

Bundesblatt

109. Jahrgang

Bern, den 21. Februar 1957

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Pettizeile oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

7303

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953

(Vom 5. Februar 1957)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit eine Botschaft über den Abschnitt «Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 zu unterbreiten.

Einleitung

Am 29. September 1953 hatte die Bundesversammlung den Beschluss über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) als eine der Ausführungsverordnungen zum Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 erlassen. Dabei wurde der Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» nur provisorisch mit einer Gültigkeitsdauer bis 31. Dezember 1955 in Kraft gesetzt. Dieser Vorbehalt stand mit den in der nationalrätlichen Kommission, in der Bundesversammlung und auch immer wieder in der Öffentlichkeit gegenüber der Schweizerischen Käseunion AG (hiernach Käseunion genannt) vorgebrachten Kritiken im Zusammenhang. Diese bezogen sich insbesondere auf das unbewegliche System der den Mitgliedfirmen zustehenden Beteiligungsquoten, die restriktiven Bedingungen für den Eintritt neuer Käsehandelsfirmen in die Käseunion und die ungenügend abgeklärten Verhältnisse über die Kompetenzen des Bundes zu Eingriffen in die Tätigkeit der Käseunion als Institution des privaten Rechtes.

Um dem Bundesrat die nötige Zeit zur Abklärung namentlich dieser Punkte einzuräumen, ohne das Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes und des Milchbeschlusses hinausschieben zu müssen, ist der genannte Abschnitt nur provisorisch in Kraft gesetzt worden. Gleichzeitig wurde vom Nationalrat ein Postulat folgenden Inhalts angenommen:

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

1. über die Tätigkeit der Schweizerischen Käseunion AG,
2. über die Möglichkeit, die bisherige Quotenordnung der Schweizerischen Käseunion AG periodisch an die wechselnden Verhältnisse anzupassen und den Eintritt neuer Käsehandelsfirmen zu erleichtern, ohne dadurch die Milchverwertung zu den vom Bundesrat festgesetzten Preisen irgendwie zu stören,
3. über die Zweckmässigkeit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft, die die bisherigen Funktionen der Schweizerischen Käseunion AG zu übernehmen hätte.

Noch vor Inkrafttreten des Milchbeschlusses hat der Bundesrat eine Expertenkommission zur Erstattung des verlangten Gutachtens ernannt und zwar in folgender Zusammensetzung:

Prof. Dr. H. Bachmann, St. Gallen, Präsident,
 Prof. Dr. H. Matti, Bern,
 Direktor P. Nerfin, Lausanne,
 Dr. A. Ramstein, Bern,
 Ständerat Dr. h. c. E. Speiser, Baden.

Die Experten wurden beauftragt, im Sinne des oben im Wortlaut wiedergegebenen Postulates ein umfassendes Gutachten zuhanden des Bundesrates zu erstellen; dieses ist anfangs Dezember 1954 abgeliefert worden. Am 8. März 1955, d. h. nach dem Amtsantritt des neuen Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, nahm der Bundesrat vom Gutachten Kenntnis. Anschliessend erhielten die direkt Beteiligten Gelegenheit, sich zu den Feststellungen und Schlussfolgerungen des Gutachtens zu äussern. Die schriftliche Stellungnahme der Käseunion ging dem Bundesrat Ende April 1955 zu. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten war die Expertenkommission ersucht worden, sich auch zur Vernehmlassung der Käseunion zu äussern, was gegen Ende Juli 1955 in Form eines Ergänzungsgutachtens geschah. Zu diesem gab die Käseunion am 15. September 1955 dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ihre schriftlichen Bemerkungen bekannt. Die Gutachten und Vernehmlassungen sind seinerzeit veröffentlicht worden.

Aus den in den beiden Botschaften vom 15. November 1955 und vom 16. November 1956 betreffend Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Bestimmungen über die Käsemarktordnung dargelegten Gründen hat es sich als notwendig erwiesen, die seinerzeitige provisorische Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Käsemarktordnung unter zwei Malen zu verlängern, letztmals bis zum 31. Dezember 1957. Auf Grund der einlässlichen Prüfung der Angelegenheit und nachdem sowohl die verschiedenen interessierten Abteilungen der Bundesverwaltung der Fachausschuss Milch und die beratende Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes, als auch die direkt Beteiligten zum Worte gekommen sind, erstatten wir Ihnen nunmehr folgenden Bericht:

I. Rückblick auf die Entwicklung der Käsemarktordnung

1. Die milchwirtschaftlichen Marktverhältnisse vor Ausbruch des ersten Weltkrieges

Bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges konnten sich die staatlichen Massnahmen zugunsten des Absatzes von Milch und Milchprodukten zur Hauptsache auf den Abschluss von Handelsverträgen und auf den Ausbau des Zollschutzes beschränken. Der internationale Warenaustausch war unbehindert, und es bestanden ausgeglichene Valuta- und Konkurrenzverhältnisse. Der Produzentemilchpreis hing stark vom Käseexport ab, und es konnte nicht verhütet werden, dass sich dabei auftretende Schwierigkeiten auch auf den Preis der zum Konsum und zur Buttereier bestimmten Milch übertragen. Der Milchkäufer (Käser) war beim Abschluss des Milchkaufvertrages noch im Ungewissen über den späteren Erlös, und auch der Exporteur hatte beim Einkauf einer Halbjahreskäseproduktion keinen Überblick über die zukünftigen Weltmarktpreise. So war der auszahlende Milchpreis im wesentlichen von den effektiven Verwertungsmöglichkeiten des Käses abhängig. In der Regel wurde dem Produzenten erst nach den Käseverkäufen ein Milchpreis nach Massgabe der Ausbeute von ungefähr einem Zwölftel des Käsepreises ausgerichtet. Somit trug praktisch der Produzent das Preisrisiko. Lediglich die Konkurrenz, welche zwischen den Käsern beim Milchkauf herrschte, vermochte eine Verbesserung des Produzentemilchpreises zu bewirken.

Schon im Jahre 1896 hatte sich die Mehrzahl der Exportfirmen in der Absicht, dem gegenseitigen, erbitterten Existenzkampf ein Ende zu bereiten, zum Verband Schweizerischer Käseexporteure (VSKE) zusammengeschlossen. Im Jahre 1909 entstand unter den Mitgliedern – zur Ausschaltung von Preisunterbietungen – zuerst ein Verkaufskartell, wobei die Preise und Konditionen genau festgelegt wurden. Ein noch engerer Zusammenschluss erfolgte mit der Gründung eines Einkaufskartells im Jahre 1911, um gegenüber den Käsefabrikanten in preislicher Hinsicht eine einheitliche Front zu bilden.

Ungefähr in derselben Periode, da sich der Käseexorthandel organisierte, setzte auch der Zusammenschluss örtlicher Milch- und Käsereigenossenschaften in regionale Milchproduzentenverbände ein. Diese gründeten unter sich 1907 den Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten. Die Bestrebungen der Käseexporteure hatten im Lager der Milchproduzenten grosse Beunruhigung hervorgerufen, und als Abwehrmassnahme gegen die Schaffung eines Einkaufskartells fassten die Milchproduzenten den Beschluss, sich selbst in das Käsehandelsgeschäft einzuschalten. Sie gründeten zu diesem Zwecke im August 1911 die Schweizerische Exportgesellschaft für Emmentalerkäse (die heutige Emmental AG). Diesem Unternehmen wurden folgende Aufgaben übertragen:

- a. Den Produzenten eine direkte Orientierung über die jeweilige Weltmarktlage für Emmentalerkäse zu vermitteln;
- b. durch eine höhere Preislage beim Käseeinkauf den Milchpreis in für sie günstigem Sinne zu beeinflussen und

c. einen Teil der Gewinne, die im Käsehandel zu erzielen waren, direkt den Produzenten zuzuführen.

Der Käsehandel erblickte in der Emmental AG einen starken Konkurrenzfaktor und sagte deshalb dem neuen Unternehmen von Anbeginn den Kampf an. Verkaufs- und Einkaufskartell wurden aufgehoben, um die einzelnen Firmen in ihren Dispositionen nicht zu behindern. Dank ihrer jahrzehntealten Geschäftspraxis, ihrer persönlichen Beziehungen mit dem Ausland und unter Hintansetzung momentaner Gewinnansprüche gelang es den Firmen, das junge Unternehmen der Produzenten zeitweise in eine kritische Lage zu versetzen.

Die bei Kriegsausbruch 1914 im Käsehandel vorhanden gewesenen Spannungen sind in der Folge durch eine alle Beteiligten umfassend straffere Organisation behoben worden.

2. Entstehung und Entwicklung der Käsemarktordnung

Bei Kriegsausbruch im Jahre 1914 waren wohl ziemlich grosse Käsevorräte auf Lager; aber trotzdem wurde aus Gründen der Landesversorgung bereits mit Wirkung ab 1. August die Ausfuhr verboten. Zu der in den Kellern der Handelsfirmen lagernden Ware kam noch die sich in den Käsereien befindliche Sommerproduktion. Für die Exportfirmen fiel zudem erschwerend ins Gewicht, dass sie infolge der kriegsbedingten Moratorien ihre ausländischen Guthaben nicht hereinbringen konnten und eine finanzielle Bedrängnis nicht überall vermeidbar war. Man befürchtete für die schweizerische Milchwirtschaft eine kritische Lage, und so traten die führenden Persönlichkeiten der Milchproduzenten und des Käsehandels unter dem Vorsitz des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes zur Besprechung der sich aufdrängenden Massnahmen zusammen.

Am 22. August 1914 fand unter Führung und Mitwirkung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und des Schweizerischer Bauernverbandes die Gründung der Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen statt, welche sämtliche Käseexportunternehmen, einschliesslich die Emmental AG, vereinigte. Der Zweck dieser Genossenschaft wurde in den Statuten wie folgt umschrieben:

Sie verfolgt das Ziel, die Käseproduktion der Schweiz im In- und Ausland zu einem Preise zu verwerten, welcher dem Handel einen angemessenen Verdienst, dem Käser eine gesicherte Existenz und dem Landwirt einen den Produktionskosten der Milch entsprechenden Preis sichert. Sie wird durch den Einkaufspreis des Käses auch zu verhindern suchen, dass die mittleren Milchpreise diejenigen normalen Produktionskosten übersteigen, die sich bei landesüblichem, rationellem Betrieb und mittleren Güterpreisen ergeben, damit die Konsumenten nicht in unbilliger Weise belastet werden.

Die Dauer der Genossenschaft war zunächst bis zum 31. August 1915 befristet. Die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den folgenden Jahren überzeugten das Volkswirtschaftsdepartement, wie auch die Mitglieder der

Genossenschaft von der Notwendigkeit eines Fortbestandes der Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen. Bereits 1915 war in deren Statuten die «Dauer» allgemeiner umschrieben worden.

Um spekulative Preissteigerungen zu vermeiden und die Versorgung von Armee und Zivilbevölkerung mit Milch und Milchprodukten sicherzustellen, wurde der Genossenschaft vom Volkswirtschaftsdepartement im Jahre 1915 das Ausfuhrmonopol und im folgenden Jahr das Einkaufsmonopol direkt ab Käserei übertragen. Mit der Verleihung dieser Rechte hat man die Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen gleichzeitig verpflichtet, sich in periodischen Rapporten an das Volkswirtschaftsdepartement insbesondere über das Vorhandensein einer bestimmten «eisernen Reserve» an Käse auszuweisen. Ein weiteres Kontingent musste zur freien Verfügung des Volkswirtschaftsdepartementes für wichtige Kompensationsgeschäfte mit dem Ausland bereitgehalten werden.

Die Exportgewinne wurden in erster Linie zur Verbilligung der Konsummilch verwendet. Um möglichst hohe Exporterträge zu erzielen, musste die Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen darauf ausgehen, praktisch die gesamte Käseproduktion des Landes zu erfassen und nach einheitlichen Gesichtspunkten zu verwerten. Man befürchtete, dass aussenstehende Käseexportfirmen, deren Überwachung zudem äusserst schwierig gewesen wäre, bei freier Ausnützung der Konjunktur die Genossenschaft bei der Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben behindert, wenn nicht geradezu lähmgelegt hätten.

Für den Käsehandel bedeutete die Verbindung mit den Milchproduzenten eine starke Einschränkung der bisherigen selbständigen Tätigkeit. Dennoch kamen die beiden Gruppen (Produzenten und Handel) im Hinblick auf die sich abzeichnenden Schwierigkeiten der unmittelbaren Nachkriegszeit überein, die kriegswirtschaftliche Ordnung in eine Käsehandelsorganisation von dauerndem Charakter überzuleiten, und nach längeren Verhandlungen erfolgte 1920 die Gründung der Schweizerischen Käseunion (SK), als Genossenschaft auf privatrechtlicher Grundlage. An die Stelle des Einkaufsmonopols trat die privatrechtlich geregelte Ablieferungspflicht für die hauptsächlichsten Käsesorten. Der Bund schied dabei als bisheriger «Teilhaber» der Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen aus. Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) übernahm 4 Millionen Franken des Stammkapitals. Im Jahre 1925 gesellte sich noch der Schweizerische Milchkäuferverband (SMKV), die Berufsorganisation der auf eigene Rechnung fabrizierenden Käser, hinzu. Die Kapitalbeteiligung, die bis heute praktisch gleich geblieben ist, hatte nun folgende Zusammensetzung:

	Fr.
Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten	4 Millionen
Emmental AG, Zollikofen rund	1,1 Millionen
Schweizerischer Milchkäuferverband	1 Million
Private Handelsfirmen rund	5 Millionen

Die Tätigkeit der Käseunion beruhte auf dem Grundsatz der vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten zusammen mit der Käaserschaft festgelegten vertraglichen Pflicht zur Ablieferung der Produktion der hauptsächlichsten Käsesorten und der Verpflichtung zur Übernahme und Verwertung auf eigene Rechnung durch die Käseunion. Nachdem diese anfänglich auch Trägerin der Preisgarantie war, jedoch das gesamte Genossenschaftskapital im Krisenjahr 1921/22 verloren hatte, sah sich der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten veranlasst, die Käsepreisgarantie selbst zu übernehmen; sie wurde ihm indessen namentlich in der Krisenzeit der dreissiger Jahre zur schweren Last, und es mussten zur Stützung des Milchpreises Bundesmittel in bedeutendem Ausmasse in Anspruch genommen werden. Damals kam auch zwischen dem Zentralverband und der Käseunion die Vereinbarung unter der Formel «kein Gewinn, kein Verlust» zustande. Darnach hatte die Käseunion einen allfälligen Betriebsüberschuss am Ende des Geschäftsjahres als Nachzahlung an den Garantiefonds des Zentralverbandes zu leisten. Umgekehrt musste der Zentralverband einen allfälligen Verlust der Käseunion tragen.

Im Jahre 1928 hob der Bund das der Käseunion eingeräumte Exportmonopol auf. Damit stand theoretisch auch den nicht der Käseunion angeschlossenen Handelsfirmen der Käseexport offen. Das Warenangebot an ausländische Abnehmer zu einheitlichen Preisen und Bedingungen wäre damit ohne den engen Zusammenschluss der Beteiligten in Frage gestellt gewesen.

In den dreissiger Jahren war die Käseunion in wachsendem Masse der öffentlichen Kritik ausgesetzt, die sich vor allem gegen die festen, aus dem Jahre 1914 stammenden Grundquoten der Mitgliedfirmen, sowie gegen die durch strenge Bedingungen erschwerten Eintrittsmöglichkeiten neuer Käsehandelsfirmen richtete. Da diese Beanstandungen auch in der Bundesversammlung zur Sprache kamen, beauftragte der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes im Sommer 1935 eine neutrale Expertenkommission, die Geschäftsführung der Käseunion zu untersuchen und allfällige Reformvorschläge anzubringen. Die Kommission erstattete dem Bundesrat bereits im Herbst 1935 einen Bericht, dessen Schlussfolgerungen Veranlassung zu einer Reorganisation der Käseunion auf den 1. August 1936 gaben; sie brachte im wesentlichen folgende Änderungen:

- a. Festsetzung eines maximalen Zinssatzes auf dem Genossenschaftskapital von 4,5 Prozent;
- b. Herabsetzung der Spesenvergütung um 5 Prozent auf Anteilsrechten unter 3000 q und 10 Prozent bei solchen über 3000 q;
- c. Neuordnung der Gewinnverteilung; die Partner der Käseunion nahmen wiederum am Gewinn und Verlust teil, wobei der Gewinnanteil der Handelsgruppe gesamthaft 1 Franken je 100 kg Grundquote nicht übersteigen durfte. Ein allfälliger Mehrgewinn musste restlos dem Garantiefonds des Zentralverbandes zugeführt werden;
- d. Neufestsetzung der Beteiligungsquoten, wobei die bisherige Quote zu zwei Dritteln, die im Mittel der letzten fünf Jahre effektiv umgesetzten Waren-

mengen zu einem Drittel berücksichtigt wurden. Firmen, die ihren Anteil zu weniger als 60 Prozent ausnützten, sollten in Zukunft eine dauernde Kürzung ihrer Beteiligungsquote um so viel, als der Umsatz unter 60 Prozent blieb, erleiden;

- e. Abordnung eines Vertreters des Bundes in den Verwaltungsrat und in die Direktionskommission.

Die vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten geforderte Teilrevision wurde namentlich von Seiten der Firmen mit Quotenreduktion als ungerecht empfunden. Auch mit der Herabsetzung der Spesenvergütung konnte sich der Handel nur schwer abfinden.

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 24. Februar 1939 über eine weitere Fortsetzung der besondern Bundeshilfe für die Landwirtschaft (BBl 1939 I 233) unter anderem auch zur Frage einer Neu- oder Umgestaltung der Käseunion erneut ausführlich Stellung genommen und unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen der erwähnten Expertenkommission die Notwendigkeit einer festgefügtten Käsemarktordnung als Eckpfeiler der Milchpreisstützung und zur Erhaltung eines möglichst grossen Käseexportes zu kostendeckenden Preisen unterstrichen. Unbestritten waren die Notwendigkeit des Ausschlusses einer ungesunden preislichen Konkurrenz zwischen den Handelsfirmen, die den Käsern überbundene Ablieferungspflicht und als Gegenstück die Pflicht zur Abnahme der Käse durch den Handel. Dieser Pflicht der Handelsfirmen stehen ihre entsprechenden Rechte aus Übernahme von Käse gegenüber; die Quoten und die damit verknüpften Warenrechte bilden ihre Verkörperung. Ihre Starrheit wurde aber schon damals in der Öffentlichkeit und im bundesrätlichen Bericht von 1939 beanstandet. Man erklärte, der Bundesrat und im besondern sein Volkswirtschaftsdepartement würden darüber wachen, dass aus einer überalterten Quotenaufteilung keine materiellen Schäden zum Nachteil der Gesamtinteressen entstünden.

Diese Quoten sind dann im Jahre 1942 anlässlich der durch Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes erfolgten Umwandlung der privatrechtlichen Käseunion in ein kriegswirtschaftliches Syndikat neu festgesetzt und zwar den effektiven Verkäufen der einzelnen Firmen im Stichjahr 1938/39 angepasst worden. Eine Änderung trat auch in der Zusammensetzung des Verwaltungsrates ein, indem ein unbeteiligter Delegierter des Departementes in die Direktion abgeordnet und zugleich zum Präsidenten des Verwaltungsrates ernannt wurde, mit ausschliesslicher Verantwortung gegenüber dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement; auch hat man die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder durch Zuwahl eines Vertreters der Verbraucherschaft auf 22 erhöht.

1948, nach Abbau der Rationierungsmassnahmen auf dem Gebiete der Milch und Milchprodukte, ist das kriegswirtschaftliche Syndikat wieder aufgehoben und zugleich eine grundlegende Reform der Käseunion durchgeführt worden. Diese betraf einmal die Umwandlung der früheren Genossenschaft in

eine Doppelgesellschaft, nämlich in die Aktiengesellschaft Schweizerische Käseunion und die einfache Gesellschaft «Schweizerische Käsekonvention». Die Gründe, welche zur Wahl dieser Rechtsform Anlass gegeben haben, sind in der Botschaft zum Milchbeschluss (BBl 1953 I 444, Seite 56 Separatabdruck) näher dargelegt worden. Die Bestimmungen des revidierten Obligationenrechtes mit seinen grundlegenden Änderungen im Institut der Genossenschaft erlaubten es der Schweizerischen Käseunion nicht mehr, ihre Aufgaben in der Rechtsform der Genossenschaft weiter zu erfüllen. Die Gegebenheiten der Käseunion, wie unterschiedliche Beteiligung an der Ware und an der erforderlichen Finanzierung, liessen sich mit den genossenschaftlichen Grundsätzen über gleiche Rechte und Pflichten, gleiches Stimmrecht und den Zweck, dem dieses Rechtsinstitut vorbehalten ist, nicht in Einklang bringen. Auch der Weg über den Genossenschaftsverband war rechtlich nicht gangbar, und eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) kam wegen der dortigen Beschränkung des Gesellschaftskapitals auf 2 Millionen Franken nicht in Betracht. Schliesslich vermochte auch die Rechtsform der Aktiengesellschaft für sich allein nicht allen Funktionen der Käseunion gerecht zu werden. Die mit dieser Gesellschaftsform nicht zu vereinbarenden, über die Aktieneinzahlung hinausgehenden weiteren Obliegenheiten mussten daher vertraglich geordnet werden. Dies geschah in der Form einer von allen Aktionären gebildeten einfachen Gesellschaft «Schweizerische Käsekonvention» (SKK) mit der Bestimmung, dass die Organe der Aktiengesellschaft automatisch auch jene der einfachen Gesellschaft sind. So ergab sich die bereits erwähnte Doppelgesellschaft mit der Aktiengesellschaft einerseits als Rechtsträgerin und Geschäftsführerin und mit der einfachen Gesellschaft andererseits als der sogenannten Grundgesellschaft, beiderseits mit den gleichen Beteiligten.

Bei dieser Umwandlung verlangte der Käsehandel ferner hinsichtlich der Grundquoten eine Korrektur der 1942 getroffenen Anordnungen. Damals waren nämlich bei der Ermittlung der massgebenden Umsätze die freiwilligen Lagerverschiebungen den abnehmenden und nicht den abgebenden Firmen gutgeschrieben worden. Die neuen Quoten bedeuteten eine Art Mittellösung zwischen denjenigen von 1936 und 1942, und man hoffte, damit für die freiwilligen Lagerverschiebungen – als unerlässliches Korrektiv zu den festen Quoten – wieder bessere Voraussetzungen zu schaffen.

Die wichtigste Neuerung lag in der Bestimmung, dass die Käseunion die ablieferungspflichtige Produktion zum Garantiepreis des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten zu übernehmen habe. Mit der Anerkennung des in der Käsekonvention umschriebenen Garantiepreises als Übernahmepreis durch den Handel ist eines der wichtigsten Postulate der Milchproduzenten in Erfüllung gegangen.

Um den Handel in vermehrtem Masse am Geschäftsergebnis der Käseunion zu interessieren, trat an Stelle der im Betriebsjahr 1932/33 eingeführten Formel «kein Gewinn, kein Verlust» eine Beteiligung am Geschäftsergebnis mit höchstens

5 Prozent der festen Handelsmarge. Das Präsidium des Verwaltungsrates blieb weiterhin einer Persönlichkeit anvertraut, die keiner der Käseunion angehörenden Gruppe nahestand.

Trotz dieser erneuten Reorganisation ist indessen die öffentliche Kritik nicht verstummt. Auch der seit 1948 bestehenden Käsemarktordnung ist je und je vorgehalten worden, dass neue Käsehandelsfirmen praktisch keine Gelegenheit hätten, der Käseunion als Mitglied beizutreten. Ferner würden die festen Quoten einer gewissen Überalterung und Verknöcherung des bisherigen Mitgliederbestandes Vorschub leisten, und Firmen, die sich um eine Steigerung der Exporte bemühten, könnten daraus nicht die ihnen gebührenden Vorteile ziehen.

Ferner wurde die Auffassung vertreten, dass es auch mit einer freiheitlicheren Käsemarktordnung, verbunden mit einer periodischen Quotenrevision, möglich sein sollte, einen kostendeckenden Produzentenmilchpreis zu sichern und zugleich den Käseabsatz namentlich im Export zu fördern. Diese andauernden Kritiken veranlassten die Käseunion, durch Dr. F. Marbach, Professor der Nationalökonomie an der Universität Bern, ein Gutachten über das Wesen der bestehenden Käsemarktordnung ausarbeiten zu lassen. In der 1952 veröffentlichten, umfassenden Abhandlung wurden Aufbau und Funktion der Käseunion in allen Einzelheiten analysiert, und der Verfasser gelangte mit Bezug auf die Notwendigkeit einer straffen Käsemarktordnung sowie auch hinsichtlich des wiederholt angefochtenen Quotensystems zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie das im Jahre 1935 erstattete Gutachten der neutralen Expertenkommission. Prof. Marbach bemerkte, bei den wesentlichsten Beanstandungen würde übersehen, dass der schweizerische Milchproduzent nicht der international freien Konkurrenz ausgesetzt werden, sondern einen Milchpreis realisieren soll, der die Produktionskosten decke.

Auch dieses umfassende Gutachten vermochte die kritischen Stimmen gegen die Käseunion in keiner Weise zu beschwichtigen; die besprochenen Einwände sind denn auch bei der Ausarbeitung und, wie schon bemerkt, bei der parlamentarischen Behandlung des Milchbeschlusses immer wieder vorgebracht worden.

II. Aufgaben und Tätigkeit der Schweizerischen Käseunion AG

In teilweiser Wiederholung der bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 13. Februar 1953 zum Milchbeschluss (BBl 1953, I, 389) gemachten Ausführungen orientieren wir im folgenden über Zweck und Ziel der Käseunion. Die ganze Organisation soll es im Endziel ermöglichen, durch einen geregelten An- und Verkauf der hauptsächlichsten Käsesorten den Milchproduzenten einen den Produktionskosten entsprechenden Milchpreis, den Käsefabrikanten einen angemessenen Lohn und dem Käsehandel ein dem zu übernehmenden Risiko und der zu leistenden fachtüchtigen Arbeit entsprechendes Auskommen zu sichern und mit dieser Ordnung den Absatz zu fördern. Die Käseunion ist bestrebt, gegenseitige Preisunterbietungen zu verhindern, um so aus den zum

Export gelangenden Käsen den nach der Weltmarktlage bestmöglichen Preis herauszuholen. Zur Hauptsache bestehen folgende Anordnungen:

1. Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, welcher der Träger der Milchpreisgarantie ist, verpflichtet die regionalen Milchverbände und deren Mitglieder (Genossenschaften und Einzelmitglieder) statutarisch, die hergestellten, ablieferungspflichtigen Käsesorten zu seiner Verfügung zu halten und zu den von ihm garantierten Preisen an die Käseunion, bzw. an die von ihr beauftragten Mitgliedfirmen abzuliefern.

