8775

Erster 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)

(Vom 7. Mai 1963)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Ersten Bericht über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses (zurzeit Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention, nachfolgend Käseunion genannt) zu unterbreiten.

I. Einleitung

Beim Erlass des Beschlusses der Bundesversanmlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29. September 1953 (AS 1953, 1109), einer Ausführungsverordnung zum Landwirtschaftsgesetz, wurde der Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» nur provisorisch in Kraft gesetzt. Dieser Vorbehalt stand mit den gegenüber der Käseunion immer wieder vorgebrachten Kritiken im Zusammenhang. Gleichzeitig wurde vom Nationalrat folgendes Postulat angenommen:

Der Bundesrat wird eingeladen, ein Gutachten einzuholen und der Bundesversammlung Bericht zu erstatten:

- 1. über die Tätigkeit der Schweizerischen Käseunion AG;
- über die Möglichkeit, die bisherige Quotenordnung der Schweizerischen Käseunion AG periodisch an die wechselnden Verhältnisse anzupassen und den Eintritt neuer Käsehandelsfirmen zu erleichtern, ohne dadurch die Milchverwertung zu den vom Bundesrat festgesetzten Preisen irgendwie zu stören;

 über die Zweckmässigkeit der Schaffung einer öffentlichrechtlichen Genossenschaft, die die bisherigen Funktionen der Schweizerischen Käseunion AG zu übernehmen hätte.

Nach eingehenden Abklärungen unterbreiteten wir Ihnen am 5. Februar 1957 eine Botschaft¹), worin wir eine Revision des Abschnittes «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vorschlugen.

Am 27. Juni 1957 erhoben die Räte die von uns vorgeschlagenen Bestimmungen mit einigen Änderungen zu ihrem Beschluss (AS 1957, 571). Der in Frage stehende Abschnitt trat am 1. August 1957 in Kraft und gilt bis 31. Juli 1968. Da, wie noch dargelegt werden wird, mit dieser neuen Käsemarktordnung in verschiedener Beziehung Neuland betreten wurde, war es gegeben, dass Sie uns in Artikel 14b des Milchbeschlusses beauftragten, Ihnen über die Tätigkeit der Käseunion 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.

Grundsätzlich hätten wir Ihnen den vorliegenden Bericht, wie im Milchbeschluss vorgesehen, auf die Dezembersession 1962 unterbreiten können. Wir legten aber Wert darauf, Ihnen darin auch die Ergebnisse der zweiten Quotenrevision bekanntzugeben. Diese liegen erst seit kurzem vor. Wir glaubten daher, die eingetretene Verzögerung der Berichterstattung verantworten zu können.

Zunächst lassen wir eine kurze Zusammenfassung über die Hauptpunkte der Revision von 1957 folgen, woran dann die Darstellung über die Tätigkeit der Käseunion während der vergangenen fünf Jahre anschliesst. In einem letzten Kapitel werden wir uns zur Frage einer künftigen Revision der Käsemarktordnung äussern.

II. Hauptpunkte der Revision vom 27. Juni 1957

1. Allgemeines

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei der Revision des Milchbeschlusses vom 27. Juni 1957 die Schaffung einer öffentlichrechtlichen Genossenschaft ausdrücklich abgelehnt wurde; die Käseunion blieb als privatrechtliche gemeinsame Organisation der an der Käsevermarktung beteiligten Verbände und Firmen bestehen. Sie ist in der Form einer Doppelgesellschaft organisiert, nämlich als Aktiengesellschaft «Schweizerische Käseunion AG» und als einfache Gesellschaft «Schweizerische Käsekonvention». Bezüglich der Gründe, die zur Wahl dieser Doppelgesellschaft führten, verweisen wir auf unsere Ausführungen in der erwähnten Botschaft vom 5. Februar 1957.

¹) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953; BBl 1957, I, 413.

Dieser privatrechtlichen Organisation übertrug der Gesetzgeber gewisse öffentlichrechtliche Aufgaben, welche in Artikel 12 des Milchbeschlusses näher umschrieben sind. So haben die an der gemeinsamen Organisation Beteiligten alle geeigneten Massnahmen zu treffen:

- a. zur Förderung der Käsequalität;
- b. zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Käse sowie zur Erhaltung und Steigerung des Käseabsatzes im In- und Ausland zu Preisen, die nach Möglichkeit Gewähr bieten für eine Käseverwertung entsprechend dem vom Bundesrat festgesetzten Milchgrundpreis;
- c. zur Förderung der Herstellung und des Absatzes von Spezialitäten der Alpwirtschaft.

Bei der Revision vom 27. Juni 1957 beschränkte sich aber der Gesetzgeber nicht auf diese allgemeine Umschreibung der öffentlichrechtlichen Aufgaben der Käseunion. Er regelte vielmehr bereits im Milchbeschluss gewisse Fragen der Durchführung dieser Aufgaben, welche in engem Zusammenhang mit den in der Öffentlichkeit gegenüber der Käseunion immer wieder vorgebrachten Kritiken standen. Sie betreffen namentlich die Erleichterung des Eintrittes neuer Mitgliedfirmen sowie die Einführung periodischer Quotenrevisionen zu einer gewissen Anpassung des bisherigen Quotensystems an die effektive Leistungsfähigkeit der einzelnen Handelsfirmen.

In diesem Zusammenhang ist schliesslich noch darauf hinzuweisen, dass in Artikel 14a des revidierten Milchbeschlusses das Beschwerderecht gegen Entscheide der Käseunion, soweit diese die ihr übertragenen öffentlichrechtlichen Aufgaben betreffen, neu geregelt wurde. Dabei sah der Gesetzgeber vor, dass die Entscheide über die wichtigsten Fragen, nämlich diejenigen über die Mitgliedschaft und die Beteiligungsquoten, direkt an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen werden können. Für die übrigen Fälle ist die Abteilung für Landwirtschaft erste Beschwerdeinstanz. Bezüglich des Weiterzuges der Beschwerdeentscheide wurden bei der Revision die allgemeinen Regeln der Artikel 37 und 38 des Milchbeschlusses nicht geändert.

2. Erleichterung des Eintrittes neuer Mitglieder

Vor der Revision des Milchbeschlusses waren die Anforderungen an neu eintretende Firmen, nämlich der Nachweis der Tätigkeit im Käsegrosshandel als Hauptgeschäft (Handel mit Käse, die an die Käseunion ablieferungspflichtig sind, auf eigene Rechnung; Lagerung derselben in eigenen Kellern) zu restriktiv gewesen; sie hatten damit praktisch zu einem numerus clausus der Mitglieder der Käseunion geführt. Bei der Revision des Milchbeschlusses wurde deshalb die Käseunion, wie erwähnt, verpflichtet, Anwärter auf die Mitgliedschaft aufzunehmen, wenn sie die folgenden Bedingungen erfüllen (Art. 12a des Milchbeschlusses):

- a. Verpflichtung zur dauernden Tätigkeit (Einkauf und Verkauf) im Käsegrosshandel;
- b. Vorhandensein der Branchenkenntnisse;
- c. Verfügung über die notwendigen und zweckmässigen Kellerräumlichkeiten;
- d. Gewähr für die Übernahme ganzer Mulchen;
- e. Gewähr für die Erfüllung der kapitalmässigen und übrigen Verpflichtungen als Mitgliedfirma;
- f. rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit von andern Handelsfirmen, die Mitglieder der gemeinsamen Organisation sind;
- g. Verpflichtung, mindestens 30 Prozent, beziehungsweise den vom Bundesrat festgesetzten Prozentsatz ihres Gesamtverkaufes an Emmentaler, nach Abzug der eingewogenen Sekundakäse, zu den Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation selber zu exportieren. Dabei sind exportierte Greyerzer- und Sbrinzkäse in die Exportleistung einzubeziehen und Exporte von Emmentaler-, Greyerzer und Sbrinzkäse nach neu erschlossenen Märkten, die zusätzliche Ausfuhren bewirkten, doppelt anzurechnen.

Gemäss Artikel 12b des revidierten Beschlusses ist neuen Firmen eine Eintrittsquote von 1500 q zuzuteilen, die einer besondern Reserve der Käseunion zu entnehmen sind. Auf die Bedeutung dieser Quoten werden wir im folgenden Abschnitt zurückkommen.

3. Periodische Quotenrevisionen

Einleitend ist bezüglich der Bedeutung der Beteiligungsquoten der Handelsfirmen der Käseunion festzuhalten, dass die Jahresproduktion an Käse der sogenannten Unionssorten (namentlich Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz) auf Grund eines Quotensystems auf die einzelnen Handelsfirmen aufgeteilt wird. Jede Handelsfirma besitzt das Recht, aber auch die Pflicht, den ihrer Quote entsprechenden Teil der Jahresproduktion zu übernehmen.

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 an 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 ist nach dem Wortlaut des Milchbeschlusses per 1. August 1966 vorgesehen.

Nach dem revidierten Milchbeschluss werden bei einer Revision die Quoten der Handelsfirmen vorerst gekürzt; hernach werden die frei gewordenen Quoten

auf Grund von Leistungskriterien neu zugeteilt. Grundsatz ist, dass sämtliche frei gewordenen Quoten neu zuzuteilen sind.

Artikel $12\,d$ des Milchbeschlusses sieht folgende Voraussetzungen für Quotenkürzungen vor:

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

Die infolge von Mehrabgaben in obligatorischen Lagerverschiebungen frei gewordenen Quoten werden vorab denjenigen Firmen zugeteilt, die die entsprechenden Mehrübernahmen in diesen Verschiebungen aufweisen. Die übrigen frei gewordenen Quoten erhalten gemäss Artikel 12e des Milchbeschlusses diejenigen Firmen, welche sich im Verkauf im In- und Ausland als besonders initiativ und leistungsfähig erwiesen haben oder die ihr quotenmässiges Warenanrecht regelmässig voll ausgenützt oder überschritten haben; es sollen jedoch nur Firmen in den Genuss einer Quotenerhöhung kommen, welche die Verkaufsbedingungen der Käseunion eingehalten haben.

Diese Grundsätze der Durchführung der periodischen Quotenrevisionen 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- und 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. im Export neue Märkte erschlossen hat,
- d. allgemein im In- und Ausland überdurchschnittliche Verkäufe aufweist, oder
- e. sich über eine sonstige besondere Initiative und Leistungsfähigkeit ausweist.

4. Freiwillige Lagerverschiebungen

Die Warenverschiebungen von Firma zu Firma, ohne Zwang seitens der Käseunion, werden als freiwillige Lagerverschiebungen bezeichnet. Damit soll erreicht werden, dass der Käse dorthin gelangt, wo er am besten zu verwerten ist und wo sich möglichst gute Preise erzielen lassen. Das reibungslose Funktionieren dieser Lagerverschiebungen liegt somit im gesamtwirtschaftlichen Interesse.

Aus diesem Grunde enthält Artikel 12f des Milchbeschlusses den Auftrag an die Käseunion, freiwillige Lagerverschiebungen vorzusehen. Von Bedeutung ist dabei namentlich, dass Abgaben von Ware in die freiwillige Lagerverschiebung grundsätzlich zu keiner Reduktion der Beteiligungsquote führen dürfen. Hingegen überliess der Gesetzgeber die Regelung der Margenteilung bei freiwilligen Lagerverschiebungen den daran beteiligten Firmen, in der Meinung, dass Missbräuche bei dieser Margenteilung in Zukunft weniger vorkämen als früher, da die Firmen die Möglichkeit besitzen würden, sich bei der Käseunion für Ware aus obligatorischen Lagerverschiebungen zu melden. Zudem sei es mit dem besten Willen nicht möglich, für alle Fälle gleichlautende und verpflichtende Normen für eine Margenteilung bei freiwilliger Lagerverschiebung festzusetzen, weil die Voraussetzungen nicht immer die gleichen seien.

5. Obligatorische Lagerverschiebungen

Der Gesetzgeber war bei der Revision der Käsemarktordnung im Jahre 1957 der Auffassung, dass die freiwillige Lagerverschiebung allein für eine fristgerechte und bestmögliche Verwertung des Käses nicht Gewähr bieten könne. Die freiwillige Lagerverschiebung spielt nämlich nur dann, wenn die Firmen auch bereit sind, die von ihnen nicht benötigte Ware abzugeben, und zwar bevor sich die betreffende Partie zum Nachteil der Verwertungsmöglichkeiten qualitativ verändert hat. Zur Ergänzung der freiwilligen Lagerverschiebungen übertrug er daher der Käseunion in Artikel 12f des Milchbeschlusses den Auftrag, auch obligatorische Lagerverschiebungen vorzusehen. Diese können in zwei Arten vorkommen. Die Käseunion kann einerseits bestimmte Partien des für sie eingekauften Käses bei einer Handelsfirma abrufen und einer andern zuteilen, sofern die angegangene Firma nicht erklärt, diese Partien für den eigenen Verkauf reserviert zu haben und damit auch das finanzielle Risiko für die Verwertung übernimmt. Andererseits hat eine Handelsfirma in ihrem Kundenkreis nicht absetzbare Ware rechtzeitig der Käseunion zur Verwertung durch eine andere Handelsfirma anzubieten, ansonst sie die Verwertung dieser Partien zu ihren Lasten vorzunehmen hat. Daraus sich ergebende Verwertungsverluste hat jedoch eine Handelsfirma nur in dem Umfang zu tragen, als ihre Liquidationsverkäufe und Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie, nach Abzug der eingewogenen Sekundaware, den Durchschnitt sämtlicher Handelsfirmen, bezogen auf die gleiche Käsesorte und ein ganzes Geschäftsjahr der Käseunion, überschreiten.

6. Beschränkung der Mulchenübernahme

Der Gesetzgeber war bei der Revision der Käsemarktordnung im Jahre 1957 der Auffassung, dass der Nutzen der Zulassung neuer Firmen, der Quotenrevisionen und der Lagerverschiebungen erst dann voll zur Geltung komme, wenn die Handelsfirmen nicht wesentlich mehr Mulchen (Jahresproduktion einer Käserei) übernehmen können, als ihren eigenen Verkaufsleistungen entspreche. Deshalb wurde in Artikel 12g des Milchbeschlusses bestimmt, dass eine Handelsfirma für sich keine neuen Mulchen mehr erwerben dürfe, wenn sie sich schon solche in der Höhe ihres nach Beteiligungsquote errechneten Warenanrechts zuzüglich 20 Prozent vertraglich gesichert hat. Weiter wurde festgelegt, dass bei jeder Quotenrevision Handelsfirmen mit Mulchen, die mehr ausmachen als das auf Grund der neuen Beteiligungsquote errechnete Warenanrecht zuzüglich 20 Prozent, auf die über das zulässige Mass hinausgehenden Mulchen sofort zu verzichten haben.

Für Handelsfirmen mit einer Beteiligungsquote bis zu 3000 q betragen die Zuschläge in Berücksichtigung der bei ihnen bestehenden besondern Verhältnisse 30 Prozent.

Mit dieser Beschränkung der Mulchenübernahme wurde ferner erreicht, dass auf Anderungen an der bisherigen Ausgestaltung des Mulchenschutzes verzichtet werden konnte. Dieser Mulchenschutz besteht darin, dass Käsereien verpflichtet werden können, ihre Mulchen immer wieder dem gleichen Käsehändler zu übergeben, solange keine triftigen Gründe dagegen vorliegen. Im Interesse der Qualitätsförderung soll ein Käsehändler bei fachgerechter Klassierung der Käse bei der Annahme nicht befürchten müssen, die betreffende Käserei als Lieferanten zu verlieren.

