

**Botschaft
über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988
und des Milchbeschlusses**

vom 21. April 1993

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft die Entwürfe zu einer Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 und des Milchbeschlusses mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, das folgende Postulat abzuschreiben:

1988 P zu 86.036 Übertragung von Milchkontingenten
(S 30. 11. 88, Postulat der Kommission)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. April 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ogi

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Im ersten Teil der Botschaft werden mehrere Änderungen des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 (MWB 1988) vorgeschlagen, wobei der Hauptgrund für die Revision darin besteht, die Übertragung von Milchkontingenten durch Verkauf und Vermietung zu ermöglichen, einen besseren Ausgleich der saisonalen Schwankungen der Milcheinlieferungen zu garantieren und die Kompetenz zu schaffen, den Milchgehalt bei der Milchkontingentierung zu berücksichtigen.

Das Parlament hat es bekanntlich 1988 als verfrüht betrachtet, die Rechtsgrundlage für eine Kontingentsübertragung bereits zu Beginn in den MWB 1988 aufzunehmen. Mit einem vom Ständerat angenommenen Postulat seiner zuständigen Kommission wurde jedoch der Bundesrat ersucht, diese Frage weiter zu prüfen und hernach eine Vernehmlassung durchzuführen. Diese Prüfung hat in der Zwischenzeit stattgefunden. In der Botschaft wird die vorgeschlagene Übertragung von Kontingenten – deren Einführung im Interesse einer grösseren Flexibilität dringend notwendig ist – ausführlich kommentiert. Durch die Abschöpfung eines Teils der übertragenen Kontingente wird das Globalkontingent etwas gekürzt (Art. 2a und 2b).

Nach Artikel 27a der Tal-Kontingentierungsverordnung erfahren Produzenten, die ihr Kontingent in einem Milchjahr um mehr als 1000 kg überschreiten, im nächsten Jahr eine Kontingentskürzung. Die Möglichkeit für eine solche Massnahme soll nun auch ganz ausdrücklich im MWB 1988 verankert werden (Art. 2 Abs. 3 Bst. g).

Nach Artikel 5 Absatz 2 MWB 1988 beträgt die generelle Abgabe der Milchproduzenten 4 Rappen je Kilo Verkehrsmilch (ohne die Freimenge). In ausserordentlichen Fällen – z. B. im Rahmen von Sparmassnahmen – sollte der Bundesrat in dessen ermächtigt sein, anstelle einer Grundpreissenkung vorübergehend eine Erhöhung der generellen Abgabe bis auf 10 Rappen vorzunehmen (Art. 5 Abs. 2^{bis}).

Es gilt sodann, durch die Erhebung einer Abgabe je Kilo Verkehrsmilch in den milchstarken Monaten und die Ausrichtung einer Zulage in den milchschwachen Monaten die Produzenten längerfristig zu einer ausgeglicheneren Versorgung des Marktes anzuhalten. Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) hat denn auch an seiner Delegiertenversammlung vom Herbst 1992 – im Sinne einer Selbsthilfemassnahme – einen entsprechenden Beschluss gefasst. Im vorgeschlagenen Artikel 5a ist dieser saisonale Ausgleich als Selbsthilfemassnahme des ZVSM konzipiert. Sollte der ZVSM wider Erwarten einmal auf seinen Beschluss zurückkommen, ist der Bundesrat ermächtigt, nötigenfalls selber eine derartige Massnahme anzuordnen.

Im weiteren müssen die Aufgaben des milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienstes an das neue Lebensmittelgesetz und (insbesondere im Hinblick auf unseren Käseexport) an die Milchhygiene-Richtlinie der EG angepasst werden (Art. 18).

Artikel 19 (Gehaltsbezahlung) muss ebenfalls geändert werden. Es wäre nicht zweckmässig, eine generelle Gehaltsbezahlung einzuführen, da sonst (bei Bezahlung nach dem Fettgehalt) vor allem der Fettgehalt der Milch deutlich ansteigen würde. Es ist ohnehin damit zu rechnen, dass die Gehaltsbezahlung zunehmend auf vertraglicher Basis geregelt wird; auf diese Weise kann den unterschiedlichen Verhältnissen besser Rechnung getragen werden. Notwendig sind jedoch gewisse allgemeinverbindliche Rahmenbestimmungen, die vom ZVSM auszuarbeiten sind und zum Ziele haben, eine allgemeine Erhöhung des Fettgehaltes der Milch und damit der Butterproduktion möglichst zu verhindern. Nötigenfalls soll zudem der Bundesrat befugt sein, die Gesamtmilchmenge oder die Einzelkontingente der Entwicklung der Gehaltswerte anzupassen oder sogar eine eigentliche Gehaltskontingentierung einzuführen.

Ferner wird beantragt, den ZVSM und die Milchverbände für gewisse öffentlich-rechtliche Leistungen administrativer Art, wie z. B. die Durchführung der Milchkontingentierung und das Inspektoratswesen, angemessen entschädigen zu können.

Schliesslich sollen bei dieser Gelegenheit im MWB 1988 noch einige andere Änderungen und Ergänzungen vorgenommen werden.

Im zweiten Teil der Botschaft werden verschiedene Anpassungen des Milchbeschlusses vorgeschlagen:

Vorerst muss die gesetzliche Grundlage für die Qualitätsbezahlung und die Qualitätsförderung in den Artikeln 2 und 3 den heutigen Erfordernissen angepasst werden. Die grundlegenden Vorschriften sind nicht mehr durch den ZVSM, sondern auf Verordnungsstufe durch die Bundesbehörden zu erlassen.

Sodann geht es darum, der Entwicklung im Bereich der Milchablieferung (Hofabfuhr) Rechnung zu tragen und den direkten Verkauf von Milch und Milchprodukten (insbesondere aus biologischem Landbau) ab Hof besser zu ermöglichen. Die Zuständigkeit für erstinstanzliche Verfügungen in Sachen Milchablieferung soll ein und derselben Stelle, d. h. dem ZVSM übertragen werden. Es ist auch notwendig, den seit 1954 unveränderten Abzug für die Benützung der Sammelstelle durch nicht organisierte Milchproduzenten zu erhöhen (Art. 5 und 6; Streichung der Art. 7–9).

Im weiteren wird die Streichung verschiedener überholter, unzweckmässiger oder nicht mehr durchsetzbarer Bestimmungen beantragt: Bewilligungspflicht für den Verkauf von Offenmilch und die Hauszustellung von pasteurisierter und uperisierter Milch, Bezugsvorschriften für pasteurisierte und uperisierte Milch, Möglichkeit der Festsetzung von Mindestpreisen für pasteurisierte und uperisierte Milch, Bewilligungspflicht für neue Anlagen für die Herstellung und Abfüllung derartiger Milch (Aufhebung der Art. 21, 21^{bis} und 22). Die Bestimmungen des Artikels 24 über die Hauszustellung von Konsummilch nach Quartieren sollen ebenfalls gestrichen werden.

Ferner ist zwecks Entlastung des Parlamentes die Vorschrift aufzuheben, wonach eine allfällige ausserordentliche Erhöhung der Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm sowie eine Neufestsetzung der Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten bzw. auf Kondensmilch der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden müssen.

Schliesslich wird noch die Anpassung einzelner weiterer Bestimmungen vorgeschlagen.

Es wird beantragt, die vorstehend genannten vordringlichen Änderungen des MWB 1988 und des Milchbeschlusses möglichst rasch vorzunehmen, damit sie auf den 1. Mai 1994 in Kraft treten können. In einem zweiten Schritt soll anschliessend eine Totalrevision der milchwirtschaftlichen Gesetzgebung erfolgen.

