

8040**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend Änderung des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1959
über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen
auf dem Gebiete der Milchwirtschaft**

(Vom 17. Mai 1960)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen über die Änderung von Artikel 4, Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1959 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsbeschluss AS 1959, 907) Bericht zu erstatten und gleichzeitig den Entwurf eines entsprechenden Bundesbeschlusses zu unterbreiten.

I. Der Milchwirtschaftsbeschluss vom 19. Juni 1959

Durch den Milchwirtschaftsbeschluss wurde in Ergänzung zum Landwirtschaftsgesetz für eine weitere Periode von drei Jahren die Rechtsgrundlage zur Finanzierung der Milchproduktenverwertung geschaffen. Eine solche Ordnung erwies sich als notwendig, weil die im Landwirtschaftsgesetz vorgesehenen Einnahmequellen zur Deckung der Kosten, die sich im Zusammenhang mit der Verwertung der wesentlich gesteigerten Milchproduktion ergeben, nicht mehr ausreichen. Während die in den Jahren 1957 und 1958 gefassten Bundesbeschlüsse über die zusätzliche Finanzierung des Absatzes von Milchprodukten noch keine oder nur beschränkte produktionslenkende Massnahmen enthielten, sieht der Milchwirtschaftsbeschluss ausdrücklich eine solche vor in der Beteiligung der Produzenten am Aufwand für den Milchproduktenabsatz im Inland und beim Export.

Diese finanzielle Beteiligung mit dem Ziel einer Einschränkung der Verkehrsmilchmenge ist durch die Annahme des Antrages von Nationalrat Piot (Art. 4, Abs. 4 Milchwirtschaftsbeschluss) für einen Teil der Milchproduzenten, welche den Viehbestand nicht der betriebseigenen Futterbasis anpassen und zuviel Milch abliefern, ab 1. November 1960 eindeutig verstärkt worden. Solchen Produzenten wird die Differenz zwischen dem erhobenen Sicherstellungsbetrag (Rückbehalt) und dem jeweiligen effektiven Anteil am Verwertungsaufwand, d.h. der sogenannte Rückbehaltrest, nicht zurückbezahlt.

Für die Voraussetzungen, die zum Milchwirtschaftsbeschluss führten, wird auf die Botschaft des Bundesrates vom 6. Februar 1959 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (BBl 1959, I, 261) verwiesen, insbesondere auf die Ausführungen über die Massnahmen zur Förderung des Absatzes von Milch und Milchprodukten, die handelspolitischen Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft, die Milchpreisdifferenzierung, die Massnahmen zur Produktionslenkung und die Finanzierung der Milchverwertung ab 1. November 1959.

Die infolge der gesteigerten Milchproduktion eintretenden grösseren Verwertungsverluste lassen es als fraglich erscheinen, ob der in Artikel 4, Absatz 2 festgelegte Rückbehalt von höchstens 3 Rappen je kg/l für die Deckung der dem Produzenten überbundenen Kostenbeteiligung überhaupt ausreichen wird. Selbst wenn der Anteil der Produzenten diesen Betrag nicht übersteigen sollte, müsste eine Erweiterung der Rückbehaltsgrenze erfolgen, da Artikel 4, Absatz 4 nur dann die gewollte Wirkung hat, wenn ein angemessener Rückbehaltrest verbleibt, welche Voraussetzung unter den heutigen Verhältnissen nicht erfüllt ist.

II. Verstärkung der produktionslenkenden Massnahmen durch Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses

1. In der Botschaft zum Milchwirtschaftsbeschluss ist erwähnt worden, dass die Landwirtschaft zur Erzielung eines angemessenen Einkommens unter anderem auf eine hohe Intensität in der Milchviehhaltung und auf einen möglichst kostendeckenden Milchpreis angewiesen ist. Da aber das Landwirtschaftsgesetz keine absolute, von den Marktverhältnissen losgelöste Preisgarantie vorsieht, stellte sich die Frage, in welcher Weise und in welchem Umfang die Produzenten finanziell an der Verantwortung für die Verwertung einer überschüssigen Milchproduktion mittragen sollen. Diese Frage wurde durch eine Verlustbeteiligung der Produzenten gelöst, welche Regelung gegenüber einer allgemeinen Senkung des Milchgrundpreises den Vorteil hat, dass sie auf die Produzenten einen ständigen Druck zur Produktionseinschränkung ausübt. Wird die Milchproduktion den Absatzverhältnissen vermehrt angepasst, so kommt der Produzent bei dieser Ordnung ohne weiteres in den Genuss eines höheren, näher beim Grundpreis liegenden Milchpreises.

2. Die in Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses von den eidgenössischen Räten aufgenommene Vorschrift ist als zusätzliche Massnahme zur Hemmung der Verkehrsmilcheinlieferungen gedacht, und zwar zusätzlich zur Verlustbeteiligung der Produzenten gemäss Artikel 4, Absatz 1. Damit sollten nach den Absichten des Parlamentes insbesondere jene Produzenten erfasst werden, die wegen Verwendung grosser Mengen importierter Kraftfuttermittel zuviel Milch in Verkehr bringen.

