

12 001

**Botschaft  
des Bundesrates an die Bundesversammlung  
über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971**

(Vom 22. Mai 1974)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zu Änderungen des Milchwirtschaftsbeschlusses vom 25. Juni 1971 (AS 1971 1550).

## 1 Übersicht

Angesichts der überragenden Bedeutung der Milchwirtschaft für die Einkommensbildung der schweizerischen Landwirtschaft drängte sich im Zusammenhang mit der starken Zunahme der Käseimporte in den letzten Jahren eine grundsätzliche Überprüfung des heutigen Einfuhrsystems auf. Um eine weitere Erosion des schweizerischen Marktes zu Ungunsten der eigenen Käseproduktion zu verhindern, sollte der Schutz an der Grenze durch ein bewegliches Instrument ergänzt werden. Wir sehen dieses Instrument in der Form beweglicher Preisschläge an der Grenze, verbunden mit einer gleichzeitigen zusätzlichen Verbilligung von einheimischen Käsen. Dies kann rechtlich am einfachsten durch Ergänzung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 erfolgen (Art. 9<sup>a</sup> und 10).

Ferner beantragen wir Ihnen eine weitere Ergänzung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 (Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup>). Darin sollen wir ermächtigt werden, die sogenannte Freimenge (Verkehrsmilchmenge ohne Verlustbeteiligung) für Milchproduzenten im Berggebiet und der voralpinen Hügelzone von bisher 8000 kg auf höchstens 20 000 kg zu erhöhen.

## 2 Einführung von Preiszuschlägen auf importiertem Käse

### 21 Allgemeiner Überblick

#### 211 Rechtliche Ausgangslage

Die Einfuhr milchwirtschaftlicher Produkte ist in den Artikeln 23 und 26 des Landwirtschaftsgesetzes (AS 1953 1073), 15, 16, 26, 29 bis 31 des Milchbeschlusses (AS 1953 1109) sowie Artikel 9 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 (AS 1971 1550) geregelt.

Konkret sieht das geltende Einfuhrregime für verschiedene Produkte (Frischrahm, Magermilchpulver, Molkenpulver, Buttermilchpulver, Rahmpulver, Kondensmilch, Mischungen und Zubereitungen mit Trockenmilch oder Rahmpulver) die Erhebung von Preiszuschlägen vor. Bei andern Produkten (Vollmilchpulver, Säurekasein) wird ein Leistungssystem angewendet. Für Butter schliesslich gilt das Importmonopol der BUTYRA.

Für die Einfuhr von Käse sind in Artikel 23 des Landwirtschaftsgesetzes ausser den allgemeinen Beschränkungsmöglichkeiten (Kontingentierung; Zollzuschläge auf Importen, die eine gewisse Menge überschreiten; Leistungssystem) keine weiteren Massnahmen vorgesehen. Zum Schutze der einheimischen Produktion bestehen neben Einfuhrzöllen die sogenannten bilateralen Käseabkommen mit der EWG, Österreich und neuerdings mit Finnland. Zudem dienen diesem Zweck die allgemeinen Massnahmen zur Absatzförderung und Verwertung auf dem Inlandmarkt.

### 212 Entwicklung der schweizerischen Käseproduktion

Die einheimische Käseproduktion entwickelte sich seit 1960 wie folgt:

*Tabelle 1*

Jahr	Käseproduktion t	Index
1960.....	68 900	100
1966.....	80 100	116
1967.....	86 300	125
1968.....	86 000	125
1969.....	84 100	122
1970.....	86 100	125
1971.....	90 100	131
1972.....	95 600	139
1973.....	97 000	141

Quelle Milchstatistik.

### 213 Entwicklung des Aussenhandels mit Käse

Über die Zunahme der Käseimporte gibt folgende Aufstellung Auskunft:

*Tabelle 2*

Jahr	Total der Käseimporte t	Index
1960 .....	6 691	100
1966 .....	13 395	200
1967 .....	14 657	219
1968 .....	15 213	227
1969 .....	16 283	243
1970 .....	17 692	264
1971 .....	19 293	288
1972 .....	21 150	316
1973 .....	19 969	298
erste 4 Monate 1973 .....	6 730	
erste 4 Monate 1974 .....	7 151	

*Quelle.* Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz.

Die Einfuhrzunahme betrifft alle Arten von Käse. Bei Weichkäse und Schmelzkäse stammt sie in erster Linie aus der EWG, welche über 90 Prozent dieser Käse liefert; bei Hart- und Halbhartkäsen ist die EWG in den letzten Jahren an der Einfuhrzunahme weniger beteiligt als die EFTA- und die Ostländer (vgl. Tab. 3). Stabil geblieben sind die Einfuhren unter den GATT-gebundenen Zolltarifpositionen 0404.10, 12 und 22 (vgl. Tab. 3).

# Übersicht über die Käseeinfuhren

Tabelle 3

1814

## 1. Weichkäse

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferlande:	t
0404.10	Danablu Gorgonzola Roquefort	1960	998	Italien	921
				Dänemark	54
				Frankreich	23
		1966	903	Italien	754
				Dänemark	128
				Frankreich	21
		1969	1 017	Italien	867
				Dänemark	126
				Frankreich	18
		1970	1 063	Italien	881
				Dänemark	138
				Belgien	24
				Frankreich	20
		1971	1 049	Italien	901
				Dänemark	127
				Frankreich	21
		1972	1 077	Italien	932
				Dänemark	123
Frankreich	22				
1973	1 114	Italien	964		
		Dänemark	121		
		Frankreich	29		

Tabelle 3 (Forts.)

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferland	t
0404.12	Brie	1960	433	Italien	292
	Camembert			Frankreich	140
	Crescenza	1966	154	Frankreich	94
	Italico			Italien	61
	Mascarpone	1969	173	Italien	124
	Mozzarella			Frankreich	48
	Pont-l'Evêque	1970	190	Italien	145
	Reblochon			Frankreich	45
	Ricotta-Romana	1971	145	Italien	128
	Robiola			Frankreich	17
	Stracchino	1972	120	Italien	99
				Frankreich	16
		Dänemark	5		
		1973	69	Italien	42
				Frankreich	27
0404.14	Andere Weichkäse	1960	906	Frankreich	530
				Italien	184
				Dänemark	160
	1966	2 636		Frankreich	1 743
				Italien	585
				Dänemark	217
				Bulgarien	37
	1969	3 860		Frankreich	2 676
				Italien	743
				Dänemark	290
Bulgarien				85	
				BRD	31

Tabelle 3 (Forts.)

Pos Nr	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferlander	t
0404.14	Andere Weichkäse	1970	4 387	Frankreich	3 079
				Italien	796
				Dänemark	327
				Bulgarien	109
				BRD	64
		1971	4 520	Frankreich	3 088
				Italien	863
				Dänemark	314
				Bulgarien	146
				BRD	82
		1972	5 026	Frankreich	3 309
				Italien	1 043
				Dänemark	300
				Bulgarien	140
				BRD	128
				Rumänien	82
1973	5 317	Frankreich	3 407		
		Italien	1 352		
		Dänemark	257		
		BRD	130		
		Bulgarien	104		
		Österreich	62		

## 2. Halbhart- und Hartkäse

Tabelle 3 (Forts.)

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferländer	t
0404.22	Caciocavallo	1960	948	Praktisch ausschliesslich	
	Canestrato	1966	920	Italien	
	(Pecorino Siciliano)	1969	1 011		
	Fontina della Valle d'Aosta	1970	1 005		
	Grana	1971	938		
	Pecorino	1972	1 106		
	(Pecorino Romano Fiore Sardo, anderer Pecorino)	1973	991		
	Provolone				
0404.24	Asiago	1960	1 175	Italien	773
	Bitto			Frankreich	329
	Brà			Niederlande	73
	Fontal	1966	3 203	Frankreich	2 734
	Montasio			Italien	453
	Saint-Paulin			Dänemark	15
	(Port-Salut)	1969	3 329 <sup>3)</sup>	Frankreich	2 224
	Saint-Nectaire			Dänemark	524
	Esrom <sup>1)</sup>			Italien	423
	Samsøe <sup>1)</sup>			Österreich	158
Fynbo <sup>2)</sup>					

<sup>1)</sup> Seit August 1968 bis 31. Dezember 1972 in dieser Position; vor- und nachher in Position 0404.28.

<sup>2)</sup> Seit März 1969 bis 31. Dezember 1972 in dieser Position; vor- und nachher in Position 0404.28.

<sup>3)</sup> Davon Einfuhren, die nur von 1968–1972 unter diese Zollposition fielen: 1969: 144 t, 1970: 240 t; 1971: 918 t; 1972: 852 t.

Tabelle 3 (Forts.)

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferlander	t
		1970	3 491 <sup>3)</sup>	Frankreich	1 950
				Dänemark	737
				Italien	473
				Österreich	331
		1971	4 073 <sup>3)</sup>	Frankreich	1 860
				Dänemark	1 106
				Österreich	595
				Italien	433
				Finnland	79
		1972	4 165 <sup>3)</sup>	Frankreich	1 865
				Dänemark	1 106
				Österreich	691
				Italien	440
				Finnland	46
		1973	2 390	Frankreich	1 357
				Italien	418
				Dänemark	344
				Österreich	230
0404.26	Cantal		Seit 1960 keine Einfuhren		

<sup>3)</sup> Davon Einfuhren, die nur von 1968–1972 unter diese Zollposition fielen: 1969: 144 t; 1970: 240 t; 1971: 918 t; 1972: 852 t.

Tabelle 3 (Forts.)

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferlande	t
0404.28	Andere	1960	1 886	Niederlande	1 197
				Dänemark	367
				Italien	193
				Österreich	82
				Frankreich	39
		1966	4 739	Frankreich	1 812
				Niederlande	1 276
				Dänemark	723
				Italien	304
				Österreich	209
		1969	5 731	Tschechoslowakei	159
				Frankreich	2 042
				Niederlande	1 288
				Österreich	1 226
				Italien	659
		1970	6 330	Dänemark	195
Tschechoslowakei	121				
Frankreich	2 417				
Niederlande	1 327				
Österreich	1 248				
		Italien	569		
		Tschechoslowakei	334		
		Dänemark	199		

Tabelle 3 (Forts.)

Pos Nr	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferlander	t
0404.28	Andere	1971	6 809	Frankreich	2 535
				Niederlande	1 369
				Österreich	1 207
				Italien	539
				Dänemark	536
		1972	7 639	Tschechoslowakei	175
				Argentinien	144
				Frankreich	2 636
				Niederlande	1 326
				Österreich	1 075
		1973	8 131	Dänemark	747
				Italien	738
				Tschechoslowakei	568
				Argentinien	144
				BRD	114
-	-	-	-	Frankreich	3 361
				Niederlande	1 457
				Österreich	1 241
				Dänemark	1 012
				Italien	571
				Tschechoslowakei	129
				Norwegen	111
				Argentinien	87
BRD	59				

## 3. Schmelzkäse

Tabelle 3 (Forts.)

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferland	t
0404.30	Schmelzkäse	1960	345	BRD	242
				Italien	66
				Dänemark	22
		1966	840	BRD	637
				Italien	133
				Dänemark	5
		1969	1 162	BRD	760
				Italien	216
				Frankreich	143
				Belgien	35
				Österreich	5
		1970	1 226	BRD	765
				Italien	164
				Belgien	74
				Frankreich	20
				Österreich	10
				Dänemark	5
		1971	1 759	BRD	910
				Frankreich	575
				Italien	257
Österreich	14				
1972	2 017	BRD	961		
		Frankreich	475		
		Österreich	319		
		Italien	259		

Tabelle 3 (Schluss)

Pos Nr	Warenbezeichnung	Jahr	Einfuhrmenge total t	Hauptlieferlander	t
0404. 30	Schmelzkäse	1973	1 958	BRD	909
				Frankreich	441
				Österreich	340
				Italien	266

*Quelle* Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz

Die Entwicklung der *Käseexporte* ergibt folgendes Bild:

Tabelle 4

Jahr	Total der Käseexporte t	Index
1960.....	30 106	100
1966.....	39 932	133
1967.....	40 356	134
1968.....	45 958	153
1969.....	46 885	156
1970.....	47 319	157
1971.....	44 595	148
1972.....	45 756	152
1973.....	51 556	171

Quelle. Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz.

Die Tabellen 2 und 4 zeigen, dass sich die Käseimporte von 1960 bis 1972 mehr als verdreifacht haben, während die Exporte in der gleichen Zeit lediglich um rund 50 Prozent gestiegen sind. Die schweizerischen Ausfuhren sind in den letzten Jahren nur noch etwas mehr als doppelt so hoch wie die Einfuhren; im Jahre 1960 waren sie noch viermal grösser. Diese Entwicklung wurde in den Jahren 1968 und 1973 unterbrochen: In diesen Jahren war bei den Gesamtimporten nur eine leichte Zunahme (1968) bzw. gar eine Verminderung (1973) festzustellen, während andererseits die Exporte stark angestiegen sind. Der Importrückgang bei den Hart- und Halbhartkäsesorten wurde 1968 durch starke Mehrimporte an Weichkäse überkompensiert. Die Abweichungen vom allgemeinen Trend in diesen beiden Jahren sind vornehmlich auf vorübergehende Verbilligungs- und Liquidationsmassnahmen für einheimische Käse im In- und Ausland zurückzuführen. Dies ergibt sich aus den Tabellen 6 und 10. In beiden Jahren erreichte der Aufwand für die Käseverwertung einen vorher nie erreichten Höchststand.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass rund die Hälfte unserer gesamten Käseproduktion exportiert wird. Beim Emmentaler betrug der Exportanteil in den letzten Jahren durchschnittlich rund 73, beim Greyerzer 17 und beim Sbrinz 47 Prozent. Das Hauptabsatzgebiet von Schweizer Käse ist mit rund 80 Prozent die EWG.

#### 214 Entwicklung des Import- und des Inlandanteiles am schweizerischen Käsekonsum

Der Anteil der Gesamteinfuhr von Käse am schweizerischen *Käsekonsum* ist von 14 Prozent im Jahre 1960 auf über 30 Prozent im Jahre 1972 angestiegen.

