

Bundesblatt

Bern, den 17. Mai 1968 120. Jahrgang Band I

Nr. 20

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9949

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision der Käsemarktordnung

(Vom 1. Mai 1968)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit eine Botschaft über die Revision der Käsemarktordnung zu unterbreiten.

I. Einleitung

Gemäss Artikel 26, Absatz 1, Buchstabe *a* des Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) vom 3. Oktober 1951 (AS 1953, 1073) kann die Bundesversammlung zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten sowie zur Förderung des Absatzes von Milch zu Preisen, die nach den Grundsätzen dieses Gesetzes angemessen sind, Anordnungen über Erzeugung, Qualität, Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten treffen. Dabei sind die Interessen der Gesamtwirtschaft zu berücksichtigen. Gestützt auf diesen Artikel sowie auf die Artikel 24, 29, 30 und 59 des Landwirtschaftsgesetzes wurde der Beschluss der Bundesversammlung vom 29. September 1953 (AS 1953, 1109) über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) erlassen. Darin wurde in Abschnitt IV die Käsemarktordnung provisorisch geregelt.

Nach eingehenden Abklärungen durch eine Expertenkommission und durch die Behörden revidierten die Eidgenössischen Räte am 27. Juni 1957, gestützt auf Artikel 26 und 120 des Landwirtschaftsgesetzes, den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses (AS 1957, 571). Dieser Abschnitt, welcher aus den Artikeln 12 bis 14 *b* besteht, gilt bis 31. Juli 1968.

Um abzuklären, ob in grundsätzlicher Hinsicht Änderungen an der Käsemarktordnung vorzunehmen sind, setzte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bereits am 23. Juni 1961 eine Arbeitsgruppe ein. Da die sich dabei stellenden Probleme ausserordentlich komplex waren, konnte die Gruppe ihren

Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes erst am 27. Juli 1965 abschliessen. Gestützt darauf arbeitete die Abteilung für Landwirtschaft einen Bericht über die Revision der Käsemarktordnung aus, welcher vorerst der Kartellkommission und alsdann im Sinne von Artikel 32 der Bundesverfassung den Kantonen und zuständigen Organisationen der Wirtschaft zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Deren Meinungsäusserungen machten eine wesentliche Umarbeitung der Vorlage notwendig. Wir werden darauf noch in einem besonderen Abschnitt zurückkommen. Mit unserer Vorlage soll nun die Neuregelung der Käsevermarktung vorgenommen werden.

Der Vollständigkeit halber weisen wir noch darauf hin, dass wir gestützt auf Artikel 14 *b* des Milchbeschlusses, den Eidgenössischen Räten am 7. Mai 1963 in einem ersten Bericht über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses (zurzeit Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention) (BBl 1963, I, 1110) über die Erfahrungen mit der revidierten Käsemarktordnung berichtet haben. Darin wurde unter anderem ausgeführt, dass die Vorarbeiten für eine weitere Revision der Käsemarktordnung so rechtzeitig abzuschliessen seien, dass die Eidgenössischen Räte vor Durchführung der im Jahre 1966 fällig werdenden Quotenrevision über allfällige Änderungen Beschluss fassen könnten. Die Eidgenössischen Räte schlossen sich denn auch dieser Auffassung an.

In der Folge zeigte es sich aber, dass die Revisionsarbeiten weit mehr Zeit in Anspruch nahmen, als seinerzeit vorauszusehen war. Daher erwies es sich als unmöglich, Ihnen rechtzeitig eine Vorlage über die Revision der Käsemarktordnung zu unterbreiten, damit die revidierten Vorschriften auf den 1. August 1966 hätten in Kraft gesetzt werden können. Da jedoch die negativen Aspekte einer Durchführung der Quotenrevision 1966 die positiven eindeutig überwogen, beantragten wir in unserer Botschaft vom 3. Juni 1966 über die Verschiebung der Quotenrevision 1966 bei der Schweizerischen Käseunion AG (BBl 1966, I, 917), die Quotenrevision 1966 solle bis auf weiteres nicht durchgeführt werden. Diesem Antrag stimmten die Eidgenössischen Räte am 21. Dezember 1966 zu (Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Beschlusses der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette, AS 1966, 1679).

II. Bedeutung der Käseproduktion und des Käseabsatzes für die schweizerische Landwirtschaft

A. Allgemeines

Einleitend ist auf die besondere Bedeutung hinzuweisen, welche die Erzeugung und der Absatz von Milch und Milchprodukten im Rahmen der schweizerischen landwirtschaftlichen Gesamtproduktion einnehmen. Mit einem Anteil am Endrohertrag der schweizerischen Landwirtschaft von rund einem Drittel kommt der Milch in wirtschaftlicher Hinsicht ein etwa gleich grosses Gewicht zu wie dem Erlös aus der gesamten Fleischproduktion (Rindvieh und Schweine). Der Endrohertrag aus der Milchproduktion ist bedeutend grösser als derjenige

Tabelle 1
Verwertung der Verkehrsmilch¹⁾
Angaben in 1000 q

Jahr	Verkehrsmilch			Technisch verarbeitete Milch			
	Total	Davon Konsummilch	Davon technisch verarbeitete Milch	Käse	Butter Konsumrahm	Dauermilch-waren	Export Joghurt
1934/38	18 014	6 420	11 594	5 950	5 426	216	2 ²⁾
1963	23 769	7 120	16 649	8 319	7 440	890	0
1964	23 303	7 120	16 183	8 713	6 550	920	0
1965	24 525	7 136	17 389	9 176	7 250	960	3
1966	24 939	7 051	17 888	9 462	7 500	920	6

¹⁾ Als Quellen wurden benützt:

- Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung, Schweizerisches Bauernsekretariat, Brugg, verschiedene Jahrgänge;
- Milchstatistik der Schweiz, Schweizerisches Bauernsekretariat, Brugg, verschiedene Nummern.

²⁾ Frischmilch.

des gesamten Pflanzenbaues (Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben, Gemüse-, Obst- und Weinbau, übriger Pflanzenbau).

Die gesamte inländische Milchproduktion weist nach den Angaben der Milchstatistik der Schweiz in den vergangenen Jahren eine steigende Tendenz auf (1934/1938: 26,5 Mio. q; 1963: 31,17 Mio. q; 1964: 30,38 Mio. q; 1965: 31,17 Mio. q; 1966: 31,53 Mio. q).

Das in den Landwirtschaftsbetrieben für Haushalt und Fütterung verwendete Milchquantum ist wegen des Rückganges der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der zunehmenden Verwendung von Milchersatzfuttermitteln rückläufig. Als Folge davon erhöht sich die an die Sammelstellen abgelieferte Verkehrsmilchmenge zusätzlich. Sie wurde in den letzten Jahren laut Tabelle 1 verwertet.

Der Konsummilchverbrauch der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung ist seit mehreren Jahren praktisch konstant geblieben. Als Folge dieser Erscheinung sowie wegen der steigenden Verkehrsmilchproduktion hat sich die Menge der technisch verarbeiteten Milch wesentlich erhöht. Gegenüber den Vorkriegsjahren wurden 1966 rund 60 Prozent mehr Milch zu Käse verarbeitet. Daher ist die Inlandproduktion an Käse aller Sorten wie folgt gestiegen:

Tabelle 2

Gliederung der schweizerischen Käseproduktion nach Sorten 1963 bis 1966

Angaben in q

	1963	1964	1965	1966
Emmentaler	403 495	411 241	432 792	443 767
Greyerzer	104 510	111 988	124 754	143 381
Andere voll- und $\frac{3}{4}$ -fette Schnittkäse	14 002	13 697	15 021	13 315
Sbrinz	26 080	28 994	31 549	34 027
Total Hartkäse	548 087	565 920	604 116	634 490
Tilsiter, vollfett	52 049	55 262	54 065	52 125
Appenzeller, vollfett	14 336	19 542	22 372	23 742
$\frac{1}{2}$ -fette Käse jeder Art	5 905	5 480	4 956	4 588
Mager- und $\frac{1}{4}$ -fette Käse	8 062	8 045	8 534	7 001
Weichkäse und halbweiche Spezialkäse	41 412	47 927	48 976	48 000
Total statistisch erfasste Käseproduktion	669 851	702 176	743 019	769 946
Alpkäse und Teil der Käseproduktion im Wallis	26 002	25 567	26 964	27 085
Glarner Kräuterkäse	4 147	4 257	4 017	3 969
Total Käseproduktion laut Milchstatistik	700 000	732 000	774 000	801 000

Tabelle 3

Gesamtverbrauch an Käse in der Schweiz

Jahr	Inland- produktion q	Einfuhr q	Ausfuhr q	Veränderung des Lagerbestandes q	Verbrauch total q	Verbrauch je Kopf und Jahr kg
1934/38	507 000	17 803	183 773	+ 3 768	337 262	8,1
1963	700 000	105 546	329 117	— 6 031	482 460	8,3
1964	732 000	116 082	330 534	+ 12 660	504 888	8,6
1965	774 000	124 547	354 251	+ 16 263	528 033	8,8
1966	801 000	133 963	400 084	+ 7 506	527 373	8,7

Aus Tabelle 2 ergibt sich, dass die sogenannten Unionskäse (Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz) den bedeutendsten Teil der schweizerischen Käseproduktion ausmachen. Ihre Produktion konnte kontinuierlich ausgeweitet werden. Daneben nahm auch die Produktion von vollfettem Appenzellerkäse zu.

Eine beträchtliche Zunahme verzeichnen jedoch auch die Käseimporte, wie aus der Tabelle 3 ersichtlich ist.

Der Anteil des importierten Käses am Gesamtverbrauch ist in den letzten Jahren wesentlich gestiegen; er erreichte 1966 rund 25 Prozent gegenüber knapp 22 Prozent im Jahre 1963.

Der Prokopfverbrauch von Käse war während Jahren stabil. In den Jahren 1963 bis 1965 nahm er leicht zu, 1966 stellte sich wieder ein Rückgang ein. Beachtlich ist aber, dass dabei der Marktanteil von Schweizerkäse im Inland fiel, während die Quote der importierten Ware zunahm.

B. Aussenhandel mit Käse

1. Allgemeines

Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass bei der Beurteilung des Milch- und Milchproduktenabsatzes neben dem Inlandverbrauch auch der traditionelle Aussenhandel mit diesen Erzeugnissen eine sehr bedeutende Rolle spielt.

Bei den aus der Schweiz ausgeführten landwirtschaftlichen Produkten dominieren die Milchprodukte. Im Jahre 1966 exportierte die Schweiz Milchprodukte im Werte von über 270 Millionen Franken, welche rund 73 Prozent der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ohne Schokolade) ausmachen. Dieser hohe Anteil unterstreicht die Bedeutung, welche dem Export von Milchprodukten, insbesondere von Hartkäse, zukommt.

2. Milchwirtschaftliche Aussenhandelsbilanz

Die mengenmässige Entwicklung unseres Aussenhandels mit Milch und Milchprodukten ist in der Tabelle 4 dargestellt.

Aus dieser Tabelle folgt, dass unsere Ausfuhr von Milchprodukten – in Frischmilch umgerechnet – von 2,51 Millionen q im Durchschnitt der Jahre 1937/1939 auf 5,12 Millionen q im Jahre 1966 gestiegen ist. Die Hauptursache dieser Zunahme ist in den Hart- und Schmelzkäseexporten zu erblicken.

Gestiegen sind auch die Einfuhren von milchwirtschaftlichen Erzeugnissen. Nimmt man die Buttereinfuhr mit ihrer besonderen Funktion als Einnahmequelle für die Verbilligung und die Absatzförderung von Milchprodukten aus, so zeigt das Jahr 1966, verglichen mit den vorangehenden Jahren, aber doch nach wie vor einen sehr bedeutenden Exportüberschuss.

3. Export von Schweizerkäse

Nachstehend soll noch näher auf die bedeutenden Exporte von Hartkäse und die Verhältnisse auf den ausländischen Absatzmärkten hingewiesen werden.

Tabelle 4

Milchwirtschaftliche Aussenhandelsbilanz in den Jahren 1937/39, 1963 bis 1966

<i>Export</i>		1937/39	1963	1964	1965	1966
davon ausgewählte Produkte						
Hartkäse	Wagen	1602	2617	2599	2833	3295
Weichkäse	Wagen	1	3,4	2,9	4,6	5,6
Schachtel- und Blockkäse	Wagen	356	646	679	684	675
Milchpulver, Kindermehl ¹⁾	Wagen	128	469	447	430	427
Kondensmilch, sterilisierte Milch	Wagen	619	470	521	584	760
Total dieser Exporte in Frischmilch umgerechnet ²⁾	Mio. q	2,51	4,26	4,25	4,55	5,12
<i>Import</i>						
davon ausgewählte Produkte						
Hartkäse	Wagen	54	688	768	826	886
Weichkäse	Wagen	107	294	310	348	369
Schachtel- und Blockkäse	Wagen	—	73	83	72	84
Milchpulver, Kindermehl ¹⁾	Wagen	8	456	1200	1951	1147
Kondensmilch	Wagen	0,5	697	464	509	550
Rahm und Rahmpulver	Wagen	1,5	34	46	69	86
Butter	Wagen	138	262	1082	626	486
Total dieser Importe in Frischmilch umgerechnet	Mio. q	0,63	2,35	4,67	3,66	3,50
Total dieser Importe ohne Butter in Frischmilch umgerechnet	Mio. q	0,29	1,70	1,97	2,10	2,29
Exportüberschuss in Frischmilch umgerechnet	Mio. q	1,88	1,91	—0,42 ³⁾	0,89	1,62
Exportüberschuss ohne Butter in Frischmilch umgerechnet	Mio. q	2,22	2,56	2,28	2,45	2,83

¹⁾ Kindermehl figuriert im neuen Zolltarif nicht mehr zusammen mit Milchpulver (0402.10), sondern unter 1902.01.
²⁾ Ohne Lieferungen an internationale Hilfswerke.
³⁾ Importüberschuss

Angaben über den Welthandel mit Käse zeigen, dass unser Land nach Holland, Neuseeland, Dänemark und Frankreich zu den grössten Käseexportländern gehört. Unsere Hauptabnehmer sind Italien, Frankreich, Westdeutschland und die USA. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über unsere Käseexporte (Menge, Wert und Durchschnittspreise).

Tabelle 5

Ausfuhr von Schweizer Hartkäse in Laiben¹⁾

(Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz)
in den Kalenderjahren 1963 bis 1966

Bestimmungsland	1963	1964	1965	1966
<i>a. Ausfuhren in q</i>				
Italien	105 154	93 098	101 526	120 138
Frankreich	55 315	59 018	68 997	75 921
Westdeutschland	30 282	32 331	32 885	42 773
Belgien/Luxemburg	22 452	23 351	24 514	27 843
Grossbritannien	2 846	4 097	3 779	3 970
Schweden	3 780	4 077	3 905	3 640
USA	32 893	33 704	32 317	38 899
Diverse	10 681	13 527	15 020	17 234
Total	263 403	263 203	282 943	330 418
<i>b. Ausfuhren in 1000 Fr.</i>				
Italien	51 257	50 243	58 834	67 701
Frankreich	30 943	33 829	40 098	45 927
Westdeutschland	14 415	16 255	17 604	22 508
Belgien/Luxemburg	10 513	11 867	14 238	16 317
Grossbritannien	1 390	2 006	1 860	1 919
Schweden	2 126	2 406	2 446	2 357
USA	19 795	21 001	20 863	23 951
Diverse	5 219	6 716	7 928	9 160
Total	135 658	144 323	163 871	189 840
<i>c. Durchschnittspreise je q in Franken²⁾</i>				
Italien	487.45	539.68	579.50	563.53
Frankreich	559.40	573.20	581.15	604.93
Westdeutschland	476.—	502.78	535.32	526.23
Belgien/Luxemburg	468.25	508.19	580.80	586.02
Grossbritannien	488.35	489.53	492.21	483.45
Schweden	562.50	590.17	626.27	647.56
USA	601.80	623.08	645.58	615.72
Diverse	488.80	496.46	527.82	531.49
Total	514.45	548.33	578.49	572.96

¹⁾ Angaben der Schweizerischen Käseunion AG.

²⁾ Durchschnittswert gemäss Zollstatistik.

Daraus geht hervor, dass die Schweiz ihren Hartkäseexport in den letzten Jahren mengen- und wertmässig steigern konnte. Dabei nahm das Wertvolumen bis 1965 stärker zu als die Menge. Im Jahre 1966 senkte sich der durchschnittliche Exportpreis je q leicht.

Daneben gilt es aber zu berücksichtigen, dass der Milchgrundpreis in der Zeit von 1963 bis 1966 um 6 Rappen je Kilo/Liter erhöht worden ist. Dadurch stiegen die Einstandspreise für Unionskäse um rund 70 Franken je q. Diese Steigerung konnte durch die in derselben Periode erzielten höheren Verkaufspreise nicht vollständig wettgemacht werden, so dass die Exportverluste je q Käse 1966 höher waren als im Jahre 1963. Sie lassen sich jedoch im Rahmen des Käse/Butterplanes rechtfertigen. Dieser Plan sieht vor, der Käseproduktion den Vorrang zu geben, so lange diese Verwertungsart geringere Verluste zeitigt, als die Verarbeitung der gleichen Milchmenge auf Butter.

III. Zielsetzung der Käsemarktordnung

Im folgenden befassen wir uns zur Hauptsache mit den sogenannten Unionsorten, d. h. den zurzeit an die gemeinsame Organisation im Sinne von Artikel 12 Milchbeschluss ablieferungsspflichtigen Käse. Wie bereits erwähnt, handelt es sich dabei vor allem um Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz.

Bisher war die Zielsetzung für die Ordnung zur Vermarktung der Unionsorten in Artikel 12 des Milchbeschlusses wie folgt umschrieben:

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 der in Absatz 1 übertragenen Aufgaben haben die genannten Verbände und Firmen eine zweckmässige Käsemarktordnung und in diesem Rahmen eine gemeinsame Organisation für den Käsegrosshandel (im folgenden «gemeinsame Organisation» genannt; zur Zeit «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.

Der wesentliche Zweck der Käsemarktordnung besteht somit in der Sicherung eines möglichst kostendeckenden Produzentenmilchpreises, und zwar mit einem Minimum an Aufwendungen des Bundes und Eingriffen in die Handels- und Gewerbefreiheit.

Der Versorgung des Inlandes mit Käse kommt selbstverständlich auch heute grösste Bedeutung zu, lassen sich doch zurzeit im Inlandverkauf Preise lösen, die durchschnittlich weniger Verluste verursachen als der Verkauf im Ausland. Der

Inlandmarkt ist daher auch in Zukunft ganz besonders zu pflegen und zu bearbeiten, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Verbrauch von Schweizerkäse je Kopf der Bevölkerung in den letzten Jahren abnahm. Sodann gelangen heute rund 60 Prozent der Produktion von Unionskäse zum Export. Auch in Zukunft muss der im Inland nicht vermarktete Teil der Produktion exportiert werden. Die Erhaltung unserer traditionellen Exportmärkte ist deshalb unbedingt erforderlich. Daraus ergibt sich, dass sowohl dem Inlandabsatz wie dem Export von Käse eine sehr grosse Bedeutung zukommt.

Bekanntlich deckt der Bund heute grundsätzlich die vollen Verluste aus der Vermarktung der Unionssorten über die sogenannte Milchrechnung. Wir erinnern in diesem Zusammenhang erneut daran, dass der Käseproduktion, neben der Verarbeitung auf Dauermilchwaren, im Rahmen der schweizerischen Milchverarbeitung zur Erzielung möglichst kleiner Gesamtverluste die Priorität gegenüber der Butterfabrikation eingeräumt werden muss (Käse/Butterplan).

Infolge der Verlustdeckung durch den Bund ist die früher vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten ausgeübte Preisstützungsfunktion an den Bund übergegangen. An die Aufwendungen des Bundes für die Milchproduktenverwertung tragen die Verkehrsmilchproduzenten einen Teil bei. Wenn daher nachfolgend von der Deckung der Verluste aus der Vermarktung der ablieferungspflichtigen Käsesorten durch den Bund die Rede ist, wird der erwähnte Anteil der Produzenten als bekannt vorausgesetzt. Auch in Zukunft wird man aller Voraussicht nach nicht um diese Regelung herumkommen. Wie bisher muss aber auch künftig darnach getrachtet werden, dass die Verluste möglichst klein gehalten werden.

Aus allen diesen Erwägungen sind wir der Auffassung, dass die heute geltende Zielsetzung des Milchbeschlusses nach wie vor richtig ist und auch für die neue Käsemarktordnung Gültigkeit haben soll (vgl. Art. 1 des Gesetzesentwurfes). Insbesondere soll die anfallende Käseproduktion derart vermarktet werden, dass die vom Bund im Rahmen der Milchrechnung zu tragenden Verluste möglichst gering ausfallen.

IV. Geltende Ordnung

A. Historische Entwicklung der Käsemarktordnung

Nachstehend soll nur kurz auf die historische Entwicklung der Käsemarktordnung eingetreten werden, nachdem wir diese in unseren Botschaften zum Entwurf des Milchbeschlusses vom 13. Februar 1953 (BBI 1953, I, 389) sowie über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses vom 5. Februar 1957 (BBI 1957, I, 413) eingehend dargelegt haben.

Die Käsemarktordnung reicht in ihren Grundzügen bis ins Jahr 1914 zurück. Damals drohte infolge der plötzlichen Stockung der bis anhin grossen Käseausfuhren dem Käsehandel, den Käsefabrikanten sowie indirekt auch den Milchproduzenten eine allgemeine Preiskatastrophe. Aus dieser Notlage heraus schlossen sich damals die Milchproduzenten und der Käsehandel unter der Füh-

zung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und des Schweizerischen Bauernsekretariates zusammen und gründeten die Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen. Es gehörten ihr private Käsehandelsfirmen und die Emmental AG, die Käsehandelsfirma der Milchproduzenten, an. Der Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen wurde im Laufe der Kriegsjahre zunächst das Exportmonopol und dann auch das Einkaufsmonopol für Käse übertragen. Als nach dem Kriege im Jahre 1920 der Bund ausschied und das Einkaufsmonopol dahinfiel, sich andererseits aber neue Schwierigkeiten auf dem Käsemarkt abzeichneten, kamen die interessierten Gruppen überein, eine privatrechtliche Genossenschaft, die Schweizerische Käseunion, ohne Beteiligung oder Mitwirkung des Bundes, zu gründen. 1925 wurde der Schweizerische Milchkäuferverband, die Berufsorganisation der auf eigene Rechnung arbeitenden Käser, neben den Milchproduzenten und Käsehändlern als dritter Partner in die gemeinsame Organisation aufgenommen. Damit war der Kreis der an der Käsemarktordnung beteiligten Organisationen geschlossen. Diese Zusammensetzung ist bis heute die gleiche geblieben. Die Käseunion erfuhr im Laufe der Jahre wohl einige Reorganisationen, in ihren Grundzügen blieb sie indessen bestehen. Eine Reorganisation fand im Jahre 1936 statt. 1942 wurde die *privatrechtliche Genossenschaft* in ein kriegswirtschaftliches Syndikat umgewandelt. Als dieses im Jahre 1948 wieder aufgelöst wurde, unterzog man die Käseunion bei dieser Gelegenheit erneut einer Reorganisation; die neue privatrechtliche Organisation erhielt aber in Anpassung an das revidierte Obligationenrecht nicht mehr die Form einer Genossenschaft, sondern man wählte die Form einer Doppelgesellschaft, nämlich eine mit einer Aktiengesellschaft verbundene einfache Gesellschaft (Schweizerische Käseunion AG / Schweizerische Käsekonvention). Diese Rechtsform blieb auch nach einer weiteren Revision vom Jahre 1957 bis heute erhalten.

B. Hauptpunkte der Revision 1957

1. Allgemeines

Wie bereits erwähnt, wurde der Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses (Art. 12 bis 14 b) im Jahre 1957 revidiert. Dabei übertrug der Gesetzgeber der Käseunion in Artikel 12 weiterhin gewisse öffentlich-rechtliche Aufgaben. Wir haben diese Bestimmung im Abschnitt über die Zielsetzung der Käsemarktordnung wörtlich wiedergegeben. Die Eidgenössischen Räte sahen damals davon ab, die Käseunion in eine öffentlich-rechtliche Organisation umzuwandeln. Sie blieb als *privatrechtliche Doppelgesellschaft* der an der Käsevermarktung beteiligten Kreise bestehen.

Der Gesetzgeber beschränkte sich aber nicht nur auf eine allgemeine Umschreibung der der gemeinsamen Organisation übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben; er regelte vielmehr im Milchbeschluss Einzelheiten bezüglich deren Durchführung. So wurde die Aufnahme neuer Mitglieder in die Käseunion eingehend geregelt; ferner wurden periodische Quotenrevisionen zur Anpassung der bisher starren Quoten an die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedfirmen

eingeführt. Als Nebenpunkte enthält der revidierte Milchbeschluss Bestimmungen über die freiwilligen und obligatorischen Lagerverschiebungen, über die Beschränkung des Mulchenerwerbes und über die Beteiligung an den Qualitätsrisiken des Käsegeschäfts. Sodann regelte man das Beschwerderecht gegen Entscheide der Käseunion neu, soweit sie die ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben betreffen. Im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Regelung blieb die privatrechtliche Ordnung bestehen.

Der Vollständigkeit halber fügen wir noch bei, dass sich bei der Revision 1957 die Frage der Finanzierung von allfälligen Verlusten durch den Bund wegen der damaligen Verwertungsverhältnisse nicht stellte.

Bezüglich der Einzelheiten der revidierten Käsemarktordnung und deren Auswirkungen verweisen wir auf unsere Botschaft vom 5. Februar 1957 über den Abschnitt «IV. Käsemarktordnung» des Milchbeschlusses, auf unseren ersten Bericht vom 7. Mai 1963 über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation sowie auf unsere Botschaft vom 3. Juni 1966 über die Verschiebung der Quotenrevision 1966. Wir beschränken uns deshalb nachfolgend auf eine summarische Zusammenfassung.

2. Erleichterung des Eintrittes neuer Mitglieder

Früher waren die Anforderungen an neu eintretende Firmen derart restriktiv gewesen, dass sich daraus praktisch ein *numerus clausus* der Mitgliedfirmen der Käseunion ergab. In der revidierten Käsemarktordnung wurde die gemeinsame Organisation verpflichtet, Firmen, die sich um die Mitgliedschaft bewerben, aufzunehmen, wenn diese gewisse Voraussetzungen erfüllen (Art. 12 *a* des Milchbeschlusses). Dadurch wurde der Kritik am früheren *numerus clausus* Rechnung getragen.

Gemäss Artikel 12 *b* des Milchbeschlusses ist neuen Firmen eine Eintrittsquote von 1500 q zuzuteilen. Die Aufteilung derselben in Sortenquoten blieb soweit möglich der Vereinbarung zwischen Bewerber und Käseunion überlassen.

3. Periodische Quotenrevisionen

Den Beteiligungsquoten der Mitgliedfirmen der Käseunion kommt im Rahmen der heutigen Käsevermarktung zentrale Bedeutung zu. Die Jahresproduktion an Käse der sogenannten Unionssorten wird ihnen nämlich nach Massgabe der individuellen Beteiligungsquoten zur Vermarktung zugewiesen. Jede Mitgliedfirma besitzt heute das Recht, aber auch die Pflicht, den ihrer Quote entsprechenden Teil der Produktion zu übernehmen.