7. Haftbarkeit der Beteiligten für die Risiken des Käsegeschäftes

Ein weiterer Punkt, der vor der Revision der Käsemarktordnung kritisiert wurde, betraf die mangelnde Haftung der Beteiligten für die Risiken des Käsegeschäftes. Es wurde geltend gemacht, vor der Gründung der Käseunion im Jahre 1914 hätten die Käser, die Käsehändler und zudem auch die Milchlieferanten für alles, was mit ihrem Käse geschah, die volle Verantwortung tragen müssen. Die weitgehende Ausschaltung des finanziellen Risikos sei eine unglückliche Auswirkung der gemeinsamen Organisation, indem an die Stelle des kommerziellen zu sehr ein verwaltungsmässiges Denken getreten sei. Es müsse deshalb erneut eine vermehrte Risikotragung durch die Beteiligten in den Vordergrund gestellt werden. Aus diesen Gründen erhielt die Käseunion vom Gesetzgeber im Jahre 1957 den Auftrag, im Rahmen der Förderung der Käsequalität insbesondere auch für eine angemessene, sachlich gebotene finanzielle Beteiligung der Milchproduzenten, der Käser und der Käsehändler an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäftes zu sorgen (Art.12h des Milchbeschlusses).

III. Durchführung und kritische Würdigung der neuen Käsemarktordnung von 1957

Im folgenden wird dargelegt, welches die Auswirkungen der einzelnen Bestimmungen der neuen Käsemarktordnung waren, ob und inwiefern sie sich in der Praxis bewährt oder nicht bewährt haben. Die Behandlung erfolgt artikelweise, soweit dies in Anbetracht der Komplexität der Materie möglich ist. Die Unterlagen sind zum Teil von der Käseunion beschafft worden, welche im übrigen auch zu verschiedenen Fragen grundsätzlich Stellung zu nehmen hatte.

1. Aufnahme neuer Mitglieder (Art. 12 a Milchbeschluss)

Nach Angaben der gemeinsamen Organisation waren im Juni 1957, das heisst vor Inkrafttreten der neuen Ordnung, 65 Käsehandelsfirmen Mitglieder der Käseunion; per 1. August 1962 betrug der Mitgliederbestand 74 Handelsfirmen. Es wurden indessen seit Inkrafttreten der heutigen Ordnung 64 Gesuche um Aufnahme in die Käseunion eingereicht. 38 Eintrittsbegehren, welche mehrheitlich von Inlandkäsegrossisten gestellt wurden, sind in der Folge zurückgezogen worden. Durch Entscheid der Käseunion wurden 10 Firmen auf ihr Gesuch hin aufgenommen, während 15 weitere Gesuche abgelehnt wurden und zwar waren 2 zu spät, das heisst nicht entsprechend den Bestimmungen von Artikel 12a, Absatz 3 des Milchbeschlusses eingereicht worden (Anmeldefrist). Die restlichen 13 Abweisungen wurden wie folgt begründet: Eine Firma erfüllte die Bedingungen gemäss Artikel 12a, Absatz 1. Buchstabe b des Milchbeschlusses (Vorhandensein der Branchenkenntnisse) nicht; einer weiteren Firma fehlten die Voraussetzungen gemäss Artikel 12a, Absatz 1, Buchstabe e des Milchbeschlusses (Gewähr für die Erfüllung der kapitalmässigen und andern Verpflichtungen als Mitgliedfirma); 8 Gesuchsteller genügten der Bestimmung von Artikel 12a, Absatz 1, Buchstabe f des Milchbeschlusses (rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit von andern Handelsfirmen, die Mitglieder der gemeinsamen Organisation sind) nicht. Drei weitere Gesuche wurden unter Hinweis auf eine wirtschaftliche Abhängigkeit von einem Inlandkäsegrossisten abgelehnt. Ein Gesuch wurde wegen Abreise ins Ausland hinfällig.

Von den 15 abgewiesenen Anwärtern rekurrierten 6 an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Dieses schützte 3 Beschwerden; 2 wurden abgewiesen und nicht weitergezogen. Ein Rekurrent zog sein Gesuch zurück.

Daraus ergibt sich, dass seit 1957 insgesamt 13 Firmen neu in die gemeinsame Organisation aufgenommen wurden. Unter diesen neu aufgenommenen Firmen zählt man nach Angaben der Käseunion 4 ehemalige Inlandkäsegrossisten (Ristornohändler), 3 Grossverteilerorganisationen und 6 weitere Firmen. Auf Grund der bisherigen Darlegungen würde sich der Mitgliederbestand der Käseunion auf 78 belaufen. Infolge Übernahme von Aktiven und Passiven von 4 Firmen durch andere Mitgliedfirmen der Käseunion umfasst diese heute, wie einleitend bemerkt, noch 74 Mitgliedfirmen.

In ihrer grundsätzlichen Stellungnahme zu Artikel 12a des Milchbeschlusses wies die Käseunion auf die Problematik hin, die darin bestehe, dass die Aufnahme neuer Mitglieder auch dann erfolgen müsse, wenn hiezu vom Gesichtspunkt einer rationellen Käsevermarktung aus kein Bedürfnis bestehe. Eine Vergrösserung der Zahl der Käsehandelsfirmen bewirke bei einer gegebenen Menge Käse eine Aufsplitterung des Warenvolumens in kleinere und zahlreichere Einheiten. Es entstünden höhere Unkosten für Frachten und Kontrollen und so weiter; ferner würden Globallieferungen, wie Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie, komplizierter und unrationeller. Angesichts der Konzentrationstendenzen beim Käsehandel in unseren Abnehmerländern sei die Zahl der Käsehandelsfirmen auch ohne Neueintritte bereits eher zu gross als zu klein.

Vom rein wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, erscheint eine vermehrte Zusammenarbeit unter den Handelsfirmen oder eine Verminderung der Mitgliedzahl zweckmässiger als die tatsächlich erfolgte Zunahme derselben. Wir verkennen im übrigen auch nicht, dass das Auftreten neuer Firmen mindestens kurzfristig zur weitern Intensivierung des heute ohnehin schon regen Wettbewerbs führen kann und in dieser Weise einen zusätzlichen Preisdruck auszuüben imstande ist. Ein gewisser Gegensatz zwischen den gesetzlichen Aufnahmebedingungen und den Anforderungen an ein möglichst wirtschaftliches Funktionieren der Käseunion ist demzufolge nicht von der Hand zu weisen. Andererseits war es anlässlich der Revision 1957 der eindeutige Wille des Gesetzgebers, dass künftig Eintrittsgesuche nicht unter Hinweis auf ein mangelndes Bedürfnis abgelehnt werden könnten. Allerdings war zu jenem Zeitpunkt nicht vorauszusehen, wie viele Neueintritte erfolgen würden. Unter Würdigung der angeführten Umstände sind wir jedoch nach wie vor der Auffassung, dass bei Erfüllung gewisser, vom Gesetzgeber zu nennenden Minimalbedingungen die Möglichkeit für Neueintritte in die gemeinsame Organisation gegeben sein muss. Es wird einer genauen Prüfung zu überlassen sein, wie die Aufnahmebedingungen in einer revidierten Käsemarktordnung ausgestaltet sein sollen, damit sich die erwähnten Mängel der heutigen Ordnung weitgehend vermeiden lassen. Eine Rückkehr zum früheren numerus clausus oder die Einführung einer Bedürfnisklausel kann allerdings nicht in Frage kommen.

Im übrigen geben die in Artikel 12a des Milchbeschlusses enthaltenen einzelnen Aufnahmebedingungen mit Ausnahme der Exportverpflichtung (Abs.1, Buchstabe g) grundsätzlich zu keinen weitern Bemerkungen Anlass. Nach dieser Bestimmung werden die Handelsfirmen verpflichtet, im Grosshandel mit Emmentalerkäse mindestens 30 Prozent, beziehungsweise den vom Bundesrat festgesetzten Prozentsatz ihres Gesamtverkaufes an Emmentaler, nach Abzug der eingewogenen Sekundakäse, zu den Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation selber zu exportieren, wobei exportierte Greyerzerund Sbrinzkäse in die Exportleistung einzubeziehen sind und Exporte nach neu erschlossenen Märkten, welche zusätzliche Ausfuhren bewirkten, doppelt angerechnet werden.

Es stellt sich nun die Frage, ob das in dieser Exportverpflichtung enthaltene Leistungsprinzip volkswirtschaftlich nachteilige Auswirkungen hat. Wir denken dabei vor allem an die Möglichkeit, dass neu aufgenommene Handelsfirmen unter Umständen gezwungen sind, einen Teil ihrer Exporte nötigenfalls mittels Preisunterbietungen zu bewerkstelligen, damit sie diese Verpflichtung einhalten können.

Das gleiche Problem stellt sich aber auch in bezug auf die bisherigen Handelsfirmen, da nach der geltenden Ordnung die Quoten von Firmen, die diese Exportverpflichtung nicht erfüllen, entweder ganz verfallen oder in einem gewissen Umfang gekürzt werden (Art. 12c, Abs. 1, Buchstabe a und Art. 12d, Abs. 1, Buchstabe d des Milchbeschlusses).

Bei der Beurteilung dieser Frage ist zwischen den Auswirkungen in bezug auf die Mitgliedschaft bei der Käseunion einerseits und denjenigen auf die Quoten der Mitgliedfirma andererseits zu unterscheiden.

Was die Auswirkungen auf die Mitgliedschaft betrifft, ist festzuhalten, dass gemäss Artikel 12c, Absatz 1, Buchstabe a des Milchbeschlusses eine Firma erst dann der Mitgliedschaft bei der Käseunion verlustig geht, wenn sie während zweier aufeinanderfolgender vierjähriger Revisionsperioden den vorgeschriebenen Mindestexport nicht erreicht. Dieser Exportzwang verteilt sich also auf eine relativ lange Zeitspanne, so dass es einer Firma, die in einzelnen Jahren den Mindestexport nicht erreicht, dennoch möglich sein sollte, den vorgeschriebenen Prozentsatz in den beiden vierjährigen Perioden zu erreichen. Wir glauben daher, dass der in dieser Exportverpflichtung enthaltene Leistungszwang im allgemeinen nicht so stark ist, dass er negative Auswirkungen auf die Einhaltung der Preise haben kann.

In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass dem Exportgeschäft der Käseunion neben dem Verkauf im Inland auch in Zukunft grösste Bedeutung beigemessen werden muss. Es ist daher gerechtfertigt, den Mitgliedern dieser Organisation eine gewisse minimale Exportverpflichtung aufzuerlegen. Darin unterscheiden sie sich neben andern Merkmalen vom sogenannten Inlandkäsegrosshandel oder Ristornohandel, welcher nicht exportiert.

Aus diesen Erwägungen kommen wir zum Ergebnis, dass unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen auf die Mitgliedschaft bei der Käseunion heute nicht an eine Aufhebung dieser Exportverpflichtung zu denken ist. Auch die übrigen Aufnahmebedingungen sollen vorerst unverändert beibehalten werden, bis die oben erwähnte Prüfung über diesen Fragenkomplex abgeschlossen ist.

Auf die Auswirkungen der Exportverpflichtung im Zusammenhang mit den Quotenrevisionen werden wir unten zurückkommen.

2. Quotenreserve (Art. 12b Milchbeschluss)

Von der gemäss diesem Artikel gebildeten Quotenreserve wurden zunächst die Zuteilungen von je 1500 q Eintrittsquote an die neu eintretenden Firmen vorgenommen, wozu 19 500 q benötigt wurden. Ausserdem machten sämtliche

10 in Frage kommenden Firmen von der Bestimmung in Artikel 12b, Absatz 6 des Milchbeschlusses Gebrauch, wonach sie eine Erhöhung ihrer bisher kleineren Quote auf 1500 q verlangen konnten; dafür wurden 4149 q gebraucht.

Zu der im Artikel 12b, Absatz 5 des Milchbeschlusses vorgesehenen Eintrittsquote, beziehungsweise der Möglichkeit bestehender Handelsfirmen, gemäss Absatz 6 dieses Artikels eine Erhöhung auf 1500 q zu erhalten, sind die folgenden Bemerkungen zu machen. Einerseits ist diese Regelung gegenüber früher sicher als Fortschritt zu werten, andererseits ist aber eine Quote von nur 1500 q ein relativ kleines Quantum, namentlich wenn man bedenkt, dass auch diese Firmen, sofern sie mit Emmentaler handeln, eine Exportverpflichtung haben, welche ihrerseits die Schaffung einer entsprechenden Absatzorganisation im Ausland notwendig macht. Dazu kommt, dass es für eine neu eingetretene Firma unter Umständen schwierig ist, zusätzliche und ihren Bedürfnissen entsprechende Ware in freiwilliger und obligatorischer Lagerverschiebung zu erhalten. Es stellt sich uns daher die Frage, ob aus diesen Gründen eine Abänderung der Bestimmung vorzusehen sei. Wenn wir heute von einem solchen Antrag absehen, so deshalb, weil das Problem nicht für sich allein gelöst werden kann, sondern eng mit einer neuen Gesamtordnung zusammenhängt.

Neben der Honorierung der neu eintretenden Firmen und der Aufbesserung der Quoten jener Firmen, die bisher nicht 1500 q Quote hatten, diente die Quotenreserve vorübergehend auch bei den Massnahmen im Zusammenhang mit den Quotenrevisionen; diesbezügliche Ausführungen folgen später.

Zusammenfassend halten wir fest, dass am Wortlaut von Artikel 12b des Milchbeschlusses im heutigen Zeitpunkt nichts zu ändern ist.

3. Verfall der Beteiligungsquote (Art. 12c Milchbeschluss)

In Artikel 12c, Absatz 1, Buchstaben a und b des Milchbeschlusses sind zwei der Bedingungen umschrieben, welche den Verfall der Beteiligungsquote einer Handelsfirma zur Folge haben; dies ist dann der Fall, wenn eine Firma während zweier aufeinanderfolgender vierjähriger Revisionsperioden die bereits mehrmals genannte Exportverpflichtung (Art. 12a, Abs. 1, Buchstabe g des Milchbeschlusses) nicht erfüllt oder in der gleichen Zeit durchschnittlich nicht mindestens 50 Prozent des Warenanrechts selber verkauft, wobei die in freiwilliger Lagerverschiebung abgegebene Ware nicht als selber verkauft gilt. Diese Bestimmungen konnten sich seit dem Inkrafttreten der Käsemarktordnung 1957 noch nicht auswirken, da seither erst eine vierjährige Revisionsperiode abgelaufen ist.

Nach Angabe der Käseunion trat auch der in Artikel 12c, Absatz 1, Buchstabe c erwähnte Fall nicht ein, wonach die Beteiligungsquote einer Firma verfällt, weil die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft gemäss Artikel 12a, Absatz 1, Buchstaben a bis f des Milchbeschlusses nicht mehr erfüllt sind.

Wir möchten an dieser Stelle noch besonders betonen, dass die Bestimmungen über den Verfall der Beteiligungsquoten sowohl für bisherige als auch für neue Mitgliedfirmen der Käseunion gelten.

Da keine Beteiligungsquote verfiel, kam Artikel 12c, Absatz 2 des Milchbeschlusses, welcher die Frage regelt, wie diese Quote andern Firmen wiederum zuzuteilen ist, nicht zur Anwendung. Nach Angabe der Käseunion hat auch kein Mitglied auf seine Beteiligungsquote zugunsten der Quotenreserve verzichtet (Art.12c, Abs.3 des Milchbeschlusess).

Von der in Artikel 12c, Absatz 4 des Milchbeschlusses genannten Möglichkeit der Übernahme von Aktiven und Passiven einer bisher rechtlich und wirtschaftlich unabhängigen Mitgliedfirma durch eine andere Firma wurde seit 1957 in vier Fällen Gebrauch gemacht; es schieden auf diese Art vier Firmen mit Quoten von rund 1600 q bis 4400 q aus der gemeinsamen Organisation aus.