Der Konsum für die *einzelnen Käsesorten* zeigte im Jahr 1972 das folgende mengenmässige Verhältnis zwischen Inland- und Importware:

	Inlandware		Importware	
	t	%	t	%
Weichkäse .....	3 015	32.6	6 222	67.4
Halbhartkäse .....	13 161	54.4	11 041	45.6
Hartkäse .....	26 214	93.4	1 866	6.6
Schmelzkäse .....	3 980	66.4	2 017	33.6
Total .....	46 370	68.7	21 146	31.3

Der nachfolgenden Tabelle 5 kann entnommen werden, dass der Importanteil am schweizerischen Käsekonsum in den Jahren 1960 bis 1972 stark zugenommen hat. Die Konsumzunahme in der Schweiz ging in den vergangenen Jahren zu rund 69 bis 77 Prozent an den Import und nur für den Rest an die schweizerische Produktion. Durch starke Inlandverbilligungen konnte diese Entwicklung lediglich in den Jahren 1968 und 1973 vorübergehend unterbrochen werden.

### 215 Ursachen der steigenden Käseinfuhren

Die Gründe, die zur starken Importzunahme von Käse geführt haben, sind vielfältiger Natur. Wir beschränken uns diesbezüglich auf die Aufzählung der wesentlichsten Faktoren.

Als eine Hauptursache dieser Entwicklung müssen die wachsenden Käseüberschüsse des Auslandes bezeichnet werden. Alle Staaten mit zeitweiligen Überschüssen an Käse sind bestrebt, diese mittels Exportsubventionen (staatlichen oder privaten) im Ausland abzustossen. Dieses Vorgehen erspart häufig äusserst kostspielige Verwertungsmassnahmen im Ursprungsland. Die festen Gewichtszölle der Schweiz, welche die Milchpreisdifferenzen gegenüber dem Ausland bei weitem nicht ausgleichen, vermochten in den letzten Jahren die Schwankungen der europäischen Käseproduktion und den aus der jeweiligen Überproduktion resultierenden Importdruck nicht mehr auszugleichen.

Zweifellos hat auch die geltende, nicht zuletzt durch unsere Exportinteressen begründete, liberale Importpolitik der Schweiz zu dieser Entwicklung beigetragen. Den naturgemäss wenig flexiblen Einfuhrzöllen, die nach Sortengruppen abgestuft lediglich 25–80, neuerdings 90 Franken je 100 kg brutto betragen und teilweise GATT-gebunden sind, kann heute meistens keine genügende Bremswirkung mehr beigemessen werden. Diese Zollansätze stammen zur Hauptsache aus den dreissiger Jahren und haben als Schutzelement im Laufe der Jahre durch die fortschreitende Inflation – relativ gesehen – zusehends an Bedeutung verloren. Während die wertmässige Zollbelastung bei Weichkäse im Jahre 1960 je nach Zollposition 6,5–11,64 Prozent betrug, lag sie im Jahre 1972 noch zwischen 4,06 und 8,99 Prozent. Bei den Hart- und Halbhartkäsesorten ergab sich ein Absinken von 4,77–30,42 Prozent auf 2,15–15,69 Prozent, was auch auf die Auswirkungen des Käseabkommens zurückzuführen ist. Im übrigen ist festzuhalten, dass das Ausland bei der Käseinfuhr in den weitaus meisten Fällen eine restriktivere Politik betreibt als die Schweiz.

## Gesamtüberblick über den Käseverbrauch

Tabelle 5

Warenbezeichnung	Jahr	Konsum von in- ländischem Käse t	Einfuhr von Käse t	Totalkonsum von Käse t	% Anteil am Konsum	
					Inlandkäse	Importkäse
<i>Weichkäse</i>	1960	1 780 <sup>1)</sup>	2 330	4 110	43.3	56.7
(inkl. Frischkäse	1966	2 508	3 682	6 190	40.5	59.5
exkl. Schmelzrohware)	1969	2 566	5 051	7 617	33.7	66.3
	1970	2 494	5 640	8 134	30.7	69.3
	1971	2 787	5 709	8 496	32.8	67.2
	1972	3 015	6 222	9 237	32.6	67.4
<i>Halbhartkäse</i>	1960	8 857 <sup>1)</sup>	2 911 <sup>1)</sup>	11 768	75.3	24.7
(inkl. Appenzeller, Tilsiter,	1966	9 591	7 742 <sup>1)</sup>	17 333	55.3	44.7
Mager-, ¼- und ½-fette Käse)	1969	10 020	8 754	18 774	53.4	46.6
	1970	11 781	9 290	21 071	55.9	44.1
	1971	11 970	9 986	21 956	54.5	45.5
	1972	13 161	11 041	24 202	54.4	45.6
<i>Hartkäse</i>	1960	26 755	1 098 <sup>1)</sup>	27 853	96.1	3.9
(exkl. Kräuterkäse und	1966	26 490	1 120 <sup>1)</sup>	27 610	95.9	4.1
Schmelzrohware, inkl. Alpkäse)	1969	27 816	1 316	29 132	95.5	4.5
	1970	27 014	1 534	28 548	94.6	5.4
	1971	25 593	1 834	27 427	93.3	6.7
	1972	26 214	1 866	28 080	93.4	6.6
<i>Schmelzkäse</i>	1960	3 295	345	3 640	90.5	9.5
	1966	3 623	840	4 463	81.2	18.8
	1969	3 577	1 162	4 739	75.5	24.5
	1970	3 751	1 226	4 977	75.4	24.6
<sup>1)</sup> errechnet	1971	3 908	1 759	5 667	69.0	31.0
Quelle: Milchstatistik	1972	3 980	2 017	5 997	66.4	33.6

Zur Steigerung der Importe hat ferner auch die Milchpreisdifferenz zwischen der Schweiz und dem Ausland beigetragen. Die ausländischen Käse sind daher im Verhältnis zur Schweizer Ware zwangsläufig preisgünstiger. Je grösser die Preisdifferenz ist, desto attraktiver wird der Handel mit Importware. Im Schutze des relativ hohen Preisniveaus für einheimischen Käse lassen sich im allgemeinen auf importiertem Käse recht hohe Gewinnmargen realisieren, was den Handel zu einem Forcieren des Absatzes von Käse ausländischer Provenienz veranlasst.

Im übrigen ist die inländische Käseproduktion, zum Teil allerdings wegen des Absatzrisikos, zu wenig rasch der sich seit Jahren abzeichnenden Wandlung der Konsumgewohnheiten – namentlich von Hart- zu den Halbhart- und Weichkäsesorten – und Umwälzungen im Verteilerapparat angepasst worden. Diese Angebotslücke wurde in der Folge vornehmlich durch Importe geschlossen. Erst in jüngster Vergangenheit wurden nun ernsthafte Anstrengungen unternommen, um das einheimische Weich- und Halbhartkäsesortiment wesentlich zu erweitern. Durch unsere Beschlüsse vom 6. Juli 1973 (vgl. Abschn. 218) sind diese Bemühungen noch unterstützt worden.

Schliesslich dürften auch das wachsende Preisbewusstsein des Konsumenten, die grössere ausländische Wohnbevölkerung und die starke Entwicklung des Fremdenverkehrs mit zunehmender Tendenz der Eigenverpflegung der ausländischen Feriengäste zur Zunahme der Importe beigetragen haben.

## 216 Probleme im Zusammenhang mit den steigenden Käseeinfuhren

Bei der Zunahme der Käseimporte handelt es sich um ein *Problem langfristiger Natur*. Natürlich verursachen die gegenwärtig relativ hohen Milcheinlieferungen und damit die angestiegene Käseproduktion noch zusätzliche Absatzschwierigkeiten. Das Problem liegt jedoch tiefer: Seit vielen Jahren verliert die schweizerische Produktion auf dem Inlandmarkt sukzessive an Boden (vgl. Tab. 5). Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren noch beschleunigt. Die bestehenden Schwierigkeiten können somit nicht auf die gegenwärtig hohe Milch- und Käseproduktion zurückgeführt werden. Es ist vielmehr so, dass gerade in Zeiten höherer inländischer Produktion auch im Inland umfassende Verbilligungsaktionen eingeleitet werden müssen und dadurch der Importdruck vorübergehend etwas aufgehoben werden kann (z. B. in den Jahren 1968 und 1973). Sobald sich die Absatzlage jedoch wieder normalisiert und die zusätzlichen Verbilligungsaktionen vermindert oder eingestellt werden, beginnt erfahrungsgemäss der Erosionsprozess durch die Käseimporte erneut.

Ohne Gegenmassnahmen an der Grenze führt diese Entwicklung zu immer grösseren generellen und gezielten *Inlandverbilligungen* und indirekt auch zu einem kostspieligen *Forcieren der Exporte*. Die Belastung der *Milchrechnung* (vgl. Tab. 6) nimmt dadurch in einem Ausmass zu, das vor allem auch im Hinblick auf die Finanzlage des Bundes als untragbar bezeichnet werden muss. Diese Zusammenstellung zeigt insbesondere, wie stark der Aufwand für die Käseverwertung seit 1960/61 angestiegen ist.

## Der Aufwand für die Milchproduktenverwertung seit 1960/61

(in Mio. Fr.)

*Tabelle 6*

—	60 61	65 66	66 67	67 68	68 69	69 70	70 71	71 72	72 73	73 74 <sup>1)</sup>
Butterverwertung .....	37.7	86.1	91.5	222.8	154.3	115.2	114.5	147.7	157.7	224.3
Käseverwertung <sup>2)</sup> .....	39.4	99.6	100.9	150.8	119.6	96.6	89.6	126.7	240.5	237.2
(davon Inland) .....	(5.5)	(28.9)	(17.7)	(45.4)	(35.5)	(24.5)	(26.8)	(39.5)	(81.5)	
Übrige Massnahmen .....	12.7	2.5	3.2	18.4	25.4	21.6	25.8	36.5	36.4	48.1
Bekämpfung von Pestizidrückständen	—	—	—	—	1.0	0.7	0.5	0.4	0.3	0.7
Zuschüsse an die Kosten der Aushilfs- milch .....	—	2.0	1.7	2.0	2.2	3.1	5.8	4.0	2.9	3.0
Ausmerzaktion Milchkühe .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8.0
Total .....	89.8	172.2	197.3	394.0	302.5	237.2	236.2	315.3	437.8	521.3

<sup>1)</sup> Revidierter Voranschlag per 1. 5. 1974 (angenommene Verkehrsmilchmenge 27,5 Mio. q).

<sup>2)</sup> Inland- und Exportaufwand

*Quelle* Staatsrechnung.

Je höher der Anteil der importierten Käsemengen am Verbrauch steigt, desto stärker wird die inländische Landwirtschaft in ihren *Produktionsmöglichkeiten* eingeschränkt. Es wird zunehmend schwieriger, die sogenannte Basismilchmenge, für die der Milchgrundpreis garantiert wird, zu erhöhen, um damit der Landwirtschaft eine Einkommensverbesserung zu gewähren. In den Abrechnungsperioden 1971/72 und 1972/73 überstiegen die Milcheinlieferungen die Basismenge von 26,0 Millionen q um 0,6 bzw. 0,7 Millionen q. Für diese Überlieferung hatten die Milchproduzenten zusätzlich zum Kostenanteil am Aufwand für die Milchproduktenverwertung noch einen progressiven Preisabzug von 10 bis 30 Rappen je Kilo / Liter Milch (der höchstmögliche Abzug von 40 Rp. je Kilo / Liter wurde nicht erreicht) in Kauf zu nehmen. Mit den Beschlüssen vom 17. Dezember 1973 und vom 24. April 1974 haben wir zwar die Basismenge für die Abrechnungsperiode 1973/74 und 1974/75 insgesamt um 1,0 Millionen q auf 27,0 Millionen q anheben können, nachdem sie seit der Abrechnungsperiode 1970/71 auf 26,0 Millionen q festgesetzt war. Angesichts der hohen Käse- und Buttereinfuhren (1972/73 rund ein Drittel des Butterbedarfes) hält es die Landwirtschaft für schwer verständlich, dass ihr laufend eine bestimmte Beschränkung der Milchproduktion auferlegt wird.

Die Bedeutung der Ein- und Ausfuhr von Käse im Rahmen des gesamten milchwirtschaftlichen Aussenhandels wird in den Tabellen 7 und 8 aufgezeigt. Während die Aussenhandelsbilanz für Käse nach wie vor einen starken Exportüberschuss ergibt, zeigt jene für alle Milchprodukte in den letzten Jahren – im Gegensatz zu früher – stets einen zumindest leichten Importüberschuss.

Die Möglichkeiten, den auf dem Inlandmarkt verlorenen Boden durch vermehrte Exporte auszugleichen, müssen als begrenzt und teilweise als zu kostspielig bezeichnet werden. Durch die in der Kennedy-Runde für den Export nach der EWG ausgehandelten Sonderbedingungen (Mindestpreis und feste Abschöpfung von rund 25 Franken/q für Emmentaler, Greyerzer, Sbrinz, Appenzeller und von rund 100 Franken/q für Schmelzkäse) konnten zwar beachtliche Einsparungen für die Milchrechnung erzielt und zusätzliche Absatzkanäle im Ausland geöffnet werden. Angesichts der voraussichtlich weiterhin zunehmenden Milchproduktion und der sich daraus ergebenden steigenden Käseproduktion, vor allem in unserem wichtigsten Absatzgebiet, der EWG, und angesichts der Währungsschwankungen dürften aber die Möglichkeiten, in den Ländern der EWG zusätzliche Käsemengen abzusetzen, nicht allzu hoch eingeschätzt werden. Auch die Möglichkeit, von der EWG für andere schweizerische Käsespezialitäten anstelle der prohibitiv hohen Abschöpfungen (gegenwärtig rund 350 Franken/q) gleiche oder ähnliche Zutrittsbedingungen wie für die Hartkäse zu erhalten, ist unsicher und müsste zudem mit schweizerischen Gegenkonzessionen erkaufte werden. Der Absatz nach den übrigen Ländern dürfte wegen der Konkurrenzverhältnisse und aus andern Gründen auch künftig nicht problemlos sein.