Bis 1957 waren die Beteiligungsquoten relativ starr gewesen; die Leistungsfähigkeit der einzelnen Firma blieb ohne Einfluss auf deren Quote. Um diese besser an die Leistungsfähigkeit der betreffenden Firma anzupassen, führte der Gesetzgeber, wie erwähnt, periodische Quotenrevisionen ein. Dabei wurden die Quoten vorerst gekürzt; die dadurch frei gewordenen Quoten wurden alsdann denjenigen Mitgliedfirmen zugeteilt, die in der massgebenden Periode bestimmte Leistungen erfüllt hatten (Art. 12 *d* und 12 *e* des Milchbeschlusses).

Die erste Revision war auf den 1. August 1958 vorgeschrieben, konnte aber infolge von Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften erst am 1. August 1960 durchgeführt werden. Die zweite Revision fand am 1. August 1962 statt. Eine dritte Revision wäre per 1. August 1966 fällig gewesen. Die Eidgenössischen Räte haben jedoch am 21. Dezember 1966 beschlossen, dass diese Revision bis auf weiteres nicht stattfindet.

4. Freiwillige und obligatorische Lagerverschiebungen

Warenverschiebungen von Firma zu Firma, ohne Zwang seitens der Käseunion, werden als freiwillige Lagerverschiebungen bezeichnet. Damit kann erreicht werden, dass der Käse zu der Firma gelangt, die ihn zu möglichst guten Preisen verwerten kann. Das liegt im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Daher wurde die Käseunion in Artikel 12 f des Milchbeschlusses beauftragt, freiwillige Lagerverschiebungen vorzusehen.

Diese Verschiebungen allein bieten jedoch für eine fristgerechte und preisgünstigste Verwertung des Käses nicht volle Gewähr, da dabei die Firmen bereit sein müssen, die von ihnen nicht benötigte Ware abzugeben, bevor sich diese qualitativ ungünstig verändert hat. Die Käseunion erhielt daher im gleichen Artikel des Milchbeschlusses den Auftrag, zur Ergänzung der freiwilligen Lagerverschiebungen obligatorische vorzunehmen, bei denen sie unter bestimmten Voraussetzungen die Verschiebung der Ware verfügen kann.

5. Beschränkung der Mulchenübernahme

Bei der Revision der Käsemarktordnung war man der Auffassung, dass die Handelsfirmen nicht wesentlich mehr Mulchen (Jahresproduktion einer Käserei) sollen übernehmen können, als ihren eigenen Verkaufsleistungen entspreche. Dadurch werden die Mulchen besser auf die einzelnen Mitgliedfirmen verteilt. In Artikel 12 g des Milchbeschlusses wurde deshalb bestimmt, dass eine Handelsfirma keine neuen Mulchen mehr erwerben dürfe, wenn sie sich schon solche in der Höhe ihres nach Beteiligungsquote errechneten Warenanrechtes zuzüglich 20 Prozent (bei Firmen mit einer Quote bis zu 3000 q: 30 %) vertraglich gesichert hat.

6. Haftbarkeit der Beteiligten für die Risiken des Käsegeschäftes

Im weitem wurde seinerzeit in der Öffentlichkeit kritisiert, dass die finanzielle Haftung der Beteiligten für die Risiken des Käsegeschäftes als Folge der damals bestehenden Käsemarktordnung weitgehend ausgeschaltet worden sei. Aus diesem Grunde erhielt die Käseunion durch Artikel 12 h des Milchbeschlusses den Auftrag, im Rahmen der Förderung der Käsequalität insbesondere auch für eine angemessene, sachlich gebotene finanzielle Beteiligung der Milchproduzenten, der Käser und der Käsehändler an den Risiken des Käsegeschäftes zu sorgen.

C. Beurteilung der heutigen Käsemarktordnung

1. Allgemeines

Nachfolgend soll unter anderem auf verschiedene Fragen eingetreten werden, die bereits im «Ersten Bericht des Bundesrates über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation» behandelt worden sind; bezüglich der Einzelheiten verweisen wir jedoch auf jenen Bericht.

2. Erleichterung des Eintritts neuer Mitglieder

Seit Inkrafttreten der revidierten Ordnung wurden siebzehn neue Handelsfirmen in die Käseunion aufgenommen. Da in der gleichen Zeit vier Firmen infolge Übernahme von Aktiven und Passiven durch andere Mitglieder der Käseunion aus dieser Organisation ausschieden und eine neueingetretene Firma wieder austrat, beträgt der tatsächliche Zuwachs an Mitgliedern seit 1957 zwölf Firmen.

Durch das im Jahre 1957 geschaffene Prinzip der bedingt offenen Türe konnte der frühere, viel kritisierte numerus clausus zwar wirksam durchbrochen werden. Bei der praktischen Durchführung zeigte sich aber, dass der Neueintritt so erleichtert war, dass einige neue Mitgliedfirmen aufgenommen werden mussten, die kaum über die vom Gesetzgeber gewünschte Leistungsfähigkeit und Selbständigkeit verfügten. Für die Neuordnung ergibt sich deshalb die Frage, ob angesichts der Konzentrationstendenzen beim Käsehandel in unseren Abnehmerländern und im Hinblick auf eine rationelle Käsevermarktung die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft verschärft werden sollten, wobei aber das Prinzip der bedingt offenen Türe beizubehalten wäre.

3. Ablieferungspflicht

Der Milchbeschluss enthält keine Bestimmungen über die Pflicht zur Ablieferung der Käse an die gemeinsame Organisation. Diese Pflicht wird heute in der privatrechtlichen Schweizerischen Käsekonvention (Art. 8 und 9) geregelt. Danach sind der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten und der Schweizerische Milchkäuferverband verpflichtet, die gesamte Produktion von Käse der Unionssorten der ihnen angeschlossenen Betriebe an die Käseunion abzuliefern. Von dieser Ablieferungspflicht ausgenommen sind die zur Versorgung des Käsereikreises benötigten Mengen Käse (Ortsreserve) sowie 80 Wagen à 10 Tonnen Verbandskontingent aus Eigenproduktion. Auf Grund der Schweizerischen Käsekonvention (Art. 37) hat nämlich der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten unter der Bezeichnung «Verbandskontingent» Anspruch auf die Überlassung von 313 Wagen Käse der ablieferungspflichtigen Sorten. Davon können – wie erwähnt – 80 Wagen aus eigener Produktion ohne Verrechnung mit der Käseunion zurückbehalten werden. Der nicht aus der Eigenfabrikation gedeckte Rest des Verbandskontingentes (233 Wagen) wird zwar von den Mitgliedfirmen der Käseunion bezogen; jedoch hat dabei die Union gewisse Leistungen an den Preisstützungsfonds des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten zu erbringen.

Die Verletzung der Ablieferungspflicht durch organisierte Käsefabrikanten wird durch privatrechtliche Konventionalbussen bestraft. Unorganisierte Käsefabrikanten unterstehen der Ablieferungspflicht nicht, obwohl sie in beträchtlichem Ausmass von den Vorteilen der Käsemarktordnung profitieren (Preis- und Margenschutz, Werbung, Qualitätsförderung u. a. m.). Die Zahl dieser unorganisierten Käsefabrikanten ist klein und die auf diesem Weg in den Handel gebrachten Warenmengen sind demnach gering. Dennoch können unter Umständen kleinste Quantitäten Käse, besonders wenn es sich um qualitativ nicht marktkonforme Ware handelt, höchst unerwünschte Marktbeunruhigungen und -störungen hervorrufen. Es ist daher zu prüfen, ob dieser Nachteil zu beheben ist.

4. Warenverteilung

a) Periodische Quotenrevisionen

Mit den periodischen Quotenrevisionen wollte der Gesetzgeber bekanntlich die bisher starre Quotenordnung auflockern. Es sollte nicht mehr der Vorwurf erhoben werden können, dass tüchtige, initiative Firmen wegen der starren Quoten nicht in der Lage seien, sich zu entwickeln, während andere dank ihrer Quote sich weniger anzustrengen brauchten. Diesem Ziel dürfte die heutige Ordnung in einem gewissen Ausmass gerecht geworden sein. Daneben aber brachte die geltende Regelung auch gewichtige Nachteile, die man damals jedoch nicht kannte oder denen man zu geringe Bedeutung beimass. Es werden heute die nachfolgend genannten Mängel des Systems geltend gemacht:

- Das System führe zur Quotenpsychose und damit zu vermehrten Preisunterbietungen auf den ausländischen Märkten;
- Bei der Bemessung der individuellen Leistung werde der Umsatz zu stark bewertet;
- Den Qualitätsleistungen sei zu wenig Rechnung getragen worden;
- Die obligatorischen Lagerverschiebungen hätten nicht spielen können, da sie anlässlich der Quotenrevisionen bei den abgebenden Mitgliedfirmen einen Quotenverlust zur Folge hätten;
- Die Behandlung der Verletzungen von Verkaufsbedingungen bei den Quotenrevisionen treffe die Mitgliedfirmen ungleich und zu hart;
- Die Regelung sei allgemein zu kompliziert und verursache enorme administrative Umtriebe.

Gerade wegen dieser Nachteile beschlossen die Eidgenössischen Räte am 21. Dezember 1966, wie mehrfach erwähnt, dass die am 1. August 1966 fällige Quotenrevision bis auf weiteres nicht stattfinde. Es wird nun zu prüfen sein, wie diese Nachteile behoben werden können.

b) Freiwillige und obligatorische Lagerverschiebungen

Die freiwilligen Lagerverschiebungen sind nach Inkrafttreten der revidierten Käsemarktordnung sprunghaft angestiegen. Man vermutet, dass deren Bewertung anlässlich der ersten Quotenrevision neben echten besonders auch unechte

freiwillige Lagerverschiebungen verursacht hat. Die unechten Verschiebungen wurden nicht aus dem Bedürfnis getätigt, einen Kunden mit passender Ware zu bedienen, sondern, um damit die Verkaufsleistungen im Hinblick auf Quotenerhöhungen zu steigern. Für diese Vermutung spricht die Tatsache, dass die freiwilligen Lagerverschiebungen nach deren Schlechterbewertung anlässlich der zweiten Quotenrevision ganz allgemein zurückgingen.

Die obligatorischen Lagerverschiebungen kamen seit der Revision 1957 praktisch gar nicht zum Spielen. Die äusserst bescheidene auf diese Weise verschobene Warenmenge dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass Abgaben in obligatorischer Lagerverschiebung mit Quotenkürzungen verbunden sind. Die Handelsfirmen suchten daher im Rahmen der gesetzlichen Regelung der obligatorischen durch eine Intensivierung der freiwilligen Lagerverschiebung auszuweichen.

In diesem Zusammenhang wird versucht werden müssen, ob die obligatorischen Lagerverschiebungen allenfalls so ausgestaltet werden können, dass sie im Bedarfsfall vermehrt zur Anwendung gelangen.

5. Vermarktung von Käse im Inland

a) Allgemeines

Im Inland kann der Käse der Unionssorten auf verschiedenen Wegen zum Verbraucher gelangen. Den kürzesten Weg stellt der Verkauf vom Fabrikanten an den Verbraucher dar. Es betrifft dies die der Ablieferungspflicht nicht unterstellten Käse der Ortsreserve. Für die Käse, welche von den Mitgliedfirmen im Auftrag der Käseunion eingewogen werden, führt der direkteste Vermarktungsweg von diesen Firmen über den Detailhandel an die Verbraucher.

Neben diesen Vermarktungsmöglichkeiten kann der Käse von der Mitgliedfirma der Käseunion auch an Inlandkäsegrossisten (Ristornohändler) verkauft werden. Diese sind normalerweise Vermittler zwischen der Mitgliedfirma, welche die Käse ab Käserei übernimmt, und dem Detaillisten, der die Ware an die Konsumenten verkauft. Sie haben vor allem eine Bedeutung bei der Belieferung der kleinen Detailgeschäfte und bei der Versorgung von Gebieten ohne Mitgliedfirmen.

In diesem Zusammenhang ist noch auf die regionalen Milchverbände hinzuweisen. Einzelne erhalten die Käse im Rahmen der 80 Wagen des Verbandskontingentes aus Eigenfabrikation, d. h. aus Käsereigenossenschaften, in denen die Milchverbände selber die Milch zur Verarbeitung gekauft haben. 233 Wagen beziehen die berechtigten Milchverbände im Rahmen des Verbandskontingentes bei den Mitgliedfirmen. Einzelne Verbände verfügen sodann über ein Ristorkontingent, von gesamthaft rund 170 Wagen. Die übrige Ware wird bei den Mitgliedfirmen oder Ristornohändlern bezogen. Die Milchverbände beliefern nicht nur ihre Milchgenossenschaften sowie eigene und fremde Detailgeschäfte mit Käse, sondern verkaufen ihn auch an Grossverteilerorganisationen.

Was die Einkaufsgenossenschaften und Zentralorganisationen von Grossverteilern betrifft, ist festzuhalten, dass sie mit unterschiedlich grosser Beteiligungsquote Mitglieder der gemeinsamen Organisation sind. Die ihnen auf Grund der Quote zustehende Warenmenge ist jedoch wesentlich kleiner als der Gesamtbedarf ihrer regionalen Detailorganisationen. Daher kaufen die Mitglieder der Einkaufsgenossenschaften und Grossverteilerorganisationen den von ihnen benötigten Käse auch direkt bei Mitgliedfirmen, Milchverbänden oder Ristornohändlern.

b) Regelung des Inlandkäsegrossisten-Verhältnisses

Die Inlandkäsegrossisten sind nicht Mitglieder der Käseunion. Das Verhältnis zwischen dieser Organisation und dem einzelnen Inlandkäsegrossisten wird in einem privatrechtlichen Vertrag geordnet. Wesentlich ist, dass der Inlandkäsegrossist zur Deckung der Kosten und als Unternehmergewinn im Rahmen seines individuellen Inlandkäsegrossistenkontingentes, welches periodisch neu festgelegt wird, zusätzlich zum normalen Mengenrabatt eine feste Marge zu Lasten der Käseunion von gegenwärtig Fr. 24.- je q erhält. Dabei ist es für die einzelne Mitgliedfirma der Käseunion unerheblich, ob der Käse direkt oder über einen Inlandkäsegrossisten an den Detaillisten gelangt. Sie erhält in beiden Fällen die volle Inlandmarge. Daraus ergibt sich, dass bei der Vermarktung von Unionskäse im Inland zum Teil zwei Grosshandelsmargen ausbezahlt werden.

Die Vermarktung ist nicht rationell, wenn grosse Quantitäten Käse, die an die Grossabnehmer geliefert werden, auf Kosten des Bundes den Umweg über den Ristornohandel nehmen, anstatt, wie es zweckmässiger wäre, direkt von der Mitgliedfirma zum Abnehmer zu gelangen. Die Käseunion hat zwar durch den Erlass von neuen Bestimmungen über den Inlandmarkt versucht, Abhilfe zu schaffen. Die neuen Vorschriften gelten seit dem 1. August 1965 und sehen unter anderem vor, dass die Käseunion Grossverteilerorganisationen und Einkaufsgenossenschaften mit eigenen Lagern eine Funktionsentschädigung bezahlt, falls diese den Käse direkt bei den Mitgliedfirmen beziehen. Andererseits erfolgt bei Lieferungen von Inlandkäsegrossisten an Grossverteiler mit Funktionsentschädigungsvertrag eine Kürzung der Ristornomarge. Die bisherigen Erfahrungen mit den neuen Bestimmungen zeigen, dass mit diesem Vorgehen wohl eine gewisse Verbesserung, jedoch keine grundlegende Änderung erreicht werden kann.

Öffentlich-rechtliche Bestimmungen über das Grossistenverhältnis sind bisher nicht erlassen worden. Der Bundesrat hat jedoch seit dem Jahre 1959 über die jeweilige Höhe des Gesamtkontingentes und über die Höhe der Marge befunden, da diese beiden Grössen einen Einfluss auf das finanzielle Ergebnis der Käseunion und damit auf die Bundesleistungen ausüben.

c) Preisfront

Beim Käseverkauf im Inland besteht eine Preisfront zwischen den Mitgliedfirmen und den Inlandkäsegrossisten einerseits sowie den Detaillisten andererseits. Alle diesbezüglichen Verträge und Abmachungen laufen auf die Einhaltung dieser Preisfront hinaus. Zwar verlauten in der Praxis keine Klagen,

dass die Preisfront nicht eingehalten würde. Es steht aber doch eindeutig fest, dass sie in Wirklichkeit nicht überall respektiert wird. Die Preiskonkzessionen sind schwer nachzuweisen, und die Einhaltung der Preisfront ist demnach ebenso schwer kontrollierbar.

d) Folgerungen

Unsere Darlegungen zeigen, dass die heutige Inlandkäsemarktordnung sehr komplex ist. Zudem ist sie nicht in jeder Hinsicht rationell. Es wird daher zu prüfen sein, wie diese Verhältnisse saniert werden können.

6. Vermarktung von Käse im Ausland

a) Käseausfuhrbewilligung

Bei der Revision der Käsemarktordnung wurde der damalige Artikel 13 des Milchbeschlusses unverändert übernommen. Die Einzelheiten regelt der Bundesratsbeschluss vom 30. Dezember 1953 (AS 1953, 1188; 1959, 1684) betreffend die Überwachung der Ausfuhr von Käse. Für die Ausfuhr von Käse bedarf es danach einer Bewilligung der Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes. Dieses Bewilligungsverfahren vermag heute nicht zuletzt wegen der damit verbundenen administrativen Umtriebe nicht voll zu befriedigen. Es wird daher untersucht werden müssen, welche Änderungen sich im Vergleich zum heutigen System aufdrängen.

b) Einhaltung der Exportpreise

Heute werden die Verkaufspreise für die einzelnen Exportmärkte vom Verwaltungsrat der Käseunion festgesetzt. Zu diesen Preisfestsetzungen hat sich der Bundesrat bisher nie geäußert. Die Preise werden den jeweiligen Marktverhältnissen angepasst. Die von der Leitung der Käseunion nach Sorte, Destination und Qualität festgesetzten Preise sind für die Mitglieder der Käseunion verbindlich (Festpreise); Abweichungen nach unten oder oben sind untersagt (vgl. Art. 47 der Schweizerischen Käsekonvention). Fehlbare Firmen, denen Verstöße gegen die Verkaufsvorschriften der Käseunion nachgewiesen werden können, sind gemäss Artikel 54 dieser Konvention mit einer Verwarnung oder mit einer Konventionalstrafe von bis zu 20000 Franken zu bestrafen. Diese privatrechtliche Ahndung der Verstöße gegen Verkaufsvorschriften der Käseunion zieht jedoch nach der geltenden Ordnung durch öffentlich-rechtliche Vorschriften bedingte Folgen nach sich, indem fehlbaren Firmen gemäss Artikel 12 e, Absatz 2 des Milchbeschlusses eine auf Grund anderer Kriterien allenfalls gerechtfertigte Quotenerhöhung im Zusammenhang mit den periodischen Quotenrevisionen verweigert wird.

Die periodischen Quotenrevisionen veranlassten viele Käsegrosshandelsfirmen, ihre Absatzmenge mit Hilfe von Preisunterbietungen zu steigern, um auf diesem Weg einen Quotengewinn zu erzielen oder um mindestens einen Quotenverlust zu vermeiden. Sie fühlten sich also genötigt, die von der Käseunion verbindlich festgesetzten Preise und Bedingungen zu missachten und dies unbekümmert darum, dass sie mit der Käseunion formell korrekt abrechneten. Die Unter-

bietungen waren besonders im Juli 1958 sehr ausgeprägt und häufig; sie nahmen aber auch nachher ein beachtliches Ausmass an. Die Warenknappheit des Jahres 1964 und eines Teils des Jahres 1965 führte vorübergehend zu einer erheblichen Verbesserung der Tarifreue. Im Jahre 1966 trat dann in dieser Beziehung ein Rückschlag ein. Die Preisfront wurde wiederum in vermehrtem Masse nicht respektiert. Allgemein ist festzuhalten, dass sich gewisse Preisunterbietungen im Rahmen der normalen marktmässigen Auseinandersetzung auch ohne Quotenpsychose und übermässigen Warendruck ergeben können.

An der heutigen Regelung befriedigt insbesondere in rechtlicher Beziehung nicht, dass bei der Durchführung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe Festpreise verfügt werden, deren Einhaltung nicht erzwungen werden kann, weil der Nachweis von Unterbietungen praktisch sehr schwierig ist. So konnten bei der ersten Quotenrevision keiner Käsegrosshandelsfirma Preisunterbietungen nachgewiesen werden. In der zweiten Revisionsperiode wurden vier Mitgliedfirmen wegen Preisunterbietungen und zehn wegen anderer Vergehen gegen die Verkaufsvorschriften der Käseunion verwarnt oder gebüsst. Diese vierzehn Mitgliedfirmen erhielten bei der zweiten Revision keine Quotenerhöhungen zugesprochen.

Von seiten des Käsegrosshandels wurde die Vermutung geäussert, dass neben den festgestellten Fällen noch mehr Widerhandlungen gegen die Verkaufsbedingungen vorgekommen seien; diese Vermutung kann nicht widerlegt werden. Demgegenüber ist auf die an und für sich klare Regelung von Artikel 12 e, Absatz 2 des Milchbeschlusses hinzuweisen, wonach Firmen, bei denen Widerhandlungen gegen die Verkaufsbedingungen festgestellt sind, keine Quotenerhöhungen erhalten. Diese Bestimmung erweist sich als zu starr und zu undifferenziert; sie erlaubt es insbesondere nicht, das Ausmass der Sanktion nach der Tragweite der Unterbietung abzustufen. Eine neue Käsemarktordnung wird diesen Nachteilen Rechnung tragen müssen.

c) Exportverpflichtung

Mit der Anerkennung als Mitgliedfirma ist heute, wie bereits erwähnt, grundsätzlich die Pflicht zur Übernahme der zugeteilten Unionsware verbunden. Da die anfallende Käsemenge das im Inland absetzbare Quantum beträchtlich übersteigt, muss ein wesentlicher Teil der Käseproduktion im Ausland abgesetzt werden. Diesem Bedürfnis trug bisher die Exportverpflichtung für Emmentaler Rechnung (vgl. Art. 12 a, Abs. 1, Buchstabe g und 12 d, Abs. 1, Buchstabe d Milchbeschluss). Käsehandelsfirmen, die mit ihren Exporten knapp unterhalb der verlangten Limite lagen, versuchten bisher mit allen verfügbaren Mitteln, den erforderlichen Mindestexport zu erreichen, um damit einem sonst eintretenden Quotenverlust zu entgehen. Dieses Ziel war in der Regel nur mit Preisunterbietungen zu realisieren. Auch diese Bestimmungen werden zu überprüfen sein.

7. Strukturprobleme

Durch den langjährigen Schutz vor Konkurrenz, durch feste, die kleinen Mitgliedfirmen bevorzugende Margen und Lagerentschädigungen sowie durch die Kontingentsordnungen vermochten sich auch weniger rationelle Handels-

betriebe zu erhalten. In einem gewissen Umfange mögen auch einzelne Bestimmungen betreffend die Quotenrevision der Strukturverbesserung innerhalb des Käsegrosshandels hinderlich gewesen sein.

8. Finanzierung

a) Allgemeines

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist, schlossen die Rechnungen der Käseunion seit dem Geschäftsjahr 1953/54 mit immer grössern Fehlbeträgen ab. Dies war einerseits auf die Höhe des Milchgrundpreises und den dadurch bedingten Käsestandspreis zurückzuführen, welcher eine Vermarktung mit Gewinn immer weniger erlaubte; andererseits ist im Milchbeschluss das Prinzip des sogenannten Käse/Butterplanes verankert, wonach die Erlöse aus der Käseverwertung selbst dann noch als lohnend zu betrachten sind, wenn die dadurch entstehenden Verluste geringer sind als diejenigen, die entstünden, wenn die gleiche Milchmenge auf Butter verarbeitet würde. Neben dem Milchgrundpreis ist als zweiter Faktor also auch die Menge des produzierten Käses für die Höhe der Fehlbeträge der Käseunion ausschlaggebend. Die Verluste aus der Vermarktung von Unionskäse ergeben sich also an sich nicht aus einem Versagen der Käseunion beziehungsweise ihrer Mitgliedfirmen. Sie sind vielmehr die Folge des im Vergleich zu den Exporterlösen hohen Milchgrundpreises und der erwünschten grösseren Käseproduktion.

Die Fehlbeträge aus der Vermarktung der Unionskäsesorten wurden mit der Zeit so hoch, dass die Beteiligten, namentlich auch der Zentralverband, der nach der Schweizerischen Käsekonvention den grössten Teil der Verluste übernehmen muss, diese nicht mehr tragen konnten. In der Folge beschlossen wir am 16. Oktober 1959, vom Geschäftsjahr 1955/56 an einen Teil dieser Verluste zu übernehmen, wobei die Bundesbeiträge von Jahr zu Jahr zunahmen. Seit dem Geschäftsjahr 1960/61 trägt der Bund den gesamten Fehlbetrag der Vermarktung von Unionskäse (Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 1961), sofern er im öffentlichen Interesse entstanden und nicht auf unsorgfältige Geschäftsführung der Käseunion zurückzuführen ist.

Da der Milchgrundpreis auch in Zukunft eine der tragenden Säulen der landwirtschaftlichen Einkommenssicherung sein wird, wird er grundsätzlich kostendeckend festgesetzt werden müssen. Auch die Absatzlage für Schweizerkäse auf den ausländischen Märkten dürfte sich künftig kaum derart ändern, dass die Verwertungsverluste verschwinden. Die finanzielle Situation für die gemeinsame Organisation dürfte daher in Zukunft von der heutigen nicht entscheidend abweichen.

Vor dem Geschäftsjahr 1960/61 der Käseunion wurde vom Bund lediglich die Rechnungsführung dieser Organisation als Ganzes überprüft; daneben blieb ihr die volle Entscheidungsfreiheit erhalten. Demgegenüber können die Bundesbehörden heute bei allen Entscheiden mit finanziellen Folgen auf das Geschäftsergebnis der Käseunion prüfen, ob und inwieweit die sich daraus ergebenden Aufwendungen subventionsberechtigt sind.

