

Bundesblatt

Bern, den 23. Juni 1966 118. Jahrgang Band I

Nr. 25

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9489

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verschiebung der Quotenrevision 1966 bei der Schweizerischen Käseunion AG

(Vom 3. Juni 1966)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Gemäss Artikel 12 *d*, Absatz 1 des Beschlusses der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29. September 1953 (AS 1953, 1109; 1957, 571) sind die Beteiligungsquoten der Mitgliedfirmen der Schweizerischen Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention (nachstehend Käseunion genannt) auf den 1. August 1966 ein drittes Mal zu revidieren. Angesichts der bei den Revisionen auftretenden Schwierigkeiten und in Anbetracht der ziemlich weit fortgeschrittenen Arbeiten für die Reorganisation der geltenden Käsemarktordnung stellt sich die Frage, ob die für dieses Jahr vorgeschriebene Quotenrevision auf einen spätern Zeitpunkt zu verschieben sei. Wir beehren uns, Ihnen nachstehend über die Frage Bericht zu erstatten und Ihnen den Entwurf eines entsprechenden Bundesbeschlusses zu unterbreiten.

I. Einleitung

Gemäss Artikel 26, Absatz 1, Buchstabe *a* des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 (AS 1953, 1073) kann die Bundesversammlung zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten sowie zur Förderung des Absatzes von Milch zu Preisen, die nach den Grundsätzen dieses Gesetzes angemessen sind, Anordnungen über Erzeugung, Qualität, Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten treffen. Dabei sind die Interessen der Gesamtwirtschaft zu berücksichtigen. Gestützt auf diesen Artikel sowie auf die Artikel 24, 29, 30 und 59 des Landwirtschaftsgesetzes wurde der Milchbeschluss vom 29. September 1953 (AS 1953, 1109) erlassen. Dabei wurde jedoch dessen Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» zunächst nur provisorisch in

Kraft gesetzt. Dieser Vorbehalt stand mit der in den Eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit gegenüber der Käseunion immer wieder vorgebrachten Kritik im Zusammenhang.

Nach eingehenden Abklärungen durch eine Expertenkommission und durch die Behörden konnte den Eidgenössischen Räten am 5. Februar 1957 eine Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses (BBl 1957, I, 413) mit entsprechenden Anträgen vorgelegt werden. Gestützt auf Artikel 26 und 120 des Landwirtschaftsgesetzes erhob die Bundesversammlung am 27. Juni 1957 die vorgeschlagenen Bestimmungen mit einigen Änderungen zu ihrem Beschluss (AS 1957, 571). Der in Frage stehende Abschnitt (Art. 12 bis Art. 14b des Milchbeschlusses) trat am 1. August 1957 in Kraft und gilt bis 31. Juli 1968. Da, wie noch dargelegt werden wird, mit dieser Käsemarktordnung in verschiedener Beziehung Neuland betreten wurde, war es gegeben, dass der Bundesrat in Artikel 14b des Milchbeschlusses beauftragt wurde, den eidgenössischen Räten erstmals auf die Dezembersession 1962, nachher in vierjährigen Abständen, einen besondern Bericht zu erstatten, mit dem Antrag, ob die Bestimmungen über die Käsemarktordnung in Kraft bleiben oder geändert werden sollen.

Der erste Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses (zurzeit Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention) wurde dem Parlament am 7. Mai 1963 erstattet (BBl 1963, I, 1110). Um abzuklären, ob neben der Berichterstattung über die bisherige Tätigkeit dieser Organisation auch in grundsätzlicher Hinsicht Änderungen der Käsemarktordnung beantragt werden sollten, setzte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bereits am 23. Juni 1961 eine Arbeitsgruppe ein. Infolge der Komplexität der sich stellenden Probleme konnte die Arbeitsgruppe ihren Schlussbericht zuhänden des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes erst am 27. Juli 1965 abschliessen. Gestützt darauf arbeitete die Abteilung für Landwirtschaft einen Bericht über die Revision der Käsemarktordnung aus. Dieser wurde am 22. März 1966 der Kartellkommission zur Stellungnahme übermittelt. Nach deren Eingang und nach Vornahme allfällig sich ergebender Änderungen wird dieser Bericht gemäss Artikel 32 der Bundesverfassung den Kantonen und Wirtschaftsverbänden zur Stellungnahme zu unterbreiten sein. Es steht jetzt schon fest, dass eine Inkraftsetzung der Neuordnung in diesem Jahr ausgeschlossen ist.

II. Die Käsemarktordnung vom Jahre 1957

1. Allgemeines

Durch die im Jahre 1957 revidierten Bestimmungen des Milchbeschlusses (Art. 12 bis 14b) übertrug der Gesetzgeber der Käseunion weiterhin gewisse öffentlich-rechtliche Aufgaben. Er beschränkte sich aber nicht nur auf eine allgemeine Umschreibung derselben, sondern er regelte im Milchbeschluss Einzelheiten von deren Durchführung. Er trug damit der in der Öffentlichkeit gegenüber der Käseunion immer wieder vorgebrachten Kritik weitgehend Rechnung.

Die Hauptpunkte der Revision befassten sich mit der Erleichterung des Eintritts neuer Mitglieder in die Käseunion sowie mit der Einführung periodischer Quotenrevisionen zur Anpassung der bisher starren Quoten an die Leistungsfähigkeit der einzelnen Handelsfirmen. Als Nebenpunkte wurden Bestimmungen über die freiwilligen und obligatorischen Lagerverschiebungen, über die Beschränkung des Mulchenerwerbs und über die Beteiligung der Milchproduzenten, Käsefabrikanten und Käsehändler an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäftes in den Milchbeschluss aufgenommen. Sodann wurde das Beschwerderecht gegen Entscheide der Käseunion, soweit sie die ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben betreffen, neu geregelt.

Einzelheiten über die Revision 1957 und deren Auswirkungen sind unter anderem in unserer Botschaft an die Bundesversammlung über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 (vom 5. Februar 1957; BBl 1957, I, 413) sowie in unserem ersten Bericht an die Bundesversammlung über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses (zurzeit Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention) (vom 7. Mai 1963; BBl 1963, I, 1110) ausführlich dargestellt. Wir beschränken uns unter den nachfolgenden Ziffern 2 und 3 auf eine zusammenfassende Darstellung des Problems der periodischen Quotenrevisionen und der damit im Zusammenhang stehenden Institutionen der Lagerverschiebungen, da nur diese beiden Problemkreise hier von Bedeutung sind.

2. Periodische Quotenrevisionen

Den Beteiligungsquoten der Mitgliedfirmen der Käseunion kommt im Rahmen der Käsevermarktung zentrale Bedeutung zu. Die der Ablieferungspflicht unterstehende Jahresproduktion an Käse der sogenannten Unionssorten (namentlich Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz) wird nämlich den einzelnen Mitgliedfirmen nach Massgabe der individuellen Beteiligungsquote zur Vermarktung zugewiesen. Jede Mitgliedfirma besitzt das Recht, aber auch die Pflicht, den ihrer Quote entsprechenden Teil der Produktion zu übernehmen. Die Beteiligungsquote spielt jedoch nicht nur bei der Warenverteilung, sondern unter anderem auch bei der Beteiligung der Mitgliedfirmen am Aktienkapital der Käseunion AG sowie bei der Berechnung der von der Käseunion an die Mitgliedfirmen ausbezahlten Lagermiete eine bedeutende Rolle.