Botschaft

1 Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 (MWB 1988)

11 Allgemeiner Teil

111 Ausgangslage

Über die Hälfte des Endrohertrages der Landwirtschaft stammt aus der Rindvieh- und Milchwirtschaft. Die Zukunft unserer Landwirtschaft wird in hohem Masse von der Entwicklung in diesen Sektoren abhängen. Insbesondere die Milchproduktion, die den agrarpolitischen Zielen (u. a. nachhaltige Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen, ökologische Pflege der Kulturlandschaft, dezentrale Besiedlung) am besten gerecht wird und geringere Kostennachteile aufweist, ist für die Landwirte von vitaler Bedeutung. Wir sind bereits seit Jahrzehnten fest auf den ausländischen Märkten etabliert, wo über ein Viertel unserer Verkehrsmilchproduktion abgesetzt wird. Für die Schweiz als Grasland sollte deshalb die heutige Milchproduktion erhalten bleiben. Dieses Ziel kann jedoch nur durch eine Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des ganzen Sektors und eine Reduktion der Differenz zum EG-Milchpreis erreicht werden (zusammen mit der Einführung der neuen Direktzahlungen). Dies setzt eine Revision der gesetzlichen Erlasse voraus.

In einem ersten Schritt sollten unverzüglich die folgenden wichtigsten Änderungen vorgenommen werden, damit sie auf den 1. Mai 1994 in Kraft treten können:

– Flexibilisierung der Milchkontingentierung

Es zeigt sich immer mehr, dass die seit Beginn der Milchkontingentierung angewendete administrative Zuteilung von Kontingenten an ihre Grenzen stösst. Mit der Ermöglichung der Übertragung von Kontingenten durch Verkauf oder Vermietung sollen die Produzenten in die Lage versetzt werden, sich den ändernden Verhältnissen anzupassen und die Produktionskosten zu senken. Durch die Abschöpfung eines Teils der übertragenen Kontingente wird zudem die gesamte Kontingentsmenge besser an die Nachfrage angepasst; eine administrative generelle Kontingentskürzung wäre viel zu starr und willkürlich.

– Ausgleich der saisonalen Schwankungen der Milcheinlieferungen

Die starken Schwankungen der Milcheinlieferungen zwischen Frühjahr und Herbst erlauben es nicht, alle Vermarktungsmöglichkeiten auszuschöpfen, und verteuern daher die Milchverwertung wesentlich, was sich auf die Milchrechnung entsprechend negativ auswirkt. Um diese Schwankungen besser auszugleichen, ist eine Erlösdifferenzierung zwischen Frühjahr und Herbst einzuführen, indem einerseits in den produktionsstarken Monaten eine Abgabe erhoben und andererseits in den produktionssschwachen Monaten eine Zulage ausgerichtet wird (mit Ausnahmen für Bergregionen). Der ZVSM hat an seiner Delegiertenversammlung vom Oktober 1992 – im Sinne einer Selbsthilfemassnahme – auf den 1. April 1993 bereits eine derartige Regelung beschlossen.

– Milchwirtschaftlicher Kontroll- und Beratungsdienst

Anpassung an das neue Lebensmittelgesetz und die auch in der Schweiz umzusetzende Milchhygiene-Richtlinie der EG.

– Berücksichtigung des Milchgehaltes bei der Milchkontingentierung

Der andauernde Anstieg des Milchfettgehaltes führt zu zusätzlichen Buttermengen mit entsprechend wachsender Belastung der Milchrechnung. Es ist deshalb dringend notwendig, die Entwicklung des Fettgehaltes in den Griff zu bekommen. Der ZVSM soll ermächtigt werden, für die auf privatrechtlicher Basis eingeführten Gehaltsbezahlungssysteme allgemeinverbindliche Rahmenbedingungen festzulegen, damit eine weitere allgemeine Erhöhung des Fettgehaltes der Milch und damit der Butterproduktion nach Möglichkeit verhindert wird. Für den Fall, dass diese Massnahmen zu wenig wirksam sind, muss uns im weiteren die Kompetenz erteilt werden, die gesamte Kontingentsmenge oder die Einzelkontingente an die Gehaltsentwicklung anzupassen oder sogar eine eigentliche Fettgehaltskontingentierung einzuführen.

Wir halten an dieser Stelle ausdrücklich fest, dass in einem zweiten Schritt, nach der Behandlung dieser Vorlage, eine grundlegende Totalrevision der gesamten milchwirtschaftlichen Gesetzgebung vorzunehmen ist, wie wir dies im 7. Landwirtschaftsbericht dargelegt haben und wie dies im Vernehmlassungsverfahren zur vorliegenden Vorlage von verschiedenen Kreisen verlangt worden ist.

Im Vordergrund steht hierbei die folgende Umgestaltung des bestehenden Systems:

- Übergang vom Grundpreis- zu einem Richtpreissystem. Der (tiefere) Richtpreis würde sich nach dem Markt und nach ausserwirtschaftlichen Gesichtspunkten richten; die Einkommensminderung müsste mindestens teilweise durch Direktzahlungen an die Landwirte abgegolten werden.
- Damit der Markterlös nicht zu stark unter den Richtpreis fällt und um das Einkommen der Landwirte zu stützen, wäre für einige wenige lagerfähige Produkte (Butter, Magermilchpulver, Hartkäse) ein Interventionspreis festzulegen, zu dem ein Verarbeiter dem Bund bzw. der staatlichen Interventionsstelle diese Ware verkaufen könnte. Diese Interventionsregelung wäre so auszugestalten, dass es auf längere Sicht wirtschaftlich nicht interessant ist, für die Intervention zu produzieren.
- Flexibilisierung der Ablieferungs- und Abnahmepflicht. Der Milchproduzent könnte seine Milch grundsätzlich dem meistbietenden Verarbeiter verkaufen (unter Beachtung einer minimalen Vertragsdauer). Die Milch sollte von selbst in die Kanäle mit der besten Verwertung fließen. Finanzielle Anreize des Staates zur Erreichung bestimmter agrarpolitischer Anliegen wären allerdings nach wie vor notwendig (z.B. Siloverbotsentschädigungen).

Diese Totalrevision der milchwirtschaftlichen Gesetzgebung wird notgedrungen längere Zeit in Anspruch nehmen. Die von uns mit dieser Botschaft beantragten vordringlichen Massnahmen sollten aber wie erwähnt möglichst rasch, d.h. auf den 1. Mai 1994, in Kraft gesetzt und deshalb – um dies nochmals mit aller

Deutlichkeit festzuhalten – nicht erst im Rahmen der Gesamtrevision behandelt werden.

112 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Schreiben vom 13. Mai 1992 schickte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einen Bericht des Bundesamtes für Landwirtschaft zur Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 in die Vernehmlassung. Dem Bericht war ein Entwurf zu einer entsprechenden Beschlussesänderung beigelegt, der u. a. die genannten wesentlichen, in einem ersten Schritt zu realisierenden Vorschläge enthielt. Dieser Vorentwurf wich vom vorliegenden Beschlussesentwurf materiell nicht stark ab, so dass an dieser Stelle auf eine Wiedergabe des Inhaltes verzichtet werden kann. Zu erwähnen ist lediglich, dass der Artikel 2a des Vorentwurfs (Übertragung von Kontingenten durch Verkauf) viel einschränkender und detaillierter formuliert war und die Möglichkeit der direkten Übertragung zwischen Produzenten nicht vorsah. Der Vorentwurf enthielt auch noch keine Rechtsgrundlage zur vorübergehenden Erhöhung der generellen Abgabe der Milchproduzenten und zur finanziellen Abgeltung von administrativen Leistungen des ZVSM im Zusammenhang insbesondere mit der Durchführung der Milchkontingentierung.

112.1 Die Stellungnahmen der Kantone, Parteien und Organisationen

112.11 Übertragung von Kontingenten durch Verkauf (Art. 2a) oder Vermietung (Art. 2b)

Art. 2a (Verkauf)

Allgemein

Die grosse Mehrheit begrüsst grundsätzlich diese Flexibilisierung. Abgelehnt wird der Vorschlag von den beiden Kantonen Schwyz und Zug sowie von der Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB), der Union des producteurs suisses, vom Innerschweizerischen Bauernbund, den Schweizerischen Mittelmolkereien, der Konsumenten-Arbeits-Gruppe für tier- und umweltfreundliche Nutztierhaltung (KAG), vom WWF und der Grünen Partei der Schweiz, aber auch von der Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels (VSIG) und von Denner; der VSIG fordert eine echte Deregulierung.