Tabelle 6

Abschlüsse der SK-Rechnung seit dem Geschäftsjahr 1952/53

Geschäftsjahr	Abschlüsse mit Gewinn			Abschlüsse mit Verlust				
	Reingewinn	Nach- vergütungen	Dividende	Verlust	Deckung durch			
					Mitgliedfirmen	ZVSM	Milchrechnung Anteil Kase	
	1000 Fr	1000 Fr.	%	1000 Fr	1000 Fr	1000 Gr	1000 Fr	%
1952/53	359	1 346	3					
1953/54				4 546	677	3 869		
1954/55				2 864	692	2 172		
1955/56				2 966	758	1 483	725	50
1956/57				10 871	800	3 118	6 953	75
1957/58				29 299	830	3 593	24 876	90
1958/59				35 619	84	3 478	32 057	90
1959/60				30 890	93	93	30 704	99,4
1960/61				33 088			33 088	100
1961/62				43 258			43 258	100
1962/63				54 900			54 900	100
1963/64				57 467			57 467	100
1964/65				71 807			71 807	100
1965/66				84 452			84 452	100
1966/67				97 437			97 437	100

b) Verzinsung des Aktienkapitals

Bei der soeben geschilderten Lage erhalten die Aktionäre der Käseunion auf dem von ihnen einbezahlten Kapital seit Jahren keine Dividende mehr. Das Aktienkapital der Schweizerischen Käseunion AG hat seinen Charakter als verantwortliches Kapital mit der Verlustübernahme durch den Bund praktisch verloren und ist zu einer unverzinslichen Einlage der Aktionäre an die gemeinsame Organisation geworden. Dieser Sachverhalt ist nicht selbstverständlich. Es wird deshalb abzuklären sein, ob allenfalls eine Lösung gefunden werden kann, bei welcher die Einlage der Aktionäre verzinst wird.

9. Rechtsform der Käseunion

Wie bereits erwähnt, stellt die Käseunion heute eine privatrechtliche Doppelgesellschaft, d. h. eine mit einer einfachen Gesellschaft verbundene Aktiengesellschaft dar. Dieser sind im Milchbeschluss bestimmte öffentlich-rechtliche Aufgaben übertragen. Bezüglich deren Durchführung untersteht die gemeinsame Organisation gemäss Artikel 14 a und 35 des erwähnten Beschlusses heute schon der Aufsicht des Bundes. So nehmen die Direktoren der Abteilung für Landwirtschaft und der Eidgenössischen Finanzverwaltung mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrates und des Verwaltungsausschusses der gemeinsamen Organisation teil. Ihnen kommt die Aufgabe zu, darüber zu wachen, dass die gemeinsame Organisation den ihr durch den Milchbeschluss übertragenen Auftrag richtig erfüllt und dessen Bestimmungen, die dazu gehörigen Ausführungsvorschriften wie auch allfällige Weisungen des Bundesrates und weitere diese Doppelgesellschaft betreffende Anordnungen beachtet. Die Vertreter des Bundes sind verpflichtet, dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement von Beschlüssen oder Massnahmen Kenntnis zu geben, die dem erwähnten Auftrag oder den genannten Bestimmungen, Weisungen oder Anordnungen widersprechen.

Seit der Schaffung der geltenden Käsemarktordnung haben sich diese Verhältnisse, wie bereits erwähnt, insofern noch wesentlich verändert, als seit dem Geschäftsjahr 1960/61 sämtliche Verluste der Käseunion durch den Bund übernommen werden.

Das öffentliche Interesse an der Durchführung der der gemeinsamen Organisation übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben ist nicht unbedingt identisch mit dem Interesse der an der gemeinsamen Organisation Beteiligten. So besitzen beispielsweise die Mitgliedfirmen ein Interesse an möglichst hohen Margen und an im Verhältnis zur Konkurrenz tiefen Preisen. Demgegenüber muss der Bund darauf bedacht sein, dass nur soviel öffentliche Mittel zur Verlustdeckung eingesetzt werden, als unbedingt notwendig sind. Dieses Beispiel zeigt, dass das Auseinanderklaffen der Interessen des Bundes einerseits und derjenigen der Beteiligten andererseits keineswegs nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Wohl besitzt der Bund, wie bereits erwähnt, eine Vertretung im Verwaltungsrat und Verwaltungsausschuss der gemeinsamen Organisation. Diese Bundesvertreter nehmen jedoch lediglich mit beratender Stimme an den Verhandlungen

gen teil. Zwar gibt Artikel 762 des Obligationenrechts die Möglichkeit, dass in den Statuten der Aktiengesellschaft dem Bund das Recht eingeräumt wird, Vertreter in die Verwaltungsorgane derselben abzuordnen, die nicht Aktionäre zu sein brauchen, die aber trotzdem den übrigen Mitgliedern dieser Organe in Rechten und Pflichten gleichgestellt sind. Von dieser Bestimmung ist aber bis heute nicht Gebrauch gemacht worden. Selbst wenn dies künftig ändern würde, so dürfte kaum damit gerechnet werden, dass der Bund in diesen Organen dadurch eine die Durchsetzung seiner Interessen gewährleistende Vertretung erhielte. Wenn auch zuzugeben ist, dass beispielsweise die Voten der Bundesvertreter in den Organen der gemeinsamen Organisation diese veranlassen können, bei ihren Beschlüssen das Interesse des Bundes mitzuberücksichtigen, so ist dennoch festzuhalten, dass die Bundesvertreter bei der heutigen Konzeption rechtlich keine Möglichkeit besitzen, Beschlüsse der gemeinsamen Organisation, die dem Bundesinteresse widersprechen, zu verhindern. Sie können lediglich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement darüber benachrichtigen und ihm beantragen, der gemeinsamen Organisation möge durch uns eine entsprechende Weisung erteilt werden. Für eine solche Weisung ist also ein Bundesratsbeschluss nötig. Dazu müssen die notwendigen Anträge ausgearbeitet und gegebenenfalls zusätzliche Unterlagen und Auskünfte eingeholt werden. Vom Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Kaseunion bis zu unserem Beschluss vergeht deshalb notwendigerweise eine gewisse Zeit.

Zusammenfassend wird zu prüfen sein, wie in Zukunft das öffentliche Interesse genügend gewahrt werden kann, und zwar ohne dass dadurch der Geschäftsbetrieb der gemeinsamen Organisation allzu sehr gehemmt und die Initiative und Wettbewerbswilligkeit der Beteiligten gelähmt werden.

V. Vorarbeiten für die Revision der geltenden Ordnung

A. Erster Bericht des Bundesrates vom 7. Mai 1963

Die revidierte Käsemarktordnung von 1957 stellte in verschiedener Beziehung einen Schritt in Neuland dar. Es war daher gegeben, dass wir in Artikel 14 *b* des Milchbeschlusses beauftragt wurden, den Eidgenössischen Räten über die Tätigkeit der Kaseunion periodisch Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob die Bestimmungen über die Käsemarktordnung in Kraft bleiben oder geändert werden sollen. Der erste Bericht über die Tätigkeit der Kaseunion wäre auf die Dezembersession 1962 zu erstatten gewesen. Da der Bundesrat auch über die Ergebnisse der zweiten Quotenrevision berichten wollte, diese aber erst im Frühjahr 1963 vorlagen, wurde der «Erste Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses (zurzeit Schweizerische Kaseunion AG / Schweizerische Käsekonvention)» erst am 7. Mai 1963 verabschiedet.

Der erwähnte Bericht befasste sich ausführlich mit den Auswirkungen der neuen Bestimmungen über die Käsemarktordnung und mit den damit gemachten Erfahrungen. Die Fehler und Nachteile der geltenden Ordnung wurden ein-

gehend dargelegt; da aber die Probleme in jenem Zeitpunkt noch nicht genügend abgeklärt waren, war man damals nicht in der Lage, Möglichkeiten zur Behebung der festgestellten Mängel aufzuzeigen. Der Bericht enthielt daher auch keine Anträge auf Abänderung der bestehenden Käsemarktordnung.

B. Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Käsemarktordnung

Um abzuklären, ob den Eidgenössischen Räten neben der Berichterstattung über die bisherige Tätigkeit der Käseunion auch Änderungen der geltenden Käsemarktordnung beantragt werden sollten, setzte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement am 23. Juni 1961 eine besondere Arbeitsgruppe ein. Diese erhielt folgenden Auftrag:

Überprüfung der Art und Weise der Herstellung und Vermarktung der sogenannten Unionsorten auf Grund des Milchverarbeitungsprogrammes bis zu deren Verkauf an den Detaillisten bzw. ausländischen Abnehmer. Ohne Rücksicht auf historische Gegebenheiten sind allfällige Verbesserungsvorschläge auch im Zusammenhang mit einer Rationalisierung der Käseproduktion und der Käsevermarktung sowie im Hinblick auf eine Förderung der Käsequalität auszuarbeiten. Von der Überprüfung sind die technischen Fragen der Käseherstellung ausgenommen.

Die Arbeitsgruppe suchte ihre Aufgabe dadurch zu lösen, dass sie die sich stellenden Fragen in einzelne Problemkreise gliederte, dabei verschiedene Lösungsmöglichkeiten prüfte und zunächst Teillösungen ausarbeitete. Erst gegen Ende ihrer Arbeiten fasste sie die Teillösungen zu einer Gesamtkonzeption zusammen.

Um sich die nötigen Unterlagen und Kenntnisse zu beschaffen, führte die Arbeitsgruppe viele Besichtigungen, Befragungen und Aussprachen durch. Die direkt Beteiligten und andere Fachleute wurden ferner eingeladen, zu verschiedenen Einzelfragen, aber auch zu einem Vorentwurf der Arbeitsgruppe schriftlich Stellung zu nehmen. Diese und weitere Dokumente wurden im Laufe der Arbeiten verwertet.

Die Untersuchungen der Arbeitsgruppe benötigten ausserordentlich viel Zeit. Dies war in erster Linie der Komplexität der Materie zuzuschreiben. Dann aber war die Gruppe auch bestrebt, neue Lösungsvarianten bis in alle Einzelheiten abzuklären und so deren praktische Durchführbarkeit zu überprüfen.

Mit Datum vom 27. Juli 1965 legte die Arbeitsgruppe ihren Schlussbericht über die Reorganisation der Käsemarktordnung vor.

C. Vorarbeiten der Abteilung für Landwirtschaft

Auf Grund des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe wurden von der Abteilung für Landwirtschaft Entwürfe zu einem Bericht über die Revision der Käsemarktordnung sowie zu einem Bundesgesetz über die Käsevermarktung ausgearbeitet. Sie datieren vom 14./15. März 1966. Nachfolgend werden wir kurz die Hauptpunkte dieser Entwürfe skizzieren.

Im Vergleich zur geltenden Ordnung wurde die Umwandlung der Käseunion in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft vorgesehen. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass heute der weitaus grösste Teil der Tätigkeit der

Organisation im Rahmen der Durchführung der ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben erfolgt, und dass der Bund heute die vollen Verluste aus der Verwertung der ablieferungspflichtigen Käsesorten deckt. Dies wird sich aller Voraussicht nach in Zukunft nicht ändern lassen. Wesentlich ist, dass die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft keineswegs die Verstaatlichung des Käsehandels bedeutete; wie noch zu zeigen sein wird, wurde diesem in den Entwürfen auf verschiedenen Gebieten mehr Freiheit als bisher eingeräumt.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft bei der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft sah man damals vor, dass die Mitgliedfirmen bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen haben, welche im Hinblick auf die Aufgaben der Genossenschaft sachlich gerechtfertigt seien sowie rationell und sachgemäss geführten Firmen die Mitgliedschaft ermöglichen müssen. Die Voraussetzungen bezogen sich namentlich auf das Vorhandensein der technischen und kaufmännischen Branchenkenntnisse, auf die Gewähr für die Einhaltung der finanziellen und übrigen Verpflichtungen sowie auf die Erreichung eines bestimmten Mindestumsatzes. Die Aufstellung einer Bedürfnisklausel war nicht zulässig. Bei Erfüllung der Voraussetzungen bestand nach dem Gesetzesentwurf ein Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft bei der Genossenschaft.

Bezüglich der Ablieferung und Übernahme der Käse durch die Genossenschaft wurde in den Entwürfen vorgeschlagen, die bisherige privatrechtliche Ablieferungspflicht für Unionskäse in eine öffentlich-rechtliche überzuführen; die Bestimmung der ablieferungspflichtigen Sorten oblag dem Bundesrat. Dementsprechend wurde die Genossenschaft verpflichtet, diese Käse zu übernehmen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang noch, dass Käsefabrikanten, die weder einer Sektion des Schweizerischen Milchkäuferverbandes noch des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten angeschlossen sind, ebenfalls den vollen Übernahmepreis erhielten. Sie hatten jedoch, im Sinne eines angemessenen Vorteils- und Lastenausgleichs, dem Bund eine nach der abgelieferten Menge bemessene Abgabe zu entrichten, die dieser dann der Genossenschaft als Beitrag der Aussenseiter an die Verwaltungskosten zur Verfügung stellte. Die Höhe des Abgabesatzes hatte der Bundesrat zu bestimmen.

Was den Mulcheneinkauf betrifft, wurde vorgeschlagen, ihn – im Gegensatz zur geltenden Regelung – nicht mehr zu beschränken. Hingegen sollte am bisherigen privatrechtlichen Mulchenschutz festgehalten werden. Darunter werden vertragliche Bestimmungen der Käseunion verstanden, wonach unter bestimmten Voraussetzungen ein Mulchen, das bisher von der Firma A eingewogen wurde, nicht von der Firma B erworben werden darf.

Von besonderer Bedeutung war ferner, dass die bisherige Quotenordnung nach Ablauf einer Übergangszeit von 5 Jahren beseitigt werden sollte. Während der Übergangszeit war die Ware teils auf Grund der Beteiligungsquoten, teils aus einer Reserve auf die einzelnen Mitgliedfirmen zu verteilen. Das System der Warenreserve sollte für die Übergangszeit eine zunehmende Beweglichkeit in die starre Quotenordnung bringen und im Endergebnis zur alleinigen Art der Warenverteilung werden.

Betreffend die Vermarktung wurde vorgesehen, dass die Genossenschaft mit Zustimmung der Vertreter des Bundes die Abgabepreise für Käse der ablieferungspflichtigen Sorten an die Mitgliedfirmen festzusetzen habe. Die Weiterverkaufspreise der Mitgliedfirmen im In- und Ausland waren, mit Ausnahme der Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie, grundsätzlich frei.

Dem Bundesrat wurde zudem die Kompetenz eingeräumt, wenn es besondere Umstände rechtfertigen, zu verfügen, dass die Genossenschaft für einzelne ausländische Absatzmärkte feste Verkaufspreise und entsprechende Margen der Mitgliedfirmen festzulegen habe. Können Märkte nicht im Rahmen der Preis- und Margenpolitik saniert werden, konnte der Bundesrat gemäss dem damaligen Gesetzesentwurf Absatzkontingentierungen oder allenfalls eine Zentralisierung des Exportes nach dem betreffenden Land verfügen.

Von Bedeutung ist ferner, dass nach dem Gesetzesentwurf dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, dem Schweizerischen Milchkäuferverband, den diesen angeschlossenen Sektionen, den Mitgliedfirmen sowie den Fabrikanten ablieferungspflichtiger Käsesorten untersagt war, mit ausländischem, diesen Sorten ähnlichem Käse Handel zu treiben.

Schliesslich ist noch festzuhalten, dass nach dem in Frage stehenden Gesetzesentwurf die Ausfuhr von Käse bewilligungspflichtig war. Die Bewilligung war insbesondere an die Voraussetzung geknüpft, dass der Inlandmarkt ausreichend mit Käse guter Qualität zu angemessenen Preisen versorgt war. Zudem konnten durch den Bundesrat Vorschriften bezüglich des Alters und der Qualität des auszuführenden Käses aufgestellt werden. Die Bewilligung durfte ferner nur erteilt werden, wenn die Einhaltung mengenmässiger Exportbeschränkungen im Rahmen von Marktsanierungsmassnahmen des Bundesrates gewährleistet war.

D. Stellungnahme der Kartellkommission

Die Kartellkommission nahm mit Bericht vom 23. Juni 1966 zu den oben skizzierten Entwürfen vom März 1966 Stellung. Sie begrüsst namentlich die Lockerungen bisheriger Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit, insbesondere die sukzessive Aufhebung der bisherigen Quotenordnung und die Freigabe der Weiterverkaufspreise der Mitgliedfirmen der Genossenschaft, da sie einen entscheidenden Schritt zu einer grösseren Wettbewerbsfreiheit darstellen. Die Kommission wies darauf hin, dass die Auflockerung und die spätere Aufhebung der Quotenordnung Verteilungsumwegen entgegenwirke und auf das Ziel ausgerichtet sei, den Absatzweg des Käses möglichst wirtschaftlich und rationell verlaufen zu lassen sowie ungerechtfertigte Kontingentsrenten abzuschaffen. Nach Auffassung der Kartellkommission bedarf der Abbau der Quotenordnung der Unterstützung durch die Preispolitik. Die Freigabe der Weiterverkaufspreise soll durch den Zwang, der dadurch vom Markt ausgeht, dem Verzicht auf das Quotensystem volle Wirkung verleihen und zu einer Strukturbereinigung führen. Die Zielkonformität dieser Massnahmen, die zu einer Reduktion der Zahl der Käsegrosshandelsfirmen und damit zu einer Konzentration im Käsegrosshandel führe, sei dann gegeben, wenn der Käsegrosshandel als übersetzt zu gelten habe, was nach Erklärungen der Fachkreise zutrefte.

Andererseits stellte die Kartellkommission fest, dass die in Frage stehenden Entwürfe neue Wettbewerbsbeschränkungen vorsehen oder bestehende nicht soweit abbauen, wie es den Grundsätzen der neuen Verteilungsordnung und der Freigabe der Weiterverkaufspreise entsprechen würde. Dabei handle es sich vor allem um die Festsetzung einer öffentlich-rechtlichen Ablieferungspflicht, die Schaffung eines Vorteils- und Lastenausgleichs, die Beibehaltung des Mulchenschutzes, den Vertrag mit der Schmelzkäseindustrie sowie die Vorschriften bezüglich des Handels mit ausländischem Käse. Bei der Beurteilung dieser Wettbewerbsbeschränkungen sei davon auszugehen, dass mit der neuen Käsemarktordnung angestrebt werde, die finanziellen Verpflichtungen des Bundes möglichst klein zu halten.

Zum Ersatz der privatrechtlichen durch eine öffentlich-rechtliche Ablieferungspflicht bemerkte die Kartellkommission, dass es dadurch verunmöglicht werde, Unionskäse ausserhalb der offiziellen Marktordnung in den Handel zu bringen. Dabei entfalle die Wettbewerbsmöglichkeit durch Aussenseiter. Diese Beschränkung des Wettbewerbes erscheine als offenbar notwendig, um Marktstörungen zu begegnen, die den Bestand der ganzen Käsevermarktungsordnung zu gefährden vermöchten. Eine solche Gefährdung könnte nämlich dann eintreten, wenn marktstarke Abnehmer aus der Käseunion austreten und sich bei Aussenseitern eindecken würden. Sie verlangte in diesem Zusammenhang eine Präzisierung im Berichtsentwurf.

Dem vorgesehenen Vorteils- und Lastenausgleich, mit dem kein indirekter Beitragszwang zu den Organisationen der Milchproduzenten oder der Milchkäufer ausgeübt werden soll, stimmte die Kartellkommission im Prinzip zu. Bei der Bemessung der Höhe des Abgabesatzes müsse aber darauf geachtet werden, dass dieser nicht den Ansatz des Mitgliederbeitrages erreiche. Eine niedrigere Bemessung der Abgabe dränge sich deswegen auf, weil den Mitgliedern der genannten Organisationen Vorteile aus ihrer Mitgliedschaft erwachsen können, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Käsemarktordnung stehen.

Die Kartellkommission empfahl ferner, das Problem des Mulchenschutzes nochmals zu überdenken. Am Mulchenschutz wurde deshalb festgehalten, weil an guten Mulchen ausser den Käsehändlern, die sie bereits besitzen, auch andere interessiert sind. Diese könnten versucht sein, durch eine finanzielle Zuwendung Käser mit guten Mulchen als Lieferanten zu gewinnen. Solche Aufwendungen der Käsehändler könnten sich auf deren Ertragslage nachteilig auswirken und zu Forderungen auf Herabsetzung des Abgabepreises der Käseunion an den Grosshandel führen. Demgegenüber kommt nach Auffassung der Kartellkommission ein Überbieten nur insoweit in Frage, als der Käsehändler dem Käseproduzenten über die behördlich festgesetzten Preise hinausreichende Vergünstigungen gewährt. Die Kartellkommission vermochte daher nicht einzusehen, dass der Bund ohne weiteres veranlasst sein könnte, die Abgabepreise deswegen herabzusetzen. Angesichts der geringen wettbewerbspolitischen Bedeutung des Mulchenschutzes sah die Kartellkommission jedoch von einem Abänderungsantrag ab.

Als Ausnahme vom Grundsatz der freien Weiterverkaufspreise sollten nach dem Gesetzesentwurf auch in Zukunft feste Verkaufspreise an die Schmelzkäse-

industrie vorgeschrieben werden. Der Vertrag mit dieser Industrie, der eine Belieferungs- und Abnahmepflicht statuiert, sollte weitergeführt werden. Die Kartellkommission stimmte dieser Lösung zu, da damit erreicht werde, dass die Sekunda-Käse mit möglichst geringen Verlusten verwertet würden.

Das Verbot des Handels mit ausländischem Käse erschien der Kartellkommission als gerechtfertigt, weil die reibungslose Vermarktung der Unionsware nicht beeinträchtigt werden soll. Sie nahm immerhin an, dass dieses Verbot nicht dazu benützt werde, um zusätzliche Import-Restriktionen zu schaffen.

E. Botschaft über die Verschiebung der Quotenrevision 1966

Nach Artikel 12 *d* des Milchbeschlusses hätte am 1. August 1966 wieder eine Quotenrevision durchgeführt werden müssen. Andererseits bestand bei der Behandlung unseres ersten Berichtes über die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation im Sinne von Artikel 12 des Milchbeschlusses vom 7. Mai 1963 in den Eidgenössischen Räten die Meinung, die Vorarbeiten für eine weitere Revision der Käsemarktordnung seien so rechtzeitig abzuschliessen, dass die Räte vor Durchführung der im Jahre 1966 fälligen Quotenrevision Beschluss über allfällige Änderungen der Käsemarktordnung fassen könnten. Man hatte nämlich damals die Hoffnung, dass auf diesen Zeitpunkt bereits eine neue Ordnung in Kraft gesetzt werden könne. Das hätte bedingt, dass den Eidgenössischen Räten auf die Wintersession 1965 eine Botschaft über die neue Käsemarktordnung unterbreitet worden wäre. Wie aus den vorangehenden Abschnitten deutlich hervorgeht, war dies jedoch entgegen aller Bestrebungen, namentlich auch wegen der Komplexität der Materie, nicht möglich. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile beantragten wir deshalb den Eidgenössischen Räten am 3. Juni 1966, die auf 1. August 1966 fällige Quotenrevision solle bis auf weiteres nicht durchgeführt werden. Diesem Antrag stimmten die Räte am 21. Dezember 1966 zu.

F. Bericht der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 über die Revision der Käsemarktordnung

Nach Eingang der Stellungnahme der Kartellkommission vom Sommer 1966 wurden die Entwürfe auf Ersuchen der Käseunion und ihrer Kontrahenten diesen zugestellt, damit die an der Käsemarktordnung Beteiligten vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens gemäss Artikel 32 der Bundesverfassung noch Gelegenheit erhielten, dazu ihre Meinung zu äussern. In den Stellungnahmen wurden neue Vorschläge in die Diskussion gebracht, die geprüft werden mussten. Da ferner im Herbst 1966 bei der Behandlung unserer Botschaft über die Verschiebung der Quotenrevision 1966 in den Eidgenössischen Räten ebenfalls grundsätzliche Bemerkungen über die neue Käsemarktordnung fielen, wurden die früheren Entwürfe den neuesten Erkenntnissen angepasst und entsprechend umgearbeitet. Das führte dazu, dass der neue Bericht der Abteilung für Landwirt-

schaft über die Revision der Käsemarktordnung den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen erst am 20. April 1967 zur Vernehmlassung zugestellt werden konnte.

Allgemein ging der Bericht davon aus, dass im Rahmen der gegebenen Voraussetzungen soweit als möglich eine liberale Ordnung mit wenig Eingriffen in die wirtschaftliche Tätigkeit der Beteiligten anzustreben sei.

Wie im Entwurf des Berichtes vom 15. März 1966, wurde auch im Bericht vom 20. April 1967 die Umwandlung der Käseunion in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft vorgesehen. Angesichts der vollen Deckung der Fehlbeträge dieser Organisation durch den Bund wurde es als unerlässlich erachtet, die Aufsicht und Interessenwahrung von seiten des Bundes auszubauen. Da bei dieser Situation die Interessen der Beteiligten und diejenigen des Bundes nicht unbedingt identisch sind, und die leitenden Organe der gemeinsamen Organisation dadurch in einen Interessenkonflikt geraten können, hielt man es für unumgänglich, dass die Geschäftsleitung der Genossenschaft mit Einschluss des Präsidenten des Verwaltungsrates vom Bundesrat gewählt werde. Dies ist jedoch rechtlich nur möglich, wenn die heutige Organisation in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft umgewandelt wird.

Wir fügen noch bei, dass nach der damaligen Konzeption dem Bunde gegenüber der Genossenschaft ein umfassendes Aufsichts- und Weisungsrecht zukam. Ferner war vorgesehen, dass das durch die Mitglieder aufzubringende Genossenschaftskapital unabhängig vom Geschäftsergebnis der Genossenschaft angemessen zu verzinsen sei.

Was die Mitgliedschaft bei der Genossenschaft betrifft, sollte nach dem Bericht der Abteilung für Landwirtschaft, wie bereits nach dem Entwurf vom März 1966, der Eintritt initiativen und leistungsfähigen neuen Firmen offen stehen. Die Aufnahme konnte demzufolge nicht von einem Bedürfnis abhängig gemacht werden. Im Vergleich zur geltenden Ordnung wurden die Mitgliedschaftsvoraussetzungen verschärft und zudem verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Struktur des Käsegrosshandels vorgesehen. Bei Erfüllung der Voraussetzungen bestand ein Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft.

Hinsichtlich der Ablieferung und Übernahme der Käse wurde, wie schon in den früheren Entwürfen vorgeschlagen, die bisherige privatrechtliche Ablieferungspflicht für Unionskäse in eine öffentlich-rechtliche überzuführen, wobei wir die ablieferungspflichtigen Sorten zu bestimmen hätten. Mit dieser Massnahme sollte verhindert werden, dass Käse ausserhalb der Marktordnung in den Handel geraten würde, was zu Marktstörungen und -beunruhigungen führen könnte. Als Gegenstück zur Ablieferungspflicht wurde festgelegt, dass die Genossenschaft diese Käse übernehmen musste. Ferner wurde vorgeschlagen, es sei auf die heutige Beschränkung des Mulcheneinkaufes bei den einzelnen Mitgliedfirmen zu verzichten.

