

7435

**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung  
über die Förderung des Anbaues von Zuckerrüben und die  
vermehrte Sicherung der Landesversorgung mit Zucker**

(Vom 26. August 1957)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen über die Förderung des Anbaues von Zuckerrüben und die vermehrte Sicherung der Landesversorgung mit Zucker Bericht zu erstatten und gleichzeitig den Entwurf eines entsprechenden Bundesbeschlusses zu unterbreiten.

**I. Die Verhältnisse auf dem schweizerischen Zuckermarkt***1. Zuckerverbrauch*

War der Zucker noch vor zwei Jahrhunderten ein Luxusartikel, so stellt er heute in allen Kulturstaaten ein wichtiges und unentbehrliches Lebensmittel dar. Wie der gesamte Weltverbrauch, weist auch der Verbrauch an Zucker in der Schweiz steigende Tendenz auf. Von 89 600 Tonnen im Jahre 1911 stieg er auf 162 600 Tonnen im Durchschnitt der Jahre 1931–1935. Nach einem vorübergehenden Verbrauchsrückgang in den Kriegsjahren ging die Zunahme weiter bis auf rund 193 000 Tonnen pro 1955. Für die nächsten Jahre wird mit einer weiteren Verbrauchsvermehrung gerechnet. Der in verarbeiteter Form re-exportierte Zucker ist in den vorstehenden Mengenangaben nicht inbegriffen.

*2. Import und Inlandproduktion*

Die schweizerische Zuckerversorgung beruht zur Zeit zu etwa 85 Prozent (rund 163 000 t) auf dem Import und zu etwa 15 Prozent (rund 30 000 t) auf der Inlandproduktion. An der Belieferung der Schweiz mit Kristallzucker

(= Weisszucker) und Rohzucker sind gemäss Zollstatistik, Position 68a, 68b und 70, folgende Länder beteiligt:

Land	Menge in Tonnen			Wert in 1000 Franken		
	1954	1955	1956	1954	1955	1956
Westdeutschland . . .	7	1 165	194	10	670	242
Frankreich . . . . .	30 733	52 455	93 115	13 839	25 086	46 049
Belgien/Luxemburg . .	1 042	1 256	978	890	941	835
Niederlande . . . . .	14 375	19 135	5 347	6 659	9 377	2 872
Grossbritannien . . .	62 028	31 657	46 203	28 490	15 519	23 896
Polen . . . . .	4 063	—	—	1 719	—	—
Tschechoslowakei . . .	17 064	10 980	7 454	7 845	5 411	3 817
Ungarn . . . . .	7 399	6 594	1 243	3 517	3 261	644
Kuba . . . . .	21 645	28 722	31 881	8 160	11 294	13 003
davon Rohzucker . .	20 398	24 758	31 372	7 539	9 324	12 739
Kolumbien . . . . .	—	160	3 644	—	77	1 894
Venezuela . . . . .	—	—	11 927	—	—	6 062
Peru . . . . .	1 708	4 146	5 009	679	1 893	2 421
Brasilien						
alles Rohzucker . . .	6 172	2 943	—	2 309	1 137	—

Die Bezüge aus den einzelnen Ländern schwanken von Jahr zu Jahr recht beträchtlich.

### 3. Besonderheiten des schweizerischen Zuckermarktes

Im Gegensatz zur Regelung in den meisten andern Staaten ist der schweizerische Zuckermarkt frei. Die Bewilligung der Einfuhr von Zucker wird einzig vom Abschluss und der Erfüllung eines Pflichtlagervertrages abhängig gemacht. Die Preisbildung ist ebenfalls frei. Sowohl für den importierten, wie indirekt auch für den im Inland erzeugten Zucker sind in normalen Zeiten folgende Faktoren massgebend:

- a. Der Preis der Importware franko Schweizer Grenze;
- b. der Zollansatz;
- c. die kleinen Grenzspesen (ca. Fr. 1.25 je 100 kg);
- d. der für die Finanzierung der Pflichtlager zu erhebende Garantiefondsbeitrag, zur Zeit 7 Franken je 100 kg Kristallzucker und 6 Franken je 100 kg Rohzucker;
- e. die Transportkosten ab Schweizer Grenze;
- f. die Margen des Gross- und Detailhandels.

### 4. Pflichtlagerhaltung

Auf Grund der Erfahrungen während des Weltkrieges 1939–1945 haben die eidgenössischen Räte am 30. September 1955 das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge gutgeheissen, als Ersatz des Bundesgesetzes vom 1. April 1938/29. September 1949 über die Sicherstellung der Landesversorgung

mit lebenswichtigen Gütern. Das jetzt geltende Gesetz sieht gewisse Massnahmen in unsicheren Zeiten und sodann weitergehende Massnahmen bei ernstlicher Störung der Zufuhr von lebenswichtigen Gütern oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr vor. In der erstgenannten Phase, in der wir uns gegenwärtig befinden, ist der Bundesrat ermächtigt, die Schaffung und Vermehrung von Vorräten Dritter durch Verträge und andere geeignete Mittel zu fördern. Zur Ergänzung der privaten Vorrathshaltung kann der Bund auch eigene Vorräte anlegen oder vermehren. Die in Ausführung dieses Gesetzes errichteten Zuckerpflichtlager decken beinahe einen Jahresbedarf.

Nach der gleichen Rechtsgrundlage könnte der Bundesrat in der zweitgenannten Phase Vorschriften über die Produktion, Verarbeitung, Verwendung sowie Abgabe und Bezug bestimmter Güter, wie Zucker, erlassen, Höchstpreisvorschriften aufstellen, die Ablieferungspflicht verfügen, Lagerraum beschlagnahmen und Geschäfte vorübergehend schliessen.

#### *5. Freie Vorräte*

Die Pflichtlager stellen Reserven für Zeiten ernstlicher Störung der Zufuhr dar. Erst in ausgesprochenen Mangellagen darf darauf gegriffen werden, und ihre Verwendung hätte im Rahmen behördlicher Bewirtschaftungsmassnahmen (z. B. Rationierung) zu erfolgen.

Anlässlich der Korea- und der Suezkrise kamen Rationierungsmassnahmen trotz gewisser Verknappung noch nicht in Frage. Die Versorgung erfolgte, wie in normalen Zeiten, aus den freien Vorräten. Diese sind in der Regel nicht sehr umfangreich und schwanken zudem beträchtlich.

## **II. Ein Blick auf die Weltzuckerwirtschaft**

### *1. Produktion*

Als Ausgangspunkt für die industrielle Gewinnung des Zuckers sind das Zuckerrohr und die Zuckerrübe zu nennen. Das Zuckerrohr kann infolge seiner Ansprüche an das Klima nur in tropischen und subtropischen Zonen angebaut werden. Es ist zur Hauptsache auf den westindischen Inseln, in Zentral- und Südamerika, Afrika, Indien, Indonesien, Formosa und Australien verbreitet.

Die Zuckerrübe findet man als Pflanze des gemässigten Klimas in allen Staaten Europas, mit Ausnahme von Portugal, Norwegen, Griechenland und Luxemburg. Sie ist ferner stark verbreitet in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Kanada, Argentinien, Uruguay sowie in einzelnen Staaten Asiens.

Die nachstehende Tabelle orientiert über die Entwicklung der Weltproduktion von Rohr- und Rübenzucker, berechnet auf der Basis von Rohzucker.

In 5½ Jahrzehnten hat sich die Produktion von Rübenzucker fast verdreifacht und diejenige von Rohrzucker verfünffacht.

Produktions- jahr	Rübenzucker		Rohrzucker		Weltzucker- erzeugung in 1000 Tonnen
	in 1000 Tonnen	in Prozent	in 1000 Tonnen	in Prozent	
1900/01	5 963	53,0	5 297	47,0	11 260
1920/21	4 843	29,5	11 562	70,5	16 405
1940/41	11 620	37,7	19 238	62,3	30 858
1950/51	14 046	38,1	22 820	61,9	36 866
1955/56	16 109	37,9	26 412	62,1	42 521

Über die Ausdehnung des Rübenbaues in Europa und seine Entwicklung im Laufe der letzten 20 Jahre orientiert das Zuckerwirtschaftliche Taschenbuch (Ausgabe 1956) wie folgt:

Land	Mittel 1934/39 in 1000 ha	1950/51 in 1000 ha	1955/56 in 1000 ha
USSR . . . . .	1257	1220	1700
Polen . . . . .	130	260	400
Frankreich . . . . .	237	320	341
Westdeutschland . . . . .	} 339	184	264
Ostdeutschland . . . . .		211	215
Italien . . . . .	115	175	239
Tschechoslowakei . . . . .	152	215	220
Grossbritannien . . . . .	144	165	164
Ungarn . . . . .	48	115	124
Rumänien . . . . .	29	73	110
Türkei . . . . .	34	52	98
Spanien . . . . .	86	90	95
Niederlande . . . . .	43	67	67
Jugoslawien . . . . .	27	83	67
Belgien . . . . .	51	62	61
Dänemark . . . . .	41	60	55
Schweden . . . . .	52	54	52
Österreich . . . . .	42	29	45
Bulgarien . . . . .	7	32	35
Irland . . . . .	21	24	22
Finnland . . . . .	3	10	16
Schweiz . . . . .	2	5	5
Total Europa . . . . .	2860	3506	4395

## 2. Konsum

Der Zuckerverbrauch in Kilo Kristallzucker je Kopf der Bevölkerung betrug nach dem Zuckerwirtschaftlichen Taschenbuch (Ausgabe 1957) in einigen ausgewählten Ländern:

Land	1955/56 kg
Niederlande . . . . .	49,3
Grossbritannien . . . . .	46,5
Australien . . . . .	46,5
Kanada . . . . .	41,5
Schweden . . . . .	41,2
USA . . . . .	40,8
Schweiz . . . . .	40,8
Bundesrepublik Deutschland . . . . .	27,8
Frankreich . . . . .	26,6
Italien . . . . .	16,2
Japan . . . . .	11,2
Türkei . . . . .	10,0

Diesen Zahlen liegen die totalen Verbrauchsmengen in den einzelnen Ländern zugrunde. Der in verarbeiteter Form reexportierte Zucker ist daher mitberücksichtigt. Der Zuckerverbrauch je Kopf der Bevölkerung hat in den meisten Ländern – auch in der Schweiz – steigende Tendenz.

### 3. Anteil der Selbstversorgung am Landesbedarf

Die nachstehenden Vergleiche sollen auf die Verhältnisse in Westeuropa im Jahre 1955/56 beschränkt bleiben. Italien, Frankreich, Belgien und Dänemark weisen in diesem Jahr Exportüberschüsse auf. Die Zuckerversorgung aus Rüben in Österreich, Spanien und Westdeutschland reicht nahe an den Landesbedarf heran. Auf Grund der ausgedehnten Verarbeitung von überseeischem Rohzucker in ihren grossen Raffinerien sind Grossbritannien regelmässig und die Niederlande zeitweise Zuckerexporteure.

1955/56	Zuckerverbrauch (Rohwert) Tonnen	Inländische Zuckerzeugung aus Rüben	
		(Rohwert) Tonnen	in Prozent des Verbrauches
Italien . . . . .	855 000	1 182 000	138,2
Frankreich . . . . .	1 286 606	1 631 339	126,8
Belgien . . . . .	306 500	379 115	123,7
Dänemark . . . . .	257 033	274 700	106,9
Österreich . . . . .	250 000	214 080	85,6
Spanien . . . . .	387 315	322 312	83,2
Westdeutschland . . . . .	1 625 389	1 297 162	79,8
Niederlande . . . . .	594 118	426 289	71,7
Schweden . . . . .	335 065	231 893	69,2
Irland . . . . .	157 034	98 193	62,5
Grossbritannien . . . . .	2 664 062	703 231	26,4
Schweiz . . . . .	226 588	33 444	14,8
Finnland . . . . .	178 462	24 988	14,0

#### 4. Preisverhältnisse

Die nachfolgende, auf der Weltzuckerstatistik von F.O.Licht basierende Tabelle gibt einen Überblick über die Kleinhandelspreise für 1 Kilo Kristallzucker am 1. Oktober 1955.

Länder	Franken	Länder	Franken
Türkei . . . . .	2.79	Österreich . . . . .	1.04
Italien . . . . .	1.78	Schweiz . . . . .	0.96
Griechenland . . . . .	1.69	Schweden . . . . .	0.95
Westdeutschland . . . . .	1.38	Grossbritannien . . . . .	0.92
Portugal . . . . .	1.35	Niederlande . . . . .	0.90
Finnland . . . . .	1.24	Island . . . . .	0.89
Ostdeutschland . . . . .	1.19	Irland . . . . .	0.79
Belgien . . . . .	1.12-1.21	Norwegen . . . . .	0.71
Frankreich . . . . .	1.14	Dänemark . . . . .	0.64

Im Vergleich zu andern Ländern Europas weist die Schweiz verhältnismässig geringe Zuckerpreise auf. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass unser Land auf die Erhebung einer besonderen Zuckersteuer oder gar auf die Bestimmung von Festpreisen für den Zuckerverkauf verzichtet. In der Schweiz sind vielmehr die Weltmarktpreise für die Preisbildung massgebend. Auch ist zu beachten, dass sich die Margen des Zuckerhandels in der Regel bei uns in engen Grenzen bewegen. Andererseits wird jedoch auf dem Zucker ein ansehnlicher Fiskalzoll erhoben.

#### 5. Internationales Zuckerabkommen

Am 24. August 1953 wurde in London das Internationale Zuckerabkommen unterzeichnet. Dieses setzt sich zum Ziel, eine geordnete Zuckerversorgung der Welt zu gewährleisten, ausgeglichene kostendeckende Preise zu erzielen und den Zuckerverbrauch zu fördern. Zu diesem Zwecke schreibt das Abkommen unter anderem für jedes Ausfuhrland bestimmte Basisexportquoten vor. Die betreffenden Regierungen erklären sich sodann bereit, die Zuckerverzeugung ihrer Länder den Anforderungen des Abkommens durch Regulierung der Anbauflächen anzupassen. Entsprechend dem Vertrag soll der Zuckerrat als ausführendes Organ des Zuckerabkommens vor Beginn eines jeden Quotenjahres eine Schätzung des Netto-Einfuhrbedarfes des freien Marktes für das betreffende Jahr veranlassen. Im November 1956 lautete diese Schätzung für 1957 auf 5,8 Millionen Tonnen (Rohwert); in der März-Sitzung 1957 ist sie auf 5,6 Millionen Tonnen erhöht worden. Von der gesamten Weltzuckerproduktion von 42,5 Millionen Tonnen werden somit nur 13 Prozent (5,6 Mio. t) – gewissermassen die Überschüsse – auf dem freien Markt verkauft. Daraus erklärt sich, dass Störungen im Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage jeweils beträchtliche Preisausschläge zur Folge haben. Die übrigen 87 Prozent der Weltzuckerproduktion werden auf Grund von Verträgen zu festen Preisen abgesetzt.

In diesem Zusammenhang mag die Preisentwicklung auf dem Weltzuckermarkt seit dem Inkrafttreten des Internationalen Zuckerabkommens am 1. Januar 1954 interessieren. Nachstehend folgen die jeweils am Monatsanfang an der New Yorker Börse erzielten Disponibelpreise für Rohzucker (Weltkontrakt Nr. 4):

	US cents je lb. (453 g), verladebereit in kubanischen Häfen			
	1954	1955	1956	1957
Januar . . . . .	3.25	3.17	3.23	5.10
Februar . . . . .	3.45	3.17	3.28	5.30
März . . . . .	3.30	3.17	3.35	6.35
April . . . . .	3.33	3.31	3.31	6.08
Mai . . . . .	3.38	3.33	3.39	6.15
Juni . . . . .	3.31	3.38	3.38	5.90
Juli . . . . .	3.17	3.20	3.37	6.15
August . . . . .	3.17	3.22	3.39	4.20
September . . . . .	3.20	3.25	3.25	
Oktober . . . . .	3.24	3.28	3.25	
November . . . . .	3.25	3.26	3.25	
Dezember . . . . .	3.25	3.13	4.60	

Nach einer längeren Periode relativ grosser Preisstabilität fällt namentlich die von der Suezkrise ausgelöste Verteuerung des Zuckers auf. In letzter Zeit ist eine wesentliche Rückbildung der Zuckerpreise feststellbar.

Da es für ein kleines Land, wie die Schweiz, mit einer am Weltzuckerkonsum gemessenen kleinen Verbrauchsmenge mit Schwierigkeiten verbunden wäre, sich auf bestimmte Bezugsquellen und Bezugsmengen zu verpflichten, ist sie dem Internationalen Zuckerabkommen nicht beigetreten.

### III. Gründe für die Ausdehnung des Zuckerrübenbaues und eine bundesrechtliche Neuordnung der inländischen Zuckererzeugung

#### 1. Zuckerrübenbau als Mittel der Landwirtschaftsförderung

Dem Problem der Ausdehnung der Zuckerrübenkultur in unserem Lande kommt im Rahmen des landwirtschaftlichen Produktionsprogrammes sowie vom Standpunkt der Einkommensbildung in der Landwirtschaft aus eine wesentliche Bedeutung zu. Die Frage des Zuckerrübenbaues soll deshalb im folgenden zu den seit Jahren unternommenen Anstrengungen zur Ausdehnung des Ackerbaues und zu den damit verbundenen Schwierigkeiten in Beziehung gesetzt werden.

Zurückgehend auf die dreissiger Jahre kann festgestellt werden, dass damals die einseitige Bevorzugung der Viehhaltung, verbunden mit einer durch ausländische Futtermittel erzielten Intensität, zu Überproduktion, Absatzstockungen, Preiszerfall und Kontingentierungsmassnahmen (Milch, Schweine) führte. Mit Recht wurde diese Einseitigkeit der landwirtschaftlichen Produktion

kritisiert. Der Bundesbeschluss vom 6. April 1939 über die weitere Förderung des Ackerbaues sollte eine Wende bringen. Er bezweckte eine Entlastung der Milchwirtschaft, eine Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an den Inlandbedarf und damit eine Verbesserung der Lebensmittelversorgung aus der Inlandproduktion.

Bereits am 27. Juli 1935 hatte das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement namens des Bundesrates aus den gleichen Gründen mit der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG einen Vertrag abgeschlossen, mit der Verpflichtung, ihre Kapazität unverzüglich zu erweitern, damit vom Jahre 1936 an jährlich bis 100 000 Tonnen Zuckerrüben verarbeitet werden können.

Die durch den Kriegsausbruch Ende August 1939 entstandene Versorgungslage zwang zur raschen Inangriffnahme des Ackerbauprogrammes. Stufenweise wurde die Ackerfläche von 209 000 ha im Jahre 1939 auf 355 000 ha im Jahre 1945 erhöht. Im Kampfe um die Beschaffung von Lebensmitteln handelte es sich namentlich darum, auf Kosten von Veredelungsprodukten mehr direkt konsumierbare Güter zu erzeugen.

In der Nachkriegszeit ging die Ackerfläche wieder zurück, und zwar am stärksten in den Randgebieten des Ackerbaues; sie betrug 1950 noch 255 000 ha. Als Hauptgründe des Rückganges seien der Wegfall des Anbauzwanges, die Absatzschwierigkeiten für Kartoffeln und Gemüse sowie der Einfluss der Importe auf Preis und Absatz inländischer Produkte erwähnt.

Neuestens gibt das Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 eine klare Richtlinie über Stellung und Bedeutung des Ackerbaues. Die Beeinflussung der Ackerfläche wird als wichtigste Regulierungsmassnahme für die landwirtschaftliche Produktion betrachtet (Art. 19). Nur so kann die Zielsetzung gemäss Artikel 18 des Gesetzes, wonach die landwirtschaftliche Produktion die Landesversorgung gewährleisten, der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes entsprechen und den Möglichkeiten der Ausfuhr genügen soll, erreicht werden. Eine genügend grosse Ackerfläche bildet die Voraussetzung für eine vielseitige Produktion, aber auch für eine Ausdehnung innewert nützlicher Frist, wenn die Zufuhren bedroht oder gestört sind. Der Bundesrat hat im Oktober 1954 ein Ackerbauprogramm herausgegeben, das eine gewisse Erweiterung der Ackerfläche vorsah.

