

Bundesblatt

116. Jahrgang

Bern, den 13. Februar 1964

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr
Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

8893

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zur Änderung des Bundesbeschlusses über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft

(Vom 28. Januar 1964)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend über Änderungen des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1962 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1962)¹⁾ zu berichten und den Entwurf eines entsprechenden Bundesbeschlusses zu unterbreiten.

I. Die Änderung von Artikel 11

1. Der Milchwirtschaftsbeschluss 1962

Wie wir bereits in unserer Botschaft vom 1. Juni 1962²⁾ darlegten, können nach Artikel 26 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz)³⁾ sowie nach Artikel 26 des Beschlusses der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss)⁴⁾ Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm, auf der Einfuhr von Butter, Trok-

¹⁾ AS 1962, 1137.²⁾ BB1 1962, I, 1157.³⁾ AS 1953, 1073.⁴⁾ AS 1953, 1109; 1957, 571; 1961, 833.

ken- und Kondensmilch sowie von Speiseölen und Speisefetten, mit Einschluss der zu ihrer Herstellung notwendigen Rohstoffe und Halbfabrikate, erhoben werden. Ferner können, gestützt auf Artikel 9 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962, eingeführter Rahm sowie importiertes Rahmpulver und Speiseeis mit einer Abgabe belastet werden. Schliesslich kann, gestützt auf Artikel 8 des gleichen Beschlusses, auf inländischen und importierten Milchersatzfuttermitteln eine Abgabe erhoben werden. Die Ertragnisse aller dieser Abgaben dienen grundsätzlich zur Senkung der Preise einheimischer Milchprodukte und Speisefette sowie zur Förderung ihres Absatzes.

Seit längerer Zeit reichen nun aber diese Ertragnisse zur Absatzförderung im Inland nicht mehr aus. Daher wurde der Bundesrat in Artikel 1 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962, wie bereits in früheren Bundesbeschlüssen¹⁾, ermächtigt, zusätzliche Mittel zur Förderung des Absatzes von einheimischen Milchprodukten im Inland zu gewähren. Gemäss Artikel 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 werden jährlich vorerst bis zu 20 Millionen Franken dieses zusätzlichen Aufwandes durch eine Vorwegleistung des Bundes aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt. Verbleibt immer noch ein ungedeckter Betrag, so ist er einerseits aus allgemeinen Bundesmitteln und andererseits, im Sinne einer produktionslenkenden Massnahme, durch die Verkehrsmilchproduzenten zu decken. Der Anteil des Bundes beträgt:

an den ersten 10 Millionen Franken	50 Prozent
an den nächsten 10 Millionen Franken	85 Prozent
am verbleibenden Betrag	20 Prozent

Der Rest ist durch die Verkehrsmilchproduzenten zu tragen.

Ferner haben die Verkehrsmilchproduzenten ebenfalls im Sinne einer produktionslenkenden Massnahme 20 Prozent der Kosten zu übernehmen, die durch Massnahmen gemäss Artikel 24 des Landwirtschaftsgesetzes bei der Ausfuhr milchwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen (Art. 3 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962). Diese Verlustbeteiligung erfolgt auch, um die Verkehrsmilchproduzenten an einer weiteren Verbesserung der Qualität unseres wichtigsten Exportproduktes aus Milch, des Käses, zu interessieren.

Der Anteil der Verkehrsmilchproduzenten an den Verwertungsverlusten auf Grund der oben skizzierten Bestimmungen ist gemäss Artikel 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 nur von jenen aufzubringen, die in einer Abrechnungsperiode mehr als 8000 kg Milch in Verkehr bringen. Er wird nur auf der die Freimenge von 8000 kg übersteigenden Verkehrsmilch erhoben. Zur Sicherstellung dieses Verlustanteils kann der Bundesrat einen Rückbehalt oder eine bedingte Abgabe bis zu 2 Rappen je kg Milch – ausnahmsweise bis zu 3 Rappen je kg – anordnen. Verbleibt am Ende einer Abrechnungsperiode zwischen sichergestelltem und effektivem Kostenanteil ein Überschuss, so ist er als Sicherstellungs-

¹⁾ Vgl. BB vom 20. Dezember 1957 (AS 1958, 219); BB vom 13. Juni 1958 (AS 1958, 781); BB vom 19. Juni 1959 (AS 1959, 907, 1686; 1960, 1635; 1961, 1149).

rest den Produzenten auf der 8000 kg übersteigenden Verkehrsmilch zurückzubezahlen.

Wie bekannt ist, war es aus Gründen des Absatzes ausgeschlossen, die Erhöhung des Milchgrundpreises per 1. November 1962 von 45 auf 47 Rappen pro Kilogramm im In- und Ausland voll auf die Konsumentenpreise von Milchprodukten zu überwälzen. Die Kosten der teilweisen Nichtüberwälzung dieser Erhöhung hätten nach der erwähnten Ordnung Bund und Verkehrsmilchproduzenten tragen müssen; die letztern hätten also die zweiräpfige Grundpreiserhöhung nicht voll realisieren können. Damit nun aber die Verkehrsmilchproduzenten voll in den Genuss der zweiräpfigen Grundpreiserhöhung gelangten, waren die Verluste aus der Nichtüberwälzung dieser Erhöhung bei den Milchprodukten im Interesse der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft (Art. 31^{bis}, Abs. 3, Buchstabe *b* der Bundesverfassung) gemäss Artikel 11 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 ganz aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken.

Der Vollständigkeit halber erwähnen wir in diesem Zusammenhang, dass bei der Konsummilch, bei Rahm und Milchspezialitäten mangels Rechtsgrundlage eine Übernahme der Kosten der Nichtüberwälzung einer Grundpreiserhöhung durch öffentliche Mittel nicht möglich ist.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Botschaft liegt die Hauptbedeutung auf der Feststellung, dass Artikel 11 wohl während der ganzen Geltungsdauer des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 in Kraft steht, aber lediglich für die Milchpreiserhöhung per 1. November 1962 anwendbar ist. Bei allfälligen späteren Milchpreiserhöhungen kann nicht nach dem gleichen Verfahren vorgegangen werden.

2. Die bäuerlichen Milchpreisbegehren

a. Die Begehren und ihre Begründung

Am 18. September 1963 gelangte der Schweizerische Bauernverband mit einer Eingabe an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Darin ging er auf Grund des August-Lageberichtes des Schweizerischen Bauernsekretariates von folgenden Feststellungen aus: Wohl hätten die 1961 und 1962 getroffenen agrarpolitischen Massnahmen, die für verschiedene wichtige Erzeugnisse eine wesentliche Preisanpassung mit sich brachten, beträchtliche Verbesserungen bewirkt. Trotzdem ergebe sich beim Arbeitsverdienst, verglichen mit dem paritätischen – nach Auffassung des Bauernverbandes zu knapp bemessenen – Lohnanspruch, im jüngsten 3-Jahres-Mittel 1961/63 im Durchschnitt aller Buchhaltungskontrollbetriebe, also einschliesslich der Bergbetriebe, ein Manko von ca. 2 Franken je Männerarbeitstag. Gestützt auf diese Feststellungen stellte er verschiedene Begehren, behielt jedoch bezüglich der Massnahmen auf dem Sektor Milch die Stellungnahme des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten vor.

Der Zentralverband beantragte seinerseits in einer Eingabe vom 23. September 1963 folgende Massnahmen per 1. November 1963:

- «1. Erhöhung des Milchgrundpreises von 47 auf 50 Rappen je kg/l.
2. Teilweise oder volle Abwälzung dieses Aufschlages auf die Verkaufspreise für jene Produkte bzw. Sektoren und Destinationen, für welche eine solche nach näherer Prüfung durch die zuständigen Stellen einerseits nach absatztechnischen, andererseits nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten verantwortet werden kann.
3. Übernahme der nicht abgewälzten bzw. nicht abwälzbaren Grundpreiserhöhung aus sozial- und konjunkturpolitischen Gründen zulasten der Bundeskasse, und zwar so, dass der Rückbehalt 1 Rappen je kg/l nicht übersteigt.
4. Schaffung der hiezu erforderlichen Rechtsgrundlagen durch eine sinn gemässe Abänderung bzw. Ergänzung der Bestimmungen von Artikel 11 des Milchwirtschaftsbeschlusses vom 4. Oktober 1962 durch einen von den eidgenössischen Räten in der Dezember-Session rückwirkend auf 1. November 1963 zu fassenden dringlichen Bundesbeschluss.»