Bei der Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften zu Artikel 4, Absatz 4 zeigte es sich, dass diese Bestimmung nicht unmittelbar so vollzogen werden kann, wie es der Wortlaut und der Sinn an sich verlangen würden. Es erwies sich nämlich als unmöglich, auf rechtlich einwandfreie Weise zu bestimmen, wie gross der angepasste Viehbestand jedes einzelnen Produzenten ist. Sodann konnte keine Lösung gefunden werden, um auf einfache Art genau zu bestimmen, wer eine zu grosse Milchmenge in den Verkehr bringt. Schliesslich wurde folgende Lösung getroffen: Es wird in einer Genossenschaft der Durchschnitt der Verkehrsmilcheinlieferungen je ha Kulturland in den Abrechnungsperioden 1. November 1960–31. Oktober 1961 resp. 1961/62 ermittelt. Wer diese Menge, vermehrt um einen Zuschlag von 30 Prozent, überschreitet, soll den Rückbehaltsrest nicht zurückerhalten. Die Höchstmilchmenge beträgt in jedem Fall höchstens 5000 kg/ha. Bei der Durchführung von Artikel 4, Absatz 4 soll auch berücksichtigt werden, ob ein Produzent die Ackerbaufläche erfüllt. Ursprünglich war vorgesehen, den Produzenten noch den Nachweis offen zu lassen, dass sie ihre Verkehrsmilchmenge mit einem angepassten Viehbestand erzielen. Diese Variante musste dann aber wegen der grossen damit verbundenen Unsicherheiten und Untriebe fallen gelassen werden. Das Bundesgericht erklärte hiezu, ein Nachweisverfahren sei nur dann gerechtfertigt, wenn im einzelnen Falle die Anpassung des Viehbestandes an die betriebs-eigene Futtergrundlage zuverlässig und ohne unverhältnismässige Komplikationen festgestellt werden könne.

Auch die so geordnete Durchführung von Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses schliesst freilich Unebenheiten und gewisse Härten – namentlich in Grenzfällen – in sich, die aber durch den Wortlaut dieser Bestimmung selber zwangsläufig gegeben sind. Es fehlt daher auch nicht an Vorschlägen für andere, an sich vielleicht gerechtere, in der Auswirkung möglicherweise noch wirksamere Lösungen. Solche sind aber auf Grund des Milchwirtschaftsbeschlusses nicht möglich. Neue Bestimmungen würden eine gründliche und sorgfältige Abklärung und Vorbereitung bedingen, die jedoch in kurzer Zeit nicht zu verwirklichen sind. Die entscheidende Bedeutung, welche namentlich im Nationalrat dem Antrag Piot beigemessen wurde, liesse es nicht verantworten, von dessen Durchführung ab 1. November 1960 abzu- sehen und die bis dahin zeitlich nicht mögliche Einleitung einer andern Lösung ins Auge zu fassen. Gerade die nunmehr festgelegte Durchführung des jetzigen Artikels 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses in Verbindung mit der dazu erforderlichen Aufteilung der Ackerriehtflächen bis auf die einzelnen

Betriebe wird aber eine Reihe wertvoller Grundlagen zur Prüfung einer allfälligen zweckmässigeren Regelung ergeben.

Wir möchten im folgenden von weiteren Ausführungen über mögliche andere Lösungen als nach dem jetzigen Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses Umgang nehmen. Wir prüfen jedoch eine neue Regelung für den Fall, dass sich die eben geschilderte als unzureichend erweisen sollte.

III. Milchproduktion, Milchproduktenverwertung und ihre Finanzierung, heutiger Stand und zukünftige Entwicklung

Zur Begründung des Antrages auf Erhöhung des maximalen Rückbestandes ist zunächst auf die Entwicklung der Milchproduktion und der Absatzverhältnisse seit dem Stand, wie sie in der Botschaft vom 6. Februar 1959 zum Milchwirtschaftsbeschluss geschildert wurde, hinzuweisen. Sodann ist die mögliche weitere Entwicklung zu skizzieren.

1. Auf der Seite der Produktion begünstigten die zwei überaus guten Futterjahre 1958 und 1959 einen weiteren Anstieg des Kuhbestandes, der zudem, nach abgeschlossener Tbc-Sanierung, länger nutzbare Kühe von erhöhter Leistung aufweist. Die Entwicklung des Kuhbestandes, der Verkehrsmilchproduktion und die Zunahme gegenüber den Vorjahren ist aus der folgenden Darstellung ersichtlich:

Abrechnungsperiode (1. Nov. - 31. Okt.)	(1956)	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
Kuhbestand	901 036	891 300	900 600	916 600	ca. 940 000 (voraussichtlich)
Verkehrsmilchmenge (Mio. q)		20,90	21,64	22,31	23,8 ¹⁾
Zunahme im Vergleich zur Vorjahresperiode		+ 0,2%	+ 3,5%	+ 3,1%	+ 6,7% ¹⁾

¹⁾ Schätzung

Der Absatz von Joghurt sowie Konsum- und namentlich Kaffeerahm ist als erfreulich zu bezeichnen, während der Konsummilchverbrauch eher stagniert und nicht entsprechend der Bevölkerungszunahme ansteigt. Nachteilig erwiesen sich für den Absatz von Frischmilch die von Jahr zu Jahr steigenden Einfuhren von Kondensmilch.

