

**Botschaft
über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977
(MWB 1977)**

vom 24. Januar 1979

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 (MWB 1977) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen, folgende Motionen abzuschreiben:

- 1978 M 78.445 Milchkontingentierung (S 28. 11. 78, Vincenz)
- 1978 M 78.450 Milchkontingentierung (N 24. 10. 78, Nef)
- 1978 M 78.474 Milchkontingentierung (S 28. 11. 78, Herzog)
- 1978 M 78.480 Milchkontingentierung (N 24. 10. 78, Reichling)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Januar 1979

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Hürlimann
Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Die Milchkontingentierung war für die Zeit vom 1. Mai 1977 bis 30. April 1978 durch den Bundesbeschluss über Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen geregelt. Für die zweite Kontingentierungsperiode, dauernd vom 1. Mai 1978 bis 30. April 1979, wurde dieser Beschluss mit Datum vom 19. April 1978 verlängert und abgeändert; er läuft am 30. April 1979 ab.

In der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1978 wurde der Milchwirtschaftsbeschluss 1977 gutgeheissen. Dessen Artikel 5 bietet die Rechtsgrundlage, um die Milchkontingentierung ab 1. Mai 1979 in verfeinerter Form durchzuführen.

Ende 1978 wurden von den eidgenössischen Räten Motionen erheblich erklärt, nach denen für die künftige Milchkontingentierung gewisse Änderungen bzw. Erleichterungen vorzunehmen sind. Diese Massnahmen sollen auf Beginn der neuen Kontingentierungsperiode, d. h. auf den 1. Mai 1979, in Kraft treten. Es ist daher unerlässlich, dass Sie die Vorlage in beiden Räten in der Frühjahrsession 1979 behandeln und als dringlich erklären.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Allgemeine Lage im Milchsektor

Im Laufe der letzten zwei Jahre haben wir Sie verschiedentlich über die Situation und die Probleme im Milchsektor orientiert, so im fünften Landwirtschaftsbericht wie auch in der Botschaft zum Milchwirtschaftsbeschluss 1977 (BBl 1977 I 73). Weitere Einzelheiten erwähnten wir in den Botschaften vom 19. Januar 1977 über Massnahmen gegen Milchüberlieferungen (BBl 1977 I 517) sowie vom 1. Februar 1978 über die befristete Verlängerung von Massnahmen auf dem Milchsektor (BBl 1978 I 396). Wir können uns daher an dieser Stelle auf eine Darstellung der seitherigen Entwicklung beschränken.

Nach Einführung der Milchkontingentierung am 1. Mai 1977 haben sich die Milcheinlieferungen in den nachfolgenden sechs Monaten, verglichen mit der entsprechenden Vorjahresperiode, um 1,9 Prozent zurückgebildet. Von November 1977 bis April 1978 nahmen sie sogar um 9,5 Prozent ab. Die gesamten Einlieferungen während des ersten Kontingentierungsjahres betragen 27,9 Millionen Zentner und waren damit um rund 5 Prozent kleiner als in dem der Kontingentierung vorangegangenen Jahr (29,5 Mio. q). Die Gründe für diesen spürbaren Rückgang liegen im wesentlichen in der Futterqualität und der in den meisten Betrieben als Folge der Kontingentierung geübten Zurückhaltung.

In der gegenwärtigen zweiten Kontingentierungsperiode (Mai 1978 bis April 1979) haben die Verhältnisse deutlich geändert. Die Milcheinlieferungen sind vom Mai bis Oktober 1978, verglichen mit der Vorjahresperiode, um durchschnittlich 4,9 Prozent angestiegen, wobei namentlich die hohen Zunahmen der Monate September (+9,7%) und Oktober (+9,7%) auffallen. In den Monaten November und Dezember 1978 sind Zunahmen von 12,5 Prozent (prov.) und 10,8 Prozent (prov.) zu verzeichnen. Nachdem die Grünfütterung im Talgebiet bis gegen Ende November 1978 möglich war und die Rauhfuttermittel demzufolge geschont werden konnten, ist auch in den kommenden Monaten mit hohen Milcheinlieferungen zu rechnen. Der nach wie vor hohe Kuhbestand und die züchterischen Verbesserungen sprechen ebenfalls für eine anhaltend hohe Milchproduktion. Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt des einzelnen Landwirts aus ist es auch verständlich, dass er sein Milchkontingent und die Möglichkeiten, die ihm die Einführung des Genossenschaftskontingentes bietet, möglichst gut auszunutzen versucht.

Die verhältnismässig geringen Milcheinlieferungen im ersten Halbjahr 1978 brachten einen markanten Rückgang der inländischen Butterproduktion, so dass grosse zusätzliche Importe getätigt werden konnten. Dadurch konnte die Milchrechnung 1977/78 im Butterkonto stark entlastet werden. Die Mindereinlieferungen an Milch führten auch zu einer kleineren Käseproduktion und erlaubten beim Käsexport namhafte Preiserhöhungen, die sich allerdings als Folge des Währungszerfalls nicht zugunsten der Milchrechnung auswirken konnten. Die erwähnten, stark angestiegenen Milcheinlieferungen der letzten Monate lassen die Produktion von Butter und Käse erneut anwachsen. Während im Buttersektor

die Einfuhrmöglichkeiten kleiner werden, kann eine höhere Käsemenge im Inland und im Export nur unter Einsatz hoher finanzieller Mittel vermarktet werden.

Aus diesen Darlegungen ist abzuleiten, dass die Weiterführung der Milchkontingentierung ab 1. Mai 1979 unerlässlich ist; wichtig ist vor allem auch, dass die Summe aller verteilten Einzelkontingente (über 30 Mio. q) besser als bisher mit der von uns bewilligten Basismenge der Verkehrsmilchproduktion von 29 Millionen Zentnern in Einklang gebracht werden kann.