In einer ersten Aussprache der Behörden mit den Vertretern der beiden Spitzenorganisationen der Landwirtschaft vom 26. September 1963 wurde von diesen in Ergänzung ihrer Eingaben unterstrichen, dass sich seit dem «Lagebericht» die Ertragslage noch verschlechtert habe. Den behördlichen Bemühungen zur Bekämpfung der Überkonjunktur sei der Erfolg leider versagt geblieben. Der durch die Überkonjunktur bedingte Kostenauftrieb habe daher vor allem auch in den die Landwirtschaft besonders berührenden Sektoren (Löhne für Arbeitskräfte, Bau-, Maschinen- und Reparaturkosten) weiter stark zugenommen, und eine Entspannung sei nicht abzusehen. Man könne daher der Landwirtschaft nicht zumuten, auf einen durch die steigenden Kosten bedingten Preisausgleich zu verzichten. Besonders schwer ins Gewicht falle für die Landwirtschaft die zunehmende Arbeitszeitverkürzung, die es ihr immer mehr verunmögliche, Arbeitskräfte zu annehmbaren Bedingungen zu finden. Während die übrigen Wirtschaftsgruppen weitgehend zur 5-Tage-Woche übergehen, müsse in der Landwirtschaft nicht nur am Samstag, sondern auch am Sonntag gearbeitet werden.

b. Die bisherige Behandlung der Begehren

Das Begehren des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten vom 23. September 1963 um Erhöhung des Milchgrundpreises wurde in erster Linie damit begründet, dass die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft immer noch hinter dem sogenannten Paritätsanspruch zurückbleibe. Da aber verschiedene mit diesem Paritätsvergleich verbundene Fragen, und zwar auch seitens der bäuerlichen Organisationen, umstritten sind, beauftragten wir bereits am 30. September 1963 das Volkswirtschaftsdepartement, unverzüglich die sich im Zusammenhang mit der angeblichen Einkommensdisparität stellenden Fragen abklären zu lassen. Mit diesen Arbeiten wurde die Ende 1962 bestellte wissenschaftliche Kommission zur Überprüfung der mit der Beurteilung der

bäuerlichen Einkommenslage zusammenhängenden Fragen betraut. Gleichzeitig wurde das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, die konjunkturpolitischen Aspekte der bäuerlichen Preisforderungen zu überprüfen. Diese Überprüfung wurde inzwischen abgeschlossen; wir werden darauf unten zurückkommen.

Die wissenschaftliche Kommission erstattete am 28. Oktober 1963 einen Zwischenbericht über ihre bisherigen Abklarungen. Darnach erscheint eine gewisse Verbesserung des bäuerlichen Einkommens nötig. Das Ausmass der Verbesserung konnten wir jedoch noch nicht abschliessend beurteilen, weil die Meinungen in der Kommission über die Höhe des gerechtfertigten Lohnanspruches auseinandergingen. Da dieses Problem zudem mit andern ebenfalls zur Diskussion gestellten Fragen (Auswahl und Gruppierung der Betriebe, Wahl der Erfolgsgrösse, statistische Verarbeitung) eng verknüpft ist, erachteten wir es als unerlässlich, dass die Kommission ihre Arbeiten weiterführt, vertieft und möglichst bald zum Abschluss bringt.

Wie erwähnt, erschien es wahrscheinlich, dass sich eine gewisse Erhöhung des Milchgrundpreises als gerechtfertigt erweisen werde. Damit stellte sich die Frage, inwieweit diese Erhöhung auf die Preise für Milchprodukte überwälzt werden könne. Die Kosten einer allfälligen Nichtüberwälzung hätten nach dem geltenden Milchwirtschaftsbeschluss Bund und Verkehrsmilchproduzenten zu tragen, was zur Folge hätte, dass die Verkehrsmilchproduzenten, soweit sie mehr als 8000 kg Verkehrsmilch pro Abrechnungsperiode abliefern, selbst bei gleichbleibender Produktion, einen Teil der Grundpreiserhöhung nicht realisieren könnten. Um dies zu verhindern, stellte der Zentralverband, wie erwähnt, das Begehren, der Milchwirtschaftsbeschluss 1962 sei entsprechend abzuändern.

Angesichts dieser Zusammenhänge beauftragten wir am 5. November 1963 das Volkswirtschaftsdepartement, die Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 einzuleiten, damit wir beim Entscheid über eine allfällige Erhöhung des Milchgrundpreises das Ergebnis dieser Revision berücksichtigen können.

Wie bereits dargelegt worden ist, stellte der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten auch das Begehren, die Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 sei zeitlich so voranzutreiben, dass die Revisionsvorlage in der Dezember-Session 1963 von beiden Räten verabschiedet werden könne. Dies war uns jedoch nicht möglich. Es wurde daher den Behörden Verschleppung des Revisionsverfahrens vorgeworfen. Insbesondere sei die Zeitnot für eine Behandlung der Vorlage in der Dezember-Session 1963 der eidgenössischen Räte einzig deshalb entstanden, weil die Frage des teuerungsbedingten Kostenausgleichs für die Produzenten mit einer grundlegenden Änderung der bisher für die Berechnung des Arbeitsverdienstes und des Lohnanspruches massgebenden Grundlagen verkoppelt worden sei. Der an sich unbestrittene Tatbestand, dass für die Berglandwirtschaft neben der Gestaltung der Produktenpreise zusätzliche und gezielte Massnahmen zum Ausgleich der erschwerten Existenzbedingungen notwendig seien, werde nun dahin ausgelegt, dass die Dringlichkeit einer Milch-

grundpreiserhöhung wesentlich abgeschwächt werde, wenn man die Talbetriebe für sich allein betrachte und die an den Durchschnittszahlen mitbeteiligten Bergbetriebe kurzerhand herausnehme.

Wir werden im nächsten Abschnitt auf die materielle Berechtigung der sogenannten differenzierten Betrachtungsweise bei der Beurteilung der Angemessenheit von Milchgrundpreiserhöhungen näher eintreten. Hier ist lediglich festzuhalten, dass wir bereits im Zusammenhang mit der Milchgrundpreiserhöhung per 1. November 1961 dieses differenzierte Vorgehen einschlugen und u. a. in unserer Botschaft über den geltenden Milchwirtschaftsbeschluss 1962 vom 1. Juni 1962 begründeten. Daraus ergibt sich, dass die Anwendung der differenzierten Betrachtungsweise bei der Beurteilung von Grundpreiserhöhungen keineswegs neu ist.

Im übrigen ist bezüglich der zeitlichen Behandlung der Revisionsvorlage darauf hinzuweisen, dass die vom Zentralverband verlangte Grundpreiserhöhung untrennbar mit einer Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 verknüpft wurde. Eine Änderung dieses Beschlusses, der auf Artikel 31^{bis}, Absatz 3, Buchstabe b der Bundesverfassung abgestützt ist, erheischt jedoch gemäss Artikel 92 der Bundesverfassung ein vorgängiges Vernehmlassungsverfahren mit den Kantonen und Wirtschaftsverbänden. Hätte man die Vorlage trotzdem für die abschliessende Beratung durch die eidgenössischen Räte in der Dezember-Session 1963 bereitstellen wollen, so hätten die parlamentarischen Kommissionen das Geschäft erst während dieser Session vorbereiten können. Damit wären die gesamte Vorbereitung und die parlamentarische Beratung des Geschäftes unter einen ausserordentlichen Zeitdruck geraten. Unter diesen Umständen beauftragten wir am 5. November 1963 das Volkswirtschaftsdepartement, die Revision so in die Wege zu leiten, dass die materielle Behandlung in den eidgenössischen Räten in der Frühjahrs-Session 1964 erfolgen könne.

Im folgenden ist nun auf die sich im Zusammenhang mit den bäuerlichen Begehren bei der Revision stellenden Fragen näher einzutreten.

3. Die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft

a. Bisherige Einkommensentwicklung

Über die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft geben die Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates, die sich heute auf gegen 700 Betriebe erstrecken, wertvolle Aufschlüsse. Um zunächst über die Entwicklung des bäuerlichen Einkommens zu orientieren, führen wir nachstehend die 3-Jahres-Mittel des Arbeitsverdienstes pro Tag auf, und zwar einerseits für das Mittel aller Buchhaltungsbetriebe und andererseits getrennt nach Tal- und Bergbetrieben.