Ernste Sorgen bereitet die Butterverwertung. Die Lagerbestände bewegten sich Ende April 1960 etwa im Rahmen der zwei letzten Jahre. Sollte der Butteranfall jedoch noch weiter ansteigen, so wird sich bei gänzlich eingestellter Einfuhr gegen nächsten Herbst oder Winter die Frage einer vorübergehend noch weiteren Verbilligung von eingesottener Butter in begrenzter Menge stellen; ein Export von Butter kommt aus verschiedenen Gründen

nicht in Betracht. Die nach Artikel 26, Absatz 4 des Landwirtschaftsgesetzes durch Beschluss der Bundesversammlung mögliche Verpflichtung der Importeure von Speiseölen und Speisefetten, Butter dem Speisefett beizumischen, birgt auch Nachteile in sich und wird selbst in der Milchwirtschaft als äusserster Notbehelf angesehen. Auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 23. Februar 1960 betreffend Lieferung überschüssiger Milchprodukte an internationale Hilfswerke sollen begrenzte Milchmengen, die sonst auf Butter verwertet würden, zur Herstellung von Vollmilchpulver, das diesen Hilfswerken abgegeben wird, verwendet werden. Die praktisch gratis erfolgenden Lieferungen von Vollmilchpulver für je 2 Millionen Franken in den drei Jahren 1960/62 – Kosten der Verpackung und des Transportes zulasten der beschenkten Hilfswerke – werden im Rahmen des Milchwirtschaftsbeschlusses nach Massgabe des Exportverteilers (70 Prozent zulasten Bund, 30 Prozent zulasten Produzenten) zu finanzieren sein und daher auch den Aufwand für die Butterverwertung etwas vermindern. Im gleichen Sinne wurde vom Bundesrat am 25. April 1960 beschlossen, pro 1960 noch weitere Lieferungen überschüssiger Milchprodukte, wie Vollmilchpulver, Käse und namentlich Schachtelkäse bis zum Höchstbetrag von 3 Millionen Franken an internationale Hilfswerke zu veranlassen.

An Käse der Unionsorten (Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz) hatte die Schweiz. Käseunion AG im letzten Sommer und vergangenen Winter gegenüber den gleichen Perioden des Vorjahres je 200 Wagen mehr zu übernehmen und in der laufenden Abrechnungsperiode 1959/60 (d.h. in ihrem Geschäftsjahr vom 1. August 1959 bis 31. Juli 1960) zu verwerten; die Produktion des kommenden Sommers wird im Geschäftsjahr der Schweiz. Käseunion und in der Abrechnungsperiode 1960/61 zur Verwertung gelangen. Die Käseunion rechnet pro 1959/60 mit einem Umsatz von etwa 4384 Wagen gegenüber 3857 im Geschäftsjahr 1955/56; davon voraussichtlich Absatz von Laibkäse im Inland 1609 (1955/56 1646) Wagen; an die Schachtelkäseindustrie werden ca. 610 (573) Wagen geliefert werden, wovon rund 75 Prozent für den Export bestimmt sind; der Export von Laibkäse ist mit 1972 (1638) Wagen zu normalen, seit September 1959 bis in die letzte Zeit etappenweise wiederum erhöhten Exportpreisen zu rechnen. Dabei ist beispielsweise der Sbrinz im Export nach Frankreich momentan für 43 Rappen Milchgrundpreis und der Emmentaler nach den USA praktisch für 42 Rappen Milchgrundpreis ohne Verlust abzusetzen; beim Laibkäseverkauf im Inland resultiert auf der Basis von 41 Rappen Milchgrundpreis noch ein bescheidener Überschuss von 1,50 Franken je q. Die stark verlustbringenden Exporte von Schmelzrohware an ausländische Schachtelkäsefabriken (363 Wagen 1958/59) konnten in den letzten 10 Monaten praktisch eingestellt werden. Im laufenden Geschäftsjahr sind vorsorglich rund 190 Wagen hierfür vorgesehen; die Käseunion ist aber bestrebt, diese stark verlustbringenden Liquidationen auf ein Minimum zu beschränken. Seit etwa einem Jahr ist es ihr gelungen, mit einer dosierten Abgabe von 20 bis 30 Wagen von um rund 100/150 Franken je q verbilligtem

Kochkäse, ohne ernstliche Beeinträchtigung des PRIMA-Verkaufes, eine rechtzeitige Entlastung der Lager zu erreichen; diese Partien müssten sonst später mit grosser Wahrscheinlichkeit als Schmelzrohware mit weit grösseren Verlusten exportiert werden.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der heute erschwerten Absatzlage geben wir hiernach auch die milchwirtschaftliche Aussenhandelsbilanz wie folgt wieder:

Die Ein- und Ausfuhr von Milchprodukten hat sich bis Ende 1959 wie folgt entwickelt (in Wagen):