12 Bisherige Erfahrungen mit der Milchkontingentierung

121 Rechtliche Grundlagen

Auf der Basis des Bundesbeschlusses vom 25. März 1977 über Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen (SR 916.350.10) wurde eine Milchkontingentierung für die Zeit vom 1. Mai 1977 bis 30. April 1978, in einem eigentlichen Schnellverfahren, eingeführt. Diese Massnahme hätte ab 1. Mai 1978 durch die Regelung nach Artikel 5 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 abgelöst werden sollen. Das Referendum gegen den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 verunmöglichte dieses Vorgehen und bedingte eine Verlängerung der Einführungsphase der Milchkontingentierung; mit Beschluss vom 19. April 1978 (AS 1978 490) verlängerten Sie den Bundesbeschluss vom 25. März 1977 bis 30. April 1979 und brachten zudem gewisse Ergänzungen bzw. Verfeinerungen am Kontingentierungsmodus an.

122 Durchführung

Die soeben erwähnten Änderungen bzw. Verfeinerungen in der Kontingentierung für die laufende zweite Periode (Mai 1978 bis April 1979) haben sich bewährt und im allgemeinen auch zu einer gewissen Beruhigung geführt.

Bedeutungsvoll war namentlich die Einführung des sogenannten Genossenschaftskontingentes, wonach der einzelne Milchproduzent bei Überschreitung seines Kontingentes nur dann eine Überlieferungsabgabe bezahlen muss, wenn auch seine Genossenschaft insgesamt mehr Milch abliefern, als die Summe der Einzelkontingente ausmacht. Diese Regelung ermöglicht im Rahmen der Genossenschaft einen gewissen Ausgleich und trägt den natürlichen Schwankungen in der Milchproduktion des einzelnen Betriebes besser Rechnung. Bei Zustimmung aller Milchproduzenten war es einer Milchgenossenschaft sodann gestattet, die Milchkontingente während des zweiten Jahres innerhalb der Genossenschaft nach eigenem Willen neu zu verteilen. Auch damit wurde die Möglichkeit geschaffen, die an sich starre Zuteilung von Einzelkontingenten etwas aufzulockern; nur wenige Genossenschaften machten von dieser Gelegenheit Gebrauch.

Eine wesentliche Veränderung trat im zweiten Kontingentierungsjahr für die Milchproduzenten in den Zonen II und III des Berggebietes ein, indem sie grundsätzlich von der Milchkontingentierung befreit wurden; sie sind lediglich in bezug auf die Milcheinlieferungen je Flächeneinheit einer Höchstbegrenzung unterstellt.

Zur Vermeidung erneuter administrativer Umtriebe galt für das zweite Kontingentierungsjahr, dass die während des ersten Jahres der Kontingentierung rechts-

kräftig gewordenen Milchkontingente grundsätzlich für ein zweites Jahr unverändert weitergeführt werden; Anpassungen bei Vorliegen von Sonderfällen und bei Änderungen der Betriebsfläche waren möglich. Sodann stand den Milchverbänden neu ein Sonderkontingent zur Verfügung, um Betrieben, welche als Folge der Kontingentierung in eine unzumutbare finanzielle Notlage gerieten, mit einer Kontingenterhöhung helfen zu können. Diese Regelung wurde in der Praxis positiv aufgenommen und hat einer ansehnlichen Zahl von Betrieben die weitere Existenz ermöglicht.

Schwierigkeiten bot der Grundsatz, nach welchem die Kontingente im zweiten Jahr, abgesehen von wirklichen Ausnahmen, unverändert weiterzuführen waren. Von Seite der Bauern wurden an die Milchverbände erneut über 7000 Gesuche um Kontingenterhöhung gestellt (Vorjahr: 15 500 Gesuche). Viele Gesuche stammten von Milchproduzenten, welche im ersten Kontingentierungsjahr auf ein Gesuch verzichteten oder keine Erhöhung erhielten; vielfach wurde versucht, ein zweites Mal eine Kontingenterhöhung zu erreichen.

Die Abteilung für Landwirtschaft, welche gemäss Durchführungsverordnung über die Milchkontingentierung mit der Aufsicht über diese Massnahme betraut ist, musste weit mehr als im ersten Jahr Entscheide der Milchverbände an die regionalen Rekurskommissionen weiterziehen (bis Ende 1978: 466 Rekurse). Die Entscheidungspraxis der 23 regionalen Rekurskommissionen, welche über 1700 Rekurse zu behandeln hatten, ist ihrerseits sehr unterschiedlich. Die Abteilung für Landwirtschaft sah sich bis Ende 1978 veranlasst, 29 Rekurse an die im zweiten Kontingentierungsjahr neu geschaffene Eidgenössische Oberrekurskommission einzureichen; 37 Rekurse erfolgten bis zum gleichen Zeitpunkt seitens einzelner Landwirte. Bis zur Verabschiedung dieser Botschaft ist die Zahl der Rekurse auf total 133 angestiegen, von denen 34 durch die Abteilung für Landwirtschaft eingereicht wurden. Über die Arbeit der Oberrekurskommission kann heute noch nichts ausgesagt werden.

Die konsequente Haltung der Abteilung für Landwirtschaft hat vielerorts Unwillen ausgelöst. Wir weisen aber darauf hin, dass als Folge der Einführungsschwierigkeiten bereits während der ersten Kontingentierungsperiode insgesamt mehr Kontingente verteilt wurden, als die von uns bewilligte Basismenge der Verkehrsmilchproduktion ausmacht. Das Ziel lag allerdings zunächst in einer Stabilisierung der Milcheinlieferungen. Im zweiten Kontingentierungsjahr besteht, wie erwähnt, der Grundsatz der unveränderten Weiterführung der bisher rechtsgültig gewordenen Kontingente. Es war daher unerlässlich, eine weitere Aufstockung von Kontingenten auf das rechtlich zulässige Mass zu beschränken.