	Arbeitsverdienst je Männerarbeitstag in Franken		
	Alle Betriebe	Talbetriebe	Bergbetriebe
1955/57	19.97	21.75	14.00
1956/58	21.57	23.75	14.80
1957/59	24.16	26.84	15.99
1958/60	24.43	27.69	15.09
1959/61	24.82	27.77	15.66
1960/62 *	25.60	29.25	16.95
1961/63 *	28.00	31.80	19.00

*) Provisorisch (beruhen z. T. auf Schätzungen).

Die vorstehenden Zahlenreihen zeigen langfristig wesentliche Einkommensverbesserungen. Im Mittel aller Betriebe stieg der Arbeitsverdienst pro Tag von 1955/57 bis 1961/63 um 40 Prozent. Nach 1959 machte sich, als Folge der ungünstigen Jahre 1960 und 1961, allerdings ein Stillstand bemerkbar, dem dann, unter anderem dank umfassenden Preisverbesserungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, eine weitere Erhöhung folgte. Auffällig sind die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Tal- und Bergbetrieben. Bei letzteren ergab sich erst in der neuesten Zeit eine namhafte Verbesserung.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass auch innerhalb der Tal- und der Bergzone namhafte Unterschiede bestehen. Ihre Ursachen sind mannigfaltig; besonders deutlich kommen hier ebenfalls die natürlichen, dann aber auch die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen zum Ausdruck.

b. Ursachen der Einkommensverbesserung

Die beträchtliche allgemeine Einkommensverbesserung der neueren Zeit in der Landwirtschaft ist in erster Linie auf den Produktivitätsfortschritt zurückzuführen. Der Endrohertrag der schweizerischen Landwirtschaft ist im vergangenen Jahrzehnt mengenmässig um ungefähr 20 Prozent gestiegen, gleichzeitig hat aber die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten fast gleich stark abgenommen. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Arbeitsproduktivität von gegen 5 Prozent. Dieser Verbesserung stehen allerdings höhere Investitionen für Maschinen und technische Einrichtungen, also höhere Sachaufwendungen, gegenüber. Der Zuwachs der Gesamtproduktivität ist deshalb entsprechend geringer.

Wesentliche Bedeutung kommt selbstverständlich auch den Preisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Produktionsmittel zu. Nach den Preisindex-Berechnungen des Schweizerischen Bauernsekretariates hat sich das Preisniveau von 1955/57 bis 1961/63 um rund 9 Prozent bei den Produkten und um etwa 17 Prozent für die landwirtschaftlichen Produktionsmittel (mit Einschluss der Löhne für familienfremde Arbeitskräfte) erhöht. Die Landwirtschaft hat ihre

Einkommensverbesserung demnach nicht in erster Linie einer zulasten der Allgemeinheit erfolgten Erhöhung ihrer Produktpreise zu verdanken. Die relative Preiseinbusse bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Vergleich zu den Produktionsmitteln zeigt vielmehr, dass die Landwirtschaft durch die Verhältnisse gezwungen war, einen Teil ihres Produktivitätsgewinnes an die Verbraucher weiterzugeben.

Andererseits sind trotz allem auch die preislichen Verbesserungen nicht zu unterschätzen. Es wurde oben bereits angedeutet, dass der Bund in den vergangenen Jahren umfassende Massnahmen zur unmittelbaren Verbesserung des bäuerlichen Einkommens getroffen hat. Die Veranlassung dazu ergab sich auf Grund der ungunstigen Ertragsverhältnisse in den Jahren 1960 und 1961 sowie aus dem Umstand, dass die Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse zuvor während mehrerer Jahre keine wesentlichen Veränderungen erfahren hatten. Der Katalog der seit 1961 getroffenen Massnahmen umfasst u. a.:

- eine Erhöhung des Brotgetreidepreises (1962),
- Erhöhungen der Speisekartoffelpreise (1961 und 1962),
- Heraufsetzungen der Schlachtviehrichtpreise (1961 und 1962) und
- Verbesserung des Milchgrundpreises (1961 und 1962).

Dazu kommen andere, z. T. mehr indirekte Massnahmen, wie

- die Heraufsetzung der Anbauprämien für Futtergetreide (1961),
- die Überwälzung von 2 Rappen Milchgrundpreis auf die Verkaufspreise von Butter, Käse und Dauermilchwaren im Inland und eine Erhöhung der Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten (1961), was zu einer namhaften Entlastung der Milchrechnung führte, und
- eine Abschwächung der Verlustbeteiligung der Produzenten bei der Milchproduktenverwertung im Milchwirtschaftsbeschluss 1962.

Die beiden letztgenannten Vorkehren milchwirtschaftlicher Natur wirkten sich in einem höheren Erlös für die Verkehrsmilchproduzenten aus.

Speziell hervorheben möchten wir in diesem Zusammenhang die besondern Massnahmen zugunsten der Berglandwirtschaft, so

- das neue Bundesgesetz über die Förderung des Absatzes von Zucht- und Nutztvieh, von Pferden und von Schafwolle (vom 15. Juni 1962), zu dem Motionen beider Räte den Anstoss gegeben haben,
- die Erhöhung der den Rindviehhaltern des Berggebietes ausgerichteten Kostenbeiträge und ihre Ausdehnung auf die Zone I des Viehwirtschaftskatasters per 1. November 1961 und
- die Verbesserung der Familienzulagen an Bergbauern per 1. Juli 1962. Auf den gleichen Zeitpunkt kamen übrigens neu auch die Kleinbauern des Unterlandes in den Genuss dieser Sozialmassnahme.

Alle diese Massnahmen bringen der Landwirtschaft bei voller Auswirkung, zusammen mit andern, hier nicht erwähnten, aber auch weniger umfassenden Vorkehren, insgesamt einen Mehrerlös von rund 240 Millionen Franken im Jahr.

c. Beurteilung der Einkommenslage

Die im Abschnitt über die Einkommensentwicklung angeführten Zahlen betreffend den Arbeitsverdienst erlauben für sich allein kein abschliessendes Urteil über das bäuerliche Einkommen. Diesem Zweck dient der Vergleich mit dem sogenannten paritätischen Lohnanspruch. Die Bemessung des Lohnanspruches wird gegenwärtig, zusammen mit andern Fragen, die mit der Einkommensermittlung und -beurteilung zusammenhängen, von der früher erwähnten wissenschaftlichen Kommission einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Die Kommission hat ihre Arbeiten noch nicht beendet. Auf Grund ihres Zwischenberichtes vom 28. Oktober 1963 ist es indessen möglich, gewisse Änderungen bei der bisherigen Berechnung des paritätischen Lohnanspruches bereits jetzt zu berücksichtigen.

Für die Preisfestsetzung bei den meisten landwirtschaftlichen Erzeugnissen muss hinsichtlich der Kosten- und Ertragsverhältnisse, wie wir in der letzten Zeit immer wieder feststellten, die Lage in den Talbetrieben massgebend sein. Wollte man auf den Gesamtdurchschnitt der Buchhaltungsbetriebe abstellen, so ergäben sich, bedingt durch den Umstand, dass die ungünstigen Erfolgszahlen der Bergbetriebe das Gesamtmittel drücken, für die Talbauern Preise, die über ihren Kosten liegen. Das kann aber nicht der Sinn des Landwirtschaftsgesetzes sein. Mit Preisen, die auf Grund der Lage in den Talbetrieben festgesetzt werden, lassen sich zwar die hohen Kosten der Bergbetriebe nicht decken. Dies wäre aber auch dann nicht der Fall, wenn für die Preisfestsetzung der Gesamtdurchschnitt berücksichtigt würde. Andererseits muss bei Massnahmen, die für das Berggebiet im Vordergrund stehen, nicht etwa das Gesamtmittel, sondern die spezifische Lage der Bergbetriebe massgebend sein. Auf Grund dieser Betrachtungsweise haben die besondern Massnahmen zugunsten der Bergbauern in den letzten Jahren, wie oben dargelegt wurde, einen erheblichen Ausbau erfahren. Auf die März-Session 1964 werden wir Ihnen zudem eine Vorlage unterbreiten, die einen weitem wesentlichen Ausbau der Kostenbeiträge an Rindviehhalter im Berggebiet vorsieht. Dank diesen Vorkehren kann allmählich auch für die Bergbetriebe eine Verminderung ihres starken Einkommensrückstandes erwartet werden. Wir werden den sich hier stellenden speziellen Problemen weiterhin unsere volle Aufmerksamkeit schenken.