Durch die Importzunahme wird die Durchführung des sogenannten *Käse/Butter-Planes* mehr und mehr erschwert. Bekanntlich ist es für die Schweiz bei einigermaßen normalen Verhältnissen vorteilhafter, der Käseproduktion, neben

## Mengenbilanz des schweizerischen Aussenhandels für Käse

(Käse in Frischmilch umgerechnet; in Mio. q)

*Tabelle 7*

	1960	1966	1969	1970	1971	1972	1973
<i>Export</i>							
Weichkäse .....	0,002	0,005	0,015	0,013	0,019	0,015	0,013
Hart- und Halbhartkäse .....	2,903	4,119	4,779	4,816	4,480	4,619	5,357
Schmelzkäse .....	0,673	0,675	0,834	0,847	0,839	0,843	0,835
Total .....	3,578	4,799	5,628	5,676	5,338	5,477	6,205
<i>Import</i>							
Weichkäse .....	0,233	0,369	0,505	0,564	0,572	0,623	0,650
Hart- und Halbhartkäse .....	0,535	1,141	1,296	1,391	1,512	1,656	1,471
Schmelzkäse .....	0,035	0,084	0,116	0,123	0,176	0,201	0,196
Total .....	0,803	1,594	1,917	2,078	2,260	2,480	2,317
Exportüberschuss .....	2,775	3,205	3,711	3,598	3,078	2,997	3,888
<i>Quelle: Milchstatistik.</i>							

## Mengenbilanz des schweizerischen Aussenhandels mit Milch und Milcherzeugnissen

(in Frischmilch umgerechnet; in Mio. q)

Tabelle 8

	1960	1966	1969	1970	1971	1972	1973
<i>Export</i>							
Frischmilch .....	–	0,006	0,001	0,001	0,002	–	–
Milchpulver, Kindermehl .....	0,333	0,258	0,313	0,298	0,338	0,285	0,209
Schokolade .....	0,094	0,138	0,137	0,150	0,174	0,175	0,173
Kondensmilch, sterilisierte Milch .....	0,037	0,064	0,096	0,080	0,059	0,067	0,055
Butter, Rahm .....	–	–	0,047	0,046	0,098	0,001	–
Käse .....	3,578	4,799	5,628	5,676	5,338	5,477	6,205
Total .....	4,042	5,265	6,222	6,251	6,009	6,005	6,642
<i>Import</i>							
Frischmilch .....	0,097	0,159	0,185	0,187	0,211	0,229	0,228
Milchpulver, Kindermehl .....	0,168	0,417	0,176	0,167	0,204	0,177	0,184
Schokolade .....	0,003	0,020	0,040	0,052	0,062	0,064	0,072
Kondensmilch, sterilisierte Milch .....	0,132	0,126	0,111	0,092	0,086	0,082	0,083
Butter, Rahm .....	0,118	1,218	3,335	3,957	4,855	2,991	3,912
Käse .....	0,803	1,594	1,917	2,078	2,260	2,480	2,317
Total .....	1,321	3,534	5,764	6,533	7,678	6,023	6,796
Exportüberschuss .....	2,721	1,731	0,458				
Importüberschuss .....				0,282	1,669	0,018	0,154

Quelle · Milchstatistik.

der Herstellung von Dauermilchwaren auf Vollmilchbasis, im Rahmen der Milchverarbeitung zur Erzielung möglichst kleiner Gesamtverluste die Priorität gegenüber der Butterfabrikation einzuräumen. In den letzten Jahren sind in dieser Hinsicht nennenswerte Fortschritte erzielt worden. Die beunruhigend ansteigenden Aufwendungen für die Käseverwertung machen das konsequente Weiterverfolgen dieses Planes jedoch immer schwieriger.

Ansichts der sich seit Jahren abzeichnenden Konsumverlagerung von Hart- zu Halbhart- und Weichkäse ist es notwendig, das schweizerische Angebot vermehrt auf den Markt auszurichten und das *Halbhart- und Weichkäsesortiment zu erweitern*. Es entspricht dies im übrigen auch der eindeutigen Auffassung der milchwirtschaftlichen Kreise. Der Rückstand unserer Produktion (Weichkäse) ist aber nur schwer aufzuholen. Neben den für die Entwicklung neuer Sorten und für entsprechende Investitionen bereitzustellenden finanziellen Mitteln ist es auch nötig, die Preisdifferenz zum ausländischen Käse zu verringern, um das Absatzrisiko für die Fabrikanten zu verkleinern und damit die Produktion zu ermutigen. Die in jüngster Vergangenheit eingeleiteten Bestrebungen, das schweizerische Käsesortiment zu verbessern, zeigen, dass die Einführung verschiedener Halbhart- und Weichkäsesorten mindestens während einer gewissen Anlaufzeit Subventionen von 100 bis 300 Franken/q erforderlich macht.

Seit Oktober 1973 wurden einige inländische Weich- und Halbhartkäsesorten im erwähnten Umfang zusätzlich verbilligt. Obwohl es noch verfrüht ist, eine umfassende Beurteilung dieser Massnahme vorzunehmen, können immerhin folgende Tatsachen festgehalten werden: In den ersten beiden Monaten der Aktion resultierte gegenüber dem Vorjahr bei den zusätzlich verbilligten Sorten eine Produktionszunahme von 122 t oder 31 Prozent; für alle nicht zusätzlich verbilligten Sorten, die bei den Verkaufsförderungsaktionen aber teilweise ebenfalls angeboten wurden, eine solche von 162 t oder 12,5 Prozent. Demgegenüber verzeichnete die Hartkäseproduktion in dieser Zeitperiode lediglich eine Zunahme von 236 t oder 2,3 Prozent. Wichtig ist ferner, dass die Produktion von Weisschimmelkäse (Camembert, Brie usw.) in dieser Zeitperiode mit einer zusätzlichen Verbilligung von 100 Franken/q um 25,5 t bzw. 13,8 Prozent und die Fabrikation von überfettetem Weichkäse (zusätzliche Subvention 250 Franken/q) um 16,1 t bzw. 53 Prozent gesteigert werden konnten. Diese Beispiele zeigen, dass sich auch auf dem Weichkäsesektor bei einer Verringerung der Preisdifferenz zum ausländischen Käse ein namhafter Mehrabsatz erzielen lässt.

## **217 Importregime bei Käse vor den Bundesratsbeschlüssen vom 6. Juli 1973**

### *217.1 Zölle*

Vor dem Inkrafttreten der Bundesratsbeschlüsse vom 6. Juli 1973 wurden auf eingeführtem Käse Einfuhrzölle erhoben, die je nach Sortengruppen 25–80 Franken je 100 kg brutto ausmachten und teilweise GATT-gebunden sind (vgl. auch Tab. 9). Keine GATT-Bindungen bestehen für die Tarifnummern 0404.14

(anderer Weichkäse), 0404.28 (anderer Hart- und Halbhartkäse) sowie 0404.30 (Schmelzkäse, Schachtelkäse, Blockkäse). Überdies wurde für die den Käseabkommen unterstellten Halbhartkäse bei der Einfuhr aus Nichtvertragsstaaten ein variabler Zollzuschlag erhoben, wenn ihr Grenzwert niedriger als der Referenzpreis war.

### *217.2 Käseabkommen mit der EWG, Österreich und Finnland*

In den Verhandlungen mit der EWG, Dänemark (seit 1. Jan. 1973 Mitglied der EWG) und Österreich wurde im Sommer 1968 eine Vereinbarung getroffen, wonach die drei bzw. zwei Vertragspartner durch geeignete Massnahmen (Subventionsabbau) dafür sorgen, dass die Exportpreise für die dem Abkommen unterliegenden Käse sich nach einem bestimmten Referenzbetrag ausrichten. Der vereinbarte Referenzbetrag war ursprünglich 3.60 Franken je Kilogramm franko Schweizer Grenze. Er wurde seither dreimal erhöht und beträgt seit dem 1. (Österreich) bzw. 16. Juli 1973 (EWG) 4.70 Franken je Kilogramm. Am 23. August 1973 wurde auch mit Finnland ein Käseabkommen abgeschlossen, das in seinen wesentlichen Zügen mit den eingangs erwähnten Vereinbarungen übereinstimmt.

Die Ausfuhrstützung der EWG beträgt heute für die Abkommenskäse noch 4.30 Franken je 100 kg.

Dem Käseabkommen unterstellt sind die Halbhartkäsesorten Butterkäse, Danbo, Edamer, Elbo, Esrom, Fontal, Fontina, Fynbo, Galantine, Gouda, Havarti, Maribo, Molbo, Mimolette, Samsoe, Saint-Paulin, Tilsiter, Tybo, Kartano, Kesti, Korsholm, Kreivi, Luostari, Saaristojuusto-Skärkärgärdost, Turunmaa sowie Käse mit einem Wassergehalt in der fettfreien Käsemasse von mehr als 57 bis 67 Prozent mit Ursprung aus den Vertragsländern. Seit 1. Januar 1970 wird auch österreichischer Berg- und Alpkäse sowie Tiroler Alpenkäse vom Abkommen erfasst.

Es handelt sich demnach um diverse Käsesorten der Zolltarifnummern 0404.22, 0404.24 und 0404.28.

Um die Durchführung dieser Abkommen sicherzustellen und zu verhindern, dass dritte Lieferländer durch Unterbietungen der EWG und Österreichs ungerichtlich Nutzen ziehen, erhob die Schweiz auf der Einfuhr solcher Käse aus Drittländern, deren Preis tiefer liegt als der Referenzbetrag, einen Zollzuschlag bis zur Höhe des Referenzbetrages. Die Importeure gingen in der Folge jedoch in gewissen Fällen dazu über, den Einfuhrpreis der von ihnen eingeführten Käse so zu deklarieren, dass er nicht unter dem Referenzpreis lag.

### **218 Importregime bei Käse seit den Bundesratsbeschlüssen vom 6. Juli 1973**

Gestützt auf Artikel 8 des Zolltarifgesetzes trafen wir im Sinne einer Übergangslösung die nachfolgend aufgeführten Massnahmen. Sie wurden von der

Bundesversammlung in der Marz-Session 1974 gutgeheissen (20 Bericht über die Änderungen des Gebrauchs-Zolltarifs 1959 vom 28 Jan 1974)

*218 1 Bundesratsbeschluss vom 6 Juli 1973 über die vorübergehende  
Zollerhöhung auf gewissen Weichkassen  
(AS 1973 1093)*

Der seit 1960 unveränderte Zoll auf Weichkassen wurde für eine der drei Zollpositionen, nämlich die ungebundene Sammelposition 0404 14 von 50 Franken vorübergehend auf 90 Franken je 100 kg erhöht. Diese Zollposition erfasst den grössten Teil der Weichkase-Einfuhren.

Diese Massnahme allein hatte aber nicht genügt, um einen fühlbaren Einfluss auf die weitere Zunahme der Einfuhren auszulösen. Zu diesem Zweck hatte eine reine Zollerhöhung bedeutend höher ausfallen müssen. Deshalb und um gesamthaft gesehen eine Teuerung zulasten des Konsumenten zu verhindern, wurde die eher bescheidene Zollerhöhung um 40 Franken dadurch ergänzt, dass im Ausmass der zusätzlichen Zolleinnahmen (pro 12 Monate rund 2 Mio Fr) ein gleicher Betrag aus der Milchrechnung für die zusätzliche gezielte Verbilligung inländischer Weichkasesorten zur Verfügung gestellt wird. Auf diese Weise wird es möglich, den bestehenden Preisunterschied zwischen eingeführter und einheimischer Ware um bis zu 140 Franken je 100 kg zu verringern.

*218 2 Bundesratsbeschluss vom 6 Juli 1973 über die Erhebung eines  
Zollzuschlages auf Halbhartkassen  
(AS 1973 1094)*

Die Halbhartkase unterstehen zum grössten Teil den sogenannten Kaseabkommen mit der EWG, Österreich und, seit Ende August 1973 mit Finnland. In Verhandlungen mit diesen Partnern wurde eine Anhebung des Referenzpreises von 450 Franken je Kilogramm auf 470 Franken je Kilogramm vereinbart.

Gegenüber Einfuhren aus Ländern, die dem Kaseabkommen nicht angehören, wurde der bisherige variable Zollzuschlag durch einen festen Zollzuschlag von 110 Franken je 100 kg ersetzt. Diese Massnahme bezweckt, die Umgehung der Kaseabkommen durch Einfuhren aus Nichtabkommensländern zu verhindern.

*218 3 Bundesratsbeschluss vom 6 Juli 1973 über die Erhebung  
eines Zollzuschlages auf gewissen Schmelzkassen  
(AS 1973 1096)*

Durch diesen Beschluss wird der bisherige Zoll von 80 Franken je 100 kg nur noch für Schmelzkase angewendet, bei dem durch Vorlage eines anerkannten Zeugnisses nachgewiesen wird, dass alle zur Fabrikation des eingeführten Schmelzkases verwendeten Milchprodukte im Ausfuhrland selber hergestellt worden sind. Schmelzkaseeinfuhren für welche der Nachweis nicht erbracht wird, unterliegen ausser dem bisherigen Einfuhrzoll noch einem Zollzuschlag von 120 Franken je 100 kg brutto.

## Übersicht über die geltenden Zölle auf eingeführtem Käse

## Weichkäse

Tabelle 9

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Zoll Fr./q	Bemerkungen
0404. 10	Danablu, Gorgonzola Roquefort	25.–	GATT: Seit 1958 gebunden, soweit sie Stresa-konform <sup>1)</sup> sind. Sonst fallen sie unter 0404. 14.
0404. 12	Brie, Camembert, Crescenza, Italice, Mascarpone, Mozzarella, Pont-l'Evêque, Reblo- chon, Ricotta Romana, Robiola, Stracchino	30.–	GATT: Seit 1958 gebunden, soweit diese Sorten Stresa- konform <sup>1)</sup> sind oder den in der GATT-Liste in N. B. und Anhang aufgeführten Spezifikationen entsprechen. Sonst fallen sie unter Pos. 0404. 14.
0404. 14	Anderer, wie: Blauschim- melkäse, Brie, Camem- bert, Carrés, Chèvres, Coulommiers, Frischkäse, Münster, Petit Pâtre, Pont-l'Evêque, Reblo- chon, Roitelet, Romadur, überfette Weichkäse usw.	90.– <sup>2)</sup>	Ungebunden. Dänemark: Gemäss BRB vom 10. Dezember 1973 unterliegt Danablu in verpackten Stücken einem Zollansatz von 51 Fr./ q brutto.