Nach dem Gesagten erübrigen sich nähere Ausführungen zu Artikel 12c, Absatz 5 und Absatz 6 des Milchbeschlusses, welche das formelle Vorgehen beim Entscheid über einen Quotenverfall bzw. den Wiedereintritt einer Firma, deren Quote verfallen war, in die gemeinsame Organisation regeln.

Gesamthaft kommen wir zur Auffassung, dass Artikel 12c des Milchbeschlusses nicht zu ändern ist.

4. Quotenrevisionen (Art. 12d und 12e Milchbeschluss)

a. Allgemeines

Es wurde bereits in der Einleitung darauf hingewiesen, dass die periodischen Quotenrevisionen zu den zentralen Neuerungen der geltenden Käsemarktordnung gehören. Nach dem Wortlaut des Milchbeschlusses waren erstmals per 1. August 1958 und hernach in Abständen von jeweils vier Jahren Quotenrevisionen durchzuführen.

Durch die Bestimmungen von Artikel 12d 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.

Im Gegensatz zum Vorgehen bei den Quotenkürzungen hat man sich bei Artikel 12e des Milchbeschlusses bewusst darauf beschränkt, nur die für eine Quotenerhöhung massgebenden Grundsätze zu nennen, um damit die für die praktische Durchführung gebotene Beweglichkeit zu bewahren. Mit der Durch-

führung der Quotenerhöhungen im einzelnen hatte sich die in Artikel 12e, Absatz 4 des Milchbeschlusses vorgesehene Quotenkommission zu befassen, welche von Herrn Nationalrat Hackhofer präsidiert wird und aus insgesamt dreizehn, mehrheitlich von der Käseunion unabhängigen Mitgliedern besteht. Ihr kommt die Aufgabe zu, die auf Grund der Bestimmungen von Artikel 12d des Milchbeschlusses frei werdenden Quoten, soweit sie nicht bereits durch die Käseunion wieder zugeteilt werden können, den Handelsfirmen nach bestimmten Kriterien zuzuteilen.

Die im Milchbeschluss niedergelegten Grundsätze über die Quotenrevisionen machten den Erlass von zum Teil sehr stark in die Einzelheiten gehenden Bundesratsbeschlüssen notwendig. Am 18. Juli 1958 fassten wir in Ausführung von Artikel 12d des Milchbeschlusses einen Beschluss über die Durchführung der Quotenkürzungen sowie der Quotenerhöhungen infolge obligatorischer Lagerverschiebungen. Infolge der komplexen Materie und angesichts der schwierig zu lösenden Probleme war es uns aber erst am 13. November 1959 möglich, die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 12e des Milchbeschlusses (Quotenerhöhungen) zu erlassen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die materiellen Ausführungsbestimmungen von den formellen getrennt und dementsprechend zwei Bundesratsbeschlüsse gefasst. Die materiellen Bestimmungen sind im «Bundesratsbeschluss betreffend Richtlinien zur Durchführung der Quotenerhöhungen gemäss Artikel 12e Milchbeschluss» enthalten, während die formellen im «Bundesratsbeschluss über die Quotenkommission und das Verfahren bei der Durchführung der Quotenerhöhungen gemäss Artikel 12e Milchbeschluss» zusammengefasst sind.

Bei der Ausarbeitung dieser beiden Beschlüsse zeigte sich die Notwendigkeit einer Anpassung des obgenannten Bundesratsbeschlusses vom 18. Juli 1958. Es erwies sich dabei als zweckmässig, jenen Bundesratsbeschluss aufzuheben und durch den «Bundesratsbeschluss über die Durchführung der Quotenkürzungen sowie der infolge obligatorischer Lagerverschiebungen vorzunehmenden Quotenerhöhungen vom 13. November 1959» zu ersetzen.

Artikel 12d des Milchbeschlusses schreibt zwar vor, dass die erste Quotenrevision per 1. August 1958 durchzuführen ist. Da, wie erwähnt, die Ausführungsvorschriften über die Durchführung der Quotenrevision erst am 18. November 1959 erlassen wurden, konnte die Käseunion die Verfügungen über die Quotenkürzungen und die infolge Mehrübernahmen in obligatorischen Lagerverschiebungen erfolgenden Quotenerhöhungen den Handelsfirmen erst am 30. März 1960 zustellen. Die Arbeiten der Quotenkommission, welche über die Quotenerhöhungen zu befinden hat, wurden im Laufe des Monats Juli 1960 zum Abschluss gebracht, so dass die Handelsfirmen erst am 1. August 1960 Kenntnis von ihren für die Revisionsperiode 1958/62 gültigen Beteiligungsquoten erhielten. Es stand ausser Diskussion, dass dieser Rückstand gegenüber dem im Milchbeschluss vorgesehenen Termin auf tragbare Weise zu kompensieren war. Zu diesem Zwecke fassten wir am 19. Juli 1960 einen «Bundesrats beschluss über die Durchführung der ersten Quotenrevision der Schweizerischen

Käseunion AG». Darin wurde der Grundsatz verankert, dass die auf den 1. August 1958 berechneten Quotenkürzungen und Quotenerhöhungen erst ab 1. August 1960 galten, dass jedoch die in der Zeit vom 1. August 1958 bis 31. Juli 1960 nicht vorgenommenen Kürzungen und Erhöhungen in der Zeit vom 1. August 1960 bis 31. Juli 1962 zu kompensieren waren, indem die Kürzungen und Erhöhungen in den beiden letzten Geschäftsjahren der vierjährigen Revisionsperiode 1958/62 verdoppelt wurden. Bei diesem Kompensationsverfahren ist allerdings eine kleine Ungenauigkeit darin zu erblicken, dass der Gesamtanfall an Unionskäse in den Jahren 1960/62 nicht gleich gross war wie 1958/60, so dass sich die verfügte Verdoppelung der gekürzten, beziehungsweise erhöhten Quoten nicht genau gleich auswirkte, wie wenn diese während der vollen Revisionsperiode zur Anwendung gelangt wären. Angesichts der komplexen Verhältnisse liessen sich jedoch derartige Ungenauigkeiten nicht vermeiden.

Im Zusammenhang mit der Durchführung der Quotenrevision 1962 stellten die Käseunion und die Quotenkommission verschiedene Begehren auf Änderung der Ausführungsbeschlüsse zu Artikel 12d und 12e des Milchbeschlusses. In teilweiser Berücksichtigung dieser Begehren beschlossen wir am 16. Juli 1962 Änderungen unseres Beschlusses über die Durchführung der Quotenkürzungen sowie der infolge obligatorischer Lagerverschiebungen vorzunehmenden Quotenerhöhungen. Zudem revidierten wir am 21. Dezember 1962 unsere beiden Ausführungsbeschlüsse zu Artikel 12e des Milchbeschlusses (Quotenerhöhungen).

Die Arbeiten der Quotenrevision 1962 nahmen mehr Zeit in Anspruch als anzunehmen war. Dies hatte zur Folge, dass die neuen Quoten bei der Verteilung der Sommerproduktion 1962 auf die Handelsfirmen nicht mehr berücksichtigt werden konnten. Es wird daher nötig sein, eine entsprechende Über-

gangslösung zu treffen.

Ein wichtiger Grundsatz der Quotenrevisionen besteht darin, dass alle infolge der Quotenkürzung anfallenden Quoten sofort wieder denjenigen Handelsfirmen zuzuteilen sind, deren Quote eine Erhöhung erfahren kann. Die strikte Durchführung dieses Grundsatzes hätte nun aber zur Folge, dass die Quotenerhöhungen gemäss Artikel 12e des Milchbeschlusses nicht definitiv vorgenommen werden könnten, solange nicht die Beschwerdefrist gegen Kürzungsverfügungen oder Erhöhungsentscheide unbenützt abgelaufen ist oder allfällige diesbezügliche Beschwerden in letzter Instanz erledigt sind. Würden nämlich im Beschwerdeverfahren weitere Kürzungen vorgenommen oder Erhöhungen herabgesetzt, so würden dadurch Quoten frei, die neu verteilt werden müssten. Umgekehrt benötigte man zu Kürzungsherabsetzungen oder Erhöhungsvergrösserungen Quoten, welche denjenigen Firmen, deren Quoten erhöht worden sind, gekürzt werden müssten. Eine unter Umständen während längerer Zeit provisorische Zuteilung der Quotenerhöhungen würde eine Unsicherheit in den Geschäftsbetrieb der Käseunion tragen und die Durchführung der Warenverteilung erschweren.

Um dies zu verhindern, wird in den Bundesratsbeschlüssen vom 13. November 1959, gleichgültig, ob es sich dabei um Verfügungen der Käseunion oder

der Quotenkommission handelt, vorgesehen, dass im Beschwerdeverfahren frei werdende beziehungsweise benötigte Quoten in die Reserve der Käseunion für Neuaufnahmen gemäss Artikel 12b des Milchbeschlusses fallen beziehungsweise dieser zu entnehmen sind.

Sind während einer Revisionsperiode auf diese Weise Quoten in die genannte Reserve gelegt worden, so sind sie bei der nächsten Revision dieser wieder zu entnehmen und dem Total der zur Erhöhung im Sinne von Artikel 12e des Milchbeschlusses verfügbaren Quoten zuzuzählen. Sind umgekehrt während einer Revisionsperiode auf diese Weise Quoten der Reserve gemäss Artikel 12b des Milchbeschlusses entnommen worden, so sind sie bei der nächsten Revision zu Lasten des Totals der zur Erhöhung im Sinne von Artikel 12e des Milchbeschlusses verfügbaren Quoten wieder in diese Reserve zu legen.

Die Quotenreserve im Sinne von Artikel 12b des Milchbeschlusses wird demnach nur vorübergehend im Zusammenhang mit Quotenerhöhungen benötigt; es werden ihr keine Quoten entnommen, die ihr nicht spätestens bei der der Entnahme folgenden Quotenrevision wieder zurückgegeben werden. Wir erachten daher diese durch die praktischen Verhältnisse geforderte Notlösung als rechtlich zulässig, obschon Artikel 12b, Absatz 3 des Milchbeschlusses vorschreibt, die in dieser Bestimmung behandelte Reserve diene ausschliesslich der Zuteilung einer Eintrittsquote an neue Firmen.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass jeweils vor der Verteilung der zur Erhöhung im Sinne von Artikel 12e des Milchbeschlusses verfügbaren Quoten allfällige «Guthaben» oder «Schulden» gegenüber der Quotenreserve im Sinne von Artikel 12b des Milchbeschlusses abgerechnet werden müssen.

b. Auswirkungen der ersten Revision

In bezug auf die Durchführung der Quotenrevision erinnern wir daran, dass die Käseunion die Kürzungen gemäss Artikel 12d des Milchbeschlusses durchzuführen hat. Bei der ersten Quotenrevision ergab sich folgendes Resultat:

	\mathbf{q}
Allgemeine Kürzung (3%)	10.850
Kürzungen wegen überdurchschnittlicher Lieferungen an die Schach-	
telkäseindustrie	$2\ 209$
Kürzung wegen Mehrabgaben in obligatorischer Lagerverschiebung	33
Kürzung wegen Nichterreichung des Mindestexportes	
Total Kürzungen	$13\ 092$

Acht Firmen erhoben gegen die Kürzungsverfügungen der Käseunion beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement Beschwerde. Ein Rekurs wurde abgewiesen und nicht weitergezogen; sieben Beschwerden wurden vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ganz oder teilweise geschützt. Ein Rekurrent zog die Beschwerde an den Bundesrat weiter, wurde aber abgewiesen.

Bezüglich der Zuteilung der 13 092 q ist vorerst darauf hinzuweisen, dass die 33 q, die wegen Mehrabgaben in obligatorischen Lagerverschiebungen ge-

kürzt worden waren, denjenigen Firmen zuzuteilen waren, welche entsprechende Mehrübernahmen in obligatorischen Lagerverschiebungen aufwiesen. Was die verbleibenden 18 059 q betrifft, war davon auszugehen, dass Artikel 12e des Milchbeschlusses vorschreibt, dass sie denjenigen Firmen zuzuteilen sind, die sich im Verkauf im In- und Ausland als besonders initiativ und leistungsfähig erwiesen haben oder unter anderem ihr quotenmässiges Warenanrecht voll ausgenützt oder überschritten haben.

Der Begriff der besonderen Initiative und Leistungsfähigkeit war in den Ausführungsvorschriften näher zu umschreiben. Da dem Export von Käse grösste Bedeutung zukommt, wurden vor allem besondere Verkaufsleistungen im Export zur Honorierung vorgesehen. Diese Forderung gilt für eine Firma dann als erbracht, wenn sie bei Emmentalerkäse mehr als 30 Prozent ihres Gesamtverkaufes, nach Abzug der eingewogenen Sekunda-Emmentalerkäse, exportiert hat; bei den andern Unionssorten liegt dann eine besondere Leistung vor, wenn der Anteil des Exportes gegenüber den Inlandverkäufen das entsprechende Verhältnis aller Handelsfirmen überschreitet. Ferner wird die Erschliessung neuer Märkte im Ausland als Zeichen besonderer Initiative und Leistungsfähigkeit beurteilt. Ganz allgemein gelten diese Anforderungen ferner auch dann als erfüllt, wenn eine Firma je q ihrer Gesamtquote mehr mit der Käseunion als Verkauf abrechnet als alle Handelsfirmen zusammen je q ihrer Gesamtquote; dadurch werden hohe Verkaufsleistungen belohnt, und zwar unabhängig davon, ob sie im In- oder Ausland erbracht wurden. Um weitere bisher nicht genannte Fälle von besonderer Initiative und Leistungsfähigkeit berücksichtigen zu können, ist es schliesslich auch möglich, dass die Quotenkommission unter diesem Gesichtspunkt von sich aus eine angemessene Quotenerhöhung zusprechen kann.

Aus der nachstehenden Tabelle ist ersichtlich, wieviel Quoten auf Grund der einzelnen Kriterien bei der ersten Quotenrevision zugeteilt werden konnten. Die oben erwähnten Kürzungen von 13 092 g wurden wie folgt verteilt:

Erhöhungen wegen besonderer Initiative und Leistungsfähigkeit: a. Überdurchschnittliche Exportleistung	q 3 394
b. Erschliessung neuer Märkte	
c. Überdurchschnittlicher Verkauf je q Quote	4~833
d. Sonstige Initiative und Leistungsfähigkeit	914
Erhöhungen wegen Ausnützung und Überschreitung des Warenanrechts:	
a. Ausnützung des Warenanrechts	1.567
b. Überschreitung des Warenanrechts	$2\ 351$
Total Erhöhungen der Quotenkommission	$\overline{13\ 059}$
Erhöhung wegen Mehrübernahme in obligatorischer Lagerverschie-	
bung	33
Total Erhöhungen	13 092
Bundesblatt. 115. Jahrg. Bd. I.	77

Wir lassen nunmehr einige weitere Zahlen folgen, welche dem an uns erstatteten Bericht der Quotenkommission entnommen sind. Sie vermögen darzutun, in welchem Umfange Verschiebungen anlässlich der ersten Quotenrevision bei einzelnen Firmen eingetreten sind.

67 Handelsfirmen mit einem Gesamtquotentotal von 381 145 q nahmen an der ersten Quotenrevision teil. Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich, dass die Quotenkommission 13 059 q, die Käseunion 33 q, zu verteilen hatten. Von diesen total 13 092 q haben 7054 q oder 1,85 Prozent der Gesamtbeteiligungsquote ihre Besitzer gewechselt, das heisst die verlierenden Firmen haben diese 7054 q Quoten zugunsten der gewinnenden Firmen abgeben müssen; mit den verbleibenden 6038 q konnten Firmen ihre Kürzungen wettmachen. Von den 67 Firmen weisen 2 keine Veränderung, 23 Gewinne und 42 Verluste auf.