Bis 1957 waren nun diese Quoten der Mitgliedfirmen relativ starr gewesen, das heisst, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Firma konnte deren Quote nicht beeinflussen. Um die Quote der einzelnen Firma besser deren Leistungsfähigkeit anzupassen, führte der Gesetzgeber bei der Revision der Käsemarktordnung periodische Quotenrevisionen ein. Die erste Revision hätte per 1. August 1958 stattfinden sollen, konnte aber, da die Ausarbeitung der notwendigen Ausführungsvorschriften angesichts der Komplexität der Materie etliche Zeit in Anspruch nahm, erst per 1. August 1960 durchgeführt werden. Die zweite Revision fand am 1. August 1962 statt; die nächste wäre, wie erwähnt, nach dem Wortlaut des Milchbeschlusses per 1. August 1966 vorgesehen.

Nach den geltenden Bestimmungen des Milchbeschlusses (Art. 12*d* und 12*e*) werden die Quoten der Handelsfirmen bei einer Revision vorerst gekürzt; hernach werden die frei gewordenen Quoten auf Grund von Leistungskriterien neu zuteilt. Grundsatz ist, dass sämtliche frei gewordenen Quoten neu zuzuteilen sind.

Artikel 12*d* des Milchbeschlusses sieht grundsätzlich folgende Voraussetzungen für Quotenkürzungen vor:

- a. Allgemeine Quotenkürzung (1958 3%, weitere Revisionen 6%);
- b. Quotenkürzung infolge überdurchschnittlicher Liquidationsverkäufe und Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie;
- c. Quotenkürzung infolge grösserer Abgaben als Übernahmen in obligatorischer Lagerverschiebung;
- d. Quotenkürzung infolge Nichterreichens des vorgeschriebenen Mindestexportes.

Durch Artikel 12*d* des Milchbeschlusses ist das Vorgehen bei den Quotenkürzungen weitgehend geregelt; der Gesetzgeber hat ferner im Zusammenhang mit den Kürzungen infolge Mehrabgaben in obligatorischen Lagerverschiebungen in diesem Artikel zugleich auch bestimmt, dass die dadurch frei werdenden Quoten zur Aufwertung der Quoten von Firmen zu dienen haben, die in obligatorischen Lagerverschiebungen mehr Ware übernommen als abgegeben haben. Da Abgaben in obligatorischen Lagerverschiebungen notwendigerweise entsprechende Übernahmen gegenüberstehen müssen, stellt die Zuteilung der auf diese Weise gekürzten Quoten keine besonderen Probleme. Die Durchführung der Quotenkürzungen wie auch der genannten Erhöhungen obliegt der Käseunion, weil dabei keine Ermessensfragen zu beurteilen sind. Wenn im folgenden von Quotenerhöhungen die Rede sein wird, fallen daher die hier genannten Quotenerhöhungen ausser Betracht.

Die übrigen frei gewordenen Quoten erhalten gemäss Artikel 12*e* des Milchbeschlusses diejenigen Firmen, welche sich im Verkauf im In- und Ausland als besonders initiativ und leistungsfähig erwiesen haben oder die – vorausgesetzt, dass ihre Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie oder im Rahmen von Liquidationen abzüglich der eingewogenen Sekundärkäse unter dem Durchschnitt aller Handelsfirmen geblieben sind – ihr quotenmässiges Warenrecht regelmässig voll ausgenützt oder überschritten haben; es sollen jedoch nur Firmen in den Genuss einer Quotenerhöhung kommen, welche die Verkaufsbedingungen der Käseunion eingehalten haben.

Im Gegensatz zum Vorgehen bei den Quotenkürzungen hat man sich bei Artikel 12*e* des Milchbeschlusses bewusst darauf beschränkt, nur die für eine Quotenerhöhung massgebenden Grundsätze zu nennen, um damit die für die praktische Durchführung erforderliche Beweglichkeit zu bewahren. Diese Grundsätze machten den Erlass von Ausführungsvorschriften notwendig. Der Gesetzgeber bestimmte dabei lediglich, dass in diesen Vorschriften auch den besondern Verhältnissen jener Handelsfirmen angemessen Rechnung zu tragen sei, die überwiegend im Verkauf von Greyerzer- oder Sbrinzkäse tätig sind.

Bezüglich des Inhalts dieser Ausführungserlasse interessiert an dieser Stelle lediglich, dass in ihnen unter anderem der Begriff der besondern Initiative und Leistungsfähigkeit näher umschrieben wurde. Darnach erweist sich eine Handelsfirma als besonders initiativ und leistungsfähig, wenn sie

- a. mindestens 30 Prozent ihres Gesamtverkaufes an Emmentaler exportiert hat;
- b. überdurchschnittliche Greyerzer- oder Sbrinzexporte aufweist,
- c. neue Märkte erschlossen hat,
- d. allgemein überdurchschnittliche Verkäufe aufweist, oder
- e. sich über eine sonstige besondere Initiative und Leistungsfähigkeit ausweist.

Mit der Durchführung der Quotenerhöhungen im einzelnen hatte sich die in Artikel 12e, Absatz 4 des Milchbeschlusses vorgesehene Quotenkommission zu befassen, welche von Herrn Nationalrat Hackhofer präsiert wird und aus insgesamt dreizehn, mehrheitlich von der Käseunion unabhängigen Mitgliedern besteht.

3. Freiwillige und obligatorische Lagerverschiebungen

Warenverschiebungen von Firma zu Firma, ohne Zwang seitens der Käseunion, werden als freiwillige Lagerverschiebungen bezeichnet. Damit kann erreicht werden, dass der Käse dorthin gelangt, wo er am besten zu verwerten ist, und wo sich möglichst gute Preise erzielen lassen. Das Funktionieren dieser Verschiebungen liegt somit auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Aus diesem Grunde wurde die Käseunion bei der Revision 1957 in Artikel 12f des Milchbeschlusses beauftragt, freiwillige Lagerverschiebungen vorzusehen. Dabei schrieb der Gesetzgeber vor, dass Abgaben in freiwilliger Lagerverschiebung anlässlich der periodischen Quotenrevisionen zu keiner Reduktion der Beteiligungsquote führen dürfen.

Der Gesetzgeber war damals der Auffassung, dass die freiwillige Lagerverschiebung allein für eine fristgerechte und erlös-optimale Verwertung des Käses nicht volle Gewähr geboten hätte. Die freiwilligen Verschiebungen spielen nämlich nur dann, wenn die Firmen auch bereit sind, die von ihnen nicht benötigte Ware abzugeben, bevor sich diese qualitativ ungünstig verändert hat. Die Käseunion erhielt daher überdies den Auftrag, zur Ergänzung der freiwilligen Lagerverschiebungen obligatorische Lagerverschiebungen vorzusehen, bei denen sie unter bestimmten Voraussetzungen die Verschiebung der Ware verfügen kann.