## Hart- und Halbhartkäse

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Zoll - Fr./q	Bemerkungen
0404. 22	Caciocavallo, Canestrato (Pecorino Siciliano), Fontina della Valle d'Aosta, Grana, Pecorino	25.–	GATT: Seit 1958 gebunden, soweit diese Sorten Stresa- konform sind oder den in der GATT-Liste in N. B.

<sup>1)</sup> BB vom 20. Juni 1952 betreffend die Ratifikation des internationalen Abkommens über den Gebrauch der Ursprungsbezeichnungen und der Benennungen für Käse («Stresa-Abkommen» [AS 1954 317]); Vf. Nr. 2 vom 11. August 1962 des Departements des Innern über die Bezeichnung in- und ausländischer Käsesorten gemäss dem Abkommen von Stresa (AS 1962 915).

<sup>2)</sup> Seit 20. Juli 1973 vorübergehend von 50 auf 90 Franken erhöht.

Tabelle 9 (Forts.)

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Zoll Fr./q	Bemerkungen
	(Pecorino Romano, Fiore Sardo, anderer Pecorino). Provolone		und Anhang aufgeführten Spezifikationen entsprechen. Sonst fallen sie unter Pos. 0404. 28. Caciocavallo. Fontina und Provolone werden vom Käseabkommen (bilaterale Vereinbarungen mit der EWG, Österreich und Finnland zwecks Reduktion der Exportsubventionen) erfasst.
0404. 24	Asiago, Bitto, Brà, Montasio, Fontal, Saint-Paulin, Saint-Nectaire	50.–	<i>GATT</i> : Seit 1958 (St-Nectaire 1962) gebunden; Bedingungen wie bei der Pos. 0404. 22. Ganze Position wird vom Käseabkommen erfasst.
0404. 26	Cantal	60.–	<i>GATT</i> : Seit 1958 gebunden. Cantal wird vom Käseabkommen erfasst.
0404. 28	Anderer, wie: Bergkäse, Edamer, Emmentaler, Esrom, Fontal, Fynbo, Gouda, Greyerzer, Havarti, Saint-Paulin, Samsøe usw.	80.–	<i>Ungebunden</i> . Mit Ausnahme von Emmentaler, Greyerzer und Bergkäse (ausgenommen aus Österreich) werden alle aufgeführten Käse vom Käseabkommen erfasst. Für alle im BRB vom 6. Juli 1973 über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Halbhartkäsen (AS 1973 1094), Änderung vom 5. September 1973 (AS 1973 1260), genannten Abkommenskäse, die nicht aus Abkommensländern stammen, wird seit 20. Juli 1973 bzw. 17. September 1973 – zusätzlich zum Zoll – ein Zollzuschlag von 110 Fr./q erhoben.

Pos. Nr.	Warenbezeichnung	Zoll Fr. / q	Bemerkungen
0404. 30	Schmelzkäse (Schachtelkäse, Blockkäse)	80.– teilweise 80.– plus 120.– Zoll- zuschlag	<i>Ungebunden.</i> Seit 1. August 1973: Zollzuschlag von 120 Fr./q für Schmelzkäse, die nicht nachgewiesenermassen aus Rohstoffen des Exportlan- des hergestellt worden sind.

*Quelle* Zolltarifgesetz; Einfuhr-Zolltarif.

### 219 Würdigung der Auswirkungen der Bundesratsbeschlüsse vom 6. Juli 1973

Im ersten halben Jahr seit der Einführung der obenerwähnten Beschlüsse sind, im Vergleich zur Vorjahresperiode, die Gesamteinfuhren von Käse um rund 10 Prozent gesunken; einem leichten Anstieg beim Weichkäse von 2 Prozent stand ein Rückgang von 11 Prozent bei den Hart- und Halbhartkäsen und ein solcher von 9 Prozent bei den Schmelzkäsen gegenüber. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Die *Gesamteinfuhr* ist in der Periode August bis Dezember 1973 gegenüber dem Vorjahr von 9206 auf 8279 t oder um rund 10 Prozent gesunken. Das Vorjahr wies noch eine Zunahme von 11 Prozent auf. Die Einfuhren für das ganze Jahr 1973 erreichten 19 946 t gegenüber 21 160 t im Jahre zuvor. Dies entspricht einem Rückgang um 5 Prozent gegenüber einer Zunahme um 9 Prozent im Vorjahr.

Beim *Weichkäse* erhöhten sich die Einfuhren in der Vergleichsperiode August bis Dezember gegenüber dem Vorjahr von 2737 auf 2802 t, also um etwas mehr als 2 Prozent; im Vorjahr war die Zunahme noch 7 Prozent. Die Einfuhren für das gesamte Jahr 1973 betragen 6500 t gegenüber 6223 t im Jahre 1972, was einer Zunahme um rund 2 Prozent entspricht, während die Zunahme 1972 noch 8 Prozent betragen hatte.

Die Einfuhren von *Hart- und Halbhartkäsen* gingen gegenüber dem Vorjahr in der Periode August bis Dezember 1973 um 16 Prozent zurück, nämlich von 5624 auf 4739 t. Im Vorjahr hatten sie noch eine Zunahme um 10 Prozent

erfahren Auf das ganze Jahr bezogen, ging die Einfuhr 1973 gegenüber dem Vorjahr um 11 Prozent zurück, nämlich von 12 910 auf 11 512 t ein Jahr zuvor war die Einfuhr um 9 Prozent angestiegen

Besonders ausgeprägt ist der starke Rückgang der Einfuhr aus Ländern, die den Kaseabkommen nicht angeschlossen sind

Bei den *Schmelzkasen* sanken die Einfuhren von August bis Dezember 1973 im Vergleich zum Vorjahr von 845 auf 738 t oder um 13 Prozent Ein Jahr zuvor war noch eine Zunahme von 9 Prozent zu verzeichnen Die Einfuhren des ganzen Jahres 1973 erreichten 1958 t gegenüber 2017 t im Jahre 1972, was einem Rückgang um 9 Prozent entspricht, während im Vorjahr noch eine Zunahme um 13 Prozent stattgefunden hatte

Der Einfuhrückgang hat sich in den letzten Monaten des Jahres 1973 verlangsamt

Die vorstehend geschilderte Entwicklung der Einfuhren ist jedoch nicht nur auf die getroffenen Grenzmassnahmen zurückzuführen Dies beweist allein schon die Tatsache, dass die Importe gesamthaft bereits vor Inkrafttreten dieser Massnahmen rückläufig waren Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Importe in den ersten vier Monaten 1974 bereits wieder um über 6 Prozent angestiegen sind (vgl. Tab 2) Der Einfuhrückgang im Jahre 1973 muss vielmehr auch auf die seit 1972 angesichts der allgemein hohen Kaselager schrittweise eingeleiteten massiven zusätzlichen Inlandverbilligungen für die einheimischen Kasesorten zurückgeführt werden So wurden in dieser Zeit sukzessive folgende, über die bereits bestehende generelle Verbilligung der gesamten Kaseproduktion (nichtüberwalzte Milchgrundpreiserhöhungen nichtüberwalzte Kasereimilchzulage usw.) hinausgehende Preiszugeständnisse gemacht

	Preismässigung Fr/q
Emmentaler Kochkase	220 –
Greyerzer Kochkase	170 –
Sbrinz IA	60 –
Sbrinz Schnittkase	60 bis 200
Tilsiter (2 Aktionen, teilweise vom Handel getragen)	50 – bis 100 –
Appenzeller (2 Aktionen teilweise vom Handel getragen)	100 bis 150 –
Diverse Halbhartkasesorten	120 – bis 300
Diverse Weichkasesorten	100 – bis 250 –

Bereits im Jahre 1968 konnte die Importzunahme durch starke Inlandverbilligungen der wichtigsten einheimischen Kasesorten vorübergehend unterbrochen werden Tabelle 10 zeigt, dass der Aufwand für die gesamte Vermarktung der schweizerischen Kaseproduktion im *Inland* in den Jahren 1967/68 und 1972/73 extrem hoch war

## Approximativer Aufwand für die Käseverwertung im Inland seit 1960/61

Tabelle 10

Jahr	Mio Fr
1960/61 .....	5,5
1965/66 .....	28,9
1966/67 .....	17,7
1967/68 .....	45,4
1968/69 .....	35,5
1969/70 .....	24,5
1970/71 .....	26,8
1971/72 .....	39,5
1972/73 .....	81,5

*Quelle* Milchrechnung.

## 22 Notwendigkeit einer grundsätzlichen Überprüfung des Importregimes bei Käse

Wir sind der Auffassung, dass langfristig gesehen das bestehende, auf festen Zöllen beruhende Einfuhrsystem für Käse den heutigen Verhältnissen nicht mehr gewachsen und durch eine zweckmässigere Lösung zu ergänzen ist. Die Lösung des Problems der kontinuierlichen Verdrängung inländischer Käsesorten durch Importe soll zudem nicht *in erster Linie* mittels umfassender und langfristig konzipierter Inlandverbilligungen einheimischer Käse angestrebt werden, sondern in Verbindung mit einem allseitig tragbaren verbesserten Schutz an der Grenze.

## 23 Möglichkeiten zur Eindämmung der Zunahme der Käseeinfuhr

Zur Eindämmung der starken Importzunahme wären grundsätzlich folgende Lösungen denkbar:

- Erhöhung der bestehenden Zölle (Zolltarifgesetz Art. 8);
- Preiszuschläge (Rechtsgrundlage fehlt);
- Übernahmepflicht/Leistungssystem (Landwirtschaftsgesetz Art. 23);
- Kontingentierung der Einfuhr (Landwirtschaftsgesetz Art. 23);
- Zollzuschläge auf Einfuhren, die eine gewisse Menge überschreiten (Landwirtschaftsgesetz Art. 23);
- Abschöpfungssystem im Sinne der EWG (Rechtsgrundlage fehlt);
- Verbesserung des Käseabkommens in Verbindung mit andern Massnahmen.

Diese Lösungsmöglichkeiten wurden namentlich auf Grund der nachstehenden Kriterien einer eingehenden Beurteilung unterzogen:

- Bereits bestehende oder noch zu schaffende Rechtsgrundlage;
- erforderlicher Zeitaufwand für die Verwirklichung;

- technisch-administrative Durchführbarkeit,
- Auswirkungen hinsichtlich der binnenwirtschaftlichen Probleme (Teuerung, Einfluss auf die Handelsstrukturen) und der aussenwirtschaftlichen Aspekte

Auf Grund dieser Überprüfung haben wir schliesslich die Varianten Einfuhrkontingentierung, Zollzuschläge auf Importen, die eine gewisse Menge überschreiten, sowie die Einführung eines Abschopfungssystems, wie es von der EWG gehandhabt wird, als unseres Erachtens zu weit gehende Eingriffe zum vorneherem fallengelassen

## **24 Würdigung der in Frage kommenden Lösungsvarianten**

### **241 Zollerhöhung**

Eine Zollerhöhung wäre dem Parlament mit einer Botschaft zu beantragen und von ihm durch Bundesbeschluss, der dem fakultativen Referendum untersteht, zu genehmigen. Gleichzeitig mit der Unterbreitung der Botschaft konnte der Bundesrat die beantragten Zollsätze nach Artikel 5 des Zolltarifgesetzes vom 19. Juni 1959 (SR 632 10) vorsorglich in Kraft setzen.

Eine Zollerhöhung wäre kein grundsätzliches Abgehen von unserer bisherigen Regelung der Kaseinfuhren.

Es handelt sich aber um eine starre Massnahme in einer Situation, die sich durch Dynamik auszeichnet. Die Bestimmung des richtigen Zollsatzes (nämlich eines solchen, der zur Stabilisierung der Einfuhren führt) ist schwierig. Will man sicher gehen, dann muss die Erhöhung massiv sein. Entsprechend könnten die innenpolitischen und die aussenhandelspolitischen Reaktionen ausfallen. Geht die Zollerhöhung zu wenig weit, oder wird sie durch Preissenkungen des Auslandes oder durch Preiserhöhungen auf Inlandware im Inland (Verringerung der Subventionen) kompensiert, so wird keine mengenmassige Stabilisierung der Einfuhren erzielt. Zudem müsste erneut das zeitraubende Verfahren der Zolanpassung oder einer Systemänderung eingeleitet werden.

Die Zollerhöhung führt zu einer unmittelbaren Verteuerung der Produkte. Die Mehreinnahmen gehen in die Bundeskasse und könnten nicht direkt der Milchrechnung oder den Konsumenten zugeführt werden.

Eine Zollerhöhung kann schliesslich nur auf den nicht GATT-gebundenen Positionen erfolgen. Diese gehören zwar zu jenen, die in den letzten Jahren die grössten Einfuhrzunahmen aufwiesen. Eine spurbare Zollerhöhung macht die Einfuhr unter gebundenen Zollpositionen aber attraktiver, das Ausweichen auf solche Positionen, insbesondere bei Halbhartkäsens, wäre möglich, womit die Wirkung der Massnahme unter Umständen rasch und in wesentlichem Ausmass abnimmt.

### **242 Leistungssystem**

Die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines Leistungssystems und der damit verbundenen mengenmassigen Einfuhrbeschränkungen ist vorhanden (Art 23 Landwirtschaftsgesetz).

Das Leistungssystem darf als wirksamste Lösung zur quantitativen Beeinflussung der Einfuhrentwicklung bezeichnet werden. Das inländische Erzeugnis erhält einen dem Leistungsschlüssel entsprechenden gesicherten Anteil am Inlandkonsum, und andererseits wird es möglich, die Importe in ihrer Gesamtheit mengenmässig zu steuern.