Von verschiedenen Kantonen und Parteien sowie den meisten landwirtschaftlichen Organisationen wird – bei grundsätzlicher Zustimmung – die zu hohe Reglungsdichte kritisiert; überhaupt seien im Gesetz zu viele Details geregelt. In mehreren Stellungnahmen wird eine liberalere Lösung, d.h. ein freier Handel, gefordert (u. a. plädiert auch der Schweizerische Bauernverband (SBV) für einen freien Handel zwischen Produzenten). Die Sozialdemokratische Partei (SP) verlangt demgegenüber eine restriktive Handhabung. Für den Landesring der Unabhängigen (LdU), den Migros-Genossenschafts-Bund (MGB) und die Coop Schweiz stellt der Vorschlag nur eine Übergangslösung zu mehr Markt dar; wei-

tere Deregulierungen seien notwendig. Auch für den Schweizerischen Gewerbeverband wäre es an der Zeit, das ganze System grundsätzlich zu überprüfen.

Regionalisierung der Kontingentsübertragung; 2 Märkte

Die Kantone sind mit der vorgeschlagenen Regionalisierung einverstanden, wobei vereinzelt als Region ein grösseres Gebiet als der Milchverband bzw. zwei oder mehrere Milchverbände gewünscht werden. Ein Kanton will als Region das Kantonsgebiet und ein anderer das Gebiet der Milchgenossenschaft bezeichnen. Die Mehrheit der Kantone stimmt ausdrücklich oder stillschweigend der Schaffung von zwei Märkten (Tal/Berg) zu; vier Kantone wünschen nur einen Markt (Gleichbehandlung Tal/Berg). Eine Partei (LdU) verlangt die Aufteilung der Märkte nach den bestehenden landwirtschaftlichen Zonen. Nach der Liberalen Partei der Schweiz (LPS) sollte es möglich sein, dass die Region ein grösseres Gebiet umfasst als jenes des Milchverbandes. Verschiedene – auch landwirtschaftliche – Organisationen treten für grössere Regionen ein oder möchten die Übertragungsmöglichkeit sogar auf die ganze Schweiz ausdehnen (einzig mit Tal/Berg-Differenzierung). Der SBV ist mit der Schaffung von zwei Märkten nur einverstanden, wenn diese abgeschlossene Systeme bilden. Der Schweizerische Milchkäuferverband (SMKV) schlägt vier Märkte vor (Tal- und Berggebiet, je mit und ohne Verarbeitung der Milch zu exportfähigem Käse). Die Coop Schweiz möchte die Aufteilung der Märkte nach den folgenden Kriterien vornehmen: Ackerbauzone im Talgebiet; Milchzone im Talgebiet; Hügelzone; Bergzonen.

Einschränkungen

Hierzu werden verschiedene Vorschläge gemacht. In einer recht grossen Zahl von Stellungnahmen (auch von nicht-bäuerlichen Stellen) werden die vorgeschlagenen Einschränkungen als zu restriktiv bezeichnet (insbesondere beim Zukauf); das Kriterium der Produktionsintensität (Höchstmenge je ha) sollte genügen. Für den ZVSM muss die Limite für den Zukauf das jeweilige Durchschnittskontingent wesentlich übersteigen. In mehreren Vernehmlassungen wird ein besonderer Schutz der Käsereien als unnötig erachtet. Nach einer anderen Stellungnahme (FDP) ist hingegen auf Käsereien, die durch grosse Investitionen stark belastet sind, Rücksicht zu nehmen. Auch der ZVSM und der SMKV sehen ein Vorkaufsrecht innerhalb einer Käsereigenossenschaft als notwendig an.

Vollzug/Methode

Hier werden auch verschiedene Vorschläge unterbreitet. Wie erwähnt, treten der SBV, aber auch die Kantone Basel-Land und Waadt sowie die LPS für einen freien Handel zwischen den Produzenten ein.

Bezüglich der vorgeschlagenen Abschöpfung eines Teils der übertragenen Kontingentsmenge fordern vier Kantone die Kann-Formulierung; vier Kantone wollen die Abschöpfung auf maximal 10 Prozent begrenzen. Drei weitere Kantone sprechen sich für eine zweckgebundene Verwendung der abgeschöpften Menge aus (insbesondere für Zusatzkontingente). Von zwei Kantonen wird die Abschöpfung abgelehnt. Bei den Parteien verlangt der LdU eine Abschöpfung von mindestens 20 Prozent, während die LPS eine solche Massnahme ablehnt.

Unter den Organisationen wird insbesondere von Seiten der Berglandwirtschaft gefordert, dass die abgeschöpfte Menge in einen Pool (für Zusatzkontingente und Härtefälle) fließen solle. Der ZVSM und zwei weitere landwirtschaftliche Organisationen – aber auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins – postulieren eine Beschränkung der Abschöpfung auf maximal 10 Prozent. Coop Schweiz plädiert demgegenüber für eine fixe Abschöpfung von 20 Prozent. Andere landwirtschaftliche Organisationen wie der SBV und die Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande sowie der SMKV lehnen eine Abschöpfung ab.

Was die im Vernehmlassungsbericht dargestellten zwei Methoden betrifft (zur Ermittlung der Produzenten, die ein Kontingent erwerben können), sprechen sich sechs Kantone für die Anwendung der Methode 2 aus, während zwei für Methode 1 eintreten. Nach Methode 1 könnten jene Produzenten ein Kontingent erwerben, die einen Preis offerieren, der über dem Gleichgewichtspreis liegt. Die gewünschte Menge würde zum tiefer liegenden Gleichgewichtspreis erworben. Bei Methode 2 würde die gewünschte Menge umso stärker gekürzt, je mehr der offerierte Preis vom Gleichgewichtspreis nach unten und oben abweicht. Das Kontingent müsste zum offerierten Preis erworben werden. Zwei Kantone können sich weder mit der einen noch der anderen Methode anfreunden (kompliziert). Zwei Parteien (FDP und LPS) erachten die beiden Methoden ebenfalls als zu kompliziert. Der ZVSM und die Betriebsberatungszentralen votieren für die Methode 1. Auch der SMKV sieht diese Methode als durchführbar an – im Gegensatz zur Methode 2 –, wünscht allerdings die vorherige Abklärung der in Kanada bei diesem System festgestellten Mängel. Der Vorort, der Schweizerische Gewerbeverband, der MGB und die Coop Schweiz befürworten ebenfalls die Methode 1, während sich einige landwirtschaftliche Organisationen (u. a. die Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB und die Vereinigung der landw. Genossenschaftsverbände), aber auch die Kartellkommission, die Branchengruppierung der schweizerischen Lebensmittelfabrikanten, die SP und der Bund schweizerischer Frauenorganisationen für die Methode 2 aussprechen. Nach den landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden und der Kartellkommission sollte allerdings die Methode 2 dahingehend geändert werden, dass von den potentiellen Käufern nur diejenigen den Zuschlag erhalten, die zum Gleichgewichtspreis oder darüber kaufen wollen.

In mehreren Stellungnahmen (u. a. SAB, Gewerbeverband, SMKV, Lebensmittelfabrikanten, Grossverteiler) wird die Übertragung des Vollzugs an die Milchverbände abgelehnt. Als Durchführungsorgan sei der ZVSM bzw. das Bundesamt für Landwirtschaft vorzusehen.

Art. 2b (Vermietung)

Zu diesem Vorschlag werden – wenn überhaupt – weitgehend die gleichen Bemerkungen angebracht wie zu Artikel 2a. Im speziellen ist folgendes festzuhalten:

Die Kontingentsübertragung durch Vermietung wird von zwei Kantonen (NW, SH: die Betriebszweiggemeinschaft bietet die gleichen Möglichkeiten) und der Grünen Partei der Schweiz abgelehnt. Bei den Organisationen wird dieser Vorschlag von der VKMB, der Union des producteurs suisses, dem SMKV, der VSIG, dem WWF, Coop Schweiz, Denner, der KAG und der Fédération

romande des consommatrices bekämpft. Auch die Kartellkommission spricht sich dagegen aus (Kontingentsrente, spekulatives Verhalten).