Nun ist aber zu bedenken, dass der Ertrag einzelner Ackerfrüchte in Friedenszeiten bereits an der obersten Grenze der Verwertungsmöglichkeiten liegt, woraus sich entsprechende Schwierigkeiten ergeben. Obschon heute die Kartoffeln eine gegenüber 1945 (ca. 85 000 ha) um rund 28 000 ha geringere Anbaufläche, nämlich von ungefähr 57 000 ha, aufweisen, sind schon bei Normalernten besondere Massnahmen zur Verwertung von Überschüssen durch die Eidgenössische Alkoholverwaltung erforderlich. Da die Kartoffelerträge zudem jährlich stark schwanken, bewegt sich der Aufwand der Alkoholverwaltung für die brennlose Kartoffelverwertung in der Regel zwischen 3 bis 7 Millionen Franken pro Jahr. Bei der Rekorderte des Jahres 1954 musste sie sogar ca. 24 Millionen Franken und im Jahre 1956/57 17 Millionen Franken aufwenden. In Friedens-

zeiten wäre demzufolge vom Standpunkt der Verwertung aus eine gewisse Einschränkung der Kartoffelfläche angezeigt. Beim Gemüse sind die Absatzmöglichkeiten ebenfalls begrenzt, wenn sich auch, langfristig gesehen; eine geringe Produktionsausweitung als möglich erweisen dürfte. Andere Hackfrüchte, wie Runkeln, Körnermais, Silomais, Raps usw., lassen sich nicht oder nur in beschränktem Masse vermehrt anbauen. Zur Frage des Anbaues von Konservenerbsen wird in anderem Zusammenhang Stellung genommen.

Bei dieser Sachlage kommt der anderweitigen Schaffung von Ausdehnungsmöglichkeiten der Hackfruchtfläche eine grosse Bedeutung zu. Die Vergrösserung des Anbauareals der Zuckerrüben steht dabei im Vordergrund. Neben den günstigen Auswirkungen auf die Anbaumöglichkeiten des einzelnen Landwirtes ist dieses Vorgehen auch vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gegeben; damit kann dem Postulat nach besserer Marktorientierung Rechnung getragen werden. Im Rahmen der heutigen Gesamtackerfläche dürfte sich aus der Ausdehnung des Rübenanbaues für den Bund sodann die Möglichkeit einer gewissen Entlastung bei der Verwertung von Kartoffeln bieten. Ein weiterer wesentlicher Vorteil ist, wie eingangs erwähnt, darin zu erkennen, dass durch den vermehrten Anbau von zum Verkauf bestimmten Produkten die Möglichkeit zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft geboten wird. Der Bauer, welcher Zuckerrüben anpflanzen kann, gewinnt eine Festigung seiner wirtschaftlichen Existenz. Gerade angesichts der rasch zunehmenden Industrialisierung unseres Landes ist es aus sozialen und staatspolitischen Erwägungen dringend erwünscht, den verbleibenden Boden ertragsintensiv zu nutzen und das Gesamteinkommen der Landwirtschaft zu verbessern.

Es sei mit allem Nachdruck festgestellt, dass die Landwirtschaft in die Lage versetzt werden muss, ihre Produktion auf Kulturen auszudehnen, deren Anbau wirtschaftlich interessant ist und die eine Überproduktion von vorneherein ausschliessen. Bei keiner andern Bodenfrucht ist diese Voraussetzung so ausgeprägt vorhanden wie bei der Zuckerrübe, welche zudem als Tiefwurzler eine bodenverbessernde Wirkung besitzt und gegenüber Witterungseinflüssen keine grosse Empfindlichkeit aufweist. Ferner ist sie im Vergleich zu andern Hackfrüchten weniger anfällig gegen Krankheiten und Schädlinge und verlangt somit einen geringeren Aufwand an Bekämpfungsmitteln. Die Rübenerträge sind trotz unterschiedlicher Witterungseinflüsse ziemlich stabil.

Schliesslich ist der vermehrte Zuckerrübenanbau auch vom fruchtfolge-technischen Standpunkt aus zu würdigen. Der Anbaustatistik ist zu entnehmen, dass nach 1945 die Hackfrüchte relativ viel mehr an Fläche eingebusst haben als das Getreide. Zwischen den anzubauenden Ackerfrüchten sollte aber ein bestimmtes Verhältnis bestehen; wird dieses gestört, so ist mit dem Auftreten von Krankheiten resp. Ertragseinbussen zu rechnen. Im gesamt-schweizerischen Mittel liegt das günstigste Verhältnis etwa bei 65 Prozent Getreide und 35 Prozent Hackfrüchten und andern Kulturen. Je ungünstiger die natürlichen Bedingungen sind, um so mehr muss das Getreide zurücktreten und um so mehr wächst der Anteil der Hackfrüchte. Aber selbst unter den besten Bedingungen

für den Getreidebau wäre es aus fruchtfolgetechnischen Gründen verfehlt, Getreide im Ausmasse von rund 70 Prozent oder sogar mehr anzubauen. Dem vermehrten Anbau von Zuckerrüben kommt daher auch von diesem Standpunkt aus wesentliche Bedeutung zu.

Abschliessend wird auf die Flächenausdehnung des Zuckerrübenbaues im Ausland und damit auf die Bedeutung, welche man der Zuckerrübe andernorts beimisst, hingewiesen. Auch wenn die Verhältnisse in andern Ländern für uns nicht in jeder Beziehung massgebend zu sein brauchen, so gestatten sie doch, gewisse Rückschlüsse zu ziehen.

## *2. Notwendigkeit der Erhöhung des Selbstversorgungsanteils am Landesbedarf an Zucker*

Bei einem für die Volksernährung so wichtigen Artikel wie Zucker zu 85 Prozent auf den Import angewiesen zu sein, schliesst beträchtliche Risiken ein. Die Erfahrung lehrt, dass in Kriegszeiten Zuckereinfuhren erschwert sind und zuweilen ganz ausbleiben. Ferner ist als Folge gestörter Produktions- und Transportverhältnisse mit erhöhten Preisen zu rechnen. Aber auch in normalen Zeiten kann die Versorgung zufolge Streiks oder Schwierigkeiten in den Anführungen bisweilen erschwert sein.

Zur Sicherung der Landesversorgung mit Zucker sollen sich Import, Lagerhaltung und Inlandproduktion gegenseitig in einem gesunden und wirtschaftlich tragbaren Verhältnis ergänzen. Bei welchem Prozentsatz der Inlanderzeugung diese Forderung erfüllt ist, muss weitgehend als Ermessensfrage bezeichnet werden. Doch ist der heutige Anteil der Selbstversorgung von 15 Prozent des Verbrauches sicher als zu gering zu bezeichnen. Bei der in Aussicht genommenen Ausdehnung der heutigen Rübenfläche von knapp 6000 ha auf ca. 10 000 ha könnte der Friedensbedarf doch wenigstens zu ca. 25 Prozent gedeckt werden.

## *3. Vertragsverhältnis mit der Zuckerfabrik Aarberg*

Wie erwähnt, schloss der Bundesrat am 27. Juli 1935 mit der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG seinen ersten Vertrag ab, welcher seither wiederholt abgeändert, ergänzt und erneuert worden ist; er enthält für Aarberg heute unter anderm folgende Verpflichtungen:

- Verarbeitung einer inländischen Zuckerrübenernte von 220 000 Tonnen;
- rationelle Betriebsführung nach kaufmännischen Grundsätzen;
- Beschränkung der Dividende auf maximal 4 Prozent und
- Einholung von Bewilligungen für Neuanlagen, die über den laufenden Unterhalt hinausgehen.

Dem Bundesrat sind die Kompetenzen zur Festsetzung des Rübenpreises, zur Überprüfung der Jahresrechnung und zum Entscheid über die Verwendung des Spezialreservfonds vorbehalten. Der Zuckerfabrik ist das Recht zur Raffination von jährlich bis zu 36 000 Tonnen importiertem Rohzucker eingeräumt. Da der Bundesrat einerseits den Zuckerrübenpreis festsetzt, die Fabrik anderer-

seits beim Absatz des Zuckers nur den für Importzucker geltenden Tagespreis realisieren kann, leistet der Bund eine Ausfallgarantie für die Hälfte allfälliger Betriebsverluste, jährlich bis höchstens 3,6 Millionen Franken. Es verdient an dieser Stelle erwähnt zu werden, dass die Zuckerfabrik Aarberg seit 1939 keine Betriebszuschüsse des Bundes beansprucht hat.

Da das geltende Vertragsverhältnis mit der Zuckerfabrik Aarberg nur bis und mit der Ernte 1958 gilt, ist auch aus diesem Grunde durch einen neuen Bundesbeschluss die nötige Rechtsgrundlage für die zukünftige Ordnung der inländischen Zuckernerzeugung zu schaffen. Es wird auf die ausführlichen Darlegungen zu dieser Frage auf Seiten 424/425 verwiesen.

#### IV. Bestrebungen zur Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik

Die erste Zuckerfabrik in der Schweiz wurde im Jahre 1891 in Monthey gegründet; sie musste den Betrieb jedoch bereits 1894 einstellen. Im Herbst 1899 konnte die Zuckerfabrik Aarberg, die für eine tägliche Rübenverarbeitung von 3500 q eingerichtet war, ihre Tätigkeit aufnehmen; sie hatte in den ersten Jahren mit sehr grossen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen und wurde überdies im Januar 1912 von einer schweren Brandkatastrophe heimgesucht. Noch im gleichen Jahre erfolgte die Gründung der heute bestehenden Gesellschaft «Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg A G», welche die Fabrik mit einer grösseren Leistung wieder aufbaute.

##### *1. Bundesbeschluss über die Ordnung der schweizerischen Zuckerwirtschaft vom Jahre 1946*

Seit den dreissiger Jahren sind Bestrebungen zur Errichtung einer weiteren Zuckerfabrik im Gange. So trat die Ostschweizerische Vereinigung für Zuckerrübenbau schon vor dem zweiten Weltkrieg an das Studium des Baues einer neuen Fabrik heran und wünschte in einer Eingabe die Mitwirkung des Bundes. Am 5. Dezember 1941 reichte Nationalrat Eugster ein vom Nationalrat am 3. Juni 1942 mit grossem Mehr angenommenes Postulat ein, das den Bundesrat ersuchte, zu prüfen, wie weit die Bestrebungen der Ostschweizerischen Vereinigung für Zuckerrübenbau bei der Erstellung einer Zuckerfabrik finanziell zu unterstützen seien. Mit Botschaft vom 10. Dezember 1945 unterbreitete der Bundesrat den eigenössischen Räten einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Ordnung der schweizerischen Zuckerwirtschaft. Am 28. Juni 1946 fasste die Bundesversammlung einen gleichlautenden Beschluss. Dieser sollte den Bund ermächtigen, Massnahmen zur Ordnung der schweizerischen Zuckerwirtschaft zu treffen und über die Bedürfnisse der Erstellung und die Zahl neuer Verwertungsbetriebe zu entscheiden. Mit der Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses war bereits die Zustimmung zum Bau einer Zuckerfabrik in der Ostschweiz verbunden. Der Bundesrat hatte die Befugnis erhalten, den Umfang der Zuckerrübenfläche festzusetzen und jährlich den Rübenpreis zu bestimmen. Für Verzinsung und Amortisation neuer Fabriken war eine Ausgleichsabgabe von höchstens 2 Franken je q eingeführten Kristallzuckers bzw. von 1,60 Franken je q importierten Roh-

zuckers vorgesehen. Zur Deckung von Betriebsverlusten sollten die Erträgnisse eines Teiles des Zolles auf eingeführtem Rohzucker, nämlich 10 Franken je q, zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus war die Erhebung einer besonderen Abgabe auf dem gesamten Zuckerverbrauch von höchstens 2 Franken je q in Aussicht genommen. Zur Durchführung des Ausgleichs sollte ein Zuckerfonds geschaffen werden. Bei ungenügenden Mitteln dieses Fonds wäre der Bundesrat befugt gewesen, das Leistungssystem (Abnahme des Inlandzuckers durch die Zuckerimporteure) zur Anwendung zu bringen und über die Zuweisung der Zins- und Amortisationsbeträge sowie allfällige Betriebszuschüsse zu entscheiden.

Gegen diesen Bundesbeschluss wurde das Referendum ergriffen, und in der Volksabstimmung vom 14. März 1948 wurde er mit 481 000 Nein gegen 271 000 Ja abgelehnt.

Auf Grund der Kommentare vor und nach der Abstimmung lassen sich die Hauptgründe für die Ablehnung wie folgt zusammenfassen:

- a. Der Aufbau des Beschlusses erschien unserm Volke zu etatistisch; er wurde sogar als planwirtschaftliche Lösung bezeichnet. Nachdem das Notrecht mit seinen vielen Einschränkungen jahrelang in Kraft war, machte sich damals in weiten Kreisen des Volkes das Bedürfnis nach vermehrter wirtschaftlicher Freiheit geltend. Die Ermächtigung des Bundes, bei der Ausdehnung des Rübenbaues nicht nur einen neuen Fabrikationsbetrieb zu errichten und dafür die finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, wurde ernstlich beanstandet.
- b. Wegen der teilweisen Abwälzung der Kosten auf den Konsum befürchteten die Verbraucher eine Verteuerung des Zuckers. Beanstandet wurde auch die Ergänzung durch das Leistungssystem, für den Fall, dass die Abgaben neben den Beiträgen des Bundes nicht ausreichen sollten.
- c. Es war nicht klar genug festgelegt, dass zwischen der geplanten neuen Fabrik und dem bestehenden Unternehmen in Aarberg eine enge Verbindung bestehen sollte.
- d. Im Blick auf die Bedeutung des Zuckers als Welthandelsartikel befürchtete man von der Steigerung der Inlandproduktion eine Erschwerung unserer Handelsbeziehungen mit andern Staaten.
- e. Weite Kreise vermissten die Selbsthilfe der Landwirtschaft. Diese müsse vorausgehen, und sie dürfe nur soweit als absolut nötig durch die Intervention des Staates unterstützt werden.
- f. In einzelnen Gegenden befürchteten die Bauern sogar den zwangsweisen Anbau von Zuckerrüben.
- g. Es wurde gesagt, die schweizerische Landwirtschaft hätte für die Ausdehnung des Rübenbaues zu wenig Arbeitskräfte, und diese Kultur werde in der Ostschweiz nie Bedeutung erlangen.

Es ist schwer, abzuwägen, welche der ins Feld geführten Argumente – Verstärkung der Staatswirtschaft, Einschränkung der persönlichen Freiheit, Verteuerung des Zuckers, Erschwerung der Handelsbeziehungen – den Bürger am meisten beeindruckten.

## 2. Umfrage des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes

Aus der Erkenntnis, dass der ablehnende Volksentscheid vom 14. März 1948 nicht in erster Linie der Verneinung des Ackerbaues und der Ausdehnung des Zuckerrübenbaues gegolten hatte, sondern vielmehr der Art und Weise, wie letztere verankert werden sollte, befasste sich der Bundesrat in der Folge erneut mit der Frage der schweizerischen Zuckerswirtschaft. Er beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement, die durch die Ablehnung entstandene Lage zu prüfen und nach Fühlungnahme mit den Wirtschaftsverbänden abzuklären, ob und unter welchen Voraussetzungen die Ausarbeitung einer neuen Vorlage für die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik in Betracht kommen könnte.

Mit Kreisschreiben vom 18. November 1948 ersuchte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Wirtschaftsverbände, sich sowohl in grundsätzlicher als auch in technischer und finanzieller Hinsicht über das Bedürfnis und die Möglichkeit einer Ausdehnung des Zuckerrübenbaues und der Rübenverarbeitung zu äussern. Aus den Antworten liessen sich folgende Schlüsse ziehen:

- a. Sämtliche Wirtschaftsverbände erklärten sich damit einverstanden, dass aus agrarpolitischen, wirtschaftlichen und staatspolitischen Gründen eine gesunde und leistungsfähige Landwirtschaft erhalten werden müsse.
- b. Die Schutzmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft müssten jedoch für die andern Wirtschaftsgruppen und Bevölkerungsschichten tragbar sein, und es dürfe die Wettbewerbsfähigkeit der andern Kreise auf den Auslandsmärkten nicht geschwächt werden.
- c. Die konkrete Frage betreffend Wiederaufnahme der Bemühungen und Vorarbeiten für die Ausdehnung des Rübenbaues und der inländischen Zuckersfabrikation wurde nur von einem einzigen der zu Rate gezogenen Wirtschaftsverbände, nämlich von einer Organisation des Importhandels, eindeutig verneint.

## 3. Einsetzung einer Studienkommission

Am 5. Mai 1949 ernannte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Studienkommission mit dem Auftrag, alle mit der Ausdehnung des Rübenbaues im Zusammenhang stehenden Fragen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Dieser Kommission gehörten Vertreter aller Wirtschaftsgruppen an; sie stand zu Beginn unter dem Vorsitz von Prof. Dr. F. T. Wahlen und später unter demjenigen von Nationalrat H. Stähli und lieferte ihren Schlussbericht mit dem Entwurf zu einem Bundesbeschluss am 21. September 1955 dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ab.

## 4. Aus dem Schlussbericht der Studienkommission

Nachstehend folgt eine knappe Zusammenfassung einiger wichtiger Abschnitte aus dem Schlussbericht der Studienkommission. Indessen ist darauf

hinzuweisen, dass die Formulierungen und Feststellungen der Studienkommission für die Vorlage des Bundesrates nicht in jeder Beziehung Berücksichtigung finden konnten.

#### a. Bedürfnisfrage

Die Kommission gab sich zunächst Rechenschaft über die Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Marktes für die Erzeugnisse unserer Landwirtschaft, über die Entwicklung und Bedeutung des Ackerbaues und die Besonderheiten der schweizerischen Zuckerversorgung. Sie stellte fest, dass eine Ausdehnung des Ackerbaues nur möglich sei, wenn gleichzeitig auch die Hackfruchtfläche erweitert werden könne. Nach dem Bericht wird sodann die Ausdehnung der Zuckerrübenfläche um ca. 4000 ha auf total etwa 10 000 ha als einzige ins Gewicht fallende Ausweichmöglichkeit dargelegt.

#### b. Behelfsmässige Einrichtungen für die vermehrte Rübenverarbeitung

Bevor die Errichtung einer neuen Fabrik oder die Erweiterung der bestehenden Zuckerfabrik in Aarberg zur Diskussion stand, befasste sich die Kommission mit der Frage, ob eventuell behelfsmässige Einrichtungen in den Dienst einer vermehrten Rübenverarbeitung gestellt werden könnten. So wurde namentlich geprüft, ob das Trocknen der Rüben zum Zwecke der späteren Verarbeitung, das Auspressen der Rüben mit nachträglicher Verarbeitung des Saftes oder die Errichtung einer Saftstation in Verbindung mit der Zuckerfabrik Aarberg in der Lage wären, eine Lösung des Problems herbeizuführen. Die Kommission kam aber zum Schluss, dass die erwähnten Verfahren durchwegs als veraltet oder ungeeignet betrachtet werden müssen und in den letzten Jahren auch im Ausland nirgends zur Anwendung gelangten.

#### c. Vergrösserung der Zuckerfabrik Aarberg

Eine weitere wesentliche Vergrösserung der bestehenden Fabrik in Aarberg ist unter den gegebenen Umständen nach dem Urteil der Kommission aus mehreren Gründen nicht erstrebenswert. Ausser den heute schon schwierigen Anfuhrverhältnissen per Schiene und Strasse spielt namentlich auch der Umstand eine Rolle, dass sich für die Fabrik infolge des Rübentransportes aus allen Ackerbaugebieten der Schweiz sehr erhebliche Kosten ergeben. Bei Verarbeitung grösserer Rübenmengen müsste sich dieser Kostenfaktor auf die Preisgestaltung des Endproduktes noch ungünstiger auswirken. Die Frachtkosten spielen übrigens auch beim Rücktransport der Nass-Schnitzel und beim Zuckerverkauf eine wesentliche Rolle.

#### d. Errichtung einer neuen Zuckerfabrik

Unter den gegebenen Verhältnissen kann eine befriedigende Lösung zur Ausdehnung des Rübenbaues nur durch die Errichtung einer neuen Zuckerfabrik gefunden werden. In welcher Rechtsform dieses Vorhaben am zweck-

mässigsten verwirklicht wird, hat die Studienkommission eingehend beschäftigt. Unbestritten war die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit der Fabrik in Aarberg, um den Aufwand für die Bauten und den späteren Betrieb zu reduzieren und damit die Gestehungskosten des Zuckers so tief als möglich zu halten.

Nach Ansicht der Kommission wäre die Errichtung eines Filialbetriebes der Zuckerfabrik Aarberg in verschiedener Hinsicht sehr vorteilhaft. Diese Lösung kann aber nicht realisiert werden, weil die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuckerfabrik Aarberg bei einem Kostenaufwand von über 30 Millionen Franken bei weitem überschritten würde. Ferner ist zu berücksichtigen, dass das Aktienkapital der Aarberger Fabrik zu 60 Prozent dem Kanton Bern und zu ca. 26 Prozent den seeländischen Gemeinden gehört, deren Aufgabe es nicht sein kann, für den Kapitalbedarf eines anderswo zu errichtenden Betriebes vollumfänglich aufzukommen.