III. Probleme im Zusammenhang mit einer künftigen Quotenrevision

1. Allgemeines

Über die Erfahrungen mit der seit dem 1. August 1957 in Kraft stehenden Käsemarktordnung orientiert unter anderem eingehend unser bereits erwähnte erste Bericht an die Bundesversammlung über die Tätigkeit der Käseunion vom 7. Mai 1963. Bezüglich Einzelheiten verweisen wir auf diesen Bericht. Ebenfalls

wird unsere Botschaft über die Revision der Käsemarktordnung die Vor- und Nachteile der heutigen Käsemarktordnung als ganzes ausführlich darzustellen haben. Wir werden uns daher im Rahmen dieses Berichtes darauf beschränken, nur auf diejenigen Probleme einzutreten, die sich im Zusammenhang mit der Verschiebung der Quotenrevision 1966 stellen.

2. Erfahrungen mit den periodischen Quotenrevisionen und den Lagerverschiebungen

a. Lockerung der Quotenordnung

Es wurde bereits einleitend darauf hingewiesen, dass die periodischen Quotenrevisionen zu den zentralen Neuerungen der geltenden Käsemarktordnung gehören. Mit der Einführung dieser Institution wollte der Gesetzgeber Bewegung in die bis dahin starren Quoten bringen und damit die Warenzuteilung an die einzelnen Mitgliedfirmen vermehrt auf deren effektive Vermarktungsmöglichkeiten ausrichten. Betrachtet man die rein zahlenmässigen Ergebnisse der ersten und zweiten Quotenrevision, die in unserem ersten Bericht dargestellt worden sind, so fällt zunächst auf, dass die Änderungen bei den Beteiligungsquoten der einzelnen Mitgliedfirmen im allgemeinen kein beträchtliches Ausmass annahmen. Dazu ist zu bemerken, dass der im Milchbeschluss vorgesehene Mechanismus keine sprunghaften Änderungen der Beteiligungsquoten zur Folge hat, sondern vielmehr eine sukzessive Angleichung der Quoten an die Leistungsfähigkeit der Mitgliedfirmen bewirkt. Es darf im übrigen nicht ausser acht gelassen werden, dass bei der ersten Revision nur eine generelle Quotenkürzung von 3 Prozent und erst bei der zweiten Revision eine solche von 6 Prozent erfolgte. Immerhin konnte anlässlich der ersten Revision eine Firma einen Quotengewinn von gegen 25 Prozent ihrer ursprünglichen Quote erzielen. Bei der zweiten Revision belief sich der höchste Quotengewinn, den eine Mitgliedfirma erzielen konnte, sogar auf rund 74 Prozent der ursprünglichen Quote. Besonders hervorzuheben ist, dass in beiden Revisionen bei den Firmen mit den prozentual höchsten Gewinnen die kleinen Mitgliedfirmen stark vertreten waren. Auf Grund dieser Darlegungen kommen wir zum Schluss, dass die Ergebnisse der beiden Quotenrevisionen – zunächst rein zahlenmässig betrachtet – als positiv zu werten sind. Es ist auch unbestritten, dass die vom Gesetzgeber angestrebte Lockerung der Quoten erreicht worden ist. Wir verkennen demgegenüber jedoch nicht, dass diese Quotenrevisionen daneben auch mit schwerwiegenden negativen Aspekten verbunden waren, auf die wir in der Folge näher eingehen werden.

b. Nichteinhaltung der Verkaufsbedingungen

Um einen Quotenverlust zu vermeiden bzw. um einen grösseren Quotengewinn zu erwirken, versuchten nach Angaben der Käseunion sehr viele Mitgliedfirmen ihren Absatz mit Hilfe von Preiskonkzessionen zu steigern. Sie schreckten nicht davor zurück, die von der Käseunion nach Destination, Sorten, Qualität und Bezugsmengen verbindlich vorgeschriebenen Weiterverkaufspreise (Fest-

preise) zu unterbieten, wobei sie mit der Käseunion formell korrekt abrechneten. Die Unterbietungen waren namentlich im Monat Juli 1958 sehr ausgeprägt gewesen. Daher wurden anlässlich der ersten Quotenrevision bei einigen Firmen nicht alle im Monat Juli 1958 getätigten Verkäufe als regulär angesehen und die irregulären unter anderem bei der Bemessung der Quotenerhöhungen infolge Ausnützung und Überschreitung des Warenrechts nicht mitgezählt. Die Preisunterbietungen kamen aber auch in grossem Ausmass während der zweiten Revisionsperiode vor; sie verteilten sich jedoch auf die ganze Periode, so dass keine Korrekturen wegen irregulären Verkäufen vorgenommen werden konnten. Welches Ausmass die Preisunterbietungen in den Jahren 1959 bis 1961 annahmen, veranschaulicht besonders deutlich der dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement am 5. Juli 1963 erstattete Bericht der Margenkommission. Auf Grund ihrer Untersuchungen kommt die genannte Kommission zum Schluss, dass die zusätzlichen Preiskonzessionen (Ristournes) trotz aller Bemühungen seitens der Käseunion von 1959 bis 1961 jährlich zunahmen. Im Jahre 1959 betrugen die durchschnittlichen Ristournes 14 bis 16 Prozent der Exportmarge. Während sich in den beiden nachfolgenden Jahren die Ristournes der Gross- und Kleinbetriebe nur unwesentlich veränderten, nahmen diejenigen der Mittelbetriebe weiter zu und erreichten 1960 durchschnittlich 24 Prozent, 1961 sogar 31 Prozent der Exportmarge.

Diese verbreitet festgestellten Preisunterbietungen dürften ihre Ursache nicht allein in der sogenannten Quotenpsychose haben, das heisst im Bestreben, anlässlich der Revisionen unter keinen Umständen Quoten zu verlieren oder aber vermehrt Quoten zu gewinnen. Auch der durch das höhere Warenangebot bedingte, zunehmende Konkurrenzdruck unter den Mitgliedfirmen sowie der allgemeine Warendruck auf den internationalen Märkten dürften sich negativ auf die Tariftreue ausgewirkt haben. Für diese Vermutung spricht auch die Feststellung, dass im Jahre 1964 und in der ersten Hälfte 1965, als das Angebot von Hartkäse auf dem Weltmarkt knapper geworden war, keine Klagen über Preisunterbietungen zu hören waren. Nach Angaben der Käseunion ist jedoch, nicht zuletzt infolge der Ungewissheit über die Durchführung der auf den 1. August 1966 fälligen Quotenrevision, in letzter Zeit wieder eine gewisse Beunruhigung auf den ausländischen Märkten festzustellen.

Die Preisunterbietungen gehen vorerst zulasten der den Mitgliedfirmen ausgerichteten Marge. Diese Erscheinung müsste uns dann nicht weiter interessieren, wenn damit keine weiteren Folgen verbunden wären. Verbreitete und dauernde Unterbietungen vermögen nun aber mit der Zeit einen Druck auf die von der Käseunion festgesetzten Weiterverkaufspreise auszuüben und können sich daher unter Umständen auf die Höhe der vom Bund zu tragenden Verluste auswirken.