Im Gegensatz zu den Entwürfen vom März 1966 sollte von Anfang an auf die Anwendung der bisherigen Beteiligungsquoten verzichtet werden. Die einer Firma für eine bestimmte Periode zugesprochene Ware wurde auf Grund des Ver-

hältnisses zwischen nachgefragtem und vorhandenem Käse ermittelt. Voraussetzung für die Zuteilung im Falle eines Nachfrageüberhanges war, dass sich die nachfragenden Firmen über genügend Kellerräumlichkeiten ausweisen konnten. Die Steuerung der Nachfrage erfolgte über die Festsetzung der Verkaufspreise der Genossenschaft an die Firmen des Käsegrosshandels. Die Ware wurde nach Sorten getrennt auf die Firmen verteilt, bei Emmentaler achtmal, bei Greyerzer und Sbrinz viermal jährlich. Die Verteilung oblag den Organen der Genossenschaft. Um den Käsehandel vermehrt an den Risiken des Käsegeschäftes zu beteiligen, wurde vorgesehen, das Eigentum am Käse bereits im Zeitpunkt der Warenzuteilung an die Mitgliedfirmen übergehen zu lassen; demgegenüber bleibt heute der Käse im Eigentum der Käseunion bis zum Zeitpunkt des Verkaufes durch die Mitgliedfirma an einen Dritten. Den grössten Teil des Qualitätsrisikos des gelagerten Käses trägt heute diese Organisation und damit der Bund. Von Bedeutung ist schliesslich noch, dass die Grossverteilerorganisationen hinsichtlich der Warenzuteilung gleich wie die übrigen Mitglieder der Genossenschaft behandelt werden sollten.

In bezug auf die Vermarktungsfragen wurde entsprechend den Entwürfen vom März 1966 vorgeschlagen, von den heute verbindlich vorgeschriebenen Verkaufspreisen ab Mitgliedfirma abzugehen und für die Mitgliedfirmen nur noch die Verkaufspreise für Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie vorzuschreiben. Demzufolge wurden lediglich die nach Destination zu differenzierenden Abgabepreise der Genossenschaft an den Käsegrosshandel festgelegt. Die Grundsätze der Vermarktung, insbesondere die Festsetzung der Abgabepreise, fielen in den Kompetenzbereich der vom Bundesrat zu wählenden Geschäftsleitung der Genossenschaft. In Ausnahmefällen hatte die Geschäftsleitung die Kompetenz, auf ausländischen Absatzmärkten vorübergehend Marktсанierungsmassnahmen anzuordnen. Mit der Verwirklichung dieses Vorschlages erhielten die Käsegrosshandelsfirmen auf den Absatzmärkten eine bedeutend grössere Bewegungsfreiheit. Dadurch wurde es allerdings unrationellen Firmen schwerer fallen, ihre Existenz zu behalten. Um die Versorgung des Inlandes auch in Mangelzeiten zu gewährleisten sowie zu Kontrollzwecken, wurde die heutige Ausfuhrbewilligungspflicht beibehalten.

Was den Rechtsschutz betrifft, wurde vorgesehen, dass gegen Verfügungen der Genossenschaft Beschwerde geführt werden kann. Für das normale Beschwerdeverfahren waren die allgemeinen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (BS 1, 261), beziehungsweise des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (BS 3, 531) massgebend. Lediglich für Fragen der Warenzuteilung sowie für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Klassierung und Taxierung der Käse musste vom ordentlichen Verfahren abgewichen werden. Es handelt sich in beiden Fällen um rein technische Fragen, die sich zudem auf bestimmte Käsepartien beziehen. Da diese bekanntlich nicht unbeschränkt haltbar sind und sich im Laufe der Tage qualitativ verändern, muss möglichst rasch entschieden werden. Zu diesem Zwecke wurden für diese zwei Ausnahmefälle besondere Rekursinstanzen vorgesehen, die nach kurzer Zeit über allfällige Beschwerden urteilen müssen.

G. Ergebnisse der Vernehmlassungen der Kantone und Wirtschaftsorganisationen

Zwanzig Kantone und 33 von 40 begrüsst Wirtschaftsorganisationen leisteten der Einladung zur Meinungsäusserung Folge.

Zehn Kantonsregierungen und 15 Wirtschaftsverbände befürworteten grundsätzlich die vorgeschlagene Umschreibung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben der gemeinsamen Organisation; die übrigen äusserten sich dazu nicht ausdrücklich. Von seiten der Konsumentenorganisationen und mehrerer Gewerkschaften wurde vorgeschlagen, in die Aufgabenumschreibung zusätzlich die Rücksichtnahme auf die Verbraucherinteressen und die Rationalisierung der Käseproduktion und -vermarktung aufzunehmen.

Im Prinzip blieb unbestritten, dass die Verluste aus der Verwertung der Unionsorten weiterhin in vollem Umfang durch den Bund gedeckt werden. Zwei Kantone sowie die der gemeinsamen Organisation nahestehenden Wirtschaftsorganisationen wurden jedoch hinsichtlich der Verlustdeckung einem Verfahren den Vorzug geben, welches der Käseunion ermöglichte, keine Fehlbeträge in ihrer Rechnung auszuweisen. Wir werden darauf im Zusammenhang mit dem konkreten Revisionsprojekt zurückkommen. Ein Arbeitnehmerverband und eine Grossverteilerorganisation verlangten die Prüfung anderer Verlustdeckungssysteme.

Rund drei Viertel der Stände sowie alle landwirtschaftlichen Berufs- und Vertriebsorganisationen und die Organisationen des Grosshandels, des Gewerbes und des privaten Detailhandels, insgesamt zwanzig Wirtschaftsorganisationen, wandten sich entschieden gegen die Umwandlung der gemeinsamen Organisation in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft und gegen die Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung durch den Bundesrat. Diese Lösung sei zu wenig liberal, die Verantwortung für die Geschäftsführung gehe zum grössten Teil auf den Bund über; dadurch würden Spannungen und Kompetenzkonflikte zwischen den Behörden und der Vermarktungsorganisation herbeigeführt. Überdies könne durch diese Umwandlung im Vergleich zur heutigen Ordnung kein besseres verkaufstechnisches Verhalten der Organisation erwartet werden; die heutige Ordnung sei im Interesse eines möglichst flexiblen, den Marktverhältnissen angepassten Geschäftsgebarens der Umwandlung vorzuziehen. Ein Teil der Wirtschaftsorganisationen schlug vor, die Organisationsform zwar auch künftig privatrechtlich zu gestalten und die Geschäftsleitung wie bisher durch die Generalversammlung der Käseunion zu wählen, hingegen diese Wahl durch den Bundesrat genehmigen zu lassen.

In ihren Stellungnahmen hoben fast alle Kantone und Wirtschaftsorganisationen die Notwendigkeit hervor, im Hinblick auf die namhaften finanziellen Leistungen des Bundes müsse ihm unbedingt ein umfassendes Aufsichtsrecht zustehen. Sechs Kantone und neun Organisationen – alle Konsumentenorganisationen und die Hälfte der Arbeitnehmerverbände – erklärten sich ebenfalls mit einem umfassenden Weisungsrecht des Bundesrates einverstanden. Zehn Stände und die der Landwirtschaft nahestehenden Kreise, die Organisationen des Gross-

und Detailhandels, des Gewerbes und die Arbeitgeber- und die Hälfte der Arbeitnervverbände beantragten hingegen, das Weisungsrecht auf die öffentlich-rechtlichen Belange zu beschränken. Es könne nicht Sache der Behörden sein, auf dem eigentlichen kommerziellen Sektor Weisungen zu erteilen. Zwei Kantone und ein Spitzenverband betonten immerhin, es sei eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Amtsstellen und der privatwirtschaftlichen gemeinsamen Organisation anzustreben. Zur Frage der Verzinzung des Genossenschaftskapitals ohne Rücksicht auf das Geschäftsergebnis äusserten nur ein Kanton und zwei Organisationen, die den Konsumenten nahestehen, unter Hinweis auf die damit verbundene Mehrbelastung des Bundes, Bedenken.

Bezüglich der Mitgliedschaft bei der gemeinsamen Organisation begrüsst die zu diesem Problem stellungnehmenden Kantonsregierungen und die Mehrheit der Wirtschaftsorganisationen, dass weiterhin ein Rechtsanspruch auf Aufnahme bestehen soll. Dabei wurde vorausgesetzt, dass der Bewerber die vorgeschriebenen Aufnahmebedingungen erfüllt. Ein mehrheitlich landwirtschaftlich orientierter Kanton und drei Wirtschaftsorganisationen vertraten als einzige die Ansicht, ein Aufnahmegesuch sollte mit dem Hinweis auf ein mangelndes Bedürfnis abgelehnt werden können. Eine Bedürfnisklausel sei im Bereiche des Interventionismus vertretbar, und nur damit lasse sich eine Konzentration im Käsehandel bewerkstelligen. Allgemeine Anerkennung fand der Grundsatz, dass die Aufnahmebedingungen derart auszugestalten seien, dass nur initiative und leistungsfähige Firmen Mitglieder der gemeinsamen Organisation sein können.

Die Bedeutung des Aussenseiterproblems und damit die Frage, ob die bestehende privatrechtlich vereinbarte Ablieferungspflicht in eine öffentlich-rechtliche umzuwandeln sei, wurde unterschiedlich beurteilt. Jedoch wurde der Übernahmepflicht der gemeinsamen Organisation von seiten der Kantone einhellig zugestimmt. Bei den Wirtschaftsverbänden hielten sich die ablehnenden und die befürwortenden Stimmen die Waage. Einzelne Organisationen, die den Konsumenten nahestehen, erklärten, die Übernahme habe sich nach den Absatzmöglichkeiten zu richten. Was das Fallenlassen der geltenden Beschränkung des Mulcheneinkaufes bei den einzelnen Mitgliedfirmen betrifft, wurde mehrheitlich argumentiert, dies sei ein Problem von untergeordneter Bedeutung und müsse von der gemeinsamen Organisation geregelt werden.

Für die Abschaffung des heutigen Quotensystems traten alle Kantone und Wirtschaftsverbände ein, wobei drei Stände jedoch den Vorbehalt anbrachten, es müsse dabei für die Inlandkäsegrossisten und das Verbandskontingent eine befriedigende Lösung gefunden werden. Hinsichtlich des anzuwendenden Verteilungsmodus waren die Meinungen bei den Kantonen ungefähr hälftig geteilt. Die einen waren mit der vorgeschlagenen Lösung nach Angebot und Nachfrage einverstanden, während die anderen ihre ablehnende Haltung zum grössten Teil damit begründeten, die Vermarktungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedfirma würden bei einer Warenverteilung, welche nur auf Nachfragemeldungen und Kellerräumlichkeiten abstelle, zu wenig berücksichtigt. Rund die Hälfte der Wirtschaftsorganisationen, welche nicht der Käseunion nahestehen, bezeichneter das vorgeschlagene Verteilungssystem als Kernstück des ganzen Entwurfes

und erwarteten dadurch eine wesentlich funktionstüchtigere Warenverteilung. Ein Teil dieser Organisationen betonte zwar, es dürften nur möglichst sachliche Kriterien für die Verteilung ausschlaggebend sein, doch sei zum Beispiel auch der Vorjahresverkauf mitzuberücksichtigen, um ein Chaos zu vermeiden. Demgegenüber stimmten die der Käseunion nahestehenden übrigen Organisationen dem vorgeschlagenen Verteilungsmodus nicht zu. Die Vermarktungsmöglichkeiten der Firmen blieben unberücksichtigt, und zudem stelle diese Konzeption einen schlecht verhüllten Versuch dar, das Problem der Belieferung der Grossverteilerorganisationen auf Kosten der übrigen Mitgliedfirmen der gemeinsamen Organisation zu lösen.

Dem im Vergleich zur geltenden Ordnung vorgeschlagenen früheren Übergang des Eigentums am Käse von der gemeinsamen Organisation auf den Grosshandel stimmten die Industrie-, Arbeitnehmer- und Konsumentkreise zu. Demgegenüber sahen die meisten Kantone darin eine Gefährdung der Marktordnung; die damit verbundene vermehrte Risikobeteiligung des Grosshandels führe zu einer strengeren Käsebewertung und damit zu einem Druck auf den Milchgrundpreis. Die der Käseunion nahestehenden Kreise wandten sich entschieden gegen die Vorverlegung des Eigentumsüberganges. Die Handelsfirmen würden dadurch untragbaren Risiken ausgesetzt.

Ebenso deutlich wie die öffentlich-rechtliche Genossenschaft wurde eine Freigabe der Verkaufspreise der Mitgliedfirmen im In- und Ausland von fast allen Kantonen, den der Landwirtschaft nahestehenden Organisationen sowie den Handels- und Gewerbekreisen entschieden abgelehnt. Bei einer Freigabe würden im Inland die Grossverteilerorganisationen die kleineren Grossisten und Milchgeschäfte durch eine scharfe Preiskonkurrenz zwingen, vermehrt ausländischen Käse umzusetzen. Dieser Preisdruck bringe zwangsläufig die Einkommenssicherung der Landwirtschaft in Gefahr. Verschiedene Vernehmlassungen wiesen in diesem Zusammenhang auf die Gefährdung des Hauszustelldienstes für Konsummilch hin. Im Export andererseits würden die ausländischen Abnehmer durch die Preisfreigabe ihre bis anhin gesicherte Marge verlieren, hätten damit ein vermehrtes Risiko zu übernehmen, das beim hochpreisigen Schweizerkäse ohnehin schon gross sei, was zu einem Absatzschwund, ja zu einer Gefährdung der mühevoll aufgebauten Exportmärkte führen müsste. Für eine Preisfreigabe traten Industrie- und Arbeitnehmerkreise und die Konsumentenorganisationen ein. Bei der Quotenrevision habe sich herausgestellt, dass die verbindlich vorgeschriebenen Verkaufspreise von den Firmen doch nicht eingehalten worden seien. Es stelle sich damit die Frage, ob es sinnvoll sei, von Staates wegen auf dem Wege der Zwangskartellierung Vorschriften aufzustellen, die nicht eingehalten werden könnten. Durch gesetzliche Massnahmen lasse sich eine Entwicklung, welche zur Auflösung der Preisbindung zweiter Hand führe, kaum auf halten. Immerhin, so wurde in verschiedenen Vernehmlassungen bemerkt, sollte die gemeinsame Organisation für den Export die Kompetenz erhalten, Richtpreise vorzuschreiben. Daneben wiesen die Konsumentenorganisationen vor allem auf die durch eine Preisfreigabe möglichen Strukturverbesserungen im Handel und eventuell auch auf der Produktionsstufe hin.

Uneinheitlich waren die Auffassungen bezüglich des Vorschlages, die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation solle für die Festlegung der Grundsätze der Vermarktung, insbesondere für die Bestimmung der nach Destination zu differenzierenden Abgabepreise, zuständig sein und überdies die Kompetenz erhalten, auf einzelnen Exportmärkten Marktсанierungsmassnahmen anzuordnen. Befürworter und Gegner, die diese Kompetenz weiterhin dem Verwaltungsrat der gemeinsamen Organisation vorbehalten wollten, teilten sich sowohl bei den Kantonen als auch bei den Wirtschaftsverbänden in zwei zahlenmässig etwa gleich starke Lager auf.

Der Vorschlag, die Handelsfirmen von der geltenden Exportverpflichtung für Emmentaler zu befreien, fand überwiegend Zustimmung. Nur ein Kanton erachtete diese Regelung im Hinblick auf eine weitere Exportsteigerung als äusserst bedeutungsvoll und stellte den Antrag, sie auch auf den Greyerzer-Käse auszudehnen. Abgesehen von wenigen Vernehmlassungen wurde die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für Käseexporte befürwortet.

Je nach Interessenstandpunkt erwuchs dem im Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft vorgesehenen Rechtsschutz mehr oder weniger heftige Opposition. Das Gesetz sehe eine allzu starke Zusammenfassung von Gesetzgebung, Vollzug und Gerichtsbarkeit vor. Es sei problematisch, dass der Entwurf für die meisten Materien lediglich die verwaltungsinterne Kontrolle vorsehe und gleichzeitig ein unbeschränktes Weisungs- sowie ein weitreichendes Verordnungsrecht der Bundesbehörden festsetze. Grundsätzlich positiv aufgenommen wurde demgegenüber der Antrag, bei Streitigkeiten über die Warenverteilung und im Zusammenhang mit der Klassierung und Taxierung von Käse vom ordentlichen Beschwerdeverfahren abzuweichen und den Beschwerdeentscheid einer besonderen Rekursinstanz zu übertragen. Lediglich die Kantone konnten dieser Regelung mehrheitlich nicht zustimmen. Vor allem bei Streitigkeiten über die Warenzuteilung, so wurde argumentiert, handle es sich um Fragen, die sich sachlich für die Überprüfung durch ein Verwaltungsgericht eignen würden.

VI. Konkretes Revisionsprojekt

A. Allgemeines

Wie bereits erwähnt, hat ein grosser Teil der Kantone und Organisationen der Wirtschaft im Vernehmlassungsverfahren die Vorlage der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 in ihren Hauptpunkten abgelehnt. Wir haben daher eingehend geprüft, wie die eingangs dargelegten Mängel an der Käsemarktordnung, unter Berücksichtigung der Stellungnahmen, trotzdem in angemessener Weise behoben werden können. Dies ist nicht einfach. Mit unserer Vorlage wird den verschiedenen Gesichtspunkten im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen.

An sich würde zwar die den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage vom 20. April 1967 der Wahrung der In-

teressen des Bundes an der Käsevermarktung besser dienen; auf Grund des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens halten wir jedoch dafür, dass die darin enthaltene öffentlich-rechtliche Regelung der Käsemarktordnung kaum Aussicht hätte, in den Eidgenössischen Räten angenommen zu werden.

In der den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen unterbreiteten Vorlage wurde die Umwandlung der heutigen Doppelgesellschaft «Schweizerische Käseunion AG / Schweizerische Käsekonvention» in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft vorgeschlagen. Darauf soll nun auf Grund des Resultates des Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden. Mit unserer Vorlage schlagen wir Ihnen daher eine Lösung vor, die an die geltende Ordnung anknüpft. Die gemeinsame Organisation kann somit weiterhin in der Form einer Doppelgesellschaft bestehen bleiben. Dies hat zur Folge, dass sich die Wahrung der Interessen des Bundes weniger einfach erweisen wird als bei der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft. Trotzdem sind wir der Meinung, dass auch mit unserer Vorlage die Interessen des Bundes unter den heutigen Umständen genügend gewahrt werden.

Wesentlich ist ferner, dass unserer Vorlage die Konzeption zugrunde liegt, die Regelung der Käsevermarktung sei möglichst den Beteiligten zu überlassen. Im Gegensatz zur geltenden Ordnung, bei welcher die Eidgenössischen Räte und wir gewisse Fragenkomplexe, wie zum Beispiel die Mitgliedschaft und die Quotenrevision, bis in Einzelheiten regelten, sollen künftig durch den Bund nur die Grundzüge festgelegt werden. Das hat den Vorteil, dass eine Ordnung geschaffen wird, die nicht starr ist, sondern veränderten Verhältnissen leicht angepasst werden kann. Vor allem ist es unerlässlich, dass die gemeinsame Organisation den kommerziellen Erfordernissen entsprechend rasch handeln kann und dass die Firmen des Käsehandels bei der Vermarktung des Unionskäse grösstmögliche Freiheit geniessen.

Andererseits ist nicht zu übersehen, dass der Bund die vollen Verluste aus der Käseverwertung übernehmen muss, weil die Abgabepreise für Käse, insbesondere auf den ausländischen Märkten, die Gestehungskosten auch in Zukunft nicht decken werden. Daher ist es unerlässlich, dass der Bund, wie bereits erwähnt, seine Interessen genügend wahren kann. Bekanntlich sind die Bundesbehörden für eine sparsame Verwendung der Steuergelder verantwortlich. Zudem muss Gewähr vorhanden sein, dass die Vorschriften des Bundes richtig vollzogen werden. Deshalb soll dem Bunde gegenüber der gemeinsamen Organisation auch in Zukunft ein umfassendes Aufsichts- und Weisungsrecht zustehen, soweit die übertragenen Aufgaben in Frage stehen. Zudem bedürfen die Statuten beziehungsweise der Gesellschaftsvertrag der gemeinsamen Organisation sowie deren Ausführungsvorschriften über Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft und über die Warenzuteilung der Genehmigung des Bundesrates. Das gleiche gilt hinsichtlich der Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation. Schliesslich sollen wir weitere Geschäfte von grundlegender Bedeutung der Genehmigungspflicht unterstellen können.

B. Zielsetzung

In Artikel 1 des Gesetzesentwurfes werden die Aufgaben umschrieben, welche die Beteiligten, d. h. der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, der Schweizerische Milchkäuferverband, der Verband Schweizerischer Käseexporteure und die Firmen des Käsegrosshandels, zu erfüllen haben. Praktisch handelt es sich dabei um dieselben Aufgaben, die ihnen bereits in Artikel 12 des geltenden Milchbeschlusses überbunden worden sind. So haben sie alle geeigneten Massnahmen zu treffen zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Käse, zur Erhaltung und Steigerung des Absatzes im In- und Ausland zu Preisen, die nach Möglichkeit Gewähr bieten für eine Verwertung entsprechend dem vom Bundesrat festgesetzten Milchgrundpreis, zur Qualitätsförderung und zur Förderung der Herstellung und des Absatzes von Spezialitäten der Alpwirtschaft. Zur Durchführung dieser Aufgaben haben die genannten Verbände und Firmen die erwähnte gemeinsame Organisation zu schaffen (Art. 1, Abs. 2 des Gesetzesentwurfes). Im übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Abschnitt III.

C. Rechtsform der gemeinsamen Organisation

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft auf Grund des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens nicht in Frage kommt. Unter diesen Umständen sind wir der Meinung, dass die bisherige Rechtsform der gemeinsamen Organisation beibehalten werden kann. Sie soll also auch in Zukunft privatrechtlich organisiert bleiben. Zur Zeit stellt sie eine Doppelgesellschaft, die Schweizerische Käseunion AG/Schweizerische Käsekonvention, eine mit einer einfachen Gesellschaft verbundene Aktiengesellschaft dar.

Von besonderer Bedeutung ist, dass die Bundesverfassung keine Rechtsgrundlage bietet, wonach bei unserer Konzeption die Beteiligten zur Übernahme dieser Aufgaben gezwungen werden können. Wir besitzen jedoch keine Anhaltspunkte, dass diese nicht bereit sind, die ihnen überbundenen Aufgaben zu erfüllen, dies um so mehr, als wir in unserer Vorlage den hauptsächlichsten Einwendungen Rechnung getragen haben, welche seinerzeit von den Beteiligten gegenüber dem Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 erhoben worden sind.

Wir haben bereits mehrfach erwähnt, dass die Interessen des Bundes genügend gewahrt werden müssen, obschon auf die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft verzichtet wird. Dies ist nicht zuletzt deshalb unerlässlich, weil der Bund gemäss Artikel 3, Absatz 2 und 3 des Gesetzesentwurfes den ungedeckten Aufwand, welcher der gemeinsamen Organisation bei der Verwertung der ablieferungsspflichtigen Käsesorten entsteht, mit Einschluss der Verwaltungskosten sowie einer angemessenen Verzinsung des Gesellschaftskapitals, übernimmt. Der Interessenwahrung des Bundes kommt um so grössere Bedeutung zu, als im Gesetzesentwurf bekanntlich nur die Grundzüge der neuen Ordnung geregelt werden sollen und die nähere Ausgestaltung der Käsemarktordnung und der gemeinsamen Organisation grundsätzlich den Beteiligten über-

lassen wird, soweit das Gesetz nicht etwas anderes bestimmt (Art. 1, Abs. 3 des Gesetzesentwurfes).

Die Wahrung der Interessen des Bundes erfolgt allgemein dadurch, dass die Tätigkeit der Beteiligten und ihrer gemeinsamen Organisation, soweit die übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben in Frage stehen, unserer Aufsicht unterliegt. Wir haben Vertreter zu bestimmen, welche an den Sitzungen der gemeinsamen Organisation teilnehmen, um eine fortlaufende Kontrolle auszuüben und uns zu unterrichten. Die gemeinsame Organisation hat uns jährlich über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten und auf Verlangen der Finanzdelegation sowie den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte alle mit diesem Gesetz im Zusammenhang stehenden Auskünfte zu erteilen (Art. 35, Abs. 1 und 4 des Milchbeschlusses in Verbindung mit Art. 8 und 17 des Gesetzesentwurfes).

Die vorstehend skizzierte Regelung der Aufsicht des Bundes besteht bereits heute. Sie soll in die Neuordnung übernommen werden. Im Gegensatz zur geltenden Ordnung wird nun aber die Durchführung der Aufsicht noch verbessert. Unsere Vertreter in den Organen der gemeinsamen Organisation sollen berechtigt sein, gegen Verfügungen, welche diese im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben erlässt, Einspruch zu erheben, wenn sie der in Artikel 1 des Gesetzesentwurfes umschriebenen Zielsetzung widersprechen. Verfügungen der gemeinsamen Organisation, gegen welche Einspruch erhoben wurde, sind für den Bund und Dritte nicht verbindlich (Art. 8 des Gesetzesentwurfes). Dadurch kann das bisherige Verfahren wesentlich vereinfacht werden; insbesondere wird damit erreicht, dass die Stellungnahme der Bundesbehörden zu Beschlüssen der gemeinsamen Organisation in der Regel bereits im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch deren Organe und nicht erst nach einem besonderen Beschluss unserer Behörde bekanntgegeben werden kann.

Diesem der Wahrung der öffentlichen Interessen dienenden umfassenden Aufsichtsrecht des Bundes entspricht notwendigerweise ein ebenso umfassendes Weisungsrecht. Ohne dieses Weisungsrecht wäre die Aufsicht des Bundes illusorisch. Bereits nach Artikel 14 a des geltenden Milchbeschlusses können wir den Beteiligten im Rahmen dieses Beschlusses für die Durchführung der Bestimmungen über die Käsemarktordnung sowohl für deren Vollzug als auch für ihre Ergänzung entsprechende Weisungen erteilen. Neu sollen nun auch die von uns bezeichneten Departemente und Abteilungen zum Erlass von Weisungen zuständig sein (Art. 10 des Gesetzesentwurfes). Dadurch soll einerseits eine einfachere Regelung als bisher geschaffen werden, indem das Verfahren vor dem Gesamtbundesrat wegfällt. Andererseits wird es dadurch möglich, dass die gemeinsame Organisation, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, gegen diese Weisungen Beschwerde führen kann.

Im Falle eines Einspruchs der Bundesvertreter gegen eine von der gemeinsamen Organisation getroffene Verfügung werden diese ihren Standpunkt begründen. In der Folge wird versucht werden müssen, eine Verständigung zu finden. Erweist sich dies als unmöglich, so hat die gemäss Artikel 10 des Entwurfes bezeichnete Bundesstelle innert einem Monat seit dem Einspruch eine Weisung zu

erlassen, welche an die Stelle der betreffenden Verfügung tritt. Unterbleibt jedoch die Weisung innert der genannten Frist, gilt der Einspruch als zurückgezogen, und der Inkraftsetzung der von der gemeinsamen Organisation getroffenen Verfügung steht nichts mehr im Wege (Art. 8, Abs. 3 des Entwurfes). Durch diese Regelung lässt sich verhindern, dass Probleme, welche unter Umständen relativ rasch gelöst werden sollten, während allzu langer Zeit pendent bleiben. Es soll damit insbesondere erreicht werden, dass sich das Weisungsrecht des Bundes in möglichst geringem Ausmasse hemmend auf die kommerzielle Tätigkeit der gemeinsamen Organisation auswirkt.