Der Vorteil tieferpreisiger Importe würde der schweizerischen Konsumentenschaft weitgehend erhalten bleiben, damit auch der Preisunterschied zwischen Inland- und Importprodukt. Es bestünde an sich sogar die Möglichkeit, die heutigen Zölle noch zu senken. Import und Inland würden entsprechend dem Leistungsschlüssel am künftigen Verlauf des Käsekonsums beteiligt sein.

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass das Leistungssystem zweifellos zu Änderungen der bestehenden einheimischen Handelsstrukturen führen würde.

Das Leistungssystem verursacht zudem einen gewissen zusätzlichen administrativen Aufwand, indem nebst der heutigen Bewilligungserteilung der Bezug inländischer Ware auf Grund von Fakturen und Lieferscheinen für jeden Importeur kontrolliert werden müsste. Der administrative Aufwand wäre für Verwaltung und Käsehandel grösser als derjenige bei der Erhebung von Preiszuschlägen.

Aussenwirtschaftlich gesehen handelt es sich um eine Abkehr von der von uns bei Käse für unsere eigenen Exportmärkte stets vertretenen Linie. Diese bestand darin, mengenmässige Einfuhrbeschränkungen, die unsere Exporte hätten treffen können, zu vermeiden. Zudem ist zu beachten, dass Instrumente mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen international (GATT) am stärksten abgelehnt werden.

Wegen seiner direkten mengenmässigen Beeinflussung der Einfuhren kann gerade im Falle des Leistungssystems das Risiko von Gegenmassnahmen durch das Ausland und der Infragestellung des schweizerischen landwirtschaftlichen Sonderstatuts im GATT keineswegs ausgeschlossen werden. Durch eine gewisse Flexibilität bei der Auswahl der einzubeziehenden Sorten, des maximalen Leistungsschlüssels und in der Neugestaltung der Einfuhrzölle hätte man dieses Risiko allerdings mildern können.

### 243 Käseabkommen

Das Käseabkommen erfasst nur Halbhartkäse, nicht aber die Weichkäse, Hartkäse und Schmelzkäse. Ein Einschluss dieser Käsesorten ist wegen ihrer Besonderheiten unmöglich oder recht schwierig.

Ein Vorteil des Käseabkommens liegt darin, dass es in seinem Anwendungsbereich teilweise auch Käse der gebundenen Zollpositionen erfasst.

Da das Abkommen nur die Halbhartkäse erfasst, kann es nicht als eine vollwertige Lösungsvariante für das Gesamtproblem betrachtet werden. Erst die zukünftige Einfuhrentwicklung wird zeigen, ob es für die betreffenden Käse in der seit 1973 verbesserten Form eine genügende Teillösung darstellt oder ob zusätzlich zum Abkommen, dem rein preislich gesehen gewisse Grenzen gesetzt sind, noch Preiszuschläge notwendig sind.

## 244 Preiszuschläge

Die Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe fehlt und müsste noch geschaffen werden.

Die Variante Preiszuschläge ist an sich eine flexible Lösung, da der Bundesrat deren Höhe festsetzt. Anpassungen an die rasch wechselnden Preisverhältnisse sind kurzfristig möglich. Durch entsprechendes Ansetzen der Preiszuschläge kann die Einfuhr gesteuert werden.

Da die GATT-gebundenen Zollpositionen, solange sie nicht dekonsolidiert sind, nicht erfasst werden können (gleich wie im Falle von Zollerhöhungen), ist ein Ausweichen auf solche Positionen, insbesondere bei Halbhartkäsen, möglich, womit die Wirkung der Massnahme je nach Umständen rasch und in wesentlichem Ausmass abnimmt. Es wäre somit notwendig, bei nächster Gelegenheit zumindest eine teilweise Dekonsolidierung der gebundenen Käsesorten einzuleiten. Dabei müssten nach den GATT-Regeln unseren Partnern allerdings gleichwertige landwirtschaftliche Kompensationen angeboten werden können.

Die Erträge aus Preiszuschlägen könnten entweder für die Entlastung der Milchrechnung oder gezielt für die zusätzliche Verbilligung einheimischer Käsesorten auf dem Inlandmarkt verwendet werden; im letzten Falle entstünde somit für den schweizerischen Konsumenten gesamthaft gesehen keine Verteuerung bei Käse.

Die Durchführung wäre administrativ verhältnismässig einfach, immerhin aufwendiger als eine Zollerhöhung, aber mit weniger Umtrieben verbunden als beim Leistungssystem. Ferner wäre zu berücksichtigen, dass die zusätzliche Verbilligung der Inlandkäse dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten eine gewisse Mehrarbeit verursacht.

Die Höhe der Preiszuschläge müsste in der Praxis erprobt werden. Die weitere Importentwicklung würde über das angemessene Ausmass Aufschluss erteilen.

## 25 Gewählte Lösung

Nach Abwägen aller dargelegten Vor- und Nachteile der vier möglichen Lösungsvarianten sind wir zum Schluss gelangt, dass langfristig gesehen das heutige, auf festen Zöllen beruhende Einfuhrsystem für Käse durch ein Preiszuschlagssystem zu ergänzen ist.

Den stets wechselnden Verhältnissen kann nur ein bewegliches Schutzinstrument an der Grenze in genügendem Ausmass Rechnung tragen.

Wenn zudem die Einnahmen aus solchen Preiszuschlägen für die gezielte Verbilligung der inländischen Käse verwendet werden, kann die Abgabe an der Grenze mit gleichem Wirkungsgrad etwas kleiner gehalten werden, als dies bei festen Zöllen der Fall sein müsste. Ein solches Umlageverfahren ist auch aus konsumentenpolitischen Gründen erwünscht.

Bei den Konsultationen, die mit der Wirtschaft im Zusammenhang mit den gegen die Zunahme der Käseinfuhren in Aussicht zu nehmenden Massnahmen im zweiten Quartal 1973 durchgeführt wurden, konnte nicht nur viel Verständnis für den Gedanken eines Preiszuschlagssystems festgestellt werden, sondern dieses wurde teilweise zur Einführung direkt empfohlen.

Bekanntlich fordert die Landwirtschaft seit Jahren Massnahmen zur Eindämmung der Käseimporte. Konkret erfolgten solche Forderungen im Zusammenhang mit Preisbegehren der Landwirtschaft, sodann auch im Zusammenhang mit dem Erlass der Milchwirtschaftsbeschlüsse. Bereits im ersten Milchwirtschaftsbeschluss von 1959 wurde die Erhebung von Preiszuschlägen auf eingeführtem Rahm und Rahmpulver vorgesehen. Diese Massnahme wurde in den gleichnamigen Beschlüssen von 1962, 1966 und 1971 weitergeführt und auf andere Produkte ausgedehnt. So ist es heute grundsätzlich möglich, auf Speiseeis sowie auf Zubereitungen mit einem wesentlichen Gehalt an Fettstoffen bzw. Trockenmilch oder Rahmpulver Preiszuschläge zu erheben.

In all diesen Jahren wurde es hingegen von uns sowie den nichtlandwirtschaftlichen Kreisen abgelehnt, die gesetzliche Möglichkeit zur Erhebung von Preiszuschlägen auf importiertem Käse zu schaffen, so dass heute eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlt. Diese kann am einfachsten durch eine Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 geschaffen werden.

## **26 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

### **261 Allgemeines**

Das Vernehmlassungsverfahren fand in der Zeit vom 7. Januar 1974 bis Ende März 1974 statt. 22 Kantone und Halbkantone sowie 40 von 62 landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Organisationen und weiteren Stellen leisteten bis zum 8. April 1974 der Einladung zur Meinungsäusserung Folge. Vier Organisationen verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

Der Entwurf des Bundesbeschlusses über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 zur Erhebung von Preiszuschlägen auf eingeführtem Käse, den wir zur Vernehmlassung unterbreiten, entsprach, mit einer Ausnahme, unserer heutigen Vorlage.

### **262 Stellungnahmen**

#### *262.1 Kantone*

In ausnahmslos allen eingegangenen Stellungnahmen der Kantonsregierungen wird dem Vorschlag grundsätzlich zugestimmt, wonach die auf festen Zöllen beruhende Einfuhrregelung für Käse durch ein Preiszuschlagssystem zu ergänzen sei.

Als Begründung wird insbesondere angeführt, dass im Interesse der Sicherstellung der Landesversorgung in Zeiten gestörter Zufuhren und der Bewirtschaft-

tung des als Erholungsgebiet eine ständig grossere Bedeutung erlangenden Landwirtschaftsgebietes mit allen für die Öffentlichkeit tragbaren Massnahmen versucht werden müsse die für die Erreichung dieses Zieles notwendige Zahl existenzfähiger Bauernbetriebe zu erhalten. Aus natürlichen Gründen komme in der Schweiz der Milchwirtschaft und der Kaseproduktion grösste Bedeutung zu. Durch die beunruhigend steigenden Kasemporte wurden die Höhe der Basismilchmenge, der Milchgrundpreis und der Milchpreisrückbehalt negativ beeinflusst. Die Bauern könnten als Folge der steigenden Kasemporte die weitgehend gegebenen Produktionsmöglichkeiten nicht voll ausnutzen, obwohl sie in Zeiten der starken Teuerung unbedingt darauf angewiesen seien. Es sei daher jede Massnahme zu unterstützen, die die beschränkten Absatzmöglichkeiten unserer Landwirtschaft verbessern hilft, um so mehr als dadurch in der Regel auch die Aufwendungen des Bundes für Verwertungsmassnahmen reduziert werden könnten.

Der überwiegende Teil der Kantone erwartet, dass die Preiszuschläge in einer Weise angewendet werden, die es erlaubt die Kasemporte nach Menge und Preis auch tatsächlich unter Kontrolle zu bringen. Sieben Kantone wünschen, dass die vorgeschlagene Begrenzung der Preiszuschläge erweitert wird. Dabei wird vorwiegend verlangt, bei der Bemessung der höchstmöglichen Preiszuschlagshöhe statt vom Engrospreis der inländischen Sorten vom Produktionspreis, einschliesslich einer angemessenen Handelsmarge auszugehen. In Ausnahmefällen sollte sogar dieses Maximum überschritten werden können. Demgegenüber lehnt ein ausgesprochen städtischer Kanton eine solche Textänderung entschieden ab.

14 Kantone beantragen ausdrücklich, dass die Preiszuschläge auf sämtlichen Kasepositionen erhoben werden. Die Dekonsolidierung der vertraglichen Bindungen im Rahmen des GATT sollte deshalb unverzüglich vorbereitet und in die Wege geleitet werden. Ein Kanton stellt allerdings die Frage, ob die nach den GATT-Regeln den Partnern zu bietenden gleichwertigen landwirtschaftlichen Kompensationen sich nicht in einem andern Sektor derart nachteilig auswirken werden, dass dort wieder Schwierigkeiten auftreten würden.

Fünf Kantone vertreten die Auffassung, dass im Falle einer Ablehnung des Preiszuschlagssystems durch das Parlament oder in einer allfälligen Volksabstimmung ein Leistungssystem eingeführt werden sollte. Ein landwirtschaftlich orientierter Kanton sieht das Preiszuschlagssystem lediglich als Übergangslösung zu einem Leistungssystem.

Durchwegs positiv lauten die eingegangenen Stellungnahmen zum Vorschlag, den vollen Ertrag der Preiszuschläge zur Verbilligung einheimischer Weich- und Halbhartkase zu verwenden. Dies sei erforderlich im Interesse der Konsumenten und des Kasekonsums ganz allgemein. Es sei richtig, durch die Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für einheimische Kasesorten die Konsumenten möglichst wenig zu belasten. Einige Kantone weisen auch darauf hin, dass von der schweizerischen Milchwirtschaft verlangt werde die inländische Kaseproduktion in weit vermehrter Masse den veränderten Konsumgewohnheiten (erhöhte Fabrikation von Weich- und Halbhartkasesorten) anzupassen. Dies

sei jedoch langfristig nur möglich, wenn man mittels Preiszuschlägen auf den Importen dem inländischen Käsemarkt eine genügend grosse Stabilität verschaffe und so den Absatz einheimischer Weich- und Halbhartkäsesorten sicherstelle. In diesem Zusammenhang weist ein Kanton darauf hin, dass zur Verbesserung der Absatzmöglichkeiten schweizerischer Weich- und Halbhartkäse auch eine auf diese Sorten ausgerichtete Ausbildung der Käser eingeleitet werden sollte. Zudem sei die Forschung für die Schaffung neuer Käsesorten zu intensivieren. Nur auf diese Weise könnten die gewünschte Qualität und die notwendige Sortimentsbreite erreicht werden.

## 262.2 *Wirtschaftsorganisationen und weitere Stellen*

### 262.21 Grundsätzliche Bemerkungen

Einunddreissig Wirtschaftsorganisationen und weitere Stellen erklären sich mit der beantragten Ergänzung des Milchwirtschaftsbeschlusses grundsätzlich einverstanden. Dabei lässt sich jedoch vor allem die Haltung der Kreise rund um den Käsehandel am ehesten so wiedergeben, dass man sich mit einem System von Preiszuschlägen abfindet, indessen eine Reihe von Vorbehalten anbringt, namentlich was die Anwendung in der Praxis betrifft.

Vier Wirtschaftsorganisationen lehnen die Einführung von Preiszuschlägen entschieden ab. Eine Konsumentenorganisation und ein Arbeitnehmersverband lehnen das Preiszuschlagssystem ebenfalls ab, fordern jedoch ein Leistungssystem, bei welchem die Importe auf 18 bzw. 20 Prozent des schweizerischen Käsekonsums beschränkt würden. Der Verband schweizerischer Schachtelkäsefabriken sowie der Zentralverband der schweizerischen Fettindustrie erachten das Erheben von Preiszuschlägen als eine unzumutbare Lösung. Sie schlagen vor, mit der EWG Verhandlungen aufzunehmen, um grobe Wettbewerbsverzerrungen auf dem inländischen Käsemarkt zu beseitigen und bessere Exportmöglichkeiten für schweizerische Käse und Schmelzkäse zu schaffen. Dabei sei der schweizerische Importbutterbedarf vermehrt für diese Zielsetzung einzusetzen. Eine Grossverteilerorganisation beantragt, die Teilrevision des Milchwirtschaftsbeschlusses bis zur Beratung des Fünften Landwirtschaftsberichtes zurückzustellen.