Die beschriebene Erscheinung vermag jedoch namentlich in rechtlicher Beziehung nicht zu befriedigen, indem bei der Durchführung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe Bestimmungen wie die Fixierung von Festpreisen aufgestellt werden, von denen man im voraus weiss, dass sie nicht restlos eingehalten werden und deren Einhaltung auch nicht vollumfänglich erzwungen werden kann. Der Nachweis von Preisunterbietungen ist nämlich naturgemäss sehr schwierig, um

so mehr, als die den Abnehmern gewährten Konzessionen nicht unbedingt in einer Reduktion des Verkaufspreises bestehen müssen, sondern auch in Form anderer Vergünstigungen erfolgen können. Die damit verbundenen Aufwendungen können in den Geschäftsbüchern überdies leicht verdeckt werden. So wurden anlässlich der ersten Quotenrevision keiner Mitgliedfirma Quotenerhöhungen wegen Unterbietungen verweigert.

Anders liegen die Verhältnisse in der Revisionsperiode 1958/62. Zwar musste die Käseunion in einigen Fällen die Voruntersuchungen infolge ungenügenden Beweismaterials einstellen, es wurden aber schliesslich verschiedene Firmen, welche die Verkaufsbedingungen der Käseunion nicht eingehalten hatten, in Strafuntersuchung gezogen. Diese führten in 14 Fällen zu Verwarnungen oder zur Aussprechung von Konventionalbussen durch die zuständigen Strafinstanzen der Käseunion; dabei wurden fünf Firmen wegen Preisunterbietungen bestraft.

In der Folge wurde diesen 14 Mitgliedfirmen bei der zweiten Quotenrevision wegen Nichteinhaltung der Verkaufsbedingungen (Art. 12 e, Abs. 2 des Milchbeschlusses) keine Quotenerhöhung gewährt. Diese an sich klare Bestimmung des Milchbeschlusses erwies sich in Einzelfällen als zu undifferenziert und zu hart, indem den fehlbaren Mitgliedfirmen unabhängig von der Schwere ihres Verschuldens zur privatrechtlichen Sanktion der Verwarnung oder Busse hinzu nach öffentlichem Recht eine Quotenerhöhung verweigert werden musste. Der eindeutige Wille des Gesetzgebers liess jedoch keine andere Lösung zu.

Von den betroffenen Firmen zogen deren dreizehn die Verfügungen der Quotenkommission an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weiter. Dieses wies mit Entscheid vom 24. September 1963 die Beschwerden ab. Zwölf Rekurrenten zogen sodann die Beschwerden an uns weiter; wir entschieden am 9. Juli 1965 ebenfalls auf Ablehnung der Beschwerden.

Es erübrigt sich an dieser Stelle, näher auf die Begründung unserer ablehnenden Entscheide zurückzukommen. Es ist hier lediglich festzustellen, dass Mitgliedfirmen, die unter Umständen nur wegen eines kleinen Verstosses gegen die Verkaufsvorschriften der Käseunion verwarnt worden waren, durch die Verweigerung einer Quotenerhöhung wirtschaftlich unverhältnismässig hart bestraft wurden, indem ihnen damit für längere Zeit eine höhere Warenzuteilung versagt ist. Namentlich kann bei der geltenden Ordnung die Verweigerung von Quotenerhöhungen nicht nach der Tragweite des Verstosses durch die fehlbare Mitgliedfirma abgestuft werden.

c. Auswirkungen auf die freiwilligen und obligatorischen Lagerverschiebungen

Damit ein mengen- und qualitätsmässiger Warenausgleich unter den einzelnen Handelsfirmen erfolge und damit eine optimale Verwertung der einzelnen Käse möglich werde, beauftragte der Gesetzgeber die Käseunion, wie erwähnt, freiwillige und obligatorische Lagerverschiebungen vorzusehen.

Die freiwilligen Lagerverschiebungen sind nach Inkrafttreten der revidierten Käsemarktordnung sprunghaft angestiegen. Man vermutet, dass die günstige

Bewertung der Abgaben in freiwilliger Lagerverschiebung beim Kriterium der Ausnützung oder Überschreitung des quotenmässigen Warenrechts anlässlich der ersten Quotenrevision in der Folge neben echten besonders auch unechte freiwillige Lagerverschiebungen verursacht hat. Die unechten Verschiebungen wurden nicht aus dem Bedürfnis getätigt, einen Kunden mit passender Ware zu bedienen, sondern um damit die Leistungen der betreffenden Firma im Hinblick auf Quotenerhöhungen zu steigern. Für diese Vermutung spricht die Tatsache, dass die freiwilligen Lagerverschiebungen nach deren Schlechterbewertung anlässlich der zweiten Quotenrevision ganz allgemein zurückgingen.

Die obligatorischen Lagerverschiebungen kamen seit der Revision 1957 praktisch gar nicht zum Spielen. Die äusserst bescheidene auf diese Weise verschobene Warenmenge dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass Abgaben in obligatorischer Lagerverschiebung mit Quotenkürzungen verbunden sind. Die Handelsfirmen suchten daher im Rahmen der gesetzlichen Regelung der obligatorischen durch eine Intensivierung der freiwilligen Lagerverschiebung auszuweichen.

d. Administrative Umtriebe

Sowohl die erste als auch die zweite periodische Quotenrevision brachte enorme administrative Umtriebe. Zuerst waren die recht umfangreichen Ausführungsvorschriften auszuarbeiten bzw. anzupassen; sodann erforderte die Ausarbeitung der Verfügungen über die Quotenkürzungen und -erhöhungen sehr viel Arbeit. Aber auch die Behandlung der Beschwerden beanspruchte die Verwaltung sehr stark. Der administrative Aufwand steht in einem Missverhältnis zu den relativ doch geringfügigen Auswirkungen dieser Revisionen. Auch bei der Durchführung der Revision 1966 wäre dieser Aufwand wieder sehr gross. So müsste beispielsweise geprüft werden, inwieweit die Ausführungsvorschriften den veränderten Verhältnissen, auf die wir nachstehend näher eintreten werden, anzupassen sind.

3. Gruppenbildungen im Käsegrosshandel

Im Käsegrosshandel lassen sich Konzentrationstendenzen feststellen, die sich vorerst in der Bildung von Firmengruppen und in der engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter den an diesen Gruppen beteiligten Firmen äussern. Nach Angaben des Verbandes Schweizerischer Käseexporteure bestehen zurzeit fünf solche Gruppen, in denen die Mehrzahl aller Mitgliedfirmen, besonders alle grossen Firmen, zusammengeschlossen sind. Das Ausmass der Zusammenarbeit ist von Gruppe zu Gruppe verschieden. In diesem Zusammenhang kann darauf verzichtet werden, näher zu beschreiben, in welcher Form bei den verschiedenen Gruppen die Zusammenarbeit erfolgt. Festzuhalten bleibt lediglich, dass sich bei keiner Gruppe Mitgliedfirmen zu dem weitergehenden Schritt einer Fusion entschliessen konnten. Rechtlich gesehen bestehen also sämtliche in den Gruppen zusammengeschlossenen Firmen als selbständige Firmen weiter.