Schliesslich halten wir es bei der vorliegenden Konzeption für notwendig, dass, abgesehen vom Aufsichts- und Weisungsrecht des Bundes, zur Wahrung der öffentlichen Interessen gewisse Beschlüsse der gemeinsamen Organisation von besonderer Wichtigkeit der Genehmigung durch unsere Behörde unterliegen. Es handelt sich dabei vor allem um Fragen, die für den Erfolg der neuen Käsemarktordnung von ausschlaggebender Bedeutung sind. Teilweise betrifft es auch Probleme, deren Lösung in der Vergangenheit immer wieder zu Kritik in der Öffentlichkeit Anlass gegeben hat. Artikel 18 des Gesetzesentwurfes sieht daher, wie bereits erwähnt, vor, dass die Statuten beziehungsweise der Gesellschaftsvertrag der gemeinsamen Organisation, die Ausführungsvorschriften der Organisation über Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft (Art. 2 des Gesetzesentwurfes) sowie über die Warenzuteilung (Art. 5 des Gesetzesentwurfes), ferner die Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung der Organisation der Genehmigung durch unsere Behörde bedürfen. Zudem sollen wir weitere Geschäfte von grundlegender Bedeutung der Genehmigungspflicht unterstellen können.

Abschliessend halten wir fest, dass unseres Erachtens mittels der geschilderten Vorkehren das öffentliche Interesse an der Durchführung der Käsemarktordnung genügend gewahrt werden kann, selbst wenn auf die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft verzichtet wird. Wir betonen aber, dass wir uns vorbehalten müssen, den Eidgenössischen Räten die Umwandlung der gemeinsamen Organisation in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft vorzuschlagen, wenn – wider Erwarten – die vorgeschlagene Lösung in der Praxis wegen der Rechtsnatur der gemeinsamen Organisation nicht befriedigen sollte.

Im Laufe der Vorarbeiten wurde versucht, das Ausmass der Staatsintervention in der neuen Käsemarktordnung möglichst klein zu halten. Solange aber der Bund die Verluste der Käseverwertung deckt, wird es für die gemeinsame Organisation keine volle geschäftspolitische Autonomie geben können, und zwar unabhängig davon, ob sie nach öffentlichem oder privatem Recht konzipiert ist. Der Bund muss auf alle Fälle die Möglichkeit haben, nötigenfalls seinen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit ausüben zu können. Dieser Notwendigkeit trägt unsere Vorlage Rechnung.

D. Mitgliedschaft

Auch künftig werden wie bisher die erwähnten drei Kontrahentengruppen, die Milchproduzenten, die Käsefabrikanten und die Käsehändler, an der gemein-

samen Organisation beteiligt sein. Während die Milchproduzenten und die Käsefabrikanten insbesondere die Belange der Käseproduktion vertreten, befassen sich die Käsegrosshandelsfirmen vornehmlich mit der Vermarktung des Produktes im In- und Ausland. Die rechtliche Bedeutung der Mitgliedschaft besteht darin, dass in der Regel nur Mitgliedfirmen Käse der Unionssorten erwerben können.

Die Gruppe der Käsegrosshandelsfirmen ist indessen nicht homogen. Der Grossteil von ihnen ist von den vorgelagerten Stufen unabhängig. Daneben gibt es Betriebe, die sich im Besitze der Milchproduzenten und der Milchkäufer befinden. Diese Firmen wurden seinerzeit von beiden Kontrahentengruppen geschaffen, um einen genauen Einblick in das Käsegrosshandelsgeschäft zu erhalten.

Im weitem sind heute auch Einkaufsgenossenschaften und Zentralorganisationen von Grossverteilern als Käsegrosshandelsfirmen Mitglieder der Käseunion. Auch hier dürfte neben dem Interesse am Käsegeschäft die Möglichkeit der Kontrolle und Mitsprache der hauptsächlichste Beweggrund für den Beitritt gewesen sein. Da diese Organisationen, obwohl sie auch Käse exportieren, zum grossen Teil den Inlandmarkt bedienen, werden sie vom eigentlichen Käsegrosshandel, insbesondere von Firmen, die den Käseexport pflegen, als artfremd empfunden; es wird daraus gefolgert, sie sollten nicht Mitglieder der Käseunion sein.

Die Funktionen der Käsegrosshandelsfirmen sollen unserer Meinung nach an und für sich die gleichen bleiben wie in der heutigen Ordnung. Der Zutritt zum Käsegrosshandel soll allen Firmen und Organisationen offen stehen, welche die entsprechenden Anforderungen erfüllen. Für alle Mitgliedfirmen werden in Zukunft die gleichen Rechte und Pflichten gelten.

Wie bereits erwähnt, wurde bei der Revision 1957 vom Gesetzgeber das Prinzip der bedingt offenen Türe für die Mitgliedschaft bei der Käseunion ausdrücklich geschaffen. Der daraus resultierende Rechtsanspruch für die Aufnahme in die gemeinsame Organisation wird von verschiedener Seite, insbesondere von der Käseunion, kritisiert. Man weist vor allem darauf hin, dass die Aufnahme neuer Mitglieder selbst dann erfolgen müsse, wenn hiefür vom Standpunkt einer rationellen Käsevermarktung aus kein Bedürfnis bestehe. Eine grössere Zahl von Mitgliedfirmen bewirke bei einer gegebenen Menge Käse eine Aufsplitterung des Warenvolumens in kleinere Einheiten. Es entstünden höhere Unkosten für Frachten und Kontrollen usw.; ferner würden Globallieferungen wie Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie komplizierter und unrationeller. Wie die Käseunion immer wieder selbst vertreten hat, sei die Zahl der Käsegrosshandelsfirmen angesichts der Konzentrationstendenzen beim Käsegrosshandel in unsern Abnehmerländern auch ohne Neueintritte bereits eindeutig zu gross.

Bei der Beurteilung dieser Einwendungen darf nicht ausser acht gelassen werden, dass es unter den damaligen Verhältnissen nicht in Frage kam, die restriktive, praktisch auf einen numerus clausus hinauslaufende Aufnahmeordnung weiterzuführen. Es sollte damit neuen Firmen Gelegenheit gegeben werden, ihre Tüchtigkeit im Käsegrosshandel unter Beweis zu stellen. Diese Erwägungen gelten auch heute noch. Es sollen also nur rationelle und leistungsfähige Firmen in die Käseunion aufgenommen werden. Ferner darf die Aufnahme neuer Mitglieder nicht vom Bedürfnis abhängig gemacht werden. Dies wäre aber der Fall,

wenn beim Entscheid über die Aufnahme auf die Anforderungen der Märkte abgestellt würde. Eine solche bedingte Marktschliessung würde sich auf die Bereitschaft der Mitgliedfirmen zur notwendigen Rationalisierung negativ auswirken.

Auf Grund dieser Erwägungen sind wir der Auffassung, dass das Prinzip der bedingt offenen Türe auch für die künftige Ordnung Geltung haben muss. Dabei hat es die Meinung, dass nur die Anwärter auf die Mitgliedschaft in die Organisation aufzunehmen sind, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Die Voraussetzungen müssen im Hinblick auf die in Artikel 1 umschriebene Zielsetzung sachlich gerechtfertigt sein sowie rationell und sachgemäss geführten Firmen die Mitgliedschaft ermöglichen. Bei Erfüllung der Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft (Art. 2 des Entwurfes).

Was die Bedingungen für die Aufnahme im einzelnen betrifft, enthält Artikel 2 des Entwurfes im Gegensatz zum heutigen Artikel 12 *a* Milchbeschluss lediglich eine allgemeine Umschreibung der Voraussetzungen, welche die Firmen des Käsegrosshandels (Mitgliedfirmen) zu erfüllen haben, um der gemeinsamen Organisation angehören zu können. Die einzelnen Voraussetzungen sind von der gemeinsamen Organisation aufzustellen; deren entsprechende Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 18, Abs. 2, Buchstabe *b* des Entwurfes). Um zu verhindern, dass in den Ausführungsvorschriften Gruppen von Mitgliedfirmen gegenüber andern diskriminiert werden, wird in Artikel 2 ausdrücklich vorgesehen, dass sämtliche Mitgliedfirmen gleich zu behandeln sind. Die gemeinsame Organisation wird zu prüfen haben, inwieweit die heute in Artikel 12 *a* Milchbeschluss niedergelegten Aufnahmebedingungen geändert werden sollen. Da in der neuen Ordnung keine Quoten mehr bestehen, ist die Gefahr der Gründung von Vorschalt- oder Satellitenfirmen zum Zwecke einer grösseren Warenzuteilung nicht mehr vorhanden. Die heute zur Verhinderung dieses Zieles aufgestellten Voraussetzungen werden daher nicht mehr nötig sein.

Nach unserer Vorlage steht die Mitgliedschaft bei der gemeinsamen Organisation jedermann und damit auch den Zentralorganisationen der Grossverteiler und den Einkaufsgenossenschaften (nachfolgend Grossverteiler genannt) offen, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen.

Die an der gemeinsamen Organisation Beteiligten bringen gegen diesen Grundsatz Bedenken vor. Es wird insbesondere auf das Bedürfnis für die Aussortierung der Exportware hingewiesen und erklärt, den genannten Organisationen sollte künftighin nur Inlandware zur Verfügung stehen; die Übernahme von ganzen Partien direkt ab Käserei oder im Warenausgleich sei unrationell und für die gemeinsame Organisation mit Nachteilen behaftet, die sich schliesslich verlust erhöhend auswirken würden.

Wir haben für die Bedürfnisse der Aussortierung volles Verständnis. Wir sind jedoch gleichzeitig auch der Meinung, dass gewichtige Gründe für die Gleichbehandlung der Grossverteiler sprechen. Wie auch in manchen anderen Sektoren der schweizerischen Volkswirtschaft, so stehen auch im Bereich der Käsevermarktung im Inland mehrere Absatzsysteme miteinander im Wettbewerb. Da sich am Markt automatisch das rationellere durchsetzen wird, besteht

keine Veranlassung, dem einen oder andern Absatzsystem den heutigen Marktanteil zu erhalten. Diese Betrachtungsweise entspricht auch langfristig am besten den Zielen der Käsemarktordnung. Im übrigen ist auch festzuhalten, dass wettbewerbspolitisch eine durch das öffentliche Recht statuierte Ausschaltung der Grossverteiler nicht zu verantworten wäre.

Aus dieser Sachlage heraus stellte sich die Frage, ob sich die wünschenswerte Aussortierung der Auslandware nicht in anderer Weise als durch die Diskriminierung der Grossverteilerorganisationen herbeiführen lasse. Bei der Prüfung dieser Möglichkeiten gelangten wir zunächst zur Feststellung, dass die Aussortierung schon heute vor allem bei den kleineren Käsegrosshandelsfirmen und in Zeiten allgemeinen Warenmangels keinesfalls durchwegs gewährleistet ist.

Im übrigen ist offen, in welchem Ausmass sich die Grossverteilerorganisationen künftig direkt am Einkauf des Käses beteiligen werden. Wie heute schon könnten sie den Käse mindestens teilweise beim angestammten Käsegrosshandel auslesen, wodurch das erwähnte Problem der Aussortierung von selbst eine Lösung finden würde. Soweit dieser Weg nicht eingeschlagen wird, sind wir der Meinung, dass einer Fehlleitung der Ware insbesondere durch vermehrte Inanspruchnahme der freiwilligen Lagerverschiebung entgegengewirkt werden soll. Den Bedürfnissen der Aussortierung kann sodann auch anlässlich des Warenausgleichs durch die gemeinsame Organisation teilweise Rechnung getragen werden. Schliesslich ist festzuhalten, dass es bereits heute eine Grossverteilerorganisation gibt, deren Ausfuhr den in der geltenden Ordnung festgelegten Minimalexport wesentlich übersteigt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach unserer Vorlage jedermann, der die gestellten Bedingungen erfüllt, Mitglied der gemeinsamen Organisation werden kann. Private Käsegrosshandelsfirmen, Inlandkäsegrossisten, Milchverbände und Grossverteilerorganisationen werden diesbezüglich gleich behandelt.

Da beim Wegfall der Beteiligungsquoten – wir werden darauf in Abschnitt H, 3 zurückkommen – keine Gefahr mehr besteht, dass Mitgliedfirmen zum Zwecke einer grösseren Warenzuteilung besondere Firmen gründen, kann das heutige Fusionsverbot für neue Mitgliedfirmen fallengelassen werden. Sämtliche Mitgliedfirmen können daher fusionieren, sofern die Bestimmungen betreffend den Ausschluss auf sie nicht Anwendung finden.

Mitgliedfirmen, welche die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen, hat die gemeinsame Organisation auszuschliessen. Die Regelung der Einzelheiten ist der gemeinsamen Organisation überlassen, wobei die Ausführungsvorschriften der Genehmigung durch unsere Behörde unterliegen (Art. 1, Abs. 3 in Verbindung mit Art. 18, Abs. 2, Buchstabe *b* des Gesetzesentwurfes).

Die Mitgliedschaftsvoraussetzungen gelten grundsätzlich sowohl für neue als auch für bisherige Mitgliedfirmen der gemeinsamen Organisation. Allfälligen Härten, die beim Inkrafttreten der Neuordnung wegen dieses Grundsatzes entstehen, wird in den Ausführungsvorschriften der gemeinsamen Organisation Rechnung getragen werden müssen.

E. Finanzierung

Wir haben bereits erwähnt, dass der Bund auch in Zukunft grundsätzlich die vollen Verluste aus der Käseverwertung übernehmen müssen, weil die Abgabepreise für Käse, insbesondere im Export, die Gesteungskosten nicht decken. Dies ist einerseits auf die Höhe des Milchgrundpreises und den dadurch bedingten Käseinstandspreis zurückzuführen, welcher eine Vermarktung mit Gewinn nicht erlaubt. Andererseits ist im Milchbeschluss das Prinzip des sogenannten Käse/Butterplanes verankert, wonach die Erlöse aus der Käseverwertung selbst dann noch als lohnend zu betrachten sind, wenn die dadurch entstehenden Verluste geringer sind als diejenigen, die entstünden, wenn die gleiche Milchmenge auf Butter verarbeitet würde.

Die Verluste, welche die Verwertung der Unionskäse verursacht, werden über die Milchrechnung gedeckt. Die Käseunion weist somit formell ein ausgeglichenes Geschäftsergebnis aus, welches aber nur dadurch zustande kommt, weil der effektiv vorhandene Fehlbetrag aus der Verwertung der Unionsorten unter dem Titel «Übernahme durch die Milchrechnung» in der Rechnung als Einnahme erscheint. Die Käseunion ist der Meinung, dass diese Fehlbeträge vor allem in psychologischer Hinsicht als Nachteil anzusehen seien und für sie eine Belastung bilden. Daher schlug die Geschäftsleistung der Käseunion im Jahre 1961 folgende Lösung vor:

Im Bestreben, die heutige Käseunion in Zukunft zu einem Unternehmen zu gestalten, stellt sich die Frage, zu welchen Preisen dieses Unternehmen den Käse zu übernehmen hätte. Eine Vermarktungsorganisation kann nur dann zu einem Unternehmen werden und wie ein solches handeln, wenn ihr die Möglichkeit gegeben wird, finanzielle Überschüsse aus ihrer Tätigkeit zu erzielen, d. h. das Vermarktungsobjekt mindestens kostendeckend zu verwerten. Fehlt diese Voraussetzung, steht das Unternehmen, weil es dann direkt auf die öffentliche Hand angewiesen ist, übermässig im Brennpunkt der öffentlichen Kritik.

Aus diesen Überlegungen heraus kommt man zum Schluss, dass als Übernahmepreis eine Grösse gewählt werden sollte, die ungefähr dem voraussichtlichen Mittel des zu realisierenden Verkaufserlöses entspricht, und zwar gesondert für jede Sorte. Die Festsetzung dieses Übernahmepreises hätte jeweils im voraus für eine Budget-Periode (jährlich oder halbjährlich) zu geschehen.

Auf diese Weise ergibt sich aber eine Differenz zwischen den Gesteungskosten, basierend auf dem vom Bundesrat garantierten Milchpreis, und dem Übernahmepreis, der für das Unternehmen als Gesteungskosten der Käse gelten würde. Die graphische Darstellung zeigt deshalb eine Zentrale Abrechnungsstelle, die entweder dem Bund oder dem Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten zu unterstellen wäre. Die Verwaltung dieser Abrechnungsstelle, die nicht als Teil der Vermarktungsorganisation gelten dürfte, müsste aus Zweckmässigkeitsgründen trotzdem der Vermarktungsorganisation übertragen werden. Insofern diese Zentrale Abrechnungsstelle noch für andere Milch- und Agrarprodukte herangezogen würde, wäre die Abteilung Käse daraus der Vermarktungsorganisation zur unabhängigen Führung zu übertragen. Die Zentrale Abrechnungsstelle hätte die abgelieferten Käse den Käsern oder den fabrizierenden Genossenschaften zu den Gesteungskosten, gestützt auf den vom Bundesrat garantierten Milchpreis, zu bezahlen, wie dies zur Zeit die Käseunion tut. Der Vermarktungsorganisation müsste aber nur der Übernahmepreis belastet werden. Die Differenz zwischen Gesteungskosten und Übernahmepreis würde bei der Zentralen Abrechnungsstelle akkumuliert, bis ihre Deckung durch den Bund und / oder den Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, unter Berücksichtigung der Preisnachzahlung, erfolgt.

Auch in einem Exposé der Käseunion vom 6. Juli 1965 ist diese Idee der Zentralen Abrechnungsstelle und der Belastung der künftigen gemeinsamen Organisation mit dem durchschnittlich erzielbaren Verkaufserlös erneut vorgeschlagen worden.

Nach eingehender Prüfung kommen wir zur Auffassung, dass das vorgeschlagene System aus den nachfolgenden Gründen nicht durchführbar ist.

Die Verhältnisse auf den internationalen Käsemärkten können – selbst in kurzen Zeitintervallen – stark variieren. Dadurch wird das finanzielle Ergebnis der gemeinsamen Organisation beeinflusst. Es dürfte äusserst schwierig sein, den vorgeschlagenen «durchschnittlichen» Übernahmepreis auch nur für kürzere Zeit einigermaßen zuverlässig zu schätzen. Schon heute erstellt die Käseunion jährlich ein Waren- und Finanzbudget. Aus begreiflichen Gründen ergeben sich immer wieder beträchtliche Abweichungen zwischen dem Budget und der effektiven Rechnung; diese können in Extremfällen sogar die Grössenordnung von bis zu zehn Millionen Franken erreichen.

Diese Gegebenheiten werden dazu führen, dass die gemeinsame Organisation je nach der Genauigkeit der Budgetierung und nach den sich kurzfristig ändernden Absatzverhältnissen grössere oder kleinere Gewinne abwirft, oder aber dass entsprechende Verluste entstehen. Das System würde aber bewirken, dass der Bund auch bei grösseren Gewinnen der gemeinsamen Organisation bedeutende Mittel einzuschiessen hätte. In diesem Falle wäre mit heftiger Kritik seitens der Öffentlichkeit zu rechnen. Bei grösseren Verlusten wären die Mitglied-firmen und die Kontrahenten kaum bereit, für die Fehlbeträge tatsächlich selbst aufzukommen. In beiden Fällen wäre eine Intervention des Bundes nicht zu umgehen.

Selbst bei kleinen Gewinnen oder Verlusten wäre es nicht zu verantworten, die Beiträge des Bundes an die Zentrale Abrechnungsstelle auszusahlen, ohne die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation wie bisher zu überprüfen. Damit wäre aber gegenüber heute nichts gewonnen.

Aus diesen Erwägungen sind wir der Auffassung, dass am heutigen System der Finanzierung grundsätzlich nichts geändert werden kann. Die gemeinsame Organisation wird daher als unausweichliche Folge des staatlich fixierten Milchpreises, nicht etwa wegen Versagens ihrer Organe, in ihrer Rechnung weiterhin Fehlbeträge aus der Verwertung der ablieferungspflichtigen Käse ausweisen müssen. Diese Verluste werden über die sogenannte Milchrechnung gedeckt; daran soll die künftige Ordnung nichts ändern (Art. 3, Abs. 2 des Gesetzesentwurfes). Die Beteiligung der Verkehrsmilchproduzenten an den Verwertungsverlusten für Milchprodukte gemäss dem jeweils geltenden Bundesbeschluss über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft (zur Zeit Milchwirtschaftsbeschluss 1966 vom 16. Juni 1966; AS 1966, 1337) bleibt vorbehalten (Art. 17 des Gesetzesentwurfes).

Da die Käseunion die anfallende Käseproduktion käuflich erwirbt und die Ware bis zum Weiterverkauf eine gewisse Zeit gelagert werden muss, entstehen ihr relativ hohe Aufwendungen für Bankzinsen. Daran ändert grundsätzlich

nichts, auch wenn das Eigentum gemäss Artikel 5, Absatz 2 des Gesetzesentwurfes im Vergleich zu heute früher von der gemeinsamen Organisation auf die Mitgliedfirma übergeht. Um den Zinsaufwand der Käseunion möglichst tief zu halten, werden ihr schon heute gewisse Erleichterungen gewährt. Letztere beschränken sich indessen auf die Gewährung von Vorschüssen im Rahmen der zu deckenden Verluste und schliessen eine Bevorschussung des für die Finanzierung der Lager notwendigen Aufwandes aus. Obwohl dadurch bereits eine namhafte Einsparung an Zinsen resultierte, betrugen die Zinskosten im vergangenen Geschäftsjahr 1966/67 noch mehr als 1,8 Millionen Franken. Zur Verminderung dieser Zinskosten sieht der Gesetzesentwurf in Artikel 3, Absatz 2 vor, dass der Bund der gemeinsamen Organisation neben Vorschüssen im Rahmen der zu erwartenden Verluste auch einen angemessenen Betriebskredit einräumen kann. Dadurch wird die gemeinsame Organisation insbesondere für die Finanzierung ihrer Lager künftig weniger Zinskosten zu tragen haben, da sich namentlich im Hinblick auf den tieferen Zinssatz des Bundes das gegenwärtig vor ihr zu zahlende Zinsbetreffnis etwas senken lässt.

Im vom Bund zu übernehmenden ungedeckten Aufwand der gemeinsamen Organisation sind einerseits die Verwaltungskosten, andererseits eine angemessene Verzinsung des Gesellschaftskapitals inbegriffen (Art. 3, Abs. 3 des Gesetzesentwurfes). Das Gesellschaftskapital der gemeinsamen Organisation soll also künftig trotz deren Verluste angemessen verzinst werden. Bezüglich der Höhe des Zinses sind wir der Auffassung, dass die durchschnittlichen Selbstkosten des Bundes für Fremdgelder als begleitend zu gelten haben.

Es ist nicht sinnvoll, wenn die gemeinsame Organisation künftig zu Lasten des Bundes Steuern entrichten muss. Aus diesem Grunde sehen wir in Artikel 3, Absatz 4 des Gesetzesentwurfes vor, die gemeinsame Organisation von den Steuern auf ihrem Kapital und allfälligen Reinerträgen zu befreien. Die von ihr ausgegebenen Aktien sollen der eidgenössischen Emissionsabgabe nicht unterliegen.

F. Ablieferungspflicht

Wie bereits erwähnt, unterstehen heute die sogenannten Unionssorten einer privatrechtlichen Ablieferungspflicht an die Käseunion, welche in der schweizerischen Käsekonvention umschrieben ist. Es handelt sich dabei um die Sorten Emmentaler, Greyerzer, Spalenschnitt- sowie ähnliche Rund- und Bergkäse, Sbrinz-Reibkäse und dreiviertelfette Rundkäse. Im Gegensatz zur geltenden Regelung sehen wir vor, die Ablieferungspflicht öffentlich-rechtlich zu verankern. Da bisher durch die Ablieferungspflicht nur diejenigen Käsefabrikanten erfasst worden sind, welche einer Sektion des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten oder des Schweizerischen Milchkäuferverbandes angeschlossen sind, besteht die Möglichkeit, dass Käse der Unionssorten ausserhalb der privatrechtlichen Marktordnung durch Aussenseiter in den Handel gebracht wird. Diese ziehen indirekt vom Bestehen einer Käsemarktordnung Nutzen, indem sie einerseits deren Vorteile ausnützen können, andererseits aber keine Leistungen

an den betreffenden Verband erbringen. Wesentlich ist vor allem, dass die Ware, die durch Aussenseiter in den Handel kommt, Marktstörungen verursachen kann, insbesondere dann, wenn es sich dabei nicht um marktkonforme Qualität handelt. Überdies soll verhindert werden, dass marktstarke Abnehmer aus der gemeinsamen Organisation austreten und sich bei Aussenseitern eindecken.

Aus diesen Gründen ist es gegeben, sämtliche Käsefabrikanten – organisierte und nichtorganisierte – künftig öffentlich-rechtlich zu verpflichten, alle Käse der ablieferungspflichtigen Sorten an die gemeinsame Organisation abzuliefern (Art. 3, Abs. 1 des Gesetzesentwurfes). Nach dieser Bestimmung haben wir die Käsesorten festzulegen, welche an die gemeinsame Organisation abzuliefern und von dieser zur Verwertung zu übernehmen sind. Dabei stehen diejenigen Sorten im Vordergrund, die bereits heute der privatrechtlichen Ablieferungspflicht unterliegen. Mit der Formulierung von Artikel 3, Absatz 1 des Gesetzesentwurfes soll aber auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass später, sollte es sich als zweckmässig erweisen, allenfalls auch weitere Käsesorten in das Sortiment der gemeinsamen Organisation einbezogen werden können.

Wie bereits früher erwähnt, sind heute die Ortsreserve und 80 Wagen Verbandskontingent aus Eigenproduktion von der Ablieferungspflicht ausgenommen. Es stellt sich damit die Frage, ob Artikel 3, Absatz 1 des Gesetzesentwurfes diese Ausnahmen weiterhin zulässt. Wir sind der Auffassung, dass dies grundsätzlich der Fall ist, weil er nichts über den Umfang der Ablieferungspflicht in quantitativer Hinsicht aussagt. Im übrigen wird es Sache der gemeinsamen Organisation sein zu prüfen, ob die Einrichtung der Ortsreserve beibehalten werden soll und ob allenfalls Anpassungen vorgenommen werden müssen. Die Ortsreserve ist an sich nur in dem Ausmasse sinnvoll, als der Käse auch innerhalb des Einzugsgebietes der Käsereien verkauft wird. Gelangt solche Ware ausserhalb dieses Gebietes in den Handel, so kann dies Anlass zu Marktstörungen geben. In qualitativer Hinsicht wird zu bedenken sein, dass es heute Sache des Käsefabrikanten ist zu bestimmen, welche Käsequalitäten er in der Ortsreserve zurückbehalten will. Dies kann zur Folge haben, dass unter Umständen Käse nicht marktkonformer Qualität am betreffenden Ort zum vollen Detailpreis als reguläre Ware verkauft wird, anstatt an die Schmelzkäseindustrie geliefert zu werden. Die Käseunion wird daher eine Lösung zu finden haben, die Gewähr dafür bietet, dass auch die Qualität der im Ortsverkauf abgesetzten Käsemengen der Absatzförderung dient und ihr nicht zuwiderläuft.

Auch bezüglich des Verbandskontingentes wird die gemeinsame Organisation die Aufgabe einer objektiven Prüfung zu übernehmen haben, ob angesichts der Abschaffung der Quoten noch sachliche Argumente für die Aufrechterhaltung dieser die Milchverbände privilegierenden Sonderregelung vorhanden sind.