2. Der Schweizerische Milchkäuferverband, welcher die auf eigene Rechnung arbeitenden Käser umfasst, überbindet seinen Mitgliedern statutarisch sinn-gemäss dieselben Verpflichtungen wie der Zentralverband seinen Sektionen, nämlich Ablieferungspflicht, Pflicht zur Kontrollführung, Verzicht auf Einfuhr von Käse der Unionssorten. Ferner sind der Schweizerische Milchkäuferverband, bzw. dessen Mitglieder vertraglich verpflichtet, sich den Massnahmen der Produktionslenkung (Fabrikationsprogramm nach Menge und Sorten) zu fügen. Über diese Lenkungsmassnahmen beschliesst der Zentralverband nach Fühlungnahme mit dem Schweizerischen Milchkäuferverband und dem Verband schweizerischer Käseexporteure im Rahmen der Richtlinien des Bundesrates gemäss Artikel 10 und 11 des Milchbeschlusses.

3. Die in der Käseunion zusammengeschlossenen Käsegrosshandelsfirmen sind statutarisch verpflichtet, nach Massgabe ihrer Beteiligungsquoten den Ankauf der Käse im Namen und auf Rechnung der Käseunion nach deren Weisungen und den von ihr festgesetzten Einkaufspreisen zu tätigen, die Käse in ihren durch die Käseunion gemieteten Lagerräumlichkeiten zu lagern, zu pflegen und sie zu den vom Verwaltungsrat der Käseunion festgesetzten Verkaufspreisen und Bedingungen zu vermarkten und mit der Käseunion abzurechnen. Als Besonderheit ist festzuhalten, dass die Ware bis zum Verkauf im Eigentum der Käseunion bleibt. Der Verkauf erfolgt im Namen und auf Rechnung der Mitgliedfirmen, welchen auch das Verkaufsrisiko zufällt. Die Handelsfirmen haften zudem für richtige Klassierung der Ware bei der Annahme, für richtige Lagerung und Pflege. Ferner sind sie an Liquidationsverlusten beteiligt. Bei günstigem Rechnungsabschluss der Käseunion haben die Firmen Anspruch auf eine Margennachvergütung bis zu 5 Prozent, während bei einem Verlust eine Nachschusspflicht bis zu 5 Prozent der bezogenen Margenvergütung besteht. Die Handelsfirmen übernehmen die Käseproduktion gleichsam treuhänderisch; sie erhalten eine durch Vereinbarung zwischen dem Verwaltungsrat der Käseunion und dem geschäftsleitenden Ausschuss des Zentralverbandes festgesetzte Entschädigung für die übernommenen Verpflichtungen, Risiken und Spesen (Einwägen der Käse in den Käsereien, Lagerung, Verkaufstätigkeit, Gewichtsverluste, Mithaftung an Qualitätseinbussen auf Lager, Mängelrüge, Kreditrisiko, allgemeine Unkosten, wie Saläre, Löhne, Bureauspesen, Versicherungsprämien etc.). Die Immobilien und Mobilien, soweit sie für den Betrieb des Käsehandels notwendig sind, werden von der Käseunion bei den einzelnen Firmen

gemietet. Die Mietzinse sind im Verhältnis der Grundquoten derart abgestuft, dass der höchste Ansatz je q Grundquote den kleinen Firmen und der niedrigste den grössten Firmen bezahlt wird. Um für alle Mitgliedfirmen eine einheitliche Ausgangslage für den Verkauf im In- und Ausland zu schaffen, werden die Inlandfrachten im Warenein- und -ausgang von der Käseunion getragen.

Im Interesse einer einheitlichen Beurteilung der von den Käsehandelsfirmen übernommenen Ware wird die Qualität durch besondere, von der Käseunion bestellte Fachexperten geprüft und dementsprechend taxiert. Auf Grund der Taxationsergebnisse werden die Qualitätsprämien an die Käser und Milchproduzenten – in beiden Fällen zu Lasten der Käseunion, bzw. des Käseerlöses – ausgerichtet.

Die Verteilung der ablieferungspflichtigen Produktion auf die einzelnen Mitgliedfirmen erfolgt nach «Beteiligungsquoten». Diese Quoten begründen den Warenanspruch jeder Firma an der für Rechnung der Käseunion übernommenen Gesamtmenge. Mitglieder, welche mehr Ware in den Käsereien übernommen haben, als ihr Warenrecht ausmacht, sind verpflichtet, im Rahmen des von der Käseunion angeordneten Warenausgleiches das Mehrquantum zum Zwecke des Ausgleiches gemäss Käsekonvention an andere, die ihr Warenrecht nicht durch Übernahme in den Käsereien decken können, abzutreten.

Handelsfirmen, denen die Quote nicht ausreicht oder deren Lagerzusammensetzung nicht erlaubt, Aufträge nach den Anforderungen der Kundschaft auszuführen, suchen sich die passende Ware durch freiwillige Lagerverschiebungen bei anderen Mitgliedfirmen zu beschaffen. Die Übernahmepflicht (siehe Ziff. 4 hiernach) muss die Käsehandelsfirmen veranlassen, nach Massgabe der verschiedenen Qualitäten für den geeigneten und rechtzeitigen Absatz der Ware im In- und Ausland zu sorgen. Dabei ist den unterschiedlichen Ansprüchen der Kundschaft an die Ware auf den verschiedenen Absatzmärkten Rechnung zu tragen. Zur optimalen Auswertung des Qualitätsvorsprunges des Schweizerkäses hat die Käseunion darüber zu wachen, dass die Verkaufspreise und -bedingungen von ihren Mitgliedern eingehalten werden, mit dem Ziel, durch ein geschlossenes Preisangebot gegenseitige Unterbietungen und Preisschleudereien zu verhindern. Zur Förderung des Käseabsatzes, vor allem im Export, tragen auch die gemeinsame «SWITZERLAND»-Exportmarke sowie die intensive, im Ausland auf diese Marke ausgerichtete Reklame und Propaganda der Käseunion wesentlich bei.

4. Die jeder Firma zustehende Quote gibt den Mitgliedern das Anrecht auf einen bestimmten Anteil an der zur Verfügung stehenden Warenmenge. Auf Grund des prozentualen Quotenanteiles und der jeweils eingekauften Gesamtproduktion werden halbjährlich (periodisch) die Warenrechte ermittelt. Die Quote ist mit der Warenübernahmepflicht verbunden. Diese Pflicht umfasst nicht nur die Übernahme ganzer Mulchen (Jahresproduktion einer Käserei) zu vorgeschriebenem Kaufpreis, sondern auch die Verwertung zu den von der Käseunion vorgeschriebenen Verkaufspreisen.

5. Die Handelsgruppe der Inlandkäsegrossisten ist in der Botschaft zum Milchbeschluss (BB1 1953, I, Seite 449; Seite 61 Separatabdruck) im Zusammenhang mit der bestehenden Käsemarktordnung knapp dargestellt worden. Diese Gruppe bildete sich seinerzeit aus Inlandkäsehandelsfirmen, die vor Gründung der Käseunion zum Teil in Käsereien eingekauft hatten, wogegen bei den meisten die Voraussetzungen für die Übernahme ganzer Mulchen, für deren Lagerung und ihren laufenden Absatz in verschiedenen Qualitäten nicht gegeben sind. Ihre Vermittlerfunktion in der Lagerung verschiedener Käsesorten bis zu der von den Konsumenten je nach Landesgegend unterschiedlich gewünschten Konsumreife sowie in der Bedienung von Wiederverkäufern, zumal in Gebieten, wo Unionsfirmen im Inlandgeschäft neben ihrer Exporttätigkeit weniger vertreten sind, erfüllen sie indessen weiterhin. Für diese Gruppe wurde das Inlandgroslistenverhältnis im wesentlichen als Ablösung der Möglichkeit des Käseinkaufes direkt ab Käserei geschaffen. Die analoge Vermittlertätigkeit im Inland übten indessen von jeher auch die auf den Export ausgerichteten Unionsfirmen aus, gewissermassen als Ergänzung zu den im Laufe der Zeit schwankenden Exportmöglichkeiten. Zwischen der Käseunion und den einzelnen Inlandgroslisten besteht für eine bestimmte Menge (Ristorno-Kontingent) ein Vertragsverhältnis, das neben dem Mengenrabatt eine besondere Groslistenentschädigung («Ristorno», zurzeit 18 Franken je q) vorsieht.

6. Zusätzliche Absatzmöglichkeiten zum gewöhnlichen Laib-, bzw. Schnittkäsevertrieb erschliesst die Schachtelkäseindustrie. Sie ist in der Lage, mengen- und qualitätsmässige Schwankungen der einheimischen Käseproduktion auszugleichen und den verschiedenen Geschmacksrichtungen der Konsumenten Rechnung zu tragen. Sie ermöglicht, Rohmaterial verschiedener Qualitätsklassen in ein haltbares Standardprodukt umzuwandeln, um damit unter andern auch Märkte zu bedienen, die aus irgendwelchen Gründen für die Belieferung mit Laibkäse weniger in Frage kommen. Die Käseunion hat mit der Schachtelkäseindustrie eine Vereinbarung getroffen, in welcher sich diese verpflichtet, die als Rohware für die Fabrikation von Schachtel- und Blockkäse notwendigen, von der Käseunion bewirtschafteten Käsesorten jeder Form und Qualität ausschliesslich von ihr oder deren Mitgliedern zu beziehen und – mit Ausnahme von Spezialitäten – keine fremdländischen Käse zu verarbeiten. Die Käseunion verpflichtet sich ihrerseits, die Schachtelkäsefabriken mit den von ihr bewirtschafteten Käsesorten zu beliefern.

III. Beurteilung der bestehenden Käsemarktordnung und Stellungnahme zu Darlegungen der Expertenkommission

1. Die starren Quoten und der geschlossene Mitgliederbestand der Käseunion

Wir haben bereits bei der Darstellung der historischen Entwicklung auf die schon seit langem umstrittene Quotenordnung hingewiesen. Auf der einen Seite beharrten namentlich die Handelsfirmen auf der Unveränderlichkeit der Quoten; sie erklärten, jede Variabilität derselben müsste eine nicht mehr einzudämmende

Preiskonkurrenz unter den Mitgliedfirmen im An- und Verkauf zur Folge haben. Wie aus der zitierten Botschaft vom 24. Februar 1939 hervorgeht, hatten es damals die Mitgliedfirmen kategorisch abgelehnt, bei andern als bei festen Grundquoten im Rahmen der Käseunion weiterhin mitzuarbeiten. Die Revision vom Jahre 1936 brachte nach aussen hin nur wenig in Erscheinung tretende Änderungen. 1938 traten derartige Verwertungsschwierigkeiten auf, dass man es vorzog, für einmal auf radikalere Massnahmen zu verzichten. Der Bundesrat stellte jedoch in der erwähnten Botschaft in aller Form fest, dass er sich mit der Beibehaltung unveränderlicher Grundquoten, die vor 25 Jahren eingeführt worden seien, keineswegs befreunden könne. Er beantragte, es ihm anheimzustellen, die Massnahmen und die Wahl des Zeitpunktes ihrer Anwendung zu bestimmen.

Entgegen der bei den Handelsfirmen vorherrschenden Auffassung wurde in der öffentlichen Kritik immer wieder darauf hingewiesen, dass die veralteten, unbeweglichen Quoten der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Firmen keine oder zuwenig Rechnung tragen; deshalb seien initiative Firmen gezwungen gewesen, Ware auf dem Wege der Lagerverschiebung zu erhalten, mit entsprechender Einbusse ihrer Spesenvergütung. Andererseits würde für gewisse Firmen eine Art Rentnerdasein begünstigt und gleichzeitig der sonst möglichen Exportförderung ernstlicher Schaden zugefügt.

Mit besonderer Schärfe sind sodann immer wieder die erschwerten Eintrittsmöglichkeiten neuer Firmen in die Käseunion beanstandet worden. Es bestehe praktisch ein Numerus clausus, und im Zusammenhang mit der umfassenden Organisation der Produzenten sei es gelungen, ein faktisches Exportmonopol zu schaffen. Die Ausschliesslichkeit führe dazu, dass junge, initiative Leute keine Möglichkeit hätten, sich im Käsegrosshandel zu betätigen, es sei denn, sie würden durch Kauf, Heirat oder Erbschaft in den Besitz einer Quote gelangen.

Demgegenüber ist von der Käseunion und den ihr angehörenden Handelsfirmen erklärt worden, im Verhältnis zum möglichen Verkaufs- und namentlich Exportvolumen sei die Zahl der Firmen bereits zu gross, und viele Mitglieder müssten sich mit viel zu kleinen Quoten abfinden. Jede weitere Vermehrung führe zu neuen Umtrieben und erhöhten Spesen.

Es waren diese Fragen, die dem Nationalrat Anlass gaben, einen Expertenbericht zu verlangen, und wir werden im Kapitel IV einlässlich auf dieses Problem zurückkommen.

2. Die Zusammenhänge zwischen Milchpreisgarantie und Käsemarktordnung

Im Postulat des Nationalrates ist die Prüfung der Revisionsmöglichkeiten der heutigen Käsemarktordnung in dem Sinne verlangt worden, dass die Milchverwertung zu den vom Bundesrat festgesetzten Preisen dadurch nicht gestört oder beeinträchtigt werde. Auch in der öffentlichen Kritik an den bestehenden Zuständen wurde stets wieder betont, dass der kostendeckende Produzentenmilchpreis nicht irgendwie gefährdet werden dürfe.

Bei der Gründung der Käseunion waren die beteiligten Kreise der Auffassung, dass nur ein straffes, durchorganisiertes Gebilde die Aufgaben zu erfüllen und insbesondere den Milchpreis für die Produzenten ein halbes oder ein ganzes Jahr vorher zu garantieren vermöge. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kam die im Sommer 1935 vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzte Expertenkommission, welche die Aufgabe hatte, die Begründetheit der damals wie heute mit aller Schärfe vorgetragenen Kritik zu untersuchen. Der Bundesrat schloss sich dieser Meinung nach reiflicher Prüfung an und gab seiner Auffassung in der Botschaft vom 24. Februar 1939 über eine weitere Fortsetzung der besonderen Bundeshilfe für die Landwirtschaft einlässlich und fundiert Ausdruck. Dabei wurden die Zusammenhänge zwischen der geschaffenen Organisation, der Sicherung eines angemessenen Produzentenmilchpreises und der Ordnung des Milchmarktes dargelegt; es sind aber auch Bedenken wegen der Starrheit der Quoten geäußert worden. – In der Folge haben sich die in der Käseunion zusammengefassten Kräfte bei der Organisation der Kriegswirtschaft bewährt, auch nachdem im Jahre 1942 die Käseunion in ein kriegswirtschaftliches Syndikat umgewandelt, bzw. übergeführt wurde.

Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass in Rücksichtnahme auf die Inlandversorgung bis im Frühjahr 1949 normale freie Käseexporte nicht gestattet waren. Das kriegswirtschaftliche Syndikat, bzw. die Käseunion hatten demnach nicht die Möglichkeit, die Chancen des Weltmarktes sofort auszunützen. Das war ein Opfer, das die Milchwirtschaft für die Sicherstellung der Landesversorgung in der unmittelbaren Nachkriegszeit gebracht hat.

Sobald die kriegswirtschaftliche Organisation dann wiederum in eine privatrechtliche Körperschaft zurückgeführt worden war, setzte auch die Kritik an der Institution mit unverminderter Heftigkeit ein und machte das ganze Problem erneut zu einer viel diskutierten wirtschaftspolitischen Frage. Eine einlässliche Untersuchung nach allen Richtungen drängte sich auf. Wie einleitend erwähnt wurde, ist auf Grund des zitierten Postulates des Nationalrates im Jahre 1953 einer neuen Expertenkommission ein entsprechender Auftrag erteilt worden.

Eine kritische Würdigung der Zusammenhänge zwischen der Milchpreisgarantie und der Käsemarktordnung zeigt, dass die Probleme äusserst komplex sind und dass es schwer hält, sich gestützt auf die bisherigen Erfahrungen und die verschiedenen Untersuchungen ein abschliessendes Bild zu machen oder gar endgültig Schlüsse zu ziehen bezüglich der Frage, welches die zweckmässigste Ordnung des Käsemarktes darstellen dürfte. Die Expertenkommission hat in ihrem Ergänzungsgutachten ausdrücklich erklärt, sie halte die von ihr für eine grundsätzliche Neuordnung der Käsewirtschaft gemachten Anregungen nach wie vor als diskutierbar. Gleichzeitig stellte sie aber fest, «es liege auf der Hand, dass hier, wo es sich nicht um die Auseinandersetzung mit einer vor uns liegenden Ordnung, sondern um einen Schritt ins Neuland handle, weitere eingehende Untersuchungen nötig wären, bevor überhaupt ein Entscheid pro oder kontra getroffen werden könnte». Wir teilen diese Auffassung der Expertenkommission

und halten deshalb beim heutigen Stand der Abklärungen und mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung, die der Käseverwertung zukommt, folgendes Vorgehen als angezeigt:

Im Sinne einer Verbesserung der geltenden Käsemarktordnung sind sofort alle jene Vorkehren zu treffen, die notwendig sind, um die hauptsächlichsten Mängel der gegenwärtigen Organisation zu beheben. Wir verweisen auf die Abschnitte IV und V der vorliegenden Botschaft.

Unabhängig von dieser Revision der geltenden Regelung verdient aber der Gedanke einer grundsätzlichen Neuordnung der Käsewirtschaft unter anderem entsprechend gewissen Anregungen der Expertenkommission eine nähere Prüfung. Diese Untersuchungen werden sich aber nicht auf die Käsemarktordnung allein beschränken können, sondern die geltende Ordnung auf dem gesamten Gebiet der Milchwirtschaft in ihre Abklärungen miteinbeziehen müssen. Es dürfte nämlich kaum möglich sein, die Käsewirtschaft gesondert nach freiheitlichen Gesichtspunkten zu ordnen, während die übrigen Teile der Milchwirtschaft nach wie vor einer straffen Marktordnung unterstellt blieben. Wir beabsichtigen deshalb, nach der Verabschiedung des vorliegenden Beschlussesentwurfes durch die eidgenössischen Räte eine einlässliche Überprüfung der gesamten Organisation unserer Milchwirtschaft, der Möglichkeiten einer grundsätzlichen Neuordnung sowie deren Vor- und Nachteile in Auftrag zu geben, wobei es sich auch darum handeln würde, die Auswirkungen unserer heutigen Revisionsvorschläge mit auszuwerten. Solche Untersuchungen werden dem Grundsatz kostendeckender Preise im Sinne von Artikel 29 und 30, Landwirtschaftsgesetz, Rechnung tragen müssen.

3. Die Begünstigung der Käsefabrikation

Anknüpfend an die Feststellung eines ungenügenden Interesses an einer grösstmöglichen Käseproduktion wurde im Kommissionsgutachten ein sinnvolles System der Produzentenmilchpreise für den Käsektor, wie für die Milchwirtschaft als Ganzes als etwas vom wichtigsten bezeichnet. Höhere Preise für die wirklich käseereitaugliche Milch sowie Butterpreise, die den Beteiligten keine materiellen Vorteile bringen, sollten dazu beitragen, die Käsefabrikation nach Qualität und Menge noch stärker zu begünstigen. Es ist unbestritten, dass der Deckung des Bedarfes an Konsummilch und Milchspezialitäten der Vorrang zu geben ist. Soweit die verfügbare Milch nicht für diese Zwecke benötigt wird, ist die Herstellung von Käse und Dauermilchwaren gegenüber der Butterfabrikation in den Vordergrund zu stellen. Entscheidend ist dabei vorab die Tatsache, dass es den schweizerischen Exporteuren bis jetzt gelungen ist, für Prima-Käse einen Erlös zu erzielen, der weit über der Parität von eingeführter Butter liegt. Beim Käseverkauf wird ein Milchpreis im Durchschnitt von 38–39 Rappen realisiert (gegenwärtiger Grundpreis der Milch 41 Rappen), während auf der andern Seite Butter importiert werden kann, die einem Milchpreis von etwa 30–31 Rappen entspricht. Nun wäre es aber ein Irrtum, anzu-

nehmen, man könnte die Käsefabrikation beliebig vermehren, ohne dass der Durchschnittserlös namhaft ändern würde. Die Käseverwertung zu annähernd kostendeckenden Preisen ist nämlich nur für ein bestimmtes, den Absatzverhältnissen angepasstes Quantum möglich; für grössere Mengen müssten zunehmende Preiseinbussen in Kauf genommen werden. Volkswirtschaftlich ist die verstärkte Ausdehnung der Käsefabrikation so lange interessant, als die Gewinne auf den dadurch ermöglichten zusätzlichen Butterimporten noch grösser sind als die Verluste aus der Verwertung der zusätzlichen Käsemengen. Ferner ist zu beachten, dass die Buttererzeugung nicht nach Belieben eingeschränkt werden kann. Wesentliche Buttermengen stammen aus Milchsammel- bzw. Milchverarbeitungsbetrieben, die zufolge ihrer Regulierfunktionen im Rahmen der Konsummilchversorgung, ferner wegen ungenügendem Milchquantum im Winter für die Fabrikation eines Emmentalerkäses oder aus andern Gründen für die Umstellung auf die Käsefabrikation nicht ohne weiteres in Frage kommen können. Dazu kommt der Umstand, dass bei der Herstellung von Käse ebenfalls Butter anfällt, und zwar in den letzten Jahren im Ausmass von gegen 20 Prozent der Gesamtproduktion an Inlandbutter.

Zur Frage einer stärkeren Preisdifferenzierung zwischen Käse- und Buttermilch ist vorab festzuhalten, dass im Schweizerischen Milchlieferungsregulativ für alle Produzenten, ohne Rücksicht auf die Verwertungsart, dieselben Vorschriften bestehen. Eine Ausnahmeregelung liegt nur vor hinsichtlich des Silofutters, dessen Herstellung und Verfütterung, vorbehaltlich gewisser Sonderbewilligungen, in Gebieten, wo ganzjährig gekäst wird, verboten sind. Dafür erhalten die betreffenden Produzenten eine Sonderentschädigung. Überdies ist zu beachten, dass heute trotz aller Anstrengungen der Wissenschaft und Forschung leider noch kein Verfahren bekannt ist, um die Käseereitauglichkeit der Milch zuverlässig zu ermitteln. Käseereitauglich ist eine Milch, wenn ein fachkundiger Käser aus ihr mit geeigneten Hilfsstoffen und den notwendigen technischen Einrichtungen einen erstklassigen Käse herstellen kann. Es ist ferner bekannt, dass selbst bei gleicher Fabrikationstechnik immer mehr oder weniger Qualitätsunterschiede von Betrieb zu Betrieb auftreten. Da kommen zum Teil äussere Einflüsse, wie Klima, Boden, Art der Bewirtschaftung und anderes mehr zur Geltung. In der Praxis liegen die Verhältnisse so, dass im allgemeinen bei einem gesunden Viehstand und sorgfältiger Milchgewinnung, unter Einhaltung eines vernünftigen Intensitätsgrades, die Milch alle jene, für die Käseereitauglichkeit charakteristischen Eigenschaften aufweist, welche durch die Wissenschaft nur schwer zu erfassen sind. Es ist also einfacher, durch Einhaltung bestimmter Bedingungen, wie der Vorschriften des Schweizerischen Milchlieferungsregulatives, eine käseereitaugliche Milch zu erzeugen, als durch Untersuchung einer Milchprobe ein Urteil darüber abzugeben, ob diese käseereitauglich ist oder nicht und welches eventuell die der Milch anhaftenden Mängel sind. Bereits im Rahmen der heutigen Käsemarktordnung besteht eine sinnvolle kollektive Bewertung sowohl der gelieferten Käse- als auch der Leistung des Käses nach Massgabe der Käsequalität. Bei der Warenübernahme durch die Unions-

firma findet eine Staffelung der Käsepreise statt, die sich auf die Rendite der Käsefabrikation und indirekt auch auf den Käsereimilchpreis auswirkt. Innerhalb der Primaqualität werden durch die Ausrichtung abgestufter Qualitätsprämien an die Fabrikanten einerseits und die Milchlieferanten andererseits Preisunterschiede bis zu 22 Franken je 100 kg Käse erreicht, was einer Differenz von nahezu 2 Rappen beim Milchpreis entspricht. Einzelne regionale Milchverbände richten hiezu noch ergänzende Prämien aus. Für Sekunda-Qualitäten erfolgen Abzüge vom Käsegrundpreis von 20 bis 40 Franken, im Durchschnitt etwa 25 Franken, so dass weitere 2 Rappen auf dem Spiele stehen. In 5 Wintermonaten werden den Bauern als Entschädigung für das Siloverbot besondere Zulagen von 1,25 bis 2,75 Rappen je kg Milch ausgerichtet, was die Käserrechnung mit etwas über 4 Millionen Franken pro Jahr belastet. Hie und da wird die Auffassung vertreten, die Spanne zwischen Käsereimilch und Milch aus Silobetrieben sei durch die Festsetzung eines niedrigeren Grundpreises für die sogenannte Silomilch zu erweitern. Darüber haben in den Fachkreisen schon recht langwierige Verhandlungen stattgefunden, und man ist zum Schluss gekommen, es sei vorderhand auf Preisabzüge zu verzichten. Die Abstufung der Preise nach Betriebssystem dürfte kaum die richtige Lösung darstellen. Massgebend sollen weiterhin die nachgewiesenen Kosten in rationell geführten Betrieben sein (Art. 29, Landwirtschaftsgesetz).

Gelegentlich wird auch der Befürchtung Ausdruck gegeben, die Verwendung von Silofutter sei im Zunehmen begriffen; es würde deshalb immer weniger käseitaugliche Milch zur Verfügung stehen. Diese Vermutung ist unzutreffend. Käseereigenschaften, welche schon vor 1939 die Wintermilch verkäst haben, über die erforderlichen technischen Einrichtungen verfügen und auch jetzt noch im Winter genügend Milch für die Herstellung eines vollgewichtigen Emmentalerkäses haben, befinden sich in der Siloverbotszone. Die Silozone umfasst zur Hauptsache Konsummilchgebiete, wo die Hartkäsebereitung – jedenfalls im Winter – nicht in Frage kommt. Es sind die notwendigen Massnahmen getroffen, dass nicht durch ein Vordringen der Silowirtschaft die Käsefabrikation eingeschränkt wird.