Um darzulegen, wie sich Gewinne und Verluste an Quoten bei einer Einteilung der Handelsfirmen nach Grössenklassen verteilen, folgt die nachstehende Zusammenstellung.

Firmengrösse in q Quote per 1. 8. 1957 bzw. beim Eintritt	Anzahl gewinnende Firmen	Anzahl verlierende Firmen	Anzahl Firmen mit gleich- bleibender Quote	Total Firmen
1 500- 2 000	9 (9) 1) 4 2 2 2 2 2	4 (1) 1) 7 9 5 1 3 3 3 1	2 (2) ¹) 	15 (12) ¹) 11 9 7 8 5 8 5 8 8 8
'Total	23	42	2	67

 $^{^{1}}$) () Firmen, die gemäss Artikel 12d, Absatz 2 des Milchbeschlusses der allgemeinen Quotenkürzung nicht unterlagen.

Mengenmässig erreichen die Quotengewinne je Firma, die Änderungen im Beschwerdeverfahren inbegriffen, ein Ausmass von 1 bis 1981 q; ausgedrückt in Prozenten der bisherigen Beteiligungsquoten schwanken die Gewinne zwischen 0,06 bis 24,60 Prozent. Eine kleine Firma mit einer Quote von 2686 q konnte prozentual den höchsten Gewinn buchen. Zu den Firmen mit grossen Gewinnen zählen noch zwei weitere kleinere Unternehmen mit Quoten von 2182 q beziehungsweise 2372 q.

Etwas ausgeglichener verteilen sich die Verluste. Mengenmässig erreichen die Quotenverluste, die Änderungen im Beschwerdeverfahren inbegriffen, ein Ausmass von 1 bis 685 q. Der kleinste prozentuale Verlust bemisst sich auf 0,06 Prozent der früheren Beteiligungsquote, der grösste auf 5,09 Prozent.

Im einzelnen wurde beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement von 14 Firmen (1 west- und 13 deutschschweizerische) gegen die Verfügungen der Quotenkommission vom 1. August 1960 Beschwerde erhoben. Eine Beschwerde warf insofern keine Probleme auf, als es sich um eine blosse rechenmässige Korrektur des angefochtenen Entscheides handelte, die notwendig geworden war, weil das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement nach dem 1. August 1960 eine Beschwerde dieser Firma gegen den Entscheid der Käseunion über die Quotenkürzungen gutgeheissen hatte. Die übrigen 13 Rekurse wies das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ab; 5 dieser Entscheide wurden an den Bundesrat weitergezogen, von diesem aber ebenfalls abgewiesen.

c. Kritische Würdigung der ersten Revision

Das Ausmass der durch die erste Quotenrevision bedingten Änderungen der Beteiligungsquoten der einzelnen Handelsfirmen erscheint auf den ersten Blick nicht sehr umfangreich. Dazu bemerken wir, dass der Sinn der Quotenrevisionen nicht darin besteht, ohne Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Firma deren Beteiligungsquoten in möglichst grossem Umfange zu ändern; die Meinung ist vielmehr die, dass nur diejenigen Handelsfirmen, die im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit überdimensionierte Quoten besitzen. einen Teil davon zugunsten anderer Firmen einbüssen sollen. Der im Milchbeschluss vorgesehene Mechanismus hat somit nicht sprunghafte Änderungen bei den Beteiligungsquoten zur Folge, sondern bewirkt vielmehr eine sukzessive Angleichung der Quoten an die unterschiedliche Tüchtigkeit und Initiative der verschiedenen Mitgliedfirmen. Es darf im übrigen bei der Würdigung der Ergebnisse der ersten Quotenrevision nicht ausser acht gelassen werden, dass zum Beispiel 6 Handelsfirmen per Saldo Quotengewinne von rund 11 bis 25 Prozent erzielen konnten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass bei der ersten Quotenrevision nur eine generelle Quotenkürzung von 3 Prozent erfolgte, während nach Milchbeschluss für die folgenden Kürzungen 6 Prozent festgelegt sind. Wir kommen auf Grund dieser Darlegungen zum Schluss, dass die Ergebnisse der ersten Quotenrevision – zunächst nur rein zahlenmässig betrachtet – als positiv zu werten sind.

Wir verkennen demgegenüber jedoch nicht, dass die Quotenrevision auch mit negativen Aspekten verbunden war. Die nicht genügend leistungsfähigen Handelsfirmen versuchten, einen Verlust ihrer bisherigen Quote zu verhindern; noch häufiger waren jedoch die Versuche, eine Vergrösserung der Beteiligungsquote zu erwirken. In beiden Fällen schreckten Firmen nicht davor zurück, die von der Käseunion nach Absatzländern, Sorten und Bezugsmengen verbindlich festgesetzten Verkaufspreise (Festpreise) zu unterbieten und dies, obschon sie mit der Käseunion formell korrekt abrechneten. Die Unterbietungen sind namentlich im Monat Juli 1958, das heisst unmittelbar vor Ablauf der der ersten Quotenrevision als Basis dienenden Zeitperiode sehr ausgeprägt gewesen. Wohl haben mit diesem Vorgehen zunächst nur die betreffenden Handelsfirmen selbst

eine beträchtliche finanzielle Einbusse erlitten, indem die Unterbietungen zu Lasten ihrer Marge erfolgten. Diese Tatsache müsste uns dann nicht weiter interessieren, wenn mit den Preisunterbietungen keine weiteren Folgen verbunden wären. Die Verhältnisse liegen nun aber so, dass beim heutigen Vermarktungssystem eine straffe Preisdisziplin aller Handelsfirmen die Voraussetzung dafür bildet, dass die Käseunion in den verschiedenen Absatzländern ein möglichst hohes Preisniveau halten und damit die Verluste aus dem Käseexport auf ein Minimum beschränken kann. Es liegt auf der Hand, dass die massiven Preisunterbietungen des Jahres 1958 auf die Festsetzung der Abgabepreise an den Handel durch die Käseunion einen Druck ausübten.

Der Nachweis von Preisunterbietungen ist naturgemäss sehr schwierig, um so mehr, als die den ausländischen Abnehmern gewährten Konzessionen nicht unbedingt in einer Reduktion des Verkaufspreises bestehen müssen, sondern auch in Form anderer Vergünstigungen erfolgen können. Die Kosten von indirekten Erkenntlichkeiten können überdies in den Geschäftsbüchern leicht verdeckt werden. Aus diesen Gründen konnte im Geschäftsjahr 1957/58 kein Fall einer Unterbietung nachgewiesen werden. Daher bestand keine Möglichkeit, Firmen wegen Preisunterbietungen im Rahmen der ersten Quotenrevision Quotenerhöhungen zu verweigern (Art. 12e, Abs. 2 des Milchbeschlusses), auf die sie auf Grund der Leistungskriterien nach Artikel 12e, Absatz 1 des Milchbeschlusses grundsätzlich Anspruch hatten. Diese Situation vermochte uns aber nicht zu befriedigen. Wir sahen daher in unseren Richtlinien betreffend Quotenerhöhungen vor, dass bei den Kriterien der Ausnützung und Überschreitung des Warenanrechtes nur jene Verkäufe und Abgaben in freiwillige Lagerverschiebung in Betracht fallen, die im Rahmen der regulären Geschäfte getätigt wurden. Zudem ermächtigten wir die Quotenkommission in unseren Richtlinien ganz allgemein, Leistungen von Handelsfirmen, welche auf offensichtlich missbräuchliche Verkäufe zurückzuführen sind, schlechter als die normalen Leistungen zu bewerten.

Die Quotenkommission erachtete die Verkaufsziffern des Monates Juli 1958 als derart hoch, dass es sich nach ihrer Meinung nicht bei allen Verkäufen um solche regulärer Art handeln konnte. Sie entschied, dass die in dem der Revisionsperiode (1957/1958) vorausgehenden und nachfolgenden Geschäftsjahr getätigten Verkäufe als Normalverkäufe zu betrachten seien. Bei jeder Firma wurde die Summe der Gesamtverkäufe pro 1956/57 und 1958/59 der Summe der Juliverkäufe in diesen beiden Geschäftsjahren gegenübergestellt. Als normaler Verkauf im Juli 1958 galt jene Menge, die dem so ermittelten Prozentsatz, gemessen am Gesamtverkauf pro 1957/58, entsprach. Der Quotenkommission schien es nicht gerechtfertigt, jede Überschreitung als irregulär zu betrachten. Sie gewährte eine Toleranz, in der Höhe von 40 Prozent der Normalverkäufe. Verkäufe im Juli 1958, die innerhalb dieses Rahmens lagen, galten noch als regulär, solche ausserhalb dieser Grenze als irregulär. Bei dieser Berechnungsart wiesen 38 Firmen irreguläre Verkäufe auf, die bei der Bemessung der Quotenerhöhungen infolge Ausnützung oder Überschreitung des Warenanrechts nicht

mitzählten. Die Quotenkommission misst der Frage der regulären, beziehungsweise irregulären Verkäufe grösste Bedeutung bei; sie weist in ihrem ersten an uns gerichteten Tätigkeitsbericht darauf hin, dass der von ihr festgelegte Zuschlag von 40 Prozent nur in Berücksichtigung der damaligen Verhältnisse so hoch angesetzt worden sei, für eine weitere Revision aber nicht massgebend zu sein brauche.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch die rein administrativen, mit der Quotenrevision verbundenen, Belange ausserordentlich umfangreich und kompliziert waren.

d. Begehren um Sistierung der zweiten Quotenrevision

Die Preisunterbietungen werden meistens dadurch begründet, dass seit dem Inkrafttreten der heutigen Käsemarktordnung bei den Handelsfirmen eine eigentliche Quotenpsychose bestehe, welche auf die periodischen Quotenrevisionen zurückzuführen sei; die Handelsfirmen liessen sich in ihrem Handeln oft weniger durch kaufmännische Überlegungen, als vielmehr durch ein ausschliessliches Quotendenken und Quotenstreben leiten. Unter Hinweis auf die unerfreulichen Verhältnisse auf den ausländischen Märkten wurden daher von der Käseunion und dem Käsehandel die Sistierung der zweiten Quotenrevision per 1. August 1962 verlangt und entsprechende Gesuche an die Behörden gerichtet. In den Eingaben wurde darauf hingewiesen, dass die ausländischen Käufer ausnahmslos über die Situation, in der sich der Handel befinde, orientiert seien und daher einen entsprechenden Druck ausüben würden. Durch die Sistierung der zweiten Quotenrevision bezwecke man nicht etwa eine Rückkehr zur früheren Ordnung, sondern es solle dadurch vor allem eine Klimaverbesserung in den Reihen des Handels eintreten, um in Ruhe die von den Behörden eingeleiteten Reorganisationsarbeiten durchführen zu können.

Am 28. September 1961 hat ferner Herr Nationalrat Rutishauser ein Postulat mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Nach Artikel 14b des Beschlusses der Bundesversammlung betreffend die Ergänzungen des Beschlusses der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Käsemarktordnung) hat der Bundesrat über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation den eidgenössischen Räten erstmals auf die Dezembersession 1962 Bericht zu erstatten, mit dem Antrag, ob die Bestimmungen über die Käsemarktordnung in Kraft bleiben oder geändert werden sollen.

Die an der Käsemarktordnung Beteiligten und die Behörden müssen schon heute feststellen, dass sich die geltende Ordnung nicht in allen Teilen bewährt hat. Es ist offensichtlich, dass das in ihr statuierte Leistungsprinzip und die bewegliche Quotenordnung mit den festen Verkaufspreisen im Widerspruch stehen und zu schweren Unzukömmlichkeiten und Ungerechtigkeiten geführt haben. Es ist zu erwarten, dass der Bundesrat deshalb anlässlich seiner Berichterstattung den eidgenössischen Räten eine Anderung der geltenden Käsemarktordnung beantragen wird. Eine Übergangslösung drängt sich daher auf.

Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht und Antrag zu unterbreiten, wonach in Abänderung von Artikel 12*d* und 12*e* des erwähnten Milchbeschlusses eine Quotenrevision bis zur Neugestaltung der Käsemarktordnung nicht mehr durchgeführt wird.

Eine Quotenrevision, gestützt auf die geltende Regelung, müsste die Vorarbeiten für eine abgeänderte Käsemarktordnung erschweren und würde diese auf unzweckmässige Art präjudizieren.

Wir haben das Postulat Rutishauser in der Märzsession 1962 mit allem Vorbehalt zur Prüfung entgegengenommen und vor allem darauf hingewiesen, dass es im Jahre 1957 der eindeutige Wille des Parlamentes gewesen sei, in der Käsemarktordnung wesentliche Neuerungen, wie zum Beispiel die periodischen Quotenrevisionen, einzuführen.

Die anschliessende erneute Überprüfung der Frage hat ergeben, dass keine absolut zwingenden Gründe vorlagen, um Ihnen auf die Junisession 1962 eine Änderung des Milchbeschlusses – Aufhebung der Quotenrevision – zu beantragen. So war es einerseits nicht erwiesen, dass die Preisunterbietungen, welche als Hauptargument für eine Sistierung genannt wurden, auf die Quotenpsychose allein zurückzuführen sind; vielmehr ist es auch denkbar, dass die Unterbietungen mindestens teilweise mit der Zunahme der zu vermarktenden Käseproduktion und dem allgemeinen Warendruck auf den internationalen Märkten in Verbindung stehen. Ein Verzicht auf die Quotenrevision 1962 hätte andererseits für diejenigen Handelsfirmen, welche in der Revisionsperiode 1958/62 dank eigener Initiative und unter Einhaltung der Verkaufsbedingungen zusätzliche Leistungen erbracht hatten, und damit Anspruch auf eine Quotenerhöhung geltend machen konnten, eine Handlung wider Treu und Glauben bedeutet.

Aus diesen hier nur summarisch dargelegten Gründen vertraten wir die Meinung, die Quotenrevision sei trotz der erwähnten negativen Seiten auch 1962 durchzuführen. Wie dargelegt, haben wir jedoch im Hinblick auf die zweite Quotenrevision im Rahmen des Milchbeschlusses gewisse Änderungen an unseren Ausführungsvorschriften vorgenommen, um Härten soweit als möglich zu vermeiden.

e. Auswirkungen der zweiten Quotenrevision

Auf Grund von Artikel 12d des Milchbeschlusses eröffnete die Käseunion am 14. September 1962 den Handelsfirmen die per 1. August 1962 vorgenommenen Quotenkürzungen. Diese ergaben gesamthaft folgendes Bild:

	q
Allgemeine Kürzung (6%)	21877
Kürzungen wegen überdurchschnittlicher Lieferungen an die Schach-	
telkäseindustrie	3672
Kürzungen wegen Mehrabgaben in obligatorischer Lagerverschie-	
bung	81
Kürzung wegen Nichterreichens des Mindestexportes	
Total Kürzungen	25 630

Wir weisen in diesem Zusammenhang noch darauf hin, dass dieses Ergebnis nicht ohne weiteres mit jenem der ersten Quotenrevision verglichen werden kann. So betrug die allgemeine Kürzung gemäss Artikel 12d, Absatz 1, Buchstabe a des Milchbeschlusses 6 Prozent im Vergleich zu 3 Prozent bei der ersten Quotenrevision. Ferner beschlossen wir am 16. Juli 1962, dass bei der Berechnung der Quotenkürzungen wegen überdurchschnittlicher Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie zur Vermeidung von Härten nur noch auf die Emmentalerlieferungen und nicht mehr auf diejenigen sämtlicher Sorten abgestellt werden soll.

Gegen die Kürzungsverfügungen der Käseunion wurde von 8 Firmen beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement Beschwerde erhoben; diese wurden jedoch alle abgewiesen. Drei davon wurden an den Bundesrat weitergezogen und sind zurzeit noch hängig.