Wenn wir im folgenden, im Blick auf die gestellten Preisbegehren, für die Talbetriebe den Arbeitsverdienst mit dem Lohnanspruch vergleichen, so ist dabei zu beachten, dass der Gruppe der Talbetriebe heute der gleiche Lohnanspruch gegenübergestellt wird wie früher dem Mittel aller Buchhaltungsbetriebe. Es ist nun aber nicht ausgeschlossen, dass künftig für die Tal- und Bergbetriebe auf Grund der Abklärungen der wissenschaftlichen Kommission mit unterschiedlichen Lohnansprüchen gerechnet werden muss. Für den nachstehenden Paritätsvergleich wurde indessen nur die von dieser Kommission als unbestritten in Betracht gezogene Änderung in der Berechnung des bisher ein-

heitlichen Lohnanspruches berücksichtigt. Die Gegenüberstellung ergibt für die 3-Jahres-Mittel folgendes Bild:

Paritätsvergleich für die Talbetriebe

	Arbeitsverdienst je Männer- arbeitstag Fr.	Lohnanspruch je Männer- arbeitstag Fr.	Arbeitsverdienst in Prozent des Lohnanspruches
1959/61	27.77	29.10 *	95
1960/62	29.25 *	30.80 *	95
1961/63	31.80 *	32.50 *	98

*) Provisorisch (beruhen z. T. auf Schätzungen).

Die Tabelle zeigt im neuesten 3-Jahres-Mittel für die Talbetriebe einen Fehlbetrag von 70 Rappen je Tag. Wollte man diesen Fehlbetrag nur über den Milchpreis ausgleichen, so wäre eine Grundpreiserhöhung von rund 1 Rappen erforderlich; dabei müsste allerdings die Erhöhung den Produzenten ungeschmälert zukommen.

Der ausgewiesene Fehlbetrag von 70 Rappen darf indessen nicht als endgültig betrachtet werden. Einerseits kann sich beim durchschnittlichen Arbeitsverdienst für die letzten 3 Jahre auf Grund der definitiven Buchhaltungsergebnisse noch eine Änderung ergeben. Andererseits ist zu erwähnen, dass auch die Schätzungen über die Höhe der Lohnansprüche provisorischer Natur sind und dass die von der wissenschaftlichen Kommission vorgesehene und hier berücksichtigte grundsätzliche Änderung in der Berechnung des Lohnanspruches eine minimale Erhöhung darstellen dürfte; so besteht in der Kommission teilweise die Ansicht, es sei eine stärkere Erhöhung gerechtfertigt.

Bei der Würdigung des obigen Paritätsvergleichs ist ferner zu beachten, dass unter den Talbetrieben, insbesondere hinsichtlich der Betriebsgrösse, beträchtliche Einkommensunterschiede bestehen und dass die Zusammensetzung der Buchhaltungsbetriebe aus der Talzone gerade in bezug auf die Betriebsgrösse von jener sämtlicher Talbetriebe wesentlich abweicht. 1959/61 erreichten die im Talgebiet gelegenen Buchhaltungsbetriebe von 5–10 ha Kulturlfläche einen durchschnittlichen Arbeitsverdienst je Männerarbeitstag von 21 Franken 19 Rappen, jene mit 10–15 ha von 26 Franken 35 Rappen und die 15–30-ha-Betriebe einen solchen von 31 Franken 66 Rappen. Unter den Buchhaltungsbetrieben nehmen nun die Talbetriebe mit 10 und mehr ha Kulturlfläche einen Anteil von 70–75 Prozent ein, während andererseits von sämtlichen Talbetrieben mit mehr als 3 ha jene mit über 10 ha nur ca. 40 Prozent erreichen. Die Mehrzahl der Betriebe befindet sich somit in einer Gruppe, die im allgemeinen wesentlich kleinere Arbeitsverdienste erzielt als die grosseren Betriebe. Diesen Feststellungen ist allerdings beizufügen, dass das gesetzliche Erfordernis der rationellen Betriebsführung unter den kleineren Betrieben kaum im gleichen Ausmass wie bei den grösseren Wirtschaftseinheiten erfüllt ist.

Für die Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses ist schliesslich auch die Frage nach der voraussichtlichen weiteren Entwicklung der Einkommensverhältnisse von Bedeutung. Diese Frage muss zwar für heute unbeantwortet bleiben, weil im besondern die künftigen Erträge in der pflanzlichen Produktion unbestimmt sind. Zudem erhoffen wir von den Ihnen mit Botschaft vom 24. Januar 1964 beantragten Massnahmen zur Konjunkturdämpfung und Verteidigung der Kaufkraft des Frankens einen günstigen Einfluss auch auf die Kostenentwicklung, und zwar in dem Sinne, dass mindestens der bisherige Kostenauftrieb eine spürbare Bremsung erfährt. Trotzdem dürfte vorerst noch mit etwas höhern Produktionsmittelpreisen zu rechnen sein.

Aus allen diesen Darlegungen ziehen wir den Schluss, dass heute in den Talbetrieben eine gewisse Einkommensdisparität zu den vergleichbaren Berufsgruppen vorhanden ist. In nächster Zeit dürfte von der Kostenseite her eher noch eine Verschärfung zu erwarten sein. Eine möglichst baldige Behebung des Einkommensrückstandes ist in wirksamer Weise vor allem über eine Erhöhung des Milchgrundpreises möglich. Dabei sind wir der Meinung, dass die Verkehrsmilchproduzenten an den Kosten einer allfälligen Nichtüberwälzung dieser Grundpreiserhöhung auf die Preise für Milchprodukte nicht beteiligt werden sollen. Das wiederum bedingt eine Abänderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962.

Es ist hier nicht der Ort, um die grundsätzliche Frage zu erörtern, auf welche Weise die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft zu verbessern sei. Wir möchten aber der Vollständigkeit halber doch auf unsere Ausführungen im Zweiten Landwirtschaftsbericht vom 29. Dezember 1959 verweisen und erneut feststellen, dass eine einseitige Förderung der Landwirtschaft nur über die Preise nicht in Frage kommen kann; vielmehr ist die Grundlagenverbesserung mit aller Kraft voranzutreiben.

4. Die Produktions- und Absatzverhältnisse von Milch und Milchprodukten

Die Verkehrsmilchproduktion und ihre Verwendung hat sich in den Abrechnungsperioden 1959/60 bis 1962/63 (1. November bis 31. Oktober), denen wir die Schätzungen pro 1963/64 beifügen, wie folgt verändert:

Abrechnungsperiode	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63 *	1963/64 *
	Mio q				
Konsummilch	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8
Joghurt, Milchspezialitäten . .	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Konsum- und Kaffeerahm . . .	1,3	1,5	1,5	1,5	1,6
Butter	6,3	5,3	5,8	6,1	6,7
Käse	7,9	7,9	7,9	8,0	8,3
Dauermilchwaren	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Total Verkehrsmilch	23,3	22,6	23,3	23,7	24,8

* Schätzung

Der für die Abrechnungsperiode 1963/64 geschätzten Verkehrsmilchmenge von 24,8 Mio q lag auch die Berechnung zugrunde, die bei der Ermittlung der Ausgaben des Bundes für die Milchverwertung im Rahmen des Voranschlages 1964 angestellt wurde. Beim heutigen Stand der Dinge kann aber angenommen werden, dass die Verkehrsmilchproduktion dieses Quantum nicht erreichen wird. Daraus dürfte sich auch ein entsprechender Rückgang der Verwertungsverluste ergeben.