Bei einer generellen Preisdifferenzierung zwischen der für Konsum- und Buttereizwecke bestimmten Milch einerseits und der Käsereimilch andererseits bestünde die Gefahr einer einseitigen Verschiebung der Ertragsparität und schliesslich von Schwierigkeiten namentlich in der Konsummilchversorgung. Es ergäben sich insbesondere auch Komplikationen, wenn Käsereien in den Wintermonaten vorübergehend zur Lieferung von Konsummilch verpflichtet werden müssten. Ein Vorteil für die Käsereimilchlieferanten ergibt sich in vielen Gebieten aus der Möglichkeit der Rücknahme der Fabrikationsrückstände (Schotte) als Futtergrundlage für die bäuerliche Schweinehaltung. Es wäre daher unrichtig, anzunehmen, die Käsereimilchlieferanten seien schlechter gestellt als die übrigen Verkehrsmilchproduzenten. Eine noch grössere, generelle Preisvergünstigung für Käsereimilch liesse sich kaum rechtfertigen. Wichtig ist jedoch der Anreiz zu besonderen Leistungen und Anstrengungen sowohl seitens

der Milchlieferanten als auch des Käasers in bezug auf die Qualitätsfabrikation. Eine Erhöhung der Qualitätsprämie könnte die Bestrebungen für die Erzielung erstklassiger Käse noch stärker unterstützen. Obwohl ein solches Vorgehen eine Belastung des Abgabepreises bedeuten würde, verdient dieser Gedanke näher geprüft zu werden.

Zur Überlegung, eine Vermehrung der Käsefabrikation und Einschränkung des Butterungsprogramms wäre dadurch zu erzwingen, dass man den Milchverbänden und Butterzentralen Verluste aus der Butterverwertung überbindet, sei folgendes festgehalten:

Hergebrachterweise und im Sinne des Milchbeschlusses haben die regionalen Milchverbände für die Durchführung des ihnen zugemessenen Teiles des Verarbeitungsprogrammes zu sorgen, wenn dieses insgesamt richtig spielt. Dabei werden sie noch vermehrt – auch in Einzelfällen – auf die wirksame Schonung gut fabrizierender Käsereien beim Bezug von Aushilfs-, Fern- und Siedereimilch und bei der Lieferung von Butterungsrahm achten müssen. Die viertel- oder halbjährliche Aufstellung und Ausgabe des Verarbeitungsprogrammes obliegen dagegen dem Zentralverband im Einvernehmen mit den übrigen beteiligten Gruppen (Käseunion, Käaserschaft und Käsegrosshandel); dabei hat er namentlich den in Artikel 11 Milchbeschluss vorgesehenen Grundsatz zu beachten, wonach der Herstellung von Käse der Vorrang vor der Buttergewinnung zukommen soll. Die Verluste bei der Verwertung einer in gewissem Umfang bewusst über den sichern Absatz hinaus erhöhten Käseproduktion (Käse/Butterplan) sind nämlich, wie bereits erwähnt, geringer als bei der Verarbeitung der entsprechenden Milchmenge auf Butter. Freilich ist hiebei von entscheidender Bedeutung, dass Verwertungsverluste aus einer derart überhöhten Käseproduktion auf die Dauer nicht den Organisationen allein überbunden werden können.

4. Die Stellung der Produzentenverbände und die Einzelinitiative in der Käsewirtschaft

Wir haben bereits an anderer Stelle auf die Entwicklung und die Aufgaben der milchwirtschaftlichen Organisationen hingewiesen. Abgesehen von den privatwirtschaftlichen Belangen, die die Verbände vertreten, ist an dieser Stelle doch auch auf die öffentlichen Interessen aufmerksam zu machen. Wenn die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten auch in Kriegszeiten gesichert war und die Verteilung korrekt funktionierte, so war dies nicht zuletzt auch den gut aufgebauten Berufsorganisationen zu verdanken. Diesen Umständen ist es auch zuzuschreiben, dass die namentlich in Kriegs- und Krisenzeiten unvermeidlichen behördlichen Interventionen ohne grossen Staatsapparat in weit über hunderttausend Einzelbetrieben durchgesetzt werden konnten. Die milchwirtschaftlichen und andere landwirtschaftliche Absatzorganisationen mögen in unserm Lande straffer geregelt und mehr in die Tiefe gegliedert sein als anderswo. Damit wird für die in der Regel leicht verderblichen Agrarprodukte,

besonders für jene der Milchwirtschaft, ein möglichst günstiger Produzenten-erlös angestrebt. Dies drängt sich angesichts der hohen Produktionskosten unserer Landwirtschaft auf und ist als Selbsthilfemassnahme im Sinne von Artikel 31, Absatz 4, Bundesverfassung, mit eine der Voraussetzungen für behördliche Schutz- und Hilfsmassnahmen. In andern Sparten der Wirtschaft dürften selbst mit Bezug auf nicht so verderbliche Produkte nicht weniger weitgehende Bindungen bestehen als bei der Verwertung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass immerhin bei Milch und Milchprodukten von den Preisen, welche die Konsumenten zu bezahlen haben, rund 70 Prozent den Produzenten zugute kommen. In der Milchwirtschaft müssen zudem nach Möglichkeit sowohl die Erzeugung qualitativ und quantitativ beeinflusst, als auch die Verarbeitung und Verteilung nach markttechnisch vernünftigen Grundsätzen geleitet werden. Für die Durchführung des Milchbeschlusses sind in dieser Hinsicht den milchwirtschaftlichen Organisationen unter Aufsicht der Behörden wichtige Aufgaben und Verpflichtungen überbunden worden.

Es ist selbstverständlich nicht zu vermeiden, dass in einer Organisation, wie sie die Käseunion darstellt, die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Partnern immer wieder in Erscheinung treten. Wir halten dies sogar als erwünscht, weil so eher auch Gewähr für die Rücksichtnahme auf die Gesamtwirtschaft besteht. Die verschiedenen Gruppen sind indessen so aufeinander angewiesen, dass wirklich ernst zu nehmende Majorisierungstendenzen nicht die Oberhand zu gewinnen vermochten. Immer wieder wird allerdings die eine oder andere Gruppe die Einengung als ungebührlich empfinden und den Wunsch haben, die Fesseln zu sprengen. Nun kann man natürlich nicht wohl die Vorteile einer Organisation beanspruchen und gleichzeitig die damit verbundenen Pflichten als lästig abschütteln wollen. Die gegenseitige Rücksichtnahme wird auch in Zukunft ein wichtiges Element der Zusammenarbeit darstellen, und es muss sich jede Gruppe darüber bewusst sein, dass die einseitige Ausnützung einer Vorzugsposition jede loyale Partnerschaft dazu zwingen würde, sich auch die notwendigen Freiheiten zu verschaffen.

In Bezug auf die Stellung der Milchproduzentenverbände innerhalb der Käsemarktordnung darf man nicht ausseracht lassen, dass diesen Organisationen in Kriegs- und Krisenzeiten zahlreiche Aufgaben überbunden worden sind, die einen engeren Zusammenschluss erforderlich machten. Es wäre auch nicht zu verantworten gewesen, nur den organisierten Milchproduzenten Verpflichtungen zu überbinden und zuzusehen, wie Nichtmitglieder die Vorteile der Organisation für sich ausnützen, ohne selbst entsprechende Pflichten zu tragen. Im übrigen darf man im Blick auf die beruflichen Organisationen in andern Sparten wohl annehmen, dass die Milchproduzenten sich auch ohne eine entsprechende staatliche Wirtschaftspolitik zur grossen Mehrheit zusammengeschlossen hätten. Man muss solche Bestrebungen als einen wichtigen Akt der Selbsthilfe anerkennen.

Wenn man den Partnern der Käseunion ungenügende Einzelinitiative und mangelndes kommerzielles Denken und Handeln vorwirft, so ist nicht zu übersehen, dass es ja gerade der Zweck des Zusammenschlusses war, den schlimmen

Folgen des rücksichtslosen Konkurrenzkampfes zwischen Produzenten und Händlern und der Händler unter sich zu begegnen. Wohl haben die festen Einkaufs- und Verkaufspreise, die festen Quoten und die Beschränkung der Zahl von Grosshandelsfirmen die Geschäftspraxis beeinflusst; aber es könnte deswegen nicht etwa allgemein von einem Fehlen der Initiative und von mangelhaftem kaufmännischem Verhalten gesprochen werden. Wir hoffen im übrigen, dass die Verwirklichung unserer Reorganisationsvorschläge dazu beitragen wird, vorhandene, mit der bisherigen Organisation verbundene Mängel zu beheben.

5. Zur Freigabe des Inlandgeschäftes

Es liegt vorab in der Natur des Produktes, sowie in der Entwicklung der schweizerischen Milchwirtschaft begründet, wenn zwischen Inlandgeschäft und Käseexport produktions- und handelsmässig enge Bindungen bestehen. Der angestammte Käsegrosshandel war seinerzeit hauptsächlich exportorientiert. Je und je war aber die Belieferung des Inlandmarktes auch Sache des Grosshandels. Wenn nun etwa die Meinung vertreten werden sollte, dass es genügen würde, die straffe Preisordnung lediglich für den Export beizubehalten und das Inlandgeschäft völlig frei zu geben, so müsste eine solche Änderung der geordneten Einkaufs- und Verkaufstätigkeit sehr abträglich sein. Der Grosshandel muss die Möglichkeit haben, ganze Mulchen einzukaufen, weil sonst die Käse nicht mehr optimal im Export und Inland verwertet werden könnten. Es ist seine kaufmännische Pflicht, die verschiedenen Käsetypen jenem Markte zuzuführen, wo für die betreffende Qualität die beste Nachfrage besteht. Eine Firma, die sich auf das Ausfuhrgeschäft spezialisieren wollte, hätte wohl für jene Käsepartien, die den besonderen Anforderungen gewisser Abnehmerstaaten nicht entsprechen, qualitativ aber vollwertig sind, auf dem Inlandmarkt nicht mehr dieselben Verwertungsmöglichkeiten wie heute. Noch bedenklicher wäre es, wenn mit der Abtrennung des Inlandgeschäftes vom Exportzweig die Zusammenstellung möglichst grosser und von ausländischen Plätzen gesuchter Partien beeinträchtigt würde. Es wäre daher – etwa zur Abkürzung des Weges vom Produzenten zum Konsumenten – auch nicht zweckmässig, den Einkauf in den Käsereien jeder Firma ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zur Käseunion frei zu geben. Wir erachten die geschlossene Erfassung der Produktion für wichtig. Zu dieser Schlussfolgerung gelangt man auch im Blick auf die Bedeutung einheitlicher Einkaufspreise.

Mit Eingabe vom 18. September 1956 hat der Verband schweizerischer Inlandkäsegrossisten geltend gemacht, dem Ristornohandel müsste im Rahmen der Käsemarktordnung ein wirtschaftlich vertretbarer Platz zugewiesen werden. Die jetzige Ordnung benachteilige diese Gruppe zugunsten der Unionsfirmen, der Milchverbände und der Einkaufsgenossenschaften, was zu ihrer sukzessiven Ausschaltung führe. Auch eine ungenügende Marge begünstige diese Entwicklung. Der Ristornohandel, der mehr als $\frac{1}{3}$ der Inlandkäseverkäufe (ohne Schmelzrohware) tätigt, begrüsst eine vernünftige und zweckmässige

Käsemarktordnung und auch weiterhin eine Käseunion in privatrechtlicher Form; er beansprucht aber ein Mitspracherecht und die Möglichkeit, ihn betreffende Beschlüsse der Käseunion an eine unabhängige Instanz weiter zu ziehen, nachdem ihn die bestehende Ordnung in der Ausübung der Gewerbefreiheit naturgemäss einenge. Er hält dafür, dass im System der Kontingentierung das einzig mögliche Mittel liege, um seiner Handelsgruppe den gebührenden Schutz zu sichern. In der Eingabe wird die Revision der Ristornokontingente auf Grund der vorangehenden Leistungen alle 4 Jahre mit einem Spielraum von 10 Prozent und Ausrichtung der halben Marge bei Überschreitung postuliert, wobei man auf Umsätze mit Grossistencharakter Gewicht legt.

Solche Postulate und weitere Einzelheiten der Ausgestaltung des Ristornoverhältnisses mit Einschluss des Postulates gleicher Entschädigung für gleiche Leistungen dürften vorab Gegenstand einer näheren Abklärung und Festlegung zwischen dem Ristornohandel und der Käseunion bilden. Bezügliche Verhandlungen sind bereits eingeleitet. Sollte diese Gruppe vom Ergebnis dieser Verhandlungen nicht befriedigt sein, so steht es ihr frei, unter Berufung auf das Aufsichtsrecht der Bundesbehörden, eine entsprechende Beschwerde einzureichen; nötigenfalls wird der Bundesrat der gemeinsamen Organisation Weisungen über die Regelung des Ristornoverhältnisses erteilen.

6. Die Verwertung von Schachtelkäse

Im Verlaufe der letzten Jahre hat die Schachtelkäseindustrie regelmässig etwa 500–600 Wagen Laibkäse übernommen und nicht weniger als 70–75 Prozent der Produktion exportiert. Die Qualitätsunterschiede zwischen schweizerischem und ausländischem Schachtelkäse sind nicht so gross wie beim Laibkäse. Trotzdem war es möglich, im Vergleich zu ausländischen Fabrikaten etwas höhere Preise zu erzielen. Im ganzen ist jedoch die Konkurrenz recht scharf, und dementsprechend stehen auch die von der Schachtelkäseindustrie bezahlten Rohmaterialpreise unter ausserordentlichem Druck. Der Mindererlös beträgt gegenüber Prima-Laibkäse nicht weniger als etwa 150 Franken je 100 kg, entsprechend 12 Rappen pro Kilo Milch. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, sollte alles getan werden, um einen möglichst grossen Teil der Käseproduktion als Laibkäse zu verkaufen. Nun ist es aber nicht angängig, einer vorwiegend auf den Export und damit auf eine ständige Belieferung der Kundschaft angewiesenen Lebensmittelindustrie zuzumuten, in gewissen Perioden grosse Quantitäten Käse abzunehmen und während weiterer Perioden sich mit viel kleineren Lieferungen abzufinden. Die Schachtelkäseindustrie muss mit einem Minimum an Rohmaterial und konstanten Lieferungen rechnen können. Die Käseunion dürfte wohl in der Lage sein, eine solche Zusicherung zu erteilen, sofern das Minimum nicht zu hoch angesetzt wird. In den letzten Jahren war jedoch die Menge von zirka 400 Wagen als Prima eingewogener, später aber auf Schachtelkäse verarbeiteter Käse entschieden zu hoch. Die Käseunion muss vielmehr bestrebt sein, möglichst viel Ware zum direkten Verbrauch zu verkaufen.

Wie im Verkauf von Laibkäse, ist die konsequente Einhaltung einheitlicher Lieferpreise auch beim Schachtelkäse von grosser Bedeutung. So hat sich auch die Expertenkommission für gewisse Verkaufspreisbindungen beim Schachtelkäseexport ausgesprochen. Die Käseunion muss die Lieferung von Laibkäsen an die Schachtelkäseindustrie zu Verlustpreisen von genügenden Sicherungen abhängig machen können. Es liegen aus den letzten Jahren viele Erfahrungen vor, die gezeigt haben, dass beim Verkauf, zumal im Export, Unterangebote der einen Firma schliesslich auch die andern zum Nachgeben zwingen. In der Folge blieb der Käseunion nichts anderes übrig, als die Rohmaterialpreise zu reduzieren. Es soll auch die zuständige Amtsstelle die Möglichkeit haben, Ausfuhrbewilligungen nur an Firmen zu erteilen, die sich zur Einhaltung vereinbarter Preise verpflichten. Da aber marktstörende Preisunterbietungen, z.B. durch Angebote oder Reklame, stattfinden können, bevor oder ohne dass dann überhaupt entsprechende Ausfuhren erfolgen, ist die Möglichkeit geeigneter Massnahmen der gemeinsamen Organisation, wie höhere Preise für die betreffenden oder andere Rohmateriallieferungen gegenüber Firmen, die solche Störungen verursachen, unumgänglich. Natürlich wird man dabei die kaufmännischen Voraussetzungen, wie sie sich jeweils auf den einzelnen Märkten bieten, beachten, um nicht etwa durch zu starres Festhalten an einmal vereinbarten Preisen Kundschaft zu verlieren.

Auf verschiedene hievori berührte Punkte hat der Verband schweizerischer Schachtelkäsefabriken (SESK) in einer Eingabe vom 6. September 1956, und zwar in weitgehender Übereinstimmung mit den im Expertengutachten unter «VI. Der Schachtelkäse» enthaltenen Ausführungen, hingewiesen. Der Verband unterstreicht mit Recht, dass gerade auch auf diesem Gebiet wo von vorneherein zwar mit Mindererlösen, aber doch mit über dem Weltmarkt liegenden Preisen für Rohmaterial und Endprodukt zu rechnen ist, die Erfüllung der übertragenen Aufgaben wirksam durchgesetzt werden soll. Es ist dabei nicht zu übersehen, dass die Schmelzkäseindustrie im Ausland besonders seit dem letzten Weltkrieg eine starke Ausdehnung erfahren hat. Umso mehr Bedeutung misst daher die hiesige Schachtelkäseindustrie einer möglichst wirksamen handelsvertraglichen Unterstützung und Förderung bei. Die Eingabe hebt – im Einklang mit dem Expertengutachten – hervor, dass bei ausschliesslichem Rohmaterialbezug von der Käseunion gleichmässige Rohmaterialpreise für alle Schachtelkäsefabriken massgebend sein sollten. In der Richtung einer Preissicherung des Schachtelkäses, besonders im Exportgeschäft, weist auch das Expertengutachten auf die Handhabung gleicher Rohmaterialpreise, sowie Erzwingung bestimmter minimaler Exportpreise hin, indem die Ausfuhrbewilligungen von der Einhaltung solcher Preise abhängig gemacht würden. Zudem ist daran zu denken, auch die Gewährung unterschiedlicher Rohmaterialpreise je nach Bezugsländern für die Fertigware mit der Pflicht zur Einhaltung minimaler Exportpreise zu verknüpfen. Dies hätte freilich mit einem eher rohen Preisschema zu geschehen, das die private Initiative nur unwesentlich einengen, aber doch eine im allgemeinen Interesse liegende Sicherung optimaler Exportpreise gewährleisten würde.

Auch diese Belange werden nicht im Rahmen der vorliegenden Revision der Käsemarktordnung, sondern in direkten Verhandlungen zwischen den Beteiligten zu regeln sein, nötigenfalls nach entsprechenden Weisungen des Bundesrates an die gemeinsame Organisation.

7. Abschliessende Würdigung

a. Bei aller Würdigung der Kritik an der bestehenden Käsemarktordnung ist abschliessend nicht zu übersehen, dass es sich beim Käse um ein schon bei der Herstellung und Lagerung bis zur Marktreife naturgemäss heikles, leicht verderbliches Produkt handelt. Die schweizerische Milchwirtschaft ist im Hinblick auf ihre erhöhten Produktionskosten und einen entsprechenden Milchpreis darauf angewiesen, einen wesentlichen Anteil der Käseproduktion im Ausland zu Preisen abzusetzen, die bedeutend höher sind als jene der dortigen Konkurrenz. Selbst in der Spitzenqualität stellen die Verbraucher von Land zu Land und zum Teil sogar auf ein und demselben grösseren Platz noch unterschiedliche Anforderungen. Name und Qualität des Schweizer Käses haben sich – ähnlich wie bei der Schweizer Uhr – in jahrzehntelanger Entwicklung einen erfreulichen Goodwill geschaffen, den es gegenüber einer mengenmässig und preislich überlegenen Konkurrenz zu erhalten und sorgfältig auszunützen gilt.

Es setzt vom Produzenten, Käser und von der Handelsfirma viel Können und Umsicht voraus, um einen hohen Stand des Exportes dieses kostenmässig gegenüber dem Ausland überteuerten Produktes gegen die diesbezüglich weitaus günstiger gelagerte Konkurrenz zu erhalten oder ihn gar, wie nach dem letzten Weltkrieg, nach versorgungsbedingtem Unterbruch, wiederum aufzubauen. Unter diesen Umständen kann nur mit Hilfe einer zweckmässigen Marktordnung am meisten Käse exportiert werden, weil so das auf einem solchen Produkt an sich besonders in Erscheinung tretende Mengen- und Preisrisiko auf ein Minimum zurückgeführt wird. Durch eine zentrale Organisation sind gegenseitige Preisunterbietungen zu vermeiden und Preise zu halten, die sonst nicht zu erzielen wären. Unter solchen Voraussetzungen lässt sich eine möglichst grosse Käseproduktion verantworten, was angesichts der grösseren Verluste bei der entsprechenden Milchverwertung durch Butterfabrikation nicht allein milchwirtschaftlich, sondern auch volkswirtschaftlich (Butterimporte) von Bedeutung ist.

Wären derartige Sicherungen in einer zweckmässigen Markt- und insbesondere Verkaufsordnung nicht gegeben, so bestünde die Gefahr, dass die Käseproduktion gedrosselt und entsprechend mehr Butter hergestellt würde. Selbst wenn eine Käsemarktordnung in ihrer Wirksamkeit so weit eingeeengt würde, dass sie ihre Funktion der Preissicherung besonders beim Export nicht mehr oder nur noch ungenügend zu erfüllen vermöchte, bliebe doch das Landwirtschaftsgesetz mit seinen Grundsätzen über kostendeckende Preise und namentlich über die entsprechende Festsetzung des Milchgrundpreises bestehen. Dabei müssten ohne genügende Marktordnung dem Bund in doppelter Hinsicht vermehrte Belastungen erwachsen. Einmal würde zur Milchverwertung weniger

Die Käseproduktion

Verkehrsmilchproduktion Schweiz. Milchstatistik		Käseunion- geschäftsjahr	Emmentaler	Greyerzer und Spalenschnitt	Sbrinz	Total
Kalenderjahr	Mio q					
1936	17,43	1936/37	2705	781	79	3565
1937	17,71	1937/38	2938	903	116	3957
1938	18,69	1938/39	2856	967	129	3952
1939	18,23	1939/40	2816	869	132	3817
1940	17,85	1940/41	2878	866	125	3869
1941	16,90	1941/42	2203	736	83	3022
1942	15,44	1942/43	1948	674	88	2710
1943	14,91	1943/44	1590	609	89	2288
1944	14,26	1944/45	1877	608	85	2570
1945	14,32	1945/46	1791	544	70	2405
1946	14,72	1946/47	1654	589	74	2317
1947	14,02	1947/48	1837	872	88	2797
1948	15,77	1948/49	2426	1028	107	3561
1949	16,95	1949/50	2458	1172	132	3762
1950	18,18	1950/51	2925	883	174	3982
1951	18,88	1951/52	2601	1033	123	3757
1952	18,75	1952/53	2938	1103	141	4182
1953	19,47	1953/54	3112	996	160	4268
1954	20,27	1954/55	3022	1000	169	4191
1955	20,20	1955/56	3241	1068	185	4494

Käse, dafür aber mehr Butter hergestellt, was zu einer Verminderung der Einnahmen aus Butterimporten und zu einer Verschlechterung des Geschäftsergebnisses der BUTYRA führen würde. Sodann entstünden infolge von Preisunterbietungen Preiseinbussen, die früher oder später erhöhte Aufwendungen des Bundes für die Käseverwertung nach sich ziehen würden. Um dies zu vermeiden, kommt dem mehrerwähnten Hinweis im Postulat eine wesentliche Bedeutung zu, wonach Verbesserungen an der bestehenden Käsemarktordnung anzustreben sind, «ohne dadurch die Milchverwertung zu den vom Bundesrat festgesetzten Preisen irgendwie zu stören».

b. Die vorangehende, abschliessende Würdigung sei in Kürze noch durch die nachfolgenden wirtschaftlichen Darlegungen und Zahlenangaben untermauert:

Seit dem Jahre 1936 stieg die Verkehrsmilchproduktion von 17,43 Millionen q auf 20,20 Millionen q im Jahre 1955, zum guten Teil infolge Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kühe und der besseren Ausnützung des Leistungsvermögens. Die Käseproduktion von Unionssorten (Emmentaler, Greyerzer/Spalenschnitt, Sbrinz) war von 3824 Wagen (Durchschnitt der 8 Betriebsjahre vor Kriegsausbruch) zu Ende des zweiten Weltkrieges (1946) auf 2400 Wagen gesunken und schliesslich wieder auf 4494 Wagen im Jahre 1955/56, also um rund 670 Wagen über den Vorkriegsstand hinaus, angestiegen (Tabelle 1 [einschliess-

Tabelle 2

Die Käseausfuhr (Laib- und Schachtelkäse)
(nach der eidgenössischen Aussenhandelsstatistik)

	Mittel 1936/38			1955			1956		
	Laib- käse	Schach- telkäse	Total	Laib- käse	Schach- telkäse	Total	Laib- käse	Schach- telkäse	Total
In Wagen à 10 Tonnen									
Deutschland. . .	243	7	250	163	8	171	146	10	156
Frankreich . . .	587	16	603	337	10	347	546	21	567
Italien	303	34	337	462	139	601	505	158	663
Belgien-Luxem- burg	68	26	94	125	44	169	149	48	197
Grossbritannien	29	51	80	22	64	86	22	57	79
USA/Kanada . . .	259	90	349	338	232	570	327	245	572
Übrige	78	88	166	72	69	141	93	68	161
Total	1567	312	1879	1519	566	2085	1788	607	2395

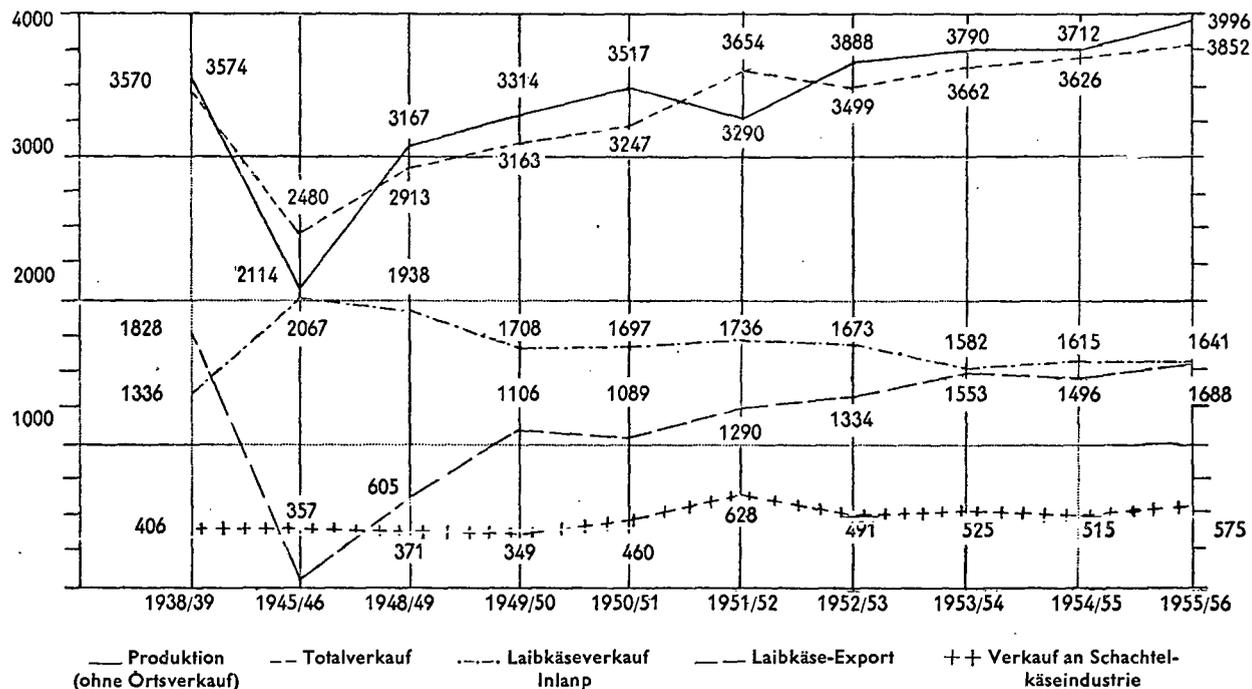
lich Orstreserve)]. Die während des letzten Krieges – mit Ausnahme von charitativen Sendungen – aus Gründen der Landesversorgung praktisch unterbundene und erst im Jahre 1948 wiederum begonnene Ausfuhr von Laib- und Schachtelkäse konnte bis 1956 auf 2395 Wagen gesteigert werden; sie war indessen vorübergehend seitens der USA mengenmässig kontingentiert und ist es wertmässig heute noch im Verkehr mit Frankreich (Tabelle 2). Die Entwicklung der Käseproduktion (von der Käseunion übernommene Ware, d.h. ohne Ortsreserve) und des Käseverkaufs in der Zeit von 1938/39 bis 1955/56 ist in Tabelle 3 mit Diagrammen dargestellt; dabei verdient die stetige Steigerung des Exportes in den letzten 8 Jahren – ebenfalls über den Vorkriegsstand hinaus – Beachtung.