<i>Export</i>	1937/39	1954	1958	1959
Hartkäse	1602	1648	2113	2194
Weichkäse	1	5	56	11
Schachtel- und Blockkäse	356	480	609	655
Milchpulver und Kindermehl	128	346	548	598
Kondensmilch	619	481	431	415
Total Export, in Millionen q Frischmilch umgerechnet	2,51	2,82	3,70	3,80
<i>Import</i>				
Hartkäse	54	149	345	364
Weichkäse	107	131	207	276
Schachtel- und Blockkäse	—	3	19	24
Milchpulver und Kindermehl	8	150	237	174
Kondensmilch	0,5	174	471	610
Rahm und Rahmpulver	1,5	3,5	28	31
Butter	138	201	29	244
Total Import, in Millionen q Frischmilch umgerechnet	0,63	1,05	1,15	1,72
Dito, aber ohne Butter	0,29	0,55	1,09	1,11
Exportüberschuss, in Millionen q Frischmilch umgerechnet	1,88	1,77	2,55	2,08
Dito, aber ohne Butter	2,22	2,27	2,61	2,69
<i>Einfuhr von Speiseölen und Speisefetten.</i> (ohne Rohprodukte und Halbfabrikate)	1408	1808	2214	2026

Hieraus geht hervor, dass, unter Weglassung der als Einnahmequelle an sich erwünschten Buttereinfuhr, auf Milch umgerechnet, die Ausfuhr von 1937/39 bis 1959 von 2,51 auf 3,80 Millionen q Milch, d.h. um nahezu 1,3 Millionen q angestiegen sind. Die Einfuhren stiegen von 0,29 auf 1,11 Millionen q Milch, also nur um 0,82 Millionen q an. Der Exportüberschuss erhöhte sich damit von

2,22 auf 2,69 Millionen q. Seit 1. Januar 1958 haben die Einfuhren um 20 000 q, die Ausfuhren aber um rund 100 000 q und der Exportüberschuss mithin um rund 80 000 q zugenommen. Demgegenüber nahmen die Verkehrsmilcheinlieferungen allein in den letzten 3 Jahren um rund 3 Millionen q zu.

Die Verwertung der angestiegenen Verkehrsmilchmenge führt zwangsläufig zu erhöhten Kosten für den Milchproduktenabsatz. Dazu tritt, dass seit dem 1. November 1959 noch rund 8 Millionen Franken für Kostenbeiträge an Rindviehhalter des Berggebietes der Zonen II und III nach Viehwirtschaftskataster gemäss Artikel 6 des Milchwirtschaftsbeschlusses aufgewendet werden müssen.

Der Aufwand für die Milchproduktenverwertung wurde für die Zeit vom 1. November 1959 bis 31. Oktober 1960 zunächst auf 102 Millionen Franken geschätzt. Nach der Entwicklung der Milcheinlieferungen in den letzten Monaten und voraussichtlich bis 31. Oktober 1960 muss jedoch mit einem Aufwand von ungefähr 123 Millionen Franken gerechnet werden; die Veränderung ergibt sich für die verschiedenen Positionen wie folgt:

	1959/60		Differenz Franken
	1. Budget Franken	revid. Budget Franken	
<i>Gesamtaufwand</i>			
Butter	46 000 000	61 620 000	+15,620
Käse	47 000 000	52 335 000	+ 5,335
Dauermilchwaren	1 000 000	1 260 000	+ 0.260
Kostenbeiträge an das Berggebiet	8 000 000	8 000 000	—
Total	<u>102 000 000</u>	<u>123 215 000</u>	<u>+21,215</u>

Die Deckung des Verwertungsaufwandes ist aus folgender Tabelle ersichtlich. In den Kolonnen 1 und 2 sind zum Vergleich die Aufwendungen und deren Verteilung auf Bund und Produzenten (erstmalig pro 1958/59) gemäss Staatsrechnungen 1958 und 1959 aufgeführt; in Kolonne 3 sind die Beiträge nach der Budgetierung im letzten Herbst pro 1959/60 (I.), in Kolonne 4 nach der Veranschlagung im März 1960 entsprechend der neuesten Entwicklung der Verhältnisse (II.) aufgeführt (siehe Tabelle auf folgender Seite).

Wie sich die Verschärfung der progressiven Beteiligung der Produzenten am gestiegenen Aufwand für die Milchproduktenverwertung im Inland und Export auswirkt, tritt besonders in den Endzahlen der Kolonnen 2 und 4 hervor; vom Aufwand nach der Abrechnung 1958/59 von 94 391 000 Franken betrug die Belastung des Bundes nach Abzug der Einnahmen und des für die Milchproduktenverwertung noch verfügbaren Ertragsrestes von Preiszuschlägen (PZ) auf importierten Futtermitteln ca. 47 Millionen Franken; am neu budgetierten Gesamtaufwand pro 1959/60 von ca. 123 Millionen Franken beträgt die entsprechende Belastung ca. 48 Millionen Franken. Der Anteil der Produzenten wird nach revidiertem Budget 1959/60 2,14 Rappen gegenüber 0,68 Rappen je kg/l Verkehrsmilch bei der Abrechnung 1958/59 ausmachen; dies kommt in der praktischen Auswirkung für die Produzenten einer Senkung des Milchgrund-