Wir legen Wert darauf, Sie über die Schwierigkeiten bei der Durchführung der Milchkontingentierung offen zu orientieren. Wir verkennen dabei nicht, dass die gesuchstellenden Landwirte oftmals in guten Treuen auf ein höheres Kontingent pochen; die riesige Arbeit der Milchverbände und der Rekurskommissionen muss ebenfalls anerkannt werden. Andererseits müssen aber alle Betroffenen zur Kenntnis nehmen, dass der Bundesrat und die durchführende Amtsstelle die gesetzlichen Vorschriften durchzusetzen haben. Allenfalls unzumutbare Vorschriften können nicht übergangen werden, sondern sind gegebenenfalls abzuändern oder anzupassen. Die Änderungsvorschläge zum Milchwirtschaftsbeschluss 1977 sind denn auch teilweise in diesem Sinne zu verstehen.

13 Vorarbeiten zur Beschlussesänderung

Erst nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1978 stand fest, dass wir den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 auf die neue Kontingentierungsperiode hin in Kraft setzen können. Aufgrund dessen Artikel 5 kann auch die Milchkontingentierung in modifizierter, verfeinerter Art weitergeführt werden.

Da für die Vorarbeiten auch diesmal nur wenig Zeit zur Verfügung stand und Ihre Aufträge in Form von Motionen vorlagen, beschränkten wir uns auf ein stark reduziertes Vernehmlassungsverfahren.

So wurden die kantonalen Landwirtschaftsdirektoren am 12. Januar 1979 über die Änderungen des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 angehört.

Die Vorlage wurde grundsätzlich gutgeheissen und die vorgenommene Aufteilung von Artikel 5 begrüsst. Vertreter der Bergkantone äusserten sich über die für die Bergzonen II und III vorgeschlagene Regelung kritisch. Auch von dieser Seite wurde zwar festgehalten, dass eine vollständige Befreiung dieser Zonen von der Kontingentierung politisch nicht in Frage kommen könne. Andererseits kam aber deutlich zum Ausdruck, dass am Prinzip einer bedingten Befreiung im Sinne der für die laufende Kontingentierungsperiode geltenden Einschränkung festzuhalten sei; eine weitergehende Begrenzung widerspreche den Intentionen der Motionäre. Es wurde daher von einigen Landwirtschaftsdirektoren empfohlen, eine generelle Formulierung zu wählen, die dem Bundesrat bei Missbrauch oder bei Auswüchsen in der Milchproduktion der Bergzonen II und III ein Einschreiten erlaube.

Auch bei den Wirtschaftsorganisationen liess die knappe Zeit ein umfassendes Vernehmlassungsverfahren nicht zu. Wir beschränkten uns darauf, die Mitglieder der Beratenden Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes schriftlich zu orientieren und ihnen Gelegenheit zur Meinungsäusserung zu geben. Bekanntlich sind in dieser Kommission die wichtigsten wirtschaftlichen Organisationen unseres Landes vertreten.

Den Stellungnahmen ist zu entnehmen, dass die Vertreter der Landwirtschaft die Vorlage durchwegs begrüssen; es wird an sich auch anerkannt, dass für das Berggebiet keine generelle Freigabe von der Milchkontingentierung in Frage kommen kann. Das für das Berggebiet in Aussicht genommene Vorgehen wird zum Teil ausdrücklich als zweckmässig bezeichnet, weil andernfalls eine sehr rasche Ausdehnung der Milchproduktion erwartet werden müsste. Weniger weitgehende Vorschläge hinsichtlich des Berggebietes verlangen die Beibehaltung der heutigen Regelung, d. h. die Befreiung des Berggebietes, sofern gewisse Höchstmengen je Hektare Nutzfläche nicht überschritten werden; Alternativen werden abgelehnt. Eine dem Berggebiet verpflichtete Organisation schlägt als weitere Bedingung für die Befreiung vor, dass der Viehbestand der Rauhfutterbasis eines Betriebes angepasst sein müsse.

Kreise des Handels, der Industrie, des Gewerbes sowie Grossverteilerorganisationen äussern sich nicht durchwegs ablehnend zur Revisionsvorlage. Sehr kritisch wird die Tatsache beurteilt, dass nur wenige Wochen nach der Volksabstimmung über den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 eine der umstrittensten Bestimmungen im Dringlichkeitsverfahren abgeändert werden soll. In einigen Stellungnahmen

wird die neu zu schaffende, zusätzliche Flexibilität positiv beurteilt; durchwegs wird allerdings befürchtet, dass die Einführung eines Verbandskontingentes sowie eines gesamtschweizerischen Kontingentes eindeutig zu einer Verwässerung der statuierten Einzelkontingentierung führen werde. Der produktionslenkende Effekt der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung werde durch die Revision der Vorlage in Frage gestellt und die Basismenge müsse deshalb in Zukunft noch zurückhaltender festgelegt werden. Soweit sich die Stellungnahmen zur Regelung im Berggebiet überhaupt aussprechen, wird die vorgeschlagene begrenzte Freigabe – mit einer Ausnahme – ausdrücklich begrüßt. Hinsichtlich der zu wählenden Regelung im Berggebiet wird auch die Befürchtung geäußert, dass dadurch die Basismenge überschritten werden könne.

Wir glauben, dieses Vorgehen nicht nur aus Zeitgründen rechtfertigen zu können, sondern auch deshalb, weil es nicht um den Grundsatz der Einführung oder Weiterführung der Milchkontingentierung geht, sondern vor allem um Anpassungen bei den Durchführungsmodalitäten.

2 Besonderer Teil

21 Aufgrund von Motionen verlangte Änderungen an Artikel 5 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977

Gleichlautende Motionen von Ständerat Vincenz (78.445; 22. 6. 78) und von Nationalrat Nef (78.450; 23. 6. 78) haben folgenden Wortlaut:

Aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses für das zweite Jahr der Milchkontingentierung sind die Zonen II und III des Berggebietes von der Kontingentierung ausgenommen. Im Milchwirtschaftsbeschluss 1977, der vom Parlament früher verabschiedet wurde, ist diese Sonderbehandlung des Berggebietes nicht vorgesehen. Bei positivem Ausgang der Abstimmung über den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 müssten daher diese Bergzonen erneut der Kontingentierung unterstellt werden.