Zugleich hat aber infolge der Liberalisierung auch die Einfuhr von Käse aller Sorten in die Schweiz von 161 Wagen im Jahre 1937 auf 353 Wagen im Jahre 1955 und auf 465 Wagen im Jahre 1956 zugenommen; die traditionelle Einfuhr von Weichkäse (Spezialitäten) hat sich von 109 auf 167 Wagen zwar nicht so stark vermehrt wie jene von Hartkäse von 52 auf 294 Wagen. Der Anteil der Importware am gesamten Inlandverkauf von Käse ist von 9,7 Prozent im Durchschnitt der Jahre 1934/1939 auf 18,7 Prozent im Jahre 1956 angestiegen. Hierin mag zwar eine Nebenwirkung der Liberalisierung der Käseeinfuhr zu erblicken sein, die hinwiederum zum mindesten in einem bedeutenden Abnehmerland für den Stand der schweizerischen Käseausfuhr mitbestimmend ist.

c. Als Erschwernis für den schweizerischen Käseexport darf schliesslich nicht übersehen werden, dass besonders seit dem letzten Weltkrieg die nordischen Milchwirtschaftsländer, aber auch Deutschland ihre Ausfuhren bedeutend zu steigern vermochten, indem sie damit nach dem letzten Weltkrieg früher als die

Käseproduktion und Käseverkauf

Wagen à 10 Tonnen



Schweiz wiederum einsetzen konnten und mit namhaft niedrigeren Preisen zu rechnen haben, die freilich bei manchen Provenienzen nicht frei von absatz- und exportfördernden Massnahmen gebildet werden.

Schweizer Käse, an erster Stelle Emmentaler, erlaubt indessen dank seines Rufes, seiner Qualität und der Pflege individueller Bedienung der Kunden, aber auch vermöge straffer Verkaufsordnung, zielbewusster Reklame und wirksamen Markenschutzes auf dem Weltmarkt einen namhaften Preisvorsprung vor der dortigen Landesproduktion und der Konkurrenz verschiedener Länder zu erzielen. Dieser nach Abnehmerländern unterschiedliche Überpreis machte auf den Hauptmärkten vor dem zweiten Weltkrieg etwa 10 bis 40 Prozent und in den letzten Jahren etwa 25 bis 85 Prozent aus; er ist also zum Teil – trotz der heute höheren Preise – noch ausgesprochenener als vor dem Krieg.

Ähnlich liegen die Verhältnisse beim Schachtelkäse. Nach den Preisvergleichen des Verbandes schweizerischer Schachtelkäsefabriken erzielt der Schweizer Schachtelkäse auf den hauptsächlichsten Absatzmärkten Preise, die bis 70 Prozent über denjenigen der dortigen Landesproduktion oder der Offerten von Drittländern liegen. Der vorgenannte Verband geht davon aus, dass der Schweizer Schachtelkäse auf den ausländischen Märkten dank seiner Qualität einen höheren Preis erzielen kann, mit Rücksicht auf die Rohmaterialpreise aber auch erzielen muss. Er stellt fest, dass übermässige Preisunterbietungen seitens schweizerischer Exporteure sich nicht umsatzsteigernd, sondern gegenteils umsatzvermindernd auswirken. Preisunterbietungen verursachen bei den Importeuren Lagerverluste, Beunruhigung und Verstimmung. Diese Auffassung wird mit dem Beispiel eines an sich guten Marktes belegt, wo in den letzten Jahren durch ständige Preisunterbietungen die Ladenverkaufspreise eine Senkung von 59 auf 31 cents pro 227 g Schachtel Schweizerware erfuhren, was eine Senkung des Abgabepreises der Käseunion für das Rohmaterial von 431 auf 360 Franken je q nach sich zog. Gleichzeitig fiel der Export nach diesem Land von 1122 t im Jahre 1951 auf 659 Tonnen im Jahre 1955 zurück. Die gegenteilige Entwicklung wird mit einem andern Beispiel belegt, wo der Rohmaterialpreis mit der Pflicht zur Einhaltung bestimmter Verkaufspreise verknüpft wurde. Auf Grund dieser Zusammenhänge kommt die Schachtelkäseindustrie selber zum Schluss, bei zweckdienlicher Exportordnung könnte mit einem noch besseren Erlös für das Rohmaterial gerechnet werden, trotzdem bei der Verwertung des bei jeder Käseproduktion zwangsläufig anfallenden Schmelzrohmaterials durch die Schachtelkäseindustrie eher bessere Resultate erzielt werden als bei anderer Verwertungsart für diesen Warenanteil.

d. Es wird auch weiterhin das Hauptziel einer revidierten, wie jeder Käsemarktordnung überhaupt sein müssen, nach den mannigfachen Gegebenheiten den Käseabsatz tunlichst zu fördern und dabei im Blick auf die Verwirklichung des vom Bundesrat jeweils festgesetzten Milchgrundpreises im allgemeinen Interesse möglichst lohnende Verkaufserlöse zu erzielen.

Wir haben bereits oben dargelegt, dass die Erlöse bei der Käseverwertung im Sinne des Käse/Butterplanes noch als lohnend zu betrachten sind,

soweit die Verluste bei der Milchverarbeitung auf Käse und bei dessen Absatz im In- und Ausland insgesamt, auf die verarbeitete Milchmenge bezogen, geringer sind als bei jener auf Butter und bei deren Absatz. Unter dem Druck der geschilderten ausländischen Konkurrenz, die auch in der zunehmenden Käseeinfuhr zum Ausdruck kommt, wiesen die Abschlüsse der Käseunion in den letzten Jahren zum Teil erhebliche Verluste auf, die wir im folgenden wiedergeben:

Geschäftsjahr	Reingewinn Fr.	Dividende Prozent	Nachvergütungen Franken	Verlust Millionen Franken
1950/51	2 838	0	—	—
1951/52	9 277	0	675 205	—
1952/53	358 747	3	1 845 754	—
1953/54	—	0	—	7,05
1954/55	—	0	—	2,80
1955/56	—	0	—	3,47

Im Rechnungsjahr 1956/57 ist mit Rücksicht auf die Milchpreiserhöhung 1956 mit einem wesentlich höhern Verlust als 1955/56 zu rechnen.

An die Käseverwertung leistete der Bund bisher keine Zuschüsse; solche sind indessen im Zusammenhang mit der letzten Milchpreissetzung durch den Bundesrat per 1. Mai 1956 an die Verluste aus einer weiterhin erhöhten Käsefabrikation in den Geschäftsjahren 1955/56 und 1956/57 in Aussicht gestellt worden. Die Folgen der ungünstiger gewordenen Lage waren der Verzicht auf eine Dividende für das Aktienkapital von 11,6 Millionen Franken in 5 und auf Nachvergütungen in 4 von den 6 letzten, abgelaufenen Geschäftsjahren, ferner die Auflösung des Reservefonds der Käseunion, die Nachschusspflicht des Käsehandels im Ausmass bis 5 Prozent der Margenvergütungen und die Deckung der restlichen Verluste durch den Zentralverband.

Entgegen der mancherorts anscheinend vorherrschenden, unzutreffenden Auffassung lassen sich sodann die derzeitigen Verdienstmöglichkeiten im Käsegrosshandel unter dem Regime der Käseunion nicht mehr annähernd mit jenen vor dieser Käsemarktordnung (vor dem ersten Weltkrieg) vergleichen; nachdem diese Marktordnung zum Teil dem Handel, vor allem aber den Käsern und den Milchproduzenten die grössten Preisrisiken, insbesondere beim Export, abgenommen und damit für die letztgenannten Gruppen eine grössere Preisstabilität herbeigeführt hat, kommen zugleich auch die früheren Gewinnmöglichkeiten zugunsten der gesamten Käseverwertung der Käseunion zu. Wie bereits oben dargelegt, erhalten die in der Käseunion vereinigten Handelsfirmen als Margenvergütung eine durch Vereinbarung zwischen dem Verwaltungsrat der Käseunion und dem geschäftsleitenden Ausschuss des Zentralverbandes bestimmte feste Entschädigung für die übernommenen Verpflichtungen, Risiken und Spesen; bei günstigem Geschäftsabschluss erhalten die Handelsfirmen eine Nachvergütung bis höchstens 5 Prozent der Margenentschädigung im betreffenden Geschäftsjahr, wogegen sie, bei einem provisorischen Rechnungsabschluss mit Verlust, eine Nachschusspflicht ebenfalls bis zu 5 Prozent der erhaltenen Margenvergütung trifft.

Aus der nachfolgenden Aufstellung sind die im Geschäftsjahr 1955/56 zu dem dem Milchgrundpreis von 39 Rappen/kg entsprechenden mittleren Garantiepries für Prima vollfette Schnittkäse (zur Hauptsache Emmentaler und Greyerzer) hinzugekommenen Vergütungen, sowie deren prozentualer Anteil an den gesamten Gestehungskosten ersichtlich. Davon machen die Gestehungskosten ab Käserei beim Inlandverkauf 88,2 Prozent und beim Export 83,63 Prozent aus.

	Franken je 100 kg	Prozent
I. Im Inland		
1. Garantiepries (Mittel)	410.15	83,56
2. Zulagen an Käser (Qualitäts-Prämie, Teuerungszulage etc.)	10,24	2,09
3. Zulagen an Milchlieferanten (Qualitäts-Prämie, Silorappen)	11.89	2,42
4. Abgabe in Qualitätsfonds SK	1.—	0,20
5. <i>Gestehungskosten ab Käserei</i>	<u>493.28</u>	<u>88,27</u>
6. Margen Handelsfirmen inkl. Lagermiete und Frachentschädigung	38.41	7,83
7. Sonderrabatte Inlandgrossisten und Skonti	9.—	1,83
8. Verwaltungskosten (Taxationen, Analysen, Personalkosten, Reklame etc.)	8.23	1,68
9. Kapitalzinse	1.90	0,39
10. <i>Gestehungskosten für die Käseunion</i>	<u>490.82</u>	<u>100,00</u>
II. Im Export		
1. <i>Gestehungskosten ab Käserei</i>	493.28	83,63
2. Margen Handelsfirmen inkl. Lagermiete und Frachentschädigung	56.58	10,92
3. Verwaltungskosten (Taxation, Analysen, Personalkosten, Reklame, Office New York, Markenschutz etc.)	15.27	2,95
4. Provisionen und Skonti	12.93	2,50
5. <i>Gestehungskosten franko Grenze</i>	<u>518.06</u>	<u>100,00</u>

Aus dieser Aufstellung geht mithin hervor, dass die gesamten Vermarktungskosten der Käseunion einschliesslich der Vergütungen an die Handelsfirmen im Inland 11,73 Prozent (Vergütungen an die Handelsfirmen allein 7,83%) und beim Export 16,37 Prozent (Vergütungen an die Handelsfirmen allein 10,92%) der gesamten Gestehungskosten betragen. Diese prozentualen Anteile erfahren durch die Erhöhung des Milchgrundpreises und entsprechend des Käsegarantiepreises ab 1. Mai 1956, d. h. für das laufende Geschäftsjahr der Käseunion noch eine Reduktion.

IV. Das konkrete Reorganisationsprojekt

1. Die Erleichterung des Eintrittes neuer Mitglieder

Die Expertenkommission misst insbesondere den Fragen der Mitgliedschaft entscheidende Bedeutung zu. Sie hatte zwei Möglichkeiten einer Neuordnung ins Auge gefasst. Die eine Variante bezieht sich auf die Schaffung einer Genossenschaft der Handelsfirmen, die neben der jetzigen Aktiengesellschaft bestehen könnte, um auf diesem Wege jede Schwierigkeit, die sich aus der Koppelung von Quote und Aktienbesitz ergeben könnte, wegzuräumen. Diesen Vorschlag mit zwei Kategorien von Mitgliedern hielt indessen die Käseunion nicht als zweckmässig, aber auch insofern nicht als gerecht, weil die Aktionäre mit ihrem Kapital die grösseren Risiken zu tragen hätten, ohne jedoch irgendwelche Vorteile zu geniessen. Weitgehende Einigkeit besteht dagegen hinsichtlich der zweiten Variante, die sich an die jetzige Ordnung anlehnt. Es soll eine Aktien- und Quotenreserve vorhanden sein, um neuen Mitgliedern neben den gleichen Pflichten auch dieselben Rechte wie den bisherigen einzuräumen. Nach Auffassung der Experten müsste das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement befugt sein, einem von der Käseunion abgewiesenen Bewerber die Beteiligung am Käsehandel trotzdem zuzusprechen, unter Auflagen, welche der Firma materiell die Rechte und Pflichten einer Mitgliedfirma der Käseunion verschaffen würden. Die Käseunion schlägt dagegen vor, einem abgewiesenen Bewerber das Rekursrecht an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einzuräumen. Für die Expertenkommission ist indessen entscheidend, dass eine für das Käsegeschäft qualifizierte Firma tatsächlich eine Beteiligung am Käsehandel – bei kommerzieller Gleichstellung mit den Mitgliedfirmen – zu erhalten vermag, notfalls gemäss Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Die Anfangsquote könnte klein bemessen werden, weil die Möglichkeit vorhanden sei, auch mit Hilfe von freiwilligen und obligatorischen Lagerverschiebungen Ware zu bekommen. Die Expertenkommission spricht von einer anfänglichen Quote in der Höhe des Durchschnittes der fünf kleinsten, im Zeitpunkt der Anmeldung bestehenden Quoten. Auf die Beteiligung wäre zurückzukommen, wenn eine neue Firma nach 3 oder 4 Jahren sich nur über Verkäufe im Ausmass von beispielsweise 50 Prozent der Quote ausweisen könnte.

Wesentlich ist das allseitige Einverständnis, dass unter der zukünftigen Ordnung die Aufnahme neuer Mitglieder erleichtert werden soll. Die unter der jetzigen Ordnung geltende Anforderung, nämlich der Nachweis der Tätigkeit im Käsegrosshandel als Hauptgeschäft (Einkauf von Käse ablieferungspflichtiger Sorten auf eigene Rechnung, Lagerung in eigenen Kellern, etc.), war zu restriktiv. Auch der Ausweis über eine bereits vorhandene reguläre Kundschaft oder der Nachweis eines bereits vorhandenen Käseabsatzes kann nicht weiter verlangt werden. Man ist sich ferner darüber einig, dass Eintrittsgesuche nicht etwa mit dem Hinweis auf mangelndes Bedürfnis abgewiesen werden dürften. Die für die Aufnahme massgeblichen Bedingungen dürfen nicht so sein, dass sie

die Zulassung praktisch verunmöglichen; aber andererseits halten wir es als richtig, an sachlich begründeten minimalen Anforderungen festzuhalten. Das Resultat der Erleichterung der Aufnahme neuer Mitglieder sollte also nicht eine blosse Aufsplitterung des Handels mit Unionsware sein; vielmehr sollte die vermehrte Konkurrenz zu einer Leistungssteigerung ganz allgemein, also im Gesamtbereich der Handelsfirmen Anlass geben. Jedenfalls ist die Absatzsteigerung nicht primär eine Frage einer grösseren Zahl von Handelsfirmen, sondern, abgesehen vom Qualitäts- und Preisproblem, eine Frage der Tüchtigkeit. Die Anregung der Expertenkommission, wonach neue Mitgliedfirmen mit kleinen Quoten beginnen sollten, scheint uns richtig zu sein; jedenfalls sind sie gegenüber der Gruppe bisheriger Mitglieder mit kleinen Quoten nicht zu begünstigen. Tüchtige Firmen haben die Möglichkeit, zusätzlich Ware aus Lagerverschiebungen zu erhalten.

Was die einzelnen Anforderungen betrifft, von deren Erfüllung die Aufnahme in die gemeinsame Organisation abhängig gemacht werden soll, so verweisen wir auf Artikel 12a, Absatz 1, unserer Vorlage.

Die Käseunion hatte vorgeschlagen, neue Mitglieder seien nur dann aufzunehmen, wenn sie den Käsegrosshandel als Hauptsparte betreiben oder betreiben wollen. Auf eine ähnliche Klausel hatte die Expertenkommission aufmerksam gemacht für den Fall, dass die Gefahr einer Verdrängung von Exportfirmen aus dem Inlandgeschäft bestehen sollte. Diesem Risiko wird indessen, mindestens teilweise, begegnet, indem man von den Mitgliedfirmen einen gewissen minimalen Export, bezogen auf ihren Gesamtverkauf an Emmentalerkäse, verlangt. Es wäre auch nicht angängig, bei neuen Firmen den Käsegrosshandel als Hauptsparte vorauszusetzen, ohne von den bisherigen Mitgliedern dasselbe zu verlangen. Wir sehen daher nur die Verpflichtung zur dauernden Tätigkeit im Käsegrosshandel vor. Wichtig ist auch die Forderung der rechtlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit von andern Handelsfirmen der Käseunion, damit verhindert werden kann, dass bisherige Mitglieder durch die Pro-forma-Gründung neuer Firmen sich zusätzliche Quoten zu beschaffen suchen.

Für die Zuteilung von Eintrittsquoten an neue Firmen soll eine besondere Quotenreserve geschaffen werden. Wir verweisen auf Artikel 12b unserer Vorlage. Diese wird für den Anfang auf 20 000 q festgelegt, wobei aber die gemeinsame Organisation (heute Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention) ausdrücklich zu verpflichten ist, diese Quotenreserve entsprechend zu ergänzen, sofern sie nicht ausreichen sollte (Art. 12b, Abs. 4). Auf Grund einer näheren Prüfung der Frage, wie hoch die Quote neu Eintretender Handelsfirmen bemessen werden soll, sind wir zum Schlusse gelangt, dass eine Lösung, bei der die Eintrittsquote in q festgelegt wird, den Vorzug verdient. Unsere Vorlage sieht eine Eintrittsquote von 1000 q vor, was ungefähr dem Durchschnitt der Quoten der fünf kleinsten Handelsfirmen entspricht. Soweit sich ein Anwärter auf die Mitgliedschaft verpflichtet, überwiegend im Emmentalergeschäft tätig zu sein, soll die Eintrittsquote 2000 q betragen, da es bei einer solchen von 1000 q mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse beim

Emmentalerkäse schwer hält, sich in der wünschbaren Weise in den Export einzuschalten. Gleichzeitig ist jedoch für bisherige Firmen, deren Quote diese Minimalansätze nicht erreichen, per 1. August 1957, d. h. beim Inkrafttreten der Neuordnung, die Möglichkeit zu schaffen, sofern sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, ihre Quote auf 1000 q beziehungsweise 2000 q zu erhöhen.

2. Die Revision der Quoten

Bei der Kritik an der Käseunion ist – abgesehen vom Vorwurf einer geschlossenen Gesellschaft – immer wieder das wenig bewegliche System der Quoten, beziehungsweise des jeder Handelsfirma zustehenden Warenrechtes bemängelt worden. Bei der Würdigung dieser Kritik haben wir bereits auf die engen Zusammenhänge zwischen der Absatz- und Preissicherung und der quotenmäßigen Verteilung der Käseproduktion an den Handel hingewiesen und sind in unseren Überlegungen dazu gekommen, nicht eine völlige Neuordnung mit gänzlicher Preisgabe der Warenrechte zu empfehlen, sondern im Sinne des Postulates eine periodische Anpassung der Quotenordnung an die wechselnden Verhältnisse ins Auge zu fassen. Es soll nicht der Vorwurf erhoben werden können, tüchtige, initiative Firmen seien wegen der Starrheit der Quoten nicht in der Lage, sich zu entwickeln, während andere dank der Quote sich weniger anzustrengen brauchten. Das Ziel soll sein, die Voraussetzungen für eine bessere Übereinstimmung zwischen verfügbarer und verkäuflicher Menge zu schaffen.

Völlig in dieser Richtung liegt der Ausbau der Lagerverschiebungen, auf den wir im nächsten Unterabschnitt zu sprechen kommen werden. Dabei steht das den tüchtigen Firmen dienliche, freiwillige System im Vordergrund; aber es wird durch das obligatorische Verfahren ergänzt. Gerade dieses zwingt wegen des finanziellen Risikos auch weniger initiative Firmen zur vermehrten Tätigkeit oder aber zur Abtretung von Ware an Firmen mit grossem Bedarf. Die Expertenkommission hat nun erklärt, eine solche Lösung würde ihres Erachtens das schwierige Problem der Quotenrevisionen und -anpassungen nahezu hinfällig machen. Dieser Standpunkt hätte allerdings zur Voraussetzung, dass die Empfehlungen der Experten unverändert angenommen würden. Im Ergänzungsgutachten wird überdies darauf hingewiesen, dass die Höhe der Quoten auch insofern wichtig sei, als damit das Recht zum Mulchenerwerb verbunden ist. Dies ist um so bedeutsamer, als die selbst eingekauften ganzen Mulchen vom kaufmännischen Standpunkte aus wertvoller sind als etwa Partien, die eine Firma aus dem obligatorischen Warenausgleich erhalten kann. Im Ergänzungsgutachten erklärte deshalb die Kommission, sie müsse am Postulat flexibler Quoten noch nachdrücklicher als im Hauptgutachten festhalten. Zur Revision selbst wird bemerkt, es genüge, wenn die Neuordnung jeweils nur schrittweise den langfristigen Veränderungen in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Firmen nachfolge. Empfohlen werden daher Revisionen in Abständen von 3–4 Jahren.

Die Grundlage für die Revision sollten – nach Auffassung der Experten – die von jeder Firma ausgewiesenen sogenannten Normalverkäufe darstellen.

Liquidationsverkäufe, Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie und an die Milchverbände wären nicht als Normalverkäufe anzurechnen, weil diese kein Bild über die Leistungsfähigkeit geben. Dem Einwand einer damit verursachten ungerechten Benachteiligung von Firmen, die beispielsweise viel Ware von schlecht fabrizierenden Käsereien übernehmen müssten, komme kein grosses Gewicht zu, weil zum Aufholen von den Lagerverschiebungen Gebrauch gemacht werden könne. Die auf dem Wege der freiwilligen Lagerverschiebung vermittelten Mengen sollten zum Teil, die aus der obligatorischen aber voll der übernehmenden Firma angerechnet werden. Der teilweise Einbezug der freiwilligen Lagerverschiebung dränge sich schon deshalb auf, weil sonst die Revision zeitlich nur sehr langsam vor sich gehen würde. Schliesslich empfiehlt die Kommission, einen Revisionsatz nicht etwa von 100 Prozent, sondern zwischen $\frac{2}{3}$ und $\frac{1}{3}$ zu wählen.

Die Käseunion hat in ihren Vernehmlassungen die auch nur teilweise Anrechnung von freiwilligen Lagerverschiebungen und die Differenzierung zwischen sogenannten normalen und andern Verkäufen abgelehnt. Im Blick auf die Bedeutung der freiwilligen Lagerverschiebung, speziell für die bestmögliche Berücksichtigung der von ausländischen Käufern geäusserten Wünsche halten wir es für zweckmässiger, die Revision der Quoten nach andern Gesichtspunkten vorzunehmen.

Der Ausschluss der Verkäufe an die Milchverbände wäre nach Auffassung der Käseunion nicht begründet, da diese allen andern Inlandverkäufern gleichzustellen seien. Die Milchverbände haben nach der zur Zeit geltenden Ordnung das Recht, 80 Wagen aus verbandseigenen Käsereien und 233 Wagen über den Handel zu einem Vorzugspreis zu beziehen; laut Erklärung des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten soll an diesem Status quo unter Vorbehalt einer grundsätzlichen Umgestaltung der Käsemarktordnung nichts geändert werden. Der Vorzugspreis ergibt sich aus der Reduktion der üblichen Grosshandelsmarge, die von allen Handelsfirmen zu tragen ist, gleichgültig, ob sie an die Verbände Käse geliefert haben oder nicht. Wir teilen die Auffassung, dass die Nichtanrechnung den Handel veranlassen müsste, weitere Lieferungen an die Verbände abzulehnen, was aber für diese wiederum der Anstoss wäre, umso mehr Ware aus den eigenen Käsereien zurückzubehalten. Das könnte schon allein im Hinblick auf die möglichst restlose Erfassung aller exportgeeigneten Ware nicht zweckmässig sein.