Würde unter dem künftigen Regime die Regelung der Ortsreserve und des Verbandskontingentes durch die gemeinsame Organisation gegebenenfalls dem öffentlichen Interesse widersprechen, hätten die Bundesbehörden die Möglichkeit, mittels Weisungen einzugreifen (Art. 10, Abs. 1 des Gesetzesentwurfes).

G. Käseübernahme

Die gemeinsame Organisation ist verpflichtet, die der öffentlich-rechtlichen Ablieferungspflicht unterstehenden Käsesorten zu übernehmen (Art. 3, Abs. 1 des Gesetzesentwurfes). Diese öffentlich-rechtliche Übernahmespflicht ist notwendigerweise das Gegenstück zur öffentlich-rechtlichen Ablieferungspflicht.

Die Regelung der Einzelheiten der Käseübernahme wird – abgesehen von zwei Ausnahmen, auf die wir noch zurückkommen – der gemeinsamen Organisation überlassen. Es steht ihr also frei, die bisherige Regelung beizubehalten oder allenfalls sich aufdrängende Änderungen daran vorzunehmen. Bisher erfolgte die Käseübernahme beziehungsweise das Einwägen in der Käserei. Diese Tätigkeit umfasst das Wägen und Klassieren der Käsepartien (Einteilung in Prima-, Sekunda- [IIa/IIb] und Tertia-Qualität). Hierauf werden die Käse in das Lager der Mitgliedfirmen überführt. Dort wird durch die Kontroll- und Taxationskommission die Klassierung der Ware überprüft und gleichzeitig werden die Primakäse taxiert. Die einwägende Mitgliedfirma trägt die Preisdifferenz, falls Ware, die nicht richtig klassiert worden ist, von der oben genannten Kommission deklassiert werden muss. Das Taxationsergebnis bildet die Grundlage für die Ausrichtung der Qualitätsprämien.

Wir haben eben erwähnt, dass heute eine Kontroll- und Taxationskommission die Klassierung der eingewogenen Unionskäse überprüft und die Primakäse taxiert. An der richtigen Klassierung und Taxierung besteht ein grosses öffentliches Interesse, sind die doch mitbestimmend für die Aufwendungen des Bundes bei der Käseverwertung. Es ist daran zu erinnern, dass in den vergangenen Jahren auf Grund der Taxierung jährlich über acht Millionen Franken für Qualitätsprämien an Milchproduzenten und Käsefabrikanten ausgerichtet worden sind. Daher sieht Artikel 11, Absatz 4 des Gesetzesentwurfes – als erste Ausnahme – vor, dass Verfügungen der gemeinsamen Organisation betreffend die Überprüfung der Klassierung der ablieferungspflichtigen Käse und betreffend die Taxierung an eine endgültig urteilende Rekurskommission weitergezogen werden können, welche von uns, nach Anhören der gemeinsamen Organisation, ernannt wird.

Die zweite Ausnahme besteht darin, dass unsere Behörde auf Grund von Artikel 4 des Gesetzesentwurfes nach Anhören der gemeinsamen Organisation die Übernahmepreise der ablieferungspflichtigen Sorten selbst festsetzt oder diese Befugnis der gemeinsamen Organisation überträgt. Gegenwärtig werden die Käseübernahmepreise formell vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten festgesetzt und von der Abteilung für Landwirtschaft genehmigt. Praktisch befindet aber bereits heute unsere Behörde über die Änderungen der Übernahmepreise, da sie sich auf die Höhe der Verluste aus der Käseverwertung auswirken, welche bekanntlich durch den Bund zu decken sind. Künftig sollen wir auch formell die Kompetenz zur Festsetzung dieser Preise erhalten. Sie haben sich nach dem Milchgrundpreis, der technischen Ausbeute und den Preisen der Molkereinebenprodukte zu richten und eine angemessene Fabrikationsmarge in sich zu schliessen. Mit der Kompetenz, die Übernahmepreise festzusetzen, erhal-

ten wir die Möglichkeit, einen wesentlichen produktionslenkenden Einfluss auszuüben.

Zur Entlastung unserer Behörde sollen wir, wie bereits erwähnt, in Artikel 4 des Gesetzesentwurfes die Möglichkeit erhalten, die Festsetzung der Käseübernahmepreise der gemeinsamen Organisation zu übertragen. Eine derartige Delegation kommt selbstverständlich nur dann in Frage, wenn Gewähr geboten ist, dass die öffentlichen Interessen dabei genügend gewahrt werden. Würde bei der Preisfestsetzung das öffentliche Interesse verletzt, hätte die zuständige Stelle des Bundes von ihrem Weisungsrecht Gebrauch zu machen (Art. 10 des Gesetzesentwurfes).

Wir haben bereits mehrfach erwähnt, dass nicht organisierte Genossenschaften, Einzelproduzenten und Milchkäufer künftig der gemeinsamen Organisation die von ihnen hergestellten Käse der ablieferungspflichtigen Sorten ebenfalls abzuliefern haben. Es stellt sich damit die Frage, ob diese Nichtorganisierten für ihren Käse den vollen Übernahmepreis erhalten sollen. Wir sind der Auffassung, dass die Käseübernahmepreise für Organisierte und Nichtorganisierte differenziert festgelegt werden können; die Differenz muss jedoch im Endergebnis kleiner sein als die Höhe des Mitgliederbeitrages von organisierten Genossenschaften, Einzelproduzenten oder Milchkäufern an ihre Organisation. Auf diese Weise wird einerseits doch ein gewisser Vorteils- und Lastenausgleich zwischen Organisierten und Nichtorganisierten geschaffen; andererseits wird aber auch berücksichtigt, dass den Mitgliedern des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten beziehungsweise des Schweizerischen Milchkäuferverbandes Vorteile aus ihrer Mitgliedschaft erwachsen, welche nicht in direktem Zusammenhang mit der Käsemarktordnung stehen. Ein obligatorischer Beitritt zum Milchproduzenten- oder Milchkäuferverband ist indessen nicht notwendig. Wir fügen noch bei, dass bereits unter der heutigen privatrechtlichen Ordnung eine gewisse Differenzierung der Käseübernahmepreise nach organisierten und nichtorganisierten Lieferanten besteht.

Im Zusammenhang mit der Käseübernahme stellt sich auch noch die Frage, ob die geltenden, in Artikel 12 *g* Milchbeschluss festgelegte Beschränkung des Mulcheneinkaufes beibehalten werden soll. Nach dieser Bestimmung darf eine Mitgliedfirma für sich keine neuen Mulchen erwerben, wenn sie nicht schon Mulchen in der Höhe ihres nach Beteiligungsquote berechneten Warenanrechtes zuzüglich 20 Prozent vertraglich gesichert hat. Für Handelsfirmen mit einer Beteiligungsquote bis zu 3000 q beträgt dieser Zuschlag 30 Prozent. Wir sind der Auffassung, dass es künftig der gemeinsamen Organisation überlassen werden kann, zu entscheiden, ob namhafte Gründe die Beibehaltung einer Beschränkung rechtfertigen. Jedenfalls müsste der Tatsache Rechnung getragen werden, dass – wie noch ausgeführt werden wird – künftig auf eine Verteilung der Käse auf die Mitgliedfirmen nach Beteiligungsquoten verzichtet wird. Die gemeinsame Organisation wird zudem zu prüfen haben, ob der heutige Mulchenschutz beizubehalten ist. Man versteht darunter vertragliche Bestimmungen der gemeinsamen Organisation, wonach unter bestimmten Voraussetzungen ein Mulchen, das bisher von der Firma A eingewogen wurde, nicht von der Firma B erworben werden darf.

H. Warenzuteilung

1. Einleitung

Heute wird die von der Käseunion übernommene Käseproduktion auf Grund der individuellen Beteiligungsquoten auf die einzelnen Mitgliedfirmen verteilt. Während diese Quoten vor 1957 jahrelang praktisch unverändert blieben, unterliegen sie seit der Neugestaltung der Käsemarktordnung in jenem Jahre grundsätzlich periodischen Revisionen. Die damit verbundenen Nachteile haben wir bereits in Abschnitt IV., C, 4a zusammenfassend dargelegt. Es wird zu prüfen sein, wie diese Nachteile behoben werden können.

2. Lösungsmöglichkeiten

Vorerst war zu entscheiden, ob das heutige System der Warenverteilung grundsätzlich beizubehalten sei, oder ob allenfalls neue Wege beschritten werden müssen. Als grundsätzlich andere Möglichkeiten der Warenverteilung kämen folgende Varianten in Frage:

a) Völlige Freigabe des Käsegeschäftes

Es ist denkbar, das Käsegeschäft völlig freizugeben. Immerhin wäre eine allgemeine Qualitätskontrolle vorzusehen. Da die Käsereimilchproduzenten auch unter einem solchen System Anspruch auf den von uns festgesetzten Milchgrundpreis erheben, wäre die Differenz zwischen effektivem Erlös und Grundpreis vom Bund durch Subventionen auszugleichen. Ein solches System wäre mit grösseren Risiken verbunden und würde vermutlich höhere Subventionen erfordern als die geltende Ordnung. Es fällt daher ausser Betracht.

b) Veiling-System

Bei diesem System wäre die Käseproduktion von einer gemeinsamen Organisation zu erwerben, an Käsebörsen anzubieten und auktionsmässig abzusetzen. Da jedoch die einzelnen Käselaipe in qualitativer Hinsicht stark variieren können, dürfte es ausserordentlich schwierig sein, die für diese Vermarktungsart erforderlichen einheitlichen Käsepartien zusammenzustellen. Am ehesten wäre diese Vermarktungsart bei Sbrinz denkbar. Bei den anderen Sorten würde aber das häufigere Anbohren der Laibe eine Wertverminderung zur Folge haben. Gegenüber dem bisherigen System dürften auch die Transportkosten zunehmen. Dieses Vorgehen ist daher für die Warenverteilung von Käse der ablieferungspflichtigen Sorten nicht als zweckmässig anzusehen. Zudem findet unseres Wissens dieses System für Käse auch im Ausland keine Anwendung.

c) System mit zentralem Einkauf und individuellem Verkauf

Der Einkauf erfolgt entweder durch die Organe einer zentralen Organisation oder aber in deren Auftrag durch besondere Einkaufsfirmen. Der so übernommene Käse würde hernach an den Grosshandel weiterverkauft. Abgesehen von gewissen Nachteilen wäre das System namentlich hinsichtlich der Rationalisie-

rung des Einkaufs, des einheitlicheren Einwägens und möglicherweise einer besseren allgemeinen Warenübersicht mit wesentlichen Vorteilen verbunden. Diese Vorteile lassen sich aber unseres Erachtens auch auf andere Weise verwirklichen.

d) System mit zentralem Einkauf und zentralem Verkauf

Dieses extrem zentralistische System weist die Vorteile des unter Buchstabe c beschriebenen zentralen Einkaufs auf. Bezüglich des zentralen Verkaufs ist als Hauptvorteil die Tatsache zu nennen, dass bei der Vermarktung von Schweizerkäse nur noch ein Anbieter auftreten würde, wodurch seine Position am betreffenden Markt bedeutend gestärkt würde. Nachteilig wäre demgegenüber zu werten, dass eine solche zentrale Organisation relativ schwerfällig arbeitet. Ob eine solche Regelung zur Verminderung der Vermarktungsverluste führen würde, lässt sich im voraus nur schwer beurteilen. Das System mit zentralem Ein- und Verkauf käme immerhin – sachlich gesehen – als Ersatz für die heutige Regelung in Frage. Wir halten aber dafür, dass die vorgebrachten Vorbehalte es rechtfertigen, diesen Weg wenigstens vorläufig nicht einzuschlagen. Wir sind nämlich der Auffassung, dass auf andere Weise die Vorteile des zentralistischen Systems ebenfalls erreicht werden können, ohne dass dabei dessen Nachteile in Kauf genommen werden müssen.

e) Warenverteilung mit Hilfe einer Warenreserve

Nachdem von den eben beschriebenen Möglichkeiten einer grundsätzlichen Neuordnung der Warenverteilung unseres Erachtens keine als Ersatz für die geltende Regelung in Frage kam, galt es, nach möglichen Änderungen der heutigen Regelung zu suchen, um damit deren Mängel zu beheben. Diese Überlegungen führten dazu, die schon früher diskutierte Idee einer Warenreserve aufzugreifen, zu konkretisieren und auf ihre praktische Durchführbarkeit zu prüfen.

Das Merkmal der Warenverteilung mit Hilfe einer Warenreserve ist das folgende. Ein Teil der anfallenden Ware wird weiterhin entsprechend den bisherigen Beteiligungsquoten verteilt (= Grundzuteilung), wobei dieser Anteil gleichbleibend oder sukzessive abnehmend ausgestaltet sein kann. Der verbleibende Teil wird als Warenreserve bezeichnet und ist unabhängig von den Beteiligungsquoten auf die Mitgliedfirmen zu verteilen. Bei der Verteilung der Warenreserve sind die Zuteilungskriterien von grosser Bedeutung. So kann beispielsweise auf die Nachfrage der einzelnen Mitgliedfirmen abgestellt werden; als Zuteilungskriterium kann auch das Vorhandensein genügender Kellerräumlichkeiten in Frage kommen. Die Nachfrage nach Reserveware lässt sich unter anderem auch über den Preis steuern.

Wir haben erwähnt, dass bei diesem System die Grundzuteilung sukzessive abnehmend ausgestaltet werden kann. Würde sie ganz abgebaut, wären die Beteiligungsquoten vollständig zum Verschwinden gebracht und sämtliche Ware nach dem System von Angebot und Nachfrage auf die Firmen zu verteilen.

Wir fügen noch bei, dass im Laufe der Debatte betreffend die Verschiebung der Quotenrevision 1966 in der Herbst- und Winteression 1966 der Eidgenössischen Räte auch die Fragen über die Warenverteilung zur Diskussion standen.

Am 16. September 1966 hatte nämlich die Käseunion den sofortigen und vollständigen Verzicht auf die bisherige Quotenordnung vorgeschlagen (vgl. Buchstabe f hienach). Dieser Antrag war von der Kommissionsminderheit des Nationalrates übernommen worden. Demgegenüber hatte der Sprecher unserer Behörde mit der Kommissionsmehrheit dem Nationalrat beantragt, bis zum Inkrafttreten der neuen Käsemarktordnung eine Warenreserve im eben dargelegten Sinne einzuführen. In der Abstimmung vermochte jedoch keiner der beiden Anträge durchzudringen. Der Rat gab zuerst mit 82 zu 45 Stimmen dem Antrag unseres Sprechers gegenüber demjenigen der Kommissionsminderheit den Vorzug, um darauf aber mit 60 zu 58 Stimmen dem Ständerat zuzustimmen, wonach die Quotenrevision 1966 zwar nicht durchzuführen, jedoch auf die Einführung einer Warenreserve zu verzichten sei.

Nachdem die Käseunion, wie erwähnt, der Meinung ist, auf die Beteiligungsquoten könne verzichtet werden, haben wir die hier in Frage stehende Lösung zu Gunsten eines Vorschlages ohne Quoten (Ziff. 3 nachfolgend) fallen lassen.

f) Vorschlag der Käseunion vom 16. September 1966

Wie erwähnt, schlug die Käseunion am 16. September 1966 eine Warenverteilung vor, bei der von Anfang an auf die heutigen Beteiligungsquoten zu verzichten wäre. Sie beantragt, die Warenverteilung viermal im Jahre vorzunehmen. Dabei soll jeweils, statt wie bisher auf Quoten, auf den Verkaufserfolg in der entsprechenden 3-Monats-Periode des Vorjahres abgestellt werden. Für jede einzelne Mitgliedfirma soll grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, unter gewissen Voraussetzungen bis zu 20 Prozent mehr Ware zu bekommen, als sie in der entsprechenden Verkaufsperiode des Vorjahres als Verkaufserfolg auszuweisen hat.

Nach den Darlegungen der Käseunion hat jede Mitgliedfirma Anrecht auf Ware, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Wenn die Firma ihren finanziellen Verpflichtungen nachgekommen ist;
2. wenn die Firma Gewähr bietet, die zu übernehmende und schon übernommene Ware fachgemäss einlagern und pflegen zu können;
3. wenn der Lagerbestand einer Firma nicht so hoch ist, dass Zweifel über die Vermarktungsmöglichkeiten bestehen;
4. wenn keine Tatsachen vorliegen, gemäss denen die Firma den Gesamtabsatz, einzelne Märkte oder die allgemeinen Interessen gefährdet;
5. wenn die Firma Käufer hat.

Die verschiedenen Kriterien sollen nach Auffassung der Käseunion erlauben, sich ein Bild über die betreffende Firma zu machen, anhand dessen zuverlässig beurteilt werden kann, wieviel Ware diese Firma im Zeitraum, für den die Zuteilung erfolgt, vermarkten kann. Dementsprechend soll die Zuteilung festgesetzt werden.

Bei der Beurteilung dieses Vorschlages ist vorerst positiv festzuhalten, dass auf die Beteiligungsquoten verzichtet und dass zu einer beweglichen Warenverteilung übergegangen werden soll. Neben diesen positiven Seiten ergab die einge-

hende Prüfung jedoch auch sehr fragwürdige Aspekte. So fehlen objektive, neutrale Kriterien für die Warenzuteilung. Wann bestehen beispielsweise Zweifel über Vermarktungsmöglichkeiten wegen des Lagerbestandes einer Firma? Wann liegen Tatsachen vor, gemäss denen eine Firma den Gesamtabsatz, einzelne Märkte oder die allgemeinen Interessen gefährdet? Wann kann gesagt werden, dass eine Firma Käufer hat? Durch die Umschreibung der Voraussetzungen wird der Käseunion sehr viel Ermessensspielraum zugebilligt. Es besteht auch die Möglichkeit, dass durch die Anwendung dieser Kriterien die Ware praktisch so auf die Mitgliedfirmen verteilt werden könnte, als ob weiterhin starre Quoten vorhanden wären. Dies kommt jedoch vom öffentlichen Interesse aus nicht in Frage. Es darf zudem nicht übersehen werden, dass innerhalb der Käseunion grosse Interessengegensätze bestehen. Wenn nun bei einer derart wichtigen Sache wie der Warenverteilung objektive Kriterien fehlen und dem Ermessen ein grosser Spielraum zugestanden wird, so wird die Überprüfung der Entscheide der Käseunion durch eine Rekursinstanz sehr erschwert. Der Rechtsschutz für die einzelne Firma ist unter diesen Voraussetzungen nicht gewährleistet. Damit ist aber auch den Interessen der Käseunion nicht gedient.

Unter diesen Umständen glauben wir, es nicht verantworten zu können, den Vorschlag der Käseunion weiter zu verfolgen und zur Verwirklichung zu empfehlen. Ausgehend von unseren früheren Entwürfen haben wir jedoch ein neues System der Warenverteilung ausgearbeitet, welches dem Anliegen der Käseunion weitgehend Rechnung trägt. Es soll nachstehend beschrieben werden.

Wir fügen der Vollständigkeit halber noch bei, dass, wie bereits erwähnt, der Nationalrat in der Dezember-Session 1966 bei der Beratung der Vorlage über die Verschiebung der Quotenrevision 1966 einen Antrag, den Vorschlag der Käseunion sofort zu verwirklichen, abgelehnt hat.

3. Warenzuteilung ohne Quoten (Vorschlag)

a) Allgemeines

Wie bereits erwähnt, soll in der neuen Käsemarktordnung von Anfang an vollständig auf eine Anwendung der bisherigen Beteiligungsquoten verzichtet werden. Die Zuteilung der Käse erfolgt getrennt nach den verschiedenen ablieferungspflichtigen Sorten. Sie soll einerseits auf Grund von Zuteilungsanträgen seitens der Mitgliedfirmen, andererseits auf Grund der jeweils vorhandenen Warenmenge erfolgen (Art. 5, Abs. 1 des Gesetzesentwurfes). Die Zuteilung hat also im Prinzip auf Angebot und Nachfrage zu beruhen. Wenn die Nachfrage grösser ist als die jeweils angebotene Ware, erfolgt die Zuteilung zwangsläufig in reduziertem Rahmen. Ist die Nachfrage hingegen kleiner als die vorhandene Ware, so ist die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation ermächtigt, überschüssige Käsemengen den Mitgliederfirmen zuzuteilen oder selber zu vermarkten (Art. 5, Abs. 4). Unter dem quotenfreien System ist demnach neu, dass die Geschäftsleitung grundsätzlich frei ist, die überschüssige Menge den einzelnen Mitgliedfirmen über ihr nachgefragtes Quantum hinaus zuzuteilen; unter Umständen kann

die gemeinsame Organisation die überschüssige Menge selber vermarkten, je nachdem, ob sie diesen Weg als zweckmässiger erachtet.

Im Gegensatz zur heutigen Ordnung soll die Regelung der Einzelheiten der Warenzuteilung der gemeinsamen Organisation überlassen werden. Sie kann die Zuteilung im Rahmen der zweckmässigen Erfüllung ihres Auftrages im Sinne von Artikel 1 an Voraussetzungen knüpfen, welche jedoch sachlich gerechtfertigt sein müssen und die Entwicklung der Mitgliedfirmen nicht hemmen dürfen (Art. 5, Abs. 1 des Gesetzesentwurfes). Die ergänzenden Zuteilungsvoraussetzungen der gemeinsamen Organisation müssen also so beschaffen sein, dass die Warenverteilung flexibel bleibt und soweit als möglich den individuellen Bedürfnissen der Mitgliedfirmen gerecht wird. Im Hinblick auf den Rechtsschutz der einzelnen Mitgliedfirma dürfen sie nicht einen zu grossen Ermessensspielraum enthalten. Zum Beispiel wäre es denkbar, dass die gemeinsame Organisation die Warenzuteilung an die Bedingung knüpft, dass die betreffende Mitgliedfirma über genügend zweckmässige Lagerräumlichkeiten verfügt. Die Warenzuteilung soll grundsätzlich derart konzipiert sein, dass die Mitgliedfirmen ihre Initiative und Wettbewerbswilligkeit voll und ganz zu entfalten vermögen. Es käme also keinesfalls in Frage, dass die ergänzenden Zuteilungsvoraussetzungen der gemeinsamen Organisation so ausgestaltet werden, dass praktisch ein ähnlicher Zustand wie bei starren Beteiligungsquoten geschaffen würde. In diesem Fall müssten wir die Genehmigung der Ausführungsvorschriften verweigern. Gemäss Artikel 18, Absatz 2, Buchstabe *b* des Gesetzesentwurfes unterliegen nämlich diese Vorschriften der Genehmigung durch unsere Behörde.

Es wird Sache der gemeinsamen Organisation sein, zu prüfen, ob die gesamte eingewogene Produktion der ablieferungspflichtigen Käsesorten (inkl. Schmelzrohware, Sekunda- und Tertia-Qualität) in die Warenverteilung einbezogen werden soll, oder ob zum Beispiel die Sekundaqualität, welche an die Schmelzkäseindustrie geliefert wird, von der Verteilung auf die einzelnen Mitgliedfirmen auszunehmen ist.

b) Warenausgleich

Die von einer Mitgliedfirma eingewogene Käsemenge stimmt in der Regel nicht mit der ihr zugeteilten Menge überein. Man bedient sich daher heute des sogenannten obligatorischen Warenausgleichs, wobei Firmen, die im Vergleich zur Warenzuteilung zuviel Käse eingewogen haben, diesen an Firmen abgeben müssen, die zu wenig einwägen konnten. Es wird Sache der gemeinsamen Organisation sein, zu entscheiden, ob sich allenfalls Änderungen dieser Regelung aufdrängen. Wichtig ist, dass dieser Warenausgleich keine unnötigen Frachtkosten verursacht.

c) Übergang des Eigentums an der Ware von der gemeinsamen Organisation auf die Mitgliedfirmen

Heute geht das Eigentum an der Ware erst dann auf die Mitgliedfirmen über, wenn die Käseunion über die Annahme des sogenannten grünen Scheines entscheidet, d. h. erst in dem Moment, in dem die Ware das Lager der Mitgliedfirma

verlässt und an den in- oder ausländischen Abnehmer geliefert wird. Die qualitativen Veränderungen vom Zeitpunkt des Einwägens bis zum Verkauf gehen demzufolge weitgehend zu Lasten der Käseunion. Dies vermag nicht zu befriedigen. Es muss eine Lösung gesucht werden, bei der der Käsehandel vermehrt am Qualitätsrisiko des Käsegeschäftes zu beteiligen ist. Damit soll insbesondere vermieden werden, dass infolge ungenügender Handelsleistung einer Firma die Qualität bestimmter Käse gefährdet und ihre ursprünglich mögliche Vermarktung in Frage gestellt wird.

Andererseits gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass sich die Käse im Lager der Mitgliedfirmen ohne Schuld derselben qualitativ verschlechtern können.

Der Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 sah bekanntlich vor, das Eigentum bereits in dem Zeitpunkt auf die Mitgliedfirma übergehen zu lassen, in welchem sie die zugeteilte Ware übernimmt. Überdies sollten die Mitgliedfirmen verpflichtet werden, auch diejenige Ware zu übernehmen, welche nach Deckung des Bedarfes der Firmen übrigbleibt. Im Vernehmlassungsverfahren wurden diese Vorschläge als für die Mitgliedfirmen unzumutbar abgelehnt. Diesem Einwand wird nun insofern Rechnung getragen, als das Eigentum erst nach einer von der gemeinsamen Organisation zu bestimmenden Frist nach erfolgter Übernahme der zugeteilten Ware von der gemeinsamen Organisation auf die Mitgliedfirmen übergeht (Art. 5, Abs. 2 des Gesetzesentwurfes). Es soll damit im Vergleich zur heutigen Regelung erreicht werden, dass die Mitgliedfirmen der gemeinsamen Organisation in vermehrtem Masse das Risiko für die ihnen zugeteilten Käse übernehmen müssen; andererseits sollen sie von jenen Risiken entlastet werden, die sich daraus ergeben, dass sich die Käse im Lager der Mitgliedfirmen ohne Schuld derselben qualitativ verschlechtern können. Derartige unverschuldete Qualitätsverschlechterungen werden nach Ansicht von Fachleuten, wenigstens bei Emmentaler und Greyerzer, nach erfolgtem Einwägen relativ rasch sichtbar. Aus Kreisen der Käseunion wurden als mögliche Fristen für Emmentaler vier bis fünf Wochen, für Greyerzer sieben bis acht Wochen, für Sbrinz dagegen zehn bis zwölf Monate genannt. Wir brauchen dazu heute nicht Stellung zu nehmen. Es wird vielmehr Aufgabe der gemeinsamen Organisation sein, eine zweckmässige Fristenregelung für die Eigentumsübergänge festzulegen. Gemäss Artikel 18, Absatz 2, Buchstabe *b* wird sie uns die diesbezüglichen Ausführungsvorschriften zur Genehmigung zu unterbreiten haben. Dadurch ist Gewähr geboten, dass im Interesse der Bundesfinanzen der Eigentumsübergang rechtzeitig erfolgt.

