom «Konsumentinnenforum» herausgegebene Zeitschrift *priüf mit* schrieb: «[D]ie Schweiz ist im Agrarsektor eine Preisinsel geworden.»<sup>33</sup> Das Referendum kam zustande, vielleicht auch dank der Annahme des Frauenstimmrechts 1971, das die Unterschriften der bei Denner einkaufenden Frauen sicherte, und die Abstimmung wurde auf den 7. Dezember 1975 angesetzt.

28 Christian Baertschi, Schweri, Karl, in: HLS, [www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D32400.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D32400.php) (Version vom 27. 4. 2010).

29 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E7113A#1988/175#360\*, Denner AG an Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats, 15. 8. 1974.

30 Dies manifestierte sich etwa darin, dass Emilie Lieberherr, langjährige Präsidentin des Konsumentinnenforums, dem Schweizerischen Komitee zur Förderung der Erklärung von Bern, einer Dritt-Welt-Organisation, beitrat. Schweizerisches Sozialarchiv (SSA), EvB, Ar 430.10.2, Sitzungsprotokoll vom 23. 3. 1974.

31 Anzeige von Denner, in: Neue Zürcher Zeitung, 14. 1. 1975, S. 8.

32 Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IB Vorort-Archiv, 142.2.4. Jolles an Lieberherr, 11. 4. 1974.

33 Prüf mit 2 (1975).

## **Die Formierung des Gegenkomitees: Schokoladeproduzenten und Bauern**

Als klar wurde, dass gegen den Parlamentsbeschluss ein Referendum zustande kommen würde, organisierte der Vorort – wie gewohnt – die Gegenkampagne. Winterberger stellte ein Komitee zusammen und kümmerte sich um die Finanzierung der Kampagne. Das Komitee bestand vor allem aus Vertretern der Landwirtschaft und der bürgerlichen Parteien. Unter anderen waren der Schweizerische Bauernverband, der Zentralverband der schweizerischen Milchproduzenten, der Landwirtschaftliche Informationsdienst und die Vereinigung der landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände der Schweiz im Komitee vertreten. Winterberger versuchte, die betroffenen Branchen der Nahrungsmittelindustrie in die Kampagne einzubeziehen und verschickte zahlreiche Sitzungseinladungen, denen jedoch keine Folge geleistet wurde.<sup>34</sup> Von den elf angeschriebenen Verbänden der Nahrungsmittelindustrie traten nur vier dem Komitee für die Gegenkampagne bei: die Vereinigung der Schweizerischen Lebensmittelfabrikanten, der Verband schweizerischer Teigwaren-Fabrikanten, die Biscofa und die CHOCOSUISSE.<sup>35</sup> Aus eigenen Stücken bot sich einzig Rudolph R. Sprüngli für eine aktive Rolle im Abstimmungskampf an. Die Rolle der Schokoladeindustrie in der Abstimmungskampagne, die dem Gesetz den Übernamen «Schoggigesetz» eintrug, ist auf die problematische Lage der Branche zurückzuführen. Die Konkurrenz aus den europäischen Nachbarländern wurde immer stärker und führte zu besorgnis erregenden Verkaufseinbussen der einheimischen Schokoladehersteller. Dies wird aus Sprünglis Brief an Winterberger klar ersichtlich: «Es geht m. E. darum, in Zahlen klar darzulegen, dass es sich hier um die Benachteiligung der schweizerischen Schokolade- und Biscuit-Industrie handelt. Bei der Biscuit-Industrie ist die Situation ähnlich, hat doch dort der Import von Biscuits seit 1965 gewichtsmässig um 104% zugenommen und der Export um 15,2% abgenommen. Ich würde mich gerne zur Verfügung stellen, um bei der Ausarbeitung der Gegenpropaganda mitzuwirken.»<sup>36</sup>

Das von der traditionell eng mit dem Vorort verbandelten Lobbyorganisation «Wirtschaftsförderung» aufgestellte provisorische Budget für den Abstimmungskampf belief sich auf 700'000 Fr. Winterberger verlangte von der CHOCOSUISSE, dass sie davon 300'000 Fr. übernehmen solle. Dort ärgerte man sich über diese Auflorderung und schrieb umgehend zurück, dass sich vor allem der Bauernverband

34 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.2, Unterlagen zur Vernehmlassung 1974.