Nachdem die Gründe für die Ausnahmeregelung unverändert weiter bestehen, wird der Bundesrat im Falle der Annahme des MWB 1977 beauftragt, dem Parlament rechtzeitig eine Änderung von Artikel 5 MWB vorzuschlagen, die es ermöglicht, die geltende Regelung für die Bergzonen weiterzuführen.

Im Ständerat wurde die Motion von 11, im Nationalrat von 41 Mitgliedern mitunterzeichnet.

Zwei weitere gleichlautende Motionen von Ständerat Herzog (78.474; 20. 9. 78) und von Nationalrat Reichling (78.480; 20. 9. 78) haben folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird aufgefordert, in der Milchkontingentierung ab dem 1. Mai 1979 folgende Anliegen zu verfolgen:

1. Die einzelbetrieblichen Überlieferungsabzüge sollen nur eingezogen werden, wenn die vom Bundesrat festgelegte Basismenge überliefert wird.
2. Die Basismenge ist in Verbandskontingente der regionalen Milchverbände aufzuteilen. Wenn die Basismenge überschritten wird, sollen nur diejenigen Verbände die Überlieferungsabzüge einziehen müssen, deren Verbandskontingent überliefert worden ist.
3. Die Verbandskontingente setzen sich grundsätzlich aus den Kontingenten der örtlichen Milchproduzentenorganisationen (Genossenschaftskon-

tingente) zusammen. Wie bis anhin sollen nur jene Genossenschaften Überlieferungsabzüge einziehen müssen, deren Genossenschaftskontingent überliefert worden ist.

4. Den örtlichen Milchproduzentenorganisationen ist die Möglichkeit einzuräumen, ihr Genossenschaftskontingent wie folgt auf die einzelnen Produzenten aufzuteilen:
 - a. nach selbst gewählten Kriterien durch einen einstimmigen Beschluss der betroffenen Produzenten, unter Vorbehalt der vorgeschriebenen Höchstmenge pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche;
 - b. durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss der betroffenen Milchproduzenten nach einer von mehreren vom Bundesrat vorgeschlagenen Alternativvarianten.

Aus diesem Grund ist Artikel 5 Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 folgendermassen abzuändern:

Er kann anordnen, dass ein Produzent den Betrag nur bezahlen muss, soweit das Kontingent der örtlichen, *regionalen oder gesamtschweizerischen* Milchproduzentenorganisationen, unter Einschluss allfälliger Einzelproduzenten, überschritten wird.

Ferner kann er örtlichen Produzentenorganisationen Entscheidungsmöglichkeiten für die Verteilung ihres Gesamtkontingentes einräumen und die Voraussetzungen regeln.

Im Ständerat wurde die Motion von 25, im Nationalrat von 78 Mitgliedern mitunterzeichnet.

22 Entgegennahme der Motionen durch den Bundesrat

Die Frage der Behandlung des Berggebietes im Rahmen der Milchkontingentierung hat uns und anschliessend das Parlament mehrfach beschäftigt. Wir wollten zunächst grundsätzlich alle Gebiete in die Milchkontingentierung einbeziehen, beabsichtigten aber, die Zonen des Berggebietes mit unterschiedlich hohen Zuschlägen zu den bisherigen Milcheinlieferungen zu begünstigen. Während Sie sich bei der Einführung der Milchkontingentierung im Frühjahr 1977 dieser Konzeption anschlossen und auch im Herbst 1977 bei der Verabschiedung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 auf der gleichen Linie blieben, vermochte bei der zweiten dringlichen Kontingentierungsvorlage im Frühjahr 1978 eine andere Auffassung durchzudringen: Sie beschlossen für die Periode Mai 1978 bis April 1979 eine bedingte Ausnahme der Zonen II und III des Berggebietes von der Kontingentierung. Aufgrund der ab Mai 1979 geltenden Rechtsgrundlage, dem Milchwirtschaftsbeschluss 1977, wären erneut alle Gebiete des Landes der Milchkontingentierung zu unterstellen. Wir vertreten die Auffassung, dass ein solcher Zickzack-Kurs nicht zu verantworten wäre. Der aus wirtschaftlichen und administrativen Gründen gefällte Entscheid des Parlamentes vom Frühjahr 1978 ist zu berücksichtigen und die künftige Linie muss darauf ausgerichtet werden. Aus diesen Gründen haben wir uns bereit erklärt, die Motionen Vincenz Nef entgegenzunehmen. Die daraus resultierenden Änderungen des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 bilden Gegenstand unserer Vorlage.

Die Motionen Herzog/Reichling verfolgen im wesentlichen zwei Ziele. Im Sinne einer grösseren Flexibilität soll die Fläche bei der Kontingentberechnung unter-

schiedlich gewichtet werden können. Die Milchgenossenschaften sollen zudem, wie in der laufenden Periode, die Möglichkeit haben, bei Einstimmigkeit innerhalb der Genossenschaft Kontingentsumverteilungen vorzunehmen.

Im zweiten Kontingentierungsjahr wie auch im Kontingentierungsartikel des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 ist die Möglichkeit vorgesehen, dass der einzelne Milchproduzent den Überlieferungsabzug nur dann leisten muss, wenn in seiner Genossenschaft mehr Milch abgeliefert wurde, als der Summe aller Einzelkontingente entspricht. Die von den Motionären gestellte zweite Forderung besteht darin, dass der einzelne Bauer nur dann eine Überlieferungsabgabe zu bezahlen hat, wenn im zuständigen Milchverband insgesamt überliefert bzw. sogar erst dann, wenn gesamtschweizerisch die vom Bundesrat bewilligte Basismenge überzogen wurde.