Sodann stand in den Kommissionsverhandlungen längere Zeit die Errichtung einer Tochtergesellschaft der Zuckerfabrik Aarberg im Vordergrund des Interesses. Die Idee musste aber im Hinblick auf das geforderte hohe Aktienkapital wieder aufgegeben werden, weil der Zuckerfabrik Aarberg auch die hiezu notwendigen Mittel nicht zur Verfügung stehen.

Unter diesen Umständen kam die Kommission zur Ansicht, dass sich auch auf dem Wege der Errichtung eines selbständigen Unternehmens weitaus die meisten Vorteile von Filiale und Tochtergesellschaft verwirklichen lassen. Voraussetzung wäre aber eine vertraglich garantierte Betriebsgemeinschaft der beiden Zuckerfabriken, womit die langjährigen Erfahrungen der Zuckerfabrik Aarberg auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet dem neuen Unternehmen nutzbar gemacht werden können.

Da sich die Betriebskosten, namentlich die Löhne und die allgemeinen Unkosten bei zunehmender Kapazität günstiger gestalten, glaubt die Kommission, dass die neue Kristallzuckerfabrik eine Tagesleistung von etwa 1600 Tonnen Rüben aufweisen sollte. In unserm Klima kann in der Regel in der letzten Septemberwoche mit der Verarbeitung der Rüben begonnen werden. Da sie im Hinblick auf die Frostgefahr vor Weihnachten beendet sein sollte – gefrorene Rüben verlangsamen die Verarbeitung und verursachen grosse Zuckerverluste – kann mit einer Kampagnedauer von jeweils ca. 85 Tagen gerechnet werden.

Die Wahl des Standortes, so betont die Studienkommission, hat sich nach der Verkehrslage, den Anbauverhältnissen, der Möglichkeit der Beschaffung von Arbeitskräften, dem Baugrund und den Wasserverhältnissen zu richten. Die geographische Lage der Fabrik ist, wie erwähnt, für die Kostengestaltung der Zuckerproduktion von beträchtlicher Bedeutung. Nach den Feststellungen der Kommission verursachen in Aarberg die Transportkosten Ausgaben bis zu total 1,6 Millionen Franken, d. h. mehr als 6 Franken je 100 kg erzeugten Zuckers. Es hängt dies damit zusammen, dass die Fabrik, weil sie die Rüben ab Versandstation bezahlt, je nach Entfernung der Rübenlieferanten Frachten von 20 Rappen bis 2 Franken je 100 kg Rüben zu übernehmen hat. Aus dem Umstand, dass es für die Erzeugung von 100 kg Zucker 700–800 kg Rüben braucht, erhellt,

welche Bedeutung dem Standort einer neuen Zuckerfabrik in bezug auf das Anbaugesbiet und damit die Rübenfrachten als Bestandteil der Gestehekungs-kosten des Zuckers zukommt. Es darf damit gerechnet werden, dass sich durch die günstigere Transportgestaltung für die Produktion beider Fabriken eine Kostensenkung von mindestens 1 Franken je 100 kg Kristallzucker ergibt. Auf Grund wirtschaftlicher Überlegungen empfiehlt die Studienkommission, die neue Anlage möglichst in zentraler Lage des ostschweizerischen Rübenanbaugesbietes zu errichten.

#### e. Erstellungskosten und Finanzierung der zweiten Zuckerfabrik

Die Studienkommission erklärt, dass sich ein zuverlässiger Voranschlag erst nach erfolgter Wahl des Standortes aufstellen lässt. Im Jahre 1949 hatte eine schweizerische Maschinenfabrik für die Erstellung einer Anlage mit 1500 Tonnen täglicher Rübenverarbeitung einen Kostenvoranschlag von 28,5 Millionen Franken ausgearbeitet. Dabei war keine spezielle Zusammenarbeit mit Aarberg vorgesehen. Im Jahre 1950 errechnete ein deutscher Fachmann, der beim Bau zahlreicher Zuckerfabriken massgeblich beteiligt war, unter Berücksichtigung der Vorteile einer Betriebsgemeinschaft mit der Fabrik Aarberg den Finanzbedarf auf 24–25 Millionen Franken, und 1955 wurde von der Studienkommission, gestützt auf frühere Angaben von Fachleuten, ein Kostenaufwand von ca. 32 Millionen Franken angenommen.

In bezug auf die Finanzierung sprach sich die Studienkommission für ein möglichst hohes risikotragendes Kapital aus. Sie nannte einen Betrag von 20–22 Millionen Franken. Dieser wäre durch Aktienzeichnungen von Kantonen, Gemeinden, landwirtschaftlichen Organisationen, Landwirten, Grosshandel, Industrie, Kreditinstituten usw. zu beschaffen. Für den Fall, dass das Aufbringen eines so hohen Aktienkapitals ernstliche Schwierigkeiten bereiten sollte, sei eventuell ein zinsloses oder niedrig verzinsliches Darlehen des Bundes vorzusehen. Die restlichen Mittel für den Bau der Anlage wären in Form von Hypothekendarlehen von ca. 10 oder mehr Millionen Franken bei Banken und andern Kreditgebern aufzunehmen.

Das von der neuen Fabrik benötigte Betriebskapital wird auf ca. 6 Millionen Franken veranschlagt, welches durch besondere Bankkredite zu beschaffen wäre.

#### f. Ausmass allfälliger Betriebsverluste

In ihrem Bericht befasste sich die Studienkommission eingehend mit der Frage der Gestehekungskosten des in der Fabrik in Aarberg erzeugten Zuckers. Sie bezeichnete es als praktisch unmöglich, für die Entwicklung der Produktionskosten in der Zukunft eine Prognose zu stellen. Die Frage der Konkurrenzfähigkeit werde im übrigen nicht nur von den einheimischen Gestehekungskosten, sondern ausschlaggebend vom Preisniveau des in den tropischen und subtropischen Produktionsgebieten erzeugten Zuckers bestimmt. Trotz internationalem

Zuckerabkommen und der Bestrebungen zur Normalisierung der Produktion könne man auch in Zukunft nicht mit einem vollständig stabilen Markt rechnen.

Ausgehend von den damaligen Gestehungskosten des Zuckers in der Fabrik in Aarberg wurde von der Studienkommission die mutmassliche maximale Höhe allfälliger Defizite der beiden Zuckerfabriken abzuschätzen versucht. Unter Berücksichtigung eines eventuellen Wegfalles der Pflichtlagerbeiträge, einer relativ starken Senkung der Zuckerpreise auf dem Weltmarkt sowie der in beiden Fabriken unterschiedlichen Gestehungskosten wurde für beide Unternehmen zusammen während der Amortisationsperiode mit einem möglichen Jahresverlust bis ca. 6,2 Millionen Franken gerechnet, der später auf 5,4 Millionen Franken zurückgehen würde. Andererseits könnte eine Herabsetzung des Rübenpreises um beispielsweise 25 Rappen je 100 kg eine Verminderung des Aufwandes für beide Fabriken von insgesamt rund 900 000 Franken bedeuten.

Der Bericht äussert sich abschliessend in dem Sinne, dass bei gleich bleibenden Preis-Kosten-Verhältnissen die Fabrik in Aarberg weiterhin ohne Verlust und das neue Unternehmen mit einem Fehlbetrag von nicht mehr als 1,5 Millionen Franken abschliessen würde.

#### g. Mittel und Wege zur Deckung von Betriebsverlusten

Die Studienkommission hat die Möglichkeit der Ausrichtung von Anbau-prämien, der Einführung des Leistungssystems, einer dauernden Verstärkung des Zollschutzes oder je nach Bedürfnis der Erhebung von Zollzuschlägen und schliesslich auch der Erhöhung des Importkontingentes für Rohzucker eingehend geprüft. Es herrschte aber die Meinung vor, dass unter den gegebenen Umständen von der Realisierung dieser Vorschläge abzusehen sei.

Nach Wegfall der erwähnten Lösungen vertritt die Studienkommission die Auffassung, der Bund solle beiden Zuckerfabriken gegenüber eine Ausfallgarantie im Ausmasse von insgesamt höchstens 6 Millionen Franken pro Jahr eingehen. Dieser Vorschlag lehnt sich an die zurzeit bestehende Regelung an, die der Bund mit der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG vereinbart hat. Darnach soll die Fabrik durch Auflösung stiller Reserven im Warenlager und aus ihrem Spezialreservofonds so lange als möglich die Hälfte allfälliger Verluste selbst decken. Die andere Hälfte des Verlustes übernimmt der Bund bis zum Betrage von 3,6 Millionen Franken pro Jahr. Reicht der Bundesbeitrag nicht aus, so sind allenfalls noch vorhandene Reserven der Zuckerfabrik Aarberg aufzulösen. Der Rest des Verlustes wird auf neue Rechnung vorgetragen.

Der Bericht der Studienkommission schliesst mit der Bemerkung, dass die Differenz zwischen den Produktionskosten des Inlandzuckers und dem Weltzuckerpreis durch den bestehenden Zollsatz und den Garantiefondsbeitrag für die Pflichtlager – je nach der jeweiligen Preislage – ganz oder aber nur teilweise gedeckt werde. Eine rein privatwirtschaftliche Lösung ohne Ausfallgarantie des Bundes sei deshalb nicht in jeder Situation möglich, und auch im Hinblick auf die besondern Verhältnisse in der Zuckerwirtschaft könne der Staat nicht völlig unbeteiligt abseits stehen. Indessen müssten dabei wichtige Richtlinien befolgt

werden, nämlich keine stärkere Inanspruchnahme des Bundes als unbedingt nötig, Vermeidung einer Mehrbelastung der Zuckerverbraucher und Gewährleistung der Zusammenarbeit der beiden Fabriken.

#### *h. Vorschläge für das weitere Vorgehen*

Die Studienkommission schlug vor, ihren Bericht noch den Kantonen und den Spitzenverbänden der Wirtschaft zur Stellungnahme vorzulegen und die gesetzliche Grundlage der Zuckerordnung durch einen auf die Wirtschaftsartikel gestützten und dem Referendum zu unterstellenden «Bundesbeschluss über die vermehrte Sicherung der Landesversorgung mit Zucker» vorzubereiten.

#### *5. Parlamentarische Vorstösse zur Schaffung einer zweiten Zuckerfabrik*

Seit der Verwerfung der Zuckervorlage am 14. März 1948 hatten insgesamt 2 Postulate (Nationalrat Bühler, Nationalrat Rubattel), 4 Interpellationen (Ständerat Barrelet, Nationalrat Reichling, Nationalrat Anderegg, Nationalrat Käch) und ausserdem 3 Kleine Anfragen (Nationalrat de Courten zweimal, Nationalrat Schwendener) das Problem der weiteren Ausdehnung des Zuckerrübenbaues zum Gegenstand. Der Bundesrat nahm zu allen diesen parlamentarischen Vorstössen einen positiven Standpunkt ein, wenn er auch anfänglich auf die Schwierigkeiten hinzuweisen hatte, die für die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik nach dem ablehnenden Volksentscheid von 1948 zu überwinden sind. In Beantwortung einer Kleinen Anfrage hat der Bundesrat letztmals zu Beginn des Jahres 1957 erklärt, dass beabsichtigt sei, den eidgenössischen Räten sobald als möglich eine entsprechende Botschaft mit Beschlussextrakt vorzulegen.

#### *6. Schweizerische Vereinigung für Zuckerrwirtschaft*

Am 15. März 1956 wurde die Schweizerische Vereinigung für Zuckerrwirtschaft gegründet. Sie bezweckt die Unterstützung der Interessen der schweizerischen Zuckerrwirtschaft vor allem durch Förderung aller für die Erstellung einer zweiten Zuckerfabrik in der Schweiz nötigen Vorarbeiten, wie Aufklärung und Werbung, Vorbereitung der Finanzierung und Gründen der Aktiengesellschaft der neuen Zuckerfabrik. Der Vereinigung gehörten Ende Juli 1957 an: 20 Kantonsregierungen sowie eine grössere Zahl von Verbänden, Firmen aus Handel und Industrie, Banken und Einzelmitgliedern.

### **V. Die Stellungnahme der Kantone und Wirtschaftsverbände zum Schlussbericht der Studienkommission und zum Entwurf zu einem Bundesbeschluss**

Am 6. Dezember 1955 übermittelte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Schlussbericht der Studienkommission vom 21. September 1955 samt dem Entwurf zu einem Bundesbeschluss den Kantonen und wirtschaftlichen Landesorganisationen zur Stellungnahme. Der Eingang der Vernehmlassungen erstreckte sich bis Ende November 1956.

### *Stellungnahme der Kantone*

Sämtliche Kantonsregierungen erklären sich im Prinzip mit der Ausweitung der inländischen Zuckerproduktion und den von der Studienkommission hiefür aufgestellten Grundsätzen einverstanden. Sie begründen ihre Haltung entweder mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Verbesserung unserer Zuckerversorgung oder mit den Schwierigkeiten der Durchführung des vom Bundesrat erlassenen Ackerbauprogrammes sowie mit der Wünschbarkeit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft. Einzelne Bergkantone begrüßen die Ausdehnung des Zuckerrübenbaues als ein Mittel zur weiteren Förderung der Arbeitsteilung zwischen Berg- und Tallandwirtschaft und damit zur Förderung des Viehabsatzes nach dem Unterland. Mehrere Kantonsbehörden betonen, dass der Zuckerpreis durch eine zweite Fabrik nicht verteuert werden dürfe.

### *Stellungnahme der Wirtschaftsverbände*

Die Wünschbarkeit einer vermehrten Selbstversorgung mit Zucker wird von Frauenverbänden, Arbeiterorganisationen und eines Verbandes von Handel und Industrie betont.

Verschiedentlich wird auf den Zuckerrübenbau als Mittel der wirtschaftlichen Festigung der bäuerlichen Existenz hingewiesen. Die Sicherung des bäuerlichen Einkommens dürfte nicht mehr einzig über Preiskorrekturen erfolgen, sondern es müssten neue Wege beschritten werden.

Vielseitige Zustimmung findet die vorgesehene Art der Finanzierung: Hohes Aktienkapital, Mitbeteiligung der Bauern und ihrer Organisationen. Die vorgesehene Zusammenarbeit der neuen mit der bestehenden Zuckerfabrik wird begrüßt.

Mehrmals wird die Frage gestellt, ob mit Rücksicht auf den Mangel an Arbeitskräften die Ausdehnung der arbeitsintensiven Rübenkultur richtig sei.

In zahlreichen Vernehmlassungen wird zum Fragenkomplex Zuckerrübenbau – Silowirtschaft – Käseexport Stellung genommen. In den Bundesbeschluss sei eine Bestimmung aufzunehmen, wonach infolge der Ausdehnung des Anbaues von Zuckerrüben und des damit verbundenen Anfalles von Nebenprodukten keine Beeinträchtigung der Hartkäsefabrikation eintreten dürfe.

Näher diskutiert werden die Grundsätze hinsichtlich der Festsetzung des Zuckerrübenpreises und des Verkaufspreises des Zuckers ab Fabrik sowie die Frage der Raffination von Rohzucker.

Mehrere Eingaben betonen, der Bericht habe die Frage der Belastung unserer Volkswirtschaft ungenügend berücksichtigt. Es werden Angaben über den Ausfall an Zöllen und Garantiefonds-Beiträgen und den zu erwartenden Minderaufwand bei der Verwertung der Kartoffelüberschüsse und des Rapses verlangt. Vielfach wird eine Entlastung der Milchwirtschaft durch eine Ausdehnung des Zuckerrübenbaues in Zweifel gezogen. Immerhin wird der Festigung der wirtschaftlichen Existenz einer beträchtlichen Zahl bäuerlicher Betriebe

durch einen erweiterten Zuckerrübenbau genügendes Gewicht beigemessen, um aus agrarpolitischen und kriegsvorsorglichen Gründen zur Vorlage grundsätzlich wohlwollend Stellung zu nehmen.

In der Gruppe der 5 ablehnenden Eingaben wird zwar anerkannt, dass sich die Kommission bemüht habe, eine Lösung vorzuschlagen, welche verschiedenen Einwänden gegen die erste Vorlage Rechnung trägt. Die Notwendigkeit der Erhöhung der inländischen Zuckererzeugung wird dagegen verneint. Der Zucker sei ein Welthandelsartikel, und die Erhöhung der inländischen Produktion bedeute eine Beeinträchtigung unserer Aussenhandelsbeziehungen. Der Weltmarktpreis für Zucker weise überdies sinkende Tendenz auf. Volkswirtschaftlich sei es richtiger, mehr Konservenerbsen zu pflanzen. Zuckerfabriken seien hinsichtlich ihrer Kohlenversorgung auslandsabhängig. Der im Inland produzierte Zucker werde übrigens im Kriegsfall bei allfälligen Zuckerzuteilungen aus dem Ausland in Anrechnung gebracht; der Hinweis auf die kriegsvorsorgliche Bedeutung des Zuckerrübenbaues sei demzufolge nicht stichhaltig. Die Landesversorgung lasse sich durch Lagerung des praktisch unbegrenzt haltbaren Zuckers billiger sicherstellen. Die vorgesehene Regelung wird ferner mit dem Hinweis auf die bisherigen Opfer für die Landwirtschaft und die sich daraus ergebende Beeinträchtigung des Realeinkommens unseres Volkes abgelehnt.

## VI. Die neue Vorlage

### 1. *Rechtliche Grundlagen*

Auf das Vertragsverhältnis zwischen Bund und Zuckerfabrik Aarberg wurde bereits auf Seite 414 hingewiesen. An dieser Stelle soll auf die Rechtsgrundlagen ausführlicher eingetreten werden.

Der am 26. November 1953 abgeschlossene und vom 1. Oktober 1951 bis 30. September 1954 gültig gewesene Vertrag zwischen dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement und der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG stützte sich auf den Bundesratsbeschluss vom 3. November 1944 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit Erzeugnissen der Landwirtschaft für die Kriegs- und Nachkriegszeit. Dieser Bundesratsbeschluss war ein Vollmachten-erlass mit begrenzter Gültigkeit bis Ende 1953. Daher musste man sich für die Vertragsverlängerung auf eine neue Rechtsgrundlage berufen, und zwar konnten in Frage kommen: die Bestimmungen von Artikel 20 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 oder aber von Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 1. April 1938/29. September 1949 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern. Ohne sich für die eine oder andere Rechtsgrundlage zu entscheiden, hat der Bundesrat am 2. September 1955 angeordnet, es sei der Vertrag mit der Zuckerfabrik Aarberg bis zum 31. Dezember 1955, d. h. für die Verwertung der Ernten 1954 und 1955 zu verlängern. Schliesslich fasste er am 14. September 1956 einen weiteren Beschluss, der die Voraussetzungen für eine Erneuerung des Vertrages mit der Zuckerfabrik Aarberg für die Ernten 1956, 1957 und 1958 im Sinne einer Übergangslösung, und zwar gestützt auf

Artikel 20 des Landwirtschaftsgesetzes schaffte, nachdem die Bestimmungen von Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 1. April 1938/29. September 1949 dahingefallen waren. Die Regelung des Verhältnisses mit der Zuckerfabrik Aarberg sollte deshalb sobald als möglich durch einen Spezialerlass über die Neuordnung der inländischen Zuckererzeugung abgelöst werden.

Einigkeit besteht darüber, dass es nach der Vorgeschichte des Landwirtschaftsgesetzes ausgeschlossen wäre, die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik auf das Landwirtschaftsgesetz, und zwar auf seinen Artikel 20, abzustützen; anlässlich der Beratungen über dieses Gesetz wurde unmissverständlich erklärt, dass es dafür keine Rechtsbasis bieten werde.

Unter diesen Umständen ist es gegeben, die sowohl für das Verhältnis gegenüber der Zuckerfabrik Aarberg als für die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik notwendige Rechtsgrundlage durch einen neuen, auf Artikel 81bis der Bundesverfassung abgestützten Bundesbeschluss zu schaffen. Gemäss Artikel 82 der Bundesverfassung ist der neue Bundesbeschluss dem Referendum unterstellt.