Allgemein ist festzuhalten, dass der Gesamtverbrauch von Trinkmilch trotz der Bevölkerungszunahme stagniert, während der Verbrauch von Joghurt, Rahm und anderen Milchspezialitäten erfreulich zunimmt. Produktionsschwankungen innerhalb der Abrechnungsperioden wirken sich erfahrungsgemäss in erster Linie auf die im Inland fabrizierte Buttermenge aus. Die Ausdehnung der Käsefabrikation, unter Hintanstellung der Buttererzeugung, wird weiterhin angestrebt. Wir verweisen in dieser Hinsicht namentlich auf die Erhöhung der Siloverbotzulage ab Winter 1962/63 sowie auf die erneute Erhöhung der Käsefabrikationsmargen ab 1. November 1963.

Der Butterverbrauch war gesamthaft, wie die nachstehenden Angaben der BUTYRA zeigen, 1961/62 im Vergleich zu 1960/61 leicht rückläufig. 1962/63 ist ein Wiederanstieg zu verzeichnen.

Abrechnungsperiode	1959/60	1960/61 Wagen zu 10 t	1961/62	1962/63 *
Total Verbrauch.	3590	3830	3700	3810
Davon:				
Vorzugsbutter	1577	1643	1571	1653
Verbilligte Frischkochbutter	957	1039	1188	1149
Eingesottene Butter	70	211	86	82

* provisorische Zahlen

Bei der Vermarktung von Käse der Unionsorten haben die Exporte laufend zugenommen. Dagegen sind die Inlandverkäufe und die Lieferungen an die Schmelzwerke zurückgegangen; bei den Inlandverkäufen dürfte dies auf die relativ hohen Verkaufspreise zurückzuführen sein, während der Rückgang der Lieferungen an die Schmelzwerke seine Ursache in der Konkurrenzierung des schweizerischen Schmelzkäses durch Erzeugnisse aus Konkurrenzländern haben dürfte, bei denen die Gestehungskosten bedeutend niedriger als für unsern Schmelzkäse sind. Für die Geschäftsjahre 1959/60 bis 1962/63 der Käseunion (Abschluss per 31. Juli) ergeben sich folgende Warenausgänge:

	1959/60	1960/61 Wagen zu 10 t	1961/62	1962/63
Inlandabsatz	1616	1688	1679	1575
Export.	2264	2320	2538	2590
Schmelzrohware.	628	625	610	578
Total	4508	4628	4827	4743

Über den Absatz der einheimischen Weich- und Halbhartkäse orientiert die folgende Tabelle:

	1960	1961	1962	Januar-September	
				1962	1963
	Wagen zu 10 t			Wagen zu 10 t	
Tilsitor vollfett	580	551	524	400	403
Appenzeller	113	130	122	89	110
Weichkäse	341	347	364	247	285
Total	984	1028	1010	736	798

Die Zunahmen der Verkäufe bei diesen Sorten in den ersten 9 Monaten des Jahres 1963 gegenüber der gleichen Zeitperiode des Vorjahres dürften auf die intensivere Marktbearbeitung und den Verbilligungsbeitrag von 2 Rp./kg verarbeitete Milch (nicht überwälzte Grundpreiserhöhung vom 1. November 1962) zurückzuführen sein.

In diesem Zusammenhang interessiert, dass diese Sorten namentlich durch ausländische Produkte preislich stark konkurrenziert werden. Die Käseeinfuhren sind weiterhin gestiegen, insbesondere die Halbhart-Typen aus Frankreich, Holland und Dänemark. Insgesamt betragen die Importe:

	1960	1961	1962	Januar-September	
				1962	1963
	Wagen zu 10 t			Wagen zu 10 t	
Weichkäse	284	244	271	193	214
Hart- und Halbhartkäse	401	503	570	411	509
Total	685	747	841	604	723

Angesichts dieser Verhältnisse beschlossen wir auf den 1. November 1963 verschiedene Massnahmen zur Förderung des Absatzes einheimischer Weich- und Halbhartkäse. So wird u. a. die Milchgrundpreiserhöhung vom 1. November 1962 nach wie vor nicht auf die Konsumentenpreise von Tilsiter-, Appenzeller-, Weich- und halbhartem Spezialkäse überwälzt.

Die jüngste Entwicklung der milchwirtschaftlichen Aussenhandelsbilanz ergibt - in Frischmilch umgerechnet - folgendes Bild:

	1960	1961	1962	Januar-September	
				1962	1963
	Mio q Frischmilch				
Export	8,96	4,18	4,12	2,93	3,06
Import (ohne Butter)	1,08	1,33	1,42	1,00	1,22
Exportüberschuss (ohne Butter)	2,88	2,85	2,70	1,93	1,84

Im Vergleich zum Vorjahr ist auch in den ersten 9 Monaten 1963 erneut ein Rückgang des Exportüberschusses festzustellen. Für Einzelheiten verweisen

wir auf die im Anhang wiedergegebene Tabelle «Milchwirtschaftliche Aussenhandelsbilanz».

Die vorgenannten, zum Teil rückläufigen Absatzmengen bedingen heute schon einen namhaften Verwertungsaufwand. Eine künftige Grundpreiserhöhung wird daher nicht ohne weiteres auf die Preise der Milchprodukte überwälzt werden können, wenn deren Absatz nicht zurückgehen soll. Daher wird im Zusammenhang mit einer künftigen Grundpreiserhöhung eingehend abzuklären sein, inwieweit die Absatzverhältnisse eine Überwälzung der Erhöhung auf die Preise für Milchprodukte erlauben.

5. Die konjunkturpolitische Bedeutung der Überwälzung einer Milchgrundpreiserhöhung auf die Preise für Milchprodukte

Zunächst ist festzuhalten, dass eine Grundpreiserhöhung um 1 Rp./kg bei voller Überwälzung auf die Preise für Milchprodukte ungefähr die folgenden Auswirkungen auf den Landesindex der Konsumentenpreise hat:

	Aufschläge in Rp./kg	Erhöhung des Landesindex der Konsumentenpreise in Punkten *
Milch	+ 1	0,2
Butter	+ 25	0,2
Käse.	+ 12,5	0,1

* bei einem Indexstand von 205 Punkten

Aus dieser Aufstellung folgt, dass der Landesindex der Konsumentenpreise bei einer Grundpreiserhöhung um 1 Rp./kg und deren voller Überwälzung auf die Preise für Milchprodukte ungefähr um 0,5 Punkte steigen würde.

Bekanntlich besteht keine Rechtsgrundlage zur Verbilligung der Konsummilch aus wirtschaftspolitischen Gründen. Grundpreiserhöhungen können somit bei der Konsummilch nicht durch öffentliche Mittel übernommen werden. Dies bedeutet, dass eine Grundpreiserhöhung bei der Konsummilch unausweichlich ihren Niederschlag im Landesindex der Konsumentenpreise findet, dass dieser also entsprechend steigt.

Anders verhalten sich die Dinge bei den Milchprodukten, indem dort nach geltendem Recht Grundpreiserhöhungen grundsätzlich teilweise oder ganz durch öffentliche Mittel übernommen werden können.

Ferner ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass einer Milchgrundpreiserhöhung erfahrungsgemäss eine Erhöhung der Richtpreise für grosses Schlachtvieh und der Stützungspreise für Kälber folgen dürfte. Sie bedeutet u. a. eine Erhöhung der Konsumentenpreise für Fleisch (Rindfleisch, Kalbfleisch und Wurstwaren), die sich bei einer einräppigen Milchgrundpreiserhöhung in einer Steigerung des Landesindex der Konsumentenpreise um 0,2 bis 0,3 Punkte äussern dürfte.

Zählt man die verschiedenen Indexerhöhungen zusammen, so ergibt sich bei einer Milchgrundpreiserhöhung von 1 Rp./kg und deren voller Überwälzung auf die Konsumentenpreise für Milchprodukte insgesamt eine Erhöhung um 0,7 bis 0,8 Punkte. Da es aber nach geltendem Recht grundsätzlich möglich ist, bei Butter und Käse die Grundpreiserhöhung nicht zu überwälzen, besteht an sich eine Möglichkeit, den Index in einem gewissen Umfange zu beeinflussen. Wird in diesem Sinne vorgegangen, so beträgt die gesamte Erhöhung des Indexes nur 0,4 bis 0,5 Punkte; es kann daher eine Erhöhung um 0,3 Punkte vermieden werden.