Wir haben uns auch zur Entgegennahme dieser beiden Motionen, mit Ausnahme deren Ziffer 4 Buchstabe b, grundsätzlich bereit erklärt, weil sie die auch von uns bejahte Flexibilität bei der Durchführung der Milchkontingentierung ermöglichen. Wir haben allerdings darauf hingewiesen, dass die Realisierung des zweiten Forderungskreises mit der Gefahr einer Produktionsausdehnung verbunden ist. Der Entgegennahme stand aber deshalb nichts im Wege, weil die Motionäre eine Kann-Vorschrift verlangten. Im Zusammenhang mit der nicht angenommenen Forderung nach Ziffer 4 Buchstabe b der Motionen stellten wir eine Prüfung der damit zusammenhängenden Probleme in Aussicht.

Die Vorlage verfolgt den Zweck, auch die Forderung dieser beiden Motionen zu verwirklichen.

23 Änderung von Artikel 5 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977; Ausbau dieser Bestimmung

Die Realisierung der Motionen bedingt eine wesentliche Erweiterung des bisherigen Textes von Artikel 5 Milchwirtschaftsbeschluss 1977. Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit werden in einem neuen Artikel 5 lediglich die Grundsätze der Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen dargelegt. In Artikel 5a wird die Durchführung der Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügelzone und in der Zone I des Berggebietes geregelt. Artikel 5b fasst sich sodann mit Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen in den Zonen II und III des Berggebietes.

Der bisherige Text von Artikel 5 Milchwirtschaftsbeschluss 1977 wurde soweit möglich unverändert übernommen; unsererseits wurden lediglich eine redaktionelle und eine unbedeutende materielle Änderung beigefügt. Wesentlich mehr Bedeutung kommt unseren Anträgen betreffend die Zonen II und III des Berggebietes zu. Die beiden Motionen verlangten die Weiterführung der heute geltenden Regelung für diese beiden Zonen. Wir haben bereits oben vermerkt, dass die Zonen II und III des Berggebietes ab 1. Mai 1978 grundsätzlich von der Milchkontingentierung befreit sind, allerdings nur im Rahmen gewisser höchstzulässiger Milchmengen je Hektare Nutzfläche. Diese Beschränkung muss beibehalten werden. Wir erachten es zudem als unerlässlich, eine Alternative vorzusehen. In Anbetracht der ungünstigen wirtschaftlichen Lage der Berggebiete kann zwar

jenen Gebieten auch nach unserer Auffassung eine gewisse Ausdehnung der Milchproduktion zugestanden werden. Wirtschaftlich falsch dagegen wäre eine zu weit gehende Verlagerung der Milchproduktion ins Berggebiet, welche ihrerseits zu einer noch weitergehenden Verlagerung der Aufzucht ins Talgebiet führen müsste. In vielen Fällen könnte die höhere Milchproduktion nur auf der Basis zugekauften Futters erfolgen; gerade diese Art der Produktion will man aber mit der Kontingentierung unterbinden. Beim zurzeit geltenden System der bedingten Befreiung der Zonen II und III von der Milchkontingentierung besteht das Problem, dass die Flächenermittlung im Berggebiet nach wie vor auf grosse praktische Schwierigkeiten stösst. Unser Vorschlag geht deshalb darauf aus, die Milchgenossenschaften in den genannten Bergzonen gesamthaft zu erfassen. Wir beantragen Ihnen deshalb, uns zu ermächtigen, für jede Genossenschaft, der ausschliesslich Produzenten der Zonen II und III des Berggebietes angehören, eine Gesamtmilchmenge festzulegen. Bei den sogenannten Mischgenossenschaften, die sich über verschiedene Zonen erstrecken (z. B. Zonen I, II und III des Berggebietes), ist eine Aufteilung der Produzenten vorzunehmen und eine Gesamtmilchmenge für diejenigen der Zonen II und III zu bestimmen. Die Gesamtmilchmenge entspricht den effektiven Milcheinlieferungen in einer Basisperiode, zuzüglich einem von uns zu bestimmenden Prozentsatz. Wir ersuchen auch um die Kompetenz, diese Zuschlagsbemessung unterschiedlich vorzunehmen zu können, so dass die Produktionsausdehnung in Gebieten mit niedrigeren Milcheinlieferungen höher sein kann als in Gebieten mit verhältnismässig starker Milchproduktion. Die Zonen II und III des Berggebietes sollen also von der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung befreit werden, aber die Ausdehnung der Milchproduktion muss in einem tragbaren Rahmen bleiben; Auswüchse sind zu unterbinden.

24 Erläuterungen zum Beschlussesentwurf

Artikel 5 Absatz 1

Der Milchwirtschaftsbeschluss 1977 sieht, neben der allgemeinen Verlustbeteiligung der Produzenten nach Artikel 3, grundsätzlich zwei Regelungen zur Lenkung der Milchproduktion vor: Erstens die Regelung über dessen Artikel 2 mittels einer generellen Verlustbeteiligung der Milchproduzenten bei Überlieferung der Basismenge; zweitens – als Alternative zur erstgenannten Methode – die Einführung von speziellen Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen. Absatz 1 nimmt auf diese Regelungen Bezug und soll uns ermächtigen, nötigenfalls eine Milchkontingentierung bzw. in den Zonen II und III des Berggebietes entsprechende zweckdienliche Massnahmen einzuführen.

Artikel 5 Absatz 2

enthält eine wichtige technische Klarstellung. Der kollektive Überlieferungsabzug fällt bei Einführung der Milchkontingentierung für das Talgebiet, die voralpine Hügelzone und die Zone I des Berggebietes selbstverständlich dahin und wird durch allfällige individuelle Überlieferungsabgaben abgelöst. Mit dieser Bestimmung wird ausgesagt, dass in diesem Fall die kollektive Verlustbeteiligung nach Artikel 2 Absatz 2 auch für das übrige Berggebiet entfällt.