Was die Lieferungen an die Schachtelkäsefabriken oder die Liquidationsverkäufe anbetrifft, so ist davon auszugehen, dass die Handelsfirmen für die Qualität der Käse, die sie einzuwägen haben, nur beschränkt verantwortlich gemacht werden können. Handelt es sich um Sekunda-Qualität oder erweist sich der Käse als nicht lagerfähig, so bleibt der Firma nichts anderes übrig, als die betreffende Ware zum Einschmelzen abzugeben. Wenn solche Zwangslieferungen ein grösseres Ausmass annehmen, so könnten sich hieraus schwerwiegende Konsequenzen für die spätere Quote ergeben, sofern für eingewogene Sekunda-

Käse keine besondere Regelung getroffen wird. In Anbetracht dieser Zusammenhänge sind daher die Lieferungen von eingewogener Sekunda-Ware an die Schachtelkäseindustrie nicht mit weiteren Folgen, wie Quotenkürzungen, zu verknüpfen. Andererseits ist doch von jeder Handelsfirma zu erwarten, dass sie das Äusserste tut, um die erheblichen Verluste zu vermindern, die sich ergeben, wenn als Prima-Qualität eingewogene Laibkäse an die Schachtelkäseindustrie zu liefern sind. An solchen Bemühungen muss der Handel finanziell interessiert sein, und wir kommen deshalb dazu, dass die Beteiligung an Liquidationsaktionen und die Lieferungen an die Schachtelkäsefabriken jedenfalls dann zu einer Herabsetzung der Quote führen sollen, wenn sie ein gewisses Mass überschreiten (siehe Art. 12*d*, Abs. 1, Buchstabe *b*, unserer Vorlage).

Ein weiteres Kriterium für die Quotenrevision bildet die starke Warenabgabe im Rahmen obligatorischer Lagerverschiebungen. Leistungsfähigen Firmen sollte es gelingen, die ihnen zustehende Ware selbst zu vermarkten, also nicht ständig Ware in obligatorischen Lagerverschiebungen abgeben zu müssen (siehe Art. 12*d*, Abs. 1, Buchstabe *c*, unserer Vorlage).

Als besonders wichtiges Element erachten wir die Betätigung im Export. Wir erinnern daran, dass bereits Artikel 11 des geltenden Milchbeschlusses bestimmt, dass unter gewissen Voraussetzungen der Käseproduktion gegenüber der Butterproduktion der Vorrang zu geben ist. Der Förderung des Käseabsatzes muss deshalb ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, wobei, ohne dass wir damit die Bedeutung des Inlandkäsegeschäftes irgendwie verkennen möchten, dem Export grösstes Gewicht zukommt. Wer sich wirklich im Käsegrosshandel betätigen will, soll deshalb unter Beweis stellen, was er bei der Bearbeitung und Belieferung der ausländischen Märkte zu leisten imstande ist. Diese Forderung kann umso eher gestellt werden, als mehr als die Hälfte der sogenannten Unionskäse ausgeführt werden muss. Firmen, die nicht einen genügenden Prozentsatz ihres Gesamtverkaufes exportieren, sollen eine Quotenreduktion in Kauf nehmen müssen.

Nach Artikel 38, Ziffer III, des gegenwärtigen Gesellschaftsvertrages (Schweizerische Käsekonvention) sollten Handelsfirmen, welche im Mittel von drei aufeinanderfolgenden Betriebsjahren nicht wenigstens 80 Prozent ihres gesamten Warenausganges selbst umsetzen, eine Reduktion der Beteiligungsquote erleiden, und zwar um so viele Prozent, als ihre Selbstverkäufe unter 80 Prozent geblieben sind. Freiwillige Lagerverschiebungen sollten nicht der abgebenden Firma als Verkauf zugerechnet werden. Diese 1948 aufgenommene Klausel ist indessen nie zur Anwendung gelangt, weil ein Generalversammlungsbeschluss sie als nicht anwendbar erklärte. Es bestand nämlich die Befürchtung, man würde damit die freiwilligen Lagerverschiebungen völlig blockieren. Die Käseunion wäre nun bereit, die erwähnte Klausel definitiv in Kraft zu setzen und die Grenzzahl von 80 Prozent auf 85 Prozent zu erhöhen, die Toleranzmarge also von 20 Prozent auf 15 Prozent zu reduzieren. Bei der näheren Prüfung musste man sich aber überzeugen, dass die betreffende Klausel wahrscheinlich

der freiwilligen Lagerverschiebung abträglich sein würde, und dass bei einer Toleranz von 15 Prozent und auf Grund dieses Kriteriums wohl die weitaus grösste Zahl der Quoten überhaupt nicht von der alle 4 Jahre durchzuführenden Revision erfasst worden wäre. Man hätte so das Ziel, das Warenanrecht in engere Beziehung zur Leistungsfähigkeit der einzelnen Firmen zu bringen, nicht erreichen können. Aus diesem Grunde wurde erwogen, die Quoten der tüchtigen Firmen alle 4 Jahre zu erhöhen, die andern aber stabil zu halten. Indessen wäre es so zu einer allmählichen Verwässerung der Quoten gekommen; deshalb halten wir es für richtiger, diese vorerst bei sämtlichen Firmen um den gleichen Prozentsatz abzubauen und die so freierwerdenden Quoten (siehe Art. 12 *d*, Abs. 1, Buchstabe *a*) zusammen mit den freien Quoten, die sich gemäss den Buchstaben *b* und *d* von Absatz 1 des Artikels 12 *d* ergeben, nach Leistungskriterien neu zu verteilen. Über die Grundsätze, die bei dieser Neuverteilung massgebend sein sollen, spricht sich Artikel 12 *e*, Absatz 1 aus. Es wird dabei Sache des Bundesrates sein, die zur Durchführung dieser Bestimmung notwendigen Richtlinien zu erlassen (Art. 12 *e*, Abs. 3). Wir haben in Artikel 12 *e* bewusst keine festen Verteilungsschlüssel aufgestellt, sondern lediglich gewisse Grundsätze festgehalten, um den Erfahrungen der Praxis Rechnung tragen zu können und so jeweils Lösungen zu ermöglichen, die dem Postulat der Leistungssteigerung durch eine beweglichere Quotenordnung möglichst gerecht werden.

Die vorstehenden Ausführungen geben Aufschluss über die Grundsätze, die bei der periodischen Quotenrevision befolgt werden sollen. Offen ist noch die Frage, auf welchen Zeitpunkt die erste Quotenrevision durchzuführen ist. Einerseits haben die Mitglieder der Käseunion ein berechtigtes Interesse daran, dass ihnen mit Rücksicht auf das der Quotenrevision zugrunde liegende Leistungsprinzip die Möglichkeit gegeben wird, in Kenntnis der für die Quotenrevision massgebenden Grundsätze ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen zu können, bevor eine Quotenrevision durchgeführt wird. Andererseits wäre es nicht zu verantworten, die mit Recht kritisierte, zu starre Quotenordnung noch bis zum 1. August 1961 (Ablauf der ersten vierjährigen Periode nach Inkrafttreten der neuen Ordnung) unverändert beizubehalten. In Abwägung aller auf dem Spiele stehenden Interessen erachten wir es als gerechtfertigt, die erste Quotenrevision ausnahmsweise schon nach Ablauf eines Jahres, d. h. per 1. August 1958, durchzuführen. Im Hinblick auf die Tatsache, dass bei dieser Lösung die erste Revisionsperiode nur ein Jahr beträgt und dass bereits auf das Datum des Inkrafttretens der neuen Ordnung eine Quotenverwässerung im Umfang von rund 5 Prozent eintritt – und zwar infolge der in Artikel 12 *b* vorgesehenen Schaffung einer besonderen Quotenreserve für neueintretende Handelsfirmen – ist es angezeigt, für diesen Fall den Satz der generellen Quotenkürzung (siehe Art. 12 *d*, Abs. 1, Buchstabe *a*) auf 3 Prozent festzulegen.

Die Tatsache, dass noch während eines Jahres die bisherigen Quoten Gültigkeit haben sollen, bildet kein Hindernis für die Aufnahme neuer Mitglieder in die Käseunion per 1. August 1957, da für solche Neuaufnahmen, wie mehrfach erwähnt, eine besondere Quotenreserve geschaffen wird.

3. Der mengen- und qualitätsmässige Warenausgleich

Im Rahmen der Quote tätigt jede Handelsfirma die Einkäufe auf Grund vertraglicher Vereinbarungen mit den Käsern und den Käseereignossenschaften (Milchkaufvertrag der Produzenten mit einem Käser und insbesondere Käsekaufvertrag zwischen diesem und einer Mitgliedfirma der Käseunion). Die Unionskäse, also Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz, sind keine Standardware, sondern es bestehen in ihren äusseren und inneren Eigenschaften mehr oder weniger grosse Unterschiede. Aber auch die von den Abnehmern gestellten Anforderungen sind keineswegs einheitlich, weshalb die Zusammenstellung von Warenpartien, die den Wünschen der einzelnen Käufer entsprechen, Geschick und Erfahrung voraussetzt. Stehen dem einzelnen Händler nur Käse aus den von ihm eingewogenen Mulchen zur Verfügung, so gelingt die Zusammenstellung geeigneter Partien beim besten Willen nicht immer, und gerade deshalb kommt den ausgleichenden Warenverschiebungen so grosse Bedeutung zu. Durch das Mittel der Lagerverschiebung verschaffen sich ferner Firmen, deren Quoten kleiner als ihre Absatzmöglichkeiten sind, die nötige Ware.

a. Die freiwillige Lagerverschiebung

Die Warenverschiebungen von Firma zu Firma ohne Zutun der Käseunion bezeichnet man als freiwillige Lagerverschiebung. Sie sollen es erleichtern, den Wünschen der Abnehmer hinsichtlich Menge und Qualitätsansprüchen weitmöglichst zu entsprechen. Erst so besteht Gewähr, dass die Ware dorthin gelangt, wo sie am besten zu verwerten ist und wo sich die bestmöglichen Preise erzielen lassen. Allerdings will man mit den freiwilligen Lagerverschiebungen vereinzelter Handelsfirmen nicht etwa die Möglichkeit bieten, dass sie sich um die Eigenverkäufe nur noch ungenügend bemühen müssen, indem sie einen grossen Teil ihrer Quote ständig auf dem Wege über die Warenverschiebung durch andere Firmen vermarkten lassen. Je besser die freiwilligen Lagerverschiebungen funktionieren, um so grösser sind die Chancen, dass der Käse wirklich dorthin gelangt, wo für die betreffende Qualität auch Nachfrage besteht. Damit werden die Verkaufsmöglichkeiten gefördert, und es lassen sich auch bessere Verkaufsbedingungen erreichen. Das reibungslose Funktionieren der freiwilligen Lagerverschiebung liegt somit im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Auch die beteiligten Kreise legen grossen Wert darauf, dass keine Anordnungen getroffen werden, welche die freiwillige Lagerverschiebung irgendwie beeinträchtigen könnten. Im wesentlichen geht es um die Frage, ob nur die Mengendifferenz (Saldo) zwischen Abgaben und Übernahmen von Käse im Rahmen freiwilliger Lagerverschiebungen nach Ablauf einer bestimmten Periode bei der Quotenrevision zu berücksichtigen sei oder nicht. Die Expertenkommission hatte die teilweise Anrechnung empfohlen. Die Käseunion ihrerseits macht jedoch auf die Gefahr aufmerksam, dass bei jeder die Quoten belastenden Anrechnung die freiwilligen Lagerverschiebungen einfach unterbleiben würden. Niemand werde einer Handelsfirma zumuten können, Ware einer andern Firma abzu-

treten, wenn sie dabei eine Kürzung ihrer zukünftigen Quote in Kauf nehmen müsste; vielmehr würde sie vorziehen, die Ware schliesslich *coûte que coûte* selbst zu verkaufen und beispielsweise exportgeeignete Ware im Inland abzusetzen. Befürchtungen, die freiwilligen Lagerverschiebungen könnten bei künftigen Quotenrevisionen eine Rolle spielen, veranlassten die Handelsfirmen in letzter Zeit, mit derartigen Abgaben von Käse zurückhaltend zu sein.

Bei der objektiven Prüfung der gegensätzlichen Auffassungen scheint es uns entscheidend zu sein, dass man den guten Willen und die Bereitschaft, zu freiwilligen Lagerverschiebungen Hand zu bieten, in keiner Weise beeinträchtigt. Wir haben für die Quotenrevision Wege aufgezeigt, ohne dass die freiwilligen Lagerverschiebungen zum Schaden des Käsegeschäftes geschmälert werden. Die Leistungsfähigkeit der einzelnen Firma soll nicht nach dem Aktiv- bzw. Passivsaldo freiwilliger Verschiebungen beurteilt werden, sondern es muss gelingen, für Quotenrevisionen andere Kriterien, wozu u. a. die obligatorische, nicht aber die freiwillige Lagerverschiebung gehört, anzuwenden. Wir bringen deshalb in Anlehnung an Schlussfolgerungen der Expertenkommission eine obligatorische Warenabgabe in Vorschlag, ferner die stärkere finanzielle Verantwortung und – wie Ziffer 2 vorstehend zu entnehmen ist, – neu eine generelle Quotenkürzung. Überdies ist festzuhalten, dass die Handelsfirmen nicht dafür verantwortlich sind, wenn die ihnen verfügbaren Mulchen den Wünschen ihrer Kundschaft nicht voll entsprechen und wenn sie daher versuchen müssen, diese Mulchen einer Firma, die über eine andere Abnehmerschaft verfügt, anzubieten. Dies liegt in der Natur der Sache. Daraus auf ungenügende Leistungsfähigkeit zu schliessen, wäre nicht gerechtfertigt. Der Bund darf sich nicht dem Vorwurf aussetzen, er habe durch seine Vorschriften über die Lagerverschiebung die bestmögliche Bedienung der in- und ausländischen Kundschaft, sowie die Realisierung optimaler Preise beeinträchtigt. Deshalb machen wir für die Anpassung der Quoten diese abweichenden Vorschläge, die aber nicht weniger wirksam sein dürften.

Eine weitere Meinungsverschiedenheit besteht hinsichtlich der Margenteilung zwischen abgebender und annehmender Firma. Dem bisherigen System, wonach die Margenteilung Sache der beiden Partner war, wird vorgehalten, die bequemen Firmen seien so in der Lage gewesen, im Rahmen freiwilliger Warenabgaben einen grossen Teil der verfügbaren Marge für sich in Anspruch zu nehmen, und die annehmenden Firmen hätten die betreffende Ware ohne angemessenen Verdienst verwerten müssen. Solche Feststellungen sind früher häufiger gemacht worden als heute. Für die Zukunft sollten Befürchtungen in dieser Richtung weniger am Platze sein, weil eine Firma mit zu wenig oder weniger geeigneter Ware immer noch die Möglichkeit hat, sich bei der Käseunion für Ware aus obligatorischen Lagerverschiebungen zu melden. Es wäre übrigens mit dem besten Willen nicht möglich, für alle Fälle gleichlautende und verpflichtende Normen für eine Margenteilung bei freiwilliger Lagerverschiebung festzusetzen, weil die Voraussetzungen nicht immer die gleichen sind. Wer froh ist, Ware abzutreten, wird auch bereit sein, einen grossen Teil der Marge der an-

nehmenden Firma zu überlassen, und wer umgekehrt mehr in Erwartung von Gegendienst Ware abgibt, wird nur sehr ungern sowohl auf die Ware, als auch auf den Verdienst verzichten.

Man hat in Erwägung gezogen, der annehmenden Firma, der in der Vermarktung das Hauptgewicht zukommt, zum mindesten Deckung der Spesen und wenn möglich einen angemessenen Nutzen zu sichern, sowie auch auf die jeweilige Käsequalität (leichter oder schwerer absetzbarer Käse) Rücksicht zu nehmen. Sowohl die Expertenkommission als auch die Käseunion empfehlen indessen, bei freiwilliger Lagerverschiebung auf verbindliche Normen zu verzichten und somit auch in diesem Punkte das Prinzip der Freiwilligkeit zu wahren. Die Frage der gerechten Margenteilung wird übrigens eine geringere Rolle spielen, wenn in Zukunft zwischen Quote und Mulchenanwerb eine bessere Übereinstimmung besteht. Immerhin wird die Käseunion über die praktische Handhabung dieser Margenteilung eine Kontrolle ausüben; sollten Missbräuche auftreten, so müsste der Bundesrat entsprechende Weisungen erlassen.

b. Die obligatorische Lagerverschiebung

Bei der Kritik über die zurzeit bestehende Käsemarktordnung hört man immer wieder den Vorwurf, die Warenverteilung nach Quoten würde die zeitgerechte und bestmögliche Verwertung des Käses beeinträchtigen. Selbst die freiwilligen Lagerverschiebungen, auch wenn sie wieder in volle Aktion kommen, würden leistungsschwache Firmen nicht unbedingt zu einer initiativeren Geschäftspraxis veranlassen. Damit sei aber auch keine Gewähr für eine Verminderung des finanziellen Risikos als Folge des verspäteten Käseverkaufes und Qualitätsschwundes sowie nachträglicher Ablieferungen an die Schachtelkäseindustrie vorhanden. Es ist richtig, dass die freiwilligen Lagerverschiebungen nur dann spielen, wenn Firmen mit zuviel Ware oder mit Ware, die sich für ihre Kundschaft nicht eignet, auch bereit sind, sie abzugeben, und zwar bevor die betreffende Partie sich zum Nachteil der Verwertungsmöglichkeiten verändert hat. Fehlt es an der Bereitschaft, so muss ein Druckmittel vorhanden sein, um säumige Firmen zur Abgabe anzuhalten. Schon gemäss Artikel 34 des zurzeit geltenden Gesellschaftsvertrages «Schweizerische Käsekonvention» wäre übrigens die Direktion der Käseunion befugt gewesen, vor der Übernahme und Abrechnung der eingewogenen Käse durch eine Handelsfirma über die betreffenden Käse jederzeit zu verfügen oder sie zwecks anderweitiger Unterbringung oder direkten Verkaufes wegzunehmen. Die Expertenkommission hat einen Ausbau dieses Verfügungs- oder Abdispositionsrechtes vorgeschlagen, und die Käseunion stimmte in ihren Vernehmlassungen zu. Die Vorschläge der Expertenkommission lauten wie folgt:

1. Nach gewissen von der SK für die verschiedenen Käsequalitäten periodisch festzusetzenden Fristen ab Käseeinlieferung an hat die SK das Recht zur Abdisponierung von Käse mit den für den Fall der Nichterfüllung vorgesehenen finanziellen Folgen. Dieses Recht erstreckt sich auf den im Zeitpunkt der Abdisponie-

rung weder direkt noch auf dem Wege der freiwilligen Lagerverschiebung verkauften Käse. Die Teilung der Margen zwischen der übergebenden und der übernehmenden Firma wird periodisch durch die SK festgelegt.

2. Von einem gewissen, noch späteren Zeitpunkte an sind die einzelnen Firmen verpflichtet, den nicht verkauften Käse der SK von sich aus anzubieten, für den Unterlassungsfall wiederum mit den erwähnten Folgen; diese Verpflichtung tangiert die Möglichkeit der freiwilligen Lagerverschiebung nicht. Für die Abdisponierung der Angebotsware durch die SK gelten wieder die oben vorgeschlagenen Bestimmungen.

Die Expertenkommission misst hier der Teilung der Margen zwischen dem Ware abgebenden und dem Ware empfangenden Händler und den festzusetzenden Fristen entscheidende Bedeutung bei. Die Fristen sollen so bemessen sein, dass der Käse noch in normaler Qualität abgegeben und verkauft werden kann. Der Warenübernehmer müsse seine vollen Kosten gedeckt erhalten und auch einen durchschnittlichen Nettoverdienst erzielen können.

Demgegenüber erklärt die Käseunion, die periodische Festsetzung von Fristen wäre unzweckmässig und praktisch sinnlos. Feste Fristen kämen einer vollständigen Verkenntung der Eigenarten des Artikels Käse gleich. Sie schlägt deshalb eine regelmässige Lagerkontrolle bei den Handelsfirmen vor, um so die nötigen Voraussetzungen und Grundlagen für die Abdisponierung zu schaffen.

Auch bei der zweiten Art der obligatorischen Lagerverschiebung, nämlich der Zurverfügungstellung von Ware durch die Handelsfirmen sei es unmöglich, zum voraus einen verbindlichen Zeitpunkt festzusetzen. Die Käseunion erachtet es vielmehr als unerlässlich, auf die Eignung und Haltbarkeit der Ware Rücksicht zu nehmen. Die vorgesehenen finanziellen Folgen würden die Handelsfirmen ohnehin veranlassen, die Gelegenheit zur Anmeldung nicht unbenutzt vorbeigehen zu lassen.

Die obligatorische Lagerverschiebung kann sich zu einer wichtigen Ergänzung des freiwilligen Verfahrens entwickeln, wenn sie zweckentsprechend gehandhabt wird. Man muss zugeben, dass die Verkaufsmöglichkeiten nicht immer oder vielleicht in den selteneren Fällen mit Menge und Qualität der einer Firma zur Verfügung stehenden Ware übereinstimmen. Hat eine Firma grossen Bedarf und ist sie nicht in der Lage, von einer andern Firma Ware zu bekommen, so muss sie die Möglichkeit haben, den Bedarf der Käseunion zu melden. Auf der andern Seite sollen Firmen mit momentan oder dauernd zuviel Ware sich einer Abgabe nicht entziehen können. Der Käse – als Gärungsprodukt – ist nicht ein unbeschränkt haltbarer Artikel, und die gross gelochten, hoch postierten typischen Exportkäse sollten nach dem Einwägen, das etwa $2\frac{1}{2}$ –3 Monate nach der Fabrikation erfolgt, innert weniger Wochen in den Konsum kommen. Wenn schon an einem Ort zuwenig, an einem andern Ort zuviel Ware vorhanden ist, muss ein Ausgleich stattfinden; aber wenn die Firma, die Ware abgeben soll, erklärt, sie wolle den betreffenden Posten unter allen Umständen selbst verkaufen, so ist der Zeitpunkt gekommen, wo die Käseunion der Handelsfirma die definitive Übernahme der betreffenden Käse zumuten kann. Ferner sind die

Käse zu kennzeichnen (Brand), und es ist der Firma zu eröffnen, dass sie allfällige Verwertungsverluste unter gewissen Voraussetzungen selbst zu tragen habe.

Die zweite Stufe der obligatorischen Lagerverschiebung betrifft das Angebot von Käsepartien durch Handelsfirmen an die Käseunion. Wenn eine Firma sich ausserstande sieht, einen Posten Käse zu den jeweils geltenden Bedingungen selbst zu verkaufen oder einer andern Firma im Rahmen der freiwilligen oder obligatorischen Lagerverschiebung abzugeben, soll sie die Möglichkeit und Pflicht haben, die Ware der Käseunion anzubieten. Das Zurverfügungstellen hat so frühzeitig zu erfolgen, dass sich die betreffende Ware unter dem Gesichtspunkt der Qualität normal verwerten lässt, bzw. bevor vermeidbare Lagerschäden eingetreten sind. Macht eine Firma von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, so hat sie, wie bei Ware, für die eine Abdisposition verweigert wurde, spätere Verwertungsverluste selbst zu tragen. Die Käseunion ist nicht verpflichtet, ihr zur Verfügung gestellte Partien zu übernehmen oder zu vermitteln; sie bemüht sich jedoch um die Vermittlung zu einem Preis, welcher der Qualität im Zeitpunkt der Übernahme entspricht. Solcher Käse darf von der übernehmenden Firma nicht in Liquidationsverkäufe gegeben oder an die Schachtelkäseindustrie geliefert werden. Bei der Käseunion zur Abdisposition angemeldete und zur Verfügung gestellte Partien soll die Handelsfirma nicht ohne Zustimmung der Käseunion anderweitig verkaufen.

Es ist nicht möglich, das von der Käseunion gegebenenfalls nach Weisungen des Bundesrates festzulegende Verfahren an dieser Stelle in allen Einzelheiten darzulegen. Wichtig ist, dass diese Ordnung so ausgebaut wird, dass das System der obligatorischen Lagerverschiebung in der Praxis spielt und seinen Zweck erreicht. Es wird vor allem notwendig sein, dass die Handelsfirmen ein Mulchen- und Lagerbuch führen, das alle nötigen Aufschlüsse erteilt. Die Experten der Käseunion haben bei den Handelsfirmen periodisch diese Mulchen- und Lagerbücher sowie die Käselager zu überprüfen. Diese Kontrollen sind in der Regel unmittelbar nach Ablauf der von der Käseunion für die obligatorische Lagerverschiebung festgesetzten Fristen vorzunehmen. Dabei sind Partien, für die die Käseunion auf Grund von Bestellungen anderer Firmen Bedarf hat, die aber von der Handelsfirma als bereits verkauft oder als zum eigenen Verkauf reserviert gemeldet werden, zu kennzeichnen. Gekennzeichnete Partien sind auch in den Mulchen- und Lagerbüchern besonders zu vermerken. Die Käseunion führt über diese Partien ebenfalls ein Verzeichnis. Derart bezeichnete Partien hat die Handelsfirma selbst zu verkaufen und mit der Käseunion zu den offiziellen Preisen abzurechnen. Wenn solche Käse später aus qualitativen Gründen ganz oder teilweise zur Umarbeitung auf ein besser haltbares Produkt an die Schachtelkäseindustrie geliefert oder im Rahmen von Liquidationen verkauft werden müssen, so hat die betreffende Firma die Differenz zwischen dem offiziellen Inlandpreis (nach Abzug der üblichen Rabatte) und dem Preis von Schmelzrohware, bzw. dem Liquidationserlös selbst zu tragen. Solche Käse dürfen später nicht mehr der Käseunion zur Verfügung gestellt werden.

Zu diesem allgemeinen Grundsatz ist immerhin ein Vorbehalt anzubringen. Wie schon mehrfach darauf hingewiesen, kann es selbst bei guter Pflege der Käse im Keller des Käsehändlers zu schweren Lagerschäden (Nachgärung etc.) kommen, für die man eine tüchtige Firma nicht ohne weiteres haftbar machen kann. Solche Störungen stehen mit den Gärungsvorgängen im Käse im Zusammenhang, und wir haben an anderer Stelle festgestellt, dass heute keine Mittel bekannt sind, um zum Beispiel Nachgärungen im Keller des Händlers unbedingt zu vermeiden. Es ist deshalb gerechtfertigt, eine angemessene Mengentoleranz einzuräumen; demgemäss soll die alleinige finanzielle Haftung einer Firma nur für den Anteil an Laibkäse zum Einschmelzen und an Liquidationsware, eingewogene Sekunda-Ware nicht eingerechnet, zugemutet werden, der den Durchschnitt sämtlicher Handelsfirmen, bezogen auf die gleiche Käsesorte und ein ganzes Käseunion-Geschäftsjahr, überschreitet. Der Bundesrat muss sich die Kompetenz vorbehalten, der Käseunion nötigenfalls in Form einer Einzelweisung die näheren Instruktionen zu geben.