	1957/58	1958/59	I. 1959/60 43 Rp. Mio Fr.	II. 1959/60 43 Rp. Mio Fr.
<i>Gesamtaufwand zulasten</i>				
<i>Produzenten</i>	94,062 ¹⁾	94,891	102,000	123,215
– Anteil an Verlust	—	15,168	34,280	51,075
– je kg/l Milch	—	0,68 Rp.	1,57Rp.	2,14 Rp.
<i>zulasten Bund</i>	94,062 ¹⁾	79,223	67,720	72,140
– Einnahmen	19,178	17,934	17,400	14,030
– nach Abzug der Einnahmen	74,884 ¹⁾	61,289	50,320	58,110
– nach Abzug des Ertrags- restes von PZ Futtermittel	(58,887)	(13,976)	(10,000)	(10,000)
– verbleiben	15,997	<u>47,313</u>	40,320	<u>48,110</u>

1) Bei der Butterverwertung 1½ Geschäftsahre der BUTYRA eingerechnet.

preises auf 40,86 Rappen, d.h. unter den Stand von 41 Rappen gleich, der vom 1. Mai 1956 bis 31. Oktober 1957 galt.

Bei den geschilderten Produktions- und Absatzverhältnissen stellte sich auf 1. Mai 1960 die Frage, ob in Anbetracht ihrer finanziellen Auswirkungen oder als produktionslenkende, d.h. die Milchproduktion hemmende Massnahme, der Milchgrundpreis zu senken sei. Der Bundesrat beschloss, den Grundpreis nicht neu festzusetzen. Massgeblich waren hiefür insbesondere die Kosten- und Ertragslage sowie der Umstand, dass der Milchwirtschaftsbeschluss eine produktionslenkende Massnahme enthält, deren Wirksamkeit wegen der kurzen Dauer der Massnahme noch nicht eindeutig abgeschätzt werden kann. Der Bundesrat erhöhte deshalb den Sicherstellungsbetrag von 2,5 auf 3 Rappen je kg/l Verkehrsmilch.

2. Die weitere Entwicklung der Verkehrsmilchproduktion, der Milchverwertung und der damit verbundenen Aufwendungen kann naturgemäss nicht sicher vorausgesehen werden. Der heutige hohe Kuhbestand und die Verbesserungen der Grundlagen – leistungsfähigere Tiere, Verbesserungen der Bewirtschaftung – sprechen eher dafür, dass die Produktion gleich bleibt, ja sogar noch ansteigt. Andererseits werden die Verkehrsmilcheinlieferungen zurückgehen, wenn der Futterertrag geringer würde und die Produzenten verschiedene Massnahmen treffen würden, wie zum Beispiel Verwendung von weniger Kraftfutter und Milchersatzfuttermitteln, teilweise Umstellung auf Ackerbau und Mast. Es kann aber nicht sicher gesagt werden, wieweit sich die produktionslenkenden Massnahmen auswirken werden. Durch intensive und geschickte Werbung ist eine gewisse Vermehrung des Absatzes noch möglich. Besondere Schwierigkeiten kann der Absatz von Butter bereiten. Beim Käse ist die Verbesserung der Qualität wesentlich. Der Absatz ins Ausland hängt neben der Qualität hauptsächlich

lich vom Preis und von der Produktion im Ausland ab, die tendenziell ansteigt. Der Einfuhr konkurrenzierender Milchprodukte wird neben den bestehenden und allenfalls noch möglichen neuen handelspolitischen Massnahmen zur Hauptsache durch geeignete Werbung und andere absatzfördernde Massnahmen für einheimische Erzeugnisse begegnet werden können.

IV. Die Änderung von Artikel 4, Absatz 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses (MWB)

1. Die steigenden finanziellen Aufwendungen für die Verwertung der Milchprodukte wirken sich nach zwei Richtungen aus:

- Bei gleichbleibendem Grundpreis wird der sogenannte Rückbehaltsrest immer kleiner, allenfalls fällt er überhaupt weg; damit wird die Vorschrift von Artikel 4, Absatz 4 immer weniger wirksam.
- Bei gleichbleibendem Grundpreis wird es aber auch immer weniger möglich, den voraussichtlichen Anteil der Produzenten an den Verwertungsverlusten in genügendem Masse zum voraus sicherzustellen.

Diese Verhältnisse sind aus der nachstehenden Aufstellung ersichtlich, die auf den gegenwärtigen Verhältnissen fusst.