Artikel 5 Absatz 3

Wie bisher soll uns die Kompetenz eingeräumt werden, alle Einzelheiten im Zusammenhang mit Massnahmen gegen übermässige Milcheinlieferungen zu regeln; es betrifft dies alle Durchführungsvorschriften im Zusammenhang mit den vorliegenden Artikeln 5, 5a und 5b.

Artikel 5a

regelt die Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügelizeone und in der Zone I des Berggebietes.

Artikel 5a Absatz 1

entspricht sinngemäss dem bisherigen Text, unter Ausklammerung der Zonen II und III des Berggebietes. Von der gesamten Verkehrsmilchmenge der Jahre 1972/76 entfallen etwa 87 Prozent auf das der Kontingentierung zu unterstellende Gebiet, während etwa 13 Prozent in den Zonen II und III produziert werden.

Artikel 5a Absatz 2

Der erste Teil dieser Bestimmungen wurde vom bisherigen Text unverändert übernommen, unter Beifügung des Wortes Siloverbotszone. Neu ist der Hinweis auf eine Regelung bezüglich des im Ausland gelegenen Landes; es ist nämlich versucht worden, durch Kauf oder Pacht von Land ausserhalb unserer Landesgrenzen zusätzliche Kontingente zu erwirken, was selbstverständlich mit der Zielsetzung unseres Vorhabens – Begrenzung der Milchproduktion – nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann. Die traditionellen Bewirtschaftungsverhältnisse im Ausland, welche bereits vor der Kontingentierung bestanden, sollen nicht betroffen werden. Aus der laufenden Übergangsordnung wurde der letzte Satz neu eingefügt, da sich auch in Zukunft die Festlegung von Höchstmengen je Hektare Nutzfläche aufdrängt.

Artikel 5a Absatz 3

Bei der Behandlung der Motionen Herzog/Reichling konnten wir den Text von Ziffer Buchstabe b aus rechtlichen Gründen nicht entgegennehmen. Interne Abklärungen wiesen nun andere Wege, um die Wünsche der Motionäre zu realisieren. Es geht darum, bei der Berücksichtigung der Betriebsfläche nicht nur eine einzige Methode für die ganze Schweiz vorzuschreiben, sondern eine gewisse Flexibilität zu zeigen. Absatz 3 soll uns ermächtigen, bei der Berücksichtigung der Flächen neben einer Grundmethode auch die Benützung von Varianten zu ermöglichen. Wir beabsichtigen, neben der Grundmethode zwei Varianten dazu vorzusehen, welche das Kriterium der Betriebsfläche stärker gewichten würden; denkbar wäre gegebenenfalls auch ein späterer Wechsel in der zur Flächenberücksichtigung angewandten Methode. Der Entscheid darüber, wie die Fläche in der einzelnen Genossenschaft zu gewichten ist, wird grundsätzlich vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement getroffen. Die Milchproduzentenorganisationen haben die Möglichkeit, sich bei Zustimmung von zwei Dritteln aller ihrer Produzenten für eine der Varianten auszusprechen; ist keine Zweidrittelmehrheit zu erreichen, findet automatisch die Grundmethode Anwendung.

Artikel 5a Absatz 4

ist in dieser Form in der laufenden Kontingentierungsperiode gesetzlich geregelt. Zusammen mit den Motionären Herzog/Reichling halten wir die Aufnahme in den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 für zweckmässig.

Artikel 5a Absatz 6

Der erste Satz handelt vom sogenannten Genossenschaftskontingent. Es wurde bereits oben vermerkt, dass diese Regelung in der zweiten Kontingentierungsperiode Anwendung findet und auch im Milchwirtschaftsbeschluss 1977 bereits vorgesehen ist. Sie soll als Kann-Vorschrift unverändert beibehalten werden. Die beiden nachfolgenden Sätze handeln vom sogenannten Verbandskontingent bzw. von einer Art gesamtschweizerischem Kontingent. Werden uns diese Kompetenzen eingeräumt, so haben wir für jedes Kontingentierungsjahr festzulegen, welche der drei möglichen Stufen Geltung haben sollen. In Zeiten mit verhältnismässig hoher Produktion und daraus sich ergebender Tendenz zur Überschreitung der von uns festgelegten Basismenge der Verkehrsmilchproduktion wird man sich auf die erste Stufe, das Genossenschaftskontingent, beschränken müssen. Ein Milchproduzent wird bei Überlieferung seines individuellen Kontingentes also nur dann von der Bezahlung einer Abgabe befreit, wenn seine Genossenschaft gesamthaft nicht überliefert. Umgekehrt wird man in Perioden verhältnismässig schwacher Milchproduktion und bei Einhaltung oder Unterschreitung der Basismenge auch die zweite oder dritte Stufe in Kraft setzen können. Praktisch bedeutet das, dass ein einzelner Überlieferer nur dann einen Überlieferungsabzug bezahlen muss, wenn seine Genossenschaft ihr Kontingent überzieht und wenn gleichzeitig in seinem Milchverband das sogenannte Verbandskontingent bzw. gesamtschweizerisch die Basismilchmenge überschritten wird.

Artikel 5a Absatz 7

soll ermöglichen, Betrieben zu helfen, die als Folge der Kontingentierung in eine unzumutbare finanzielle Notlage geraten sind. Eine analoge Bestimmung ist seit dem 1. Mai 1978 für das zweite Kontingentierungsjahr in Kraft und hat sich gut bewährt.

Artikel 5b

regelt die Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen in den Zonen II und III des Berggebietes.

Artikel 5b Absatz 1

sieht für die Produzenten der Zonen II und III des Berggebietes grundsätzlich die Befreiung von der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung vor.