Wie aus weiter oben gemachten Darlegungen hervorgeht, soll die obligatorische Lagerverschiebung auch ein Element für die Quotenrevisionen darstellen. Es wird nun der Vermutung Ausdruck gegeben, die Handelsfirmen würden zur Vermeidung von Quotenreduktionen alles tun, um den obligatorischen Lagerverschiebungen auszuweichen. Sollte dies so sein, so wäre zu erwarten, die freiwilligen Verschiebungen würden um so besser funktionieren. Das könnte nur willkommen sein, weil mit beiden Verfahren das gleiche Ziel verfolgt wird. Man befürchtet aber überdies eine zunehmende Tendenz zu «Verkäufen à tout prix», also unter Missachtung der preisbindenden Vorschriften. Ein solcher Einwand wird gegenüber jedem Versuch, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Handelsfirmen vermehrt in den Beteiligungsquoten zur Geltung kommen zu lassen, zu gewärtigen sein. Die Expertenkommission ihrerseits glaubt, es würde für Unterbietungen kein grosser Spielraum vorhanden sein. Gegen diese Auffassung wird aus Handelskreisen eingewendet, auch verhältnismässig kleine Unterbietungen würden störend wirken. Bestimmt stellen Preisunterbietungen nicht die einzige Möglichkeit dar, um einen grösseren Umsatz zu erzielen, sondern es gibt auch im Käsehandel andere Mittel (Kundenwerbung, sorgfältige Bedienung usw.) zur Belebung des Geschäftes. Abgesehen davon, sind jedoch Unterbietungen durch vereinzelt Firmen keineswegs auf die leichte Schulter zu nehmen, weil dies den Anfang einer illoyalen Konkurrenz bedeutet. So verlieren Firmen, die zum festgesetzten Preis liefern, allmählich ihre Kundschaft; schliesslich bleibt ihnen nichts anderes übrig, als auch billiger zu offerieren, und es kommen die Preise ganz allgemein unter Druck. Damit würde auch dem Vertrauen der ausländischen Kundschaft schwerer Schaden zugefügt, was um so mehr bedauert werden müsste, als die guten Preiserlöse eng mit dem im schweizerischen Käsehandel üblichen System der festen, verbindlichen Preise verknüpft sind. Demgegenüber hört man den Einwand, die von der Käseunion festgesetzten Preise würden schon heute nicht mehr regelmässig beachtet. Sobald der Käseunion solche Meldungen zugehen, wird noch in vermehrter Masse der Sache auf den

Grund zu gehen sein, selbst wenn es oft schwer fällt, den konkreten Tatbestand abzuklären. Für den Bund könnte ein vermehrtes Risiko preislicher Unterbietungen keinen Grund darstellen, auf das System der obligatorischen Lagerverschiebungen und der Anrechnung bei Quotenrevisionen zu verzichten. Es wird aber notwendig sein, dass die Käseunion sowohl die Überwachung der Preise, als auch die Sanktionen im Falle nachgewiesener Übertretungen verschärft. Die wirksamsten Sanktionen sind die Herabsetzung der Quotæ und der Ausschluss von der Mitgliedschaft. Mit der Schärfe der Sanktionen muss die entscheidende Bedeutung der Innehaltung festgesetzter Preise hervorgehoben werden.

Die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Festsetzung von Fristen sind zum Teil die Folge von Missverständnissen. Es handelt sich nicht darum, für alle Qualitäts- und Eignungsklassen eine einheitliche feste Frist anzusetzen, sondern der Zweck der Fristen ist der, die Lagerverschiebung in einem solchen Zeitpunkt in Gang zu bringen, wo der Zustand der betreffenden Käse noch eine Vermarktung zu annehmbaren Bedingungen erlaubt. Es sollen also nicht die ohnehin vorhandenen Schwierigkeiten noch durch zeitliche Verzögerungen vergrößert werden. Aber es gibt auch Absatzmärkte, die reiferen Käse verlangen und wo Vorzugszölle nur gewährt werden, wenn der Käse ein genügendes Alter hat. Damit ist dargetan, dass die Bezeichnung einheitliche: und allseits verbindlicher Fristen nicht zweckmässig wäre.

Um aus dem Dilemma herauszukommen, muss einmal der Grundsatz der Bestimmung von Fristen festgelegt werden, und zum andern soll die Direktion der Käseunion sowohl die Befugnis als auch die Pflicht haben, je nach den Voraussetzungen des Marktes nach Abschluss jeder Einwägungsperiode entsprechende Fristen verbindlich festzusetzen.

In Bezug auf die Teilung der Margen sind durch die Käseunion verbindliche Richtlinien festzusetzen, und die Bewilligung von Ausnahmen ist der Direktion der Käseunion vorzubehalten. Dabei ist für die abgebenden Firmen Deckung der Kosten des Einwägens, Einlagerns, der Pflege und des Auslagerns nach bestimmten Normen einschliesslich Ermittlung des Gewichtsschwundes vorzusehen. Die abgebende Firma soll neben der Deckung dieser Kosten nicht noch einen Handelsgewinn erzielen.

4. Der Mulchenschutz und die Beschränkung des Milcheneinkaufes

a. Der Mulchenschutz

Die gegenwärtige Käsemarktordnung bietet die Möglichkeit, die Käsereien zu verpflichten, die Mulchen (Jahresproduktion einer Käserei) immer wieder dem gleichen Käsehändler zu verkaufen, so lange keine triftigen Gründe dagegen vorliegen. Ein solcher Mulchenschutz liegt, wie auch die Expertenkommission feststellte, im Interesse der Qualitätsförderung, indem ein Käsehändler selbst bei scharfer Taxation der Käse bei der Annahme nicht soll befürchten müssen, die betreffende Käserei als Lieferanten zu verlieren. Wir glauben, dass ohne Bestim-

mungen über den Mulchenschutz auch die Jagd auf Mulchen mit allen unerwünschten Nebenerscheinungen eher noch zunehmen würde.

Im Verlaufe der mündlichen Aussprachen hat sich mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass sowohl die privaten Milchkäufer als auch die selbst fabrizierenden Genossenschaften den grössten Wert darauf legen, auch weiterhin selbst entscheiden zu können, welcher Handelsfirma sie ihre Mulchen verkaufen wollen. Vom Standpunkt der Beteiligten ist diese Einstellung im Blick auf vielfach jahrzehntelange, zum Teil auf frühere Generationen zurückgehende gute Beziehungen zwischen Käser und Händler verständlich. Es kommt denn auch vor, dass einige Firmen seit alters her sich mehr als andere dem Geschäft des Einwägens widmen; sie besorgen den Einkauf in einem Umfang, der das Warenanrecht weit übersteigt und geben den Überschuss jeweils nach den Weisungen der Direktion der Käseunion und gegen Entrichtung der Einwägespesen an andere Handelsfirmen ab. Auch besteht die Vorschrift, dass dabei der Grundsatz einer gerechten Qualitätszuteilung beachtet werden müsse. Zweifellos gehört es zum wichtigsten, dass ein Händler mit zu viel Mulchen nicht einfach die besten Käse für sich behalten kann. Er muss unter allen Umständen jener Firma, die selbst weniger einkaufen kann, die ihr noch zustehende Menge in einer dem Durchschnitt entsprechenden Qualität liefern. Die Bestimmungen über den Mulchenschutz verlieren an Bedeutung, wenn gemäss nachfolgenden Darlegungen eine bessere Übereinstimmung zwischen Quote und Mulcheneinkauf zustande kommt. Auf Änderungen an der Ausgestaltung des Mulchenschutzes kann daher verzichtet werden.

b. Die Beschränkung des Mulcheneinkaufes

Wir teilen die Auffassung der Experten, dass der Nutzen der Lagerverschiebungen, der Quotenrevisionen und der Zulassung neuer Firmen erst dann voll zur Geltung kommt, wenn die Handelsfirmen auf längere Sicht nicht wesentlich mehr Mulchen erwerben können, als ihren eigenen Verkaufsleistungen entspricht. Die Kommission hatte vorgeschlagen, Firmen vom Erwerb neuer Mulchen auszuschliessen, welche im Vorjahr beispielsweise weniger als 80 Prozent ihrer Quote selbst verkauft haben. Bei Quotenrevisionen müsste in solchen Fällen nicht nur ein Verzicht auf den Erwerb weiterer Mulchen erfolgen, sondern die betreffenden Firmen hätten darüber hinaus auf die zuletzt erworbenen Mulchen zu verzichten.

Um für die Beschränkung des Mulcheneinkaufes neue Grundsätze festzulegen, hatte die Käseunion schon vor längerer Zeit Verhandlungen aufgenommen, die aber wegen der Vorarbeiten für die Gesamtrevision unterbrochen wurden. Sie ist bereit, zwischen der Quote und dem Recht zum Mulcheneinkauf eine bessere Übereinstimmung herzustellen. Bei Emmentaler- und Greyerzerkäse sollte der Mulcheneinkauf das nach Beteiligungsquote berechnete Warenanrecht nicht mehr als 20 Prozent überschreiten. Der Sbrinzeinkauf sei wegen der besonderen Verhältnisse (längere Lagerung und spezielle Behandlung) dieser Bestimmung nicht zu unterstellen; im übrigen müsse man für die Anpassung genügend Zeit

einräumen. Nun könnte man es aber wegen der erforderlichen Mulchenreserve für neue Mitglieder, aber auch wegen jenen Mitgliedern, die bisher nur einen Teil ihrer Quote selbst einkaufen konnten, nicht wohl verantworten, den jetzigen Zustand noch auf Jahre hinaus andauern zu lassen. Bei einer etwas freierlicheren Ordnung, d. h. ohne Absatz- und Preissicherung hätten sich wohl mehr Handelsfirmen veranlasst gesehen, den Mulcheneinkauf besser mit der jeweils möglichen Verkaufsmenge in Übereinstimmung zu bringen.

Es sollen daher in Anlehnung an einen Vorschlag der Expertenkommission hinsichtlich des Erwerbes neuer Mulchen einerseits und des Verzichtes auf alte Mulchen andererseits folgende Bestimmungen gelten:

- aa. Eine Handelsfirma darf keine neue Mulchen erwerben, wenn sie sich schon Mulchen in der Höhe ihres nach Beteiligungsquote berechneten Warenanrechtes zuzüglich 20 Prozent vertraglich gesichert hat.
- bb. Bei jeder Quotenrevision haben Handelsfirmen mit Mulchen, die mehr ausmachen als das auf Grund der neuen Beteiligungsquote errechnete Warenanrecht + 20 Prozent, auf die über das zulässige Mass hinausgehenden Mulchen sofort zu verzichten, bis die gewollte Übereinstimmung (Warenanrecht + höchstens 20%) erreicht ist.

Die Bestimmungen unter Buchstabe bb sind so anzuwenden, dass auch kleinere Firmen nicht weniger als ganze Mulchen einkaufen können (siehe Art. 12g, Abs. 3).

5. Die Haftbarkeit der Beteiligten für die Risiken des Käsegeschäftes

Im Vergleich zu den sehr zahlreichen andern Käsesorten stellt die Fabrikation von Hartkäse erster Qualität, vorab von Emmentalerkäse, die höchsten Anforderungen an die Käseretauglichkeit der Milch, an das Wissen und Können des Käasers, an die technischen und kaufmännischen Fähigkeiten des Käsehandels und nicht zuletzt auch an die wissenschaftliche Forschung. Käse ist ein Gärungsprodukt besonderer Art, und es ist nur in beschränktem Rahmen möglich, die Gärung so zu lenken, dass bei der Verarbeitung käseretauglicher Milch bestimmt ein erstklassiger Käse entsteht. Aber auch schon die Milch ist mannigfachen natürlichen Einflüssen ausgesetzt, die der Milchproduzent nur zum Teil beherrscht, die jedoch für die Käseretauglichkeit mitbestimmend sind.

In Auswertung jahrzehntelanger Forschungsarbeiten und praktischer Erfahrungen ist ein Milchlieferungsregulativ herausgegeben worden, das die notwendigen Voraussetzungen für die Gewinnung einer guten Käseremilch bieten sollte. Die Käsermeister erhalten eine gründliche Ausbildung und sind finanziell an einer guten Fabrikation interessiert. Bauer und Käser erhalten je nach Käsequalität mehr oder weniger hohe Prämien, die gesamthaft bis fast 2 Rappen pro Liter Milch ausmachen können. Andererseits erfolgen für fehlerhafte Käse Qualitätsabzüge, die der Käser zu tragen hat. Auch der Käsehändler muss eine Margeneinbusse auf sich nehmen, wenn etwa als Prima eingewogener Käse nicht als solcher verkauft wird, sondern als Schmelzrohmaterial verwendet

werden muss. In allen Sparten sind demnach Anordnungen technischer und finanzieller Natur getroffen, um die Qualität zu begünstigen.

Es ist zu beachten, dass es zur Zeit noch nicht möglich ist, die Käseereitfähigkeit der Milch mit Hilfe von Untersuchungsverfahren zuverlässig zu ermitteln, und dass es mindestens 3-4 Monate, für gewisse Typen aber 6-7 Monate, beim Sbrinz sogar 2 Jahre dauert, bis der Käse genussreif ist. Während dieser langen Zeit wickeln sich im Käse, besonders beim Emmentaler, ständig Prozesse bakteriologischer, chemischer und anderer Natur ab, die zum Guten oder zum Bösen ausschlagen können. Die Beteiligten sind also oft erst nach Monaten in der Lage, über das Ergebnis ihrer Tätigkeit Rechenschaft abzulegen, und wenn sich Fehler zeigen, ist es für die zurückliegende Periode natürlich zu spät, korrigierend einzugreifen.

Die wichtigsten Abnehmerländer stellen an den Emmentaler nicht die gleichen Qualitätsansprüche wie der Schweizerkonsument, wobei die Anforderungen von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. Die grössten Schwierigkeiten verursacht die Fabrikation eines gross und gleichmässig gelochten, hoch postierten Emmentalerkäses mit feinem Teig und nusskernartigem Aroma. Die zu treffenden gärungstechnischen Massnahmen sind derart heikel in der Handhabung, dass es nicht immer gelingt, den Gärungsprozess zu meistern, und unter den obwaltenden Umständen lassen sich dann Fehlentwicklungen nicht immer vermeiden. Es kann vorkommen, dass in einer Käseerei während Monaten gut fabriziert wird und dann unvermittelt und ohne sichtbare Ursachen eine Fehlperiode folgt.

Da für 100 kg verkaufsbereiten Käse die Gesteungskosten ungefähr 500 Franken betragen, bei der Lieferung als Schmelzrohware aber Preise von oft nur 320 Franken zu erzielen sind, können so Verluste entstehen, die bis 14 Rappen pro Liter verkäste Milch ausmachen, was hauptsächlich auf die tiefen Konkurrenzpreise für Schachtelkäse im Ausland zurückzuführen ist. Bei der heutigen Organisation erhält aber der Milchlieferant trotz Fehlproduktion den Milchgrundpreis und den Ortszuschlag unverändert ausbezahlt. Kann der Käse beim Einwägen als prima angenommen werden, erhält auch der Käser den garantierten Preis ohne Abzug, und je nach Punktzahl wird eventuell dem Bauern wie dem Käser noch eine Qualitätsprämie zuerkannt. Immerhin verursacht die Ablieferung von Sekunda-Käse im Vergleich zur Spitzenqualität eine Milchpreiseinbusse, die bis 5 Rappen pro kg und bei Tertia-Käse noch mehr ausmacht. Wenn der Käse im Keller des Händlers in Nachgärung kommt und schliesslich zu Schachtelkäse verarbeitet werden muss, ergibt sich für die Firma eine Verminderung der Spesenvergütung um 10 Franken je 100 kg. Die Hauptlast der Preiseinbusse von zurzeit durchschnittlich 150 Franken hat aber die Käseunion zu tragen.

Von Seiten der Experten wurde erklärt, unter dem System der freien Marktwirtschaft wären die Verantwortlichkeiten ganz anders verteilt, und vor der Gründung der Käseunion hätten die Käser und die Käsehändler und hinter ihnen auch die Milchlieferanten für alles, was mit ihrem Käse geschah, die volle

Verantwortung tragen müssen. Es wird nun der Schluss gezogen, die weitgehende Ausschaltung der finanziellen Verantwortung sei eine unglückliche Auswirkung der Käseunion. Verschiedentlich ist im Gutachten die Rede davon, an Stelle der kommerziellen sei zu sehr eine verwaltungsmässige Denkweise getreten, und es müsse deshalb die vermehrte Risikotragung durch die Beteiligten stark in den Vordergrund gestellt werden. Im Interesse der Qualitätsproduktion und des Absatzes müsse alles getan werden, um auf geeignetem Wege unerwünschte Auswirkungen der Käsemarktordnung zu beseitigen oder nach Möglichkeit abzuschwächen und wieder zu eindeutigeren Verantwortungen zu gelangen.

Diese grundsätzlichen Überlegungen sind zu würdigen, und wir teilen die Meinung, dass die grössere Verantwortung der Beteiligten auch in den finanziellen Konsequenzen zur Geltung kommen muss.

Vorab sind die Milchproduzenten zu verpflichten, die Bestimmungen des Milchlieferungsregulativs konsequent innezuhalten, und in manchen Gebieten ist das Käserei- und Stallinspektionswesen auszubauen. Wo Mahnungen und Bussen nichts nützen, ist die weitere Abnahme von Milch, die in Missachtung des Milchlieferungsregulativs gewonnen und geliefert wird, zu verweigern.

Die Überprüfung der Käseannahme durch neutrale Experten der Käseunion ist in dem Sinne auszubauen, dass Qualitätsmängel, die sich vor oder unmittelbar nach Einlagerung in den Lagerkeller der Handelsfirma feststellen lassen, dem Käsefabrikanten bzw. den Milchlieferanten belastet werden können. In diesem Zusammenhange wäre allenfalls zu prüfen, ob die Qualitätsprämie vorerst provisorisch ausgerichtet werden könnte, in dem Sinne, dass sie zu einem Teil erst ausbezahlt würde, nachdem sich der Käse im Lager der Handelsfirma während einer angemessenen Zeit normal verhalten hat. Sollte er in dieser Zeit aus Verschulden der Handelsfirma die Voraussetzungen zur Verwertung als Prima-Qualität einbüßen, so hätte diese Firma den zurückbehaltenen Teil der Qualitätsprämie zu ihren Lasten nachzuzahlen. Bei späterem nicht rechtzeitigem Verkauf oder nicht rechtzeitiger Abgabe in freiwilliger Lagerverschiebung als Prima-Ware könnte der Käseunion das Recht vorbehalten bleiben, einen Teil der gänzlich ausbezahlten Qualitätsprämie derjenigen Handelsfirma zu belasten, die den betreffenden Käse für sich eingewogen oder aber im offiziellen Warenausgleich zu übernehmen hatte.

Bei der Taxation sollte das heutige Beurteilungssystem in der Weise abgeändert, bzw. ergänzt werden, dass eine bessere Differenzierung in der Prämierung zwischen gut und weniger gut verwertbaren Partien erreicht wird.

Schliesslich ist der Frage einer weitergehenden Preisdifferenzierung zwischen Prima- und Sekunda-Käse vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken, wobei eine Lösung anzustreben ist, bei der auch der Milchlieferant einen angemessenen Anteil des Preisverlustes zu tragen hat. Für Verluste, die als Folge einer zu wenig strengen Beurteilung beim Einwägen entstehen, sind die Verantwortlichen in verstärktem Masse finanziell heranzuziehen. Ein geeignetes Mittel zur Erreichung

dieses Zieles liegt in der stärkeren Reduktion der Spesenvergütung für eingewogene Prima-Käse, die in der Folge an die Schachtelkäseindustrie geliefert oder in Liquidationen verkauft werden.

Es können Verluste auch als Folge von Schäden entstehen, die erst nach dem Einwägen auftreten und die man selbst bei sorgfältiger Taxation nicht vorzusehen vermag. Handelt es sich um Schäden, die wegen ungenügender Pflege der Käse während der Lagerung oder wegen zu spätem Verkauf entstanden sind, so hat die betreffende Handelsfirma für die Folgen aufzukommen. Es gibt aber auch Qualitätseinbussen, die sich selbst bei bester Pflege und kaufmännisch richtigen Dispositionen nicht vermeiden lassen. Namentlich gross-offene Käse, die sich beim Einwägen noch als durchaus gut präsentieren, sind dem Risiko von Nachgärungen ausgesetzt. Unter solchen Umständen dürfte es in Fällen, wo die Ursache der Fehlgärung nicht einwandfrei nachweisbar ist, schwerhalten, die Haftbarkeit auf Milchproduzenten oder Käser auszudehnen.

V. Rechtsform der gemeinsamen Organisation

1. Auf Grund der geschilderten historischen Entwicklung und der Aufgaben der im wesentlichen in der Käseunion verkörperten Käsemarktordnung, sowie nach Würdigung sowohl der an dieser Ordnung geübten Kritik als auch der Stellungnahme der Expertenkommission ergeben sich die im vorangehenden Abschnitt IV geschilderten notwendigen Verbesserungen an der bestehenden Ordnung: Erleichterung des Eintritts neuer Handelsfirmen; Revision und beweglichere Gestaltung der Quoten; besserer mengen- und qualitätsmässiger Warenausgleich in der freiwilligen und obligatorischen Lagerverschiebung; Beschränkung des Mulcheneinkaufs und dessen Angleichung an die Beteiligungsquoten; vermehrte Risikobeteiligung der am Käsegeschäft interessierten Gruppen; schliesslich klare Regelung des Beschwerderechtes der Betroffenen sowie des Aufsichts- und Weisungsrechtes des Bundes.

Mit der Frage, wie die vorgesehenen, mannigfachen Verbesserungen an der bisherigen Käsemarktordnung zu verwirklichen und durchzusetzen sind, stellen sich verschiedene rechtliche Probleme; damit wird unmittelbar auch der Gegenstand von Ziffer 3 des Postulates berührt, wonach der Bundesrat eingeladen wurde, auch über die Zweckmässigkeit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft, die die bisherigen Funktionen der Schweizerischen Käseunion AG zu übernehmen hätte, zu berichten. Die Frage nach der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft an Stelle der derzeitigen Doppel-Gesellschaft Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention stellt sich in zweifacher Hinsicht.

Es fragt sich vorerst,

ob es aus wirtschaftlichen und praktischen Erwägungen zweckmässig sei, eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts an die Stelle einer privatrechtlichen Ordnung – freilich mit gebührender behördlicher (öffentlich-rechtlicher) Einflussnahme auf diese – zu setzen (Ziffer 2. hiernach) und sodann

ob sich aus rechtlichen Gründen – sei es zur Durchsetzung der Verbesserungsvorschläge, sei es zur Vermeidung von Streitfragen aus dem Grenzbereich des privaten und des öffentlichen Rechts – eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft als nötig erweist (Ziffer 3. hiernach).

2. Die Umwandlung der heutigen Doppelgesellschaft in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft würde verschiedene Nachteile mit sich bringen. So würde das finanzielle Engagement des Bundes durch eine rein öffentlich-rechtliche Regelung noch grösser als bei einer primär privatrechtlich konzipierten Ordnung im Sinne unseres Revisionsprojektes. Es dürfte nämlich fraglich sein, ob den in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft einbezogenen Gruppen, insbesondere dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, auf die Dauer die Mittragung von Verlusten zugemutet werden könnte. Zudem wäre zu befürchten, dass die privatrechtliche Verantwortung der an der heutigen Käsemarktordnung beteiligten Gruppen in einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft noch mehr in den Hintergrund gedrängt würde; jedenfalls wären die Initiative und Verantwortung dieser Kreise kaum mehr die gleichen wie heute, während diese doch noch mehr in den Vordergrund gerückt werden sollten. Eine rein öffentlich-rechtliche Ordnung vermöchte an sich kaum etwas Zusätzliches zur Lösung jener praktischen Fragen beizutragen, die für eine zweckmässige Käsemarktordnung entscheidend sind. Staatspolitisch dürfte es vollends nicht wünschenswert sein, einen weiteren Sektor der Wirtschaft öffentlich-rechtlich zu organisieren und damit in noch grösserem Ausmass an den Staat zu binden. Mit der Zeit könnte der Ruf ergehen, noch andere Teile der Milchwirtschaft oder Zweige der Verwertung landwirtschaftlicher Erzeugnisse rein öffentlich-rechtlich zu ordnen.

Für die Frage, ob der vollständige Umbau der Käseunion in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft die zweckmässige Lösung darstelle, ist aber vor allem die wirtschaftliche Seite entscheidend. Im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes sind zurzeit zwei öffentlich-rechtliche Genossenschaften tätig, die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) sowie die BUTYRA, Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung. Beide Gebilde haben aber in wirtschaftlicher Hinsicht verglichen mit der Käseunion, eine sehr begrenzte Aufgabe. Die GGF dient der Erhebung von Preiszuschlägen beim Import von Futtermitteln. Die BUTYRA ihrerseits bezweckt im wesentlichen, als einzige Importstelle die Buttereinfuhr so zu regeln, dass der Butterbedarf in den verschiedenen Qualitäten hinreichend gedeckt wird, ohne dadurch den Absatz der Inlandbutter zu behindern; sie übernimmt auch die auf dem Inlandmarkt freihändig nicht verkäufliche Inlandbutter und sorgt für deren Absatz. Demgegenüber sind die Käseunion, bzw. deren Mitglieder wesentlich in der Käseausfuhr tätig, die weit grössere und subtilere wirtschaftliche und kaufmännische Probleme stellt als die Erhebung von Preiszuschlägen auf Futtermitteln und die verhältnismässig einfache Tätigkeit der Buttereinfuhr. Die Erhaltung der bestehenden und die Gewinnung neuer Absatzmärkte durch entsprechende Pflege der Kundschaft und eine zielbewusste Propaganda stellen angesichts der inter-

nationalen Konkurrenzverhältnisse sowohl für die Käseunion als auch die einzelnen Handelsfirmen keine leichte Aufgabe dar. Wichtig ist aber vor allem, dass die Käseunion und deren Mitgliedfirmen es mit einem Produkt zu tun haben, das sich von einem Massengut, wie Futtermittel und von Butter wesentlich unterscheidet. Wie wiederholt unterstrichen wurde, stellt der Käse ein Gärungsprodukt dar, weshalb für den Käsehandel die genauen Kenntnisse der Eigenschaften der Käsepartien und deren Verhalten auf Lager von besonderer Bedeutung sind. Die Eigenschaften des Käses in Bezug auf Format, Gewicht, Lochung, Teigbeschaffenheit und Geschmack schwanken von Käserei zu Käserei und selbst von einer Produktionsperiode zur andern.