Für Wertverminderungen, die von den Mitgliedfirmen bis zum Zeitpunkt des Eigentumsüberganges verschuldet werden, sind diese gegenüber der gemeinsamen Organisation schadenersatzpflichtig.

Vom Zeitpunkt an, in welchem das Eigentum auf die Mitgliedfirma übergegangen ist, sind, im Gegensatz zur geltenden Ordnung und wie noch zu zeigen sein wird, keine besonderen Vorschriften bezüglich der obligatorischen Lagerverschiebungen mehr notwendig. Die Vermarktungsmöglichkeiten sollten indessen

schon vor Ablauf der erwähnten Frist bestmöglich ausgenützt werden. Hat beispielsweise eine Mitgliedfirma bestimmte Käsepartien in ihren Kellern, welche eine andere Mitgliedfirma sofort zweckmässig verwerten könnte, so ist es erwünscht, dass die letztere diese Ware auch erhält. Diesem Erfordernis trägt Artikel 5, Absatz 3 des Gesetzesentwurfes Rechnung. Hat die gemeinsame Organisation vor Ablauf der Frist gemäss Artikel 5, Absatz 2 Bedarf an Ware, und weigert sich eine Mitgliedfirma, ihr diese zur Verfügung zu stellen, geht das Eigentum bereits im Zeitpunkt der Weigerung auf die betreffende Mitgliedfirma über. Die gemeinsame Organisation würde jedoch diesen Käse nicht etwa selber vermarkten, sondern ihn lediglich derjenigen Firma zuhalten, die ihn zweckmässigerweise verwenden kann. Es wäre denkbar, dass die gemeinsame Organisation einen Inspektor ausschliesslich mit der Kontrolle der Lager betrauen würde, um damit eine möglichst zweckmässige Vermarktung sicherzustellen.

Bei der vorgesehenen Vorverlegung des Eigentumsüberganges stellt sich auch die Frage, zu welchem Preis die gemeinsame Organisation den Käse an die Mitgliedfirmen abgeben soll. Bekanntlich werden die Abgabepreise der gemeinsamen Organisation an die Mitgliedfirmen nach Bezugsländern differenziert. Im Zeitpunkt, in welchem das Eigentum an die Mitgliedfirmen übergeht, steht indessen die Destination der betreffenden Käsepartien noch nicht fest. Der definitive Abgabepreis kann demzufolge erst bezahlt werden, wenn die Mitgliedfirmen an ihre Kunden verkauft haben. Damit die gemeinsame Organisation eine Kontrolle über die Verkäufe ausüben kann, dürfte sie eine Meldepflicht über die verkauften Käse sowie die Möglichkeit von Lagerkontrollen durch ihre Organe vorsehen müssen. Es ist aber daran zu erinnern, dass ihr nach dem Eigentumsübergang in diesem Falle kein Verfügungsrecht mehr über die Käse zukommen wird. Was den Zeitpunkt der Bezahlung der Ware durch die Mitgliedfirmen an die gemeinsame Organisation betrifft, dürfte die Lösung so getroffen werden, dass eine Anzahlung beim Eigentumswechsel und die definitive Begleichung beim Verkaufe erfolgen. Es wird Sache der gemeinsamen Organisation sein, die Detailregelung zu treffen; bezüglich der Abgabepreise wird unter anderem auch auf die Qualität der Ware im Zeitpunkt des Eigentumsüberganges abzustellen sein.

J. Freiwillige und obligatorische Lagerverschiebungen

Im Gegensatz zur gegenwärtigen Ordnung sind keine besonderen Vorschriften bezüglich der freiwilligen Lagerverschiebung mehr notwendig. Zwar dürfte sich durch den Wegfall der Exportverpflichtung und durch die auf diese Weise angeregte zwischenbetriebliche Arbeitsteilung sowie auch durch den als Folge der vorgeschlagenen neuen Warenverteilung erhöhten Anteil des obligatorischen Warenausgleichs die Notwendigkeit eines vermehrten Qualitätsausgleichs ergeben. Die freiwillige Lagerverschiebung wird daher eher an Bedeutung zunehmen. Mit der vorgeschlagenen neuen Warenverteilung fallen jedoch die negativen Auswirkungen, die sich früher zeigten, dahin. Die freiwilligen Lagerverschiebungen werden sich unter diesen Voraussetzungen von selbst auf das sachlich gerechtfertigte Ausmass einspielen und damit den erforderlichen Qualitätsausgleich ge-

währleisten. Die Warenvermittlung kann unter anderem in den Händen der gemeinsamen Organisation liegen.

Mit dem von uns vorgeschlagenen frühzeitigen Übergang des Eigentums an Käse auf die Mitgliedfirmen werden diese unmittelbarer als bisher am Qualitätsrisiko beteiligt. Dabei besteht für die gemeinsame Organisation nach dem Eigentumsübergang kein Interesse mehr, über diese Käse zu verfügen, da Verluste bei qualitativer Verschlechterung der Ware zu Lasten der betreffenden Firma gehen. Obligatorische Lagerverschiebungen werden deshalb nur noch vor dem Übergang des Eigentums auf die Mitgliedfirma möglich sein; die Aufstellung der entsprechenden Bedingungen ist Sache der gemeinsamen Organisation.

K. Vermarktung

1. Vermarktung im Inland

Unsere Darlegungen in Abschnitt IV, C, 5 zeigen, dass die heutige Inlandkäsemarktordnung ausserordentlich komplex ist. Der Käse kann im Inland auf den verschiedensten Wegen an den Verbraucher gelangen. In der heutigen Ordnung verläuft zwischen dem Käsegrosshandel (Mitgliedfirmen und Inlandkäsegrossisten) und den Detaillisten eine Preisfront, wobei für Käse, der durch den Ristorenohandel vermarktet wird, eine zweite Grosshandelsmarge ausgerichtet wird. Diese Regelung hatte zur Folge, dass sich unrationelle Vermarktungswege und -strukturen erhalten konnten. Aus diesem Grunde wurde im Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 vorgeschlagen, von den heute verbindlich vorgeschriebenen Verkaufspreisen ab Mitgliedfirma beziehungsweise Inlandkäsegrossist abzugehen. Es war vorgesehen, die Preisfront zwischen die gemeinsame Organisation und die Mitgliedfirmen zurückzunehmen, in der Meinung, damit die seit längerer Zeit verlangte Strukturreform sowohl im Bereich der Mitgliedfirmen als auch bei den Inlandkäsegrossisten in die Wege zu leiten. Die an der gemeinsamen Organisation Beteiligten lehnten diese Lösung jedoch ab, mit der Begründung, das Fehlen einer Preisfront vor der Detailhandelsstufe habe zur Folge, dass die Margen komprimiert würden, im weitem würde das Interesse an den billigeren ausländischen Käsesorten, welche schon heute sehr günstige Margen gestatten, schnell zunehmen.

Auf Grund des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens sind wir, wie bereits erwähnt, der Auffassung, dass im Gesetzesentwurf nur die Grundzüge der Käsemarktordnung festgelegt werden sollen. Dies gilt auch hinsichtlich der Vermarktung im Inland. Der Präsident und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation sollen gemäss Artikel 6 des Entwurfes, nach Anhören der Beteiligten, im Rahmen der Zielsetzung der Käsemarktordnung die Grundsätze der Vermarktung aufstellen; sie haben insbesondere die Abgabepreise an die Mitgliedfirmen zu bestimmen. Sie werden die Entwicklung bezüglich der Preisgestaltung und des Marktgeschehens laufend zu beobachten und abzuwägen haben, ob sich die Anwendung des Festpreissystems weiterhin aufrecht erhalten lässt, oder ob ein anderes System eingeführt werden muss. Es wäre denkbar, dass im Zuge der

Entwicklung die Preisbindung zweiter Hand auf dem Markt nicht mehr durchzusetzen ist. Selbstverständlich bleibt in bezug auf diese Frage das Kartellrecht vorbehalten. Der Gesetzesentwurf nimmt somit nicht zum Problem Stellung, ob Festpreise nach dem Kartellrecht zulässig sind. Der Präsident und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation werden auf Grund der erwähnten Bestimmung auch zu prüfen haben, ob an der geltenden Ordnung aus Rationalisierungsgründen grundlegende Änderungen vorzunehmen sind. Wir denken dabei insbesondere an die Ausgestaltung des Verhältnisses mit den Inlandkäsegrossisten.

2. Vermarktung im Ausland

a) Vermarktungsgrundsätze

Die von der Käseunion nach Sorte, Destination und Qualität differenzierten sowie auf Grund der jeweiligen Marktverhältnisse festgesetzten Preise sind für deren Mitglieder verbindlich. Abweichungen nach unten oder oben sind untersagt (vgl. Art. 47 der Schweizerischen Käsekonvention). Aus den grundsätzlich gleichen Überlegungen, wie sie bei der Inlandvermarktung dargelegt wurden, sah der Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 vor, die Preisfront für den Export neu zwischen der gemeinsamen Organisation und den Mitgliedfirmen verlaufen zu lassen, statt diese, wie bisher, zwischen die Mitgliedfirmen und die ausländische Abnehmerschaft zu legen. Das negative Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens hat uns veranlasst, die entsprechende Bestimmung nicht mehr in den Gesetzesentwurf aufzunehmen. Wie im Inland sollen der Präsident und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation auch beim Export die Befugnis erhalten, nach Anhören der Beteiligten im Rahmen der Zielsetzung der Käsemarktordnung die Grundsätze der Vermarktung aufzustellen und insbesondere die Abgabepreise an die Mitgliedfirmen zu bestimmen (Art. 6 des Gesetzesentwurfes). Dabei wird die Entwicklung der Verhältnisse zeigen, ob sich künftig Festpreise halten lassen, oder ob möglicherweise nicht zu freien Weiterverkaufspreisen der Mitgliedfirmen überzugehen ist. Auch bezüglich des Exportes ist vorgesehen, dass die zuständige Bundesstelle eine entsprechende Weisung zu erlassen hat (Art. 10 des Entwurfes), wenn die gemeinsame Organisation – wider Erwarten – eine dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufende Lösung trifft.

b) Käseausfuhrbewilligung

Heute bedarf es nach Artikel 13 des Milchbeschlusses für die Ausfuhr von Käse einer Bewilligung der Abteilung für Landwirtschaft. Die Erfahrungen mit diesem Bewilligungsverfahren, namentlich die damit verbundenen administrativen Umtriebe, haben gezeigt, dass es zweckmässiger ist, den Export von Schweizerkäse nur dann einer Ausfuhrbewilligung zu unterstellen, wenn dies notwendig ist, insbesondere wenn die Versorgung unseres Landes mit Schweizerkäse guter Qualität ohne Exportbewilligungspflicht in Frage gestellt wäre. Ferner ist es denkbar, dass die Qualität der zum Export gelangenden Käse im Hinblick auf den Ruf unseres Produktes im Ausland eine Kontrolle bei der Ausfuhr erheischt. Wir sind deshalb der Meinung, dass anstelle der obligatorischen Ausfuhrbewilli-

gungspflicht lediglich vorgesehen werden soll, dass wir die Ausfuhr von Käse einer Bewilligungspflicht unterstellen können; gleichzeitig hätten wir die Voraussetzungen, unter denen die Bewilligung zu erteilen ist, zu bestimmen (Art. 7 des Gesetzesentwurfes). Damit lässt sich künftig vermeiden, dass die Bewilligungspflicht auch dann besteht, wenn sie sachlich nicht notwendig ist.

c) Exportverpflichtung

Der Tatsache, dass ein wesentlicher Teil der Produktion von ablieferungs-pflichtigem Käse im Ausland abgesetzt werden muss, trug bisher die Exportverpflichtung der Mitgliedfirmen der Käseunion für Emmentalerkäse Rechnung. Wir sind der Auffassung, dass künftig auf die Exportverpflichtung verzichtet werden kann, da sie eine Ursache der Marktbeunruhigung darstellt und der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung im Käsegrosshandel hinderlich ist. Es soll künftig vollständig den Handelsfirmen überlassen sein, ob sie die Ware im Inoder im Ausland absetzen wollen. Dadurch wird die optimale Verwertung der verschiedenen Qualitäten und Sorten erleichtert.

L. Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

Im *Ingress* sind die Bestimmungen der Bundesverfassung wiedergegeben, auf welche sich der Gesetzesentwurf stützt. Wir werden darauf im nachfolgenden Abschnitt M über die Verfassungsmässigkeit zurückkommen.

Der Entwurf ist in die Form eines referendumspflichtigen Gesetzes gekleidet, während die geltende Regelung im Milchbeschluss, einem grundsätzlich nicht referendumspflichtigen Erlass der Bundesversammlung im Sinne von Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes, enthalten ist. Die Rechtsform eines Erlasses auf der Gesetzesstufe ist wegen der Vorschriften über den Rechtsschutz, wegen der Bestimmung über die Verzinsung der Kapitalbeteiligung bei der gemeinsamen Organisation sowie wegen der Bestimmungen über den Eigentumsübergang notwendig.

Artikel 1 des Entwurfes enthält, wie Artikel 12 des geltenden Milchbeschlusses, die Umschreibung der den beteiligten Organisationen und Firmen zu übertragenden Aufgaben. Auf die bisher in Artikel 12, Absatz 2 des Milchbeschlusses verankerte Ermächtigung der Verbände, zur Erfüllung der Aufgaben ihren Sektionen entsprechende Verpflichtungen aufzuerlegen, wurde verzichtet, da diese bereits in Artikel 35, Absatz 2 des Milchbeschlusses enthalten ist, und da diese Bestimmung nach Artikel 17 des Gesetzesentwurfes weiterhin auf die Käsemarktordnung Anwendung finden soll. Wichtig ist, dass nach Artikel 1, Absatz 3 des Entwurfes die nähere Ausgestaltung der Käsemarktordnung und der gemeinsamen Organisation den Beteiligten überlassen wird, soweit der Entwurf nicht etwas anderes bestimmt. Dies bedeutet, dass der Bund nur diejenigen Einzelheiten der Käsemarktordnung regeln kann, deren Ordnung ihm der Gesetzesentwurf zuweist. Vorbehalten bleibt das Weisungsrecht nach Artikel 10 des Entwurfes. Daraus folgt, dass die Beteiligten es im Rahmen des Gesetzesentwurfes selber in der Hand haben, die Käsemarktordnung im einzelnen auszugestalten.

ten. Jedoch muss dafür gesorgt werden, dass das öffentliche Interesse genügend gewahrt werden kann, dies vor allem auch im Hinblick auf die Tatsache, dass der Bund, wie bereits heute, den ungedeckten Verwertungsaufwand und die Verwaltungskosten der gemeinsamen Organisation übernimmt (Art. 3, Abs. 2 und 3 des Entwurfes). Daher steht die Tätigkeit der gemeinsamen Organisation unter der Aufsicht des Bundesrates (Art. 35 des Milchbeschlusses in Verbindung mit Art. 8 und 17 des Entwurfes). Ferner wird, wie bereits erwähnt, in Artikel 10 Absatz 1 des Entwurfes vorgesehen, dass die von uns bezeichneten Departemente und Abteilungen der gemeinsamen Organisation für den Vollzug der ihr in Artikel 1 übertragenen Aufgaben Weisungen erteilen können. Zudem unterliegen die Statuten und der Gesellschaftsvertrag der gemeinsamen Organisation der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 18, Abs. 2, Buchstabe *a* des Entwurfes). Ferner ist die Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation durch unsere Behörde zu genehmigen (Art. 18, Abs. 2, Buchstabe *c* des Entwurfes). Schliesslich können wir weitere Geschäfte von grundlegender Bedeutung der Genehmigungspflicht unterstellen (Art. 18, Abs. 3 des Entwurfes).

Artikel 2 des Entwurfes enthält eine allgemeine Umschreibung der Voraussetzungen, welche die Mitgliedfirmen der gemeinsamen Organisation zu erfüllen haben, damit sie ihr angehören können. Auf eine Aufzählung der einzelnen Bedingungen, wie sie in Artikel 12 *a* des geltenden Milchbeschlusses enthalten ist, wird bewusst verzichtet. Die einzelnen Voraussetzungen sollen von der gemeinsamen Organisation aufgestellt werden und sind unserer Behörde zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 18, Abs. 2, Buchstabe *b* des Entwurfes). Ausdrücklich wird in Artikel 2 des Entwurfes festgehalten, dass sämtliche Mitgliedfirmen gleich zu behandeln sind. Damit soll verhindert werden, dass in den Ausführungsvorschriften Gruppen von Mitgliedfirmen gegenüber andern diskriminiert werden. Nach wie vor besteht bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft.

Artikel 3 des Entwurfes schreibt vor, dass wir die Käsesorten zu bestimmen haben, welche an die gemeinsame Organisation abzuliefern und von dieser zur Verwertung zu übernehmen sind. Die Ablieferungspflicht soll also – im Gegensatz zur geltenden Regelung – öffentlich-rechtlich verankert werden. Dadurch wird vermieden, dass allenfalls Nichtorganisierte, welche trotzdem indirekt von den Vorteilen der Organisation Nutzen ziehen, die geltende Ordnung beeinträchtigen können; überdies soll verhindert werden, dass marktstarke Abnehmer aus der gemeinsamen Organisation austreten und sich bei Aussenseitern eindecken. Durch diese Bestimmung wird die bisherige Ordnung bezüglich des Verbandskontingents und der Ortsreserve an sich nicht berührt. Aus der öffentlich-rechtlichen Ablieferungspflicht ergibt sich als Gegenstück notwendigerweise die ebenfalls in Artikel 3, Absatz 1 umschriebene Übernahmepflicht der gemeinsamen Organisation für die ablieferungspflichtigen Käsesorten.

Den bei der Verwertung der ablieferungspflichtigen Käsesorten entstehen ungedeckten Aufwand übernimmt der Bund, wobei er der gemeinsamen Organisation zwecks Verminderung ihrer Zinskosten nicht wie bisher nur Vorschüsse im Rahmen der zu erwartenden Verluste, sondern auch einen angemessene-

nen Betriebskredit einräumen kann. Im ungedeckten Aufwand sind die Verwaltungskosten sowie eine angemessene Verzinsung des Gesellschaftskapitals der gemeinsamen Organisation inbegriffen.

Diese Regelung wird vor allem die Käsesorten betreffen, die bereits heute von der gemeinsamen Organisation gehandelt werden. Mit der Formulierung von Absatz 1 soll immerhin die Möglichkeit geschaffen werden, dass später, sollte es sich als zweckmässig erweisen, allenfalls auch weitere Käsesorten in das Sortiment der gemeinsamen Organisation einbezogen werden können, für deren ungedeckten Aufwand der Bund aufkommen muss.

Der vorliegende Artikel des Entwurfes sagt nichts darüber aus, wie die Bundesbeiträge gedeckt werden, die gestützt auf diese Bestimmung gewährt werden. Es wird jeweils Sache unserer Behörde sein, zu entscheiden, ob diese Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln (Art. 4 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1966) oder unter Beteiligung der Verkehrsmilchproduzenten (Art. 2 und 3 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1966) zu decken sind.

Da die Rechnungen der gemeinsamen Organisation in den letzten Jahren mit bedeutenden Verlusten abschlossen, konnten keine Dividenden mehr ausgerichtet werden. Bekanntlich haben diese Verluste ihre Ursache in erster Linie in dem von uns festgesetzten, relativ hohen Milchgrundpreis und den dadurch bedingten Käsestandspreisen, welche gesamthaft keine kostendeckende Vermarktung mehr erlauben. Seit der Übernahme des ungedeckten Verwertungsaufwandes durch den Bund hat das Beteiligungskapital an der gemeinsamen Organisation seinen Charakter als verantwortliches Kapital praktisch verloren und ist zu einem Vorschuss der an der gemeinsamen Organisation Beteiligten geworden. Diese Lage dürfte sich auch in Zukunft kaum ändern. Daher wird in Artikel 3, Absatz 3 des Entwurfes vorgesehen, dass im ungedeckten Aufwand auch eine angemessene Verzinsung des Gesellschaftskapitals der gemeinsamen Organisation inbegriffen ist.

Sodann soll die gemeinsame Organisation von den Steuern auf ihrem Kapital und allfälligen Reinerträgen befreit werden. Die von ihr ausgegebenen Aktien unterliegen nicht der eidgenössischen Emissionsabgabe (Art. 3, Abs. 4 des Entwurfes).

Artikel 4 des Entwurfes erklärt unsere Behörde als zuständig, nach Anhören der gemeinsamen Organisation die Preise für die Übernahme der ablieferungs-pflichtigen Sorten von den Käsern festzulegen. Gegenwärtig werden diese Preise formell vom Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten festgesetzt und von der Abteilung für Landwirtschaft genehmigt. Praktisch befinden aber bereits heute wir über die Änderungen der Übernahmepreise, da sich diese auf die Höhe der Verluste aus der Käseverwertung auswirken. Neu sollen wir ermächtigt werden, die Befugnis zur Festsetzung der Käseübernahmepreise der gemeinsamen Organisation zu übertragen, wenn sich dies als zweckmässig erweisen sollte. Würde bei der Festsetzung der Übernahmepreise durch die gemeinsame Organisation das öffentliche Interesse verletzt, hätte die zuständige Bundesstelle eine entsprechende Weisung zu erlassen (Art. 10 des Entwurfes).

Auf Grund dieses Artikels des Gesetzesentwurfes besteht die Möglichkeit, die Käseübernahmepreise zu differenzieren. Für nichtorganisierte Genossenschaften, Einzelproduzenten und Milchkäufer können demnach tiefere Preise als für organisierte festgesetzt werden. Die Differenz muss jedoch kleiner sein als die Höhe des Mitgliederbeitrages der Organisierten. Damit soll ein gewisser Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Organisierten einerseits und den Nichtorganisierten andererseits geschaffen werden, wie er bereits heute auf Grund der privatrechtlichen Vereinbarung der gemeinsamen Organisation mit den Beteiligten besteht.

Artikel 5 des Entwurfes regelt die Grundzüge der Warenzuteilung. In Zukunft werden die Käse der Unionssorten nicht auf Grund von Quoten, sondern grundsätzlich in Berücksichtigung der Zuteilungsanträge der Mitgliedfirmen einerseits und der jeweils vorhandenen Ware andererseits verteilt. Die gemeinsame Organisation kann die Zuteilung im Rahmen der zweckmässigen Erfüllung ihres Auftrages im Sinne von Artikel 1 des Entwurfes an Voraussetzungen, wie beispielsweise an das Vorhandensein genügender Lagerräumlichkeiten, knüpfen. Die Voraussetzungen müssen sachlich gerechtfertigt sein und dürfen die Entwicklung der Mitgliedfirmen nicht hemmen. Zudem ist darauf zu achten, dass Gruppen von Mitgliedfirmen (zum Beispiel die Grossverteilerorganisationen) gegenüber andern nicht diskriminiert werden. Beizufügen ist, dass die Ausführungsvorschriften über die Warenzuteilung nach Artikel 18, Absatz 2, Buchstabe *b* des Gesetzesentwurfes der Genehmigung durch unsere Behörde bedürfen.

Das Eigentum am Käse geht nach einer von der gemeinsamen Organisation zu bestimmenden Frist nach erfolgter Übernahme der zugeteilten Ware von der gemeinsamen Organisation auf die Mitgliedfirmen über (Art. 5, Abs. 2). Durch die Vorverlegung des Eigentumsüberganges soll im Vergleich zur heutigen Regelung erreicht werden, dass die Mitgliedfirmen der gemeinsamen Organisation das Risiko für die ihnen zugeteilten Käse in vermehrtem Masse übernehmen müssen. Andererseits erlaubt die vorgesehene Regelung, sie von jenen Risiken zu entlasten, die sich daraus ergeben, dass sich die Käse anfänglich im Lager der Mitgliedfirmen ohne Schuld derselben qualitativ verschlechtern können. Bis zum Zeitpunkt des Eigentumsüberganges bleiben die Mitgliedfirmen für von ihnen verschuldete Wertverminderungen gegenüber der gemeinsamen Organisation schadenersatzpflichtig (Art. 5, Abs. 2).

Dem Erfordernis, auch vor dem Eigentumsübergang auf jeden Fall eine zweckmässige Vermarktung sicherzustellen, trägt Artikel 5, Absatz 3 Rechnung. Hat die gemeinsame Organisation vor Ablauf der Frist gemäss Artikel 5, Absatz 2 Bedarf an Ware, und weigert sich eine Mitgliedfirma, ihr diese zur Verfügung zu stellen, geht das Eigentum bereits im Zeitpunkt der Weigerung auf die betreffende Firma über.

Ist die Nachfrage kleiner als die vorhandene Ware, so ist die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation ermächtigt, überschüssige Käsemengen den Mitgliedfirmen über das von ihnen nachgefragte Quantum hinaus zuzuteilen oder selber zu vermarkten, je nachdem, welchen Weg sie als zweckmässiger erachtet (Art. 5, Abs. 4).

Artikel 6 des Entwurfes handelt von der Vermarktung. Danach stellen der Präsident und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation im Rahmen der Zielsetzung der Käsemarktordnung die Grundsätze der Vermarktung auf. Es ist somit ihre Sache, zu bestimmen, ob den Weiterverkaufspreisen der Mitgliedfirmen im Inland und beim Export der Charakter von Festpreisen zukommen soll, oder ob die Mitgliedfirmen bei deren Festsetzung frei sind. Dabei haben sie sich von der in Artikel 1 des Entwurfes umschriebenen Zielsetzung leiten zu lassen. Die Bestimmung über die Vermarktung weicht somit wesentlich vom seinerzeitigen Entwurf der Abteilung für Landwirtschaft ab, indem damals ausdrücklich vorgesehen war, dass die Weiterverkaufspreise der Mitgliedfirmen im In- und Ausland, mit Ausnahme der Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie, grundsätzlich frei seien. Auf diese Vorschrift wurde in der Meinung verzichtet, dass, wenn immer möglich, die Fällung von Entscheidungen wirtschaftlicher Natur der gemeinsamen Organisation zu überlassen ist. Im Gesetzesentwurf soll nur das unbedingt Nötige geregelt werden.

Sollten auf Grund der in Frage stehenden Bestimmungen Festpreise verfügt werden, wird die Praxis zeigen, ob sie sich auf die Dauer halten lassen. Abgesehen davon gibt der vorliegende Gesetzesentwurf dem Präsidenten und der Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation lediglich grundsätzlich die Kompetenz zur Bestimmung von Festpreisen. Damit wird aber nicht zur Frage Stellung genommen, ob Festpreise an sich mit dem Kartellgesetz vereinbar sind.

Gestützt auf diese Bestimmung wird zum Beispiel auch zur Frage Stellung zu nehmen sein, ob das heutige Verbandskontingent der Milchverbände aufrechterhalten bleiben soll. Ebenso wird zu prüfen sein, ob das Inlandkäsegrossisten-Verhältnis aufzuheben oder allenfalls zu ändern sei. Insbesondere wird zu entscheiden sein, ob – bei Beibehaltung der Festpreise im Inland – für die Grosshandelsstufe eine Einheitsmarge vorzusehen ist, zu deren Lasten die Mitgliedfirma auch den Inlandkäsegrossisten zu entschädigen hätte, sofern sie sich dessen Vermittlung zum Weiterverkauf an Detaillisten und Konsumenten bedient.