Artikel 5b Absatz 2

bietet die Möglichkeit, im Falle der Einführung einer Milchkontingentierung nach Artikel 5a in den Zonen II und III des Berggebietes Höchstmengen je Hektare Nutzfläche festzulegen. Bei Überschreitung werden die Überlieferungsabzüge fällig.

Als Alternative zu Absatz 2 ist in *Artikel 5b Absatz 3* vorgesehen, dass wir in den genannten Zonen eine Gesamtmilchmenge festlegen können, welche ohne jeden Abzug eingeliefert werden kann.

Artikel 5b Absatz 4 definiert die Gesamtmilchmenge; Ausgangspunkt sind die gesamten Milcheinlieferungen in einem von uns zu bestimmenden Basisjahr, zuzüglich eines von uns zu bestimmenden Prozentsatzes. Den betreffenden Genossenschaften soll damit in den kommenden Jahren eine gewisse Produktionsfreiheit bzw. eine Zunahme der Milchproduktion ermöglicht werden. Damit entsprechen wir den Motionen Vincenz/Nef. Die Produktionszunahme darf andererseits nicht unbegrenzt sein. In den der Kontingentierung unterworfenen Gebieten unseres Landes würde dies nicht verstanden; eine unbedingte Freigabe würde auch den übergeordneten Zielen der Mengenbegrenzung widersprechen. Durch den von uns zu bestimmenden Zuschlag zu den Verkehrsmilcheinlieferungen in einer Basisperiode kann sodann vermieden werden, dass in einzelnen Genossenschaften die Produktion forciert wird, während andere Genossenschaften die gebotene Zurückhaltung üben. Der zu gewährende Zuschlag soll unter Umständen abgestuft werden; dies bedeutet, dass der Zuschlag in Gebieten mit allgemein niedrigen Ablieferungen höher sein kann als in solchen mit verhältnismässig grossen Milcheinlieferungen je Flächeneinheit. Da die Verhältnisse in einer Genossenschaft im Laufe der Zeit ändern können (Neuaufnahme der Milchproduktion; Verzicht auf die Milchproduktion; Sammelstellenwechsel), sollen wir in diesem Absatz auch ermächtigt werden, solche Änderungen bei der Berechnung der Gesamtmilchmenge berücksichtigen zu können.

Nach *Artikel 5b Absatz 5* sind allfällige Überlieferungsabzüge von der Genossenschaft gesamthaft zu bezahlen.

Zusammenfassend möchten wir zum Sinn der Bestimmungen von *Artikel 5b* nochmals festhalten, dass den Zonen II und III des Berggebietes wohl eine Produktionszunahme gestattet werden soll, dass sie aber aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen klar begrenzt sein muss. Das Zugeständnis an die beiden Bergzonen hat nämlich praktisch zur Folge, dass die Basismenge im Umfange der Produktionsausdehnung im Berggebiet überschritten wird, ohne dass der Milchrechnung Überlieferungsabzüge geschuldet werden. Eine grössere Milchmenge ist aber identisch mit einem höheren Verwertungsaufwand des Bundes und tendenziell grösseren Absatzproblemen.

Rein rechnerisch könnte man allerdings auch so vorgehen, dass die Zunahme der Milchproduktion in den beiden Bergzonen durch eine laufende Reduktion im kontingentierten Gebiet kompensiert werden müsste. Diese Variante scheint uns politisch nicht realisierbar und wirtschaftlich gesehen unzweckmässig, weil auch die Betriebe in den kontingentierten Zonen den Paritätslohn in der Regel nicht erreichen.

Nach *Ziffer II Absatz 2* soll der Beschluss dringlich erklärt werden und sofort in Kraft treten. Die Begründung für die Dringlichkeitsklausel haben wir in dieser Botschaft bereits eingehend dargelegt. Der Beschluss soll bis zum 31. Oktober 1987 gültig sein, d. h. die gleiche Dauer wie der Milchwirtschaftsbeschluss 1977 aufweisen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Beschlussesentwurfes

31 Finanzielle Auswirkungen

Mit den Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen, insbesondere mit der Milchkontingentierung, sollen untragbare finanzielle Entwicklungen im Milchsektor verhindert werden. Das Ziel aller Bemühungen besteht darin, dass die Basismenge grundsätzlich eingehalten wird. Im ersten Kontingentierungsjahr stand allerdings vorerst keine Senkung, sondern eine Stabilisierung der Milcheinlieferungen im Vordergrund. Zusammen mit Einführungsschwierigkeiten und unterschiedlicher Interpretation der Durchführungsvorschriften betrug die Summe der verteilten Einzelkontingente etwa 29,9 Millionen Zentner und überschritt damit die Basismenge um 3 Prozent. Im laufenden zweiten Kontingentierungsjahr bilden die Kontingente des ersten Jahres die Ausgangsbasis; im Rahmen von Sonderfällen und speziellen finanziellen Notlagen sowie im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Rekurskommissionen können gewisse Kontingenterhöhungen zugestanden werden. Bei der nun folgenden dritten Phase, der Milchkontingentierung ab 1. Mai 1979, wird eine Neuverteilung und Rückbildung der Milchkontingente auf die Basismenge erfolgen müssen. Die bedingte Freigabe der Zonen II und III des Berggebietes wirkt diesen Bemühungen allerdings entgegen. Gesamthaft hat die künftige Regelung zur Folge, dass weniger Kontingente verteilt werden als bisher, was sich auf die Milchrechnung positiv auswirken wird. Zahlenmässige Angaben können nicht gemacht werden, da nicht nur die Milchmenge, sondern auch die Absatzverhältnisse im In- und Ausland für das jeweilige Resultat der Milchrechnung verantwortlich sind.

32 Personelle Auswirkungen

Die Durchführung der beantragten Massnahmen erfordert nach heutiger Beurteilung in der Bundesverwaltung keine neuen regulären Arbeitskräfte.