Grundsätzlich ist jede Massnahme, die zu einer Erhöhung des Landesindex der Konsumentenpreise führt, unerwünscht, da auf diese Weise früher oder später die bekannten Entwicklungen im Lohn- und Preisgefüge ausgelöst werden. Es mag daher auf den ersten Blick naheliegend scheinen, dass die Preiserhöhungen, soweit rechtlich möglich, durch öffentliche Mittel übernommen werden. Es zeigt sich aber, dass auch dieses Vorgehen wegen der Inumlaufsetzung zusätzlicher finanzieller Mittel negative Seiten aufweist, sofern diese Mittel nicht durch die Beschränkung anderweitiger Ausgaben oder die Vermehrung von Einnahmen des Staates kompensiert werden, was jedoch kaum möglich sein dürfte. Konjunkturpolitisch betrachtet ist daher sowohl die Überwälzung einer Grundpreiserhöhung auf die Preise für Milchprodukte wie auch eine Tragung dieser Aufwendungen durch den Bund mit Vor- und Nachteilen behaftet. Beim Entscheid über die in Frage stehende Grundpreiserhöhung werden wir daher auf Grund der Absatzverhältnisse, aber auch der erwähnten konjunkturpolitischen Gesichtspunkte eingehend abzuwägen haben, ob und inwieweit diese auf die Verkaufspreise für Milchprodukte überwälzt werden kann.

6. Die finanziellen Auswirkungen der Nichtüberwälzung einer allfälligen Milchgrundpreiserhöhung auf die Preise für Milchprodukte gemäss Milchwirtschaftsbeschluss 1962

Nach unseren bisherigen Darlegungen ist die Frage, wieweit eine allfällige Grundpreiserhöhung auf die Preise der Milchprodukte überwälzt werden kann, noch offen. Bei Konsummilch, Rahm und Milchspezialitäten ist, wie bereits erwähnt, eine Übernahme der Kosten der Nichtüberwälzung durch öffentliche Mittel mangels Rechtsgrundlage nicht möglich. Im folgenden können wir uns daher darauf beschränken, die Auswirkungen einer Nichtüberwälzung auf die Preise für Milchprodukte darzustellen.

Wird eine Milchgrundpreiserhöhung gewährt und – als extreme Annahme – keine Überwälzung auf die Preise für Butter und Käse vorgenommen, so ergäbe sich gemäss der heutigen Regelung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 bei einer budgetierten Verkehrsmilchmenge von 24,8 Millionen q für die Abrechnungsperiode 1963/64 folgendes Bild:

Grundpreis	47 (heute)	48 Mio Fr.	49	50 Rp./kg
Gesamtaufwand (ohne Kostenbeiträge an das Berggebiet und für Kälbermäster)	144,0	159,3	174,6	189,9
davon:				
Anteil Bund	125,2	131,8	137,5	143,1
Anteil Produzenten	18,8	27,5	37,1	46,8
Anteil der Produzenten je kg sicherstellungspflichtige Verkehrsmilch	1,1	1,6	2,2	2,7
Gegenüber heute erhöht sich der Verlustanteil je kg sicherstellungspflichtige Verkehrsmilch im Vergleich zu einem Grundpreis von 47 Rp. um		0,5	1,1	1,6

Nach Abzug des Verlustanteils betragen die ungefähren Produzentenerlöse bei Verkehrsmilchablieferungen

		Rp./kg		
für die ersten 8000 kg	47,0	48,0	49,0	50,0
für die 8000 kg übersteigenden Mengen	45,9	46,4	46,8	47,3

Dieser Darstellung ist zu entnehmen, dass kleine Verkehrsmilchlieferanten mit Ablieferungen bis zu 8000 kg Milch pro Abrechnungsperiode ungeschmälert in den Genuss einer Grundpreiserhöhung gelangen. Eine Belastung erfahren die Verkehrsmilchproduzenten auf dem 8000 kg übersteigenden Quantum. Da aber jeder dieser Verkehrsmilchproduzenten auch in den Genuss der Freimenge von 8000 kg gelangt, bewegt sich dessen effektiver Erlös zwischen den beiden angegebenen Extremwerten, beispielsweise bei einem Milchgrundpreis von 50 Rp./kg zwischen 47,3 Rappen und 50 Rappen.

Nachstehend soll noch dargestellt werden, welche Mehrbelastungen des Bundes und der Verkehrsmilchproduzenten, aufgeteilt nach Inland- und Exportverlusten, entstehen. Diese betragen:

bei einer Grundpreiserhöhung von 1 Rp./kg:

	Inland	Export Mio Franken	Total
Bund	3,2	3,4	6,6
Produzenten	7,8	0,9	8,7
	11,0	4,3	15,3

bei einer Grundpreiserhöhung von 2 Rp./kg:

	Inland	Export Mio Franken	Total
Bund	5,4	6,9	12,3
Produzenten	16,6	1,7	18,3
	22,0	8,6	30,6

bei einer Grundpreiserhöhung von 3 Rp./kg:

	Inland	Export Mio Franken	Total
Bund	7,6	10,8	17,9
Produzenten	25,4	2,6	28,0
	33,0	12,9	45,9

Daraus ergibt sich, dass die Landwirtschaft bei einer Grundpreiserhöhung von 1 Rp./kg nach Abzug des entstehenden erhöhten Verlustanteiles für die budgetierte Verkehrsmilchmenge von 24,8 Millionen q nur einen effektiven Mehrerlös von 16,1 Millionen Franken erzielen könnte; bei 2 Rp. Grundpreiserhöhung würde der Mehrerlös 31,3 Millionen Franken und bei 3 Rp. 46,4 Millionen Franken betragen. Würde demgegenüber die Landwirtschaft voll in den Genuss der Milchpreiserhöhung gelangen, ergäbe sich je nachdem ein Mehrerlös von 24,8 Millionen Franken, 49,6 Millionen Franken oder 74,4 Millionen Franken. Bei diesem Sachverhalt stellt sich daher die Frage, ob die durch die Nichtüberwälzung auf die Milchprodukte entstehende Mehrbelastung der Produzenten durch den Bund zu übernehmen sei. In unseren bisherigen Darlegungen haben wir die Ansicht vertreten, dass dies der Fall sein soll. Zu diesem Vorgehen bedarf es indessen einer Änderung von Art. 11 des Milchwirtschaftsbeschlusses.

7. Die Stellungnahmen der Kantone und Wirtschaftsverbände

a. Die Stellungnahmen der Kantone

Alle eingegangenen Stellungnahmen betonen die Notwendigkeit einer Einkommensverbesserung der Landwirtschaft. Sie sprechen sich mehrheitlich zugunsten der diesem Zwecke dienenden Änderung von Artikel 11 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 aus. Es wird fast einhellig befürwortet, dass der Bund die als Folge der Nichtüberwälzung einer Milchgrundpreiserhöhung auf die Preise für Milchprodukte entstehenden Verluste allein tragen soll. Die Kantone sprechen sich mehrheitlich auch dahin aus, dass die Änderung von Artikel 11 nicht nur auf die in Frage stehende, sondern auch auf allfällige weitere Grundpreiserhöhungen während der ganzen Geltungsdauer des Bundesbeschlusses Anwendung finden soll. Weniger einheitlich sind die Antworten hinsichtlich der Begrenzung des Verlustanteiles auf maximal 1 Rp./kg. Diese Begrenzung wird

mit Rücksicht auf die Einkommenslage der Landwirtschaft von den meisten Kantonen befürwortet. Zwei vorwiegend im Berggebiet gelegene Kantone beantragen Abschaffung der Verlustbeteiligung durch die Produzenten; drei weitere Stände, worunter zwei landwirtschaftlich orientierte, und ein Bergkanton weisen auf die produktionslenkende Bedeutung der heutigen Ordnung hin und beantragen deren unveränderte Beibehaltung.

b. Die Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände

Diese Stellungnahmen ergeben naturgemäss ein weniger einheitliches Bild. Die Notwendigkeit einer Einkommensverbesserung der Landwirtschaft wird im allgemeinen nicht in Abrede gestellt. Ausser den landwirtschaftlichen Organisationen sprechen sich aber nur eine Arbeitnehmer- und eine Handelsorganisation vorbehaltlos für eine Änderung von Artikel 11 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 aus. Die übrigen Kreise geben zu bedenken, dass eine Änderung von Artikel 11 eine Abschwächung der produktionslenkenden Wirkung der heutigen Ordnung bedeute. Vereinzelt wird auch die Meinung vertreten, eine Milchpreiserhöhung lasse sich nicht rechtfertigen, so dass für eine Revision des Bundesbeschlusses keine Notwendigkeit bestehe.