Wenn auch die beschriebene Gruppenbildung als Vorstufe zur dringend nötigen Struktursanierung im Käsegrosshandel erwünscht ist, so erschwert diese

Zusammenarbeit doch die sinnreiche Anwendung der Bestimmungen des Milchbeschlusses. Der Gesetzgeber wollte nämlich mit der Einführung der periodischen Quotenrevisionen die individuellen Leistungen der Mitgliedfirmen messen und entsprechend honorieren. Die individuellen Leistungen der Firmen werden aber durch gruppeninterne Verrechnungen in vielen Fällen verwischt. Angesichts dieser Sachlage wäre es bei einer nächsten Quotenrevision ausserordentlich schwierig, die individuelle Leistung einer Mitgliedfirma wirklichkeitsgetreu zu bestimmen.

4. Privatrechtliche Marktсанierungsmassnahmen auf ausländischen Märkten

Zur Sanierung der Verhältnisse auf den Märkten in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Italien sowie in Belgien/Luxemburg trafen die daran interessierten Mitgliedfirmen in der laufenden Revisionsperiode besondere Massnahmen, auf deren Beschreibung allerdings an dieser Stelle verzichtet werden kann.

Es ist unbestritten, dass Marktсанierungsmassnahmen an sich ebenfalls im öffentlichen Interesse liegen. Die Behörden haben es deshalb seinerzeit auch begrüsst, dass der Käsegrosshandel aus eigener Initiative Massnahmen zur Sanierung einzelner Märkte ergreifen wollte. Allerdings führen diese privatrechtlichen Vereinbarungen bei den angeschlossenen Firmen zu einer freiwilligen Beschränkung der individuellen Handelstätigkeit. Dazu kommt, dass nach den Vereinbarungen die mit der Käseunion abzurechnenden Exporte gemäss einem Schlüssel auf die der Vereinbarung angeschlossenen Mitgliedfirmen aufgeteilt werden. Dadurch werden die effektiven Leistungen der einzelnen Mitgliedfirmen verwischt. Es dürfte daher auch wegen der Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen auf den genannten ausländischen Märkten schwierig sein, bei der nächsten Quotenrevision die individuelle Leistung einer Mitgliedfirma wirklichkeitsgetreu zu bestimmen.

IV. Stand der Vorarbeiten für die Revision der geltenden Käsemarktordnung

1. Allgemeines

Wie bereits früher erwähnt, datiert der Schlussbericht der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Käsemarktordnung vom 27. Juli 1965. Ausgehend von diesem Bericht hat die Abteilung für Landwirtschaft ihrerseits einen Bericht über die Revision der Käsemarktordnung und den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Käsevermarktung ausgearbeitet. Bericht und Gesetzesentwurf sind verwaltungsintern bereinigt, ohne dass wir im einzelnen dazu Stellung genommen haben. In materieller Hinsicht wurde vom Bericht der Arbeitsgruppe insbesondere die Idee der Bildung und Verteilung einer Warenreserve übernommen, welche die heutigen periodischen Quotenrevisionen ersetzen soll. Neu sieht der Bericht der erwähnten Abteilung vor, dass das heutige Quotensystem innert fünf Jahren vollständig abzubauen ist. Nach Ablauf dieser Übergangsfrist soll die gesamte Warenmenge nach

dem Prinzip der Warenreserve und damit gemäss Angebot und Nachfrage zugeteilt werden.

Gemäss Artikel 19 des Kartellgesetzes vom 20. Dezember 1962 ist die Kartellkommission vor Erlass von Bundesgesetzen und Verordnungen, welche die Freiheit des Wettbewerbs beschränken, anzuhören. Der erwähnte Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Käsevermarktung beschränkt diese Freiheit, so dass Artikel 19 des Kartellgesetzes Anwendung findet. Er wurde demzufolge am 22. März 1966 an die Kartellkommission weitergeleitet. Sobald deren Stellungnahme vorliegt und am Bericht und Gesetzesentwurf die allenfalls notwendigen Änderungen vorgenommen sind, kann das Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen und Wirtschaftsorganisationen gemäss Artikel 32 der Bundesverfassung eröffnet werden.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die für den 1. August 1966 vorgeschriebene Quotenrevision in diesem Zeitpunkt durchzuführen oder zu verschieben sei, interessiert vor allem das in der neuen Ordnung vorgesehene System der Warenverteilung, bzw. die als Ersatz für die periodischen Quotenrevisionen gedachte Warenreserve. Sie soll daher nachstehend kurz beschrieben werden. Diese Beschreibung gilt indessen nur unter dem Vorbehalt, dass das Warenverteilungssystem gemäss dem erwähnten Gesetzesentwurf in der Folge auf Grund der Ergebnisse der Stellungnahme der Kartellkommission, des Vernehmlassungsverfahrens gemäss Artikel 32 der Bundesverfassung sowie der Beratungen im Bundesrat und in den eidgenössischen Räten noch Änderungen erfahren kann. Wir weisen insbesondere darauf hin, dass wir beim heutigen Stand des Verfahrens zum Bericht und zum Gesetzesentwurf noch nicht Stellung genommen haben. Wir sind aber der Auffassung, dass man in der künftigen Ordnung einen Weg in dieser Richtung beschreiten sollte.

2. Warenverteilung mit Hilfe einer Warenreserve

a. Grundsatz der Warenverteilung

Der Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft sieht vor, dass den an der Käsemarktordnung beteiligten Käsegrosshandelsfirmen auch künftig die anfallende Käsemenge zur Vermarktung zugewiesen werden soll. Die Gesamtzuteilung jeder einzelnen Mitgliedfirma soll sich in Zukunft zunächst aus einer Zuteilung, die sich wie heute nach deren Beteiligungsquote bemisst (= Grundzuteilung), und aus einer Zuteilung aus der Warenreserve zusammensetzen. Die Grundzuteilungen sollen im Laufe einer Übergangszeit von fünf Jahren zugunsten der Warenreserve sukzessive abgebaut werden und am Ende dieses Zeitraumes vollständig verschwinden. Die Grösse der Warenreserve errechnet sich während der Übergangszeit, indem von der gesamten eingewogenen Jahresproduktion an Unionskäse die Summe aller Grundzuteilungen subtrahiert wird. Es wird vorgeschlagen, dass die Warenreserve für den Beginn der Neuordnung rund 35 Prozent der Produktion betragen und bis am Ende der Übergangsfrist auf 100 Prozent zunehmen soll.