Wir möchten auch an dieser Stelle erneut festhalten, dass die Hauptarbeit im Zusammenhang mit der Kontingentierung vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, vor allem aber von dessen Sektionen, den einzelnen Milchgenossenschaften, den Milchkäufern und Milchverwertern zu leisten ist.

4 Verfassungsmässigkeit

Unsere Anträge beziehen sich auf eine Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977, der sich seinerseits auf die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung stützt.

(MWB 1977)

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. Januar 1979¹⁾,
beschliesst:

I

Der Milchwirtschaftsbeschluss 1977 vom 7. Oktober 1977²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 5 Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen. Grundsatz

¹Reicht die Erhöhung des Produzentenanteils (Art. 2 Abs. 2) zur Beschränkung der Verkehrsmilchproduktion nicht aus, so kann der Bundesrat die Erhöhung durch die Massnahmen nach den Artikeln 5a und 5b ersetzen.

²Die Abgabe nach Artikel 2 Absatz 2 fällt mit der Einführung der Milchkontingentierung nach Artikel 5a für alle Verkehrsmilchproduzenten dahin.

³Der Bundesrat ordnet die Einzelheiten.

Art. 5a (neu) Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügelzone und in der Zone I des Berggebietes

¹Der Bundesrat kann für die Produzenten im Talgebiet, in der voralpinen Hügelzone und in der Zone I des Berggebietes die Aufteilung des entsprechenden Teils der Basismenge auf jeden einzelnen Produzenten anordnen (Milchkontingentierung).

²Der Bundesrat berücksichtigt für die Bemessung der Einzelkontingente die Betriebsfläche und die Bewirtschaftungsmöglichkeiten und trägt dabei insbesondere der Zone I des Berggebietes und der Käseerwirtschaft in der Siloverbotszone Rechnung. Solange die Flächen nicht bekannt sind, kann er auf geeignete andere Kriterien abstellen. Er regelt, wie weit im Ausland gelegene Betriebsflächen einbezogen werden. Der Bundesrat bestimmt die Höchstmengen je Hektare Nutzfläche.

³Der Bundesrat legt eine Grundmethode und Varianten fest, nach denen die Betriebsfläche bei der Kontingentierung berücksichtigt wird. Das Eidgenössische

¹⁾ BBl 1979 I 258

²⁾ AS 1979 ...

Volkswirtschaftsdepartement bezeichnet die örtlichen Produzentenorganisationen, in denen eine der Varianten Anwendung findet. Die Organisationen können sich mit der Zustimmung von zwei Dritteln aller Verkehrsmilchproduzenten für eine der Varianten aussprechen.

⁴Die örtlichen Produzentenorganisationen können die Summe der Kontingente ihrer Mitglieder mit Zustimmung aller dieser Verkehrsmilchproduzenten anders unter sie verteilen. Die Höchstmenge je Hektare Nutzfläche darf nicht überschritten werden.

⁵Für jedes Kilogramm Milch, das ein Produzent über sein Kontingent hinaus liefert, hat er 40 Rappen zu bezahlen als Abzug vom Milchgeld oder als Abgabe. Nötigenfalls kann der Bundesrat diesen Betrag bis auf 60 Rappen erhöhen.

⁶Der Bundesrat kann anordnen, dass die Produzenten diesen Betrag nur soweit schulden, als in ihrer örtlichen Produzentenorganisation die Summe aller Kontingente überschritten wird. Er kann zusätzlich anordnen, dass dieser Betrag nur geschuldet ist, soweit die Produzenten eines regionalen Milchverbandes die Summe ihrer Kontingente überschreiten. Der Bundesrat kann auch zusätzlich bestimmen, dass dieser Betrag nur geschuldet ist, soweit die Verkehrsmilcheinlieferungen den entsprechenden Teil der Basismenge übersteigen.

⁷Der Bundesrat kann den regionalen Milchverbänden gestatten, die Einzelkontingente angemessen zu erhöhen für Betriebe, die nachweisen, dass sie als Folge der Milchkontingentierung in eine unzumutbare finanzielle Notlage geraten sind.

Art. 5b (neu) Massnahmen gegen übermässige Milchlieferungen in den Zonen II und III des Berggebietes

¹Die Produzenten der Zonen II und III des Berggebietes sind grundsätzlich von der Milchkontingentierung befreit.

²Während der Dauer der Milchkontingentierung nach Artikel 5a legt der Bundesrat für die Zonen II und III des Berggebietes die Höchstmenge je Hektare Nutzfläche fest. Der Produzent, der über die Höchstmenge hinaus liefert, hat für jedes Kilogramm zuviel gelieferte oder verwertete Milch 40 Rappen zu bezahlen als Abzug vom Milchgeld oder als Abgabe. Nötigenfalls kann der Bundesrat diesen Betrag bis auf 60 Rappen erhöhen.

³Stattdessen kann der Bundesrat für jede örtliche Produzentenorganisation mit Produzenten in den Zonen II und III des Berggebietes eine Gesamtmilchmenge festlegen, die ohne Abgabe abgeliefert oder verwertet werden kann.

⁴Die Gesamtmilchmenge entspricht den Verkehrsmilcheinlieferungen in einer Basisperiode zuzüglich einer vom Bundesrat bestimmten Menge, die nach Milcheinlieferungen abgestuft werden kann. Der Bundesrat kann die Gesamtmilchmenge veränderten Verhältnissen in der örtlichen Produzentenorganisation anpassen.

⁵Für jedes Kilogramm Milch, das über die Gesamtmilchmenge hinaus abgeliefert oder verwertet wird, hat die örtliche Produzentenorganisation 40 Rappen zu be-

zahlen. Nötigenfalls kann der Bundesrat diesen Betrag bis auf 60 Rappen erhöhen.

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am Tage der Verabschiedung in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Oktober 1987.

Botschaft über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 (MWB 1977) vom 24. Januar 1979

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1979
Date	
Data	
Seite	258-274
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 611

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.