	1. Budget	Abrechnungsperiode		Veränderung beispielsweise (Annahme)	
		1959/60 neues Budget			
Gesamtaufwand					
Mio Franken	102	123.215	150 ¹⁾	170 ²⁾	
davon Anteil der Produzenten					
–im gesamten Mio Franken	34.28	51.075	66 ¹⁾	77 ³⁾	
–je kg/l Rappen	1.57	2.14	2.75 ²⁾	3.1 ⁴⁾	
Sicherstellungsbetrag					
Maximum gemäss Ar- tikel 4, Absatz 2 MWB					
<i>Rappen je kg/l</i>	3.0	3.0	3.0	3.0	
Rückbehaltsrest					
<i>Rappen je kg/l</i>	1.43	0.86	0.25	–0.1	
Realisierter Produzenten- milchpreis					
<i>Rappen je kg/l</i>	41.43	40.86	40.25	(39.9)	

¹⁾ *Annahme:* Erhöhung des Aufwandes um 27 Millionen Franken. Erhöhter Aufwand sei je zur Hälfte für den Absatz im Inland und im Ausland; dann entfallen auf die Produzenten zusätzlich 15 Millionen Franken.

²⁾ *Annahme:* Erhöhte Verkehrsmilchmenge 24 Millionen q, bzw. grössere Verwertungsschwierigkeiten.

³⁾ *Annahme:* Erhöhung des Aufwandes um 47 Millionen Franken. Erhöhter Aufwand sei je zur Hälfte für den Absatz im Inland und im Ausland; es entfallen dann auf die Produzenten zusätzlich 26 Millionen Franken.

⁴⁾ *Annahme:* Verkehrsmilchmenge 24,5 Millionen q, bzw. grössere Verwertungsschwierigkeiten.

Die Differenz zwischen dem Rückbehalt von 3 Rappen und dem damit sicherzustellenden Anteil am Verwertungsaufwand erfährt mit der Durchführung des Artikel 4, Absatz 4 indessen noch eine gewisse Änderung. Bei der Abrechnung ist nämlich vorerst die Summe der Sicherstellungsbeträge der zuviel Milch einliefernden (überliefernden) Produzenten zur Deckung des Anteils der Produzenten einzusetzen. Auf die Verkehrsmilchmenge der nicht überliefernden Produzenten ist dann ein kleinerer Verlustbetrag – als vorerst allgemein gerechnet – aufzuteilen. Für diese Produzenten wird daher der Anteil je kg/l Milch vermindert und der auszuzahlende Rückbehaltrest entsprechend erhöht, beispielsweise etwa wie folgt:

	Rappen
<i>Anteil</i> am Gesamtaufwand	
– ohne Antrag Piot einheitlich	2,14
– mit Antrag Piot differenziert	
– für Überlieferer	3
– für Nichtüberlieferer (anstatt 2,14 Rp. zum Beispiel)	1,9
<i>Rückbehaltrest</i> (differenziert)	
– für Überlieferer	0
– für Nichtüberlieferer (anstatt 0,86 Rp.)	1,1

Die effektive Differenz zwischen dem realisierbaren Grundpreis für Überlieferer (40 Rp.) und für Nichtüberlieferer (41,1 Rp.) anstatt 40,86 Rappen erweitert sich mithin von 0,86 auf 1,1 Rappen je kg/l.

2. Trotz der hievor dargelegten Veränderung ist der Rückbehaltrest für überliefernde Produzenten als zu wenig wirksam zu bezeichnen; seine Höhe hängt zudem davon ab, wie viele Produzenten zuviel Milch einliefern und welches ihre gesamte Menge ist. Das kann aber zum voraus nicht gesagt werden. Bei der Behandlung des Milchwirtschaftsbeschlusses in der Bundesversammlung, namentlich bei der Annahme von Artikel 4, Absatz 4 konnte damit gerechnet werden, dass der Anteil der Produzenten, generell gerechnet, etwa 1,5 Rappen ausmachen würde, so dass gegenüber einem höchstmöglichen Rückbehalt von 3 Rappen ein Unterschied von rund 1,5 Rappen in der Preiskürzung zwischen überliefernden und nicht überliefernden Produzenten verbleiben würde.

Bei den oben (III) geschilderten Veränderungen der Verhältnisse durch die stark gestiegenen Milcheinlieferungen ist bei weiterhin steigenden Milcheinlieferungen und eventuellen Erschwerungen des Absatzes mit einem Anteil der Produzenten von nicht mehr bloss 2,14, sondern vorsichtshalber mit 2,5 oder mehr Rappen je kg/l zu rechnen. Wollte man unter diesen Umständen den gleichen Preisunterschied von etwa 1,5 Rappen herbeiführen, so müsste ein Rückbehalt von 4 bis 5 Rappen je kg/l möglich sein.

Die vorstehend aufgeführten Gründe sprechen dafür, die obere Grenze für den möglichen Rückbehalt in Artikel 4, Absatz 2 auf 6 Rappen je kg/l zu erhöhen. In diesem Rahmen wäre vom Bundesrat sodann halbjährlich oder jährlich der Rückbehalt festzulegen. Dabei hätte es die Meinung, den Betrag etwa so

festzusetzen, dass ein Rückbehaltsrest in der Grössenordnung von 1 bis $1\frac{1}{2}$ Rappen je kg/l resultiert. Insbesondere zwei Momente werden jeweils abzuwägen sein: einerseits der Gesichtspunkt der Produktionshemmung, welcher einen hohen Rückbehalt erfordert, andererseits die Forderung, dass der Landwirtschaft möglichst wenig finanzielle Mittel vorenthalten werden.