b. Verteilung der Warenreserve

Es ist vorgesehen, die Verteilung der Warenreserve nach Sorten getrennt vorzunehmen. Bei der Sorte Emmentaler würde die Verteilung achtmal jährlich, bei den andern Sorten viermal jährlich erfolgen. Die Mitgliedfirmen hätten jeweils auf bestimmte Stichtage hin der gemeinsamen Organisation zu melden, wieviel Käse sie bei der nächsten Einwägung in ihren Käsereien voraussichtlich einwägen (Einwägemeldung) und wieviel sie bei der Warenverteilung für die Vermarktung zu übernehmen wünschen (Nachfragemeldung). Die Differenz zwischen der Summe der Einwägemeldungen und der Summe der Grundzuteilungen aller Mitgliedfirmen ergibt die Warenreserve, die für die betreffende Verteilung zur Verfügung steht. Auf Grund des Verhältnisses zwischen der Summe der Nachfragemeldungen und der vorhandenen Warenreserve erfolgt die Zuteilung der Ware durch die gemeinsame Organisation. Dabei soll jedoch an die einzelne Mitgliedfirma nur soviel Ware zugeteilt werden, als dafür genügend zweckmässiger Lagerraum vorhanden ist. Wird die vorhandene Warenreserve nicht oder nicht ganz gefragt, so kann die verbleibende Menge den Mitgliedfirmen entsprechend ihrem Umsatz in einer vorausgegangenen Periode zugeteilt werden.

c. Zusammenfassung

Nach Auffassung der Abteilung für Landwirtschaft liegt ein Vorteil der neuen Lösung darin, dass die Mitgliedfirmen ihre Initiative und Wettbewerbswilligkeit besser als bisher unter Beweis stellen können. Mit dem vorgeschlagenen System der Warenreserve kann den individuellen Bedürfnissen der Mitgliedfirmen nach Ware besser und in viel kürzeren Zeitintervallen Rechnung getragen werden, als dies beim heutigen System der periodischen Quotenrevisionen möglich ist. Das System erlaubt ferner, die Warenverteilung veränderten Verhältnissen anzupassen. Dadurch, dass die Warenzuteilung nach einer fünfjährigen Übergangsfrist ausschliesslich über die Warenreserve erfolgt, gelingt es, die Beteiligungsquoten der Mitgliedfirmen und die damit verbundenen, wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Vorteile zum Verschwinden zu bringen. Die Abteilung für Landwirtschaft hält schliesslich dafür, dass sich die vorgeschlagene Lösung sehr leicht durchführen lässt.

Ohne zum vorgeschlagenen System der Warenverteilung bereits heute im einzelnen Stellung zu nehmen, sind wir doch der Meinung, dass die oben beschriebene Lösung in der Lage sein dürfte, die im geltenden Recht festgelegten periodischen Quotenrevisionen in geeigneter Weise abzulösen.

V. Zur Frage der Durchführung einer Quotenrevision im Jahre 1966

1. Allgemeines

In unserem ersten Bericht über die Tätigkeit der Käseunion vom 7. Mai 1963 führten wir auf Seite 42 des Separatdruckes aus, dass die Vorarbeiten für die Revision der Käsemarktordnung nach unserer Ansicht so rechtzeitig abzuschliessen

seien, dass die Eidgenössischen Räte vor Durchführung der im Jahre 1966 fällig werdenden Quotenrevision Beschluss über allfällige Änderungen der Käsemarktordnung fassen können. Mit Ihnen waren wir also schon damals der Meinung, dass diese Quotenrevision unter Umständen nicht mehr durchgeführt werde. Man hatte nämlich die Hoffnung, dass auf diesen Zeitpunkt bereits eine neue Ordnung in Kraft gesetzt werden könne.

Da nun die Revisionsarbeiten weit fortgeschritten sind, die neue Ordnung jedoch nicht auf den 1. August 1966 in Kraft gesetzt werden kann, stellt sich die Frage, ob in diesem Zeitpunkt trotz der festgestellten Mängel eine weitere Quotenrevision durchgeführt werden soll. Die Kontrahenten der Schweizerischen Käseunion gelangten denn auch mit dem Ersuchen an die Behörden, es sei auf die Durchführung der Revision zu verzichten. Daneben wurden aber auch andere Stimmen laut, welche die Durchführung verlangen. Es sind dies vor allem Mitgliedfirmen, die bei der letzten Revision Quoten verloren haben; dazu gehören namentlich die Firmen, die damals wegen der Straffälle keine Quotenerhöhungen erhielten. Aber auch Firmen mit allgemein guten Verkaufsleistungen während der Jahre 1962 bis 1966 sind grundsätzlich an einer Quotenrevision interessiert.

Es gilt nun, im folgenden die Argumente, die für und gegen eine Durchführung der Quotenrevision im Jahre 1966 sprechen, gegeneinander abzuwägen und zu entscheiden, ob die Revision allenfalls zu verschieben ist.

2. Argumente für eine Verschiebung der Quotenrevision 1966

Wir haben oben bereits eingehend auf die negativen Aspekte hingewiesen, welche mit den periodischen Quotenrevisionen verbunden waren. Namentlich war es die sogenannte Quotenpsychose, welche zusammen mit andern Ursachen zu der sehr unerwünschten Erscheinung der Preisunterbietungen führte. In engem Zusammenhang damit steht der rechtlich unbefriedigende Tatbestand, dass die Käseunion für ihre Mitgliedfirmen feste Weiterverkaufspreise vorschreibt, die Einhaltung dieser Preise jedoch nicht erzwungen und kaum kontrolliert werden kann. Den entsprechenden Strafuntersuchungen haftet daher das Odium des Zufälligen und Ungerechten an. Ferner ist auf die Problematik der an sich klaren Bestimmung von Artikel 12e, Absatz 2 des Milchbeschlusses hinzuweisen, wonach einer Mitgliedfirma, welche die Verkaufsbedingungen der Käseunion nicht eingehalten hat, unabhängig vom Verschulden und vom Umfang der Widerhandlung keine Quotenerhöhungen zugesprochen werden dürfen. Im weitem werden durch die Gruppenbildung innerhalb des Käsegrosshandels sowie auch durch die privatrechtlichen Vereinbarungen über die Sanierung ausländischer Märkte die individuellen Leistungen der einzelnen Mitgliedfirmen verwischt. Eine Berechnung der vom Gesetzgeber als Massstab für die Quotenerhöhungen betrachteten individuellen Leistung wird dadurch ausserordentlich erschwert.

Die Durchführung der Revision verursacht aber auch einen unangemessenen administrativen Aufwand. So muss für die Durchführung der Revision 1966 geprüft werden, inwieweit die entsprechenden Ausführungsvorschriften geändert

werden müssten. Dass dabei zusätzliche Schwierigkeiten zu überwinden sind, zeigen unsere bisherigen Darlegungen. Bei einem Verzicht auf die Revision 1966 kann dieser enorme administrative Aufwand, dem doch ein nur relativ bescheidenes Ergebnis gegenübersteht, vermieden werden. Dafür können die Verwaltung und die Käseunion mit voller Kraft an der Ausgestaltung der neuen Ordnung arbeiten.