Die Frage, ob die bei einer Milchgrundpreiserhöhung infolge der Nichtüberwälzung auf die Konsumentenpreise entstehenden Verluste aus Bundesmitteln zu decken seien, wird mehrheitlich, namentlich von Kreisen der Arbeitnehmer und Konsumenten, bejaht; als Begründung wird auf die Absatzlage für Milchprodukte, die Teuerungskämpfung sowie allgemein auf die Rücksichtnahme auf die Konsumenten verwiesen. Demgegenüber vertreten Industrie, Gewerbe und Handel die Auffassung, der Bund sollte durch die Milchrechnung nicht noch mehr belastet werden, woraus folgt, dass Milchpreiserhöhungen im Inland voll auf die Konsumenten zu übertragen sind.

Für die Abänderung von Artikel 11 empfehlen die befragten Kreise mehrheitlich eine Regelung, welche für alle während der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses möglicherweise eintretenden Grundpreiserhöhungen wirksam ist.

Über die Frage einer Begrenzung des Verlustanteils auf 1 Rappen/kg gehen die Meinungen auseinander. Die der Landwirtschaft nahestehenden Organisationen und einzelne Arbeitnehmer- und Handelsverbände befürworten eine Begrenzung, während die übrigen Organisationen im wesentlichen für die Beibehaltung der bisherigen Regelung eintreten.

8. Empfehlungen der Beratenden Kommission

Aus den Meinungsäusserungen ergibt sich, dass die Notwendigkeit einer Einkommensverbesserung für die Landwirtschaft allgemein anerkannt wird; immerhin wird auch die Auffassung vertreten, dass die zur Diskussion stehende Einkommensverbesserung nicht oder doch nicht ausschliesslich über den Milchpreis erfolgen sollte.

Bei der Frage, ob die Kosten der allfälligen Nichtüberwälzung künftiger Milchgrundpreiserhöhungen auf die Preise für Milchprodukte durch die Bundeskasse zu tragen sind, gehen die Meinungen auseinander. Die Vertreter der Landwirtschaft und der Konsumenten beforworten die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Demgegenüber äussern sich die Vertreter von Industrie, Gewerbe und Handel mehrheitlich dahin, dass die dadurch entstehenden Verwertungsverluste auf keinen Fall einseitig durch den Bund, sondern wie bisher durch Bund und Produzenten gemeinsam zu tragen sind.

Die Kommission ist sodann der Auffassung, dass diese Rechtsgrundlage nicht nur für die in Frage stehende Milchgrundpreiserhöhung, sondern auch für allfällige weitere Erhöhungen während der Geltungsdauer des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 geschaffen werden soll.

Zur Forderung der Landwirtschaft auf Begrenzung des Verlustanteils auf maximal 1 Rappen/kg sprachen sich die landwirtschaftlichen Kommissionsmitglieder und ein Vertreter des Handels positiv aus. Demgegenüber äusserten sich nichtlandwirtschaftliche Mitglieder im Hinblick auf die unerlässliche Produktionslenkung entschieden für die Beibehaltung der heutigen Ordnung.

9. Würdigung und Anträge

Im Abschnitt über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft kamen wir zur Schlussfolgerung, dass in den Talbetrieben, auf die für die Milchgrundpreissetzung abgestellt werden soll, eine Einkommensdisparität zu den vergleichbaren Berufsgruppen vorhanden sei, welche es zu beheben gelte. In wirksamer Weise kann dieser Zustand, wie erwähnt, nur über eine Milchgrundpreiserhöhung geändert werden, wobei die Verkehrsmilchproduzenten an den infolge einer allfälligen Nichtüberwälzung dieser Erhöhung auf die Preise für Milchprodukte entstehenden Kosten nicht beteiligt werden sollen. Das bedeutet, dass wir mit diesem Vorgehen der Einkommensverbesserung gegenüber der Produktionslenkung den Vorrang einräumen. Daraus darf nun aber nicht abgeleitet werden, dass auf die Produktionslenkung verzichtet wird. Trotz der Deckung der zusätzlichen, als Folge der Nichtüberwälzung entstehenden Aufwendungen durch den Bund tragen die Verkehrsmilchproduzenten nach wie vor einen bestimmten Verlustanteil; dieser steigt zudem an, wenn ganz allgemein grössere Verwertungsschwierigkeiten eintreten. Abgesehen davon besteht nach wie vor die Möglichkeit, im Sinne von Artikel 11 des Milchbeschlusses vom 29. September 1958 und Artikel 16 unserer Verordnung vom 30. April 1957 über die Verwertung der Verkehrsmilch¹⁾ die Übernahmepreise für Butter und Käse zum Zwecke der Produktionslenkung so zu ändern, dass die Butterherstellung im Vergleich zur Käsefabrikation noch ungünstiger gestellt wird als heute.

Zur Absatzsituation wurde oben gesagt, dass im Zusammenhang mit einer Grundpreiserhöhung eingehend abzuklären sein werde, inwieweit die Absatzverhältnisse eine Überwälzung dieser Erhöhung auf die Preise für Milchprodukte

¹⁾ AS 1957, 367.

erlauben. Eine Überwälzung im Inland wird je länger je schwieriger, wenn der Absatz der inländischen Milchprodukte mengenmässig erhalten bleiben soll, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Gefahr besteht, dass bei einer Überwälzung vermehrt auf die vor allem preislich günstigeren Importprodukte ausgewichen wird. Eine Überwälzung auf die Exportpreise dürfte aus Konkurrenzgründen schwierig sein. Um trotz dieser Umstände den Verkehrsmilchproduzenten die notwendige Einkommensverbesserung zukommen zu lassen, ist es unerlässlich, dass wir die Rechtsgrundlage erhalten, die aus der Nichtüberwälzung entstehenden Aufwendungen teilweise oder voll auf die Bundeskasse zu übernehmen. Dazu ist, wie bereits mehrfach angedeutet, Artikel 11 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 abzuändern. Die neue Gesetzesbestimmung soll so lauten, dass zusätzlich allgemeine Bundesmittel eingesetzt werden können, wenn sich Milchgrundpreiserhöhungen während der Geltungsdauer des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 bei den Milchprodukten nicht auf die Konsumentenpreise überwälzen lassen. Es kann heute aus naheliegenden Gründen nicht gesagt werden, in welchem Masse wir von dieser neuen Fassung von Artikel 11 Gebrauch machen werden und ob während der Geltungsdauer des Beschlusses weitere Milchgrundpreiserhöhungen notwendig werden; wichtig ist, dass eine Nichtüberwälzung einer Grundpreiserhöhung auf die Milchprodukte in Zukunft nicht zwangsläufig zu einer Mehrbelastung der Produzenten führen muss.

Wir nehmen an dieser Stelle auch noch zur Forderung der Milchproduzenten Stellung, wonach künftig ihr Verlustanteil inkl. Werbeabgabe von 0,1 Rappen/kg den Betrag von total 1 Rappen/kg nicht übersteigen dürfe. Auf diese Forderung können wir nicht eintreten. Wollte man dem Begehren entsprechen, so wären auch noch die Artikel 2, 3 und 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 in entsprechendem Sinne zu revidieren. Eine solche Korrektur musste insbesondere auch die produktionslenkende Wirkung der Bestimmungen dieser Artikel auf ein nicht verantwortbares Minimum herabdrücken. Die Höhe des künftigen Verlustanteils wird sich daher nach wie vor nach den jeweiligen Verwertungsverhältnissen richten.

Sodann ist auch die Forderung, die Änderung von Artikel 11 sei rückwirkend auf den 1. November 1963 in Kraft zu setzen, abzulehnen. Der Grund liegt darin, dass eine rückwirkende Erhöhung des Milchgrundpreises, die bei Konsummilch, Rahm und Milchspezialitäten auf die Konsumenten zu überwälzen ist, gar nicht durchführbar ist.

II. Die Änderung von Artikel 7

Nach dem Milchwirtschaftsbeschluss 1962 werden Kostenbeiträge an berufsmässige Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes ausgerichtet. Im einzelnen bestimmt dieser Artikel:

«Berufsmässigen Kälbermältern ausserhalb des Berggebietes, die zufolge der Abgelegenheit ihres Betriebes für ihre Milchverwertung auf die Kälbermast

angewiesen sind und weder Milch noch Milchprodukte in Verkehr bringen, wird ein Beitrag von je 40 Franken pro Jahr für die ersten 5 Kühe ausgerichtet.»