### *2. Zielsetzung und Verwirklichung*

Über die Gründe, welche für eine Ausdehnung des Zuckerrübenbaues und eine bundesrechtliche Neuordnung der inländischen Zuckererzeugung sprechen, wurde im Abschnitt III hievor ausführlich Bericht erstattet. Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass die Vergrösserung des Zuckerrübenareals einmal zur Erhaltung einer Ackerfläche dienen soll, welche die Anpassung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion an die Absatzmöglichkeiten erleichtern wird, eine vielseitige landwirtschaftliche Erzeugung erlaubt und bei Störung der Zufuhr vom Ausland die rechtzeitige Ausdehnung des Ackerbaues ermöglicht. Sodann ist die Erhöhung des Selbstversorgungsanteiles am Landesbedarf mit Zucker dringend geboten. Aus diesen Überlegungen fördert der Bund den Anbau sowie die Verwertung von Zuckerrüben und gewährt sowohl der Zuckerfabrik Aarberg wie auch einer zu errichtenden zweiten Zuckerfabrik in einem spätern Abschnitt genauer zu umschreibende Zuwendungen (Ausfallgarantie) zur Deckung allfälliger Verluste. Aus diesem Vorgehen wird abgeleitet, dass der Bund berechtigt ist, den beiden Zuckerfabriken Bedingungen aufzuerlegen, die nachfolgend näher umschrieben werden. Die Auflagen des Bundes erstrecken sich selbstverständlich auch auf die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik.

### *3. Standortfrage*

Gemäss Artikel 2 des Bundesbeschlusses soll sich der Standort der neuen Fabrik östlich der Kantone Baselland, Solothurn und Bern befinden. Daher wird die Belieferung der zweiten Zuckerfabrik vor allem aus den Anbaugebieten der Kantone Zürich, Schwyz, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau erfolgen. Es liegt im Rahmen der an anderer Stelle umschriebenen Zusammenarbeit der beiden Zuckerfabriken, je nach dem Ernteausfall gewisse Verschiebungen in den Rübenliefergebieten eintreten zu lassen. – Was die Grundsätze

der Standortfrage anbetrifft, so wird dazu auf die Ausführungen der Studienkommission verwiesen; darnach wird der Standort massgeblich von wirtschaftlichen und rein sachlichen Kriterien abhängig sein. Im übrigen hat es sich die Schweizerische Vereinigung für Zuckerwirtschaft zur Aufgabe gemacht, im gegebenen Zeitpunkt die Gründung der Aktiengesellschaft der neuen Zuckerfabrik an die Hand zu nehmen; es wird dazuzumal Sache der neuen Aktiengesellschaft sein, über den genauen Standort des zu errichtenden Unternehmens zu befinden.

#### *4. Finanzierung der zweiten Zuckerfabrik; keine Beteiligung des Bundes an der Aktienzeichnung*

Der Bundesrat unterstützt die Ansicht der Studienkommission, wonach die zweite Zuckerfabrik als selbständiges Unternehmen und in Form einer Aktiengesellschaft errichtet und zur Finanzierung ein möglichst hohes, risikotragendes Aktienkapital aufgebracht werden soll. Damit kann in ungünstigen Jahren eine allzu grosse Belastung der Betriebsrechnung durch den Zinsendienst weitgehend vermieden werden.

Die Ermittlung des für die Gewährung der Zuwendungen des Bundes vorzuzusehenden minimalen Aktienkapitals musste mangels anderer Unterlagen auf den Kostenschätzungen der Studienkommission basieren. Diese hatte die Gesamtkosten der zweiten Zuckerfabrik im Jahre 1955 mit ca. 32 Millionen Franken angegeben. Unter Berücksichtigung der seither eingetretenen Teuerung dürften sich die Erstellungskosten heute auf ca. 34 Millionen Franken belaufen. Davon sollen 24 Millionen Franken durch die Ausgabe von Aktien beschafft werden; ist deren Zeichnung in diesem Umfange nicht möglich, so muss doch mindestens ein Aktienkapital von 22 Millionen Franken als Voraussetzung für die im Bundesbeschluss vorgesehenen Zuwendungen durch den Bund betrachtet werden. Es sollte aber wirklich nur beim Vorliegen ganz besonderer Umstände unter den Betrag von 24 Millionen Franken gegangen werden. Für die Restkosten sind Hypotheken und allfällige weitere Anleihen vorgesehen. Eine Beteiligung des Bundes an der Zeichnung von Aktien wird im Bundesbeschluss ausdrücklich ausgeschlossen. Nach der geltenden Rechtslage kann der Bund auch keine Darlehen zur Restfinanzierung gewähren.

Damit sind die Voraussetzungen, die der Bundesrat in dieser Hinsicht an die Verwirklichung des Projektes der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik knüpft, umschrieben. Es liegt nunmehr an den interessierten Kreisen, die notwendigen Schritte zur Beibringung der finanziellen Mittel zu unternehmen.

#### *5. Beteiligung der interessierten Kreise an der Finanzierung der zweiten Zuckerfabrik; Stand der Aktienzeichnung*

Einleitend ist festzuhalten, dass die neue Aktiengesellschaft auf jeden Fall erst gegründet werden kann, wenn der vorliegende Bundesbeschluss in Kraft getreten ist. Es ist daher gegenwärtig noch gar nicht möglich, genaue Angaben über die endgültige Zusammensetzung des Aktienkapitals zu machen.

Im Prinzip ist man bei der Vorbereitung der Finanzierung davon ausgegangen, dass nicht bloss die Höhe, sondern auch die Zusammensetzung des Aktienkapitals dem Gedanken der Selbsthilfe Ausdruck zu geben habe. Die Bestrebungen der um die Finanzierung der zweiten Zuckerfabrik bemühten Schweizerischen Vereinigung für Zuckerwirtschaft gehen dahin, ca.  $\frac{2}{3}$  des Aktienkapitals bei Privaten und der Wirtschaft und ca.  $\frac{1}{3}$  bei den Kantonen und Gemeinden aufzubringen. Namentlich eine starke Aktienzeichnung von landwirtschaftlicher Seite sollte den Beweis erbringen, dass die Landwirtschaft selbst die Errichtung einer Verarbeitungsstätte für Zuckerrüben nicht nur fordert, sondern auch gewillt ist, aktive Mithilfe zu leisten. Die nicht landwirtschaftlichen Kreise dürften ihre Einstellung zur Vorlage unter anderem wesentlich von der Erfüllung dieses Postulates abhängig machen. Immerhin gehört die Landwirtschaft ihrer Natur nach nicht zu den Teilen der Volkswirtschaft, denen aus ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit eine grosse Kapitalbildung und demzufolge auch eine sehr hohe Kapitalzeichnung möglich ist. Auf diesen Umstand sollte gebührend Rücksicht genommen werden. Für die Beteiligung an der Beschaffung des Aktienkapitals lässt sich die Vereinigung für Zuckerwirtschaft im einzelnen von folgendem Finanzierungsplan leiten:

	Millionen Franken
1. Landwirtschaftliche Organisationen (davon Zuckerrübenpflanzler 4,0 Millionen Franken) . . . . .	7,130
2. Inhaber von Kleinaktien . . . . .	2,300
3. Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG. . . . .	3,000
4. Firmen des Zuckerhandels und der Industrie . . . . .	2,000
5. Kantone . . . . .	8,000
6. Lokale Kreditinstitute und Banken . . . . .	1,000
7. Gemeinden des Einzugsgebietes . . . . .	0,570
Total	<u>24,000</u>

Die Vereinigung für Zuckerwirtschaft hatte sich seit Beginn ihres Bestehens im Sinne des vorstehenden Finanzierungsplanes darum bemüht, von den in Frage kommenden Geldgebern nach Möglichkeit feste Zusicherungen oder Erklärungen über das Ausmass ihrer späteren Aktienzeichnungen zu erhalten. Beiträge in der Höhe von einigen Millionen Franken sind heute bereits zugesichert. Für bedeutende Summen liegen sodann Erklärungen vor, wonach den zuständigen Organen Antrag auf Aktienzeichnung für die zweite Zuckerfabrik gestellt werden soll oder schon gestellt wurde; die Aktienzeichnung im Rahmen dieser Erklärungen kann als sicher angenommen werden. Ferner sind weitere Kreise zur Aktienzeichnung grundsätzlich zwar positiv eingestellt, machen aber ihre Mitwirkung an der Kapitalbeschaffung vom Zustandekommen und Inkrafttreten des Bundesbeschlusses abhängig.

Auf den Appell zur Aktienzeichnung haben sodann mit einer Ausnahme – die Antwort ist im Prinzip allerdings auch positiv ausgefallen – alle 20 Mitglied-

kantone der Vereinigung für Zuckerwirtschaft innert kürzester Frist eine positive Antwort erteilt. Es wird aber in den Antworten darauf hingewiesen, dass der Entscheid in dieser Frage durch die kantonalen Parlamente zu treffen sei; die entsprechende Antragsstellung seitens des Regierungsrates könne zudem erst nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses erfolgen. Eine Ausnahme in dieser Hinsicht bildet der Kanton Neuenburg, indem der laut Finanzierungsplan zugewiesene Betrag durch den Grossen Rat bereits bewilligt wurde. Einzelne Kantone liessen die Vereinigung wissen, dass die Beteiligung am Aktienkapital nicht nur von der Zustimmung des kantonalen Parlamentes, sondern auch vom Ausgang der Volksabstimmung abhängig sei.

Die bisherigen Bemühungen der Finanzierungsaktion dürfen somit, im gesamten genommen, als erfreulich bezeichnet werden. Es bestehen zudem berechnete Hoffnungen, dass in Anbetracht des heutigen Standes der Finanzierungsvorbereitungen die Gründung der neuen Aktiengesellschaft in relativ kurzer Frist nach dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses tatsächlich erfolgen kann.

#### *6. Verarbeitungskapazitäten der beiden Zuckerfabriken*

Im bestehenden Vertrag des Bundes mit der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG ist die jährliche Verarbeitungsmenge, auf die sich eine allfällige Ausfallgarantie des Bundes bezieht, auf 220 000 Tonnen Rüben festgelegt. Der neue Bundesbeschluss hält an dieser Regelung fest.

Für die neue Fabrik lassen sich hinsichtlich der Verarbeitungskapazität die nachfolgenden Überlegungen anstellen: Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollte dies Unternehmern eine gewisse Mindestgrösse aufweisen. Die Betriebskosten, insbesondere die Löhne für die Bedienung und der Wärmearaufwand steigen nicht proportional zur täglichen Verarbeitungsmenge; sie gestalten sich bei zunehmender Fabrikgrösse günstiger. Mit Rücksicht auf die bessere Verteilung dieser Unkosten sowie der allgemeinen Unkosten sollte die jährliche Verarbeitungsmenge der neuen Fabrik auf rund 160 000 Tonnen festgelegt werden. Diese Leistungsfähigkeit wird auch von den meisten neu errichteten kleineren Zuckerfabriken in andern Ländern erreicht. Im übrigen entspricht sie der Anbaufläche, die für die Ausdehnung der Zuckerrübenkultur im Sinne der früheren Ausführungen als notwendig erachtet wird.

Die effektiven Ertragszahlen hängen auch bei der Zuckerrübe und bei konstanter Anbaufläche weitgehend vom Wetterverlauf ab. So kann es selbst bei richtiger Disposition seitens der Fabriken vorkommen, dass eine die genannten Verarbeitungskapazitäten überschreitende Menge Zuckerrüben abgeliefert wird. Um die Verarbeitung zu den üblichen Bedingungen gleichwohl zu gewährleisten, sind die Kapazitätswerte als Leitzahlen aufzufassen. Die Fabriken haben indessen die Verpflichtung, die Anbauverträge so abzuschliessen, dass keine dauernden Überlieferungen der zugestandenen Verarbeitungsmengen eintreten.

### *7. Zusammenarbeit beider Zuckerfabriken; Verpflichtung zur rationellen Betriebsführung*

Die Ablehnung der ersten Vorlage im Jahre 1948 wurde unter anderem mit dem Hinweis auf die nicht in genügendem Masse vorgesehene Zusammenarbeit zwischen der bestehenden Fabrik in Aarberg und dem neuen Unternehmen begründet. Schon die Studienkommission hat diesem Vorwurf Rechnung getragen und die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit nachdrücklich befürwortet.

Der Bundesbeschluss auferlegt den beiden Fabriken nunmehr die Verpflichtung, die technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit vertraglich zu ordnen, wobei dem Bund die Möglichkeit der Intervention für den Fall vorbehalten bleibt, dass die Zusammenarbeit in einer seine Interessen oder die Zielsetzung des Bundesbeschlusses berührenden Weise zu wünschen übrig lässt.

Eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den beiden Betrieben wird den Kapitalbedarf und die laufenden Betriebskosten vermindern. So wird die neue Fabrik auf den Bau einer Brennerei verzichten können, weil die Verwertung allfälliger Melasseüberschüsse auf dem Wege der Spiritfabrikation in Aarberg erfolgen kann. Der gemeinsame Einkauf und Verkauf gestattet Einsparungen, und die Möglichkeit des Austausches von Personal führt zu einer erhöhten Sicherheit beider Betriebe.

Die im Bundesbeschluss enthaltene Bestimmung, wonach die beiden Zuckerfabriken zu einer rationellen Geschäftsführung verpflichtet sind, wird unter anderem durch die vertraglich zu ordnende Zusammenarbeit nachhaltig unterstützt.

### *8. Verhinderung der Konkurrenzierung bestehender Unternehmen; Beschränkung der Raffination von Rohzucker auf die Zuckerfabrik Aarberg*

Die im Bundesbeschluss enthaltene Bestimmung, wonach der Bundesrat die notwendigen Massnahmen zu treffen habe, um eine ungerechtfertigte Konkurrenzierung schweizerischer Unternehmen durch die beiden Zuckerfabriken zu verhindern, erlangt ihre wesentliche Bedeutung gegenüber den bestehenden inländischen Zuckermühlen.

Die Zuckermühle Rapperswil AG in Rapperswil, mit Filialbetrieb in Egnach, und die Zuckermühle Läufelfingen AG in Läufelfingen beschäftigen zusammen ca. 180 Personen. Diese Unternehmen wurden seinerzeit in ausgesprochen industriearmen Gegenden gegründet und sind dort auch heute aus Gründen der Arbeitsbeschaffung und der Erhaltung der Landbevölkerung recht bedeutungsvoll. In den drei Betrieben wird unter anderem importierter oder im Inland erzeugter Kristallzucker zu Würfelzucker verarbeitet. Die Belieferung der schweizerischen Kundschaft mit diesem Produkt ist zwischen den drei Unternehmen und der Zuckerfabrik Aarberg durch einen Gebietsvertrag aus dem Jahre 1932 geordnet, wonach die Zuckerfabrik im wesentlichen den Kanton Bern und die Westschweiz beliefert, während die übrigen Gebiete der Schweiz durch die Zuckermühlen versorgt werden. Begrifflicher Weise sind die letzteren

an der künftigen Gestaltung der inländischen Zuckererzeugung und am Bau einer zweiten Zuckerfabrik stark interessiert. Sie befürchten eine Gefährdung ihrer Existenzgrundlage und wünschen daher im Bundesbeschluss entsprechende Schutzbestimmungen.

Ein gewisser Schutz dieser ohne direkte Staatshilfe existenzfähigen Unternehmen gegen eine ungerechtfertigte Konkurrenzierung seitens der neuen Zuckerfabrik, deren Entstehung weitgehend nur dank der Gewährung einer allfälligen Ausfallgarantie durch den Bund ermöglicht wird, ist sicher notwendig. In Artikel 5 des Beschlusses wird daher der Bundesrat in die Lage versetzt, die erforderlichen Vorkehren zur Verhinderung einer volkswirtschaftlich unerwünschten Beeinträchtigung der Tätigkeit der Zuckermühlen zu treffen.

Die Verhältnisse sind aber ganz allgemein noch zu wenig abgeklärt, als dass an dieser Stelle konkrete Auflagen gemacht werden können; dagegen ist dank der erwähnten Beschlussesbestimmung die klare Zusicherung abgegeben, dass die berechtigten Interessen der Zuckermühlen von seiten des Bundes gewahrt werden. Nähere Anordnungen werden im Rahmen des Vollzuges des Bundesbeschlusses zu ordnen sein. Auf dieser Basis wird man z. B. auch die Frage zu regeln haben, ob die neue Zuckerfabrik auf die Würfelzuckerherstellung zu verzichten habe. Im übrigen hat der Bundesrat auch auf Grund der Bestimmungen von Artikel 10 des Beschlusses, wonach über den laufenden Unterhalt hinausgehende Neuanlagen seiner Genehmigung bedürfen, die Möglichkeit, zu Betriebserweiterungen, die eine Konkurrenzierung der Zuckermühlen mit sich bringen könnten, Stellung zu nehmen.

Namentlich auch in Anbetracht der nicht voraussehbaren Wandlungen in den Konsumansprüchen muss es als richtig erkannt werden, dass im Bundesbeschluss selbst keine Einzelmassnahmen vorgesehen werden, welche unter Umständen schon nach relativ kurzer Zeit eine Beschlussesänderung nötig machen könnten. Im übrigen ist auf die bestehende vertragliche Regelung zwischen den Zuckermühlen und der Zuckerfabrik Aarberg hinzuweisen und der Erwartung Ausdruck zu geben, dass es möglich sein muss, nach Inbetriebnahme der zweiten Zuckerfabrik ebenfalls auf freiwilliger Basis einen gangbaren Weg zu finden. Gewisse Vorarbeiten in dieser Hinsicht sind bereits erfolgt.

Es ist ferner zu beachten, dass zwischen dem Zoll für Importkristallzucker (Fr. 22 je 100 kg) und demjenigen für Importwürfelzucker (Fr. 27 je 100 kg) eine Marge von 5 Franken je 100 kg besteht, welche den schweizerischen Unternehmen mit Würfelzuckerherstellung die Veredlung erleichtert.

Die erwähnten Zuckermühlen befassen sich ausserdem auch mit dem Import und Grosshandel von Kristallzucker und befürchten als Folge der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik namentlich auch auf diesem Teilgebiet einen Rückgang ihrer Tätigkeit. Zu dieser vom Gross- und Importhandel ganz allgemein eingenommenen Haltung wird in einem späteren Abschnitt Stellung bezogen.

Der Bundesbeschluss sieht sodann in Artikel 5 vor, dass der zweiten Zuckerfabrik die Raffination von importiertem Rohzucker nicht gestattet ist. Für die

Zuckerfabrik Aarberg hat der Bund je nach den Verhältnissen das zur Raffination zugelassene Quantum an importiertem Rohzucker zu bestimmen, wobei die Menge auf höchstens 30 000 Tonnen pro Jahr begrenzt ist.

Wirtschaftlich gesehen, hilft die Raffination von importiertem Rohzucker feste Kosten des Fabrikbetriebes zu tragen und damit die Gestehungskosten des Endproduktes zu verbilligen. Das Interesse am Raffinationsgeschäft hängt zunächst weitgehend vom Ankaufspreis des Rohzuckers ab; bei den oftmals geringen Preisdifferenzen zwischen Roh- und Kristallzucker und der vorwiegend durch den unterschiedlichen Zuckergehalt bedingten kleinen Zolldifferenz von 4 Franken je q (Zoll für den zur Raffination in Aarberg bestimmten Rohzucker = Fr. 18 je 100 kg) ist ein Gewinn nicht ohne weiteres gewährleistet. Daneben sind aber die durch das Raffinationsgeschäft bewirkten arbeitswirtschaftlichen Vorteile bemerkenswert. Es ist daher auch unbestritten, dass die Raffination von Rohzucker in der Zuckerfabrik Aarberg in einem gewissen Rahmen weiterhin vorgenommen werden soll. Die vom Bund im Sinne von Artikel 13 des Bundesbeschlusses zu übernehmende Ausfallgarantie erstreckt sich nach dieser Vorlage nurmehr auf eine jährliche Verarbeitungsmenge von maximal 30 000 Tonnen Rohzucker; im Sinne eines Entgegenkommens an den Importhandel, dessen Importvolumen infolge der Ausweitung der Zuckerrübenfläche vorübergehend rückläufig sein wird, erschien es billig, dieselbe von bisher maximal 36 000 Tonnen, wie ausgeführt, zu reduzieren. Die Verarbeitungsberechtigung wurde übrigens im Laufe der letzten Jahre durch die Zuckerfabrik Aarberg nicht immer voll ausgenützt.

Nach diesen Darlegungen drängt sich die Frage auf, ob es nicht zweckmässig wäre, allfälligen Verlusten der neuen Fabrik auf dem Wege der Rohzuckerraffination zu begegnen. Auch die Studienkommission hat sich seinerzeit mit dem Problem befasst, aber empfohlen, darauf zu verzichten; sie liess sich dabei vor allem vom Gedanken leiten, eine weitere Beeinträchtigung der Interessen des Importhandels sei zu vermeiden.