*Namentlich die landwirtschaftlichen Berufs- und Vertriebsorganisationen sowie die Kreise der Käseproduktion* – gesamthaft 17 Organisationen – machen vor allem geltend, dass das schweizerische Käseaussehandelsregime (in seiner Konzeption ausschliesslich auf die Bedürfnisse eines «klassischen Käseexporteurs» ausgerichtet) angesichts der wachsenden Käseüberschüsse des Auslandes nicht mehr länger aufrecht erhalten werden könne. Die tiefpreisigen Angebote an Käse aus dem Ausland würden die Inlandprodukte in unzulässiger Weise konkurrenzieren.

Es sei davon auszugehen, dass rund ein Drittel des Endrohertrages der schweizerischen Landwirtschaft aus dem Milchertrag stammt, wobei weit über 50 Prozent der technisch verwerteten Milch der Käseproduktion zufließen. Aus einkommenspolitischen Gründen komme daher der Förderung des Käseabsatzes inländischer Provenienz zu möglichst kostendeckenden Preisen grösste Bedeutung

zu. Nach dem Gesetz der komparativen Kosten sei es auch im Hinblick auf die Milchrechnung vorteilhafter, aus der zu verwertenden Milch möglichst viel Käse zu produzieren und dafür preisgünstige Butter einzuführen. Die in jüngster Vergangenheit eingeleiteten Verbilligungsaktionen für Käse könnten auf die Dauer nicht beibehalten werden, weil sie die Milchrechnung zu stark belasten.

Die zunehmenden Käseimporte seien zu einem grossen Teil dafür verantwortlich, dass der Bund das Einkommen der Milchproduzenten (Basismenge und Milchpreis) vielfach nicht wirksam zu verbessern vermochte. Die Bauern empfänden es als ungerecht, dass einerseits die Basismilchmenge und der Milchgrundpreis ungenügend erhöht würden, andererseits aber die Käseimporte dauernd ungehemmt ansteigen dürfen.

Dem einheimischen Käse sollte auf dem Binnenmarkt ein möglichst hoher Marktanteil gesichert werden. Der im Inland erzielte Durchschnittserlös sei trotz teilweise massiver Verbilligungsaktionen höher als im Export. Auch mengenmässig stelle die Schweiz nach wie vor den wichtigsten Absatzmarkt dar, der in jeder Hinsicht eine umfassende Pflege und Aufmerksamkeit verdiene.

Ein stärkerer Schutz an der Grenze sei umso gerechtfertigter, zumal auch das Ausland den Marktzutritt von Importkäsen, insbesondere von preisgünstigen Erzeugnissen, mit verschiedenartigen Mitteln zu unterbinden oder doch auf ein Minimum zu beschränken wisse.

Im übrigen sei sich die schweizerische Milchwirtschaft bewusst, dass sie ihr eigenes Weich- und Halbhartkäseangebot noch wesentlich erweitern müsse, obwohl heute in der Schweiz schon über hundert verschiedene Käsesorten und Käsespezialitäten erzeugt würden. Die Qualität der schweizerischen Weich- und Halbhartkäsefabrikation lasse sich heute durchaus mit derjenigen der ausländischen Konkurrenz vergleichen.

*Verschiedene Konsumenten- und Frauenorganisationen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die Industrie und der Handel im allgemeinen, Grossvertriebsorganisationen sowie der direkt interessierte Käsehandel – gesamthaft 14 Wirtschaftsorganisationen* – nehmen in ihrer Meinungsäusserung eine Zwischenstellung ein. Sie befürworten zwar die vorgeschlagene Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses, doch stellen sie Bedingungen oder verlangen Einschränkungen bei der Anwendung des Preiszuschlagssystems, die in ihrer Tragweite entsprechend der oben aufgeführten Reihenfolge zunehmen. Während die betreffenden Konsumenten- und Frauenorganisationen die vorgeschlagene Lösung als akzeptablen Ausweg und als einen tauglichen Kompromiss zwischen Agrarbegehren und Konsumentenbelangen bezeichnen, geht der Importkäsehandel u. a. davon aus, dass im Moment keinerlei Anlass zur effektiven Inkraftsetzung von Preiszuschlägen bestehe. Im Jahre 1973 hätten die Käseimporte um 10 Prozent abgenommen, d. h. es sei beim Konsum keine weitere Verschlechterung des Verhältnisses zwischen einheimischer und eingeführter Ware eingetreten.

*Zwei Arbeitnehmerorganisationen, eine Konsumentenorganisation und der Verband der schweizerischen Waren- und Kaufhäuser* lehnen die Teilrevision des Milchwirtschaftsbeschlusses kategorisch ab. Wir geben hier deren Begründung

zusammen mit gewissen kritischen Meinungsäusserungen derjenigen Wirtschaftsorganisationen wieder, die bei ihrer Gesamtwürdigung eine Zwischenstellung eingenommen haben:

Es lasse sich mit den internationalen Bestrebungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte nicht gut vereinbaren, neue Importhindernisse aufzurichten. Dies gelte in erster Linie für Käse, der ein wichtiges und traditionelles Exportprodukt der schweizerischen Landwirtschaft darstelle. Eine aktive Aussenhandelspolitik im Bereich der Milchwirtschaft könne sich unmöglich in Einfuhrrestriktionen erschöpfen, umso mehr als sie sich als Bumerang erweisen könnte. Früher oder später seien Retorsionsmassnahmen des Auslandes zu befürchten. Im übrigen gehe der schweizerische Agrarschutz ohnehin schon weit, so dass Versuche, noch verbleibende liberale Bereiche zu bewirtschaften, abgelehnt werden müssten.

Die Preiszuschläge seien ein global wirkendes Instrument, das in keiner Weise eine Lösung für das bedeutende Problem des Ausgleichs der grossen innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede anzubieten vermöge. Dazu brauche es selektiv wirkende, gezielte Massnahmen. Direktzahlungen würden einen besseren Weg darstellen als immer höhergeschraubte Schutzmassnahmen gegenüber Importen. Überdies wäre es mit einem System von Direktzahlungen möglich, die Verkehrsmilchproduktion vermehrt an die Aufnahmefähigkeit des Marktes anzupassen. Die Basismilchmenge könnte stärker als Instrument der Produktionslenkung herangezogen werden und nicht in erster Linie als ein solches der Einkommensbildung.

Die Preiszuschläge würden letztlich zulasten der Konsumenten eine Verteuerung von Käse bringen, denn das Umlageverfahren zur Verbilligung von einheimischen Weich- und Halbhartkäsen bringe keinen vollwertigen Ausgleich. Es sei mehr oder weniger ein verhüllter Gewerbeschutz zugunsten schweizerischer Weichkäsefabrikanten, der wettbewerbspolitisch als fragwürdig bezeichnet werden müsse.

Das Recht des Konsumenten auf mannigfache Auswahl und auf ein qualitativ hochstehendes Sortiment zu vernünftigen Preisen werde durch die Einführung von Preiszuschlägen beschnitten oder zumindest erschwert. Es sei nicht anzunehmen, dass die Schweiz Spezialitäten wie Roquefort, Camembert, Brie usw. in gleichwertiger Qualität wie die spezialisierten Produzentenländer herstellen könnte. Im übrigen stimme das schweizerische Käseangebot mit der Nachfrage nicht überein, weder in bezug auf die Breite und Tiefe des Sortiments noch hinsichtlich der Qualität. Eine dieser Organisationen hält fest, dass erst dann über ein Preiszuschlagssystem diskutiert werden könne, wenn ein angemessenes einheimisches Sortiment zur Verfügung stehe.

Schliesslich wird noch darauf hingewiesen, dass Preiszuschläge weder mit dem Ziel der Teuerungskämpfung noch mit dem Prinzip der Spezialisierung und internationalen Arbeitsteilung in Einklang zu bringen seien. Dem Gesetz der komparativen Kosten zufolge sollte sich die einheimische Produktion auf jene Sorten ausrichten, welche die Schweiz mit möglichst geringen Zuschüssen aus

öffentlichen Mitteln fabrizieren und sowohl im In- und im Ausland vermarkten könne

## 262 22 Änderungsvorschläge zu Artikel 9 Absatz 1

Der Importkasehandel und eine Grossverteilerorganisation bemerken, dass im Beschlussesentwurf die Voraussetzungen für die Anwendung von Preiszuschlägen klar und eindeutig umschrieben werden mussten. In die vorgeschlagene Formulierung von Absatz 1 sei deshalb eine Erweiterung aufzunehmen, wonach festgehalten wird, dass Preiszuschläge erst dann erhoben werden sollen, *sobald sich das Verhältnis im Konsum zwischen einheimischen und ausländischen Käsen verschlechtert*. Dieser einseitigen Betrachtungsweise welche namentlich auch auf die finanziellen Belange der Milchrechnung keine Rücksicht nimmt können wir nicht folgen.

Der Importkasehandel, eine Grossverteilerorganisation und der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins verlangen dass Preiszuschläge nur dann erhoben werden dürfen, wenn der Absatz einheimischer Kase *von guter Qualität* gefährdet ist. Dazu halten wir lediglich fest, dass mit den vorgeschlagenen Grenzmassnahmen keinesfalls dem Absatz von qualitativ ungenügendem Schweizer Kase Vorschub geleistet werden soll. Andererseits sollte die neue Importregelung aber auch nicht zu dauernden Auseinandersetzungen über die Qualität Anlass geben.

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, der Importkasehandel und eine weitere Grossistenorganisation beantragen überdies, dass Preiszuschläge nur dann erhoben werden können wenn der Absatz einheimischer Kase durch die Einfuhr *gleichartiger* ausländischer Kasesorten erschwert wird. Die Variabilität der Kasesorten ist derart gross dass die Einfügung des Begriffes der Gleichartigkeit bei der Durchführung zu endlosen Diskussionen und damit praktisch zur Verunmöglichung des Systems führen musste.

Bezüglich der Frage der *Dekonsolidierung* der heute im Rahmen des GATT gebundenen Kasepositionen ergibt die Auswertung der Vernehmlassungen folgendes Bild. Alle landwirtschaftlichen Berufs- und Vertriebsorganisationen sowie die Kreise der einheimischen Kasefabrikation insgesamt 13 Organisationen – setzen ausdrücklich voraus dass die Preiszuschläge auf sämtlichen Kasepositionen erhoben werden können. Solange die gebundenen Positionen nicht dekonsolidiert seien, könne das System der Preiszuschläge nicht einwandfrei funktionieren (Möglichkeit des Ausweichens). Die Dekonsolidierung dürfe jedoch in keinem Fall auf Kosten der schweizerischen Kaseexporte erfolgen es sei im Gegenteil dafür zu sorgen, dass die Exportbedingungen für diejenigen typischen schweizerischen Kasesorten verbessert wurden auf welchen ausserst hohe Abschöpfungen und Grenzausgleichsabgaben erhoben wurden. Demgegenüber halten 15 Organisationen eine Dekonsolidierung für riskant und mahnen deshalb zur Vorsicht. Eine davon lehnt ein Dekonsolidierungsverfahren zum vornehmerem ab.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf den später folgenden Abschnitt 273

262.23 Änderungsvorschläge zu Artikel 9<sup>a</sup> Absatz 2

Die landwirtschaftlichen Kreise lehnen die im Bericht umschriebene Zielsetzung, mit dem Preiszuschlagssystem mindestens eine weitere Verschlechterung des Verhältnisses zwischen einheimischer und eingeführter Ware am schweizerischen Käsekonsum zu verhindern, ab. Die Käseimporte seien grundsätzlich so zu beschränken, dass den schweizerischen Milchproduzenten aus der Verwertung der Milchproduktion ein angemessenes Einkommen zugesichert werden könne. Sie beantragen daher, bei der Berechnung des Preiszuschlagsmaximums sei anstelle der Engrospreise inländischer Käse, welche seit Jahren durch Verbilligungen zulasten der Milchrechnung künstlich gesenkt würden, von den *Produktionspreisen, einschliesslich einer angemessenen Handelsmarge*, auszugehen. Zudem sollte diese Berechnungsweise nur *die Regel* sein; Ausnahmen über das Maximum hinaus wären somit denkbar. Der Schweizerische Bauernverband verlangt überdies, dass die Formulierung «unter Berücksichtigung der vorgesehenen Verbilligung aus Mitteln der an der Grenze erhobenen Preiszuschläge» gestrichen wird. – In Würdigung der Interessen aller Kreise gehen diese Forderungen zu weit und würden eine Gefährdung der Vorlage bedeuten.

Namentlich aus Handelskreisen wird eine Präzisierung der Begriffe «mittlerer Engrospreis» und «Einfuhrpreis franko Grenze» gefordert.

262.24 Änderungsvorschläge zu Artikel 9<sup>a</sup> Absatz 3

Zwei Organisationen des Unionskäsehandels wünschen, dass der Ertrag aus den Preiszuschlägen *auch* für die Verbilligung der im Inland abgesetzten *Hartkäse* zu verwenden sei. Wenigstens die Mittel, die aus Preiszuschlägen auf Hartkäse geäuft werden, sollten der Verbilligung einheimischer Hartkäse dienen. Demgegenüber empfiehlt eine Konsumentenorganisation, die Mittel aus Preiszuschlägen gezielt, auf bestimmte Käsesorten konzentriert, einzusetzen. Dadurch würden die verfügbaren Gelder nicht verzettelt und die Verbilligung schlage tatsächlich bis zum Endverbraucher durch.

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins würde eine flexiblere Formulierung von Absatz 3 vorziehen, etwa in dem Sinne, dass der Ertrag der Preiszuschläge zur *Senkung der Preise einheimischer Milchprodukte sowie zur Förderung ihres Absatzes*, vorab für die zusätzliche Verbilligung einheimischer Weich- und Halbhartkäse im Inland, zu verwenden sei.