3. Das Maximum des Rückbehaltes ist aber auch zu erhöhen, weil der heutige Betrag von 3 Rappen unter Umständen nicht mehr ausreicht, um den Anteil der Produzenten an den Verwertungsverlusten in genügendem Masse sicherzustellen. Zur Darlegung sei auf die vorstehende Tabelle in Ziffer 1 verwiesen. Dieses Ziel erforderte an sich eine weniger starke Erhöhung des Maximums. Es wäre aber praktisch kaum möglich und auch nicht zweckmässig, den Rückbehalt bei den Produzenten verschieden hoch zu erheben.

4. Es handelt sich – wie bereits ausgeführt – darum, einerseits den Rückbehaltsrest zu vergrössern, um die Vorschrift von Artikel 4, Absatz 4 wirksamer zu gestalten, und andererseits den Anteil der Produzenten in jeder Situation sicherstellen zu können. Diese Ziele liessen sich an sich auch mit einer Senkung des Milchgrundpreises erreichen, weil damit der Gesamtaufwand wie auch der Anteil der Produzenten vermindert würden. Diese Lösung wäre an sich einfacher. Dagegen sprechen aber insbesondere folgende Überlegungen. Unter dem Gesichtspunkt der Kosten- und Ertragslage in der Landwirtschaft ist nach den Durchschnittsergebnissen der Buchhaltungsbetriebe der Grundpreis von 43 Rappen je kg/l gerechtfertigt. Die Produzenten sollen diesen Preis realisieren können, wenn sie mit der Verkehrsmilchproduktion Mass halten. Der Milchwirtschaftsbeschluss enthält seit dem 1. November 1959 mit der verschärften Beteiligung der Produzenten am Aufwand für die Absatzförderung eine starke produktionshemmende Massnahme, deren Wirkung abgewartet werden sollte. Diesen Überlegungen ist der Vorzug zu geben.

5. Auf Grund dieser Erwägungen gelangen wir zum Schluss, Ihnen im Sinne des beiliegenden Entwurfes eines Bundesbeschlusses die Änderung lediglich von Artikel 4, Absatz 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses vorzuschlagen.

Gemäss Artikel 32, Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung waren vor Erlass eines solchen, ebenfalls referendumpflichtigen Bundesbeschlusses die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Dies ist mit Schreiben des Volkswirtschaftsdepartements vom 28. April 1960 unter Mitgabe eines Berichtes und des Entwurfes eines entsprechenden Bundesbeschlusses geschehen; ebenso sind der Fachausschuss Milch und die Beratende Kommission verständigt worden. Dabei war von einer Erweiterung des höchstmöglichen Rückbehaltes am Milchgrundpreis oder einer entsprechenden bedingten Abgabe von bisher 3 auf 5 oder 6 Rappen je kg/l die Rede.

Die von den Kantonen eingegangenen Stellungnahmen lauten teils zustimmend, teils ablehnend. In einigen Antworten wird ein besonderer Abzug lediglich für die überliefernden Produzenten vorgeschlagen. Einzelne Kantone geben sich zwar Rechenschaft, dass die Anwendung von Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses naturgemäss auf eine etwas summarische

Grundlage abstellen muss, aber doch wirksam ist und wertvolle Unterlagen für eine spätere Regelung vermitteln dürfte. Zum Teil werden daneben weitere Massnahmen des Bundesrates angeregt, um ein besseres Gleichgewicht nicht nur in der Milchwirtschaft, sondern auch auf den andern Produktionsgebieten anzustreben.

Die Stellungnahmen nicht landwirtschaftlicher Organisationen lauten zustimmend, teils mit dem Hinweis, dass an eine ins Gewicht fallende Senkung des Milchgrundpreises zu denken wäre, wenn die Milchproduktion weiter ansteige. Einzelne Stellungnahmen äussern sich auch zur vorgesehenen Durchführung der Lex Piot mit Anregungen, die indessen weitere Änderungen am Wortlaut und in der beschlossenen Durchführung von Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses, aber auch grundsätzliche weitere und umfangreiche Prüfungen für verfeinerte Regelungen bedingen würden. Vereinzelt, vor allem aus Gebieten, wo man offenbar eine etwas stärkere Auswirkung der Lex Piot erwartet, wird ein Nachweisverfahren postuliert. Wie in Kapitel II, 2 dargelegt, muss aber hievon abgesehen werden, weil die Anpassung der Viehbestände an die betriebs- und landeseigene Futterbasis nicht zuverlässig und nicht ohne unverhältnismässige Schwierigkeiten festgestellt werden könnte.

Namentlich von seiten des Zentralverbandes Schweizerischer Milchproduzenten wird vorgeschlagen, die Grenze für den allgemein zu erhebenden Rückbehalt nicht über 3 Rappen je kg/l zu erhöhen. Wenn durch den Verfall eines verminderten Rückbehaltsrestes für die nach den Ausführungsvorschriften zu Artikel 4, Absatz 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses zuviel Milch abliefernden Produzenten keine angemessene Mehrbelastung einträte, hätten diese Produzenten einen zusätzlichen Verlustbeitrag bis zu 2 Rappen zu bezahlen; ein solcher Verlustbeitrag sollte vom Bundesrat zu Beginn der jeweiligen Abrechnungsperiode festgesetzt, jedoch nach deren Ablauf, d.h. in der nächsten Abrechnungsperiode neben dem hierfür geltenden Rückbehalt erhoben bzw. mit dem Milchgeld verrechnet werden.