Vom rein betriebswirtschaftlichen Standpunkte aus könnte die Raffination von Rohzucker eventuell auch für die neue Fabrik gewisse Vorteile bringen. Aus diesem Grunde haben denn auch verschiedene Stellungnahmen der wirtschaftlichen Landesorganisationen eine entsprechende Forderung enthalten. Der Bundesrat musste sich daher seinerseits über die Auswirkungen eines solchen Vorgehens Rechenschaft ablegen und abwägen, ob die Vorteile einer zusätzlichen Raffination von Rohzucker gegenüber den dadurch verursachten Nachteilen, welche sich aus einer vermehrten negativen Einstellung der Kreise des Zuckerimporthandels zum Gesamtproblem ergeben würden, allenfalls überwiegen. Er kam zum Schluss, dass auf die Rohzuckerraffination in der neuen Fabrik aus den Gründen, wie sie bereits für das Urteil der Studienkommission massgebend waren, verzichtet werden sollte. Aber auch aus andern Erwägungen braucht sich die neue Zuckerfabrik nicht mit der Rohzuckerraffination zu befassen. Zunächst sind nochmals die relativ hohen Einstandspreise des Roh-

zuckers zu erwähnen. Sodann wird das neue Unternehmen verhältnismässig viel weitgehender automatisiert sein als der Aarberger Betrieb und in verschiedener Beziehung Vorteile aufweisen, welche die bestehende Fabrik trotz steter Vornahme von Modernisierungen nicht kennt; es wird demzufolge mit bedeutend weniger Arbeitskräften auskommen und nur relativ wenig Saisonpersonal für die Dauer der eigentlichen Rübenverarbeitung beiziehen müssen. Dem Problem der Beschäftigung des Aushilfspersonals bis zum Frühjahr kommt demzufolge nicht die gleiche Bedeutung zu wie in Aarberg. Vom Standpunkt der Erhaltung der Belegschaft und damit auch aus sozialen Gründen drängt sich deshalb die Raffination von importiertem Rohzucker in der neuen Fabrik nicht unbedingt auf.

### *9. Gewinnteilung aus der Rohzuckerraffination*

Ist die Zuckerfabrik Aarberg dank der Rohzuckerraffination in der Lage, Geschäftsgewinne zu erzielen, so hat sie einen Anteil davon der zweiten Zuckerfabrik zur Verlustdeckung zur Verfügung zu stellen. Diese Bestimmung gilt nur für den Fall, dass die zweite Zuckerfabrik andernfalls die Ausfallgarantie des Bundes gemäss Artikel 13 des Bundesbeschlusses in Anspruch nehmen müsste.

Im vorangehenden Abschnitt wurden die Gründe für das hinsichtlich der zweiten Zuckerfabrik festgelegte Verbot der Rohzuckerraffination dargelegt. Um nun zu vermeiden, dass der Bund an allfällig eintretende Verluste der zweiten Zuckerfabrik Zuwendungen zu leisten hat, während die Zuckerfabrik Aarberg dank der ihr im Rahmen der Ausfallgarantie des Bundes zugebilligten Rohzuckerraffination gleichzeitig Geschäftsgewinne erzielen und Reservebildungen vornehmen kann, wird die beschriebene Gewinnteilung als notwendig erachtet. Der Bundesrat hat unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der beiden Unternehmen über die Aufteilung des Gewinnes zu entscheiden.

### *10. Wahrung der milchwirtschaftlichen Interessen*

Der vorliegende Bundesbeschluss soll die Ausdehnung des Zuckerrübenbaues ermöglichen, gleichzeitig aber verhindern, dass die Hartkäsefabrikation in irgend einer Weise nachteilig betroffen wird.

Es darf tatsächlich nicht übersehen werden, dass mit der Ausdehnung des Anbaues von Zuckerrüben gewisse unerwünschte Auswirkungen für die Hartkäseerei verbunden sein könnten. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn die Vorschriften des schweizerischen Milchlieferungsregulatives vom 29. Dezember 1954 bei der Verwendung von Nebenprodukten des Rübenbaues verletzt würden. An dem dort verankerten Grundsatz, wonach in Gebieten mit Halb- oder Vollfettkäseproduktion auch im Winter wegen der Gefährdung der Käsequalität keine Silage an Milchkühe verfüttert werden darf, muss nach den heutigen Erkenntnissen unbedingt festgehalten werden. Es steht nach den Erhebungen des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten fest, dass die Zahl der heute in der Siloverbotzone eingereichten Käsereigenossenschaften, soweit die

Voraussetzungen zur Käsefabrikation im Winter gegeben sind, keine Verminderung erträgt, weil insbesondere beim Emmentalerkäse nur mehr eine relativ bescheidene Reserve für eine allfällige weitere Ausdehnung der Käsefabrikation vorhanden ist. Wenn nun zwischen dem Zuckerrübenbau und der Silowirtschaft die vielfach behauptete Parallelität bestünde, so wären nach milchwirtschaftlichen Gesichtspunkten allerdings Bedenken gegen die weitere Ausdehnung des Anbaues von Zuckerrüben nicht unbedingt von der Hand zu weisen.

Die erwähnten Befürchtungen halten aber einer ernsthaften Prüfung nicht stand. Einmal ist die Bereitung von Silage – als neuzeitliche und landwirtschaftlich interessante Methode zur Konservierung betriebseigener Futtermittel – nicht an den Zuckerrübenbau gebunden; im Gegenteil, nur ein kleiner Teil der hergestellten Silage stützt sich auf Nebenprodukte der Zuckerswirtschaft. Sie ist auch für die Käsefabrikation in den Sommermonaten, in welchen die Produktion aus naturbedingten Gründen ihren Schwerpunkt hat, bedeutungslos, weil Silage nur im Winter gefüttert werden darf. Ausserdem wird sich ein grosser Teil des durch die zweite Zuckerfabrik ermöglichten Mehranbaues von Zuckerrüben auf Gegenden bzw. auf Milchverwertungsgenossenschaften verteilen, die nicht in der Verbotszone liegen und wo die Silagefütterung nach den Grundsätzen des Milchlieferungsregulatives gestattet ist.

Aber auch mit Landwirten in Gebieten, in welchen aus den früher erwähnten Gründen die Silagefütterung verboten ist, können Anbauverträge für Zuckerrüben abgeschlossen werden, wenn für die Einhaltung der nachfolgenden Bedingungen Gewähr geboten ist:

- Das bei der Rübenernte anfallende Laub mit Rübenköpfen darf nur in frischem Zustand und in kleinen Mengen an die in Laktation stehenden Kühe verfüttert werden. Eine Ausweichmöglichkeit wird durch eine vermehrte Verfütterung dieser Produkte an Jung- und Galtvieh geboten. Kann davon nicht in genügendem Ausmass Gebrauch gemacht werden, so müssen Laub und Rübenköpfe in einer Grastrocknungsanlage getrocknet werden können, wie es im Ausland in grösserem Ausmass und auch bei uns schon da und dort geschieht.
- Die Rübenpflanzler der Siloverbotszone dürfen nicht zur Rücknahme nasser Rübenschitzel verpflichtet werden. Um aber auch den Betrieben in dieser Zone die Rücknahme von Rübenschitzeln wenigstens teilweise zu ermöglichen, muss sich die neue Fabrik, wie Aarberg, zur Trocknung von Rübenschitzeln einrichten; in getrocknetem Zustand dürfen Rübenschitzel als wertvolles Milchviehfutter auch in der Siloverbotszone verabreicht werden.
- Eine Pflicht zur Rücknahme von Melasse durch Milchproduzenten der Siloverbotszone darf keinesfalls aufgestellt werden. Die Anbauverträge dürfen für die Rübenpflanzler der Siloverbotszone auch keine Verpflichtung zur Rücknahme eines der Rübenlieferung ganz oder teilweise entsprechenden Anteils von Melassemischfutter enthalten. Die Verhältnisse liegen im übrigen so, dass auch bei erweitertem Zuckerrübenanbau die Möglichkeit besteht,

- die anfallende Melasse als Mischfutter ausserhalb der Siloverbotszone zu verwerten, wo dieses nach Milchlieferungsregulativ auch als Milchviehfutter zulässig ist. Der freiwillige Bezug von Melassemischfutter zur Fütterung an Pferde, Galtvieh und Schweine ist dagegen auch in der Verbotzone erlaubt.
- Zur Gewährleistung der vorstehenden Ausführungen werden die Zuckerfabriken zur Führung einer Kontrolle der der Siloverbotzone angehörigen Rübenpflanzler verpflichtet. Die Anbauverträge für diese Pflanzler haben sich bezüglich der Rücknahmepflicht von nassen Rübenschmitzeln, Melasse und Melassefutter von denjenigen der übrigen Pflanzler zu unterscheiden.

Es ist nicht zu umgehen, dass durch diese Einschränkungen der wirtschaftliche Vorteil, den der Anbau von Zuckerrüben für die Pflanzler bietet, etwas geschmälert wird. Er ist aber trotzdem so hoch zu veranschlagen, dass sich der Anbau sowohl nach betriebswirtschaftlichen wie nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten noch reichlich lohnt. Im übrigen erhalten die Bauern in dieser Zone im Winter einen um die sogenannte Siloverbotsentschädigung erhöhten Milchpreis.

Die vorstehend umschriebenen Einschränkungen sind für die Beteiligten tragbar und im Hinblick auf die milchwirtschaftlichen Interessen, deren Wahrung unerlässlich ist, geboten. Die in Artikel 7 des Bundesbeschlusses vorgesehenen Schutzbestimmungen geben dem Bund die Möglichkeit, die Nachachtung der aufgestellten Forderungen zu erwirken.

### *11. Festsetzung des Zuckerrübenpreises durch den Bundesrat*

Seit dem Jahre 1935 setzt der Bundesrat den Rübenpreis fest. An dieser Regelung, die sich auch daraus ergibt, dass der Bund den Zuckerfabriken eine Ausfallgarantie gewährt, soll weiterhin festgehalten werden. Für die Höhe des Preises der ab Lieferstation übernommenen Rüben wird auf die sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ergebenden mittleren Produktionskosten der Zuckerrüben in rationell geführten und zu normalen Bedingungen übernommenen landwirtschaftlichen Betrieben abgestellt. Es ist dabei immerhin auch dem massgebenden Preisgeschehen auf dem Weltzuckermarkt Rechnung zu tragen und nötigenfalls, wenn die gemäss Artikel 13, Absätze 1 bis 3, verfügbaren Mittel zur Deckung von Geschäftsverlusten nicht ausreichen sollten, vom Grundsatz kostendeckender Preise abzuweichen. Da der Zuckerrübenpreis die Höhe der Gestehungskosten von inländischem Kristallzucker wesentlich beeinflusst, wirkt sich schon eine relativ geringfügige Preisreduktion auffällig stark aus und wäre daher in der Lage, den finanziellen Stand der beiden Unternehmen nachhaltig zu beeinflussen.

Obchon diese hinsichtlich des Produzentenpreises erfolgte Einschränkung, welche auch im Schlussbericht der Studienkommission vermerkt war, in landwirtschaftlichen Kreisen Kritik hervorrief, muss aus den oben geschilderten Gründen daran festgehalten werden. Die Notwendigkeit leitet sich auch aus den früher geschilderten Verhältnissen auf dem schweizerischen Zuckermarkt ab,

wo die Preisbildung frei ist und sich im wesentlichen nach den Preistendenzen von Importzucker richtet. Damit besteht auf diesem Produktionssektor eine grundsätzlich andere Situation als bei den meisten übrigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, und es kann dem Zuckerrübenpreis aus den dargelegten Gründen nicht die gleiche Bedeutung beigemessen werden wie etwa den Preisen von Milch, grossem Schlachtvieh, Schweinen und Brotgetreide.

Die Konsumentenschaft ist in mehreren Gremien, welche beratende Funktionen zuhanden der Behörde ausüben und sich unter anderem auch mit den Preisfestsetzungen für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte (Milch, Fleisch) befassen, vertreten. In verschiedenen Vernehmlassungen zum Schlussbericht der Studienkommission wurde nun der Wunsch geäussert, die Konsumenten möchten auch bei der Festsetzung des Zuckerrübenpreises beigezogen werden. Diesem Begehren soll entsprochen werden, obschon bei den Zuckerrüben insofern andere Verhältnisse vorliegen, als ihr Preis keinen direkten Einfluss auf den Detailverkaufspreis des Zuckers und damit auf die Konsumenteninteressen ausübt. Der Bundesbeschluss sieht vor, dass vor der Preisfestsetzung durch den Bundesrat die in Artikel 3 des Landwirtschaftsgesetzes vorgesehene beratende Kommission anzuhören ist.

### *12. Grundsätze für die Preisbildung des im Inland erzeugten Zuckers*

Zu dieser Frage wurden auch an anderen Stellen Ausführungen gemacht. Es soll hier lediglich erneut festgehalten werden, dass die Freiheit des Zuckerhandels und der Preisbildung auch nach der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik voll gewahrt bleiben. Der Zuckerpreis im Inland wird im Prinzip auch in Zukunft durch den Weltmarktpreis, erhöht um Zoll, Garantiefonds-Beitrag für die Pflichtlager, Grenzspesen, Transportkosten und Handelsmargen bestimmt. Die beiden Zuckerfabriken haben den in ihren Unternehmen gewonnenen Zucker und dessen Nebenprodukte nach dem Wortlaut des Beschlusses zu Preisen zu verkaufen, die sich im Rahmen derjenigen gleichwertiger Importware bewegen. In Zeiten aussergewöhnlicher Preissteigerungen auf dem Weltzuckermarkt sollen die Preise des im Inland erzeugten Zuckers nicht höher festgesetzt werden, als dies zur vollen Deckung der Gestehungskosten und einer angemessenen Reservebildung notwendig ist; damit will der Beschluss eine ungerechtfertigt hohe, lediglich durch die Preissituation im Ausland bedingte Gewinnmöglichkeit der beiden Zuckerfabriken ausdrücklich ausschliessen.

Entsprechend diesen Grundsätzen hat der Konsument auch inskünftig den im Inland erzeugten Zucker nicht teurer zu bezahlen als den importierten, und es kommen ihm allfällige Preissenkungen auf dem Weltzuckermarkt in gleicher Weise wie beim importierten Zucker zugute.

In verschiedenen Stellungnahmen zum Projekt der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik wurde auch die Frage der Zollbelastung von Zucker berührt und unter anderem ausgeführt, der Zuckerzoll dürfe im Interesse der Konsumenten-

schaft nicht zu einem dauernden Schutzzoll für die inländische Zuckerproduktion gemacht werden; es sei deshalb nur bedingt richtig, wenn gesagt werde, die jetzige Vorlage werde keine Zuckerverteuerung zur Folge haben. Sodann wurde als Gegenmassnahme zum Ansteigen der Lebenshaltungskosten im vergangenen Winter die Vornahme einer kräftigen Zollreduktion verlangt. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Frage des Zuckerzolles nicht im Rahmen der vorliegenden Botschaft behandelt werden kann. Ausserdem steht die Revision des Generalzolltarifes vor dem Abschluss, und es bleibt abzuwarten, welche endgültige Haltung gegenüber dem Zuckerzoll dort eingenommen wird.

Im Gegensatz zur Vorlage aus dem Jahre 1948 darf abschliessend festgehalten werden, dass die nunmehr vorgesehene Regelung zur Ausdehnung der Zuckerrübenfläche für die Konsumenten keine Verteuerung des Zuckers bewirkt; der Landesindex der Konsumentenpreise erfährt von dieser Seite keine Beeinflussung.

### *13. Aufsichtsrecht des Bundes*

In Anbetracht der den beiden Zuckerfabriken zu gewährenden Zuwendungen durch den Bund muss sich dieser das Recht vorbehalten, die Geschäftsführung der beiden Gesellschaften überprüfen zu können. Der Bund wird zu diesem Zwecke unter anderem in die Buchführung Einblick nehmen, für die über den laufenden Unterhalt hinausgehenden Neuanlagen die Bewilligung erteilen oder verweigern, die Amortisationsquoten bestimmen, über die Verwendung der Spezialreservefonds – vorbehaltlich der Heranziehung laut Artikel 13 des Bundesbeschlusses – entscheiden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Reservefonds und allfällige weitere Reserven (Arbeitsbeschaffungsreserven, Preisschwankungsreserven) überwachen. Der Bund wird auch dafür sorgen, dass die in Abschnitt 7 hievorigen genannte Verpflichtung zu rationeller Betriebsführung und vertraglichen Regelung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Unternehmen gewährleistet wird.

### *14. Dividendenbeschränkung*

Der Bundesbeschluss sieht vor, dass aus entstehenden Reingewinnen auf dem Grundkapital eine Bruttodividende von höchstens fünf Prozent ausgerichtet werden darf. Ein nach Speisung des gesetzlichen Reservefonds und Ausrichtung der Dividende allfällig verbleibender Gewinnsaldo wird in die Spezialreservefonds der beiden Zuckerfabriken eingelegt, über die – abgesehen von der Deckung von Geschäftsverlusten gemäss Artikel 13 – nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesrates verfügt werden darf. Die Beschränkung der Höhe der Dividenden ist deshalb angebracht, weil der Bund seinerseits die Verpflichtung eingeht, sich bei ungünstigem Geschäftsgang an der Deckung allfälliger Verluste zu beteiligen oder dieselben mangels Reserven der Fabriken bis zu einem gewissen Umfange voll zu übernehmen.

Die Zuckerfabrik Aarberg war in der Lage, für die Geschäftsjahre 1938/39 bis 1951/52 eine Dividende von 5 Prozent zu bezahlen. Seit 1952/53 bis zur

Gegenwart wurde diese gemäss Vertrag mit dem Bund auf 4 Prozent beschränkt; die Renditemöglichkeit ist relativ bescheiden. Die Aktienzeichner haben sich unter solchen Umständen in Jahren guter Betriebsergebnisse mit einer in der Höhe künstlich begrenzten Dividende zu begnügen, während als Folge ungünstiger Geschäftslage in andern Jahren unter Umständen jegliche Rendite des investierten Kapitals dahinfällt. Im übrigen ist zu beachten, dass der heute geltende, maximale Dividendensatz lediglich vertraglich festgelegt ist und daher kurzfristig geändert werden könnte. Anders verhält es sich mit dem im Bundesbeschluss genannten maximalen Ansatz von fünf Prozent, welcher für eine lange Zeitdauer Gültigkeit haben soll und auch bei unterschiedlichen Verhältnissen auf dem Kapitalmarkt keine Beschlussesänderung erfordert. Ferner dürfte die Ermöglichung einer Dividendenausschüttung von bis zu fünf Prozent brutto auch einen gewissen Anreiz zur Aktienzeichnung bewirken.

#### *15. Zuwendungen des Bundes an die Zuckerfabriken (Ausfallgarantie)*

Die meisten europäischen Länder haben ihre Zuckerwirtschaft von den Schwankungen des Weltmarktes gelöst und sind zu Festpreisen übergegangen. Diese werden derart angesetzt, dass die Zuckerfabriken selbsttragend sind. In der Schweiz hat man ein solches System nie gekannt, und es wird bei der heutigen Beurteilungsweise für unser Land auch inskünftig nicht zur Diskussion stehen. Die schweizerische Lösung will ohne Schmälerung der Konsumenteninteressen auskommen, dabei aber den beiden Zuckerfabriken gleichwohl die Existenz ermöglichen; überdies soll sie administrativ möglichst einfach sein.

Solchen Forderungen entsprechen die durch die Studienkommission in Vorschlag gebrachten Zuwendungen des Bundes an die Zuckerfabriken (Ausfallgarantie); der Bund wird auf Grund der gewährten Garantie nur Leistungen erbringen, wenn sich bei sorgfältiger Geschäftsführung trotz Verzicht auf Dividendenbezahlung Verluste für das eine oder für beide Unternehmen ergeben.

Solange die Betriebe über eigene Reserven (Spezialreservfonds) oder andere Rückstellungen (Preisschwankungsreserven, gesetzliche Reserven) verfügen, beschränkt sich die Bundeszuwendung in der Regel auf die Übernahme der Hälfte der Verluste; in Abweichung von der gegenwärtig bestehenden Übergangsregelung mit der Zuckerfabrik Aarberg werden diese Zuwendungen im Falle von Verlusten nicht aus den Rückstellungen «Ackerbau und Absatzförderung», sondern aus allgemeinen Bundesmitteln entnommen.