Von den 25 630 q waren vorerst 730 q in die Quotenreserve für neue Mitglieder gemäss Artikel 12b des Milchbeschlusses zurückzulegen; diese 730 q waren während der abgelaufenen Revisionsperiode zur Aufhebung von Quotenkürzungen und zur Vergrösserung von Quotenerhöhungen auf Grund von Beschwerdeentscheiden benötigt worden. Es verbleiben somit für Quotenerhöhungen der Handelsfirmen im Rahmen der zweiten Quotenrevision noch 24 900 q. Diese wurden wie folgt verteilt:

Erhöhungen wegen besonderer Initiative und Leistungsfähigkeit:	\mathbf{q}
a. Überdurchschnittliche Exporte	6~949
b. Erschliessung neuer Märkte	_
c. Überdurchschnittliche Verkäufe je q Quote	10 920
d. Sonstige Initiative und Leistungsfähigkeit	1 986
Erhöhungen wegen Ausnützung und Überschreitung des Warenan- rechtes:	
a. Ausnützung des Warenanrechtes	1 986
b. Überschreitung des Warenanrechtes	$2\ 978$
Total Erhöhungen der Quotenkommission	24819
Erhöhungen wegen Mehrübernahmen in obligatorischer Lagerver-	
schiebung	81
Total Erhöhungen	24 900

71 Handelsfirmen mit einem Gesamtquotentotal von 390 875 q nahmen an der zweiten Quotenrevision teil. Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich, dass die Quotenkommission 24 819 q, die Käseunion 81 q zu verteilen hatten. Von diesen total 24 900 q haben 14 176 q oder 3,63 Prozent der Gesamtbeteiligungsquote ihre Besitzer gewechselt; das heisst, die verlierenden Firmen haben diese 14 176 q Quoten zugunsten der gewinnenden Firmen abgeben müssen; mit den verbleibenden 10 724 q konnten Firmen ihre Kürzungen wettmachen.

Von den 71 Firmen weisen 3 keine Veränderung, 36 Gewinne und 32 Verluste auf.

Um darzulegen, wie sich Gewinne und Verluste an Quoten bei einer Einteilung der Handelsfirmen nach Grössenklassen verteilen, folgt die nachstehende Zusammenstellung.

Firmengrösse in q Quote per 1. 8. 1958 bzw. beim Eintritt	Anzahl gewinnende Firmen	Anzahl verlierende Firmen	Anzahl Firmen mit gleicher Quote	Tota\ Firmen
bis 2 000	13 (13) ¹) 7 4 2 4 2 2 7 1 1	5 (2) 1) 3 5 3 	. 3 (3) 1)	21 (18) ¹) 10 9 5 4 4 4 3 5 8 3
Total	36	32	3	71

 $^{^{1})}$ () Firmen, die gemäss Artikel $12\,d,$ Absatz 2 des Milchbeschlusses der allgemeinen Quotenkürzung nicht unterlagen.

Mengenmässig erreichen die Quotengewinne je Firma, allfällige Abänderungen im Beschwerdeverfahren vorbehalten, ein Ausmass von 5 bis 2923 q; ausgedrückt in Prozenten der bisherigen Beteiligungsquoten schwanken die Gewinne zwischen 0,16 bis 73,59 Prozent. Eine Firma mit einer Quote von 1609 q konnte den grössten prozentualen Gewinn buchen. Zu den Firmen mit grossen Gewinnen zählen noch zwei weitere kleinere Firmen mit Quoten von 2066 beziehungsweise 2426 q.

Etwas ausgeglichener verteilen sich die Verluste. Mengenmässig erreichen die Quotenverluste, allfällige Abänderungen im Beschwerdeverfahren vorbehalten, ein Ausmass von 27 bis 1613 q. Der kleinste prozentuale Verlust bemisst sich auf 0,39 Prozent der früheren Beteiligungsquote, der grösste auf 16,99 Prozent. Im Zeitpunkt der Berichterstattung waren beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement noch keine Beschwerden gegen die Verfügungen der Quotenkommission hängig.

f. Kritische Würdigung der zweiten Revision

Um Wiederholungen unserer Ausführungen im Abschnitt über die kritische Würdigung der ersten Revision zu vermeiden, halten wir an dieser Stelle ledig lich fest, dass die zahlenmässigen Auswirkungen der zweiten Revision zu gleichen Schlussfolgerungen führen wie diejenigen der ersten Revision; dabei ist

allerdings zu berücksichtigen, dass bei der zweiten Quotenrevision die allgemeine Quotenkürzung im Vergleich zur ersten zu verdoppeln war.

Es darf aber nicht ausser acht gelassen werden, dass auch die negativen mit den Quotenrevisionen verbundenen Aspekte erneut in Erscheinung traten. Insbesondere wurden immer wieder Stimmen laut, wonach die Preise im Export nicht eingehalten würden. Die Käseunion bemühte sich denn auch, Preisunterbietungen nachzuweisen. In der Folge wurden verschiedene Firmen, welche die Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation, namentlich auch die vorgeschriebenen Verkaufspreise, nicht einhielten, in Strafuntersuchung gezogen. Infolge von Verwarnungen oder Verurteilungen durch die zuständigen Strafinstanzen der Käseunion konnte bei der zweiten Quotenrevision 14 Firmen wegen Nichteinhaltung der Verkaufsbedingungen keine Quotenerhöhung gewährt werden (Art. 12e, Abs. 2 des Milchbeschlusses). Der Vollständigkeit halber fügen wir noch bei, dass eine weitere Firma in der ersten Revisionsperiode gegen die Verkaufsbedingungen der Käseunion verstossen hat; infolge eines Versehens bei der Feststellung der Widerhandlungen wurde dieser Firma jedoch anlässlich der ersten Revision die Quotenerhöhung nicht verweigert. Dieses Versehen wurde erst im Zusammenhang mit der zweiten Revision entdeckt.

Was die Verweigerung der Quotenerhöhung wegen Nichteinhaltung der Verkaufsbedingungen betrifft, ist allgemein festzuhalten, dass die Anwendung der an sich klaren Bestimmung von Artikel 12e, Absatz 2 des Milchbeschlusses im Einzelfalle zu gewissen Härten führen kann. Diese Bestimmung hat nämlich zur Folge, dass eine Firma, ungeachtet der Grösse ihres Verstosses gegen die Verkaufsvorschriften der Käseunion, von Quotenerhöhungen ausgeschlossen bleibt. Dies wirkt um so stossender, je grösser die Quotenerhöhung wäre, auf die die betreffende Firma auf Grund ihrer Leistungen an sich Anspruch gehabt hätte. Wir sehen jedoch davon ab, Ihnen bereits heute eine Änderung der in Frage stehenden Bestimmungen des Milchbeschlusses vorzuschlagen, in der Meinung, dass dieses Problem im Rahmen der bevorstehenden Gesamtrevision der Käsemarktordnung zu lösen sein wird.

Es stellte sich auch bei der zweiten Quotenrevision die Frage, ob die Verkäufe der Handelsfirmen im Juli 1962, das heisst unmittelbar vor Ende der Revisionsperiode, in reguläre und irreguläre Verkäufe aufzuteilen seien. Die Quotenkommission unterzog dieses Problem einer eingehenden Prüfung und kam dabei zum Ergebnis, dass von einer Sonderbehandlung abzusehen sei, weil selbst bei einer Toleranz von 20 Prozent, im Vergleich zu 40 Prozent bei der ersten Revision, nur wenige Firmen diese Limite überschritten hätten. Diese wenigen Fälle waren zudem nach Feststellungen der Quotenkommission nicht auf Missbräuche zurückzuführen, sondern aus besonderen Umständen erklärbar.

Was schliesslich die administrativen Belange bei der Durchführung der zweiten Quotenrevision betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass diese im Vergleich zu der ersten Revision noch umfangreicher waren. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass wir im Hinblick auf die zweite Revision die Ausführungsvorschriften zum Milchbeschluss in gewissen Punkten abänderten, um bei der ersten Revision zutage getretene Härten zu mildern. Auf die Einzelheiten werden wir unten zurückkommen.

g. Bemerkungen zu den Bestimmungen des Milchbeschlusses aa. Allgemeines

Bezüglich der allgemeinen Quotenkürzung gemäss Artikel 12d, Absatz 1, Buchstabe a des Milchbeschlusses erübrigen sich weitere Bemerkungen.

Artikel 12d, Absatz 1, Buchstabe b besagt, dass die Beteiligungsquoten von Handelsfirmen gekürzt werden, wenn das Ausmass ihrer Liquidationsverkäufe und Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie, nach Abzug der eingewogenen Sekundakäse, den Durchschnitt aller Handelsfirmen übersteige. Seit Inkrafttreten der neuen Käsemarktordnung wurden jedoch keine Liquidationsverkäufe im Sinne dieser Bestimmung vorgenommen.

Im Zusammenhang mit der Durchführung der zweiten Quotenrevision stellte sich, wie bereits erwähnt, die Frage, ob bei der Berechnung der Quotenveränderungen infolge der erwähnten Verkäufe nur auf die Emmentalerlieferungen oder aber auch auf die Greyerzer- und Sbrinzverkäufe abzustellen sei. Diese Frage wurde bei den Beratungen der eidgenössischen Räte 1957 nicht berührt. Praktisch wird weitaus am meisten Emmentaler an die Schachtelkäseindustrie geliefert; dies hat zur Folge, dass Firmen, welche Emmentaler handeln, beim Einbezug von Greyerzer und Sbrinz in die für die Ermittlung der Veränderungen massgebenden Gesamtverkäufe eher eine Quotenkürzung erleiden, als wenn nur auf die Emmentalerverkäufe abgestellt wird. Daraus können sich Härtefälle ergeben, und zwar um so mehr, als Firmen, welche überdurchschnittliche Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie aufweisen, abgesehen von Quotenkürzungen keine Quotenerhöhungen wegen Ausnützung und Überschreitung des Warenanrechtes erhalten.

Aus diesen Erwägungen glaubten wir, bei der zweiten Quotenrevision auf den Einbezug von Greyerzer und Sbrinz bei der Berechnung der Quotenveränderungen wegen Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie verzichten zu können. Dementsprechend änderten wir die Ausführungsbestimmungen.

Kritik an dieser Bestimmung wurde sodann auch deshalb geübt, weil die Handelsfirmen nicht im voraus wissen beziehungsweise berechnen können, ob und wann für sie die kritische Grenze erreicht ist. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass für Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie nach dem Sinn des Milchbeschlusses nur die Qualität des Käses massgebend sein sollte, nicht aber der Umstand, ob Lieferungen bei der einzelnen Firma zu Quotenkürzungen führen.

Schliesslich wurde mehrfach die Einführung einer Toleranz bei der Berechnung des erwähnten Durchschnittes verlangt. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass im revidierten Milchbeschluss bereits dem Umstand Rechnung getragen wurde, dass eingewogener Primakäse in gewissen Fällen ohne Verschulden der betreffenden Handelsfirmen an die Schachtelkäseindustrie geliefert werden

muss. Es führen nämlich nur solche Lieferungen von eingewogenem Primakäse an die Schachtelkäseindustrie zu Quotenkürzungen beziehungsweise zu einer Verweigerung einer Quotenerhöhung wegen Ausnützung und Überschreitung des Warenanrechtes, die den Durchschnitt aller Handelsfirmen übersteigen. Daher geht es nicht an, dass die Wirkung der in Frage stehenden Bestimmung des Milchbeschlusses durch die Einführung einer Toleranz verwässert wird.

Im Zusammenhang mit dieser Bestimmung wurde ferner die Meinung vertreten, dem eingewogenen Sekundakäse sei der eingewogene Primakäse gleichzustellen, der von der Kontroll- und Taxationskommission zu Sekunda deklassiert worden ist.

Die Überprüfung dieses Problems ergab, dass eine derartige Gleichstellung sachlich nicht gerechtfertigt ist. Wird nämlich eingewogener Primakäse durch die Kontroll- und Taxationskommission zu Sekunda deklassiert, so hat nach der geltenden privatrechtlichen Regelung der Schweizerischen Käsekonvention die betreffende Handelsfirma den Deklassierungsverlust zu tragen. Mit dieser Regelung will man die Handelsfirmen zu einer scharfen Auslese beim Einwägen zwingen. Dieses Ziel liegt aber auch im öffentlichen Interesse. Es wäre daher nicht einzusehen, weshalb der gleiche Tatbestand öffentlichrechtlich anders als privatrechtlich geregelt werden sollte. Wir kommen daher zum Ergebnis, dass von einer Gleichstellung abzusehen ist. Diese Erwägungen gelten nicht nur im Zusammenhang mit den Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie, sondern für die ganze Käsemarktordnung.

Zu Artikel 12d, Absatz 1, Buchstabe c sei nur festgehalten, dass die mit der obligatorischen Lagerverschiebung verbundene Problematik im Zusammenhang mit den Ausführungen zu Artikel 12f des Milchbeschlusses (Ziff. 6 dieses Abschnittes) behandelt wird.

Gemäss Artikel 12d, Absatz 1, Buchstabe d wird die Beteiligungsquote von Handelsfirmen, die in einer Revisionsperiode nicht mindestens 30 Prozent ihres Gesamtverkaufes an Emmentaler, nach Abzug der eingewogenen Sekundakäse, zu den Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation selber exportiert haben, im Ausmass des unter diesem Prozentsatz gebliebenen Anteils zusätzlich herabgesetzt. Diese Bedingung wurde aber von allen Firmen erfüllt, wenn auch zum Teil nur mit Preisunterbietungen und als Folge der Tatsache, dass in gewissen Fällen den Firmen andere Mitgliedfirmen beim Export behilflich waren. Von der uns eingeräumten Kompetenz, den Exportanteil bei veränderten Verhältnissen zu erhöhen oder herabzusetzen, machten wir keinen Gebrauch. Die Bestimmung, wonach Exporte nach neu erschlossenen Märkten bei der Berechnung der Höhe des Exportanteiles doppelt zählen, konnte mangels neu erschlossener Märkte nicht wirksam werden.

Wir haben oben bereits ausführlich dargelegt, wie Artikel 12e, Absatz 1, Buchstabe a des Milchbeschlusses (besondere Initiative und Leistungsfähigkeit im Verkauf) im Zusammenhang mit den Quotenerhöhungen angewendet wurde. Zu Buchstabe b der gleichen Bestimmung ist in Ergänzung zu den früheren Ausführungen noch anzuführen, dass nur dann eine Quotenerhöhung eintreten

darf, wenn eine Handelsfirma das Warenanrecht regelmässig voll ausgenützt oder überschritten hat. Der Ausdruck «regelmässig» ist in der Interpretation umstritten. Während die Käseunion und die Mehrheit der Quotenkommission den Begriff im Sinne von «in der Regel» ausgelegt haben möchten, entschieden wir, dass grundsätzlich unter «regelmässig» dem Sprachgebrauch entsprechend «jedes Jahr» zu verstehen sei. Wir weisen in diesem Zusammenhang noch darauf hin, dass wir am 21. Dezember 1962 in den Richtlinien die Art der Berechnung des Warenanrechts geändert haben. Damit wird erreicht, dass die Handelsfirmen ihre Lage unmittelbar vor der Quotenrevision besser überblicken können. Ferner wird damit eine heute bestehende Benachteiligung der mit Sbrinz Handel treibenden Firmen aufgehoben. Wir erwähnen ferner, dass es Firmen gab, die wohl ihr Warenanrecht regelmässig ausgenützt oder überschritten hatten, aber infolge überdurchschnittlicher Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie wegen der verlangten kumulativen Erfüllung der Bedingungen nicht in den Genuss einer Quotenerhöhung kamen.

bb. Zur Frage der Einhaltung der Festpreise

Nach Artikel 12e, Absatz 2 kommen nur solche Firmen für eine Quotenerhöhung im Sinne dieses Artikels in Frage, die die Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation eingehalten haben. Wir haben nun bereits verschiedentlich auf den Tatbestand der Preisunterbietungen hingewiesen und dabei auch erwähnt, dass ein Nachweis solcher Unterbietungen schwierig ist. In der ersten Revisionsperiode konnte bekanntlich keine Preisunterbietung nachgewiesen werden. Anders liegen die Verhältnisse in der Revisionsperiode 1958/62. Zwar musste die Käseunion die Voruntersuchungen infolge ungenügendem Beweismaterial in einigen Fällen einstellen, es wurden aber schliesslich vier Firmen zu Konventionalbussen von 100 bis 1500 Franken verurteilt.