3. Einwände gegen eine Verschiebung der Quotenrevision 1966

An sich wäre es sicher erwünscht, dass die Beteiligungsquoten nach vier Jahren erneut den inzwischen veränderten Verhältnissen angepasst würden. Stünde im Rahmen der Neuordnung nicht ein Abbau der heutigen Beteiligungsquoten zur Diskussion, würde eine Quotenrevision im jetzigen Zeitpunkt eine Notwendigkeit darstellen.

Gegen eine Verschiebung der Quotenrevision 1966 könnte eingewendet werden, dass damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen werde, weil viele Mitgliedfirmen mit dieser Quotenrevision gerechnet, ihre Geschäfts- und Handelstätigkeit auf eine solche Revision ausgerichtet und sich dementsprechend angestrengt hätten. Durch eine Verschiebung würden sie nun um den Erfolg ihrer Anstrengungen gebracht. Dem ist entgegenzuhalten, dass wir in unserem ersten Bericht über die Tätigkeit der Käseunion vom 7. Mai 1963 der Meinung waren, dass die Arbeiten zur Revision der Käsemarktordnung so rechtzeitig zu beenden seien, dass von den Eidgenössischen Räten vor der Durchführung der dritten Quotenrevision über die Neuordnung Beschluss gefasst werden könne. Auch die Quotenkommission empfahl in ihrem an uns gerichteten Tätigkeitsbericht vom 12. Juli 1963 über die Quotenrevision 1962, dass man nach Möglichkeit auf eine Durchführung der Revision 1966 verzichten solle. Es ist undenkbar, dass diese Meinungsäusserungen den Mitgliedfirmen nicht bekannt geworden sind. Sie werden sich daher nicht auf eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben berufen können.

Schliesslich könnte eingewendet werden, eine Verschiebung der Quotenrevision 1966 stelle für diejenigen Firmen eine Härte dar, die bei der letzten Revision wegen der sogenannten Straffälle keine Quotenerhöhungen erhalten haben und die ihren dadurch erlittenen Quotenverlust bei einer Quotenrevision 1966 wettmachen zu können hofften. Wenn die Beteiligungsquoten auch in einer neuen Ordnung ihre heutige oder auch allenfalls eine abgeschwächte Bedeutung bei der Warenverteilung dauernd beibehalten würden, wären diese Firmen auf alle Zeit für ihre zum Teil geringfügigen Vergehen bestraft. Wir sind aber der Meinung, dass diesem Einwand beim Entscheid über die Durchführung der Quotenrevision 1966 keine ausschlaggebende Bedeutung zukommt; da er eng mit der Ausgestaltung der Neuordnung zusammenhängt, wird er nötigenfalls in deren Rahmen zu berücksichtigen sein.

4. Stellungnahmen der Kantone und Wirtschaftsorganisationen

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement führte in üblicher Weise das Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen und Wirtschaftsorganisationen

durch. Zur Erläuterung des Problems wurde diesen am 6. April 1966 ein Bericht der Abteilung für Landwirtschaft zugestellt.

a. Stellungnahme der Kantone

22 Kantone haben der Einladung zur Meinungsäusserung Folge geleistet; alle stimmen dem Antrag der Abteilung für Landwirtschaft zu, wonach bis auf weiteres auf die Durchführung der Quotenrevision 1966 zu verzichten sei. Verschiedene Stände bringen den Wunsch zum Ausdruck, dass die geltende Ordnung möglichst bald durch eine neue abgelöst werde. Zwei Kantone verlangen für die Zukunft eine möglichst einfache Regelung. Ein Kanton begrüsst ausdrücklich den beabsichtigten Abbau der Beteiligungsquoten in fünf Jahren, während einige Stände mit ihrer derzeitigen Stellungnahme die künftige Ordnung in keiner Weise präjudizieren wollen.

b. Stellungnahme der Wirtschaftsorganisationen

Von 36 begrüssten Wirtschaftsorganisationen stellten uns deren 26 eine Antwort zu. 21 befürworteten den Antrag der Abteilung für Landwirtschaft; nur fünf Organisationen lehnen ihn ab. Die Organisationen der Landwirtschaft und der ihr nahestehenden Kreise begrüssen es, dass auf die Durchführung der im Jahre 1966 fälligen Quotenrevision verzichtet wird; sie sind indessen der Meinung, dass auch später keine Revision mehr – auf jeden Fall nicht nach dem geltenden Verfahren – durchgeführt werden soll. Acht Organisationen betonen in ihrer Stellungnahme ausdrücklich, dass aus der Zustimmung zur beantragten Verschiebung der Quotenrevision keinesfalls der Schluss gezogen werden dürfe, dass sie damit auch das im Bericht der Abteilung für Landwirtschaft skizzierte neue System der Warenreserve befürworten. Ihre derzeitige Meinungsäusserung dürfe kein Präjudiz für die neue Ordnung bilden. Sechs Organisationen begrüssen dagegen ausdrücklich die im erwähnten Bericht skizzierten Neuerungen; namentlich finden der vorgesehene Abbau der Beteiligungsquoten und die Einführung der Warenreserve die Zustimmung dieser Organisationen. Die Mehrzahl wünscht, dass die Arbeiten für die Reorganisation der Käsemarktordnung beschleunigt werden, damit die geltende Ordnung möglichst bald durch eine neue Regelung abgelöst werden kann.

Einige Organisationen kritisieren, dass mit dem Antrag auf Verschiebung der Quotenrevision 1966 von den gesetzlichen Vorschriften abgewichen werde. Wir haben uns im vorangehenden Abschnitt V, Ziffer 3 bereits mit diesem Einwand auseinandergesetzt. Schliesslich möchten einige Organisationen den sogenannten Straffallfirmen durch besondere Massnahmen entgegenkommen. Auch auf diesen Vorschlag sind wir im eben erwähnten Abschnitt bereits eingetreten. Eine Organisation schlägt vor, die Verschiebung der dritten Quotenrevision zeitlich zu limitieren, um damit die Gefahr einer Verzögerung der Reorganisation der gesamten Käsemarktordnung zu beseitigen. Wir werden im nachstehenden Abschnitt VI unter Ziffer 1 darlegen, weshalb wir es als gangbar erachten, die Revision 1966 auf unbestimmte Zeit zu verschieben.

Von den fünf Organisationen, welche die Verschiebung der Quotenrevision 1966 ablehnen, begründen deren vier ihre Stellungnahme mit rechtlichen Erwägungen. Die fünfte sieht sich als Mitgliedfirma der Käseunion durch eine Verschiebung der Möglichkeit beraubt, ihre zu kleine Beteiligungsquote zu erhöhen.

c. Empfehlungen der Beratenden Kommission

Die Beratende Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes tagte am 3. Mai 1966 in Bern. Sie stimmte einstimmig dem Antrag auf Verschiebung der Quotenrevision 1966 zu. Allerdings gaben einige Mitglieder ihre Zustimmung nur unter dem Vorbehalt, dass damit die künftige Käsemarktordnung nicht präjudiziert werde.