35 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.4, Liste Arbeitsausschuss Schweizerisches Aktionskomitee für die Sicherung von Arbeitsplätzen und der Landesversorgung.

36 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.4, Rudolph R. Sprüngli an Gerhard Winterberger, 20. 3. 1975.

stärker beteiligen müsse.<sup>37</sup> Während Winterberger sich auf die problematische Situation der Schokoladeindustrie, die sich vom «Schoggigesetz» Linderung verhoffte, berief, um den von ihm eingeforderten Beitrag an die Abstimmungskampagne zu rechtfertigen, versuchte die Schokoladebranche, den Ball an die Bauern zurückzuspielen. Die Schokoladeproduzenten waren, nicht grundlos, ungehalten gegenüber Gerhard Winterberger, der sich so klar auf die Seite des Bauernverbands geschlagen hatte.

### **Argumentation intern: Schokoladeindustrielle und Bauern**

Die Weise, in der sich Rudolph Sprüngli höchstpersönlich ins Zeug legte, lässt vermuten, dass es bei der Gesetzesvorlage tatsächlich um Sein oder Nichtsein der schweizerischen Schokoladeindustrie ging. Mit Blick auf das 21. Jahrhundert geht denn auch der Agrarökonom Matteo Aepli davon aus, dass die Schweizer Schokoladeindustrie mit dem Wegfall des «Schoggigesetzes» im Fall eines weiteren Abschlusses der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) kurzfristig schrumpfen würde.<sup>38</sup> Das «Schoggigesetz» scheint einem Teil der Branche in den vergangenen Jahrzehnten das Überleben tatsächlich gesichert zu haben. Eines wurde bereits bei der Vorstellung der Gesetzesvorlage und erst recht durch das Denner-Referendum offensichtlich: das «Schoggigesetz» war einzig eine Folge der Agrargesetzgebung. Der schweizerische Agrarprotektionismus verursachte hohe Inlandspreise für Agrarrohstoffe, wie etwa Milch, Zucker oder Nüsse, und war mit gesetzlichen Auflagen für die schweizerische Nahrungsmittelindustrie verbunden, welche diese Rohstoffe zu über dem Weltmarktniveau liegenden Preisen abnehmen musste. Die Argumentation der Bauernorganisationen für das «Schoggigesetz» brachte diesen Zusammenhang deutlich ans Tageslicht. Zudem war klar, dass sich die Nahrungsmittelindustrie gegen die Agrargesetzgebung wehren würde, falls sie nicht durch ein Folgegesetz entlastet würde. Für die Bauernlobby, die am Erhalt des Agrarprotektionismus interessiert war, wurde die Annahme des «Schoggigesetzes» daher ebenfalls zur Überlebensfrage.

Während sich Gerhard Winterberger der Nahrungsmittelindustrie nicht speziell verbunden fühlte, war es im Fall der Landwirtschaft eine ganz andere, auch autobiografisch begründete Sache. Der Bergbauern-Enkel Winterberger hatte lange einen Sitz in der Volkswirtschaftskammer des Kantons Bern innegehabt. Nebst

37 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.4, Wirtschaftsförderung an Vorort, 11. 7. 1975; Winterberger an Chocosuisse, 11. 8. 1975; Chocosuisse an Winterberger, 25. 8. 1975.

38 Matteo Aepli, Intra-industrieller Handel und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie, in: Yearbooks of Socioeconomics in Agriculture 4/1 (2011), S. 245–267.