Drei Kantone beantragen ausdrücklich, auch hier eine Regionalisierung vorzunehmen (davon wünscht ein Kanton die Begrenzung auf den ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich). Auch die CVP möchte im Talgebiet diese Begrenzung einführen. Bei den Organisationen wollen der SBV und der Innerschweizer Bauernbund mit Nachdruck keine regionale Begrenzung, während die SAB die Region des Milchverbandes als angemessen betrachtet. Der Schweizerische Gewerbeverband tritt für eher kleine Gebiete ein.

Bezüglich der Einschränkungen wollen sieben Kantone auf eine Mengenbegrenzung verzichten; vier Kantone sind gegen eine Zeitlimite. Auch drei Parteien lehnen mengenmässige Limiten ab. Die (befürwortenden) landwirtschaftlichen Organisationen sprechen sich – wie auch der Vorort und in Ausnahmefällen die Lebensmittelfabrikanten – ebenfalls gegen eine Mengenbeschränkung aus.

112.12 Erhöhung oder Kürzung von Kontingenten (Art. 2 Abs. 3)

Nach dieser Vorschrift kann der Bundesrat bestimmen, dass die Einzelkontingente auf Beginn eines Milchjahres auch unabhängig von der Gesamtmilchmenge erhöht oder ohne Entschädigung gekürzt werden. Bei der Erhöhung oder Kürzung wird neu (Bst. g) auch die Einhaltung des Einzelkontingents im vorangegangenen Jahr berücksichtigt.

Dieser Vorschlag wird im Grundsatz weitgehend akzeptiert. In verschiedenen Stellungnahmen (insbesondere bauerlicher Organisationen) wird indessen die Streichung der beiden Wörter «ohne Entschädigung» gefordert. Zum Teil wird vorgeschlagen, Buchstabe g wie folgt zu formulieren: «Die Unter- oder Überschreitung des Einzelkontingents im vorangegangenen Milchjahr». Nach Auffassung der Kartellkommission sollte sich Buchstabe g auf den Fall von Kontingentskürzungen bei Überlieferungen beschränken (wie dies im erläuternden Bericht zum Ausdruck komme).

112.13 Besserer Ausgleich der saisonalen Schwankungen der Milcheinlieferungen durch Abgaben und Preiszulagen (Art. 5a)

In den weitaus meisten Stellungnahmen wird die vorgeschlagene Lösung befürwortet, wobei allerdings ein schöner Teil für die Berggebiete bzw. Sömmerungsbetriebe Ausnahmeregelungen beantragt (u. a. auch viele Kantone). Einige Kreise (ZVSM, SBV, Féd. des sociétés d'agriculture de la Suisse romande, Kantone VD und GE) wollen den ZVSM ermächtigen, derartige Massnahmen zu ergreifen.

Nach Auffassung u. a. des ZVSM und des SBV müssen die aus den Massnahmen resultierenden Einsparungen den Produzenten zugutekommen.

Einzelne Organisationen, unter ihnen der WWF, die Vereinigung schweizerischer biologischer Landbauorganisationen und die KAG, lehnen die Massnahme als unnatürlich ab; sie befürchten einen vermehrten Einsatz von Kraftfutter.

112.14 Gehaltsbezahlung und Gehaltskontingentierung (Art. 19 Abs. 1 und 2)

Der Bundesrat will darauf verzichten, die Einführung der generellen Bezahlung der Milch nach dem Gehalt vorzuschreiben; privatrechtliche Vereinbarungen können den unterschiedlichen Verhältnissen besser Rechnung tragen. Notwendig seien jedoch allgemeinverbindliche Rahmenbestimmungen, zu deren Erlass der ZVSM ermächtigt wird. Der Bundesrat soll zudem befugt sein, nötigenfalls die Kontingente an die Entwicklung des Milchgehaltes anzupassen oder sogar eine eigentliche Gehaltskontingentierung einzuführen.

Die Vorschläge im Bereich der Gehaltsbezahlung werden von einer grossen Mehrheit ausdrücklich oder stillschweigend begrüsst; einige sprechen sich sogar für eine rein privatrechtliche Lösung aus. Vereinzelt wird demgegenüber eine zwingende Formulierung verlangt. In verschiedenen Stellungnahmen spricht man sich für eine stärkere Gewichtung des Eiweissgehaltes aus; z. T. wird eine massive Umbewertung im Sinne der EG-Regelung als notwendig erachtet (LdU, MGB, Coop Schweiz). Ökologisch ausgerichtete Gruppierungen fordern, dass der ZVSM und allenfalls andere Organisationen bei der Ausarbeitung der allgemeinverbindlichen Bestimmungen auf die maximale Nutzung des Grünlandes achten. Ein landwirtschaftlicher Verband plädiert für eine Differenzierung nach Verwertungsart.

Gegen eine Anpassung der Milchkontingente an die Gehaltsentwicklung oder eine eigentliche Gehaltskontingentierung sprechen sich nur wenige aus (darunter die VKMB und die KAG).

112.15 Solidaritätsbeiträge von unorganisierten Produzenten (Art. 21 Abs. 1 und 21a)

Eine grosse Mehrheit befürwortet ausdrücklich oder stillschweigend die vorgeschlagene Ausdehnung dieser Solidaritätsbeiträge; der ZVSM möchte noch weitere Kreise (Magermilchpulverhersteller, Butterzentralen) einbeziehen. In verschiedenen andern Stellungnahmen wird die Vorlage sehr skeptisch beurteilt (LdU, MGB) oder sogar abgelehnt (VSIG); die Monopolstellung der Milchverbände werde auf diese Weise gestärkt. Einige könnten Solidaritätsbeiträge von unorganisierten Milchproduzenten zuhanden des ZVSM nur dann gutheissen, wenn die betreffenden andern Organisationen nicht selbst solche Beiträge erheben (VKMB, KAG, WWF, Vereinigung biologischer Landbauorganisationen). Es wird auch geltend gemacht, dass die Gelder durch einen neutralen Dritten gerecht verteilt werden sollten (Berücksichtigung z. B. auch von Bio-Produzentenorganisationen). Auch die Kartellkommission tritt für eine zurückhaltende Praxis ein; Solidaritätsbeiträge seien nur für Leistungen zu erheben, die allen Produzenten zugutekommen und die gemeinwirtschaftlichen Charakter haben.

112.2 Die Stellungnahme der Beratenden Kommission

Da die Spitzenorganisationen der Wirtschaft in der Beratenden Kommission zur Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes vertreten sind, hielten sich die Diskussionen im Rahmen der vorstehend behandelten Vernehmlassungen.

12 Besonderer Teil

121 Modifikationen im Bereich der Milchkontingentierung

121.1 Übertragung von Milchkontingenten durch Verkauf (Art. 2a)

121.11 Der Auftrag des Parlamentes

Wir hatten es anfänglich abgelehnt, in den MWB 1988 eine Rechtsgrundlage für eine kontrollierte Kontingentsübertragung aufzunehmen. Nachdem aber bei der parlamentarischen Beratung im Zweitrat (Ständerat) ein Meinungsumschwung eingetreten war, haben wir uns nach erneuter grundsätzlicher Prüfung der Vorstösse bereit erklären können, der Schaffung eines entsprechenden Artikels zuzustimmen. Das Parlament verabschiedete indessen den MWB 1988, ohne einen Artikel zur Übertragung von Kontingenten durch Verkauf aufgenommen zu haben. Insbesondere im Nationalrat wurde damals argumentiert, dass die Zeit für eine derart grundlegende Neuerung noch nicht reif sei und ein solcher Vorschlag erst noch eines umfassenderen Studiums bedürfe. Mit einem vom Ständerat 1988 angenommenen Postulat seiner zuständigen Kommission wurden wir jedoch ersucht, «die Frage der Übertragung von Milchkontingenten weiter zu prüfen, darüber eine Vernehmlassung durchzuführen und gegebenenfalls eine entsprechende Ergänzung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1987 (1988) vorzulegen.»