Aus dieser Bestimmung ergibt sich u. a., dass nur diejenigen Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes in den Genuss eines Beitrages gelangen, die auf die Kälbermast zufolge der Abgelegenheit ihres Betriebes angewiesen sind. Nach Artikel 5, Absatz 1 unserer Verordnung vom 30. April 1963 über die Ausrichtung von Kostenbeiträgen an Rindviehhalter des Berggebietes sowie an berufsmässige Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes gilt das Kriterium der Abgelegenheit des Betriebes heute als erfüllt, wenn der Kälbermäster die Milch wegen zu weiter Entfernung von einer Milchsammelstelle vorwiegend zu Mastzwecken verwendet.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass Artikel 7 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 wegen der genannten Beitragsvoraussetzung unsern vielgestaltigen landwirtschaftlichen Besiedlungs-, Betriebs- und Nutzungsverhältnissen nicht in allen Teilen gerecht zu werden vermag. So musste Landwirten, die seit Jahren, sogar seit Generationen, als eigentliche berufsmässige Kälbermäster tätig sind, die Beitragsberechtigung abgesprochen werden, weil ihre Betriebe im Einzugsgebiet einer Milchsammelstelle liegen und daher nicht als abgelegen gelten können.

Ferner erwies es sich infolge der unterschiedlichen Betriebsverhältnisse als ausserordentlich schwierig, beispielsweise nach Massgabe der Kuhzahl oder der Anzahl gemästeter Kälber ohne Härten berufsmässige und nicht berufsmässige Kälbermäster zu unterscheiden.

Da einerseits der zunehmende Bedarf an Schlachtkälbern nur durch Ergänzungsimporte gedeckt werden kann und andererseits jede Massnahme erwünscht ist, die zur Verminderung der Verkehrsmilchmenge beiträgt, beantragen wir Ihnen, wie wir dies schon bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage Ackermann vom 19. September 1963 ins Auge gefasst haben, auf das Kriterium der Abgelegenheit des Betriebes zu verzichten. Zudem soll auch das bisher geltende Kriterium der Berufsmässigkeit wegen Abgrenzungsschwierigkeiten fallen gelassen werden. Damit sind alle Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes, vorausgesetzt, dass sie während einer vollen Abrechnungsperiode weder Milch noch Milchprodukte in Verkehr bringen, beitragsberechtigt. Durch diese Änderung werden sich die Aufwendungen für die Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes schätzungsweise verdoppeln; in der Abrechnungsperiode 1962/63 beliefen sie sich auf 158 940 Franken.

Hingegen beantragen wir Ihnen, im neuen Artikel 7 ausdrücklich vorzusehen, dass nur diejenigen Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes in den Genuss von Beiträgen kommen, die während einer vollen Abrechnungsperiode weder Milch noch Milchprodukte in Verkehr bringen. Damit soll verhindert werden, dass Kuhhaltern Beiträge ausbezahlt werden, welche aus irgendwelchen Gründen nur vorübergehend, während kurzer Zeit, Kälber mästen und keine Milch in Verkehr bringen.

Bei dieser Gelegenheit beantragen wir Ihnen zudem noch die Aufnahme eines neuen Absatzes 2 in Artikel 7, wonach die Beiträge für die Kälbermäster

ausserhalb des Berggebietes ausschliesslich aus allgemeinen Mitteln des Bundes gedeckt werden. Dies entspricht der bisherigen Praxis. Es handelt sich also lediglich um eine Präzisierung.

III. Inkrafttreten

Gemäss Ziffer II des Beschlussesentwurfes beantragen wir Ihnen, die Bestimmung des Zeitpunktes des Inkrafttretens dieses Beschlusses sei dem Bundesrat zu überlassen.

Der abgeänderte Artikel 7 soll aus praktischen Gründen rückwirkend, und zwar auf den 1. November 1968, in Kraft gesetzt werden. Damit wird es möglich sein, die Kostenbeiträge an die Kälbermäster ausserhalb des Berggebietes bereits für die laufende Abrechnungsperiode auf Grund der neuen Bestimmung auszurichten; auf diese Weise können die Unsicherheiten und unbefriedigenden Auswirkungen der bisherigen Regelung sofort behoben werden.

Dieser Änderungserlass stützt sich wie schon der Milchwirtschaftsbeschluss 1962 auf die Artikel 31^{bis}, Absatz 3, Buchstabe b und 32 der Bundesverfassung.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesbeschluss über die Änderung des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1962 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1962).

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 28. Januar 1964.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Bundesbeschluss

betreffend

Änderung des Bundesbeschlusses über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. Januar 1964,

beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1962¹⁾ über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1962) wird wie folgt geändert:

Art. 7

¹ Kälbermästern ausserhalb des Berggebietes, die während einer Abrechnungsperiode weder Milch noch Milchprodukte in Verkehr bringen, wird ein Beitrag von je 40 Franken pro Jahr für die ersten fünf Kühe ausgerichtet.

Kostenbeiträge
an Kälber-
mäster
ausserhalb
des Berg-
gebietes

² Die entsprechenden Aufwendungen werden ausschliesslich aus allgemeinen Mitteln des Bundes gedeckt.

Art. 11

Soweit ab 1. November 1962 Erhöhungen des Milchgrundpreises bei den Milchprodukten nicht auf die Konsumentenpreise überwältzt werden, können sie aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden.

Erhöhungen
des Milch-
grundpreises
ab 1. November
1962

¹⁾ AS 1962, 1137.

II

Der Bundesrat setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesbeschlusses fest. Er kann Artikel 7 rückwirkend auf 1. November 1968 in Kraft setzen.

Die während der Gültigkeitsdauer der aufgehobenen Bestimmungen eingetretenen Tatsachen sind auch weiterhin nach diesen Vorschriften zu beurteilen.

III

Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.



Milchwirtschaftliche Aussenhandelsbilanz	1937/39	1959	1960	1961	1962	Januar-September	
	Wg.	Wg.	Wg.	Wg.	Wg.	1962 Wg.	1963 Wg.
<i>Export, davon ausgewählte Produkte:</i>							
0402.10: Milchpulver, Kindermehl ¹⁾	128	598	525	505	511	393	355
0402.30: Kondensmilch, sterilisierte Milch . .	619	415	413	552	413	314	351
0404.10/14: Weichkäse	1	11	2	2	2	1	2
0404.28: Hartkäse	1602	2194	2320	2518	2494	1763	1877
0404.30: Schachtel- und Blockkäse	356	655	672	699	632	453	454
Total dieser Exporte ²⁾ in Mio q Frischmilch umgerechnet	2,51	3,80	3,96	4,18	4,12	2,93	3,06
<i>Import, davon ausgewählte Produkte:</i>							
0402.10: Milchpulver, Kindermehl	8	174	211	339	627	417	382
0402.20: Rahm und Rahmpulver	2	31	12	15	27	18	20
0402.30: Kondensmilch	1	610	573	680	429	287	476
0403.10: Butter	138	244	35	600	361	118	38
0404.10/14: Weichkäse	107	276	234	244	271	193	214
0404.22/28: Hartkäse	54	364	401	503	570	411	509
0404.30: Schachtel- und Blockkäse	—	24	35	42	55	40	55
Total dieser Importe, in Mio q Frischmilch umgerechnet	0,63	1,72	1,22	2,83	2,32	1,30	1,32
do., aber ohne Butter	0,29	1,11	1,08	1,33	1,42	1,00	1,22
<i>Exportüberschuss, in Mio q Frischmilch umgerechnet</i>							
do., aber ohne Butter	1,88	2,08	2,74	1,35	1,80	1,63	1,74
do., aber ohne Butter	2,22	2,69	2,88	2,85	2,70	1,93	1,84

¹⁾ Kindermehl figuriert im neuen Zolltarif nicht mehr unter Milchpulver (0402.10), sondern unter 1902.01.

²⁾ Ohne Lieferungen an Hilfswerke (seit 1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Änderung des Bundesbeschlusses über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Vom 28. Januar 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8893
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.02.1964
Date	
Data	
Seite	273-297
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 412

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.