zahlreichen ökonomischen Artikeln publizierte er auch eine volkskundliche Studie über die Bauern im Haslital.<sup>39</sup> Als Schüler Röpkes sah Winterberger in den bäuerlichen Familienbetrieben nicht nur einen ökonomischen Faktor, sondern die Basis der schweizerischen Gesellschaft.<sup>40</sup> Auch in der Öffentlichkeit, erstmals 1955 in der *Neuen Zürcher Zeitung*,<sup>41</sup> sprach sich Winterberger für einen staatlichen Schutz der Landwirtschaft aus. Auf wissenschaftlicher Ebene verriss er etwa das Buch seines früheren Lehrers Alfred Amonn in einer Rezension in der *Schweizerischen Zeitschrift für Volkswirtschaft*. Er warf diesem vor, er erkenne die kulturelle Bedeutung der Landwirtschaft nicht: «Einwandfreie wirtschaftspolitische Lösungen, die den reinen Gelehrten und Nationalökonomen befriedigen, wird man in der Schweiz auf gewissen Gebieten – namentlich auf demjenigen der Agrarpolitik – nicht erreichen können. Hier stellen sich historische Überlieferungen, Tradition, soziologische, wehrwirtschaftliche und föderalistische Überlegungen, sowie politische Überzeugungen, die auch ihren hohen Wert haben, einer integralen Anwendung der durch die ökonomische Ratio als richtig erkannten Massnahmen hindernd in den Weg. Die Agrarfrage ist *keine rein ökonomische Angelegenheit*.»<sup>42</sup>

Die Verteidigung des Agrarprotektionismus zieht sich wie ein roter Faden durch Winterbergers Karriere, so gilt er auch als «geistiger Vater» des Paritätslohns für Landwirte.<sup>43</sup> In Winterbergers Korrespondenz zum «Schoggigesetz» findet sich keine einzige Passage, in der er die Bauernorganisationen kritisch darauf hingewiesen hätte, dass die staatlichen Stützmassnahmen zu ihren Gunsten die Ursache für die Probleme der Nahrungsmittelindustrie seien.

## **Argumente gegen aussen: Arbeitsplätze und Versorgung**

Dem ausgebildeten Ökonomen Winterberger wie auch anderen Personen im Komitee für das «Schoggigesetz» war klar, dass die Argumente, die im Denner-Referendum vorgebracht wurden, ihre Berechtigung hatten. Deshalb erwog das Komitee nie, die mögliche Verwendung von Steuergeldern oder die Erhöhung der Konsumen-

39 Gerhard Winterberger, Die Herkunft der Oberhasler, in: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde 12 (1955).

40 Gerhard Winterberger, Umstrittene Agrarpolitik im Industriestaat, in: Schweizer Monatshefte 45/6 (1965/66), S. 516–532; Röpke (wie Anm. 21).

41 Gerhard Winterberger, Gefährliche Tendenzen in der schweizerischen Milchwirtschaft, in: Neue Zürcher Zeitung, 4. 11. 1955, S. 8.

42 Gerhard Winterberger, Wirtschaftspolitik der Schweiz in kritischer Sicht. Zu einem Buch von Alfred Amonn, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 2 (1961), S. 217–222, hier 222.

43 Zu Winterbergers Rolle siehe Jetzer (wie Anm. 9), S. 11.

tenpreise durch das neue Bundesgesetz abzustreiten. Stattdessen brachten die Gesetzesbefürworter Argumente vor, die dem liberalen Vokabular in keiner Weise entsprachen. Die Kampagne gegen das Denner-Referendum wurde zur Kampagne für den Erhalt von Arbeitsplätzen im Inland aufgebaut. Das Aktionskomitee, zu dem die vier bereits erwähnten Verbände der Nahrungsmittelindustrie und die Bauernorganisationen gehörten, agierte unter dem Namen «Schweizerisches Aktionskomitee für die Sicherung von Arbeitsplätzen und der Landesversorgung».<sup>44</sup> Mit dem Begriff «Landesversorgung» hatte sich ein kriegswirtschaftlich besetztes Wort eingeschlichen, mit welchem das Komitee an das Sicherheitsbedürfnis der Stimmbürger appellierte. Gleichzeitig profitierte das Komitee von Denners Image als Billigdiscounter, der sein Geld mit Alkohol und Zigaretten verdiente, und verpasste keine Gelegenheit, Karl Schweris moralische und patriotische Integrität anzuzweifeln. Die Westschweizer Kampagne etwa prangerte Schweris Argumente für tiefstmögliche Konsumentenpreise als egoistisch an und schrieb: «Soutenez notre lutte contre l'égoïsme économique.»<sup>45</sup> Der Vorort mit Winterberger führte hier in der Praxis also einen Diskurs, welcher der theoretischen (neo)liberalen Überzeugung diametral entgegengesetzt war. Die freie Preisbildung war eine, wenn nicht die zentrale Forderung der Mont Pelerin Society.