In formeller Hinsicht erklärt Artikel 6 des Entwurfes den Präsidenten und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation zur Aufstellung der Vermarktungsgrundsätze zuständig. Sie haben vor ihren Entscheidungen die Beteiligten anzuhören. Wir sind uns bewusst, dass damit dem Präsidenten und der Geschäftsleitung eine im Vergleich zur Regelung im Obligationenrecht unabhängigere Stellung gegenüber den Beteiligten eingeräumt wird, wozu die Eidgenössischen Räte in einem Bundesgesetz befugt sind. Die Verleihung einer verstärkten Stellung ist bei unserer Konzeption unerlässlich, sollen doch die öffentlichen Interessen genügend gewahrt werden. Gerade deshalb wird in Artikel 18, Absatz 2, Buchstabe *c* vorgesehen, dass die Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation der Genehmigung durch unsere Behörde bedarf. Würde beispielsweise der Verwaltungsrat der gemeinsame Organisation mit der Aufstellung der Vermarktungsgrundsätze betraut, könnte dies zur Folge haben, dass wegen Interessenkollisionen dem privatwirtschaftlichen Interesse der Beteiligten gegenüber dem öffentlichen Interesse der Vorzug gegeben würde. Dies muss unbedingt vermieden werden. Es ist in diesem Zusam-

menhang festzuhalten, dass im Bericht der Abteilung für Landwirtschaft vom 20. April 1967 gerade aus diesen Gründen der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft der Vorzug gegeben worden ist. Damit wäre es möglich gewesen, dem Präsidenten und der Geschäftsleitung eine gegenüber den an der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft Beteiligten vollständig unabhängige Stellung zu geben. Die Schaffung einer solchen Organisation ist jedoch, wie bereits erwähnt, im Vernehmlassungsverfahren abgelehnt worden. Mit unserer Konzeption soll nun einerseits den geltend gemachten Einwänden Rechnung getragen, andererseits eine das öffentliche Interesse in angemessener Weise wahrende Lösung getroffen werden.

Sollten der Präsident und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation Vermarktungsgrundsätze aufstellen, die dem öffentlichen Interesse widersprechen, hat die zuständige Bundesstelle eine entsprechende Weisung zu erlassen (Art. 10 des Entwurfes).

Artikel 7 des Entwurfes regelt die Käseausfuhr. Im Gegensatz zu Artikel 13 des geltenden Milchbeschlusses, nach dem die Käseausfuhr immer einer Bewilligung bedarf, soll künftig die Ausfuhr von Käse einer Bewilligungspflicht unterstellt werden können. Es wird damit vermieden, dass die Bewilligungspflicht auch dann besteht, wenn sie sachlich nicht notwendig ist.

Artikel 8 des Entwurfes handelt von der Stellung der Vertreter des Bundes bei der gemeinsamen Organisation. Nach Artikel 35, Absatz 1 und 4 des Milchbeschlusses, in Verbindung mit Artikel 17 des Entwurfes, unterstehen die Firmen und Organisationen bei der Ausführung der ihnen übertragenen Aufgaben der Aufsicht der Bundesrates. Er bestimmt Vertreter, die an den Sitzungen der gemeinsamen Organisation teilnehmen, um eine fortlaufende Kontrolle auszuüben und ihn zu unterrichten. Bei Verfügungen der Käseunion, die dem öffentlichen Interesse widersprechen, blieb bisher nichts anderes übrig, als dass der Bundesrat gestützt auf Artikel 14 a, Absatz 2 des Milchbeschlusses eine entsprechende Weisung erliess. Um dieses Verfahren zu vereinfachen, soll nun neu festgelegt werden, dass die Vertreter des Bundes berechtigt sind, gegen Verfügungen, welche die gemeinsame Organisation im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben erlässt, Einspruch zu erheben, wenn diese der in Artikel 1 umschriebenen Zielsetzung widersprechen (Art. 8, Abs. 1 des Entwurfes). Dadurch wird insbesondere erreicht, dass bereits bei den Beratungen der zuständigen Organe der gemeinsamen Organisation die Stellungnahme des Bundes bekanntgegeben werden kann. Verfügung der gemeinsamen Organisation, gegen welche die Bundesvertreter Einspruch erhoben haben, sind weder für den Bund noch für Dritte verbindlich. Lässt sich keine Verständigung finden, so hat die gemäss Artikel 10 von uns bezeichnete Bundesstelle innert einem Monat seit dem Einspruch eine Weisung zu erlassen, welche an die Stelle der von der gemeinsamen Organisation getroffenen Verfügung tritt. Unterbleibt sie innert der genannten Frist, so gilt der Einspruch als zurückgezogen. Damit wird erreicht, dass Probleme, welche ein den kommerziellen Erfordernissen entsprechendes rasches Handeln notwendig machen, innert nützlicher Frist auch tatsächlich gelöst werden können.

Nach *Artikel 9* des Entwurfes soll der Bund keine Aufwendungen der gemeinsamen Organisation decken müssen, die wegen mangelhafter Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben entstanden sind. Unrechtmässige Vermögensvorteile und zu Unrecht bezogene Beiträge sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten.

Artikel 10 des Entwurfes regelt das Weisungsrecht. Wie schon heute gemäss *Artikel 14 a*, Absatz 2 Milchbeschluss, soll der Bund auch in Zukunft gegenüber der gemeinsamen Organisation ein umfassendes Weisungsrecht besitzen, soweit die Durchführung der Käsemarktordnung in Frage steht. Neu ist jedoch, dass nicht wie bisher unsere Behörde, sondern die von uns bezeichneten Departemente und Abteilungen zum Erlass von Weisungen zuständig sind. Dadurch soll einerseits eine einfachere Regelung als bisher geschaffen werden, indem das Verfahren vor unserer Behörde wegfällt. Andererseits wird es dadurch möglich, dass die gemeinsame Organisation, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, gegen diese Weisungen Beschwerde führen kann.

Nach *Artikel 10*, Absatz 2 des Entwurfes ist die gemeinsame Organisation ermächtigt, zur Erfüllung der an sie ergangenen Weisungen ihren Mitgliedern entsprechende Verpflichtungen aufzuerlegen. Diese Bestimmung entspricht dem heutigen *Artikel 14 a*, Absatz 3 des Milchbeschlusses. Damit soll erreicht werden, dass die gemeinsame Organisation ihren Mitgliedern im Zusammenhang mit den an sie ergangenen Weisungen auch dann Verpflichtungen auferlegen kann, wenn sie hiezu auf Grund ihrer privatrechtlichen Abmachungen nicht zuständig wäre.

Die *Artikel 11 bis 13* des Entwurfes handeln vom Rechtsschutz. Dabei finden grundsätzlich auf die Verwaltungsrechtspflege die Bestimmungen über die Organisation der Bundesrechtspflege und über das Verwaltungsverfahren Anwendung (*Art. 13* des Entwurfes).

Aus der Natur gewisser Entscheide der gemeinsamen Organisation ergibt sich aber, dass deren Beurteilung durch die Bundesverwaltung und das Bundesgericht nicht zweckmässig ist. Die Unmöglichkeit des Weiterzuges an die traditionellen Instanzen ergibt sich einerseits aus der Dringlichkeit der Entscheide und andererseits aus ihrer rein technischen Natur. Wir sehen deshalb in *Artikel 11*, Absatz 1 des Entwurfes vor, dass Beschwerden betreffend die Warenzuteilung von einer besonderen Rekurskommission endgültig zu beurteilen sind. Es handelt sich dabei um Beschwerden, die sich auf bestimmte Käsepartien beziehen, über deren weiteres Schicksal so rasch wie möglich entschieden werden sollte, da der Käse bekanntlich nicht unbeschränkt haltbar ist, und zudem für die fragliche Partie möglicherweise bereits ein Käufer im In- oder Ausland auf Lieferung drängt. Dazu kommt, dass es sich um vorwiegend technische Fragen, wie zum Beispiel die Qualität der zuteilten Ware, handelt, die am besten durch Experten entschieden werden. Aus diesem Grunde rechtfertigt sich die Einsetzung einer besonderen Rekursinstanz. Zudem soll die Beschwerdefrist auf 10 Tage beschränkt werden, und die Rekursinstanz soll endgültig entscheiden.

Um trotz der technischen Natur und der zeitlichen Dringlichkeit der Beschwerden einen bestmöglichen Rechtsschutz zu sichern, sieht *Artikel 11*, Absatz 2

des Entwurfes vor, dass die 3 Mitglieder der Rekurskommission von der gemeinsamen Organisation unabhängig sein müssen. Ursprünglich war vorgesehen, dass die gemeinsame Organisation diese Rekurskommission zu wählen habe, wobei die Wahl durch uns zu genehmigen gewesen wäre. Demgegenüber wurde eingewendet, es gehe nicht an, dass die Rekursinstanz von den Beteiligten selbst ernannt werde, dies umsoweniger, als die Rekurskommission endgültig zu entscheiden habe. In Berücksichtigung dieses Einwandes sehen wir nun vor, dass die Rekurskommission von uns, nach Anhören der gemeinsamen Organisation, zu wählen ist (Art. 11, Abs. 2 des Entwurfes). Auf das Verfahren vor der Rekurskommission finden im übrigen die Verfahrensgrundsätze des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren Anwendung (Art. 11, Abs. 3 des Entwurfes).

Eine weitere Ausnahme vom ordentlichen Beschwerdeweg sieht der Entwurf in Artikel 11, Absatz 4 für Fragen der Klassierung und Taxierung des Käses vor. Es handelt sich dabei um die Einstufung der Käse in die drei Qualitätsklassen (Klassierung) und die Beurteilung der Prima-Qualität nach Punkten (Taxierung). Dabei geht es um subtilste fachtechnische Entscheidungen, die eine jahrelange Praxis voraussetzen und ebenfalls dringlicher Natur sind. Diese Verfügungen der gemeinsamen Organisation sollen deshalb an eine endgültig urteilende Rekurskommission weitergezogen werden können, welche ebenfalls von uns, nach Anhören der gemeinsamen Organisation, ernannt wird.

Immer wieder ist von der gemeinsamen Organisation die Meinung vertreten worden, sie verfüge gegenüber den Entscheiden der Bundesstellen über keinen genügenden Rechtsschutz. Diesem Einwand kann auf Grund der Bestimmungen über die Legitimation zur Beschwerdeführung in den revidierten Bundesgesetzen über die Organisation der Bundesrechtspflege und über das Verwaltungsverfahren Rechnung getragen werden. Bei Streitigkeiten zwischen der gemeinsamen Organisation und dem Bund im Zusammenhang mit der Deckung der bei der Käseverwertung entstehenden Verluste soll neu das Bundesgericht als einzige Instanz auf verwaltungsrechtliche Klage hin urteilen (Art. 12 des Entwurfes). Die Fälle, bei denen die Interessen der gemeinsamen Organisation einerseits und des Bundes andererseits am ehesten divergieren, sollen somit der Rechtssprechung des Bundesgerichtes unterstellt werden.

Artikel 14 bis 16 des Entwurfes enthalten die Strafbestimmungen.

Nach *Artikel 17* des Entwurfes finden für den Vollzug des Gesetzes die einschlägigen Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, des Milchbeschlusses und des jeweils geltenden Milchwirtschaftsbeschlusses Anwendung.

Nach *Artikel 18* des Entwurfes sind wir mit dem Vollzug beauftragt. In Absatz 2 dieses Artikels wird festgestellt, welche Beschlüsse der gemeinsamen Organisation zur Wahrung der öffentlichen Interessen der Genehmigung durch unsere Behörde bedürfen. Wie bereits früher erwähnt, handelt es sich dabei um Fragen, deren Regelung für den Erfolg der neuen Käsemarktordnung von ausschlaggebender Bedeutung ist. Zudem können wir gemäss Absatz 3 weitere Geschäfte

von grundlegender Bedeutung der Genehmigungspflicht unterstellen. Sollten uns innert nützlicher Frist durch die gemeinsame Organisation keine Ausführungsvorschriften unterbreitet werden, die wir unter Wahrung der öffentlichen Interessen genehmigen könnten, sollen wir befugt sein, die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderliche Ordnung durch Erlass einer vorläufigen, generellen Weisung selbst zu treffen, respektive ergänzende oder von den Bestimmungen der gemeinsamen Organisation abweichende Vorschriften anzuordnen.

Nach *Artikel 19* bestimmen wir den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

M. Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf die Artikel 31^{bis}, Absatz 3, Buchstabe *b*, 32, 64^{bis} und 114^{bis} der Bundesverfassung. Artikel 31^{bis}, Absatz 3, Buchstabe *b* gibt dem Bunde das Recht, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft zu erlassen. Artikel 32 bildet die Grundlage, um die zuständigen Organisationen der Wirtschaft beim Vollzug des Gesetzes heranziehen zu können. Nach Artikel 64^{bis} ist der Bund zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechtes befugt. Schliesslich bildet Artikel 114^{bis} die Rechtsgrundlage für Artikel 13 des Gesetzesentwurfes, wonach das Bundesgericht als einzige Instanz über Streitigkeiten zwischen der gemeinsamen Organisation und dem Bund im Zusammenhang mit der Deckung der bei der Käseverwertung entstehenden Verluste urteilt.

N. Die Empfehlungen der Beratenden Kommission

Die Beratende Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes trat erst kurz vor Abschluss der Arbeiten zu dieser Vorlage zusammen und äusserte sich daher, im Gegensatz zu den Kantonen und Wirtschaftsorganisationen, zu einem Gesetzesentwurf, der vom nunmehr vorliegenden nur unwesentlich abweicht.

Die Bemerkungen dieser Kommission konzentrierten sich hauptsächlich auf die Fragen der Warenzuteilung (Art. 5 des Entwurfes) und der Vermarktung (Art. 6 des Entwurfes) und können wie folgt zusammengefasst werden.

Bezüglich der Formulierung von Artikel 5, Absatz 1 wird namentlich von seiten der Produzenten mehrheitlich empfohlen, die Bestimmung fallenzulassen, wonach die von der gemeinsamen Organisation aufzustellenden Voraussetzungen für die Warenzuteilung die Entwicklung der Mitgliedfirmen nicht hemmen dürfen. Der Käse soll primär zu möglichst kostendeckenden Preisen vermarktet werden; erst subsidiär kann auf die Entwicklung der Mitgliedfirmen Rücksicht genommen werden. Diesem zweiten Erfordernis ist nicht im Gesetz, sondern in den Ausführungsvorschriften Rechnung zu tragen.

Die Mehrheit der Kommission, einschliesslich die Produzentenvertreter, erachtet die in Artikel 6 dem Präsidenten und der Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation übertragene Verantwortung, nach Anhören der Beteiligten

und im Rahmen der Zielsetzung der Käsemarktordnung die Grundsätze der Vermarktung aufzustellen, als zu weitgehend. Diese entscheidenden Fragen gehören nach ihrer Meinung in den Kompetenzbereich des Verwaltungsrates. Die ebenfalls in diesem Artikel des Entwurfes vorgeschlagene Ermächtigung des Präsidenten und der Geschäftsleitung, die Abgabepreise an die Mitgliedfirmen zu bestimmen, bleibt indessen unbestritten.

Schliesslich befürworten verschiedene Kommissionsmitglieder, bereits im Gesetz festzulegen, dass die Weiterverkaufspreise im Inland lediglich in Form von Höchstpreisen vorgeschrieben werden können, so dass das heutige Festpreissystem praktisch aufgehoben wird.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Käsevermarktung (Käsemarktordnung).

Ferner stellen wir Ihnen den Antrag, das Postulat des Nationalrates Nr. 8714 vom 17. Dezember 1963 (Postulat Vontobel) abzuschreiben.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 1. Mai 1968.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz über die Käsevermarktung (Käsemarktordnung)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 31^{bis}, 32, 64^{bis} und 114^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

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 Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Käse;
- b.* zur Erhaltung und Steigerung des Absatzes im In- und Ausland zu Preisen, die nach Möglichkeit Gewähr bieten für eine Verwertung entsprechend dem vom Bundesrat festgesetzten Milchgrundpreis (Art. 4 des Beschlusses der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss) vom 29. September 1953¹⁾);
- c.* zur Qualitätsförderung;
- d.* zur Förderung der Herstellung und des Absatzes von Spezialitäten der Alp- wirtschaft.

² Zur Erfüllung der in Absatz 1 übertragenen Aufgaben schaffen 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.

³ Soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, wird die nähere Ausgestaltung der Käsemarktordnung und der gemeinsamen Organisation den Beteiligten überlassen.

¹⁾ AS 1953, 1109 ff.

II. Besondere Bestimmungen

Art. 2

1. Mitgliedschaft

¹ Um der gemeinsamen Organisation angehören zu können, haben die Firmen des Käsegrosshandels (Mitgliedfirmen) bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen; diese werden im einzelnen von der gemeinsamen Organisation aufgestellt und müssen im Hinblick auf die in Artikel 1 umschriebene Zielsetzung sachlich gerechtfertigt sein, sowie rationell und sachgemäss geführten Firmen die Mitgliedschaft ermöglichen. Sämtliche Mitgliedfirmen sind gleich zu behandeln.

² Bei Erfüllung der Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch auf die Mitgliedschaft.

Art. 3

2. Ablieferungspflicht, Finanzierung und Steuerbefreiung

¹ Der Bundesrat bestimmt die Käsesorten, welche an die gemeinsame Organisation abzuliefern und von dieser zur Verwertung zu übernehmen sind.

² Der Bund übernimmt den ungedeckten Aufwand, welcher der gemeinsamen Organisation bei der Verwertung dieser Käse entsteht. Er kann ihr Vorüsse im Rahmen der zu erwartenden Verluste gewähren sowie einen angemessenen Betriebskredit einräumen.

³ Im ungedeckten Aufwand sind die Verwaltungskosten sowie eine angemessene Verzinsung des Gesellschaftskapitals der gemeinsamen Organisation inbegriffen.

⁴ Die gemeinsame Organisation ist von den Steuern auf ihrem Kapital und allfälligen Reinerträgen befreit. Die von ihr ausgegebenen Aktien unterliegen nicht der eidgenössischen Emissionsabgabe.

Art. 4

3. Übernahmepreise

Der Bundesrat setzt nach Anhören der gemeinsamen Organisation die Übernahmepreise der Sorten im Sinne von Artikel 3, Absatz 1 selbst fest oder überträgt diese Befugnis der gemeinsamen Organisation.

Art. 5

4. Warenteilung

¹ Die gemeinsame Organisation teilt die Ware den einzelnen Mitgliedfirmen auf Grund ihrer Zuteilungsanträge einerseits und der jeweils vorhandenen Ware andererseits zu. Sie kann die Zuteilung im Rahmen der zweckmässigen Erfüllung ihres Auftrages im Sinne von Artikel 1 an Voraussetzungen knüpfen, welche jedoch sachlich gerechtfertigt sein müssen und die Entwicklung der Mitgliedfirmen nicht hemmen dürfen.

² Nach einer von der gemeinsamen Organisation zu bestimmenden Frist nach der Übernahme der zugeteilten Ware geht das Eigentum von der gemeinsamen Organisation auf die Mitgliedfirma über. Für Wertverminderungen, die von der Mitgliedfirma während dieser Frist verschuldet werden, ist sie gegenüber der gemeinsamen Organisation schadenersatzpflichtig.

³ Hat die gemeinsame Organisation vor Ablauf der in Absatz 2 genannten Frist Bedarf an Ware und weigert sich die Mitgliedfirma, ihr diese zur Verfügung zu stellen, geht das Eigentum bereits im Zeitpunkt der Weigerung auf die Mitgliedfirma über.

⁴ Sofern das Angebot die Nachfrage übersteigt, ist die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation ermächtigt, überschüssige Käsemengen den Mitgliedfirmen zuzuteilen oder selber zu vermarkten.

Art. 6

5. Vermarktung

Der Präsident und die Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation stellen, nach Anhören der Beteiligten, im Rahmen der Zielsetzung der Käsemarktordnung die Grundsätze der Vermarktung auf; sie bestimmen insbesondere die Abgabepreise an die Mitgliedfirmen.

Art. 7

6. Käseausfuhr

Der Bundesrat kann die Ausfuhr von Käse einer Bewilligungspflicht unterstellen. Er bestimmt die Voraussetzungen, unter denen die Bewilligung zu erteilen ist.

III. Stellung der Vertreter des Bundes bei der gemeinsamen Organisation

Art. 8

¹ Die Vertreter des Bundesrates, die gemäss Artikel 35, Absatz 4 des Milchbeschlusses eine fortlaufende Kontrolle auszuüben und ihn zu unterrichten haben, sind berechtigt, gegen Verfügungen, welche die gemeinsame Organisation im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben erlässt, Einspruch zu erheben, wenn diese der in Artikel 1 umschriebenen Zielsetzung widersprechen.

² Verfügungen der gemeinsamen Organisation, gegen welche Einspruch erhoben wurde, sind für den Bund und Dritte nicht verbindlich.

³ Sofern keine Verständigung gefunden werden kann, hat die gemäss Artikel 10 bezeichnete Bundesstelle innert einem Monat seit dem Einspruch eine Weisung zu erlassen, welche an die Stelle der Verfügungen der gemeinsamen Organisation tritt. Unterbleibt die Weisung innert der genannten Frist, gilt der Einspruch als zurückgezogen.

IV. Kürzung oder Verweigerung von Bundesbeiträgen

Art. 9

¹ Wenn die gemeinsame Organisation die ihr übertragenen Aufgaben nicht richtig erfüllt, kann der Bund seinen Beitrag an den ungedeckten Aufwand der Käseverwertung kürzen oder verweigern, es sei denn, die gemeinsame Organisation treffe kein Verschulden.

² Unrechtmässige Vermögensvorteile und zu Unrecht bezogene Beiträge sind unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten.

V. Weisungsrecht

Art. 10

¹ Die vom Bundesrat bezeichneten Departemente und Abteilungen können der gemeinsamen Organisation für den Vollzug der ihr in Artikel 1 übertragenen Aufgaben entsprechende Weisungen erteilen.

² Die gemeinsame Organisation ist ermächtigt, zur Erfüllung der an sie ergangenen Weisungen ihren Mitgliedern entsprechende Verpflichtungen aufzuerlegen.

VI. Rechtsschutz

Art. 11

1. Rekurskommissionen

¹ Verfügungen der gemeinsamen Organisation betreffend die Warenzuteilung (Art. 5) können binnen 10 Tagen an eine Rekurskommission weitergezogen werden, die endgültig entscheidet.

² Der Bundesrat ernennt, nach Anhören der gemeinsamen Organisation, die Rekurskommission. Sie besteht aus 3 Mitgliedern, die von der gemeinsamen Organisation unabhängig sein müssen.

³ Auf das Verfahren vor der Rekurskommission finden im übrigen die Verfahrensgrundsätze des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren Anwendung.

⁴ Verfügungen der gemeinsamen Organisation betreffend die Überprüfung der Klassierung der ablieferungspflichtigen Käse und betreffend die Taxierung können an eine endgültig urteilende Rekurskommission weitergezogen werden, welche ebenfalls vom Bundesrat, nach Anhören der gemeinsamen Organisation, ernannt wird.

Art. 12

2. Zuständigkeit des Bundesgerichtes bei Streitigkeiten aus der Verlustdeckung

Streitigkeiten zwischen der gemeinsamen Organisation und dem Bund über die Deckung der bei der Käseverwertung entstehenden Verluste beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz auf verwaltungsrechtliche Klage.

Art. 13

3. Übriger Rechtsschutz

Die übrige Verwaltungsrechtspflege richtet sich nach den Bestimmungen über die Organisation der Bundesrechtspflege und über das Verwaltungsverfahren.

VII. Strafbestimmungen

Art. 14

1. Im allgemeinen

¹ Mit Busse bis zu 1000 Franken wird, sofern nicht eine schwerere strafbare Handlung vorliegt, bestraft:

wer vorsätzlich diesem Gesetz oder den dazugehörenden Ausführungsvorschriften, soweit sie vom Bundesrat erlassen oder gemäss Artikel 18, Absatz 2 genehmigt wurden, zuwiderhandelt;

wer vorsätzlich einer gestützt auf Artikel 10, Absatz 1 seitens der Bundesverwaltung ergangenen Weisung zuwiderhandelt;

wer vorsätzlich eine ihm gestützt auf Artikel 10, Absatz 2 dieses Gesetzes oder Artikel 35, Absatz 2 des Milchbeschlusses seitens der gemeinsamen Organisation auferlegte Verpflichtung nicht erfüllt;

wer vorsätzlich Käse der nach Artikel 3 bestimmten Sorten unter Missachtung der vom Bund erlassenen oder vom Bundesrat gemäss Artikel 18, Absatz 2 genehmigten Vorschriften nicht abliefern oder sonst in Verkehr bringt.

² Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 300 Franken.

³ Wer vorsätzlich in einem Beitragsverfahren unwahre oder täuschende Angaben macht, wird, sofern nicht eine schwerere strafbare Handlung vorliegt, mit Haft oder mit Busse bis zu 1000 Franken bestraft. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 300 Franken.

⁴ Die Artikel 113 und 114 des Landwirtschaftsgesetzes sind anwendbar.

Art. 15

2. Widerhandlungen von juristischen Personen, Gesellschaften und
Einzelfirmen

¹ Werden die Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer Mithaftung der juristischen Person, der Gesellschaft oder des Inhabers der Einzelfirma für Bussen und Kosten, sofern die verantwortliche Geschäftsleitung nicht nachweist, dass sie alle erforderliche Sorgfalt angewendet hat, um die Einhaltung der Vorschriften durch die genannten Personen zu bewirken.

² Die Mithaftenden haben die gleichen Parteirechte wie die Angeschuldigten.

³ Eine Nebenstrafe gemäss Artikel 114 des Landwirtschaftsgesetzes trifft die juristische Person, die Gesellschaft, die Einzelfirma oder die Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Art. 16

3. Strafverfolgung

Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

VIII. Vollzugs- und Schlussbestimmungen

Art. 17

1. Anwendbarkeit anderer Vorschriften

Für den Vollzug dieses Gesetzes finden die einschlägigen Bestimmungen folgender anderer Erlasse des Bundes sinngemäss Anwendung:

- a. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren;
- b. des Milchbeschlusses (Art. 32, Abs. 2 bis 4, Art. 33, 35 und 44);
- c. des jeweils geltenden Milchwirtschaftsbeschlusses.

Art. 18

2. Vollzug

¹ Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt.

² Der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen:

- a. die Statuten beziehungsweise der Gesellschaftsvertrag der gemeinsamen Organisation;
- b. die Ausführungsvorschriften der gemeinsamen Organisation über Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft (Art. 2) sowie über die Warenteilung (Art. 5);
- c. die Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung der gemeinsamen Organisation;

³ Der Bundesrat kann weitere Geschäfte von grundlegender Bedeutung der Genehmigungspflicht unterstellen.

⁴ Nötigenfalls ist der Bundesrat befugt, die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderliche Ordnung durch Erlass einer vorläufigen, ergänzenden oder abweichenden generellen Weisung selbst zu treffen.

Art. 19

3. Inkrafttreten

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

² Die früheren Bestimmungen bleiben auf die während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen weiterhin anwendbar.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision der Käsemarktordnung (Vom 1. Mai 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9949
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.05.1968
Date	
Data	
Seite	1025-1096
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 994

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.