Der Importkäsehandel beantragt schliesslich, eine Formulierung aufzunehmen, wonach keine Verbilligungsbeiträge für *schweizerische Imitationen* ausländischer Käse ausgerichtet würden. Die Verbilligung sei ausschliesslich auf typische und bereits existierende inländische Käsespezialitäten zu beschränken. – Nach unserer Auffassung sollen die Einnahmen aus Preiszuschlägen weder in der Milchrechnung untergehen noch in erster Linie auf die gesamte Konsummenge von Schweizer Käse verzettelt, sondern vorab zur Verbilligung der relativ kleinen Produktion von inländischem Weich- und Halbhartkäse eingesetzt werden.

## 262.25 Änderungsvorschläge zu Artikel 9<sup>a</sup> Absatz 4

Seitens des Schweizerischen Bauernverbandes wird vorgeschlagen, die Formulierung dahingehend zu ergänzen, dass wir das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit dem Vollzug beauftragen können. – Nach unserer Auffassung haben wir in dieser, in jeder Hinsicht wichtigen Frage den Entscheid zu treffen.

### 262.3 Die Empfehlung der Beratenden Kommission

In der Beratenden Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes sind die hauptsächlichsten Wirtschafts- und Konsumentenorganisationen vertreten. Es wurden deshalb im wesentlichen die gleichen Argumente angeführt, wie sie im vorangehenden Abschnitt 262.2 erwähnt sind. Die Kommission empfiehlt jedoch mehrheitlich eine Neuformulierung von Artikel 9<sup>a</sup> Absatz 3. Danach soll der Ertrag der Preiszuschläge zur zusätzlichen Verbilligung einheimischer Käse im Inland, vorab für Weich- und Halbhartkäse, verwendet werden.

## 263 Würdigung des Vernehmlassungsergebnisses

In Anbetracht der politischen und materiellen Bedeutung der Vorlage haben wir die im Vernehmlassungsverfahren geäußerten Meinungen recht ausführlich dargelegt. Wir haben jedoch darauf verzichtet, auf alle Argumente die Gegenargumente anzuführen. Sie finden sich weitgehend in den vorliegenden Darlegungen bzw. in den wiedergegebenen Vernehmlassungen der jeweiligen Gegenseite.

Gesamthaft kann festgestellt werden, dass ein Grossteil der befragten Kantone und Wirtschaftsorganisationen mit der vorgeschlagenen Teilrevision des Milchwirtschaftsbeschlusses zur Erhebung von Preiszuschlägen auf eingeführtem Käse grundsätzlich einverstanden ist. Hinsichtlich der praktischen Durchführung, der Voraussetzungen für die Anwendung sowie des Anwendungsbereiches des Preiszuschlagssystems ergeben sich hingegen zwischen den landwirtschaftlichen und insbesondere den Handelskreisen grössere Abweichungen. Einerseits werden Verschärfungen und andererseits Abschwächungen unseres Vernehmlassungsentwurfes verlangt. Es zeigt sich, dass unser Vorschlag eine allseits vertretbare Mittellösung darstellt, die den gegensätzlichen Interessen am ehesten Rechnung zu tragen vermag. Aus diesem Grunde wird dieser Text, abgesehen von einer Ausnahme, unverändert in Vorschlag gebracht.

Die Änderung betrifft Artikel 9<sup>a</sup> Absatz 3. In unserem Vernehmlassungsentwurf schlugen wir vor, den Ertrag der Preiszuschläge *ausschliesslich* zur zusätzlichen Verbilligung einheimischer Weich- und Halbhartkäse im Inland einzusetzen. Neu schlagen wir Ihnen nun vor, den Ertrag der Preiszuschläge zur zusätzlichen Verbilligung *einheimischer Käse* im Inland zu verwenden, *vorab* für Weich- und Halbhartkäse.

## 27 Erläuterung der Neuordnung

### 271 Kommentar zu den neuen Bestimmungen des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971

Der im Beschlussesentwurf neu vorgesehene *Artikel 9<sup>a</sup>*, eine Ergänzung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971, legt in *Absatz 1* die grundsätzliche Ermächtigung des Bundesrates zur Erhebung von Preiszuschlägen auf eingeführtem Käse fest.

In *Absatz 2* wird die Höhe der Preiszuschläge nach oben begrenzt. Die Preiszuschläge dürfen in keinem Fall höher sein als der Unterschied zwischen den Einfuhrpreisen franko Grenze zuzüglich Zollbelastung und den mittleren Engrospreisen vergleichbarer inländischer Sorten. Bei diesem Vergleich ist die vorgesehene Verbilligung aus Mitteln der an der Grenze erhobenen Preiszuschläge mitzuberechnen. Nach der Neuordnung steht es unserer Behörde zu, den Preiszuschlag festzulegen. In diesem Zusammenhang wird von uns bzw. der Verwaltung zu entscheiden sein, welche konkreten Einfuhr- oder Engrospreise inländischer Sorten dem Rechnungsgang zugrunde zu legen sind. Dabei wird nicht von Einzelfällen auszugehen sein, sondern grundsätzlich von vorherrschenden und marktbeeinflussenden Preisen. Im übrigen sind diese Fragen erst dann von praktischer Bedeutung, wenn verhältnismässig sehr hohe Preiszuschläge erhoben werden sollten.

Es ist ferner vorgesehen, dass die Preiszuschläge nach Zollpositionen oder nach Sorten abgestuft werden können. Die im Vernehmlassungsverfahren gestellte Forderung, wonach eine solche Abstufung in jedem Falle vorzunehmen sei, geht entschieden zu weit und würde unter Umständen völlig unnötige administrative Mehrbelastungen für die Zollorgane mit sich bringen.

Wie in Abschnitt 262.24 erwähnt, ist der Ertrag der Preiszuschläge nach dem Wortlaut von *Absatz 3* zur zusätzlichen Verbilligung einheimischer Käse auf dem schweizerischen Markt, vorab für Weich- und Halbhartkäse, zu verwenden. Mit diesem Umlageverfahren soll vor allem erreicht werden, dass für den Konsumenten durch die Einführung der Preiszuschläge auf Käse – gesamthaft gesehen – keine Verteuerung eintritt.

Nach *Absatz 4* ordnet der Bundesrat das Verfahren der Erhebung der Preiszuschläge. Diese Formulierung erlaubt uns, für die technische Abwicklung des Erhebens von Preiszuschlägen die zweckmässigste Lösung zu wählen. Es soll dabei eine Lösung angestrebt werden, die möglichst wenig administrative Umtriebe verursacht und damit die Importtätigkeit für Käse nicht unnötig erschwert.

*Artikel 10* des Entwurfes schreibt vor, dass die interessierten Kreise anzuhören sind, bevor der Bundesrat die Preiszuschläge einführt bzw. deren Höhe ändert. Diese Bestimmung ist im Hinblick auf die Bedeutung und die Auswirkungen dieser Massnahme erforderlich und entspricht der in solchen Fällen üblichen Praxis. Im übrigen ist das Anhören der interessierten Kreise bereits in Artikel 10 des geltenden Milchwirtschaftsbeschlusses für die Massnahmen zur Entlastung des Milchmarktes (Art. 5–9) vorgeschrieben.

## 272 Zielsetzung und Grundkonzeption bei der Anwendung des Preiszuschlagssystems

Bei der Anwendung des Preiszuschlagssystems ist davon auszugehen, dass der schweizerische Markt weiterhin in mengenmässiger und preislicher Hinsicht angemessen mit einheimischem und ausländischem Käse versorgt werden soll. Ferner soll auch dem ausländischen Sortenangebot ein angemessener Platz belassen werden. Überdies wird auf unsere Exportinteressen Rücksicht zu nehmen sein.

Im Rahmen dieser Voraussetzungen wird die Zielsetzung darin bestehen, *mindestens die weitere Erosion des Marktes, d. h. mindestens eine weitere Verschlechterung des Verhältnisses zwischen einheimischer und eingeführter Ware am schweizerischen Käsekonsum zu verhindern*. Es soll somit in erster Linie ein tragbares Verhältnis zwischen den Einfuhren und dem Inlandabsatz der einheimischen Käse angestrebt werden. Die Anwendung des Preiszuschlagssystems wird demnach weniger im Sinne einer eigentlichen Bewirtschaftungsmassnahme, sondern vielmehr im Sinne eines ergänzenden Lenkungsinstrumentes erfolgen.

Es ist auch festzuhalten, dass das von uns vorgeschlagene Preiszuschlagssystem nicht nach den gleichen Grundsätzen aufgebaut ist wie ein Abschöpfungssystem (z. B. im Sinne der EWG-Marktordnungen), das nicht nur die volle Preisdifferenz zwischen dem eingeführten und dem inländischen Produkt abschöpft, sondern den ausländischen Käse noch zusätzlich über das einheimische Preisniveau hinaufschleust. Vielmehr werden die Preiszuschläge sowie die entsprechende zusätzliche Verbilligung einheimischer Sorten gesamthaft *allerhöchstens* zu einer Preisangleichung zwischen dem inländischen und dem importierten Produkt führen.

Andererseits soll das Preiszuschlagssystem aber tatsächlich als ein *bewegliches Instrument* eingesetzt werden. Es soll nicht eingeführt werden, um dann – unbekümmert um veränderte Verhältnisse – starr an einer bestimmten Preiszuschlagshöhe festzuhalten. Dies käme nämlich praktisch einer Zolllösung gleich, die erfahrungsgemäss den dynamischen Verhältnissen auf dem Käsemarkt nicht zu genügen vermag. Es ist aber auch nicht vorgesehen, von diesem Lenkungssystem in zu kurzfristigen Intervallen Gebrauch zu machen.

Mit der Einführung des Preiszuschlagssystems wird – langfristig gesehen – eine vernünftige Zwischenlösung zwischen flexibel gehaltenen Preiszuschlägen mit entsprechender zusätzlicher Verbilligung einheimischer Käsesorten einerseits und sonstigen Inlandverbilligungen der inländischen Käse andererseits anzustreben sein. Auch nach Einführung des Preiszuschlagssystems ist somit weiterhin im Inland mit Verbilligungen, welche die Milchrechnung belasten, zu rechnen.

## 273 Anwendungsbereich des Preiszuschlagssystems

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig für eine Reihe von Zollpositionen bzw. Käsesorten die Voraussetzungen für die Einführung von Preiszuschlägen nicht oder nur bedingt vorhanden sind.

Es handelt sich dabei in erster Linie einmal um die *GATT-gebundenen Zollpositionen* (vgl. Tab. 9). Bei diesen Zollpositionen, unter denen ungefähr ein Viertel der Einfuhren getätigt werden, wird die Einführung von Preiszuschlägen nicht möglich sein, ohne vorerst die vertraglichen Bindungen zu lösen. Wir haben deshalb das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement grundsätzlich ermächtigt, auf den nächstmöglichen Termin die Dekonsolidierung der betreffenden Käsepositionen anzumelden. Vor Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen wird uns jedoch ein Bericht zu unterbreiten sein, der sich über die Möglichkeiten von Kompensationsleistungen ausspricht. In diesem Zusammenhang wird gegenwärtig verwaltungsintern auch abgeklärt, bei welchen Positionen oder Käsesorten eine Dekonsolidierung notwendig und ratsam erscheint. Die Verhältnisse hinsichtlich des Umfangs und der Dynamik der Einfuhren sowie auch bezüglich der Gefahr einer möglichen Umgehung des Preiszuschlagssystems sind je nach Position und Käsesorte sehr unterschiedlich.

Zu beachten ist auch, dass Halbhartkäse aus den Positionen 0404.22, 24, 26 (gebunden) und 28 (ungebunden) unter die zwischenstaatlichen Käseabkommen fallen. Obschon diese die Preisdifferenzen schon beachtlich reduziert haben, könnte es je nach der Entwicklung der Lage erforderlich werden, die Differenz durch Preiszuschläge noch mehr zu verkleinern. Inwiefern sich die Weiterführung des Käseabkommens mit der Erhebung von Preiszuschlägen vereinbaren lässt, kann im jetzigen Moment noch nicht beurteilt werden.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Möglichkeit für die Einführung von Preiszuschlägen grundsätzlich für die Zollpositionen 0404.14 (andere Weichkäse), 0404.30 (Schmelzkäse) sowie die Hartkäsesorten der Zolltarifnummer 0404.28 gegeben ist. Für alle andern Positionen ist dies heute nicht oder nicht ohne weiteres der Fall.

## **28 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Unseren bisherigen Darlegungen kann entnommen werden, dass die Verdrängung einheimischer Käsesorten durch Importe auf dem schweizerischen Markt vor allem mittels hoher Verbilligungen in den Jahren 1968 und 1973 aufgehalten werden konnte. Dies stellt jedoch grundsätzlich keine Lösung des Problems dar, führt es doch zu einer Belastung der Milchrechnung, die im Hinblick auf die Finanzlage des Bundes als untragbar bezeichnet werden muss.

Wir sind daher der Auffassung, dass – langfristig gesehen – das Ziel eines harmonischen Wachstums der Einfuhren und des Inlandabsatzes schweizerischer Käse nicht ausschliesslich auf Kosten der Milchrechnung angestrebt werden soll, sondern in Verbindung mit einem allseitig tragbaren, verbesserten Schutz an der Grenze. Durch das Erheben von Preiszuschlägen sollen für den Bund Mittel beschafft werden, die neben Verbilligungen, welche auch künftig die Milchrechnung belasten werden, zur zusätzlichen Senkung der Verkaufspreise einheimischer Käsesorten auf dem schweizerischen Markt einzusetzen sind. Da heute weder die Höhe der Preiszuschläge noch die Höhe der zukünftigen Einfuhren bekannt sind

und da zudem auch die Preiszuschläge in einem gewissen Grade beweglich sein werden, kann zur Zeit über die Höhe der zusätzlichen Einnahmen keine konkrete Angabe gemacht werden. Immerhin wird die Milchrechnung dadurch tendenziell eine gewisse Entlastung erfahren.

Die Einführung der Neuordnung wird keine personellen Auswirkungen haben. Sie lässt sich mit dem bisherigen Personalbestand durchführen.