Die direkten oder indirekten Preisunterbietungen sind hauptsächlich auf drei Ursachen zurückzuführen: Auf die mit den periodischen Quotenrevisionen zusammenhängende Quotenpsychose, auf den durch das grössere Warenangebot bedingten zunehmenden Konkurrenzdruck unter den Handelsfirmen sowie auf den allgemeinen Warendruck auf den internationalen Märkten.

Aus einer Reihe anderer Branchen ist hinreichend bekannt, dass die Einhaltung von festen Preisen selbst durch scharfe Strafbestimmungen nicht in vollem Umfange erzwungen werden kann. Gewähr für die Einhaltung von Festpreisen wäre wohl nur bei einer Zentralisierung der Käsevermarktung gewährleistet.

Es vermag jedoch namentlich in rechtlicher Beziehung nicht zu befriedigen, dass bei der Durchführung einer öffentlichrechtlichen 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.

Bei diesem Sachverhalt stellte sich uns die Frage, ob vom System der festen Verkaufspreise des Handels abzugehen sei. Im Vergleich zu den Festpreisen könnten sowohl freie Preise als auch Richtpreise die Initiative und das kaufmännisch-kalkulatorische Denken der Käsehandelsfirmen steigern. Ebenso müsste die verschärfte Wettbewerbslage zur erwünschten Konzentration im Käseexporthandel beitragen, bei gleichzeitiger Vereinfachung der Kontrollen seitens der Käseunion. Ob jedoch bei einer derart erzwungenen Konzentration neben den kaufmännisch tüchtigen Firmen nicht auch die kapitalkräftigen obenaus schwingen, ist eine ungelöste Frage. Es ist dagegen nicht ausgeschlossen, dass unter den gegebenen Voraussetzungen sowohl bei freien Preisen als auch bei Richtpreisen die effektiven Verkaufserlöse der Käseunion niedriger sein würden als bei den heutigen Festpreisen. Die Erklärung dafür liegt darin, dass bei nicht festen Preisen der Preisdruck unserer Handelspartner auf die Handelsfirmen und hernach von diesen auf die Käseunion voraussichtlich zunehmen würde. Dies hätte aller Wahrscheinlichkeit nach zur Folge, dass die Käseunion, ohne entsprechende Sicherungsmassnahmen, ihre Abgabepreise gegenüber dem heutigen System weniger gut zu halten vermöchte. Die Konsequenz davon wäre, dass die Aufwendungen in der Milchrechnung für den Käseabsatz zunehmen würden.

Zwischen freien Preisen und Richtpreisen besteht lediglich ein gradueller Unterschied, wobei der Druck der ausländischen Geschäftspartner auf die Käseexporteure bei freien Preisen naturgemäss am grössten ist.

In Würdigung aller Argumente kommen wir unter den heutigen Verhältnissen zum Schluss, dass am System der festen Preise festgehalten werden soll. Es wird aber zu prüfen sein, ob allenfalls bei Wegfall der Quotenpsychose die Tendenz zu Preisunterbietungen unter Umständen eine Abschwächung erfahren würde. Ein Übergang von Festpreisen zu Richtpreisen wäre dann zu verantworten, wenn die heutige Struktur des Käsegrosshandels in einem solchen Ausmass saniert werden könnte, dass die einzelnen Exporteure von sich aus durch geeignete Massnahmen einem verschärften Konkurrenzdruck standzuhalten vermöchten.

cc. Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Greyerzerund Sbrinzfirmen

Gemäss Artikel 12e, Absatz 3 des Milchbeschlusses haben wir nach Anhören der Käseunion die zur Durchführung der Quotenerhöhungen notwendigen Richtlinien zu erlassen. Dabei ist den besondern Verhältnissen jener Handelsfirmen angemessen Rechnung zu tragen, die überwiegend im Verkauf von Greyerzer- oder Sbrinzkäse tätig sind. Freiwerdende Greyerzer- oder Sbrinzquoten sind jenen Firmen zuzuteilen, die sich überwiegend im Handel mit der betreffenden Käsesorte betätigen.

Es wurde bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass es ausserordentlich schwierig war, diese Ausführungsvorschriften zu den Quotenerhöhungen zu schaffen. Schwierigkeiten bereitete namentlich die Tatsache, dass es Firmen mit bestimmten Sortenquoten, zum Beispiel einer Emmentalerquote, nicht verwehrt ist, auch mit Sorten Handel zu treiben, von denen sie keine Quoten besitzen. Diese Schwierigkeiten hatten, wie bereits früher erwähnt, zur Folge, dass die Ausführungsvorschriften zur Quotenrevision erst am 18. November 1959 erlassen werden konnten.

Wir glauben, darauf verzichten zu können, sämtliche Einzelheiten dieser Ausführungsvorschriften wiederzugeben. Wir halten lediglich fest, dass in ihnen den besondern Verhältnissen derjenigen Firmen, welche überwiegend im Verkauf von Greyerzer- oder Sbrinzkäse tätig sind, dadurch Rechnung getragen wurde, dass die frei gewordenen Sortenquoten grundsätzlich nur denjenigen Handelsfirmen zugeteilt wurden, die bereits vor der Durchführung der Quotenkürzungen entsprechende Sortenquoten besassen. Damit wurde erreicht, dass zum Beispiel Greyerzerquoten nicht an Firmen gelangen konnten, welche vor der Quotenrevision keine Greyerzerquoten besassen, selbst wenn sie mit dieser Sorte Handel trieben. Diese Lösung war unerlässlich, wollte man dem Willen des Gesetzgebers ohne willkürliche Massnahmen Rechnung tragen.

Nach Durchführung der ersten Quotenrevision wurden Stimmen laut, welche eine weitergehende Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der in Frage stehenden Firmen verlangten. Nach eingehender Prüfung der sich dabei stellenden Probleme revidierten wir am 21.1Dezember 1962 die Ausführungsvorschriften. Dabei erhielt die Quotenkommission neu die Möglichkeit, die Leistungen derjenigen Firmen, welche nur eine Greyerzer- oder Sbrinzquote besitzen, bei gewissen Erhöhungskriterien besser zu bewerten als diejenigen der übrigen Firmen.

5. Freiwillige Lagerverschiebungen (Art.12f Milchbeschluss)

Damit ein mengen- und qualitätsmässiger Warenausgleich unter den einzelnen Handelsfirmen zur bestmöglichen Verwertung der einzelnen Käse Platz greife, hat die Käseunion gemäss Artikel 12f, Absatz 1 des Milchbeschlusses freiwillige Lagerverschiebungen vorzusehen. Der Gesetzgeber bestimmte ferner, dass die Abgabe von Ware in freiwilliger Lagerverschiebung zu keiner Reduktion der Beteiligungsquote führen dürfe. Vorbehalten bleibt Artikel 12c, Absatz 1, Buchstabe b des Milchbeschlusses, wonach die Beteiligungsquote einer Handelsfirma verfällt, wenn sie während zweier aufeinanderfolgender vierjähriger Revisionsperioden durchschnittlich nicht mindestens 50 Prozent ihres Warenanrechts selber verkauft; Ware, die in freiwilliger Lagerverschiebung abgegeben wird, gilt dabei nicht als selber verkauft.

Als freiwillige Lagerverschiebung werden, wie oben erwähnt, solche Warenverschiebungen bezeichnet, die ohne Zwang der Käseunion von Firma zu Firma erfolgen. Um das Zustandekommen von derartigen Verschiebungen zu fördern, unterhalten die Käseunion und der Verband schweizerischer Käseexporteure

Warenvermittlungsstellen. Die freiwilligen Lagerverschiebungen nahmen nach Angaben der Käseunion in deren letzten Geschäftsjahren folgenes Ausmass an:

1954/55				٠	11 870 q
1955/56					10 990 q
1956/57					14 630 q
1957/58					19 840 q
1958/59					41 950 q
1959/60					44 230 q
1960/61					49 730 q
1961/62					69 088 q

Das sprunghafte Ansteigen der freiwilligen Lagerverschiebungen nach Inkrafttreten der revidierten Käsemarktordnung und die seitherige ständige Zunahme lassen sich auf verschiedene Gründe zurückführen. Zunächst dürfte sich die wachsende Käseproduktion auf das Ausmass der freiwilligen Lagerverschiebungen ausgewirkt haben. Sodann waren die früheren Befürchtungen der Handelsfirmen, freiwillige Lagerverschiebungen würden bei künftigen Revisionen zu Quotenverlusten führen, mit dem Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen gegenstandslos geworden; diese Ungewissheit veranlasste nämlich die Firmen vor 1957, mit derartigen Abgaben von Käse zurückhaltend zu sein. Das Ansteigen der freiwilligen Lagerverschiebungen wurde schliesslich sehr stark gefördert durch die Möglichkeit, auf diesem Wege zu einem Quotenzuwachs infolge Ausnützung oder Überschreitung des quotenmässigen Warenanrechts (Art.12e, Abs.1, Buchstabe b des Milchbeschlusses) zu kommen. Die Käseunion vermutet, es bestünden zwischen einzelnen Firmen oder Firmengruppen Absprachen, wonach Käse verschoben oder ausgetauscht wird, nicht um einen Kunden mit passsender Ware zu bedienen, sondern um damit die Verkaufsleistungen zu erhöhen (unechte Lagerverschiebung). Es dürfte bei diesem Sachverhalt sehr schwer halten, die echten von den unechten freiwilligen Lagerverschiebungen zu trennen.

Die starke Zunahme der freiwilligen Lagerverschiebungen verursacht im übrigen auch zusätzliche Kosten, weil die Käseunion die Hälfte der bei der Verschiebung entstehenden Frachtkosten trägt.

Die Käseunion schlägt daher vor, bei den Berechnungen über die Quotenerhöhungen in Zukunft nur auf den Saldo der freiwilligen Lagerverschiebungen abzustellen. Wir haben indessen Bedenken, dieser Lösung zuzustimmen, weil dabei Härtefälle entstehen könnten und die Einrichtung der freiwilligen Lagerverschiebung unter Umständen nicht mehr spielen würde. So ist es denkbar, dass eine Firma in einem Zeitpunkt in echter freiwilliger Lagerverschiebung Ware abgibt, in einem späteren Zeitpunkt jedoch auf die gleiche Art wieder Käse übernimmt. Da nur der Saldo massgebend wäre, würden die Abgaben dieser Firma nicht voll, sondern nur soweit angerechnet, als sie die Übernahmen

übersteigen; dies obwohl es sich um keine unechten Lagerverschiebungen handelt.

Es ist alles daran zu setzen, dass die freiwilligen Lagerverschiebungen funktionieren. Es sind aber gewisse Missbräuche möglich. Diese Gefahr dürfte jedoch erheblich abnehmen, wenn die Abgaben in freiwilliger Lagerverschiebung im Rahmen der Ausnützung oder Überschreitung des quotenmässigen Warenanrechtes allgemein schlechter als bei der ersten Revision bewertet werden. Um diesen Missbräuchen möglichst begegnen zu können, ermächtigten wir in den revidierten Richtlinien die Quotenkommission zudem, offensichtlich missbräuchliche Abgaben in freiwillige Lagerverschiebungen schlechter als die normalen zu bewerten. Die Quotenkommission sah jedoch bei der zweiten Quotenrevision davon ab, da es ihr nicht möglich schien, die echten von den missbräuchlichen Abgaben in freiwillige Lagerverschiebungen zu trennen.

Bei den freiwilligen Lagerverschiebungen ergeben sich unter Umständen Schwierigkeiten bei der Teilung der Margen zwischen abgebender und übernehmender Firma. Nach Angaben der Käseunion soll der Margenanteil, den die abgebenden Firmen fordern, in gewissen Fällen derart hoch sein, dass die Firma, die sich für die Übernahme interessiert, von einer freiwilligen Lagerverschiebung bei der betreffenden Firma absieht. Bei diesem Sachverhalt ist es unumgänglich, dass die Käseunion, welche für das Funktionieren dieser freiwilligen Lagerverschiebungen zu sorgen hat, weiter nach Mitteln und Wegen zur Verhütung dieser Missbräuche sucht. Im übrigen halten wir es aber für richtig, dass dieses Problem im Zusammenhang mit der im Gange befindlichen Gesamtüberprüfung der Käsemarktordnung untersucht wird.

6. Obligatorische Lagerverschiebungen (Art. 12 f Milchbeschluss)

Nach Artikel 12t, Absatz 1 des Milchbeschlusses hat die Käseunion als Ergänzung der freiwilligen Lagerverschiebungen zusätzlich noch obligatorische Lagerverschiebungen vorzusehen. Nach Artikel 12f, Absatz 2 des Milchbeschlusses können zwei Arten der obligatorischen Lagerverschiebung vorkommen. Einmal ist die Käseunion befugt, bestimmte Partien des für sie eingekauften Käses bei einer Handelsfirma abzurufen und einer andern zuzuteilen, sofern die angegangene Firma nicht erklärt, diese Partien für den eigenen Verkauf reserviert zu haben und damit auch das finanzielle Risiko für die Verwertung übernimmt. Andererseits hat eine Handelsfirma in ihrem Kundenkreis nicht absetzbare Ware rechtzeitig der Käseunion zur Verwertung durch eine andere Handelsfirma anzubieten, ansonst sie die Verwertung dieser Partien zu ihren Lasten vorzunehmen hat. Daraus sich ergebende Verwertungsverluste hat eine Handelsfirma jedoch nur in dem Umfange zu tragen, als ihre Liquidationsverkäufe und Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie, nach Abzug der eingewogenen Sekunda-Ware, den Durchschnitt sämtlicher Handelsfirmen, bezogen auf die gleiche Käsesorte und ein ganzes Geschäftsjahr der Käseunion, überschreiten.

Nach Angaben der Käseunion wurden seit Inkrafttreten der revidierten Käsemarktordnung total 172 q in obligatorischer Lagerverschiebung abgegeben. An diesen Verschiebungen waren 3 abgebende und 4 übernehmende Firmen beteiligt. Die kleine verschobene Menge dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass Abgaben in obligatorische Lagerverschiebungen gemäss Artikel 12d, Absatz 1, Buchstabe c des Milchbeschlusses mit Quotenkürzungen verbunden sind. Die Handelsfirmen suchten daher, in der vom Gesetzgeber angestrebten Weise der obligatorischen durch eine Intensivierung der freiwilligen Lagerverschiebung auszuweichen.

7. Beschränkung der Mulchenübernahme (Art.12g Milchbeschluss)

Artikel 12g des Milchbeschlusses schreibt eine gewisse Beschränkung der Mulchenübernahme vor, welcher die Beteiligungsquoten der Handelsfirmen als Grundlage dienen. Da die erste Quotenrevision erst mit zweijähriger Verspätung durchgeführt wurde, hatten die Handelsfirmen erst auf den 1. August 1960 erstmals auf Mulchen zu verzichten, die das zulässige Mass überschritten (Art. 12g, Abs. 2 des Milchbeschlusses). Andererseits konnten die Handelsfirmen grundsätzlich bereits per 1. August 1958 keine neuen Mulchen mehr erwerben, wenn sie sich schon Mulchen in der Höhe ihres nach der bisherigen Beteiligungsquote berechneten Warenanrechtes, zuzüglich 20 beziehungsweise 30 Prozent vertraglich gesichert hatten. Allerdings bereitete die Anwendung dieser Bestimmung infolge der verspäteten Durchführung der ersten Quotenrevision gewisse Schwierigkeiten; diese konnten jedoch inzwischen behoben werden.