Reichen die vorgesehenen Zuwendungen des Bundes nicht aus, um die Hälfte eines eingetretenen Verlustes zu decken, so sind zusätzlich weitere Reserven der Fabriken heranzuziehen. Stehen demgegenüber den beiden Fabriken keinerlei oder nicht genügend Reserven zur Verfügung, so kann die Leistung des Bundes an die Verlustdeckung den sonst auf 50 Prozent begrenzten Anteil überschreiten. Gesamthaft dürfen die Leistungen des Bundes für beide Fabriken zusammen – in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Studienkom-

mission – den Betrag von 6 Millionen Franken nicht übersteigen. Ein allfällig verbleibender Verlust wird auf neue Rechnung vorgetragen. Die Regelung der Verlustdeckung stimmt im Prinzip mit dem geltenden Vertrag zwischen dem Bund und der Zuckerfabrik Aarberg überein.

Auf Seite 415 wurde in anderem Zusammenhang dargelegt, dass der Bund bereits beim heutigen Vertragsverhältnis mit der Zuckerfabrik Aarberg eine Ausfallgarantie für die Hälfte allfälliger Betriebsverluste, jedoch jährlich höchstens bis zu 3,6 Millionen Franken gewährt. Die Höhe dieses Betrages leitete sich aus einer früheren, zwischen dem 15. Juni 1947 und dem 30. Juni 1951 in Kraft gewesenen Regelung ab. Darnach wäre bei einem Rohzuckerkontingent von jährlich maximal 36 000 Tonnen ein allfälliger Verlust bis zum Umfang von 10 Franken je q eingeführten Rohzucker oder von insgesamt 3,6 Millionen Franken vom Bunde gedeckt worden. Seit dem 1. Juli 1951 ist die Ausfallgarantie, unabhängig vom effektiven, innerhalb der Kontingentsgrenzen liegenden Rohzuckerimport auf maximal 3,6 Millionen Franken begrenzt.

Es ist nunmehr vorgesehen, die Ausfallgarantie des Bundes für beide Zuckerfabriken zusammen auf jährlich 6 Millionen Franken zu bemessen. Die Höhe des Betrages leitet sich aus den Darlegungen der Studienkommission ab. Nach diesen könnten möglicherweise eintretende Verluste für beide Zuckerfabriken, bei in jeder Beziehung ungünstigen Verhältnissen, wie starkes Sinken des Weltzuckerpreises, Wegfall der Garantiefondsbeiträge für Pflichtlager usw., den genannten Betrag erreichen. Zu einer Summe in gleicher Höhe gelangt man auch durch eine der vermehrten inländischen Zuckerproduktion entsprechende proportionale Erhöhung des bisher allein für die Aarberger Fabrik gewährten Betrages.

Die Übernahme einer solchen Ausfallgarantie durch den Bund ist ferner auch die Konsequenz aus der Tatsache, dass der Bundesrat den Rübenpreis und damit das wichtigste Kostenelement der Zuckererzeugung bestimmt.

## **VII. Einwände gegen die vermehrte Selbstversorgung mit Zucker**

Die Kantonsregierungen sowie die Wirtschaftsverbände haben sich sehr eingehend mit dem Bericht der Studienkommission befasst. Nach dessen Bekanntgabe setzte auch in der öffentlichen Diskussion eine rege Auseinandersetzung über das Problem der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik ein, und es fehlte bisweilen nicht an kritischen Einwänden; deren sachliche Berechtigung soll in den nachstehenden Ausführungen abgeklärt werden.

### *1. Ungünstige Boden- und Klimaverhältnisse*

Es wird gesagt, der Anbau von Zuckerrüben sei in unsern Verhältnissen nicht geeignet, und auch unsere Nachbarländer würden in den an die Schweiz grenzenden Gebieten auf deren Anbau verzichten. Diese Ansicht wird einmal

durch die bei uns erzielten Erträge und Gehaltszahlen widerlegt; dass von Frankreich (ausgenommen dem Elsass, wo eine Zuckerfabrik besteht), Italien und Österreich vorwiegend Berggegenden an die Schweiz stossen, übersieht man offenbar. In Süddeutschland (Baden, Württemberg, Bayern) sind dagegen nicht weniger als 9, darunter einige der grössten und modernsten Zuckerfabriken Europas vorhanden.

Wie gut der schweizerische Zuckerrübenbau den Vergleich mit denjenigen anderer westeuropäischer Länder aushält, zeigt folgende, der Weltzuckerstatistik von F.O.Licht entnommene Aufstellung:

Land	Durchschnitt der Jahre 1951—1955	
	Rüben'ertrag je ha	Zucker'ertrag je ha <sup>1)</sup>
	q	q
Holland . . . . .	426	58,7
Schweiz . . . . .	389	58,5
Belgien . . . . .	361	55,1
Westdeutschland . . . . .	343	50,3
Dänemark . . . . .	325	50,2
Schweden . . . . .	322	48,7
Österreich . . . . .	283	44,0
Grossbritannien . . . . .	286	42,5
Frankreich . . . . .	265	40,3
Italien . . . . .	286	37,3

Das Interesse unserer Bauern an der Rübenkultur ist übrigens so gross, dass die Ablieferungen schon anfangs der dreissiger Jahre und dann, trotz beträchtlicher Erweiterung der Verarbeitungsmöglichkeiten in Aarberg, seit 1946 bis heute kontingentiert werden mussten. Jährlich wird eine grosse Zahl von Gesuchen um Neuzuteilung oder Erhöhung eines Anbaukontingentes abgewiesen.

Daraus darf wohl der Rückschluss gezogen werden, dass der Bauer die Vorzüge des Rübenanbaues hoch einschätzt und keineswegs unter dem Eindruck steht, dass Boden- und Klimaverhältnisse für diese Kultur ungeeignet seien.

## 2. Mangel an Arbeitskräften

Mit der Begründung, die Landwirtschaft leide ohnehin an chronischem Personalmangel, wird bisweilen bezweifelt, ob die für den Betrieb einer zweiten Zuckerfabrik ausreichende Vermehrung des Rübenbaues erfolgen werde; dies besonders auch mit Rücksicht auf die Tatsache, dass der Rübenbau eine arbeitsintensive Kultur sei. Dass diese Befürchtungen weitgehend unbegründet sind, beweist allein schon das mehrfach erwähnte grosse Interesse unserer Bauern für den Zuckerrübenbau, der im übrigen keine zusätzlichen Arbeitskräfte verlangt;

<sup>1)</sup> Bezieht sich auf den Zuckergehalt in der Rübe; die effektive Ausbeute ist um den Ausbeuteverlust geringer.

vielmehr ist es so, dass der Landwirt darnach trachten muss, die vorhandenen familieneigenen Arbeitskräfte und allenfalls zur Verfügung stehendes Fremdpersonal in möglichst rationeller Weise und vollbeschäftigt einzusetzen. Die Ausdehnung der Rübenanbaufläche erfolgt zudem auf bereits bebautem Land, so dass der für die Zuckerrüben notwendige Arbeitsaufwand nur zum Teil als Mehraufwand zu betrachten ist. Sodann lässt sich gerade die Rübenkultur weitgehend mechanisieren, und die arbeitstechnischen und arbeitswirtschaftlichen Verhältnisse auf diesem Sektor können nicht mit den Gegebenheiten vor rund 10 Jahren verglichen werden. So hat denn auch die Arbeitsproduktivität gerade auf diesem Sektor eine bedeutende Steigerung erfahren. Dank der zeitlich weitgehend zwischen die Arbeitsspitzen der andern Kulturen fallenden Arbeiten erlaubt der Rübenanbau auch dem Kleinbetrieb in hohem Masse den optimalen Einsatz der familieneigenen Arbeitskräfte. Schliesslich bewirkt der vermehrte Zuckerrübenanbau eine wirtschaftliche Stärkung der betreffenden Betriebe, so dass es dadurch möglich ist, gerade den Gründen für die Abwanderung vom Lande positiv entgegenzuwirken.

### *3. Benachteiligung der Klein- und Bergbauern*

Der Kleinbauer ist aus den oben genannten Gründen und im Bestreben, seine geringe Bodenfläche besonders ertragsintensiv zu nutzen, ganz speziell am Rübenbau interessiert; dadurch wird ihm eine Verbesserung seiner Roherträge und des Arbeitsverdienstes ermöglicht. Auch Handwerker und Industriearbeiter, die nebenberuflich etwas Land bewirtschaften, schliessen seit Jahren Anbauverträge für Zuckerrüben ab oder bewerben sich darum. Der schweizerische Zuckerrübenbau verteilt sich übrigens bereits heute vorherrschend auf relativ kleine Betriebe, und es ist somit nicht am Platze, diese Kultur bloss als eine Angelegenheit der Grossbetriebe zu bezeichnen. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Klein- und Mittelbauernbetriebe für den Zuckerrübenanbau auch weiterhin interessieren und von den neuen Pflanzern ein wesentlicher Prozentsatz den gleichen Kreisen entstammt.

Mehrere Regierungen von Bergkantonen haben sodann in ihren Vernehmlassungen zum Schlussbericht der Studienkommission auf den Zusammenhang zwischen Viehabsatz und Rübenbau aufmerksam gemacht und dargetan, der Bergbauer sollte die wirtschaftlichen Vorteile des Zuckerrübenbaues indirekt über den Viehabsatz etwas zu spüren bekommen. – Durch diesen Hinweis soll aber nicht etwa die Auffassung entstehen, die Bergbauernfrage lasse sich durch die Nebenwirkungen eines vermehrten Zuckerrübenbaues lösen. Eine solche Auslegung wäre unzutreffend und entspricht nicht den Ansichten der zuständigen Behörden. Im Abschnitt III wurden die für eine Ausdehnung des Zuckerrübenbaues sprechenden Gründe eingehend dargelegt. Ebenso ist zu bemerken, dass den Berggebieten durch andere, weitertragende Massnahmen geholfen werden muss; entsprechende Anträge an die Bundesversammlung liegen vor oder befinden sich im Studium.

#### 4. Milchwirtschaftliche Bedenken

Zu diesem Problemenkreis wurde im Abschnitt VI hievor ausführlich Stellung genommen und auf die Notwendigkeit der Erhaltung einer ausreichenden Hartkäsefabrikation hingewiesen, so dass sich an dieser Stelle weitere Bemerkungen erübrigen.

#### 5. Erschwerung des Anbaues von Konservengemüse

Die in der Ostschweiz gelegenen Konservenfabriken hatten in den letzten Jahren Mühe, sich die erforderliche Menge Erbsen im Inland zu beschaffen, was vor der Einführung der neuen Erntemethode auf den Mangel an Arbeitskräften (Pflücken) zurückzuführen war. Mit dem Drescherbsenanbau wurde von den Fabriken auch ein neues Bewertungssystem eingeführt, das allerdings in den ersten Jahren gewisse Mängel zeigte und den Anbauwillen eher hemmte. Nach den von den Fabriken gewährten Verbesserungen konnten der Anbau sukzessive um ca. 1000 ha ausgedehnt werden. Auch nach Konservenerbsen besteht seitens der Fabriken eine bedeutende Nachfrage, und die nachfolgenden Ausführungen erstrecken sich im Prinzip auch auf diese Gemüseart. Die Fabriken befürchten, die Erweiterung des Zuckerrübenanbaues könnte ihnen den Abschluss von Anbauverträgen für Konservenerbsen noch mehr erschweren. Den Befürwortern einer zweiten Zuckerfabrik wird denn auch entgegeng gehalten, es wäre naheliegender und billiger, zuerst den Bedürfnissen der Konservenerbsenindustrie in vollem Umfange zu entsprechen, bevor die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik postuliert werde.

Sofern in den Preisverhältnissen zwischen Zuckerrüben und Erbsen einigermassen Einklang besteht, dürfte das Anbauinteresse für die letzteren nicht in Frage stehen; denn es steht fest, dass heute grundsätzlich für alle Arten von Hackfrüchten, zu denen fruchtfolgetechnisch auch die Erbsen zu zählen sind, ein grosses Bedürfnis besteht, insbesondere da die Kartoffelfläche praktisch nicht ausgedehnt werden kann. Eine Erweiterung ist effektiv nur noch auf dem Sektor der Zuckerrüben oder aber des Gemüsebaues (Drescherbsen) möglich. Ausserdem verdient festgehalten zu werden, dass die Zuckerrüben gute Voraussetzungen für den Drescherbsenanbau bieten und sich die beiden Kulturen in der Fruchtfolge nicht ersetzen, sondern ergänzen. Ausserdem ermöglichen die Drescherbsen infolge ihrer frühen Ernte noch den Anbau einer zweiten, meist zur Futtermittelgewinnung bestimmten Kultur, ein Faktor mithin, der für die Wahl der Drescherbsen vielfach bestimmend ist.

Im übrigen ist noch auf den Umstand hinzuweisen, dass die meisten Konservenerbsenfabriken, die für die Erbsenverarbeitung in Frage kommen, eng konzentriert in der Ostschweiz (Frauenfeld, Bischofszell, Rorschach, St. Gallen) stehen und entsprechend auch das Anbaugesbiet für Drescherbsen – da der Anbau wegen Qualitätseinbussen während des Transportes nur in einem relativ kleinen Umkreis einer Verwertungsstelle erfolgen kann – begrenzt ist. Die Fabrik Stalden/Konolfingen ist vor Jahren geschlossen worden, und für die Westschweiz und den Kanton Bern stand bisher nur ein Betrieb in Bern zur Ver-

fügung. Nachdem nunmehr neue Verarbeitungsmöglichkeiten in Estavayer bestehen, bietet sich auch für die letztgenannten Gebiete eine vermehrte Anbaulegenheit. Es wird sich wohl auf die Dauer nicht umgehen lassen, dass die ostschweizerischen Konservenfabriken auch westlich der Limmat die Voraussetzungen für eine namhafte Ausdehnung des Drescherbsenanbaues schaffen, für den eine Anbaubereitschaft durchaus besteht. Anbauverträge mit ausländischen Pflanzern, wie sie während der letzten Jahre in kleinerem Umfange abgeschlossen wurden, sollen zur notwendigen Bedarfsdeckung auch inskünftig gestattet werden. In erster Linie sollten aber die bereits erwähnten Voraussetzungen zur Ausdehnung des Inlandanbaues ohne Verzug geschaffen werden.

Aber selbst wenn den Bedürfnissen der Konservenfabriken voll entsprochen würde, vermöchte die Ausdehnung der Erbsenanbaufläche (wie Bohnenfläche) keinen wirklichen Ersatz für die vorgesehene Erweiterung der Zuckerrübenfläche zu bieten. Während heute gegen 3000 ha mit Erbsen bepflanzt werden und diese Fläche schätzungsweise höchstens um 500 ha erweitert werden könnte, so ist doch eine Ausdehnung der Rübenfläche um rund 4000 ha vorgesehen. Damit soll keineswegs in Abrede gestellt werden, dass eine Ausdehnung der Anbaufläche der genannten Gemüsearten und eine Befriedigung der vorhandenen Nachfrage anzustreben sind.

Schliesslich darf auch nicht übersehen werden, dass der Drescherbsenbau verhältnismässig jung ist. Was sich als anbautechnisch und wirtschaftlich günstig erweist, wird sich mit der Zeit bestimmt durchsetzen.

#### *6. Befürchtungen des Gross- und Importhandels*

Die zweite Zuckerfabrik wird bei voller Kapazitätsausnutzung pro Jahr gegen 20 000 Tonnen Kristallzucker produzieren. Der Import- und Grosshandel leitet daraus eine entsprechende Verkleinerung des Import- bzw. Handelsvolumens ab. Aus diesem Grunde wird denn auch dem Projekt der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik speziell aus diesen Kreisen Opposition entgegengebracht.

Es darf darauf verwiesen werden, dass die Bevölkerungszahl des Landes wachsend ist und der Konsum je Kopf und Jahr ansteigt, so dass die künftigen Importmöglichkeiten für Zucker nicht als ungünstig beurteilt werden müssen. Da zudem die Lieferungen der inländischen Zuckerfabriken in der Regel über den Grosshandel gehen – auch heute decken die meisten Grossisten wenigstens einen Teil ihres Bedarfes im Inland ein – wird das Handelsvolumen praktisch überhaupt nicht verändert, jedenfalls nicht verkleinert. Gleichwohl ist vorgesehen, eine Kürzung der Rohzuckerverarbeitungsmenge der Fabrik Aarberg im Sinne einer Konzession an den Handel vorzunehmen.

#### *7. Bedenken wegen der Errichtung einer dritten Zuckerfabrik*

Es bestehen Befürchtungen, nach dem Bau einer Zuckerfabrik in dem östlich des näheren Einzugsgebietes der Zuckerfabrik Aarberg liegenden Landesteil

müsse auch der Westschweiz ein solcher Betrieb zugestanden werden, weshalb zum Beispiel in der Stellungnahme eines wichtigen Wirtschaftsverbandes die konkrete Zusicherung, dass später keine dritte Zuckerfabrik errichtet werde, verlangt wurde.

Zwei Zuckerfabriken vermögen aber den Verhältnissen in unserem Lande zu genügen. Es verdient hervorgehoben zu werden, dass sich die Westschweiz am Bau einer zweiten Fabrik finanziell namhaft beteiligen will. Da die bisherigen Liefergebiete der Ostschweiz inskünftig für die Fabrik in Aarberg ausfallen werden, wird es möglich sein, neue Lieferanten aus dem näheren Einzugsbiet von Aarberg und vor allem der Westschweiz zu berücksichtigen. Damit erfährt der Rübenbau auch im letztgenannten Gebiet eine namhafte Ausdehnung. Der Standort der Fabriken ist für den Pflanzler im übrigen bloss von sekundärer Bedeutung, da der Preis der Rüben ab Verladestation berechnet wird.

Die eingangs erwähnten Bedenken sind unbegründet. Der vorliegende Bundesbeschluss schafft die bundesrechtlichen Voraussetzungen nur für die Errichtung einer weiteren und den Betrieb von insgesamt zwei Zuckerfabriken.

#### *8. Beurteilung der Erzeugungskosten von Inlandzucker*

Bei der Untersuchung dieser Frage müsste man die Gestehungskosten des Zuckers in den verschiedenen Ländern, die Preise des Importzuckers franko Schweizer Grenze und die vom Konsumenten zu bezahlenden Detailpreise im Inland zueinander in Beziehung setzen.

Zuverlässige, vergleichbare Unterlagen über die Gestehungskosten des Zuckers in einzelnen Ländern sind zurzeit nicht erhältlich. Für die Schweiz lässt sich immerhin festhalten, dass der Preis des Ausgangsproduktes, der Zuckerrübe, im Vergleich zum Ausland weniger überhöht ist, als dies für andere landwirtschaftliche Erzeugnisse der Fall ist. Die Fabrikationskosten sind mit denjenigen anderer europäischer Betriebe durchaus vergleichbar.

Wenn nun in normalen Zeiten die Gestehungskosten von Zucker in der Schweiz trotzdem vielfach höher liegen als die Preise ausländischer Provenienzen, so ist die wirkliche Differenz der Gestehungskosten an sich geringer, als auf Grund der ausländischen Offerten franko Schweizer Grenze geschlossen werden könnte. Beim Zuckerexport gewisser Länder handelt es sich nämlich um eine Überschussverwertung, wobei sich der Export zu tieferen Preisen abwickelt als das Inlandgeschäft im Ursprungsland selbst.

Über die Grundsätze für die Preisbildung des im Inland erzeugten Zuckers wurden andernorts ausführliche Darlegungen gemacht, so dass hier lediglich die Feststellung wiederholt wird, wonach die inländische Zuckererzeugung keine Verteuerung der Detailverkaufspreise bewirkt.

In Zeiten von Preishaussen auf dem Weltzuckermarkt soll dagegen, wie früher schon, die inländische Erzeugung die Konsumentenpreise zu verbilligen helfen. Die nachfolgende Zusammenstellung der mittleren Zuckerpreise der Jahre 1939 bis

1947, franko verzollt Lagerort (Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes «Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939–1948», S. 400) veranschaulicht die Verhältnisse.

Jahr	Preise für Import-	Preise für Inland-	Preisdifferenz
	zucker je q Fr.	zucker je q Fr.	je q Fr.
1939 . . . . .	56.23	54.27	1.96
1940 . . . . .	81.25	65.16	16.09
1941 . . . . .	105.31	72.61	32.70
1942 . . . . .	112.24	87.13	25.11
1943 . . . . .	112.72	81.57	31.15
1944 . . . . .	123.24	85.05	38.19
1945 . . . . .	115.38	92.07	23.31
1946 . . . . .	105.50	97.87	7.63
1947 . . . . .	103.05	99.87	3.18
Durchschnitt 1939–1947 . .	99.98	85.86	14.12

Mit der Rückkehr zu normalen Versorgungsverhältnissen nach dem zweiten Weltkrieg waren ab 1948 wiederum die Weltzuckerpreise für das Niveau der Detailpreise im Inland massgebend.