## Nachwehen

Der Einsatz Winterbergers lohnte sich. In der Referendumsabstimmung vom 5. Dezember 1975 kam das «Schoggigesetz» – knapp – durch. Es ist allerdings eine Ironie der Geschichte, dass dieser Einfuhr- und Ausfuhrsschutz ausgerechnet für die Schokoladeindustrie erst 1981, fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten, zum Tragen kam. Die Schweiz war 1958 provisorisch und 1966 definitiv dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) beigetreten und hatte sich dem Abkommen entsprechend zu mehr Freihandel verpflichtet. Es ist bezeichnend für den allgemein feststellbaren Neoprotektionismus der 1970er-Jahre, dass die Schweiz nach der Einführung des neuen Bundesgesetzes beim GATT ein Dekonsolidierungsverfahren einleitete, um die gemachten Zugeständnisse wieder zurückzuziehen und einen Industrieschutzzoll auf Erzeugnisse mit Milchbestandteilen erheben zu können. Nach 1981 schnellte der Importzoll auf Milchschokolade um das Dreifache hoch und sollte erst nach dem Agrarabkommen der WTO 1994 wieder auf den Stand von 1981 sinken.<sup>46</sup> Dass ausgerechnet ein Mitglied der eigentlich neoliberalen

44 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.4, Versandliste, 14. 10. 1974.

45 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.5, Anzeige, o. D.

46 Siehe: Eidgenössische Oberzolldirektion, Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, Bern

MPS diese neoprotektionistische Erhöhung der Importzölle massgeblich mitverursachte, lässt aufhorchen. Als Erklärung dafür muss Winterbergers neokonservativ-traditionalistische Haltung gegenüber der Landwirtschaft als schützenswertes und identitätsstiftendes Kulturgut von gesellschaftlicher Wichtigkeit herangezogen werden. Der Vorortsdirektor bezog sich in seinen Argumentationen stets auf seinen Lehrmeister Wilhelm Röpke und bemühte den Begriff «schweizerische Eigenart», der auch für andere Schweizer MPS-Mitglieder, etwa den Journalisten bei der *Neuen Zürcher Zeitung* Carlo Mötteli, ein Abweichen vom neoliberalen Kanon rechtfertigte.<sup>47</sup> Hayeks Standpauke gegen den (Neo-)Konservativismus in St. Moritz von 1957, die später publiziert und zu einem der bekanntesten Texte Hayeks wurde, vermochte die Schweizer im Publikum nicht zu beirren. Im Gegen teil stellte Winterberger Hayek später seine eigenen Publikationen zu, welche argumentierten, dass die Schweiz eine natürlich gewachsene freie Marktwirtschaft sei und daher keinerlei wettbewerbspolitischer Reformen bedürfe.<sup>48</sup>

Ernstzunehmende Schelte wegen des «Schoggigesetzes» erhielt Winterberger erst nach dessen Inkrafttreten, und zwar nicht aus der Wissenschaft oder vonseiten seiner liberalen Mitstreiter, sondern aus der privaten Wirtschaft. Manche Verbände, die sich zunächst nicht für das Gesetz interessiert hatten, begriffen wohl erst nach dem Inkrafttreten, welche Auswirkungen die neue Regelung auf ihre Tätigkeit haben würde. Die Colgro, der Verband der schweizerischen Grossisten der Kolonialwarenbranche, der davor zahlreichen Einladungen Winterbergers keine Folge geleistet hatte, wandte sich im Mai 1978 an den Vorortsdirektor: «Dieser Industriezweig [die Lebensmittelindustrie] verfolgten in zunehmendem Masse protektionistische Ziele, die – obwohl sie in der einen oder anderen Hinsicht verständlich sein mögen – wohl kaum der vom Vorort verfolgte liberalen Linie in der Aussenhandelspolitik entsprechen. Würde den Postulaten der Lebensmittelindustrie, die sich zum Beispiel auch im Bereich des Lebensmittelrechtes manifestieren, entsprochen, würde der Import von verarbeiteten Lebensmitteln noch mehr behindert. Der im Rahmen der OECD mühsam erreichte und durch das GATT konsolidierte Liberalisierungsgrad würde auf diese Weise weitgehend wieder zunichte gemacht und es wäre überdies für die Zukunft kaum mehr möglich, den mit verarbeiteten Lebensmitteln an den Markt drängenden Entwicklungsländern in unserem Lande irgendwelche Absatzchancen einzuräumen. [...] Wir haben absolut nichts dagegen einzuwenden, dass jede Branchenorganisation ihre besonderen Anliegen verflicht. Aber es geht u. E. zu weit, wenn spezifische Anliegen, die