Mit der einstimmigen Expertenkommission (Gutachten, Abschnitt D, V. Die Frage einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft; Seiten 18/19 der grünen Broschüre) glauben wir auf Grund aller Überlegungen, dass die wirtschaftlichen Aufgaben der Käseunion (s. Abschnitt II) zweckmässigerweise einer Organisation überlassen werden, die sich innerhalb gewisser vom öffentlichen Interesse geforderter öffentlich-rechtlicher Schranken nach privatrechtlichen Grundsätzen zu betätigen hat und organisieren kann. Für die Erfüllung dieser nicht einfachen wirtschaftlichen Aufgaben der Käseunion würde nichts gewonnen, wenn sie in ein öffentlich-rechtliches Gewand hineingezwängt würde. Mit einer solchen Lösung übernehme vielmehr der Staat einen weit grösseren Teil der Verantwortung für das Käsegeschäft; die Folge wäre, wie die Expertenkommission feststellt, dass den Verbänden der Milchwirtschaft ein weiteres Stück eigener Verantwortung für ihr eigenes Tun abgenommen und eine weitere unerwünschte Verwischung der Verantwortlichkeiten eintreten würde. Die Umwandlung der unter Vorbehalt behördlicher Eingriffe privatrechtlichen Käseunion in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft kann mithin aus allen diesen Gründen nicht als zweckmässige Lösung für die Verwirklichung der angestrebten Verbesserungen angesprochen werden.

3. Nach einlässlicher Abklärung sind wir zum Schluss gelangt, dass sich auch aus rechtlichen Erwägungen die Umwandlung der bestehenden Doppelgesellschaft Schweizerische Käseunion AG (SK), Schweizerische Käsekonvention (SKK) in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft nicht aufdrängt; eine solche Umwandlung ist nicht erforderlich, um die als notwendig erachteten Verbesserungen an der bestehenden Käsemarktordnung durchzusetzen.

In Übereinstimmung mit der Expertenkommission sollen die entscheidenden Punkte der neuen Ordnung im Milchbeschluss selbst geordnet werden. Dabei soll es sich aber nur um die Regelung der Grundsätze handeln; die Einzelheiten sind nötigenfalls vom Bundesrat gestützt auf sein Weisungsrecht (siehe Art. 14a, Abs. 2) zu ordnen. Dieses Vorgehen ist schon mit Rücksicht auf die äusserst komplexe Materie angezeigt; es muss auch vermieden werden, Fragen im Milchbeschluss zu regeln, deren Lösung nicht losgelöst von den stets wechselnden Verhältnissen und den jeweiligen Erfahrungen der Praxis erfolgen kann.

Die gesetzliche Grundlage für die neue Käsemarktordnung bilden die Artikel 26 und 120 des Landwirtschaftsgesetzes.

Artikel 26, Landwirtschaftsgesetz, ermächtigt in seinem Absatz 1, Buchstabe *a*, die Bundesversammlung, Anordnungen über Erzeugung, Qualität, Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten zu treffen. Auf diese Bestimmung hat sich die Bundesversammlung gestützt, als sie im geltenden Milchbeschluss in Artikel 12, Absatz 1, dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, dem Schweizerischen Milchkäuferverband und dem Käsegrosshandel sowie in Absatz 2 auch der gemeinsamen Organisation der genannten Verbände und Firmen (Schweizerische Käseunion AG / Schweizerische Käsekonvention) den Auftrag erteilte, Massnahmen zur Förderung der Käsequalität, sowie zur Erhaltung und Steigerung des Käseabsatzes im In- und Ausland zu treffen. Ergänzend sei bemerkt, dass Artikel 24 des Landwirtschaftsgesetzes den Bund ausdrücklich beauftragt, die Ausfuhr von Erzeugnissen der Milchwirtschaft zu fördern.

Bei den heutigen Verhältnissen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft, insbesondere mit Rücksicht auf unsere, verglichen mit der ausländischen Produktion, hohen Käsepreise, ist eine straffe Organisation des Käsemarktes ganz besonders beim Export unerlässlich. Der Auftrag an die erwähnten Verbände und Firmen zur Schaffung einer zweckmässigen Marktordnung – wie er übrigens schon bisher im Milchbeschluss (Art. 12, Abs. 1, Buchstabe *b*) enthalten ist – stellt deshalb eine notwendige Ergänzung zu den beiden vorgenannten Aufgaben (Förderung der Qualität und des Absatzes) dar. Er stützt sich ebenfalls auf Artikel 26, Absatz 1, Buchstabe *a*, Landwirtschaftsgesetz, ist doch eine zweckmässige Käsemarktordnung eine notwendige Voraussetzung für eine möglichst günstige Käseverwertung.

Als Rechtsgrundlage für das Revisionsprojekt ist ausser auf Artikel 26 auch noch auf Artikel 120, Landwirtschaftsgesetz, Bezug zu nehmen. Dieser bestimmt ausdrücklich in Absatz 1, dass der Bund Firmen und Organisationen in geeigneter Weise zur Mitarbeit beim Vollzug des Gesetzes heranziehen kann. Ferner wird in Absatz 2 erklärt, dass die zuständige Behörde die den zur Mitwirkung herangezogenen Organisationen und Firmen übertragenen Aufgaben und Befugnisse zu umschreiben hat, und dass diese Organisationen und Firmen der staatlichen Aufsicht unterstehen. Dieses Aufsichtsrecht erstreckt sich auf alle Aufgaben öffentlich-rechtlicher Natur, die durch den Staat den betreffenden Organisationen und Firmen übertragen werden. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass der Bundesrat die Aufsicht ausübt über die Art und Weise, wie die in Frage stehenden Organisationen und Firmen den Auftrag zur Förderung der Käsequalität, zur Erhaltung und Steigerung des Absatzes von Käse und zur Schaffung einer geeigneten Marktordnung ausführen. Weiter umfasst die angerufene Bestimmung die Befugnis des Bundesrates, nötigenfalls Weisungen über die Durchführung der übertragenen Aufgaben zu erlassen, und zwar auch dann, wenn diese Weisungen indirekt zur Folge haben, dass z.B. die Schweizerische Käsekonvention in gewissen Punkten (Quotenrevision usw.) von den Vertragspartnern abgeändert werden sollte. Das Recht, Anordnungen über die Käse-

verwertung zu treffen, in Verbindung mit der Befugnis, Organisationen und Firmen in geeigneter Weise und unter staatlicher Aufsicht zur Mitwirkung beim Vollzug heranzuziehen, gibt dem Bund auch die Kompetenz, das Beschwerde-recht zu ordnen. Soweit nämlich öffentlich-rechtliche Vorschriften in die privat-rechtliche Ordnung hineinspielen, und die Entscheidungen der Käseunion auch diese öffentlich-rechtlichen Bestimmungen berühren, steht dem Betroffenen als Rechtsschutz das Beschwerderecht gemäss den einschlägigen Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes und des Milchbeschlusses zu.

Diese von der Bundesversammlung bereits im geltenden Milchbeschluss bestätigte Auslegung von Artikeln 26 und 120, Landwirtschaftsgesetz, ist die einzig sinnvolle. Es kann nicht die Meinung des Gesetzgebers gewesen sein, dass Verbände und Firmen zur Mitwirkung beim Vollzug des Gesetzes herangezogen werden könnten, ohne dass der Bund die Möglichkeit haben soll, die für eine richtige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nötigen Vorschriften zu erlassen und Weisungen zu erteilen sowie die entsprechenden Rechtsmittel vorzusehen. Bereits in der Botschaft zum Milchbeschluss ist erwähnt worden (BBl 1953, I, 451 oder S. 63 Separatabdruck), dass der Bund eingreifen müsste, wenn z. B. seitens der Beteiligten Anordnungen getroffen würden, die einer vernünftigen Marktordnung widersprechen. Der Bundesrat stand also bereits damals auf dem Standpunkt, dass ihm das, was auf dem Gebiete «Marktordnung» vorgekehrt wird, nicht gleichgültig sein kann, und dass ihm das Landwirtschaftsgesetz auch die rechtliche Möglichkeit gibt, nötigenfalls einzugreifen, damit die Dinge so geregelt werden, wie er es für richtig erachtet.

Sollten wider Erwarten die Käseunion oder die Partner der Käsekonvention einer Weisung des Bundesrates nicht nachkommen, so wäre an folgende Vorkehrungen zu denken: Gewisse finanzielle und wirtschaftliche Massnahmen im Rahmen der Käse- und Butterverwertung, die vom Bund auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes getroffen werden, könnten eine entsprechende Überprüfung erfahren, was wohl die Beteiligten selbst zum Einlenken veranlassen dürfte. Ferner wären aber auch administrative Massnahmen (Ersatzmassnahmen Art. 39, Milchbeschluss) und strafrechtliche Sanktionen (Art. 111, Abs. 1, Landwirtschaftsgesetz, Art. 292, Schweizerisches Strafgesetzbuch) in Erwägung zu ziehen.

Zusammenfassend möchten wir die rechtliche Konzeption unserer Vorlage wie folgt umschreiben:

Das Landwirtschaftsgesetz erlaubt also der Bundesversammlung, öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Ordnung des Käsemarktes zu erlassen. Es besteht aber gegenwärtig bereits eine privatrechtliche Ordnung des Käsemarktes in Form der Doppelgesellschaft Schweizerische Käseunion AG (SK)/Schweizerische Käsekonvention (SKK). Durch die öffentlich-rechtlichen Normen des Milchbeschlusses und seiner Ergänzung soll diese privatrechtliche Ordnung, die nach Ansicht der öffentlichen Meinung und der Experten zu einer gewissen Erstarrung hinsichtlich Mitgliederzahl und Ausdehnungsmöglichkeit für initia-

tive Firmen führte, durch Einengung der privatrechtlichen Autonomie gelockert werden. Die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen stellen sich somit als Ergänzung der privatrechtlichen Ordnung dar.

VI. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Im Ingress werden gemäss unsern Ausführungen im Abschnitt V, Ziffer 3, die Artikel 26 und 120 des Landwirtschaftsgesetzes als Rechtsgrundlage aufgeführt.

Da vom Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 nur die Bestimmung über die Käseausfuhr (Art. 13) in die Neuordnung unverändert übernommen wird, sehen wir die Aufhebung des ganzen bisherigen Abschnittes «IV. Käsemarktordnung» und dessen Ersetzung durch einen neuen Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» vor.

Im neuen Artikel 12 werden die Aufgaben umschrieben, die der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, der Schweizerische Milchkäuferverband, der Verband schweizerischer Käseexporteure und die Firmen des Käsegrosshandels zu erfüllen haben. Praktisch sind es dieselben Aufgaben, die schon im bisherigen Artikel 12 aufgeführt worden sind. Neu wird ausdrücklich die schon bisher bestandene Pflicht der gemeinsamen Organisation erwähnt, die geordnete Versorgung des Landes mit Käse zu sichern. In Artikel 12, Absatz 2, wird die Pflicht der oben genannten Verbände und Firmen verankert, zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben eine gemeinsame Organisation für den Käsegrosshandel zu schaffen. Zurzeit ist dies die Doppelgesellschaft «Schweizerische Käseunion AG»/Schweizerische Käsekonvention. Absatz 2 entspricht seinem materiellen Inhalte nach dem, was bis anhin in Artikel 12, Absatz 1, Buchstabe *b*, enthalten war.

Artikel 12*a*, Absatz 1, umschreibt die Voraussetzungen der Aufnahme neuer Mitglieder in die gemeinsame Organisation. Wichtig ist, dass diese Bestimmung keine Bedürfnisklausel enthält. Ein Anwärter auf die Mitgliedschaft besitzt einen Rechtsanspruch, in die gemeinsame Organisation aufgenommen zu werden, wenn er die Voraussetzungen erfüllt. Buchstabe *a* schreibt vor, dass ein Anwärter auf die Mitgliedschaft die Verpflichtung zur dauernden Tätigkeit (Einkauf und Verkauf) im Käsegrosshandel eingehen muss. Unter dem Begriff «dauernde Tätigkeit» wird eine kontinuierliche, nicht sporadische Tätigkeit verstanden. Als «Käsegrosshandel» ist derjenige Käsehandel anzusehen, dem als Abnehmer nicht der letzte Verbraucher gegenübersteht. Der Migros-Genossenschafts-Bund beispielsweise fällt unter diesen Begriff des «Käsegrosshändlers», nicht aber die einzelnen Migrosgenossenschaften. Ebenso entspricht der Verband Schweizerischer Konsumvereine diesem Begriff, nicht aber die einzelnen Konsumvereine.

Buchstaben *b-e* stellen Voraussetzungen dar, die der Natur der Sache nach gegeben sein müssen, wenn eine Firma ordnungsgemäss im Rahmen der gemeinsamen Organisation den Käsegrosshandel betreiben will.

Buchstabe *f* wurde, wie schon in Abschnitt IV, Ziffer 1, erwähnt, aufgenommen, um zu verhindern, dass bisherige Firmen über den Umweg von Neugründungen versuchen, ihre Quoten zu vermehren.

Buchstabe *g* bestimmt, dass sich eine Handelsfirma, die neu aufgenommen zu werden wünscht, verpflichten muss, einen bestimmten Prozentsatz ihres Gesamtverkaufes an Emmentaler zu exportieren. Dieser Bestimmung liegen die gleichen Überlegungen zugrunde, die wir im Unterabschnitt Quotenrevision in Bezug auf die Exportförderung angestellt haben. Der Prozentsatz soll auf 30 Prozent festgesetzt werden, in der Meinung, dass der Bundesrat je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten diesen Satz erhöhen oder reduzieren könne. Wenn diese Exportklausel nur für den Emmentalerverkauf vorgesehen wird, so ist dies darauf zurückzuführen, dass beim Greyerzer und Sbrinz der Export nur einen geringen Prozentsatz ausmacht, während beim Emmentaler von der gesamten eingewogenen Menge mehr als die Hälfte ins Ausland verkauft wird. Der eingewogene Sekunda-Käse soll vom Gesamtverkauf in Abzug gebracht werden, weil diese Ware aus Qualitätsgründen gar nicht exportiert werden darf. Die Anrechnung des exportierten Greyerzerkäses auf die massgebende Exportleistung ist auf die Erwägung zurückzuführen, dass es sehr erwünscht wäre, wenn auch von dieser Käsesorte mehr exportiert werden könnte; Firmen, denen solche Exporte gelingen, sollen deshalb diese Leistung mit in Anrechnung bringen können. Da auch die Erschliessung neuer Märkte und die Gewinnung neuer Abnehmer sehr zu begrüßen sind, sieht die gleiche Bestimmung eine doppelte Berücksichtigung solcher Exporte vor.

Artikel 12a, Absatz 2, umschreibt den Begriff des Gesamtverkaufes, wie er in Absatz 1, Buchstabe *g*, verwendet wird. Mit der gemeinsamen Organisation abgerechnet werden der Inlandverkauf, der Export, die Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie und die Warenabgabe in Liquidationen. Ware, die in Lagerverschiebung abgegeben wird, gelangt im Gesamtverkauf der übernehmenden Firma zur Anrechnung.

Absatz 3 bestimmt, dass Neuaufnahmen auf Beginn eines Geschäftsjahres zu erfolgen haben. Um der gemeinsamen Organisation genügend Zeit zur Prüfung solcher Gesuche einzuräumen, sind diese 3 Monate vor Ablauf des Geschäftsjahres zu stellen. Für Firmen, die bereits auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuordnung aufgenommen werden wollen, muss bezüglich dieser Frist eine Sonderregelung getroffen werden; wir sehen vor, dass in diesen Fällen Gesuche bis zum 15. August 1957 einzureichen sind.

Zu Artikel 12b können wir auf das verweisen, was in Abschnitt IV, Ziffer 1, ausgeführt wurde.

Artikel 12c, Absatz 1, handelt vom Verfall der Beteiligungsquote. In diesem Zusammenhang ist noch besonders darauf hinzuweisen, dass die Quote u. a. auch dann verfällt, wenn eine Firma in einem gewissen Zeitraum durchschnittlich nicht mindestens 50 Prozent des Warenrechts selber verkauft. Um zu verhindern, dass Firmen, die nur Ware in freiwilligen Lagerverschiebungen abgeben und nicht selber verkaufen, trotzdem im Besitz ihrer Quote verbleiben, wird

ausdrücklich festgestellt, dass Ware, die in freiwilligen Lagerverschiebungen abgegeben wird, nicht als selber verkauft gilt. Da der Prozentsatz relativ tief angesetzt wurde, nämlich nur auf 50 Prozent und der Saldo der Abgabe und Übernahme von Ware in freiwilliger Lagerverschiebung massgebend sein wird, ist von dieser Bestimmung eine Beeinträchtigung des Funktionierens der freiwilligen Lagerverschiebung nicht zu befürchten.

In Buchstabe *c* von Absatz 1 wird u. a. bestimmt, dass Tatsachen, die vor dem 1. Januar 1957 eingetreten und mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen oder gar rechtlichen Unabhängigkeit von einer andern Handelsfirma unvereinbar sind, nicht zum Verfall der Quote führen sollen. Mit andern Worten: eine bisherige Handelsfirma, die mit einer andern Handelsfirma gewisse rechtliche oder wirtschaftliche Bindungen besitzt, soll nicht gezwungen sein, diese Bindungen zu lösen, um den Verfall der Quote abzuwenden. Diese Ausnahme soll aber nur für Tatbestände Anwendung finden, die bereits vor dem 1. Januar 1957 eingetreten sind, damit nicht noch kurz vor Inkrafttreten der Neuordnung solche Bindungen eingegangen werden können, die dann auch unter die Ausnahmebestimmungen fallen würden. Wir denken hier z. B. an die Neugründung einer Handelsfirma auf Veranlassung eines bisherigen Mitglieds der Käseunion zwecks Erhältlichmachung zusätzlicher Quoten.

Gemäss Artikel 12 *c*, Absatz 2, ist der Entscheid über den Verfall der Quote durch das zuständige Organ der gemeinsamen Organisation im Einvernehmen mit der Abteilung für Landwirtschaft zu treffen. Da es sich hier um einen Entscheid von grosser Tragweite handelt, erachten wir es als richtig, dass die zuständige Bundesbehörde bereits erstinstanzlich und nicht erst etwa im Falle einer Beschwerde direkt mitzuwirken hat. Die Ausnahme für Härtefälle wurde vorgesehen, da Fälle denkbar sind, wo der Verfall der Quote sich doch als zu hart erweisen könnte. Wir denken z. B. an einen Einmannbetrieb, der infolge von Umständen, die völlig ausserhalb des Willens des Betriebsinhabers liegen – z. B. längere schwere Krankheit – von der Bestimmung über den Quotenverfall erfasst werden kann.

In Absatz 3 wird eine Sperrfrist geschaffen, während der eine Firma, die ihrer Quote verlustig ging, kein Gesuch um Wiederaufnahme in die gemeinsame Organisation als neues Mitglied stellen kann. Damit soll z. B. verhindert werden, dass Firmen, die die in Absatz 1, Buchstabe *b* aufgeführte Bedingung nicht erfüllt haben, nicht sofort nach Verlust der Quote, unter Hinweis darauf, dass sie den Erfordernissen von Artikel 12 *a*, Absatz 1, genügen, wieder ihre Aufnahme verlangen können. Es wäre aber auch denkbar, dass eine Firma, deren Quote wegen Nichteinhaltung einer in Artikel 12 *a*, Absatz 1, genannten Verpflichtung verfällt, kurz darauf geltend macht, sie sei nun bereit, diese Verpflichtung inskünftig zu beachten. Auch eine solche Firma soll eine gewisse Karenzzeit einhalten müssen, damit einer rechtsmissbräuchlichen Berufung auf Artikel 12 *a* im Rahmen des Möglichen der Riegel geschoben werden kann.

Als Besonderheit möchten wir noch erwähnen, dass die Nichteinhaltung der Verpflichtung gemäss Artikel 12 *a*, Absatz 1, Buchstabe *g*, (Exportklausel) erst

dann zum Verfall der Quote führen soll, wenn eine Firma während zweier aufeinanderfolgender vierjähriger Revisionsperioden den entsprechenden Prozentsatz nicht erreicht. Wird dieser Prozentsatz nur während einer Periode nicht erzielt, so bleibt es bei der Quotenreduktion im Sinne von Artikel 12 *d*, Absatz 1, Buchstabe *d*.

Abschliessend sei zu Artikel 12 *c* ausdrücklich betont, dass diese Bestimmungen über den Quotenverfall aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung in gleicher Weise für bisherige und neue Firmen Anwendung finden. Es sprechen aber auch wirtschaftliche Überlegungen dafür, dass bisherige Firmen, die den Bedingungen, die von Neuanwärtern verlangt werden, nicht nachzukommen vermögen, nicht weiter Inhaber einer Beteiligungsquote sein sollen.

Artikel 12 *d* handelt von der Quotenrevision. Wir können in dieser Beziehung auf das in Abschnitt IV, Ziffer 2, Gesagte verweisen. Ergänzend möchten wir nur noch folgendes beifügen:

Die Festsetzung des Prozentsatzes der generellen Quotenreduktion (Abs. 1, Buchstabe *a*) ist weitgehend eine Ermessensfrage. Bei der Beurteilung dieser Frage ist zu bedenken, dass die Kürzungen gemäss Absatz 1, Buchstaben *b*–*d*, kaum viel zu einer vermehrten Beweglichkeit der Quotenordnung beitragen werden. Soll deshalb dem Postulat des Nationalrates betreffend vermehrte Beweglichkeit der Quotenordnung entsprochen werden, so darf mit der Ansetzung des Prozentsatzes in Buchstabe *a* von Absatz 1 nicht zu tief gegangen werden. Andererseits ist auch darauf Bedacht zu nehmen, dass zu massive Quotenreduktionen leicht das gute Funktionieren der Käsemarktordnung in Frage stellen könnten, was nicht zuletzt auch für die Milchproduzenten äusserst nachteilige Folgen mit sich bringen müsste. Wir glauben, dass ein Satz von 6 Prozent allen berechtigten Interessen angemessen Rechnung trägt.

Um den neu aufgenommenen Firmen die Einschaltung ins Käsegeschäft zu erleichtern, sollen sie von der generellen Quotenkürzung erst nach Ablauf einer gewissen Zeit betroffen werden. Dies ist der Sinn von Absatz 2 des Artikels 12 *d*. Dabei glauben wir, dass sich eine Gleichbehandlung jener Handelsfirmen rechtfertigt, die gemäss Artikel 12 *b*, Absatz 6 und 7 eine Quotenerhöhung erhalten.

Artikel 12 *e* regelt die Verteilung der gemäss Artikel 12 *d*, Absatz 1, Buchstaben *a*, *b* und *d*, frei werdenden Quoten. Wir haben uns hiezu schon in den allgemeinen Ausführungen über die Quotenrevision (Abschnitt IV, Ziffer 2) kurz geäussert. Den Grundsätzen, die für die Neuverteilung der frei werdenden Quoten massgebend sein sollen, kommt grosse Bedeutung zu. Wenn auch mit den direkt interessierten Kreisen Einigkeit darüber besteht, diese Neuverteilung nach Leistungskriterien vorzunehmen, so muss doch bei der Umschreibung dieser Kriterien darauf geachtet werden, dass diese nicht in einer Weise erfolgt, die praktisch alles beim alten lässt. Zudem muss verhindert werden, dass durch die Schaffung einer Beziehung zwischen der Quotenrevision und der freiwilligen Lagerverschiebung das Funktionieren der letzteren beeinträchtigt wird.

Wichtig scheint uns, dass eine Möglichkeit geschaffen wird, besondere Verkaufsleistungen, vor allem solche im Export – wie z.B. Erschliessung neuer Märkte, wesentliche Steigerung der Exporttätigkeit, Gewinnung neuer Abnehmer –, durch gewisse Quotenerhöhungen auszuzeichnen. Ferner sollen jene Firmen in den Genuss von Quotenerhöhungen gelangen können, die ihr quotenmässiges Warenanrecht regelmässig voll ausgenützt oder überschritten haben. Dabei ist, um eine Beeinträchtigung der freiwilligen Lagerverschiebungen zu vermeiden, Ware, die in freiwilliger Lagerverschiebung abgegeben wurde, mit einzubeziehen. Im Sinne der Berücksichtigung des Leistungsprinzips soll jedoch der Kreis der Firmen, die gemäss Buchstabe *b* von Absatz 1 Anspruch auf eine Quotenerhöhung haben, auf Mitglieder der gemeinsamen Organisation beschränkt werden, die insofern überdurchschnittliche Leistungen aufweisen, als ihre Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie und in Liquidationsaktionen – wiederum abzüglich der eingewogenen Sekunda-Käse – unter dem Durchschnitt geblieben sind.

Die Bestimmung von Absatz 2 des Artikels 12 *e* ist im Grunde genommen eine Selbstverständlichkeit. Denn es wäre wenig logisch, einerseits eine schärfere Bestrafung jener Firmen zu verlangen, welche die offiziellen Verkaufsbedingungen missachten und andererseits den gleichen Firmen Quotenerhöhungen zugestehen.

Von den Richtlinien gemäss Absatz 3 war bereits in den allgemeinen Ausführungen über die Quotenrevision die Rede. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Handelsfirmen, die überwiegend im Verkauf von Greyerzer- und Sbrinkkäse tätig sind, eine Notwendigkeit darstellt, weil der Exportanteil bei diesen beiden Kategorien viel geringer ist als beim Emmentaler. Die Grundsätze für die Umschreibung besonderer Verkaufsleistungen beim Emmentaler, wobei vor allem auf den Export abgestellt wird, können deshalb nicht ohne weiteres auf die beiden anderen Käsesorten angewendet werden.

Artikel 12 *f* handelt von den Lagerverschiebungen. Wir verweisen auf unsere Ausführungen im Abschnitt IV, Ziffer 3. Wenn im Rahmen der obligatorischen Lagerverschiebung die Festsetzung von Fristen und der Erlass von Richtlinien über die Margenteilung in diesem Artikel nicht ausdrücklich erwähnt werden, so geschieht dies in der Meinung, dass es Sache der gemeinsamen Organisation sei, das Entsprechende vorzukehren. Nötigenfalls wird der Bundesrat von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen.

Da möglicherweise neue Firmen es nicht leicht haben dürften, Ware in freiwilliger Lagerverschiebung zu erhalten, wird in Absatz 3 bestimmt, dass die gemeinsame Organisation im Rahmen der obligatorischen Lagerverschiebung vor allem Firmen mit Ware zu bedienen hat, die in der freiwilligen Lagerverschiebung nicht genügend Ware bekommen.