Im Zusammenhang mit einer Verknappung der verfügbaren Weltvorräte an Zucker anlässlich der Volkserhebung in Ungarn und der Suezkrise wurde im November 1956 eine anhaltende Preishausse auf dem Weltzuckermarkt ausgelöst, die zeitweise den Oktoberpreis 1956 mehr als verdoppelte. Dass der Ladenpreis in unserm Lande diesem Geschehen bei weitem nicht gefolgt ist, sondern nur verhältnismässig wenig anstieg, verdankt der Schweizer Konsument der Bereitschaft des Handels, der Zuckermühlen und der Zuckerfabrik Aarberg, den vorhandenen Zucker zu Mischpreisen abzugeben.

### 9. Zweifel an den kriegsvorsorglichen Vorteilen einer Ausdehnung der Inlandzuckerproduktion

Mit Recht wird geltend gemacht, Zucker sei sehr lagerbeständig, so dass er sich gut in eine ausgedehnte Vorratshaltung einordnen lasse, wie sie im System der Pflichtlager besteht. Unter diesen Umständen verdiene eine vermehrte Lagerhaltung – so wird argumentiert – auf jeden Fall den Vorzug gegenüber einer Ausdehnung der Inlandproduktion.

Wenn auch der Lagerhaltung unbestreitbar grosse Vorteile eigen sind, so ist doch darauf hinzuweisen, dass Lagervorräte nur einmal verbraucht werden können, weshalb ihre Wirksamkeit zeitlich begrenzt ist. Der weitere Einwand, der im Inland erzeugte Zucker werde im Falle einer internationalen Bewirtschaftung bei Kriegs- oder Mangelzeiten auf die bewilligten Zuteilungsmengen angerechnet, ist nicht stichhaltig, denn auch gegenüber der Lagerhaltung müssten die gleichen Vorbehalte gemacht werden. So dürfte die vernünftige Lösung darin bestehen, sowohl die Lagerhaltung wie auch die Inlandproduktion angemessen zu fördern.

Eine Vorsorge nach zwei Seiten dürfte unter allen Umständen klüger sein als der Verlass auf Zuteilungen durch fremde Mächte. Es ist hier auf die Feststellung im Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes «Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939–1948», S. 380, zu verweisen, wonach die Schweiz während der Jahre 1941–1945 in der Bemessung der Zuckerquoten sehr kurz gehalten wurde.

Der Hinweis, Zuckerfabriken seien hinsichtlich ihrer Brennstoffversorgung auslandsabhängig, trifft zu, gilt indessen für alle Kohle und Öl konsumierenden industriellen Betriebe unseres Landes. Dass sich aus diesem Umstand eventuell Schwierigkeiten ergeben könnten, ist aber kein Grund, um auf die Sicherstellung des Landes mit eigener Produktion, gleichgültig um welchen Produktionszweig es sich handelt, von vorneherein zu verzichten. Nach Erschöpfung der Kohlen- oder Ölvorräte muss für den nicht durch Elektrizität gedeckten Energiebedarf auf inländische Aushilfsbrennstoffe gegriffen werden, wie das während des zweiten Weltkrieges der Fall war. Aus diesen Erwägungen darf festgestellt werden, dass auch eine zweite Zuckerfabrik in kriegsvorsorglicher Hinsicht durchaus als Aktivum zu werten ist.

#### *10. Ausfall an Zöllen*

Bei den heutigen Zollansätzen verursacht eine zusätzliche Inlandproduktion von ca. 20 000 Tonnen Zucker einen Zollaussfall des Staates (inkl. kleine Grenzspesen) von 4,65 Millionen Franken, was von verschiedenen Seiten als ausserordentlich hoch bezeichnet wird. Man sollte aber diesen Betrag zunächst im Gesamtrahmen der Zolleinnahmen des Bundes betrachten und sich ausserdem Rechenschaft ablegen, dass jede inländische Erzeugung zollpflichtiger Ware zu Zollaussfällen führt. Die Verwirklichung des erwähnten Postulates betreffend Senkung des Zuckerzolles würde übrigens einen weit grösseren Zollaussfall bedingen. Eine Senkung von 5 Franken je q bei einer gegenwärtig verbleibenden Einfuhr von über 160 000 Tonnen jährlich ergäbe einen Ausfall von ca. 8 Millionen Franken und eine Senkung von 10 Franken je q einen solchen von ca. 16 Millionen Franken.

Die hier zur Prüfung stehenden Einwände sind nicht begründet, denn es wäre abwegig, nur den Zolleinnahmen zuliebe auf wirtschaftlich wertvolle Zweige der Inlanderzeugung zu verzichten.

#### *11. Ausfall an Garantiefondsbeiträgen für Pflichtlager*

Zum Schutze der Zucker-Pflichtlagerhalter gegen finanzielle Verluste aus der Liquidation der Pflichtlager sowie zur Deckung der Lagerkosten ist bei der Treuhandstelle schweizerischer Lebensmittelimporteure – eine privatrechtliche Selbsthilfeorganisation der Importeure – ein Garantiefonds geschaffen worden. Dieser wird aus Beiträgen gespeisen, die auf allen Zuckerimporten erhoben werden. Ein Minderimport von rund 20 000 Tonnen Zucker, entsprechend der künftigen Vermehrung der Inlandproduktion, lässt beim derzeitigen Garantie-

fondsbeitrag von 7 Franken je q eine kleinere Einnahme von gesamthaft 1,4 Millionen Franken erwarten. Die Folge der grösseren Inlandproduktion wird daher in einer etwas längeren Amortisationsdauer der Pflichtlager, dafür aber auch in einer besseren Versorgungslage in Notzeiten bestehen.

### VIII. Finanzielle Auswirkungen der Ausdehnung des Zuckerrübenbaues

Von verschiedenen Seiten wurde betont, dass der Entscheid hinsichtlich der Befürwortung oder Ablehnung der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik vom Ergebnis einer Übersicht betreffend die finanziellen Folgen der Ausdehnung des Zuckerrübenbaues abhängig gemacht werden müsse.

Bereits die Studienkommission hatte sich mit diesem Problem befasst und stellte fest, dass man hier vor einer kaum zu lösenden Aufgabe steht. Man sollte in der Lage sein, sowohl die mannigfachen Vorteile der Zuckerrübenkultur, als auch die Rückwirkungen auf die andern Wirtschaftskreise in zahlenmässigen Grössen zu erfassen; das ist aber ein sehr problematisches Unterfangen. Wohl lassen sich die Folgen auf den Fiskus berechnen; bei einer vermehrten Inlandproduktion von 20 000 Tonnen Zucker und einem Zollansatz von 22 Franken und kleinen Grenzspesen von ca. 1,25 Franken je 100 kg resultiert ein Ausfall an Zollgebühren usw. von total 4,65 Millionen Franken. Sodann beläuft sich die jährliche Belastung des Bundes auf Grund der Ausfallgarantie für beide Betriebe auf 0 bis 6 Millionen Franken. Da der Zuckerfabrik Aarberg gegenüber heute schon eine solche Garantie von 3,6 Millionen Franken gewährt wurde, steigt die Garantiesumme um den Betrag von 2,4 Millionen Franken an.

Im Abschnitt III hievor wurde ausgeführt, dass sich dank der Ausdehnung der Rübenfläche für den Bund allenfalls die Möglichkeit einer gewissen Entlastung bei der Verwertung der Kartoffeln ergeben könnte. Andererseits wird nun von verschiedenen Seiten befürchtet, dass infolge der Zunahme der Rübenfläche eine Ausdehnung des Getreideareals und damit weitere Kosten für den Staat bedingt seien. Es ist ausserordentlich gewagt, eine Prognose über die Entwicklung auf den erwähnten Produktionssektoren abzugeben. Bei der Beurteilung der Gesamtlage dürfte allerdings eine durch den vermehrten Rübenbau bedingte Ausdehnung der Getreideanbaufläche weniger wahrscheinlich sein als eine gewisse Reduktion der Kartoffelfläche, so dass sich daraus in der Bilanz eher ein positiver Posten ergeben müsste. Von der zahlenmässigen Erfassung der Höhe des Betrages wird abgesehen.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung einer zweiten Zuckerfabrik erstreckt sich sodann über den Bundeshaushalt hinaus auf die davon berührten Wirtschaftsgruppen. Die Zahlungen für Rüben, Löhne, Materialien, Frachten, Zinse, Steuern sowie industrielle und gewerbliche Lieferungen werden gesamthaft ungefähr dem Produktionsertrag an Zucker und Nebenprodukten entsprechen, welcher auf 15 bis 20 Millionen Franken veranschlagt werden kann. In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht ein entsprechender Betrag als Aktivum

verrechnet werden; doch dürfte aus der Wirtschaftstätigkeit der zweiten Fabrik ein wesentlicher volkswirtschaftlicher Gewinn resultieren.

In Zeiten von Preishaussen auf dem Weltzuckermarkt kann auf Grund der vorgesehenen Bestimmung in Artikel 10, Absatz 2, des Bundesbeschlusses mit einer billigeren Abgabe des Inlandzuckers als des Importzuckers gerechnet werden. Nimmt man z. B. eine Preisdifferenz von bis zu 15 Franken je 100 kg an, so kann sich infolge des Bestehens der zweiten Zuckerfabrik mit einer Jahresproduktion von ca. 20 000 Tonnen Zucker ein volkswirtschaftlicher Gewinn von bis zu 3 Millionen Franken ergeben.

Diese wenigen Hinweise, die sich lediglich auf die geplante Ausdehnung des Rübenbaues beziehen und den Umfang der bisherigen Produktion der Zuckerfabrik Aarberg nicht berücksichtigen, veranschaulichen die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung des Problems. Dabei sind, wie erwähnt, zahlreiche Faktoren zahlenmässig nicht erfassbar.

Im Hinblick auf die Produktivitätsfortschritte in der Industrie wird im Zusammenhang mit dem Bau der zweiten Zuckerfabrik gelegentlich von einer Fehlleitung der Arbeitskräfte und des Kapitals gesprochen. Diese Auffassung ist kurzfristig und gefährlich. Unsere Binnenlage und das daraus resultierende Sicherheitsbedürfnis unseres Volkes stellen an unsere Landesversorgung besondere Aufgaben. Die dafür zu zahlende Risikoprämie ist tragbar und gerechtfertigt. Zudem zeichnen sich infolge der fortschreitenden Industrialisierung und Verstädterung unseres Landes Tendenzen ab, denen namentlich durch die Erhaltung und wirtschaftliche Stärkung des Bauernstandes entgegengewirkt werden muss.

Man sollte daher bei den Betrachtungen über die finanziellen Auswirkungen der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik nicht nur mit Franken und Rappen rechnen und alle andern Gesichtspunkte unberücksichtigt lassen. Aus dieser Überlegung heraus war denn auch in der Stellungnahme einer Kantonsregierung zu lesen, dass die Bedeutung der Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik nicht geldmässig gewogen werden könne, sondern vor allem als staatspolitische Notwendigkeit betrachtet werden müsse.

### **IX. Bemerkungen zu den einzelnen Beschlussesbestimmungen**

*Ingress.* Die Vorlage sieht Förderungsmassnahmen vor. Man könnte sich daher fragen, ob es nicht genügen würde, Artikel 31*bis*, Absatz 2, der Bundesverfassung über die Massnahmen zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige und Berufe zu nennen; da aber der Bund einerseits beabsichtigt, durch den vermehrten Anbau von Zuckerrüben der Landwirtschaft eine Hilfe zu gewähren, indem er die beiden Zuckerfabriken durch die zugesicherte Ausfallgarantie veranlassen will, die Zuckerrüben zu dem von ihm festgesetzten Preise sowie zu den von ihm aufgestellten, die Handels- und Gewerbefreiheit teilweise beschränkenden Bedingungen und Auflagen zu übernehmen, und er andererseits erstrebt, nicht bloss einen einzelnen Wirtschaftszweig zu fördern, sondern im

Gesamtinteresse die Sicherung der Landesversorgung mit Zucker in der beschriebenen Weise zu mehren, so ist es gegeben, sich auf Artikel 31bis, Absatz 3, Buchstabe b (Massnahmen zugunsten der Landwirtschaft) und Buchstabe e der Bundesverfassung (vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten) zu berufen. Artikel 31bis, Absatz 4, der Bundesverfassung wird ferner genannt, da sich die Förderung des Anbaus von Zuckerrüben durch die Schaffung und den Betrieb der zweiten Zuckerfabrik als Selbsthilfemassnahme der interessierten Kreise darstellt.

*Art. 1 und 2:* Darnach fasst die Vorlage keine allgemein verbindlichen Massnahmen ins Auge, sondern ausschliesslich solche der Förderung, nämlich gewisse Zuwendungen zur Deckung allfälliger Verluste, wenn die bestehende oder die neue Zuckerfabrik solche erleiden sollte. An diese Hilfe sind bestimmte Bedingungen und Auflagen geknüpft. Erfüllt eine Fabrik eine Bedingung nicht, zahlt sie also z.B. den Rübenpflanzern nicht den vom Bundesrat festgesetzten Preis, geht sie der vorgesehenen Förderungsmassnahmen verlustig. Ebenfalls umschrieben wird – teilweise in enger Anlehnung an Artikel 19 des Landwirtschaftsgesetzes – der Zweck, dem diese Hilfe dienstbar gemacht ist, nämlich der Erhaltung der Ackerfläche und einer vermehrten Sicherung der Landesversorgung mit Zucker. Sollte die zweite Zuckerfabrik nicht oder nicht den Bedingungen des geplanten Beschlusses entsprechend zustandekommen, wäre er bloss auf die Zuckerfabrik Aarberg anwendbar.

*Art. 3:* Bedingung, dass sich die vorgesehene Hilfe auf die zweite Zuckerfabrik anwenden lässt, ist zunächst, dass sie ohne Beteiligung des Bundes als Aktiengesellschaft mit einem Grundkapital von mindestens 22 Millionen Franken gegründet wird. Es ist anzustreben, dass sich alle in Absatz 2 genannten Kreise angemessen am Aktienkapital beteiligen.

*Art. 4:* Das finanzielle Betriebsergebnis beider Fabriken ist unter anderem von der rationellen Ausnützung einer bestimmt bemessenen Anlage und deren Zusammenarbeit abhängig. Daher dürfen die Verarbeitungsmöglichkeiten der beiden Fabriken weder nach oben noch nach unten wesentlich von der vorgeschriebenen Grösse abweichen. Die für die Zuckerfabrik Aarberg vorgesehene Verarbeitungskapazität entspricht der heutigen. Für diejenige der neuen Zuckerfabrik waren die in der Botschaft angebrachten Überlegungen massgebend.

*Art. 5:* Die vorgesehene Ausfallgarantie des Bundes nimmt den Zuckerfabriken ein gewisses Risiko ab und verleiht ihnen so einen wirtschaftlichen Rückhalt. Die Fabriken sollen dies nicht ausnützen können, um schweizerische Unternehmen ungerechtfertigt zu konkurrenzieren. Das wichtige Problem der Raffination von importiertem Rohzucker ordnet die Vorlage selbst. Die Regelung anderer Fragen überlässt sie dem Bundesrat, und zwar mit Rücksicht darauf, dass diese Fragen komplexer Natur sind und sich in einem Bundesbeschluss kaum ein für alle Male umschreiben und regeln lassen. Als zuständig und verpflichtet, solche Massnahmen zu treffen, bezeichnet die Vorlage den Bundesrat.

Sie will damit, wie auch in andern Artikeln, zum Ausdruck bringen, dass der Bundesrat die Kompetenz nicht delegieren kann.

*Art. 6:* Ausser dem Hinweis auf die diesbezüglichen Ausführungen in der Botschaft erübrigen sich weitere Erläuterungen.

*Art. 7:* Werden mehr Zuckerrüben zu Zucker verarbeitet, fallen auch mehr nasse Rübenschnitzel und Melasse an, also Futtermittel, die der Bauer in einer Siloverbotszone im Interesse der Hartkäsefabrikation dem Milchvieh nicht verfüttern darf (Art. 22 des Schweizerischen Milchlieferungsregulatives vom 29. Dezember 1954). Die Zuckerfabriken sollen Bauern in der Siloverbotszone nicht zur Rücknahme solcher Futtermittel verpflichten können und sie so in Versuchung führen, Fütterungsvorschriften zu missachten. Der Bund könnte den Zuckerfabriken gestützt auf diese Vorschrift nötigenfalls verbieten, Zuckerrüben von Bauern abzunehmen, die verbotenerweise nasse Rübenschnitzel und Melasse gefüttert haben.

*Art. 8 und 9:* Der Bund will den Zuckerfabriken nicht den ganzen Inhalt der Anbauverträge vorschreiben, sondern nur den wesentlichen Teil, wie vor allem den Preis für die im Rahmen ihrer Verarbeitungsmöglichkeiten übernommenen Rüben. Der übrige Vertragsinhalt soll immerhin einheitlich sein. Können sich die Fabriken nicht einigen, so kann der Bund ihnen auch hier das Notwendige vorschreiben. Für die Festsetzung des erwähnten Preises gilt im Prinzip der gleiche Grundsatz der Kostendeckung, wie er in Artikel 29, Absatz 1, des Landwirtschaftsgesetzes enthalten ist. Doch kann davon abgewichen werden, wenn ein so errechneter Produzentenpreis den Fabriken, auch nach Anwendung von Artikel 13, Absätze 1 bis 3, noch ungedeckte Geschäftsverluste verursacht; das Interesse des Bundes an einer solchen Regelung ergibt sich infolge der von ihm gewährten Ausfallgarantie.

*Art. 10:* Absatz 2 – nur er bedarf einer Erläuterung – will erreichen, dass die Fabriken ihre Erzeugnisse bei normaler Versorgungslage im Rahmen der üblichen Konkurrenzstellung gegenüber dem Preis von importiertem Zucker anbieten. Bei gestörten Verhältnissen, z. B. Erschwerung der Zufuhren infolge von politischen Ereignissen, und dadurch bedingten Preishaussen auf dem Weltzuckermarkt sollen die Fabriken nicht zu den höchstmöglichen Preisen verkaufen, sondern nur zu solchen, die die Gestehungskosten voll decken und eine angemessene Reservebildung ermöglichen. Unter angemessener Reservebildung ist eine solche zu verstehen, die auch der finanziellen Lage des betreffenden Unternehmens sowie der künftigen Entwicklung der Preis- und Kostenverhältnisse, auf lange Sicht gesehen, Rechnung trägt.

*Art. 11–14:* Artikel 11 gibt dem Bund die Mittel zur Durchführung einer wirksamen Aufsicht und Kontrolle in die Hand. Der Ausdruck «überprüfen» ist in umfassendem Sinne zu interpretieren. Der Bund wird sich mit der Überprüfung allein nicht zufrieden geben, sondern daraus die ihm notwendig erscheinenden Schlussfolgerungen ziehen. Mithin ergibt sich, dass vom Ergebnis der Überprüfung auch die Auszahlung allfälliger Zuwendungen des Bundes im Sinne von

Artikel 13 abhängig gemacht wird. Artikel 12 schränkt die beiden Zuckerfabriken in Form einer Subventions-Auflage in ihrer Freiheit bei der Beschlussfassung über die Verwendung eines erzielten Reingewinnes ein, während die Artikel 13 und 14 die Einzelheiten einer allfälligen Verlustdeckung regeln. Artikel 13 regelt dabei die Einzelheiten der Deckung eines trotz sorgfältiger Geschäftsführung eingetretenen Verlustes, Artikel 14 demgegenüber jene der Deckung eines zufolge unsorgfältiger Geschäftsführung eingetretenen Verlustes. Es versteht sich, dass diese beiden Fälle nicht gleich behandelt werden können.

Artikel 13 ist die weitaus wichtigste Bestimmung des Entwurfes. In Absatz 1 wird zunächst der Grundsatz ausgesprochen, dass ein von einer der beiden Zuckerfabriken oder von beiden in einem Geschäftsjahr erlittener Verlust in der Regel zur Hälfte aus den vorhandenen Reserven der betreffenden Zuckerfabrik und zur andern Hälfte aus den vorgesehenen Zuwendungen des Bundes gedeckt werden soll. Der Bund will hiefür jährlich gesamthaft bis höchstens 6 Millionen Franken aufwenden.