121.12 Ursprüngliche Vorstellungen

Als das Bundesamt für Landwirtschaft nach Abschluss der Kontingentsüberprüfung (Art. 35 Abs. 3 MWB 1988) daran ging, die Kontingentsübertragung durch Kauf und Verkauf erneut zu studieren und eine mögliche Lösung auszuarbeiten, war allgemein die Ansicht verbreitet, eine liberale Lösung in Form eines relativ freien Handels zwischen den Produzenten sei politisch nicht erwünscht, von der Basis nicht getragen und auch kaum sinnvoll in das bestehende System administrativer Kontingentsanpassungen zu integrieren. Eine weitgehend den Produzenten überlassene Übertragung schien damals nicht angebracht. Einerseits hätte dies die Beibehaltung der nach wie vor als wichtig erachteten individuellen Anpassungsmöglichkeiten über den Gesuchsweg praktisch verunmöglicht. Weiter wurde eine zu weitgehende Flexibilisierung abgelehnt, weil es auch nach über zehn Jahren Milchkontingentierung noch als notwendig angesehen wurde, dass ein staatlich festgelegter Rahmen mit gut kontrollierbaren Bedingungen die sozial und wirtschaftlich schwächeren Produzenten genügend schützen sowie spürbar bevorzugen müsse. Trotz der zahlreichen Kontingentsanpassungen, welche in der Vergangenheit grossenteils einer Angleichung der betrieblichen Kon-

tingente dienten und damit zu einer besseren, regional homogeneren Kontingentsverteilung massgebend beitrugen, wurde dies als unbedingt erstrebenswert angesehen.

In die Vernehmlassung wurde deshalb ein Vorschlag geschickt, der lediglich eine kontrollierte Übertragung von Kontingenten oder Teilen davon vorsah. Der Vorentwurf ging davon aus, dass Kontingente vermehrt auf freiwilliger Basis umverteilt werden sollten. Er war aber ausdrücklich so ausgestaltet, dass ein freier Handel, bei dem Käufer und Verkäufer die Kontingentsübertragung untereinander aushandeln können, nicht möglich gewesen wäre. Es sollte lediglich eine eingeschränkte, kontrollierte Übertragung geschaffen werden, die über eine zentrale Stelle abgewickelt wird. Im kommentierenden Bericht wurden dazu zwei mögliche Übertragungsmethoden vorgestellt.

121.13 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus der Vernehmlassung

In der Zwischenzeit hat sich immer deutlicher gezeigt, dass die bestehende Regelung der administrierten Kontingentsanpassungen an Grenzen stösst und in wesentlichen Punkten ergänzt werden muss. Die zugeteilten Kontingente und die Einlieferungen erreichten eine Höhe, die für individuelle Kontingentsanpassungen immer weniger Spielraum offenliess. Die erwähnte Kontingentsüberprüfung brachte die Erkenntnis, dass eine Umverteilung kein taugliches Mittel zur Flexibilisierung der immer mehr zur Erstarrung neigenden Massnahme sein kann. Für die Produzenten und in einem gewissen Sinne auch für die mit der Durchführung betrauten Stellen war diese Situation insofern sehr unbefriedigend, weil sich kaum mehr Möglichkeiten fanden, die laufende Entwicklung der betrieblichen Strukturen für den Bereich der Milchkontingente nachzuvollziehen. Diese Auswirkungen mussten als besonders störend empfunden werden, weil die Landwirtschaft gleichzeitig grossen Änderungen unterworfen war und ist. Der Wandel ist mithin zum vorherrschenden Element der agrarpolitischen Massnahmen geworden.

Ein erster Schritt in Richtung einer flexibleren Ausgestaltung der Kontingentierungsvorschriften wurde getan, als 1990 die Möglichkeit zur Zusammenlegung von Kontingenten für weitere Formen der überbetrieblichen Zusammenarbeit eingeführt wurde, für welche etwas weniger strenge Anforderungen galten. Mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Übertragung von Kontingenten durch Kauf und Verkauf soll nun nochmals etwas mehr Beweglichkeit in das bestehende System gebracht und damit ein weiterer Schritt auf dem Weg aus dem vorgehend beschriebenen Dilemma hinaus getan werden. Die heutige Regelung ist besonders deshalb so starr, weil die Kontingente an die Fläche gebunden sind, was eine freie Übertragung von Kontingenten nicht zulässt. Mit der Kontingentsübertragung durch Kauf und Verkauf wird die Bodenbindung im wünschbaren Sinne etwas gelockert. Es dürfte damit auch eine sinnvolle Ergänzung zu der sich stark verbreitenden überbetrieblichen Zusammenarbeit in Form der Betriebszweigengemeinschaft geschaffen werden. Zudem wird dem Postulat der standortgerechten Produktion Rechnung getragen; Kontingente dürften nämlich eher in Regionen mit Produktionsalternativen angeboten und vorwiegend im Graswirt-

schaftsgebiet nachgefragt werden. Die einzelnen Produzenten, welche mit einem Kontingentszukauf ihre Stallkapazitäten besser auslasten und ihren Betrieb rationeller bewirtschaften wollen, werden schliesslich die Produktionskosten spürbar senken können.

Wie in den entsprechenden Kapiteln bereits angetönt, hat nun das Vernehmlassungsverfahren recht klar gezeigt, dass die Schaffung einer Möglichkeit zur Kontingentsübertragung durch Kauf und Verkauf grundsätzlich weitgehend unbestritten ist. Eine kontrollierte Übertragung über eine zentrale Stelle und nach einer der im Vernehmlassungsbericht vorgestellten Methoden wird grossenteils gutgeheissen. In fast ebenso vielen und auch massgebenden Stellungnahmen wurde jedoch die Meinung vertreten, dass die vorgeschlagene Öffnung zu wenig weit gehe und zu schwerfällig wirke. Das im Bericht entworfene Konzept sei nicht dazu geeignet, dass die Produzenten die im 7. Landwirtschaftsbericht vorgezeichneten Strukturanpassungen vollziehen können.

Aus heutiger Sicht müssen wir dieser Beurteilung im wesentlichen zustimmen. Der grundlegende Wandel, der die Landwirtschaft in letzter Zeit erfasst hat, führte nicht zuletzt auch bei den betroffenen Produzenten zu einem Meinungsumschwung. Die Erfahrung zeigt, dass heute viele Landwirte liberalere Bestimmungen wünschen und bereit sind, die sich daraus ergebende Eigenverantwortung zu tragen. Insbesondere die überbetriebliche Zusammenarbeit in der relativ neuen Form der Betriebszweiggemeinschaft, die auf sehr grosses Interesse stiess und mit rund 1100 anerkannten Gemeinschaften recht verbreitet ist, hat uns in dieser Erkenntnis bestärkt.

Wir gelangen aus diesen Überlegungen zum Schluss, dass

- der ursprünglich vorgeschlagene Artikel 2a wesentlich zu vereinfachen ist,
- für eine kontrollierte Kontingentsübertragung nur die einfachere Methode 1 in Betracht zu ziehen ist,
- jedenfalls aber von Anfang an auch die Möglichkeit einer relativ freien Übertragung vorgesehen werden muss, nach welcher die Produzenten Kontingentsübertragungen unter sich vereinbaren können.

121.14 Angepasstes Konzept

Die Schlussfolgerung, welche wir aus der Vernehmlassung und aufgrund einer Beurteilung der veränderten Situation ziehen, verlangt ein gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf angepasstes Konzept. Die kontrollierte Übertragung im Sinne der bisherigen Vorstellungen und die etwas freiere direkte Übertragung nach neueren Erkenntnissen sollen grundsätzlich als gleichwertige Alternativen ins Gesetz aufgenommen werden. Im Vordergrund wird dennoch eindeutig die kontrollierte Übertragung stehen. Zudem sei klar zum Ausdruck gebracht, dass alle wichtigen Rahmenbedingungen weiter gelten sollen, auch wenn wir zu gegebener Zeit die direkte Übertragung zulassen sollten.