### **3 Erhöhung der Freimenge für Betriebe des Berggebietes und der voralpinen Hügelzone**

#### **31 Bisherige Regelung**

Nach Artikel 4 Absatz 2 des geltenden Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 wird den Milchproduzenten auf einer Menge von 8 000 kg in Verkehr gebrachter Milch der Sicherstellungsbetrag nach Ende der Abrechnungsperiode zurückerstattet. Daraus ergibt sich eine differenzierte Beteiligung der Verkehrsmilchproduzenten an den Verwertungsverlusten, d. h. eine gewisse Differenzierung des Milcherlöses nach der Grösse der Ablieferungen. Diese Regelung wurde mit dem Milchwirtschaftsbeschluss 1962 eingeführt und seither in den späteren Beschlüssen unverändert übernommen.

Jedem Milchproduzenten wird somit eine Grundmenge von 8 000 kg eingeräumt, auf der letztlich kein Verlustanteil erhoben wird (Freimenge). Bis zur Höhe dieser Freimenge kann demnach jeder Milchproduzent den vollen Grundpreis erzielen; erst für die weiteren Ablieferungen wird er an der Deckung der Verluste aus der Verwertung von Milchprodukten beteiligt. Damit wird automatisch eine gewisse Besserstellung der kleinen Betriebe bewirkt.

#### **32 Mangel der geltenden Regelung**

Mit der Verlustbeteiligung der Milchproduzenten wird eine produktionslenkende Wirkung angestrebt. Eine Produktionslenkung über den Preis ist jedoch vor allem in Betrieben zu erwarten, welche auch tatsächlich die Möglichkeit haben, auf andere Betriebszweige – vor allem Ackerbau und Viehmast – umzustellen. Werden auch Betriebe ohne Umstellungsmöglichkeiten am Verlust beteiligt, so hat dies für sie in der Regel lediglich eine Einkommensschmälerung zur Folge. Dies ist um so problematischer, als gerade bei diesen Produzenten eine Vielzahl hinsichtlich ihres Einkommens ohnehin weit unter dem Durchschnitt liegt. Es fehlte denn auch im Laufe der Jahre nicht an Vorstössen zur Erhöhung der Freimenge, die aber im Parlament keine Mehrheit fanden.

In den agrarpolitischen Diskussionen der letzten Monate wurde vielfach erneut auf diese Zusammenhänge aufmerksam gemacht und eine Änderung des bestehenden Zustandes verlangt. Zudem wurden in der März-Session 1974 die Motionen Dürr und Krauchthaler eingereicht, die eine generelle Erhöhung der Freimenge auf 20 000 kg fordern.

### 33 Lösungsmöglichkeit

Eine Produktionsumstellung ist in kleineren Betrieben und namentlich solchen im Berggebiet praktisch nicht möglich oder auf jeden Fall unwirtschaftlich. Trotz aller Förderungsmassnahmen zugunsten des Berggebietes und teilweise der voralpinen Hügelzone ist deren wirtschaftliche Lage wesentlich ungünstiger als im Talgebiet. Es erscheint deshalb wünschenswert, diese Betriebe durch eine Erhöhung der Freimenge in vertretbarem Rahmen zu begünstigen. Andererseits ist jedoch festzuhalten, dass eine allzu weitgehende und zu viele Betriebe begünstigende Erhöhung der Freimenge zu einer entsprechend starken Mehrbelastung der mittleren und grösseren Betriebe und des Bundes führen würde. Ein erster Schritt sollte aber heute doch gemacht werden, und es sind bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 die Auswirkungen zu überprüfen. Wir vertreten die Auffassung, dass im Moment eine Erhöhung der Freimenge auf die Betriebe des Berggebietes nach Viehwirtschaftskataster und der voralpinen Hügelzone beschränkt werden sollte. Diese Massnahme betrifft die gleichen Betriebe, welche auch nach dem zur Zeit in Revision stehenden Bundesgesetz über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone begünstigt werden. Somit können die ausgewiesenen Einkommensunterschiede zwischen Berg- und Talgebiet auch durch diese Massnahme noch vermehrt gemildert werden. Die Frage, ob auch die Produzenten in reinen Graswirtschaftsgebieten auf diese Weise begünstigt werden sollten, wird für den Milchwirtschaftsbeschluss 1977 geprüft werden.

Mit einer Freimenge von höchstens 20 000 kg könnten Betriebe mit bis zu sieben oder acht Kühen und damit ein grosser Teil der Bauern im Berggebiet und der voralpinen Hügelzone von einer Verlustbeteiligung an der Milchrechnung völlig entlastet werden und den vollen Milchgrundpreis lösen. Im Abrechnungsjahr 1972/73 hätte diese Entlastung rund 2,1 Rappen je Kilo abgelieferte Milch ausgemacht; bei einem Betrieb mit mehr als 20 000 kg Verkehrsmilch hätte sich somit ein Mehrverdienst von rund 250 Franken pro Jahr ergeben.

Da der im Milchwirtschaftsbeschluss vorgesehene Mechanismus der Verlustbeteiligung der Milchproduzenten durch diese Neuregelung grundsätzlich nicht geändert werden soll, müssten die Bauern im Talgebiet bei der Verlustbeteiligung etwas mehr herangezogen werden, wobei das Maximum bezüglich der allgemeinen Verlustbeteiligung weiterhin 2 Rappen je Kilo sicherstellungspflichtige Verkehrsmilch betragen würde (Art. 3 Abs. 4 MWB). Dazu können bekanntlich noch Zuschläge wegen Überschreitung der Basismenge und allfälliger Ausmerzaktionen kommen.

### 34 Vernehmlassungsverfahren

Wir haben diese Frage den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen zur Stellungnahme nicht vorgelegt. Unser Antrag hat sich – wie erwähnt – aus den agrarpolitischen Diskussionen der letzten Monate aufgedrängt.

Die Beratende Kommission stimmte der Vorlage mit grosser Mehrheit zu.

### **35 Kommentar zur neuen Bestimmung im Milchwirtschaftsbeschluss 1971**

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung sollen wir lediglich ermächtigt werden, die Freimenge für Betriebe des Berggebietes und der voralpinen Hügelizeone im Maximum auf 20 000 kg zu erhöhen. Wir wählten diese Ermächtigungsformel, weil die Auswirkungen dieser Massnahme noch nicht bis in alle Einzelheiten überprüft werden konnten.

### **36 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Wenn die Freimenge für das Berggebiet und die voralpine Hügelizeone von 8 000 kg auf das Maximum von 20 000 kg erhöht würde, so entstünde dadurch eine Entlastung der Milchproduzenten in diesen Gebieten von gesamthaft schätzungsweise 4 bis 6 Millionen Franken. In diesem Umfange müssten künftig die Milchproduzenten der übrigen Gebiete vermehrt für die Verlustbeteiligung herangezogen werden. Sobald jedoch das Maximum von 2 Rappen je Kilo sicherstellungspflichtige Verkehrsmilch (Art. 3 Abs. 4 MWB) erreicht wäre, ergäbe sich eine zusätzliche Belastung des Bundes.

Diese Massnahme wird keine personellen Auswirkungen zur Folge haben.

## **4 Verfassungsmässigkeit**

Die beiden vorgeschlagenen Ergänzungen des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 stützen sich auf Artikel 31<sup>bis</sup> Absatz 3 Buchstabe *b* der Bundesverfassung. Danach ist der Bund befugt, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass beide Ergänzungen auf die gleichen Verfassungsbestimmungen abgestützt sind wie der Milchwirtschaftsbeschluss 1971.

## **5 Zur Frage einer Revision des Milchbeschlusses**

### **51 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfes**

Der Beschluss der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29. September 1953 (AS 1953 1109, 1965 429, 1971 1597) enthält im sechsten Abschnitt verschiedene Bestimmungen über den zweckmässigen und kostensparenden Konsummilchvertrieb.

Nachdem bereits mit Bundesgesetz vom 25. Juni 1971 (AS 1971 1597) die Artikel 23 und 25 aufgehoben und Artikel 21<sup>bis</sup> Absatz 1 abgeändert worden waren, erachtete es das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement als zweck-

mässig, gleichzeitig mit der Ergänzung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 auch die Streichung der restlichen Bestimmungen des sechsten Abschnittes vorzuschlagen. Aus diesem Grunde stellte es den Kantonsregierungen und Wirtschaftsverbänden am 7. Januar 1974 neben der Vorlage für die Einführung von Preiszuschlägen auf importiertem Käse auch einen Entwurf für die Änderung des Milchbeschlusses zur Vernehmlassung zu. Im einzelnen sah der Entwurf die Aufhebung der Artikel 21 (Bewilligungspflicht für den Verkauf von Offemilch und die Hauszustellung von Pastmilch), 21<sup>bis</sup> (besondere Regelung für Pastmilch: Bezugsvorschriften, Möglichkeit der Festsetzung von Mindestpreisen für Pastmilch, Bewilligungspflicht für Pastmilchanlagen), 22 (Verfahren für die Behandlung von Gesuchen) und 24 (Möglichkeit der Anordnung von Quartiereinteilungen für die Milchezustellung) sowie die Änderung bzw. Streichung von einigen anderen, mehr administrativ wichtigen Vorschriften des Milchbeschlusses vor.

## 52 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Acht Kantone und ein grosser Teil der Wirtschaftsorganisationen stimmen der beantragten Änderung des Milchbeschlusses vollumfänglich zu. Zwölf Stände und einzelne Verbände können sich nur mit einer teilweisen Streichung des sechsten Abschnittes einverstanden erklären; die meisten von ihnen fordern die Beibehaltung aller oder einzelner Bestimmungen des Artikels 21<sup>bis</sup>. Zwei Kantone sowie die Spitzenverbände der Land- und Milchwirtschaft sprechen sich gegen die Streichung der Vorschriften über den Konsummilchvertrieb aus. Letztere machen insbesondere geltend, dass die Quartiereinteilung in Verbindung mit der Bewilligungspflicht wesentlich zur Aufrechterhaltung des Hauszustelldienstes beitrage. Dieser bestehe noch an vielen Orten und sei eine wesentliche Stütze des Konsummilchabsatzes. Es müsse alles unterlassen werden, was die Hauszustellung und damit den Milchkonsum beeinträchtigen könne. Von einer Aufhebung der Artikel 21, 22 und 24 sei deshalb abzusehen. Die besonderen Bestimmungen über die Pastmilch in Artikel 21<sup>bis</sup> seien ebenfalls beizubehalten. Die Absätze 2 (Pastmilchbezug) und 4 (Pastmilchherstellung) dieses Artikels seien notwendig, damit der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten und dessen Sektionen den Verpflichtungen zur Sicherstellung einer kostensparenden Konsummilchversorgung und einer zweckmässigen Milchverwertung nachkommen können. Artikel 21<sup>bis</sup> Absatz 3, der die Festsetzung von Mindestpreisen für Pastmilch ermöglicht, dürfe nicht aufgehoben werden, auch wenn von dieser Ermächtigung bisher kein Gebrauch gemacht worden sei. Schon die blosser Möglichkeit der Intervention halte auch in Zukunft viele Verkäufer ab, stark verbilligte Pastmilch dauernd als Lockvogel zu verwenden.

## 53 Die Empfehlung der Beratenden Kommission

Die Beratende Kommission stimmte mit kleiner Mehrheit der Beibehaltung der bisherigen, im sechsten Abschnitt des Milchbeschlusses enthaltenen Bestimmungen über den zweckmässigen und kostensparenden Konsummilchvertrieb zu.

Demgegenüber sprach sich eine starke Minderheit für eine vollständige Streichung dieser Vorschriften aus.

## 54 Schlussfolgerung

In Anbetracht der starken Opposition der Land- und Milchwirtschaft sowie verschiedener Kantone verzichten wir im Moment darauf, Ihnen eine Revision des Milchbeschlusses vorzuschlagen, zumal die Handhabung der genannten Vorschriften die Verwaltung nicht stark belastet. Wir sind jedoch nach wie vor der Auffassung, dass der sechste Abschnitt des Milchbeschlusses in einem späteren, geeigneten Zeitpunkt gestrichen werden sollte.

## 6 Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen die Annahme des vorliegenden Entwurfes zur Änderung des Bundesbeschlusses über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1971).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 22. Mai 1974

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Brugger**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

3629

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
**über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle**  
**Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft**  
**(Milchwirtschaftsbeschluss 1971)**  
**Änderung vom**

*Die Bundesversammlung*  
*der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 22. Mai 1974<sup>1)</sup>,  
*beschliesst*

I

Der Bundesbeschluss vom 25. Juni 1971<sup>2)</sup> über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss 1971) wird wie folgt geändert:

*Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

2<sup>bis</sup> Der Bundesrat kann die Freimenge für Produzenten im Berggebiet nach dem Viehwirtschaftskataster und in der voralpinen Hügelzone bis höchstens 20 000 kg erhöhen.

*Art. 9<sup>a</sup> (neu)*

*Preiszuschläge auf eingeführtem Käse*

<sup>1</sup> Sofern der Absatz einheimischer Käse zu angemessenen Preisen im Sinne des Landwirtschaftsgesetzes<sup>3)</sup> durch die Einfuhr ausländischer Käsesorten erschwert wird, kann der Bundesrat auf eingeführtem Käse Preiszuschläge erheben.

<sup>2</sup> Die Preiszuschläge können nach Zollpositionen und nach Sorten abgestuft werden und dürfen nicht höher sein als der Unterschied zwischen den Einfuhr-

<sup>1)</sup> BBl 1974 1811

<sup>2)</sup> AS 1971 1550

<sup>3)</sup> AS 1953 1073

preisen, franko Grenze verzollt, und den mittleren Engrospreisen vergleichbarer inländischer Sorten unter Berücksichtigung der vorgesehenen Verbilligung aus Mitteln der an der Grenze erhobenen Preiszuschläge.

<sup>3</sup> Der Ertrag dieser Preiszuschläge ist zur zusätzlichen Verbilligung einheimischer Käse im Inland zu verwenden, vorab für Weich- und Halbhartkäse.

<sup>4</sup> Der Bundesrat ordnet das Verfahren der Erhebung der Preiszuschläge.

### *Art. 10*

#### *Anhören der interessierten Kreise*

Die interessierten Kreise sind anzuhören, bevor der Bundesrat nach den Artikeln 5–9<sup>a</sup> entscheidet.

## II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 (Vom 22. Mai 1974)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.06.1974
Date	
Data	
Seite	1811-1859
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 074

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.