Absatz 2 enthält sodann den weiteren Grundsatz, dass der jährlich für beide Zuckerfabriken zusammen zur Verfügung stehende Bundesbeitrag von bis zu maximal 6 Millionen Franken für die Deckung der Hälfte eines allfälligen Verlustes einer oder beider Fabriken je nach den Geschäftsergebnissen und je nach deren vorhandenen Reserven vom Bundesrat aufzuteilen ist. Es versteht sich hierbei, dass keine der beiden Zuckerfabriken für sich vorweg die Hälfte der 6 Millionen Franken zur Deckung der Hälfte ihres Verlustes beanspruchen kann. Unter Umständen wird also selbst bei Vorliegen eines Verlustes die eine Zuckerfabrik weniger als die Hälfte ihres Verlustes oder sogar überhaupt nichts an Bundeszuwendungen erhalten, wenn ihre finanzielle Lage trotzdem noch ungünstiger ist als jene der anderen Zuckerfabrik, so dass die zur Verfügung stehenden 6 Millionen Franken in erster Linie dieser letzteren zufließen müssen. Es wird im übrigen Aufgabe des Bundesrates als ausführendes Organ sein, die Grundsätze der Aufteilung im Rahmen des Absatzes 2 festzulegen.

Absatz 3 ordnet in abschliessender Weise die möglichen Ausnahmen von der durch Absatz 1 und 2 aufgestellten Regel, wonach ein im abgelaufenen Geschäftsjahr eingetretener Verlust bei jeder der beiden Zuckerfabriken getrennt je zur Hälfte aus den vorhandenen Reserven (Abs. 1, Buchstabe a) und aus den Zuwendungen des Bundes (Abs. 1, Buchstabe b) zu decken ist. Die erste Ausnahme von der Regel ist gegeben, wenn bei einer der beiden Zuckerfabriken oder bei beiden die vom Bund an die Verlustdeckung beigesteuerten 6 Millionen Franken nicht ausreichen sollten, um die Hälfte des erlittenen Verlustes zu decken. In diesem Falle sollen gemäss Satz 1 von Absatz 3 die allfällig in ausreichendem Masse vorhandenen Reserven zur Deckung des verbleibenden Fehlbetrages der betreffenden Zuckerfabrik herangezogen werden. Besitzt mithin die in Frage stehende Fabrik noch verfügbare Reserven, um die durch die Zuwendungen des Bundes nicht voll gedeckte Hälfte des erlittenen Verlustes ganz oder doch teilweise zu decken, so soll sie den nach Anwendung von Absatz 1 und 2 ungedeckt verbleibenden Betrag aus ihren noch vorhandenen Reserven decken. Ein Vortrag des-

selben auf neue Rechnung ist mithin ausgeschlossen. Die zweite Ausnahme von der Regel ist dann gegeben, wenn die vorhandenen Reserven nicht ausreichen, um bei einer der beiden Zuckerfabriken oder bei beiden die Hälfte des erlittenen Verlustes im Sinne von Absatz 1, Buchstabe *a*, zu decken. Reichen in diesem Falle die dem Bund gemäss Absatz 1, Buchstabe *b*, jährlich zur Verfügung stehenden 6 Millionen Franken aus, um auch die ganz oder teilweise ungedeckt gebliebene, grundsätzlich aus den eigenen Reserven zu deckende Verlusthälfte ganz oder teilweise zu decken, so sollen gemäss Satz 2 von Absatz 3 diese Mittel in entsprechend erweitertem Ausmass zur Verlustdeckung herangezogen werden.

Absatz 4 ordnet sodann den Fall, in welchem die in Absatz 1–3 vorgesehenen Massnahmen nicht ausreichen, um den im abgelaufenen Geschäftsjahr eingetretenen Verlust vollständig zu decken. Sind nicht etwa gleichzeitig die Voraussetzungen zur Anwendung von Artikel 725 OR gegeben, so ist eine solche Verlustrestanz auf neue Rechnung vorzutragen und, sofern es die gemäss Absatz 1, Buchstabe *b*, zur Verfügung stehenden Bundesmittel aller Voraussicht nach gestatten, im nachfolgenden Geschäftsjahr bzw. in den nachfolgenden Geschäftsjahren nach Massgabe der in den Absätzen 1–3 aufgestellten Grundsätzen zum Verschwinden zu bringen.

Genügen alle diese Deckungsmöglichkeiten nicht, um der betreffenden Zuckerfabrik die Anwendung der von Artikel 725 OR vorgesehenen Massnahmen zu ersparen, so muss der Bundesrat ohne Verzug von der bestehenden Sachlage in Kenntnis gesetzt werden. An ihm liegt es dann, die Möglichkeiten allfälliger weiterer Massnahmen zu prüfen und, sofern er die Erhaltung des Betriebes als im Landesinteresse liegend erachtet, der Bundesversammlung gegebenenfalls entsprechend Antrag zu stellen.

Sieht der Bund demgegenüber die Ursache des Verlustes in einer unsorgfältigen Geschäftsführung der in Frage stehenden Zuckerfabrik, so behält er sich gemäss Artikel 14 freie Hand darüber vor, ob und gegebenenfalls wie er im Rahmen der Vorlage helfen will. Ein Anspruch der Zuckerfabriken auf Bundeshilfe besteht in diesem Falle grundsätzlich nicht.

*Art. 15–17:* Sie regeln das Rückforderungsrecht des Bundes bezüglich Zuwendungen, die von Anfang an ungerechtfertigt waren oder es später werden. Die vorgeschlagene Regelung entspricht ausser den Verjährungsfristen im wesentlichen derjenigen in Artikel 27 und 29 des Bundesgesetzes vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge. Die langen Verjährungsfristen beruhen auf der Überlegung, dass es sich meist um komplizierte Verhältnisse handeln dürfte und der Bund erst vorgehen möchte, wenn die Sachlage einigermaßen sicher beurteilt werden kann. Artikel 17 weist streitige Rückforderungsansprüche an das Bundesgericht und schafft damit eine zweifelsfreie Regelung für den Rechtsweg.

*Art. 18:* Er ergibt sich ohne weiteres aus der Tatsache, dass dieser Beschluss nur das Verhältnis des Bundes zu den Zuckerfabriken öffentlichrechtlich regelt.

*Art.19:* Der Bund kann sich nicht mit der Schaffung der Voraussetzungen für die Errichtung einer zweiten Zuckerfabrik begnügen, ohne Gewähr zu haben, dass die von ihm gewünschte Erstellung eines neuen Verarbeitungsbetriebes innert möglichst kurzer Zeit wirklich erfolgt. Der Beschluss erlangt daher in bezug auf die zweite Zuckerfabrik nur dann Gültigkeit, wenn die neue Aktiengesellschaft bis zum 31. Dezember 1960 gegründet und im Handelsregister eingetragen und bis spätestens 31. Dezember 1963 in Betrieb genommen wird. Ebenfalls im Sinne einer Übergangsbestimmung wird festgelegt, dass die Ausfallgarantie des Bundes gegenüber der Zuckerfabrik Aarberg bis zur Inbetriebnahme der zweiten Zuckerfabrik lediglich im bisherigen Rahmen gewährt werden kann.

*Art.20:* Bedarf keiner Erläuterung.

Wir beantragen Ihnen, die im Abschnitt IV, Ziffer 5 aufgeführten, vom Nationalrat angenommenen Postulate Nrn. 6852 und 6903, denen durch die Botschaft Rechnung getragen worden ist, abzuschreiben.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfes zu beantragen.

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

Bern, den 26. August 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Streuli**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

---

(Entwurf)

## Bundesbeschluss

über

### die Förderung des Anbaues von Zuckerrüben und die vermehrte Sicherung der Landesversorgung mit Zucker

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 31bis, Absatz 3, Buchstaben b und e, sowie Absatz 4  
der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. August 1957,

beschliesst:

#### Art. 1

Zur Erhaltung einer Ackerfläche, welche die Anpassung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion an die Absatzmöglichkeiten erleichtert, eine vielseitige landwirtschaftliche Erzeugung erlaubt und bei Störung der Zufuhr vom Ausland die rechtzeitige Ausdehnung des Ackerbaues ermöglicht

sowie im Interesse einer vermehrten Sicherung der Landesversorgung mit Zucker

fördert der Bund gemäss den Bestimmungen dieses Beschlusses den Anbau und die Verwertung der Zuckerrüben.

#### Art. 2

Der Bund gewährt der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg AG sowie einer östlich der Kantone Baselland, Solothurn und Bern zu errichtenden zweiten Zuckerfabrik Zuwendungen zur Deckung allfälliger Verluste gemäss Artikel 13 und 14 und knüpft daran die in den Artikeln 3 ff. aufgeführten Bedingungen und Auflagen.

#### Art. 3

<sup>1</sup> Die zweite Zuckerfabrik ist als Aktiengesellschaft mit einem Grundkapital von mindestens 22 Millionen Franken zu gründen.

<sup>2</sup> Am Aktienkapital sollen sich insbesondere die Rübenpflanzler, die Organisationen der Landwirtschaft sowie die Kantone und Gemeinden der am vermehrten Zuckerrübenbau interessierten Gebiete beteiligen.

<sup>3</sup> Der Bund beteiligt sich nicht am Aktienkapital.

#### Art. 4

<sup>1</sup> Die Verarbeitungsmöglichkeiten sind so zu bemessen, dass in der Regel pro Kampagne in der Zuckerfabrik Aarberg rund 220 000 Tonnen und in der zweiten Zuckerfabrik rund 160 000 Tonnen Zuckerrüben rationell verarbeitet werden können.

<sup>2</sup> Die beiden Zuckerfabriken haben technisch und wirtschaftlich zusammenzuarbeiten. Sie ordnen die Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit in einem Vertrag, der vom Bund zu genehmigen ist.

#### Art. 5

Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen, um eine ungerechtfertigte Konkurrenzierung schweizerischer Unternehmen durch die beiden Zuckerfabriken zu verhindern. Insbesondere darf die zweite Zuckerfabrik keinen importierten Rohzucker raffinieren, die Zuckerfabrik Aarberg nur die vom Bund festgesetzte Menge, jedoch höchstens 80 000 Tonnen jährlich.

#### Art. 6

Von allfälligen Geschäftsgewinnen, die dank der Rohzuckerraffination von der Zuckerfabrik Aarberg erzielt werden, hat diese einen vom Bundesrat festzusetzenden Anteil der zweiten Zuckerfabrik zur Verlustdeckung zur Verfügung zu stellen, sofern letztere andernfalls Zuwendungen des Bundes im Sinne von Artikel 13 in Anspruch nehmen muss.

#### Art. 7

Die beiden Zuckerfabriken führen die Massnahmen durch, welche der Bund ihnen zum Schutz einer ausreichenden Hartkäsefabrikation vorschreibt. Insbesondere dürfen sie die Rübenpflanzler in den Siloverbotszonen nicht zur Rücknahme von nassen Rübenschnitzeln, Melasse und Melassefutter verpflichten.

#### Art. 8

Die beiden Zuckerfabriken haben jährlich mit den Rübenpflanzern einheitliche Anbauverträge über die ihren Verarbeitungsmöglichkeiten entsprechenden Ablieferungsmengen an Zuckerrüben und über die weiteren Abnahmebedingungen abzuschliessen; vorbehalten bleibt die laut Artikel 7 vorgesehenen Einschränkungen betreffend Rübenpflanzler in der Siloverbotszone.

## Art. 9

<sup>1</sup> Der von den beiden Zuckerfabriken zu entrichtende Preis für die laut Anbauvertrag zu übernehmenden Zuckerrüben sowie die übrigen wesentlichen Abnahmebedingungen werden jährlich vom Bundesrat festgesetzt.

<sup>2</sup> Der Preis soll die mittleren Produktionskosten der Zuckerrüben in rationell geführten und zu normalen Bedingungen übernommenen landwirtschaftlichen Betrieben im Durchschnitt mehrerer Jahre decken. Wenn die gemäss Artikel 13, Absätze 1 bis 3, verfügbaren Mittel zur Deckung der Geschäftsverluste nicht ausreichen, ist nötigenfalls von diesem Grundsatz abzuweichen.

<sup>3</sup> Vor der Preisfestsetzung durch den Bundesrat ist die in Artikel 3 des Landwirtschaftsgesetzes vorgesehene beratende Kommission anzuhören.

## Art. 10

<sup>1</sup> Die beiden Zuckerfabriken sind zu rationeller Betriebsführung verpflichtet.

<sup>2</sup> Sie verkaufen den von ihnen erzeugten Zucker und dessen Nebenprodukte zu Preisen, die sich im Rahmen derjenigen gleichwertiger Importware bewegen. In Zeiten aussergewöhnlicher Preissteigerungen auf dem Weltzuckermarkt sollen die Preise nicht höher festgesetzt werden, als dies zur vollen Deckung der Gestehungskosten und einer angemessenen Reservebildung notwendig ist.

<sup>3</sup> Über den laufenden Unterhalt hinausgehende Neuanlagen, die Eröffnung weiterer Betriebszweige und die Festsetzung der Amortisationen unterliegen der Bewilligung des Bundes.

## Art. 11

<sup>1</sup> Die beiden Zuckerfabriken stellen dem Bund jährlich ihren Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Revisionsbericht ihrer Kontrollstelle zur Verfügung. Dieser lässt die Buchführung und den Jahresabschluss überprüfen.

<sup>2</sup> Die beiden Zuckerfabriken haben den Organen oder Beauftragten des Bundes auf Verlangen Einsicht in die Geschäftsbücher, die Belege und übrigen Unterlagen zu gewähren, vollständig Auskunft zu erteilen und den Zutritt zu ihren Fabrikations- und Lagerräumen zu gestatten.

<sup>3</sup> Die vom Bund mit der Aufsicht und Kontrolle Beauftragten sind verpflichtet, über ihre Feststellungen und Wahrnehmungen das Amtsgeheimnis zu wahren. Sie dürfen nur den vom Bundesrat bezeichneten Stellen Auskunft erteilen.

## Art. 12

<sup>1</sup> Die an die Aktionäre der beiden Zuckerfabriken aus einem allfälligen Reingewinn auszuschüttende Bruttodividende darf fünf Prozent des einbezahlten Grundkapitals nicht überschreiten.

<sup>2</sup> Ein nach Speisung des gesetzlichen Reservefonds (Art. 671, Abs. 1 OR) und Ausrichtung der Dividende allfällig verbleibender Gewinnsaldo ist einem

Spezialreservfonds zuzuweisen, über welchen, unter Vorbehalt von Artikel 13, nur mit Bewilligung des Bundesrates verfügt werden darf.

#### Art. 13

<sup>1</sup> Ergeben sich trotz sorgfältiger Geschäftsführung und vorgängiger Anwendung von Artikel 6 bei einer der beiden Zuckerfabriken oder bei beiden Verluste, so hat deren Deckung, in der Regel je zur Hälfte, zu erfolgen:

- a. aus ihren vorhandenen Reserven;
- b. durch Zuwendungen des Bundes, die für beide Zuckerfabriken insgesamt den Betrag von 6 Millionen Franken jährlich nicht überschreiten dürfen.

<sup>2</sup> Über die Aufteilung der Zuwendungen des Bundes gemäss Absatz 1, Buchstabe b, unter die beiden Zuckerfabriken beschliesst je nach den Geschäftsergebnissen und je nach den verfügbaren Reserven der Bundesrat.

<sup>3</sup> Reichen die Zuwendungen des Bundes gemäss Absatz 1, Buchstabe b, nicht aus, um die Hälfte eines erlittenen Verlustes zu decken, so sind zusätzlich die weitem Reserven heranzuziehen. Sind demgegenüber die Deckungsmöglichkeiten nach Absatz 1, Buchstabe a, erschöpft, so stehen ausschliesslich die Zuwendungen des Bundes nach Massgabe von Absatz 1, Buchstabe b, zur Verfügung.

<sup>4</sup> Kann ein Verlust auf diese Weise nicht ganz gedeckt werden, so wird der Rest auf neue Rechnung vorgetragen. Dieser auf neue Rechnung vorgetragene Verlust ist, sofern er im nachfolgenden Geschäftsjahr nicht oder nur teilweise aus dem Geschäftsergebnis gedeckt werden kann, ebenfalls nach Massgabe der Absätze 1 bis 3 zu decken.

<sup>5</sup> Genügen alle diese Deckungsmöglichkeiten nicht und droht deswegen ein Kapitalverlust oder eine Überschuldung im Sinne von Artikel 725 OR, so ist, ausser den dort vorgeschriebenen Vorkehren, dem Bundesrat unverzüglich davon Kenntnis zu geben.

#### Art. 14

<sup>1</sup> Ist ein Verlust infolge Verletzung der Pflichten einer sorgfältigen Geschäftsführung entstanden und kann er nicht aus den verfügbaren Mitteln der Gesellschaft gedeckt werden, so hat die Gesellschaft beim Bundesrate um die Bewilligung nachzusuchen, den Spezialreservfonds (Art. 12, Abs. 2) heranzuziehen zu dürfen. Die Ansprüche der Gesellschaft gegenüber ihren verantwortlichen Organen und Angestellten bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Kann ein Verlust auf diese Weise nicht ganz gedeckt werden, so wird der Rest auf neue Rechnung vorgetragen. Droht deswegen ein Kapitalverlust oder eine Überschuldung im Sinne von Artikel 725 OR, so ist ausser den dort vorgeschriebenen Vorkehren dem Bundesrate unverzüglich davon Kenntnis zu geben; dieser prüft, ob und zu welchen Bedingungen nach Erfüllung der ordentlichen Aufwendungen gegenüber der andern Zuckerfabrik (Art. 13) das Gesamtinteresse dennoch eine Zuwendung im finanziellen Rahmen dieses Beschlusses rechtfertigt.

## Art. 15

<sup>1</sup> Zuwendungen können zurückgefordert werden, wenn sie zu Unrecht ausbezahlt wurden oder wenn der Empfänger die ihm auferlegten Bedingungen trotz Mahnung nicht erfüllt.

<sup>2</sup> Die Rückerstattung kann nur insoweit gefordert werden, als der Empfänger zur Zeit der Rückforderung noch bereichert ist, es sei denn:

- a. er habe zur Erlangung der Zuwendung vorsätzlich oder fahrlässig unwahre, irreführende oder unvollständige Angaben gemacht,
- b. er habe die ihm auferlegten Bedingungen schuldhaft nicht erfüllt, oder
- c. er habe sich der Bereicherung entäussert, obwohl er mit der Rückforderung rechnen musste.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt die Amtsstellen, die den Anspruch gegen den Empfänger geltend machen und nötigenfalls mit einer Klage nach Artikel 110 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege durchsetzen.

## Art. 16

<sup>1</sup> Die Ansprüche des Bundes auf Rückerstattung von Zuwendungen verjähren mit Ablauf von fünf Jahren, nachdem die zuständigen Organe des Bundes vom Rechtsgrund des Anspruches Kenntnis erlangt haben, jedenfalls aber mit Ablauf von zehn Jahren seit Entstehen des Anspruches. Wird der Anspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so gilt diese.

<sup>2</sup> Die Verjährung wird durch jede Einforderungshandlung unterbrochen.

## Art. 17

Das Bundesgericht beurteilt als einzige Instanz gemäss Artikel 110 und 111, Buchstabe i und ff. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege Streitigkeiten über die Rückforderung von Zuwendungen.

## Art. 18

Alle Streitigkeiten der beiden Zuckerfabriken unter sich, namentlich auch aus Verträgen gemäss Artikel 4, Absatz 2, sowie Streitigkeiten einer der beiden Zuckerfabriken mit ihren Organen, Aktionären, Gläubigern, Rübenpflanzern und andern Dritten werden von den ordentlichen Gerichten beurteilt. Vorbehalten bleibt Artikel 17.

## Art. 19

<sup>1</sup> Dieser Beschluss fällt, soweit er die zweite Zuckerfabrik betrifft, dahin, sofern diese nicht bis 31. Dezember 1960 gegründet und bis 31. Dezember 1963 in Betrieb genommen wird.

<sup>2</sup> Solange die zweite Zuckerfabrik den Betrieb nicht aufgenommen hat, betragen die Zuwendungen des Bundes im Sinne von Artikel 13, Absatz 1, Buchstabe *b* für die Zuckerfabrik Aarberg höchstens 3,6 Millionen Franken jährlich.

Art. 20

<sup>1</sup> Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses.

<sup>2</sup> Er wird mit dessen Vollzug beauftragt.

<sup>3</sup> Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung des Anbaues von Zuckerrüben und die vermehrte Sicherung der Landesversorgung mit Zucker (Vom 26. August 1957)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7435
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.09.1957
Date	
Data	
Seite	405-458
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 920

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.