Der Vollständigkeit halber fügen wir noch bei, dass die wegen der verspäteten Durchführung der ersten Quotenrevision getroffene Übergangslösung (Verdoppelung der Quotenkürzungen und -erhöhungen) bei der Bestimmung der zulässigen Höhe der Mulchenübernahme keine Anwendung fand. Damit wollte man allzu grosse, nur für die Jahre 1960/61 und 1961/62 wirksame Schwankungen im Mulchenbestand der einzelnen Firmen verhindern.

Bezüglich der Auswirkungen der in Frage stehenden Bestimmung ist festzuhalten, dass nach Angaben der Käseunion in deren Geschäftsjahr 1961/62 34 Firmen über 100 Prozent und 34 Firmen unter 100 Prozent eingewogen haben. Drei Firmen haben nichts eingewogen, während eine andere 142 Prozent ihres Warenanrechtes selber einwog. In bezug auf die 142 Prozent erinnern wir daran, dass die Käsekaufverträge notwendigerweise abgeschlossen werden, bevor die entsprechenden Käse produziert sind. Dies hat zur Folge, dass der Anfall aus einem Mulchen während der Dauer des Käsekaufvertrages so zunehmen kann, dass der in Artikel 12g des Milchbeschlusses genannte Prozentsatz, insbesondere bei Firmen mit kleinem Warenanrecht, überschritten wird; dies lässt sich jedoch nicht vermeiden.

Man muss sich fragen, ob es nicht unrationell ist, wenn Firmen 20 beziehungsweise 30 Prozent Ware über ihr Warenanrecht hinaus einwägen, die sie

kurz nachher im obligatorischen Warenausgleich wieder abgeben müssen. Überdies sind Firmen, die weniger als ihr quotenmässiges Warenanrecht einwägen können, im Vergleich zu den übrigen schlechter gestellt. Sie können in bezug auf Qualität und Lagerfähigkeit der Käse benachteiligt sein, denn sie kennen die Ware, die sie im Warenausgleich übernehmen müssen, nicht so gut wie diejenige, die sie selber einwägen. Ferner erleiden sie eine Schmälerung ihres Verdienstes, indem sie kein Entgelt für das Einwägen erhalten. Es stellt sich daher die Frage, ob künftig das Recht auf Mulchenübernahme, je nach Grösse des Umsatzes der Firmen, nicht weiter beschränkt werden sollte. Da diese Frage eng mit denjenigen der künftigen Warenverteilung und -vermarktung verknüpft und zu dem von untergeordneter Bedeutung ist, erachten wir es als gegeben, dass eine Änderung von Artikel 12g des Milchbeschlusses erst vorgenommen wird, wenn die künftige Gesamtkonzeption vorliegt.

8. Qualitätsförderung (Art. 12h Milchbeschluss)

Nach Artikel 12h des Milchbeschlusses hat die Käseunion im Rahmen der Förderung der Käsequalität insbesondere für eine angemessene, sachlich gebotene finanzielle Beteiligung der Milchproduzenten, Käser und Käsehändler an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäftes zu sorgen.

Im folgenden werden wir auf die zur Erreichung dieses Zieles getroffenen Massnahmen näher eintreten. Dabei ist es unerlässlich, dass wir auch Fragen, wie die Qualitätsbezahlung der Käsereimilch, berühren, die ausserhalb der eigentlichen Käsemarktordnung liegen, jedoch mit ihr in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

a. Qualitätsbezahlung der Käsereimilch

Der Vollständigkeit halber weisen wir darauf hin, dass wir am 29. April 1960 eine Verordnung über die abgestufte Bezahlung der Verkehrsmilch nach Qualitätsmerkmalen erlassen haben, worin die Grundsätze dieser Bezahlung enthalten sind. Damit soll erreicht werden, dass der Käser von seinen Lieferanten eine Milch von besserer und gleichmässigerer Käsereitauglichkeit erhält. Nach Artikel 3, Absatz 2 dieser Verordnung ist die Käsereimilch grundsätzlich neben der Beurteilung nach gesundheitlichen Merkmalen auch nach Reifegrad und Gäranlage unter Berücksichtigung der Ergebnisse von Stallinspektionen zu beurteilen und im Preis abzustufen. Dies gilt:

- a. in Emmentaler-, Sbrinz-, Tilsiter- und Appenzellerkäsereien seit 1. Mai 1960;
- b. in Greyerzerkäsereien ebenfalls seit 1.Mai 1960, jedoch war es den Sektionen des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten überlassen, die Abstufung der Produzentenmilchpreise bis 30. April 1961 nur fakultativ zu erklären;
- c. in den übrigen Käsereien seit 1. Mai 1962.

Im Sinne einer Übergangslösung stand es dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten oder seinen Sektionen frei, in ihrem Gebiete vom 1. Mai 1960 bis 30. April 1962 an Stelle der Preisabzüge die Käsequalitätsprämien an die Milchlieferanten abgestuft auszahlen zu lassen.

Seit 1. Mai 1962 wird ferner die Käsereimilch, mit Ausnahme der Greyerzerkäsereimilch, nach einem weitern Qualitätsmerkmal, der täglichen Kontrolle

der Milcheinlieferungen, beurteilt.

Je nach dem Ergebnis der Qualitätsbeurteilung haben Preisabzüge zu erfolgen, die im Maximum bei Mängeln im Zusammenhang mit den gesundheitlichen Merkmalen 4 Rappen je Kilogramm/Liter und bei denjenigen auf Grund der weitern Merkmale 0,6 Rappen je Kilogramm/Liter, bei der Greyerzerkäsereimilch jedoch 0,9 Rappen je Kilogramm/Liter betragen. Der höhere Abzug bei der Greyerzerkäsereimilch hängt mit dem System der Qualitätsbezahlung in der Westschweiz zusammen; wir glauben jedoch, hier nicht näher darauf eintreten zu müssen.

b. Stärkere Abstufung der Käseübernahmepreise nach Qualität

Um die Käser und Verkehrsmilchproduzenten vermehrt an einem guten Qualitätsausfall der Käse zu interessieren, sind die Unterschiede der Übernahmepreise der Käseunion zwischen Prima- und Sekundaqualität einerseits und zwischen Prima- und Tertiaqualität andererseits in den letzten Jahren in Anwendung unseres Beschlusses vom 14. Oktober 1958 wie folgt erweitert worden:

Differenz der Übernahmepreise zwischen

Emmentaler:		Prima und Sekunda Fr./q	Prima und Tertia Fr./q
bis 30. April 1959		20.— bis 40.—	41.— und mehr
ab 1. Mai 1959	IIa	80.—	61.— und mehr
	IIb	45.—	
Greyerzer:		•	
bis 30. April 1960		20.— bis 40.—	41.— und mehr
ab 1.Mai 1960 °		30.— bis 45.—	61.— und mehr
Sbrinz, Spalenschnitt, Ber	rgkäse:		
bis 30. April 1961	-	20.— bis 40.—	41.— und mehr
ab 1.Mai 1961		30.— bis 45.—	61.— und mehr

Zudem wird seit 1.Mai 1959 bei Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz der Übernahmepreis um 3 Franken je q gekürzt, wenn der bei jeder Sorte vertraglich festgelegte Wassergehalt um weniger als 0,5 Prozent überschritten wird; die Kürzung beträgt 6 Franken je q, wenn er um mehr als 0,5 Prozent überschritten wird.

Zur Vermeidung von Schwierigkeiten und Härten bei der Klassierung wurde, wie aus der Aufstellung ersichtlich ist, die Sekundaqualität bei Emmentaler ab 1. Mai 1959 in IIa und IIb aufgeteilt.

c. Ausbau der Qualitätsprämie

Wie die Abstufung der Käseübernahmepreise, hat auch die Ausrichtung einer Qualitätsprämie zum Ziele, die Käser und Käsereimilchproduzenten an einer guten Käsequalität zu interessieren. Auf diese Weise sollen die Anstrengungen zur Fabrikation von möglichst viel Spitzenqualität (Primaware mit einer Taxation von 18 bis 20 Punkten) gefördert werden. Handelt es sich um Käsereibetriebsleiter, die Angestellte der betreffenden Genossenschaft sind. so erhalten die Käsereimilchproduzenten sowohl die Qualitätsprämie der Käseunion für Käsefabrikanten, als auch die Produzentenprämie des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten. Je nach vertraglicher Vereinbarung ist iedoch der Käsereibetriebsleiter an der Fabrikantenprämie beteiligt. Handelt es sich um einen Milchkäufer, so erhält dieser die Qualitätsprämie der Käseunion vollumfänglich und die Produzenten erhalten die Produzentenprämie des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten. Im Rahmen der vermehrten finanziellen Beteiligung der Käsereimilchproduzenten und Milchkäufer an den Risiken des Käsegeschäftes (Art. 12h des Milchbeschlusses) wurden die Qualitätsprämien wie folgt ausgebaut:

	Qualitätsprämie der Käseunion		Produzente des Zentraly	
	Wegfall der Prämie bei	Höchst- prämie bei 20 Punkten	Wegfall der Prämie bei	Höchst- prämie bei 20 Punkten
Emmentaler	Punkte	Fr./q	Punkte	Fr./q
bis 30. April 1958 ab 1. Mai 1958	15 und 15,5	12.— 14.—	15 und 15,5	10.— 11.50
(inkl. Lochungszuschlag)		22	,	11.50
Greyerzer bis 30. April 1960 ab 1. Mai 1960	15 bis 16,5	8.— 10.—	15 bis 16,5	7.— 8.—
Sbrinz bis 30. April 1961 ab 1. Mai 1961		10.— 11.—	15 bis 16,5	8.— 9.—
Spalenschnitt und Bergkäse bis 30. April 1961 ab 1. Mai 1961	15 bis 16,5	8.— 10.—	15 bis 16,5	7.— 8.—

Während einerseits die Qualitätsprämien allgemein erhöht wurden, wurde andererseits neben der geschilderten Senkung der Übernahmepreise nach

Qualitätsklassen der Übernahmepreis für Emmentaler um 2 Franken je q gesenkt, und ferner bei allen Sorten die Prämien für die untern Primaqualitäten gestrichen. Beide Arten der ausgerichteten Prämientypen gehen zu Lasten der Käseunion.

Es mag noch interessieren, wie sich die Käseproduktion 1961/62 in qualitativer Hinsicht verteilte. Sie ergab folgendes Resultat:

Qualitätsausfall im Sommer 1961

Qualitätsstufe	Emmentaler Prozent	Greyerzer, Spalenschnitt und Bergkäse Prozent	Sbrinz Prozent
Primaware Ia	91,41	98,22	95,45
davon sogenannte Grundpreispartien Partien mit 16 bis 17,5 Punkten bzw. bei Greyerzer und Sbrinz 17 und	4,32	6,48	3,13
17,5 Punkte	30,72	4,73	2,14
Spitzenqualität (18 bis 20 Punkte) .	56,37	87,01	90,18
Sekundaware IIa	8,44 0,07	1,72	4,43
Tertiaware IIIa	0,08	0,06	0,12
Total	100,00	100,00	100,00

Qualitätsausfall im Winter 1961/62

Qualitätsstufe	Emmentaler Prozent	Greyerzer, Spalenschnitt und Bergkäse Prozent	Sbrinz Prozent
Primaware Ia	84,34	97,82	96,73
davon sogenannte Grundpreispartien Partien mit 16 bis 17,5 Punkten bzw. bei Greyerzer und Sbrinz 17 und	10,26	3,51	5,10
17,5 Punkte	39,86	5,58	0,81
Spitzenqualität (18 bis 20 Punkte) .	34,22	88,73	90,82
Sekundaware IIa	.15,53	2,13	3,16
Tertiaware IIIa	0,13	0,05	0,11
Total	100,00	100,00	100,00

Aus diesen Tabellen geht insbesondere hervor, dass die Winterproduktion an Emmentaler im Vergleich zur Sommerproduktion eine schlechtere Durchschnittsqualität aufweist, deren Ursachen noch nicht eindeutig ermittelt werden konnten. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Sie am 7. Dezember 1962 einen Objektkredit für eine Versuchskäserei in Uettligen bewilligten.

d. Beteiligung der Handelsfirmen an den Risiken des Käsegeschäftes

Zunächst ist festzuhalten, dass die Handelsfirmen das kommerzielle Qualitätsrisiko zu tragen haben. Sie haben grundsätzlich für Verluste einzustehen, welche infolge Verschlechterung der Qualität und des Gewichtsverlustes am Lager eintreten. Dieses Risiko ist dann von besonderer Bedeutung, wenn Ware nach gewissen Ländern nur geliefert werden kann, wenn sie ein bestimmtes Alter erreicht hat.

Gesamthaft gesehen haben die Firmen ein Interesse, qualitativ möglichst gute Ware zu verkaufen. Andernfalls müssen sie folgende Margenkürzungen in Kauf nehmen;

Margenkürzungen bei Verkauf von eingewogenen Primakäsen als

Kochkäse: 5 Franken/q oder 15,7 Prozent der Bruttomarge (Inland)

Ic-Ware: 10 Franken/q oder 25,6 Prozent der Bruttomarge (Export) Schmelzrohware: 10 Franken/q oder 31,4 Prozent der Bruttomarge (Inland)

Im weitern tragen die Handelsfirmen alle Verluste, die sich auf Grund der Mängelrügen ergeben.

Andererseits erhalten die Handelsfirmen bei gewissen Exporten, bei denen die Käseunion einen bessern als den normalerweise erzielbaren Preis löst, einen Margenzuschlag von 1 Prozent des Bruttowarenwertes; die zu diesen Bedingungen verkauften Käsemengen sind jedoch bescheiden.

Wir sind der Auffassung, dass die Beteiligung der Handelsfirmen an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäftes einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden muss. Früher waren die Handelsfirmen am Geschäftsergebnis der Käseunion direkt interessiert, indem sie bei Gewinnen eine Margennachzahlung erhielten und bei Verlusten einen gewissen Teil derselben zu Lasten ihrer Marge übernehmen mussten. Angesichts der veränderten Lage (höherer Milchgrundpreis, grössere Käseproduktion und verstärkte Konkurrenz im Ausland) ist es der Käseunion heute praktisch nicht mehr möglich, Geschäftsüberschüsse zu erzielen. Dies bedeutet, dass die Handelsfirmen sowohl auf eine nachträgliche Margenerhöhung als auch auf eine Dividende als Aktionäre der Käseunion verzichten müssen. Andererseits entfallen in Anbetracht der veränderten Verhältnisse heute die Nachzahlungen der Handelsfirmen, weil der Verlust voll von der Milchrechnung getragen wird.