1975–1988; Eidgenössische Oberzolldirektion, Schweizerische Aussenhandelsstatistik, Jahrestatistik, Bern 1989–2000.

47 Carlo Mötteli, Liberale Sozialpolitik und schweizerische Realität, in: Schweizer Monatshefte 47/9 (1967), S. 833–842.

48 Hoover Institution Archives, Friedrich A. von Hayek Collection, box 56, folder 34.

aussenhandelspolitisch sehr kontrovers sind und jedenfalls nicht der traditionell verfolgten liberalen Zielsetzung des Vororts entsprechen, von der gewichtigsten wirtschaftlichen Spitzenorganisation unseres Landes unterstützt werden.»<sup>49</sup> Eine Antwort Winterbergers ist nicht überliefert.

## Schlussbetrachtung

Interessanterweise dürfte es das sich wandelnde Konsumentenverständnis gewesen sein, das zur knappen Ablehnung des Denner-Referendums und somit zum Inkrafttreten des «Schoggigesetzes» führte. Die *Neue Zürcher Zeitung* schrieb, dass Denners moralisches Angeschlagensein einen Abstimmungserfolg verhindert habe.<sup>50</sup> Damit lag sie wohl nicht falsch, doch zu ergänzen wäre, dass die Denner-Philosophie in den 1970er-Jahren laufend weniger den Trends in der Gesellschaft entsprach. Die Ausgaben für Lebensmittel und Haushaltwaren machten einen immer unbedeutenderen Teil des Haushaltbudgets aus. Immer mehr Personen, die Haushaltentscheide trafen, hatten die Lebensmittelknappheit im Krieg nicht miterlebt. Der Preis und die Verfügbarkeit von Lebensmitteln rückten in den Hintergrund. Stattdessen führte die zunehmende Globalisierung zu einem Konsumverhalten, das sich nicht nur am Preis, sondern an ethischen und ökologischen Überlegungen orientierte. Diese neue Ausrichtung, nicht nur die knappen Finanzen der Konsumentenorganisationen, erklärt, weshalb der Konsumentenschutz in der Kampagne nur halbherzig bei der Sache war. Einen wichtigen kulturellen Aspekt bildeten die Herkunft der Lebensmittel aus der Schweiz und der Erhalt der Schweizer Landwirtschaft. Das Komitee gegen das Referendum unter der Leitung von Gerhard Winterberger profitierte somit von einem Trend, der aus der politisch gegenüberliegenden, links-grünen Ecke kam. Der Vorort agierte als Vertreter der privaten Wirtschaft, aber mit seinem Einstehen für Neoprotektionismus statt für Freihandel in keiner Weise als Vertreter des freien Wettbewerbs. Als Grund für diese Divergenz kann Winterbergers persönliche Affinität zur Landwirtschaft angeführt werden. Dass Winterberger während 17 Jahren eine der wirtschaftspolitisch mächtigsten Persönlichkeiten der Schweiz war, dürfte allerdings auch damit zu tun gehabt haben, dass er in gesellschaftlich wichtigen Bereichen wie der Landwirtschaft und der Wehrpflicht konservative und nicht liberale Ansichten verteidigte und damit die politische Mehrheit repräsentierte.

49 AfZ, IB Vorort-Archiv, 142.2.6, Colgro (F. Hayoz, Präs.; H. Gölden, Direktor) an Gerhard Winterberger, 19. 5. 1978.

50 Willy Zeller, Annahme der drei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. 12. 1975, S. 13.