Artikel 12 *g* handelt vom Mulcheneinkauf. Entgegen der Ausführungen im Expertengutachten wurde darauf verzichtet, vorzuschreiben, dass eine Firma, die Mulchen abgeben muss, das zuletzt erworbene Mulchen zur Verfügung zu

stellen habe. Die nähere Prüfung dieser Frage hat nämlich gezeigt, dass mit einer solchen Vorschrift stossende Härtefälle geschaffen würden, für die dann noch eine Ausnahme statuiert werden müsste; eine allgemeingültige Umschreibung dieser Ausnahme ist jedoch sehr schwierig, sodass wir es vorgezogen haben, auf eine derartige Bestimmung zu verzichten.

In den Vorberatungen ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob nicht der Prozentsatz in Absatz 1 und 2 auf 10 Prozent reduziert werden sollte. Auch hier handelt es sich weitgehend um eine Ermessensfrage. Eine Reduktion des Prozentsatzes würde es einerseits den neuen Firmen erleichtern, Mulchen entsprechend ihrem Warenrecht zu erwerben. Andererseits stellt auch der Käseinkauf in fachlicher Hinsicht nicht unbedeutende Anforderungen, und es gibt Firmen, die sich auf diesem Zweig der Grosshandelstätigkeit spezialisiert haben. Ferner haben wir es oft mit langjährigen Vertrauensverhältnissen zwischen einer Handelsfirma und einem Käser zu tun, die ohne Not nicht gestört werden sollten. In Abwägung aller Interessen glauben wir deshalb, es beim Vorschlag der Expertenkommission bewenden lassen zu können.

Für kleine Firmen wird in Absatz 3 eine Sonderregelung getroffen, da diese mit Rücksicht auf die geringe Zahl von Mulchen, deren Grösse bekanntlich sehr unterschiedlich ist, mehr Mühe haben, sich bezüglich des Mulcheneinkaufs so einzurichten, dass sie die gesetzlich zulässige Marge voll ausnützen können.

In Bezug auf Artikel 12 *h* verweisen wir auf die Ausführungen im Abschnitt IV, Ziffer 5, «Haftbarkeit der Beteiligten für die Risiken des Käsegeschäftes». Es ist unerlässlich, dass in dieser Beziehung eine Ordnung getroffen wird, die laufend an die wechselnden Verhältnisse angepasst werden kann, weshalb die Einzelheiten nicht im Milchbeschluss selbst geregelt werden können. Sollte die gemeinsame Organisation diesem Auftrag nicht nachkommen, so wird der Bundesrat über sein Weisungsrecht das Nötige vorzukehren haben.

Artikel 13 entspricht dem bisherigen Artikel 13 des Milchbeschlusses vom 29. September 1953. Bezüglich der Käseausfuhr soll also die im Jahre 1953 geschaffene Ordnung grundsätzlich beibehalten werden. Vor allem soll auch weiterhin die Mitgliedschaft in der gemeinsamen Organisation keine rechtliche Voraussetzung für die Erteilung der Ausfuhrbewilligung darstellen.

Artikel 14 handelt von den Margen. Absatz 1 entspricht dem bisherigen Artikel 14. Absatz 2 ist neu. Es sind Fälle denkbar – z. B. Forderung übersetzter Entgelte für Mulchen, die von neuen Mitgliedern erworben werden wollen – in denen über die Festlegung von Fabrikations- und Handelsmargen oder sonstigen Entgelten versucht werden könnte, gewisse Zielsetzungen der Neuordnung zu beeinträchtigen. Dies soll dadurch vermieden werden, dass dem Bundesrat die Befugnis eingeräumt wird, in solchen Fällen einzugreifen. Die Rechtsgrundlage ist im Sinne einer sogenannten eingeschlossenen Kompetenz in Artikel 26 des Landwirtschaftsgesetzes zu erblicken. Dieser erlaubt es der Bundesversammlung, öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Ordnung des Käsemarktes zu erlassen.

Diese Kompetenz schliesst aber auch die Ermächtigung ein, dafür zu sorgen, dass nicht über wirtschaftlich ungerechtfertigte Margen und Entgelte der Zweck dieser öffentlich-rechtlichen Vorschriften vereitelt wird.

Artikel 14 *a* ordnet die wichtigen Fragen betreffend das Aufsichts-, Weisungs- und Beschwerderecht. Bezüglich des Aufsichtsrechtes (Abs. 1) wird grundsätzlich nichts Neues vorgesehen, sondern auf die bereits heute geltende Regelung, d. h. auf Artikel 35 des Milchbeschlusses, verwiesen. Es ist selbstverständlich, dass eine Behörde, die Firmen oder Organisationen gewisse öffentlich-rechtliche Aufgaben überträgt, ein Aufsichtsrecht und eine Aufsichtspflicht bezüglich der Durchführung dieser Aufgaben durch die betreffenden Firmen und Organisationen besitzt. Wir verweisen auf unsere Ausführungen im Abschnitt V, Ziffer 3.

Das Weisungsrecht, wie es in Absatz 2 geregelt wird, ist ein Ausfluss dieses Aufsichtsrechtes. Die Fälle, in denen solche Weisungen in Betracht fallen können, lassen sich hier nicht abschliessend aufzählen. Da aber nicht alle Fragen im Milchbeschluss selbst geregelt werden können – wir verweisen z. B. auf unsere Ausführungen zu Artikel 12 *h* –, stellt dieses Weisungsrecht eine unerlässliche Ergänzung zu den Anordnungen der Bundesversammlung im Abschnitt «IV Käsemarktordnung» dar.

In Absatz 4 und 5 wird das Beschwerderecht geordnet. Dabei ist vorgesehen, dass die Entscheide der gemeinsamen Organisation über die wichtigsten Fragen, nämlich diejenigen der Mitgliedschaft und der Beteiligungsquoten, direkt an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitergezogen werden können. Für die übrigen Fälle ist die Abteilung für Landwirtschaft erste Beschwerdeinstanz. Bezüglich des Weiterzuges der Beschwerdeentscheide weist der Entwurf keine Änderungen gegenüber den allgemeinen Regeln des Milchbeschlusses auf. Es finden die Artikel 37 und 38 dieses Beschlusses Anwendung. Bei der Ausarbeitung des Entwurfes ist erwogen worden, zur Entlastung der Verwaltung besondere Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis oder eigentliche Schiedsgerichte einzusetzen. Die nähere Prüfung der damit zusammenhängenden Fragen hat aber ergeben, dass im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes weder das eine noch das andere rechtlich möglich wäre. Um dennoch den Verwaltungsbehörden Fachleute, die mit den Verhältnissen vertraut sind, beizugeben, ist nun vorgesehen, dass jene zur Begutachtung von Beschwerden besondere Expertenkommissionen einsetzen können (Abs. 6).

Artikel 14 *b* handelt von der periodischen Berichterstattung an die eidgenössischen Räte. Wir erachten es angezeigt, dass sich die Bundesversammlung periodisch Rechenschaft über die Erfahrungen geben kann, die mit der beantragten Neuordnung gemacht werden. Auf diese Weise werden die eidgenössischen Räte auch in die Lage versetzt, nötigenfalls diese oder jene Bestimmung des Abschnittes «IV Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses gestützt auf die gesammelten Erfahrungen neu zu fassen. Im Hinblick auf die vierjährigen Revisionsperioden für die Quotenordnung erachten wir auch eine vierjährige

Periode für die Berichterstattung als angemessen. Artikel 14 *b* bedeutet aber keine Befristung der Vorschriften über die Käsemarktordnung. Diese bleiben vielmehr solange in Kraft, als sie von den eidgenössischen Räten nicht ausdrücklich aufgehoben oder abgeändert werden.

Unter Abschnitt II wird bestimmt, dass der Beschlussesentwurf am 1. August 1957 in Kraft treten soll. Dieses Datum wurde gewählt, weil an diesem Tage ein neues Geschäftsjahr der gemeinsamen Organisation beginnt, weshalb die Einführung der Neuordnung auf diesen Zeitpunkt hin am wenigsten Umtriebe verursacht und sich am reibungslosesten durchsetzen lässt.

In Absatz 2 des Abschnittes II wird insbesondere auch Artikel 49, Absatz 2, des Milchbeschlusses aufgehoben, der die provisorische und befristete Inkraftsetzung des Abschnittes «IV Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vorsieht.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfes zu empfehlen und benützen die Gelegenheit, um Sie, Herr Präsident und sehr geehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 7. Februar 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Vizepräsident:

Holenstein

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Beschluss der Bundesversammlung
betreffend
**die Ergänzung des Beschlusses der Bundesversammlung
über Milch, Milchprodukte und Speisefette**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 26 und 120 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. Februar 1957,

beschliesst:

I.

Der Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Beschlusses der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) wird aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

IV. Käsemarktordnung

Art. 12

Allgemeines

¹ Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, der Schweizerische Milchkäuferverband, der Verband schweizerischer Käseexporteure und die Firmen des Käsegrosshandels haben alle geeigneten Massnahmen zu treffen

- a. zur Förderung der Käsequalität,
- b. zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Käse sowie zur Erhaltung und Steigerung des Käseabsatzes im In- und Ausland zu Preisen, die nach Möglichkeit Gewähr bieten für eine Käseverwertung entsprechend dem vom Bundesrat festgesetzten Milchgrundpreis (Art. 4);
- c. zur Förderung der Herstellung und des Absatzes von Spezialitäten der Alpwirtschaft.

² Zur Erfüllung des in Absatz 1 erteilten Auftrages haben die genannten Verbände und Firmen eine zweckmässige Käsemarktordnung und in diesem Rahmen eine gemeinsame Organisation für den Käsegrosshandel (im folgenden «gemeinsame Organisation» genannt; zurzeit «Schweizerische Käseunion AG»/«Schweizerische Käsekonvention») unter Beobachtung der in den nachfolgenden Artikeln aufgestellten Bestimmungen zu schaffen. Die genannten Verbände sind ermächtigt, zur Erfüllung dieser Aufgaben ihren Sektionen entsprechende Verpflichtungen aufzuerlegen.

Art. 12a

¹ Handelsfirmen, die Mitglieder der gemeinsamen Organisation werden wollen, sind aufzunehmen, wenn sie die folgenden Anforderungen erfüllen:

Gemeinsame
Organisation
a. Aufnahme
neuer Mitglieder

- a. Verpflichtung zur dauernden Tätigkeit (Einkauf und Verkauf) im Käsegrosshandel;
- b. Vorhandensein der Branchenkenntnisse;
- c. Verfügung über die notwendigen Kellerräumlichkeiten;
- d. Gewähr für die Übernahme ganzer Mulchen;
- e. Gewähr für die Erfüllung der kapitalmässigen und übrigen Verpflichtungen als Mitgliedfirma;
- f. rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit von andern Handelsfirmen, die Mitglieder der gemeinsamen Organisation sind;
- g. Verpflichtung, im Grosshandel mit Emmentalerkäse mindestens 30 Prozent, bzw. den nach den jeweiligen Anordnungen des Bundesrates geltenden höheren oder tieferen Prozentsatz ihres Gesamtverkaufs an Emmentaler, nach Abzug der eingewogenen Sekunda-Käse, zu den offiziellen Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation selber zu exportieren. Exportierter Greyerzerkäse ist in die Exportleistung einzubeziehen. Wenn in der Revisionsperiode Exporte nach neu erschlossenen Märkten und an neue Abnehmer zusätzliche Ausfuhren bewirkten, werden sie doppelt angerechnet.

² Unter den Begriff «Gesamtverkauf» im Sinne von Absatz 1, Buchstabe g, fällt alles, was mit der gemeinsamen Organisation als Verkauf abgerechnet wird.

³ Die Aufnahme neuer Mitglieder erfolgt auf den Beginn des der Gesuchstellung folgenden Geschäftsjahres. Gesuche um Aufnahme sind 3 Monate vor Ablauf des Geschäftsjahres einzureichen; Handelsfirmen, die auf den 1. August 1957 aufgenommen werden wollen, haben bis spätestens 15. August 1957 ein entsprechendes Gesuch zu stellen.

Art. 12b

¹ Die gemeinsame Organisation hat auf den 1. August 1957 eine Quoten- b. Quotenreserve reserve von total mindestens 20 000 q zu schaffen.

² Durch Austritt oder Ausschluss einer Handelsfirma frei werdende Beteiligungsquoten fallen in die Quotenreserve.

³ Diese Quotenreserve dient ausschliesslich der Zuteilung einer Eintrittsquote an Firmen, die auf den 1. August 1957 oder später neu in die gemeinsame Organisation aufgenommen werden.

⁴ Sollte diese Quotenreserve nicht mehr ausreichen, so ist die gemeinsame Organisation verpflichtet, sie entsprechend zu ergänzen.

⁵ Die einem neuen Mitglied zukommende Eintrittsquote beträgt 1000 q. Sofern sich eine Firma verpflichtet, überwiegend im Emmentalerkäsegeschäft tätig zu sein, beträgt ihre Eintrittsquote 2000 q. Wenn diese Verpflichtung im Durchschnitt der ersten 4 Jahre nicht erfüllt wird, so wird die Quote auf 1000 q gekürzt.

⁶ Handelsfirmen, die am 1. August 1957 eine Gesamtquote von weniger als 1000 q aufweisen, können eine Erhöhung ihrer Quote auf 1000 q verlangen, sofern sie die Voraussetzungen von Artikel 12a, Absatz 1, erfüllen.

⁷ Handelsfirmen, die am 1. August 1957 eine Gesamtquote von weniger als 2000 q aufweisen und überwiegend im Emmentalerkäsegeschäft tätig sind, sowie sich verpflichten, weiterhin in diesem Umfange darin tätig zu sein, können eine Erhöhung ihrer Beteiligungsquote auf 2000 q verlangen, sofern sie die Voraussetzungen von Artikel 12a, Absatz 1, erfüllen. Diese Quotenerhöhung wird rückgängig gemacht, wenn die Firma im Durchschnitt der ersten 4 Jahre nicht überwiegend im Emmentalerkäsegeschäft tätig bleibt. Betrug die Beteiligungsquote vor der Erhöhung weniger als 1000 q, so ist die Erhöhung nur bis auf 1000 q rückgängig zu machen.

Art. 12c

c. Verfall der Beteiligungsquote

¹ Die Beteiligungsquote eines bisherigen oder neu aufgenommenen Mitgliedes der gemeinsamen Organisation verfällt in folgenden Fällen der Quotenreserve gemäss Artikel 12b:

- a. wenn die Exportleistung der Firma während zweier aufeinanderfolgender vierjähriger Revisionsperioden unter den gemäss Artikel 12a, Absatz 1, Buchstabe g, vorgesehenen Prozentsatz ihres Gesamtverkaufes an Emmentaler gesunken ist:
- b. wenn die Firma während zweier aufeinanderfolgender vierjähriger Revisionsperioden durchschnittlich nicht mindestens 50 Prozent des Warenanrechtes selber verkauft; Ware, die in freiwilligen Lagerverschiebungen (Art. 12f) abgegeben wird, gilt nicht als selber verkauft;
- c. wenn die Firma eine der in Artikel 12a, Absatz 1, Buchstabe a-f, genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt; Artikel 12a, Absatz 1, Buchstabe f, findet nicht Anwendung auf Tatsachen, die vor dem 1. Januar 1957 eingetreten sind.

² Die gemeinsame Organisation trifft den Entscheid über den Verfall einer Beteiligungsquote im Einvernehmen mit der Abteilung für Landwirtschaft. In Härtefällen kann vom Verfall abgesehen werden.

³ Eine Firma kann erst nach Ablauf von 4 Jahren seit dem rechtskräftigen Entscheid über den Verfall der Beteiligungsquote ein Gesuch um Aufnahme als neues Mitglied in die gemeinsame Organisation stellen.

Art. 12d

¹ Die Beteiligungsquoten der Handelsfirma sind periodisch zu revidieren. Die erste Revision findet per 1. August 1958, alle weiteren Revisionen nach Ablauf von je 4 Jahren statt. Die Revision richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

d. Quoten-
revision

- a. Alle Beteiligungsquoten sind per 1. August 1958 um 3 Prozent, bei allen weiteren Revisionen um 6 Prozent zu kürzen.
- b. Die Beteiligungsquote von Handelsfirmen, die in einer Revisionsperiode, nach Abzug der eingewogenen Sekunda-Käse, den Durchschnitt aller Handelsfirmen übersteigende Liquidationsverkäufe und Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie zu verzeichnen haben, ist im Ausmass von $\frac{2}{3}$ der das Mittel überschreitenden Mengen zusätzlich herabzusetzen.
- c. Die Beteiligungsquote von Handelsfirmen, die in einer Revisionsperiode mehr Ware in obligatorischen Lagerverschiebungen (Art. 12f) abgegeben, als sie in solchen Verschiebungen übernommen haben, ist im Ausmass von $\frac{2}{3}$ der grösseren Abgaben zusätzlich herabzusetzen. Die frei werdende Quote dient zur Aufwertung der Quoten jener Firmen, die in obligatorischen Lagerverschiebungen mehr Ware übernommen als abgegeben haben.
- d. Die Beteiligungsquote von Handelsfirmen, die in einer Revisionsperiode nicht mindestens 30 Prozent, bzw. den nach den jeweiligen Anordnungen des Bundesrates geltenden höheren oder tieferen Prozentsatz ihres Gesamtverkaufes (Art. 12a, Abs. 2) an Emmentaler, nach Abzug der eingewogenen Sekunda-Käse, zu den offiziellen Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation selber exportiert haben, wird im Ausmass des unter diesem Prozentsatz gebliebenen Anteils zusätzlich herabgesetzt. Exportierter Greyerzerkäse ist in die Exportleistung einzubeziehen. Wenn in der Revisionsperiode Exporte nach neu erschlossenen Märkten und an neue Abnehmer zusätzliche Ausfuhren bewirkten, werden sie doppelt angerechnet.

² Neu aufgenommene oder ihnen gemäss Artikel 12b, Absatz 6 und 7, gleichgestellte Handelsfirmen unterliegen erst nach Ablauf von zwei aufeinanderfolgenden vierjährigen Revisionsperioden der Kürzung gemäss Absatz 1, Buchstabe a; dagegen finden die Bestimmungen von Absatz 1, Buchstaben b-d, auch auf diese Firmen sofort Anwendung.

Art. 12e

e. Quoten-
erhöhungen

¹ Die gemäss Artikel 12d, Absatz 1, Buchstaben a, b und d, frei werdenden Quoten sollen zur Erhöhung der Quoten von solchen Firmen dienen, die in der letzten Revisionsperiode

- a. sich im Verkauf und insbesondere im Export als besonders initiativ und leistungsfähig erwiesen, oder
- b. unter Mitberücksichtigung der Warenabgabe in freiwilligen Lagerverschiebungen ihr quotenmässiges Warenrecht regelmässig voll ausgenutzt oder überschritten haben und deren Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie oder im Rahmen von Liquidationsaktionen abzüglich der eingewogenen Sekunda-Käse unter dem Durchschnitt aller Handelsfirmen geblieben sind.

² Absatz 1 findet nur auf Firmen Anwendung, die die offiziellen Verkaufsbedingungen der gemeinsamen Organisation eingehalten haben.

³ Der Bundesrat erlässt nach Anhören der gemeinsamen Organisation die zur Durchführung von Absatz 1 notwendigen Richtlinien. Er hat dabei auch den besonderen Verhältnissen jener Handelsfirmen angemessen Rechnung zu tragen, die überwiegend im Verkauf von Greyerzer- und Sbrinkkäse tätig sind.

Art. 12f

f. Lager-
verschiebung

¹ Damit ein mengen- und qualitätsmässiger Warenausgleich unter den einzelnen Handelsfirmen zur bestmöglichen Verwertung der einzelnen Käse Platz greift, hat die gemeinsame Organisation freiwillige und obligatorische Lagerverschiebungen vorzusehen, durch welche eine Handelsfirma bestimmte Partien Käse abgibt und eine andere Handelsfirma solche übernimmt. Die Abgabe von Ware in die freiwillige Lagerverschiebung darf zu keiner Reduktion der Beteiligungsquote führen.

² Die gemeinsame Organisation ist befugt, als obligatorische Lagerverschiebung bestimmte Partien des für sie eingekauften Käses bei einer Handelsfirma abzurufen und einer andern zuzuteilen, sofern die angegangene Firma nicht erklärt, diese Partien für den eigenen Verkauf reserviert zu haben und damit auch das finanzielle Risiko für die Verwertung übernimmt. Andererseits hat eine Handelsfirma in ihrem Kundenkreis nicht absetzbare Ware rechtzeitig der gemeinsamen Organisation zur Verwertung durch eine andere Handelsfirma anzubieten, ansonst sie die Verwertung dieser Partien zu ihren Lasten vorzunehmen hat. Daraus sich ergebende Verwertungsverluste hat eine Handelsfirma nur in dem Umfange zu tragen, als ihre Liquidationsverkäufe und Lieferungen an die Schachtelkäseindustrie, nach Abzug der eingewogenen Sekunda-Ware, den Durchschnitt sämtlicher Handelsfirmen, bezogen auf die gleiche Käsesorte und ein ganzes Geschäftsjahr der gemeinsamen Organisation, überschreiten.

³ Die gemeinsame Organisation hat bei der Abgabe von Ware aus obligatorischen Lagerverschiebungen im Rahmen der Zielsetzung von Absatz 1 vor allem Firmen zu berücksichtigen, die in der freiwilligen Lagerverschiebung keine oder zuwenig Ware erhalten haben.

Art. 12g

¹ Eine Handelsfirma darf für sich keine neuen Mulchen erwerben, wenn sie sich schon Mulchen in der Höhe ihres nach Beteiligungsquote berechneten Warenrechts zuzüglich 20 Prozent vertraglich gesichert hat.

g. Mulchen-
einkauf

² Bei jeder Quotenrevision haben Handelsfirmen mit Mulchen, die mehr ausmachen als das auf Grund der neuen Beteiligungsquote errechnete Warenrecht zuzüglich 20 Prozent, auf die über das zulässige Mass hinausgehenden Mulchen sofort zu verzichten.

³ Für Handelsfirmen mit einer Beteiligungsquote bis zu 3000 q beträgt der in Absatz 1 und 2 erwähnte Zuschlag 30 Prozent.

⁴ Der Sbrinzkäse wird von der Beschränkung des Mulcheneinkaufs ausgenommen.

Art. 12h

Im Rahmen der Förderung der Käsequalität hat die gemeinsame Organisation insbesondere auch für eine vermehrte finanzielle Beteiligung der Milchproduzenten, Käser und Käsehändler an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäftes zu sorgen.

h. Qualitäts-
förderung

Art. 13

¹ Die Käseausfuhr bedarf einer Bewilligung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Der Bundesrat setzt hierfür die allgemein geltenden Bedingungen im Sinne der in Artikel 12 aufgeführten Massnahmen fest.

Käseausfuhr

² Die Erteilung von Bewilligungen zur Käseausfuhr ist ferner davon abhängig zu machen, dass der Inlandmarkt ausreichend mit Käse guter Qualität zu angemessenen Preisen versorgt wird.

Art. 14

¹ Im Zusammenhang mit den in Artikel 26 vorgesehenen Massnahmen kann der Bundesrat Vorschriften erlassen, um eine Beeinträchtigung der Wirkung dieser Massnahmen durch wirtschaftlich ungerechtfertigte Fabrikations- und Handelsmargen zu verhindern.

Margen
und Entgelte

² Der Bundesrat kann ferner Bestimmungen und Weisungen für die gemeinsame Organisation und ihre Mitglieder über wirtschaftlich ungerechtfertigte Fabrikations- und Handelsmargen sowie weitere Entgelte erlassen, soweit solche Margen und Entgelte zu einer Beeinträchtigung der Wirkung der Vorschriften des Abschnittes «IV. Käsemarktordnung»

führen können. Nötigenfalls kann er auch derartige Vorschriften für Nichtmitglieder der in Artikel 12 genannten Verbände aufstellen.

Art. 14a

Aufsichts-,
Weisungs- und
Beschwerde-
recht

¹ Die in Artikel 12 genannten Verbände und Firmen sowie die gemeinsame Organisation unterstehen hinsichtlich der ihnen übertragenen Aufgaben der Aufsicht des Bundesrates gemäss Artikel 85 dieses Beschlusses.

² Der Bundesrat kann ihnen im Rahmen dieses Beschlusses für die Durchführung der Bestimmungen über die Käsemarktordnung sowohl für ihren Vollzug als auch für ihre Ergänzung entsprechende Weisungen erteilen.

³ Die gemeinsame Organisation ist ermächtigt, zur Erfüllung der an sie ergangenen Weisungen ihren Mitgliedern entsprechende Verpflichtungen aufzuerlegen.

⁴ Entscheide der gemeinsamen Organisation, die sich auf die Erfüllung der in Artikel 12 erwähnten Aufgaben beziehen, können weitergezogen werden:

- a. soweit Fragen der Mitgliedschaft oder der Beteiligungsquoten streitig sind, an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, wobei Artikel 96, Absatz 1, dieses Beschlusses sinngemäss Anwendung findet,
- b. soweit andere Fragen betreffend, an die Abteilung für Landwirtschaft.

⁵ Die Weiterziehbarkeit der in Absatz 4 erwähnten Beschwerdeentscheide des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und der Abteilung für Landwirtschaft richtet sich nach den Artikeln 97 und 98 dieses Beschlusses.

⁶ Die mit der Entscheidung von Beschwerden im Sinne von Absatz 4 betrauten Verwaltungsbehörden können zur Begutachtung solcher Beschwerden besondere Expertenkommissionen einsetzen.

Art. 14b

Bericht-
erstattung

Über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten erstmals auf die Dezembersession 1962, nachher in vierjährigen Abständen einen besonderen Bericht zu erstatten, mit dem Antrag, ob die Bestimmungen über die Käsemarktordnung in Kraft bleiben oder geändert werden sollen.

II.

¹ Dieser Beschluss tritt am 1. August 1957 in Kraft.

² Auf das gleiche Datum werden der Beschluss der Bundesversammlung vom 20. Dezember 1956 über die weitere Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Bestimmungen über die Käsemarktordnung sowie Artikel 49, Absatz 2, des Milchbeschlusses aufgehoben und in dessen Marginale die Worte «und Gültigkeitsdauer» gestrichen.

³ Die aufgehobenen Bestimmungen des Abschnittes «Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 bleiben auf die während ihrer Gültigkeitsdauer eingetretenen Tatsachen weiterhin anwendbar.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Abschnitt «IV.
Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 29. September 1953 (Vom 5. Februar 1957)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7303
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.02.1957
Date	
Data	
Seite	413-479
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 721

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.