Die künftige Beteiligung der Handelsfirmen an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäftes hängt stark von der neuen Gesamtkonzeption der Käsemarktordnung ab. Wir behalten uns deshalb einen Entscheid in dieser Angelegenheit in einem spätern Zeitpunkt vor.

e. Koordinationsausschuss für Käsequalitätsfragen

Im Herbst 1957 ist auf Veranlassung der Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes ein Koordinationsausschuss für Käsequalitätsfragen eingesetzt worden. Im Ausschuss sind folgende Stellen vertreten: Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Eidgenössische milchwirtschaftliche Versuchsanstalt Liebefeld, Milchtechnisches Institut der ETH, kantonale Molkereischulen, Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, Schweizerischer Milchkäuferverband und Verband schweizerischer Käseexporteure. Der Ausschuss bezweckt die Koordinierung der vielseitigen Bemühungen zur Förderung der Qualitätsfabrikation. Dabei gilt es, Wege zu finden, wie die von der Forschung und Praxis als nützlich erkannten Massnahmen zur Förderung der Käsequalität überall verwirklicht werden können. Im Rahmen dieser Zielsetzung hat sich der Ausschuss seit seinem Bestehen hauptsächlich für die Abklärung und Verwirklichung folgender Massnahmen eingesetzt:

- Bezahlung der Käsereimilch nach Qualitätsmerkmalen.
- Intensivierung der Kontroll- und Beratungstätigkeit durch Verkleinerung der Käsereiinspektionskreise.
- Schaffung einer den neuesten Erkenntnissen entsprechenden Versuchskäserei für die Eidgenössische milchwirtschaftliche Versuchsanstalt Liebefeld.
- Vermehrung der Zahl gutfabrizierender Käsereien im Winter durch Ausdehnung der Siloverbotszone (Art. 7 und 9 der Verordnung über die Verwertung der Verkehrsmilch vom 30. April 1957, Käse-Butter-Plan).
- Koordinierung der für die Abklärung der wichtigsten Käsefehler erforderlichen Käsereiversuche.
- Rationalisierung und Zusammenlegung von Käsereibetrieben (Art.11 der erwähnten Verordnung vom 30. April 1957).

Insbesondere bei der Bezahlung der Käsereimilch nach Qualitätsmerkmalen und den Vorbereitungen zur Schaffung einer bundeseigenen Versuchskäserei sind die Bemühungen des Ausschusses erfolgreich verlaufen. Bei den anderen Problemen sind zum Teil noch grosse Anstrengungen für die Verwirklichung von gangbaren Lösungen nötig.

Die Unterstellung der Käseausfuhr unter die Bewilligungspflicht (Art. 13 Milchbeschluss)

Bei der Revision der Käsemarktordnung wurde der damalige Artikel 18 des Milchbeschlusses, der über die Käseausfuhr handelt, unverändert übernommen. Nach dieser Bestimmung bedarf die Käseausfuhr einer Bewilligung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, welche gemäss Bundesratsbeschluss betreffend die Überwachung der Ausfuhr von Käse vom 30. Dezember 1953 durch die Abteilung für Landwirtschaft erteilt wird. In diesem Beschluss werden die Bedingungen genannt, bei deren Erfüllung die Ausfuhrbewilligung zu erteilen ist. Diese Bedingungen betreffen unter anderem die Einhaltung der von der Käseunion getroffenen Massnahmen auf dem Gebiete der Käsemarktordnung, namentlich auch betreffend Förderung von Qualität und

des Absatzes zu Preisen, die nach Möglichkeit für eine Käseverwertung entsprechend dem vom Bundesrat festgesetzten Milchgrundpreis Gewähr bieten. Die Erteilung von Bewilligungen zur Käseausfuhr ist ferner davon abhängig zu machen, dass der Inlandmarkt ausreichend mit Käse guter Qualität zu angemessenen Preisen versorgt wird.

Es ist zurzeit noch offen, ob an dieser Regelung der Käseausfuhr Änderungen vorzunehmen sind. Wir erachten es aber für gegeben, dass diese Regelung im Zusammenhang mit den im Gange befindlichen Reorganisationsarbeiten untersucht wird.

10. Margen und Entgelte (Art. 14 Milchbeschluss)

Artikel 14, Absatz 1 des Milchbeschlusses gibt uns die Möglichkeit, im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Förderung des Milchproduktenabsatzes (Art. 26 des Milchbeschlusses) Vorschriften zu erlassen, um eine Beeinträchtigung der Wirkung dieser Massnahmen durch wirtschaftlich ungerechtfertigte Fabrikations- und Handelsmargen zu verhindern.

Von besonderer Bedeutung ist Absatz 2 dieses Artikels, wonach wir ferner Bestimmungen und Weisungen für die Käseunion und ihre Mitglieder über wirtschaftlich ungerechtfertigte Fabrikations- und Handelsmargen sowie weitere Entgelte erlassen können, soweit diese zu einer Beeinträchtigung der Vorschriften des Abschnittes «Käsemarktordnung» führen können.

Es erwies sich bisher nicht als notwendig, gestützt auf diesen Artikel besondere Massnahmen zu treffen. Wohl war gewissen Auswüchsen bei der Mulchenübernahme zu begegnen. Dies gelang jedoch bereits in Verhandlungen unter den Beteiligten, ganz abgesehen davon, dass die Beschränkung der Mulchenübernahme im Sinne von Artikel 12g des Milchbeschlusses zu einer Verbesserung der Verhältnisse geführt haben dürfte.

Wir werden im übrigen prüfen, ob der Erlass von besondern Massnahmen allenfalls künftig notwendig wird. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn die Teilung der Margen bei freiwilligen Lagerverschiebungen dem guton Funktionieren dieser Massnahme hinderlich wäre. Wir erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement am 8. September 1959 eine Arbeitsgruppe, die sogenannte Margenkommission, einsetzte, welche allgemein die Angemessenheit der Margen und Entgelte bei der Vermarktung von Unionskäse zu beurteilen hat.

11. Aufsichts-, Weisungs- und Beschwerderecht (Art.14a und 35 Milchbeschluss)

Bezüglich des Aufsichtsrechts ist festzuhalten, dass zwei von uns ernannte Vertreter des Bundes oder ihre Stellvertreter an den Sitzungen des Verwaltungsrates und des Verwaltungsausschusses der Käseunion teilnehmen. Gegenwärtig kommt diese Aufgabe den Direktoren der Abteilung für Landwirtschaft und der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu. Sie sind verpflichtet, darüber zu wachen, dass die Käseunion den ihr durch den Milchbeschluss übertragenen Auftrag richtig erfüllt und die Bestimmungen des Milchbeschlusses sowie allfällige darauf gestützte Anordnungen beachtet. Die Vertreter des Bundes haben darüber dem Eidgenössischen Volkswirtschaftdepartement jährlich Bericht zu erstatten.

Auf den Erlass von besondern Weisungen zur Durchführung der Käsemarktordnung konnte verzichtet werden. Hingegen nahmen jeweils das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement oder dessen Verwaltungsabteilungen zu Fragen Stellung, die ihnen von der Käseunion im Zusammenhang mit der Durchführung der Bestimmungen über die Käsemarktordnung unterbreitet worden waren.

Was die Beschwerden anbetrifft, sind wir bereits im Abschnitt III, Ziffer 1 und Ziffer 4, Buchstaben b und e näher auf sie eingetreten, soweit es sich um Fragen der Aufnahme neuer Mitglieder oder der Beteiligungsquoten handelte. In bezug auf die Rekursmöglichkeiten an die Abteilung für Landwirtschaft ist festzuhalten, dass diese Abteilung bisher einen Entscheid zu fällen hatte, welcher den Inlandkäsegrossistenvertrag betraf. Dieser Entscheid wurde an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen, welches darüber noch nicht befunden hat. Eine weitere Beschwerde wurde gegenstandslos.

IV. Vorarbeiten für eine Revision der Käsemarktordnung

Man war sich schon bei der Revision im Jahre 1957 bewusst, dass einige Bestimmungen des revidierten Milchbeschlusses Schritte in Neuland darstellten, deren Auswirkungen in jenem Zeitpunkt nicht vorauszusehen waren. Es galt daher zunächst, während einiger Zeit Erfahrungen zu sammeln. Es war aus diesem Grunde auch gegeben, dass Sie uns in Artikel 14b des Milchbeschlusses beauftragten, Ihnen periodisch über diese Erfahrungen einen besondern Bericht zu erstatten und Ihnen Antrag zu stellen, ob die geltenden Bestimmungen in Kraft bleiben oder geändert werden sollten. Aus unseren vorausgehenden Ausführungen ergibt sich, dass die revidierte Käsemarktordnung neben unbestreitbaren Vorteilen auch gewisse Mängel aufweist, welche aber erst mit der Zeit offenbar wurden oder sich im Zusammenhang mit den Quotenrevisionen deutlich zeigten.

Um abzuklären, ob neben der Berichterstattung über die bisherige Tätigkeit der Käseunion auch Änderungen der geltenden Käsemarktordnung beantragt werden sollten, setzte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im Juni 1961 eine Arbeitsgruppe ein. Diese wurde beauftragt, die Art und Weise der Herstellung und Vermarktung der sogenannten Unionssorten auf Grund des Milchverarbeitungsprogrammes bis zu deren Verkauf an den Detaillisten, beziehungsweise ausländischen Abnehmer zu überprüfen. Ohne Rücksicht auf historische Gegebenheiten hat sie allfällige Verbesserungsvorschläge, namentlich auch im Zusammenhang mit einer Rationalisierung der Käseproduktion und der

Käsevermarktung sowie im Hinblick auf die Förderung der Käsequalität auszuarbeiten. Von der Überprüfung sind die technischen Fragen der Käseherstellung ausgenommen.

Es war uns im vornherein bewusst, dass die Arbeiten dieser Gruppe angesichts der Komplexität der Materie längere Zeit in Anspruch nehmen würden. Wenn der Auftrag trotzdem nicht früher erteilt wurde, so deshalb, weil für die Beurteilung der geltenden Käsemarktordnung doch zunächst während einiger Zeit Erfahrungen zu sammeln waren. Da die Arbeitsgruppe infolge der Weitschichtigkeit der Materie, aber auch deshalb, weil sie es für nötig erachtete, einzelne Fragen mit Fachleuten direkt zu besprechen, nicht in der Lage war, ihre Arbeiten bis heute abzuschliessen, ist es nicht möglich, Ihnen bereits jetzt umfassende Anträge auf Abänderung des geltenden Milchbeschlusses zu stellen. Wohl haben die Arbeiten der Gruppe bereits gewisse Ergebnisse gezeitigt; es wäre jedoch verfrüht, diese Ergebnisse, losgelöst von der künftigen Gesamtkonzeption der Käsemarktordnung, schon heute verwirklichen zu wollen. Immerhin möchten wir nachfolgend kurz darlegen, welche Probleme sich im Zusammenhang mit der Überprüfung stellen.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass sich angesichts der Bedeutung der Käsemarktordnung für die gesamte Milchverwertung die Überprüfung nicht nur auf jene Problemkreise beschränkt, die im Milchbeschluss geregelt sind, sondern dass sie sich auf die gesamte Käsevermarktung bezieht. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei das Problem, unter welchen Voraussetzungen Umstellungen von einer Milchverwertungsart auf eine andere vorgenommen werden sollen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass in Artikel 1, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1962 der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt wurde, Anordnungen zu treffen, damit die milchwirtschaftlichen Organisationen die ihnen im Milchbeschluss übertragenen Aufgaben zweckmässig erfüllen.

Zu den in die Untersuchung einzubeziehenden Fragen gehört zum Beispiel auch jene, ob und auf welche Weise die Käseproduktion weiter rationalisiert werden kann. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Frage, wie sich die heutige Struktur der Käsereien auf die Kostengestaltung und auf die Qualitätsproduktion auswirkt. Wir erinnern daran, dass nach Angaben der Käseunion die kleinen Käsereibetriebe mit einem Anteil von 80-85 Prozent aller Käsereien weitaus an der Spitze stehen.

Weitere Problemkreise betreffen die Übernahme der Käse in den Käsereien, und vor allem die Verteilung derselben auf die Handelsfirmen. Es muss versucht werden, den Einkauf im Vergleich zu heute weiter zu rationalisieren. Bei der Warenverteilung wird insbesondere zu prüfen sein, wie gewisse Mängel der heutigen Quotenordnung behoben werden können. So stellt sich unter anderem die Frage, ob dieselben allenfalls durch die Schaffung einer Warenreserve beseitigt und dabei die Ziele der heutigen periodischen Quotenrevisionen gleichwohl erreicht werden könnten. Auf jeden Fall wird darauf geachtet werden

müssen, dass die Warenverteilung möglichst flexibel gestaltet und den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Handelsfirmen weitgehend Rechnung getragen wird. Vor allem soll erreicht werden, dass denjenigen Firmen über ihr Warenanrecht hinaus mehr Ware zukommt, die dafür einen wirklichen Bedarf haben und sich darüber auch durch die Erfüllung gewisser, objektiv messbarer Kriterien ausweisen können.

Da grundsätzlich alles getan werden muss, damit der Käse mit möglichst hohen Erlösen verkauft werden kann, soll den einzelnen Firmen nicht nur mengenmässig, sondern auch qualitätsmässig diejenige Ware zukommen, nach der sie einen wirklichen Bedarf haben. Es wird daher das Funktionieren der freiwilligen wie auch der obligatorischen Lagerverschiebungen zu überprüfen sein.

Ein weiterer grosser Problemkreis betrifft die Fragen des Verkaufes der Unionssorten im In- und Ausland. Hinsichtlich des Inlandverkaufes ist namentlich abzuklären, inwieweit die Vermarktung in rationeller Weise sowohl durch die Exportfirmen als auch durch die sogenannten Inlandkäsegrossisten erfolgen kann. In bezug auf den Export der Käse wird zu beurteilen sein, welche Massnahmen zu treffen sind, um den Absatz des Schweizerproduktes trotz des im Vergleich zu Konkurrenzprodukten hohen Preises nicht zu gefährden. Ferner wird die Frage der Preisgestaltung zu untersuchen sein; insbesondere wird es dabei um die Beurteilung gehen, ob unter bestimmten Voraussetzungen die Verkaufspreise des Handels ohne Schaden für die gemeinsame Organisation freigegeben werden können.

Schliesslich wird zu prüfen sein, welche Rechtsform für die gemeinsame Organisation künftig am zweckmässigsten sein wird, das heisst, ob die heutige privatrechtliche Doppelgesellschaft, als welche die Käseunion organisiert ist, beizubehalten sei.

Mit den vorstehenden Ausführungen haben wir bewusst nur die grossen Linien der zu prüfenden Problemkreise wiedergegeben. Sie vermögen aber darzutun, dass die Lösung der sich stellenden Fragen viel Zeit erfordert.

Bei diesem Stand der Dinge stellte sich uns die Frage, ob im jetzigen Zeitpunkt Änderungen der Käsemarktordnung in Vorschlag zu bringen seien. In Würdigung aller Umstände erachten wir es als richtig, Ihnen unsere Vorschläge in bezug auf Änderungen der geltenden Käsemarktordnung erst zu unterbreiten, wenn die Arbeitsgruppe ihre Arbeiten abgeschlossen hat und die direkt Interessierten zu den Vorschlägen der Gruppe Stellung genommen haben. Wir halten aber dafür, dass diese Arbeiten so rechtzeitig abzuschliessen sind, dass Sie, gestützt auf unsern Bericht und Antrag, vor Durchführung der im Jahre 1966 fällig werdenden Quotenrevision Beschluss über allfällige Änderungen der Käsemarktordnung fassen können.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, im Zusammenhang mit unserer ersten Berichterstattung an der geltenden Käsemarktordnung nichts zu ändern. Wir ersuchen Sie, vom vorstehenden Bericht Kenntnis zu nehmen und zu beschliessen, dass die Bestimmungen des Abschnittes IV des Milchbeschlusses unverändert in Kraft bleiben sollen.

Ausserdem beantragen wir Ihnen, das Postulat des Nationalrates Nr. 8021 vom 22. Juni 1960 (Postulat Duttweiler) abzuschreiben.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 7. Mai 1963.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

6798

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Erster Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Tätigkeit der gemeinsamem Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses (zurzeit Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention) (Vom 7. Mai 1963)

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1963

Année

Anno

Band 1

Volume

Volume

Heft 19

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 8775

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 16.05.1963

Date

Data

Seite 1110-1152

Page

Pagina

Ref. No 10 042 101

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.