Bei dem vom Zentralverband vorgeschlagenen zusätzlichen und nachträglichen Verlustbeitrag seitens der Überlieferer würde es sich jedoch nicht mehr um eine Differenzierung des Rückbehaltes im Sinne des Sicherstellungsbetrages gemäss dem vom Parlament beschlossenen Artikel 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses handeln. Die Absätze 1, 2 und 4 dieses Artikels bieten hierfür keine Rechtsgrundlage. Mit der vom Zentralverband vorgeschlagenen blossen Ergänzung von Absatz 4 könnte es nicht sein Bewenden haben. Vielmehr würde durch seinen Vorschlag die blosser, wegen der weiter angestiegenen Verkehrsmilchproduktion erforderliche Erweiterung der Rückbehaltsmöglichkeit in Artikel 4, Absatz 2 gesprengt.

Abgesehen von diesen rechtlichen Bedenken sind aber auch ganz grundsätzlich – auch wegen der seit dem letzten Sommer weiter stark gestiegenen Milchproduktion – die vom Zentralverband gewünschten Abschwächungen des geltenden Artikels 4 nicht zu rechtfertigen. Der dort verankerte Grund-

satz eines einheitlichen, sowohl zur Verlustdeckung als auch für die Wirksamkeit der Lex Piot ausreichenden Rückbehaltes zielt in doppelter Hinsicht auf eine unbestreitbare produktionshemmende Wirkung. Der Wunsch, den allgemeinen Rückbehalt nicht über 3 Rappen zu erhöhen, scheint die Tatsache zu übersehen, dass dessen Erhöhung allein schon für die anteilmässige Deckung der mit der Verkehrsmilchproduktion steigenden Verwertungsverluste voraussichtlich unumgänglich ist, es sei denn, man wähle den Weg einer Grundpreissenkung. Die Fixierung des Rückbehaltes auf 3 Rappen würde für den Grossteil der Produzenten die bestimmungsgemäss produktionslenkende Wirkung des Rückbehaltes abschwächen in einem Moment, da die Beschränkung der Verkehrsmilchproduktion konsequent im Auge behalten werden muss. Hiegegen kann nicht eingewendet werden, ein höherer allgemeiner Rückbehalt als 3 Rappen wäre für den Hauptteil der Produzenten nicht mehr tragbar und blockiere zuviel Mittel. Er ist die Folge des durch vermehrte Milcheinlieferungen – die auch Mehreinnahmen bringen – erhöhten Verwertungsaufwandes an sich. Die Schuld hierfür liegt nicht nur bei den Überlieferern, deren Abgrenzung gegenüber den andern Produzenten in vielen Fällen bei geringem Unterschied im Sachverhalt nach der Lex Piot zwangsläufig etwas abrupt ist.

Diese Tatsache ist aber andererseits auch der Grund dafür, dass die Differenzierung des Anteiles der beiden Gruppen von Produzenten von vorneherein 1–1,5 Rappen, wie oben dargelegt, nicht überschreiten sollte. Die im Vorschlag des Zentralverbandes empfohlene stärkere Preiskürzung für Überlieferer bis zu 2 Rappen lässt sich auf der Grundlage der Lex Piot nicht rechtfertigen. Andererseits sei daran erinnert, dass die Preisdifferenz zwischen den Überlieferern und den andern Produzenten endlich dadurch noch eine Erweiterung erfährt, dass die ersteren den ganzen Rückbehalt verlieren und sich dadurch für die andern der ausbezahlbare Rückbehaltsrest etwas erhöht, wie wir oben näher dargelegt haben.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1959 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft.

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

Bern, den 17. Mai 1960

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Max Petitpierre

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend
die Änderung des Bundesbeschlusses
über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen
auf dem Gebiete der Milchwirtschaft

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Mai 1960¹⁾
beschliesst:

I.

Der Bundesbeschluss vom 19. Juni 1959²⁾ über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft wird wie folgt geändert:

Art. 4, Abs. 2

² Zur Sicherstellung des Anteils der Produzenten kann der Bundesrat am Grundpreis einen Rückbehalt von höchstens 6 Rappen je kg/l oder eine entsprechende bedingte Abgabe anordnen. Der Sicherstellungsbetrag ist halbjährlich oder jährlich festzusetzen.

II.

¹ Dieser Beschluss tritt am 1. November 1960 in Kraft und gilt bis zum 31. Oktober 1962. Die dadurch aufgehobene Bestimmung bleibt anwendbar auf die während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen.

² Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.

¹⁾ BBl 1960, I.

²⁾ AS 1959, 907.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesbeschlusses vorn 19. Juni 1959 über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (Vom 17. Mai 1960)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1960
Date	
Data	
Seite	1630-1643
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 956

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.