121.141 Kontrollierte Übertragung über eine zentrale Stelle

Diese Art der Kontingentsübertragung entspricht im Prinzip jener, welche dem Vernehmlassungsentwurf zugrundelag. An das System der kontrollierten Übertragung werden folgende Anforderungen gestellt:

- Es muss transparent, d.h. leicht nachvollziehbar sein;
- Es muss verhindern, dass die örtlichen oder regionalen Produzentenorganisationen Einfluss auf die Verteilung der übertragenen Kontingente nehmen können;
- Die Übertragung von Kontingenten soll nur zu einem festgelegten Zeitpunkt stattfinden, einmal oder eventuell mehrere Male pro Jahr.
- Auf dieses Datum hin müssen jene Produzenten, die Kontingente anbieten wollen, einer zentralen Stelle die anzubietende Menge sowie den dafür geforderten Preis melden. Umgekehrt haben die Produzenten, die Kontingente erwerben möchten, bis zum gleichen Zeitpunkt dieser Stelle mitzuteilen, welche Menge sie kaufen und welchen Preis sie dafür höchstens zahlen wollen.
- Der technisch-administrative Teil der Kontingentsübertragung und der Zahlungen soll jeweils über eine zentrale Stelle abgewickelt werden.

Die Erfahrung wird zeigen, wieweit diese Art der individuellen freiwilligen Kontingentsanpassung bei den Produzenten auf Interesse stösst und in welchem Umfang von der gebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden wird. Sollte dieses System nicht die gewünschte Flexibilität bringen, müsste die Möglichkeit bestehen, die direkte Übertragung zwischen Produzenten einzuführen.

121.142 Direkte Übertragung von Produzent zu Produzent

Diese Art einer Kontingentsübertragung kommt einem freien Kontingentshandel wohl nahe, indem die Produzenten Kontingentsübertragungen unter sich aushandeln und Kaufgeschäfte direkt abschliessen können. Hingegen müssen sie dabei die nach wie vor geltenden Rahmenbedingungen beachten wie beispielsweise die Region oder die Produktionsintensität auf dem Betrieb des Käufers, welche nicht überschritten werden dürfen.

Dieses Übertragungssystem ist sehr einfach und transparent. Es öffnet vielen Produzenten die Möglichkeit zur Teilnahme. Indem schliesslich die Milchverbände verfügen müssen, was zwischen den Produzenten vereinbart wurde, bleibt eine Kontrolle durchaus möglich.

121.15 Gemeinsame Rahmenbedingungen

Um die Auswirkungen von Kontingentsübertragungen in die gewünschte Richtung lenken zu können, sind für beide Übertragungssysteme folgende Rahmenbedingungen vorgesehen.

121.151 Regionalisierung der Kontingentsübertragung (Abs. 2)

Um die Produktionsmöglichkeiten einer Region zu erhalten, sollten wir die Möglichkeit haben, Kontingente nur innerhalb einer festzulegenden Grenze übertragen zu lassen.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Übertragung von Kontingenten auf das Gebiet einer Genossenschaft zu beschränken wäre. Durch eine solch enge Begrenzung würde man aber unseres Erachtens die Produzenten ungleich behandeln. Bevorzugt würden nämlich Genossenschaften, in denen Produzenten bereit sind, die Milchproduktion aufzugeben. Eine solche Lösung würde zu einer Erhöhung des Kontingentsniveaus in den Ackerbaugebieten führen. Andererseits hätten Produzenten, deren Betriebe sich in einer für den Ackerbau ungünstigen Region befinden, praktisch keine Chance, ein Kontingent zu erwerben. Aus diesem Grunde darf sich die Übertragungsmöglichkeit nicht auf das Gebiet einer Genossenschaft beschränken. Geeigneter scheint hierzu ein grösseres Gebiet wie beispielsweise dasjenige eines Kantons, eines regionalen Milchverbandes oder einer Zone nach Produktionskataster.

Durch die Regionalisierung kann zudem den von Region zu Region unterschiedlichen Produktions- und Strukturbedingungen Rechnung getragen werden (z. B. differenzierte Festlegung von Limiten für den Zukauf von Kontingenten).

121.152 Zukaufsbeschränkung (Abs. 3)

Ganz allgemein sind einschränkende Bestimmungen zu erlassen, um die Nachfrage und damit indirekt auch den Preis in Grenzen zu halten, denn es ist davon auszugehen, dass ohne solche Beschränkungen die Nachfrage nach Kontingenten das Angebot stark übersteigen würde. Weiter haben die geplanten Limiten zum Zweck, unerwünschte Konzentrationen in der Milchproduktion zu verhindern; auch sollten Produzenten von der Zukaufsmöglichkeit ausgeschlossen werden, die bereits über eine – relativ gemessen – überdurchschnittliche Kontingentsmenge verfügen.

Mit Hilfe des kontingentierungsspezifischen Kriteriums der Produktionsintensität eines Betriebes soll der Kreis der berechtigten Teilnehmer an einem Kontingentskauf eingeschränkt werden.

Mit der Bestimmung einer Höchstmenge je Hektare soll eine vernünftige Relation zwischen dem Kontingent und der Rauhfutterbasis eines Betriebes gewahrt bleiben. Produzenten, deren Kontingent je Hektare die festgelegte Menge übersteigt, sollen von einem Zukauf ausgeschlossen sein. Denkbar ist, diese Höchstmenge je nach den durchschnittlichen Kontingenten je Hektare regional differenziert festzulegen.

121.153 Beschränkungen für den Verkauf

Wie die Erfahrung anlässlich des Rückkaufs von Kontingenten (Selbsthilfemassnahmen) durch den ZVSM in den Jahren 1987 und 1990 gezeigt hat, müssen im

Grunde genommen keine Vorschriften über den Verkauf von Kontingenten erlassen werden. Wichtig ist, dass der Produzent selber entscheiden kann, ob er sein ganzes Kontingent oder nur einen Teil davon verkaufen will.

- a. Probleme beim Verkauf von Kontingenten können allenfalls für Pächter bzw. Produzenten auftreten, die Pachtland bewirtschaften sowie für Produzenten, deren Milch in einer gewerblichen Käserei zu Käse verarbeitet wird. Diese Probleme lassen sich mit Vorkehrungen privatrechtlicher Natur weitgehend vermeiden, wenn Pächter oder Produzenten mit Pachtland für den Verkauf des Kontingentes die schriftliche Einwilligung des Verpächters vorweisen können.

Eine Bestimmung, wonach verkaufswillige Produzenten als Mitglieder einer Käsegenossenschaft das Einverständnis des Käsegenossenschafters – sei dies nun die Käsegenossenschaft oder ihr Milchkäufer – schriftlich beibringen müssen, geht unserer Auffassung nach zu weit. Der Schutz der einzelnen Käserei könnte auf diese Weise durchaus eine Blockierung gewünschter Kontingentsverkäufe und eine Strukturverstarung auf Ebene der Milchverwertung zur Folge haben, die in solcher Strenge kaum erwünscht ist.

Durch die in den Statuten verankerten Auslöseregelungen ist den Käsegenossenschaften meist bereits ein gewisser Schutz vor Kontingentsverlusten geboten, indem die Produzenten den Schaden vergüten müssen, welcher der Genossenschaft durch ihren Austritt entsteht. Wir kommen deshalb zum Schluss, dass mit diesen Schutzbestimmungen in den genossenschaftlichen Statuten dem Anliegen auf privatrechtlicher Basis genügend und eventuell sogar zweckmässiger Rechnung getragen werden kann.

- b. Verkauf stillgelegter Kontingente: (Abs. 5)

Die beiden Verordnungen über die Milchkontingentierung gestatten es den Produzenten, falls diese die Milchproduktion vorübergehend einstellen möchten, das Kontingent stillzulegen. Sie erhalten es zurück, wenn sie sich entschliessen, die Milchlieferung wieder aufzunehmen.