VI. Änderung des Milchbeschlusses

1. Verschiebung der Quotenrevision 1966

Wir gaben, wie bereits erwähnt, schon früher der Meinung Ausdruck, auf die Durchführung der Quotenrevision per 1. August 1966 könne allenfalls verzichtet werden, wenn auf diesen Zeitpunkt die Neuordnung in Kraft trete. Entgegen allen Bestrebungen ist dies nun nicht möglich. Es stellt sich daher die Frage, ob die nach den Bestimmungen des Milchbeschlusses vorgeschriebene Quotenrevision auf den 1. August 1966 trotzdem durchgeführt werden soll. Aus unsern vorangegangenen Ausführungen geht hervor, dass bei diesen periodischen Revisionen die negativen Aspekte eindeutig überwiegen. Andererseits steht ein Vorschlag zur Diskussion, wonach das geltende System der Warenverteilung, bei der den Beteiligungsquoten zentrale Bedeutung zukommt, in Zukunft durch dasjenige einer Warenreserve abgelöst werden soll, wobei die Ware weitgehend nach Angebot und Nachfrage auf die Mitgliedfirmen zu verteilen sein wird. Über diese Frage werden die Eidgenössischen Räte in nächster Zeit auf Grund unserer dann zumaligen Anträge zu befinden haben. Bei dieser Sachlage sind wir der Meinung, dass bis auf weiteres keine dritte Quotenrevision durchgeführt werden soll.

Wir haben bereits dargelegt, dass das zur Diskussion stehende System einer Warenreserve nicht zuletzt in den Beratungen der Eidgenössischen Räte noch Änderungen erfahren kann. Je nach der definitiven Ausgestaltung der Warenreserve stellt sich die weitere Frage, ob allenfalls trotz der geschilderten Bedenken doch noch eine dritte Quotenrevision durchzuführen ist. Dies wird namentlich dann notwendig sein, wenn beispielsweise die Warenreserve, im Gegensatz zu den erwähnten Vorschlägen, klein ausfallen sollte. Dann würde nämlich der Grundzuteilung, welcher bekanntlich die Beteiligungsquoten zugrundegelegt sind, weiterhin grosse Bedeutung zukommen. Um in diesem Fall zu verhindern, dass praktisch erneut starre Beteiligungsquoten eingeführt würden, wäre dannzumal die Durchführung einer weiteren Quotenrevision unerlässlich.

Sie werden über diese Frage im Zusammenhang mit der Neuordnung zu befinden haben, die – wie wir hoffen – auf den 1. August 1968 in Kraft zu setzen sein wird. Selbst wenn dies – wider Erwarten – nicht der Fall sein könnte, werden

Sie dennoch auf diesen Zeitpunkt darüber zu entscheiden haben. Die geltende Käsemarktordnung läuft nämlich am 31. Juli 1968 ab. Sollte die Neuordnung auf den 1. August 1968 nicht in Kraft treten können, haben die Räte auf diesen Zeitpunkt hin über eine Verlängerung der geltenden Ordnung zu befinden. Dabei werden Sie auf Grund der dannzumaligen Lage auch zu beschliessen haben, ob allenfalls eine weitere Quotenrevision durchzuführen ist und welche Kriterien dafür massgebend sind. Würde auf die Durchführung verzichtet, wäre zu prüfen, ob nicht wenigstens eine Quotenkorrektur bei den Firmen vorzunehmen wäre, die im Jahre 1962 wegen der Straffälle keine Quotenerhöhungen erhalten haben.

2. Berichterstattung gemäss Artikel 14b des Milchbeschlusses

Gemäss Artikel 14b des Milchbeschlusses haben wir Ihnen über die Tätigkeit der Käseunion periodisch Bericht zu erstatten und Ihnen zu beantragen, ob die Bestimmungen über die Käsemarktordnung in Kraft bleiben oder geändert werden sollen. Die erste Berichterstattung war auf die Dezembersession 1962 vorgesehen; alle weiteren haben in vierjährigen Abständen zu erfolgen. Ein nächster Bericht wäre demzufolge auf die Dezembersession 1966 fällig. Diese Berichterstattung steht in engem Zusammenhang mit den unmittelbar vorher durchzuführenden, jeweiligen Quotenrevisionen (vgl. unsere Ausführungen in der Botschaft über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 5. Februar 1957, Separatabzug Seite 58/59 sowie Erster Bericht über die Tätigkeit der Käseunion vom 7. Mai 1963, Separatabzug Seite 2). Der Gesetzgeber wollte sich anhand dieser Berichte u. a. auch über die Ergebnisse der als zentrale Neuerung gedachten Quotenrevisionen berichten lassen. Da wir Ihnen beantragen, die dritte Quotenrevision sei vorläufig nicht durchzuführen, ist es unseres Erachtens auch zweckmässig, auf die zweite Berichterstattung zu verzichten. Dies kann um so eher verantwortet werden, als wir Ihnen mit der vorliegenden Botschaft gewisse Probleme erläuterten und sodann beabsichtigen, Ihnen in nächster Zeit eine Botschaft über die Revision der gesamten Käsemarktordnung und den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Käsevermarktung zu unterbreiten.

3. Verfassungsmässigkeit

Die periodischen Quotenrevisionen bilden einen Teil der Käsemarktordnung, welche ihrerseits eine Massnahme zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft (Art. 31^{bis}, Abs. 3, Buchstabe b der Bundesverfassung) darstellt. Die beantragte vorläufige Verschiebung der dritten Quotenrevision ist ebenfalls Bestandteil der Käsemarktordnung und stützt sich damit auf die erwähnte Verfassungsbestimmung.

4. Zur Frage der Unterstellung der vorliegenden Änderung des Milchbeschlusses unter das Referendum

Der Abschnitt IV (Käsemarktordnung) des Milchbeschlusses stützt sich auf Artikel 26 des Landwirtschaftsgesetzes und hat somit den Charakter einer Ver-

ordnung der Bundesversammlung. Die beantragte Änderung dieser Verordnung ist daher nicht dem Referendum zu unterstellen.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Beschlusses der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29. September 1953/27. Juni 1957.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 3. Juni 1966.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schaffner

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend die Änderung des Beschlusses der Bundes-
versammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette
(Milchbeschluss)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 3. Juni 1966,

beschliesst:

I

Der Beschluss der Bundesversammlung vom 29. September 1953¹⁾ über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) wird wie folgt geändert :

Art. 12*d*, Abs. 3 (neu)

In Abweichung von Absatz 1 findet die auf 1. August 1966 fällige Quotenrevision bis auf weiteres nicht statt.

Art. 14*b*, Abs. 2 (neu)

In Abweichung von Absatz 1 hat die auf die Dezembersession 1966 fällige Berichterstattung des Bundesrates nicht zu erfolgen.

II

Gemäss Artikel 26 des Landwirtschaftsgesetzes untersteht dieser Beschluss nicht dem Referendum. Er tritt ruckwirkend auf den 1. August 1966 in Kraft.

9000

¹⁾ AS 1953, 1109; 1957, 571.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verschiebung der Quotenrevision 1966 bei der Schweizerischen Käseunion AG (Vom 3. Juni 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9489
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1966
Date	
Data	
Seite	917-935
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 295

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.