Heute sind fast 80 000 t Kontingente stillgelegt und es wäre mindestens in einer ersten Zeit nicht sinnvoll, wenn den Produzenten ohne jede Einschränkung gestattet würde, solche Kontingente im Rahmen einer Übertragung zu verkaufen. Damit würde man riskieren, dass die Summe der aktivierten (ausgeschöpften) Kontingente stark ansteigt. Es soll uns deshalb die Möglichkeit gegeben werden, stillgelegte Kontingente von einem Verkauf auszu-schliessen oder im Falle einer Übertragung für jedes Stilllegungsjahr einen proportionalen Prozentsatz des Kontingents entschädigungslos abzuschöpfen (Abs. 6).

Werden stillgelegte Kontingente reaktiviert, so sollen diese erst nach einer bestimmten Anzahl von Produktionsjahren vollständig in die Übertragung einfließen können.

121.154 Abschöpfungen (Abs. 6)

Gemessen an den Absatzmöglichkeiten muss die Summe der verteilten Kontingente nach wie vor als relativ hoch bezeichnet werden. Von an sich notwendigen generellen oder gezielten Kürzungen konnte vor allem deshalb Abstand genommen werden, weil schärfere Bestimmungen gegen Überlieferer erlassen wurden (siehe Ziffer 121.3). Weitergehende Massnahmen in dieser Richtung sind heute kaum noch möglich, so dass bei allenfalls wiederum ansteigenden Einlieferungen das Problem von Kürzungen (zusätzlich zu den Kürzungen bei Kontingentsüberschreitung) erneut akut werden dürfte. Wie die Erfahrungen von 1986 zeigten, sind administrativ verfügte Kontingentskürzungen jedoch problematisch. Gemäss Entwurf bestimmen wir deshalb, dass von den übertragenen Kontingentsmengen ein gewisser Teil entschädigungslos abgeschöpft wird. Mit diesem Instrument sollen administrativ verfügte Kürzungen vermieden werden. Die ganze Produktionslenkung wird somit viel flexibler gestaltet.

Damit die Übertragungsmöglichkeit nicht unattraktiv wird, sollte die Abschöpfung grundsätzlich 20 Prozent der übertragenen Menge nicht übersteigen. Dieses Instrument einer Mengenregulierung soll dabei so angewendet werden, dass mit einem zu Beginn eher etwas höheren Abschöpfungssatz ein allfälliger Gesamt mengenüberhang zuerst abzubauen wäre, bevor die Abschöpfung sich auf dem wünschbaren Niveau einpendeln kann. Zu bedenken ist weiter, dass die Notwendigkeit einer relativ hohen Abschöpfung weiter sinken wird, sobald die Kontingentsübertragungen durch Kauf und Verkauf die heute bestehenden administrativen Zuteilungsmöglichkeiten auf dem Gesuchsweg nach einer genügenden Einführungsphase ersetzen. Schliesslich wird der Abschöpfungssatz die genannten 20 Prozent aller Voraussicht nach auch dann übersteigen, wenn der Verkauf von stillgelegten Kontingenten ermöglicht wird, insbesondere der Verkauf von Kontingenten, welche über einen längeren Zeitraum stillgelegt waren. Aus den dargelegten Gründen ist es nicht zweckmässig, einen festen oder maximalen Abschöpfungssatz ins Gesetz aufzunehmen; es muss uns in diesem Punkt die nötige Flexibilität zugestanden werden.

121.16 Zusätzliche Rahmenbedingungen für die kontrollierte Übertragung

Bei einer kontrollierten Übertragung von Kontingenten sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Kontingente werden vor allem in jenen Teilen des Talgebietes angeboten, wo eher Alternativen zur Milchproduktion vorhanden sind (Ackerbauzone);
- Andererseits dürfte der Wunsch nach Kontingenterhöhungen in den Regionen des Talgebietes, in denen die Milchwirtschaft vorherrscht, sowie in den benachteiligten Regionen des Berggebietes grösser sein.

Um einerseits eine Verschiebung von Kontingenten ins Talgebiet zu verhindern und andererseits die Randregionen durch den Zukauf von Kontingenten zu stärken, sollen auf Verordnungsstufe je Gebiet zwei Märkte geschaffen werden. Auf dem 1. Markt können nur Produzenten des Talgebietes Kontingente anbieten, jedoch Produzenten aller Zonen Kontingente erwerben. Der 2. Markt ist nur für

Produzenten der Bergzonen bestimmt; d.h. es können nur Produzenten dieser Regionen Kontingente kaufen und verkaufen.

121.17 Durchführung allgemein

Die Details der Durchführung werden wir auf Verordnungsstufe regeln. In den folgenden Kapiteln legen wir dar, wie eine Kontingentsübertragung organisiert werden kann, welche Probleme dabei zu beachten sind und wie diese gelöst werden könnten. Die folgenden zwei Grundsätze sind für beide vorgesehenen Übertragungssysteme gültig.

a. Vollzugsinstanzen

Es ist naheliegend, die Milchverbände mit dem Vollzug zu beauftragen. Diese führen heute schon die administrativen Arbeiten der Milchkontingentierung durch. Sie sind somit am besten geeignet, die Kontingentsübertragungen nach den Vorschriften einer Verordnung zu vollziehen. Um Interessenkonflikte zum vorneher ein auszuschliessen, schlagen wir ein System vor, das jegliche Einflussnahme durch die Milchverbände verunmöglicht. Zudem wird das Bundesamt für Landwirtschaft kontrollieren, ob die in der Verordnung vorgeschriebenen Übertragungsregeln eingehalten werden.

Würden die Kantone mit dem Vollzug beauftragt, müssten sich an Stelle von 13 Milchverbänden 26 Kantone mit der Massnahme befassen. Weil sich diese bisher nicht mit dem Vollzug der Milchkontingentierung befassen mussten und demzufolge auch nicht über die entsprechenden Daten verfügen, wäre die damit verbundene zusätzliche Belastung erheblich. Aus diesen Gründen ist es zweckmässiger, die Milchverbände mit der Durchführung der Massnahme zu beauftragen.

b. Kontrolle der Kontingentsübertragungen

Wie die im Ausland gemachten Erfahrungen gezeigt haben, ist eine Überwachung der Übertragung von Kontingenten vorteilhaft. Dies bietet Gewähr, dass die durch die Kontingentierung ebenfalls verfolgten Ziele nicht in Frage gestellt werden (Verhältnis des Kontingentes zur vorhandenen Rauhfutterbasis eines Betriebes, Erhaltung der bäuerlichen Familienbetriebe usw.). Weiter kann eine solche Kontrolle garantieren, dass die in den Rahmenbedingungen aufgestellte Chancengleichheit verwirklicht wird (einer möglichst grossen Zahl von Produzenten soll Gelegenheit geboten werden, das Kontingent entweder zu verkaufen oder es durch Zukauf etwas aufzustocken).

121.171 Durchführung der kontrollierten Übertragung im speziellen

Besonders aus den vorangehend erwähnten Gründen sollen die Kontingentsübertragungen bei Anwendung einer Übertragungsmethode nach Absatz 4 über die Milchverbände abgewickelt werden. Dabei gilt es festzuhalten, dass die Milchverbände keine Möglichkeit haben, die Verteilung der Kontingentsübertragungen zu beeinflussen. Ihre einzige Aufgabe wird es sein, das System gemäss den in einer Bundesratsverordnung festzuhaltenden Regeln anzuwenden.

Produzenten, die Kontingente erwerben oder verkaufen möchten, reichen dem Milchverband bis zu einem bestimmten Datum ihre Offerten (Preis und Menge) ein. Der Milchverband prüft, ob die geltenden Beschränkungen eingehalten sind. Wenn nötig, korrigiert er die eingereichten Offerten entsprechend. Er informiert die betroffenen Produzenten und räumt ihnen eine Frist ein, zur bereinigten Offerte Stellung zu nehmen.

Der Milchverband berechnet den Gleichgewichtspreis sowie die Menge, die zu diesem Preis angeboten bzw. nachgefragt wird. Der für den Bund vorzunehmenden Abschöpfung ist dabei Rechnung zu tragen. Anschliessend ermittelt er die Produzenten, welche aufgrund ihrer Offerten ein Kontingent kaufen bzw. verkaufen können. Das offerierte Kontingent können jene Produzenten verkaufen, die es zu einem tieferen als dem Gleichgewichtspreis anbieten. Den Verkäufern wird für diese Kontingente der Gleichgewichtspreis ausgerichtet.

Für die Ermittlung der Produzenten, die ein Kontingent erwerben können, sind für den Vernehmlassungsentwurf zwei Methoden ausgearbeitet und beschrieben worden.

Wie bereits erwähnt, ging aus der Vernehmlassung nicht eindeutig hervor, welcher Übertragungsmethode der Vorzug zu geben ist. Aufgrund der allgemein geforderten Vereinfachung steht jedoch die Methode 1 im Vordergrund.

121.172 Durchführung der direkten Übertragung

Die Durchführung der direkten Übertragung von Produzent zu Produzent ist denkbar einfach. So wie heute die Flächenänderungen abgewickelt werden, lässt sich auch diese Art der Kontingentsübertragung vollziehen. Der Kontingentskäufer und -verkäufer halten die vereinbarte Übertragung schriftlich auf einem dazu vorbereiteten Formular fest und reichen dieses dem Milchverband zum Vollzug ein. Der Milchverband kontrolliert, ob die Bedingungen eingehalten sind und verfügt, unter Berücksichtigung der Abschöpfung, die entsprechenden Kontingentserhöhungen bzw. -reduktionen.

Um eine geordnete Administration und Kontingentsabrechnung zu ermöglichen, ist auch diese Übertragung nur zu festgelegten Terminen zuzulassen.

121.18 Schlussfolgerungen

Es ist nicht damit zu rechnen, dass mit der Einführung einer kontrollierten Übertragung namhafte Probleme auftreten werden. Erste Erfahrungen in der angestrebten Richtung konnten schon mit dem Rückkauf von Kontingenten durch den ZVSM gemacht werden. Die dabei entstandenen Probleme liessen sich alle mit vertretbarem Aufwand lösen. Demgegenüber wird sich die vorgeschlagene Neuerung in verschiedenen Bereichen günstig auswirken.

Die Kontingentsübertragung stellt zunächst einen grundlegenden Schritt in Richtung einer grösseren Flexibilität dar, ohne dass dabei das Globalkontingent erhöht wird. Wir werden im Gegenteil durch eine Abschöpfung auf den übertra-

genen Kontingenten das Globalkontingent sogar etwas reduzieren, ohne dabei auf administrative Kontingentskürzungen zurückgreifen zu müssen.

Mit ihr können sodann Kontingente auf freiwilliger Basis allmählich umverteilt werden. Dabei erhalten auch kleinere Betriebe die Möglichkeit, das Kontingent etwas zu vergrössern.

Längerfristig lässt sich so eine bessere Zuordnung der Produktionsfaktoren erreichen; d.h. die Kontingente verschieben sich in jene Betriebe, die nur schwer etwas anderes als Milch produzieren können. Eine solche Entwicklung kann der Erhöhung der Produktionskosten entgegenwirken. Dieser Aspekt darf nicht ausser acht gelassen werden, insbesondere wenn wir das Preisniveau für Agrarprodukte mit demjenigen der EG vergleichen.

Schliesslich dürfte sich damit auch die Situation auf dem Bodenmarkt entspannen. Heute ist der Kauf oder die Pacht einer Parzelle für viele Betriebe oft die einzige Möglichkeit, das Kontingent etwas zu erhöhen. Um auf diese Weise in den Genuss eines höheren Kontingentes zu gelangen, werden deshalb vermehrt überhöhte Pachtzinse oder Landpreise ausgehandelt.

Sehr wünschbar ist schliesslich, dass uns die Möglichkeit gegeben wird, nebst der kontrollierten Übertragung auch die relativ freie Übertragung von Produzent zu Produzent einzuführen. Es ist durchaus denkbar, dass sich die kontrollierte Übertragung trotz aller Vereinfachungen als zu schwerfällig erweisen wird und aus diesem Grunde nach einer Einführungsphase ersetzt werden muss.

Das bestehende sehr komplexe Kontingentierungssystem muss vereinfacht werden, was mit der Kontingentsübertragung durch Kauf und Verkauf ermöglicht wird. Mittel- und längerfristig soll die Kontingentsübertragung nach den zu schaffenden Artikeln 2a und 2b die Gesuchsmöglichkeiten, die wir in letzter Zeit wegen der angespannten Mengensituation bereits einschränken mussten, ganz ersetzen.

Die nötige und künftig zunehmende Deregulierung auch des Sektors Milch darf letztlich vor den Produzenten nicht stehenbleiben, damit diese sich vermehrt unternehmerisch und möglichst frei von einschränkenden Regelungen betätigen können.

121.2 Übertragung von Kontingenten durch Vermietung (Art. 2b)

121.21 Zielsetzung

Mit der Schaffung einer Möglichkeit zur Kontingentsmiete bzw. -vermietung sollen die Produzenten ihr Milchkontingent flexibler als heute auf veränderte betriebliche Produktionsverhältnisse abstimmen können. Die Kontingentsmiete und -vermietung soll parallel zum Kontingentskauf und -verkauf eingeführt werden, im Gegensatz zu diesem jedoch nicht so weit gehen, indem die Vermietung keine definitive Kontingentsübertragung darstellt und jederzeit durch Kündigung rückgängig gemacht werden kann.

Diese Flexibilität ist für jene Betriebe von Nutzen, die wegen fehlender Arbeitskräfte (z.B. Ausbildung des Sohnes, Krankheit, ungesicherte Nachfolge) die Milchproduktion vorübergehend etwas einschränken möchten. Mit der Vermie-

tung verliert der Produzent sein Produktionsrecht nicht endgültig, wie bei der Übertragung durch Verkauf.

Weil nach dem geltenden MWB 1988 die Milchkontingente nach wie vor an die Fläche gebunden sind, eine Kontingentsübertragung losgelöst von einer entsprechenden Flächenübertragung also nicht möglich ist, muss nicht nur für die Einführung eines Kontingentskaufs und -verkaufs, sondern auch für die Ermöglichung einer Kontingentsvermietung erst eine genügende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

So wie die Kontingentsübertragung durch Verkauf, soll auch die Vermietung von Kontingenten zur Entlastung der Mengensituation herangezogen werden, indem ein Teil der Übertragungsmenge temporär, d.h. für die Dauer der Vermietung abgeschöpft wird.

121.22 Rahmenbedingungen

121.221 Zeitliche Beschränkung

a. Für die Vermietung von Kontingenten:

Wir sehen dazu eine Beschränkung auf eine bestimmte Periode vor, beispielsweise auf fünf oder sechs Jahre. Dies bedeutet, dass ein Produzent den vermieteten Kontingententeil für höchstens fünf oder sechs aufeinanderfolgende Jahre abtreten kann. Auf diese Weise wird die Entstehung von dauernden Kontingentsrenten verhindert. Nach Ablauf der maximal erlaubten Vermietungsdauer möchten wir dem Vermieter die Wahl lassen, die übertragene Kontingentsmenge entweder zurückzunehmen, oder dann zu verkaufen.

Es ist denkbar, dass in begründeten Fällen eine Vermietung auch für eine weitere Dauer erlaubt werden kann.

Stillgelegte Kontingente dürfen hingegen nicht vermietet werden. Abgesehen davon, dass eine solche Möglichkeit der Grundidee der Kontingentsvermietung widersprechen würde, ist angesichts der grossen Menge an stillgelegten Kontingenten und des zweifellos vorhandenen Interesses, diese durch Vermietung zu aktivieren, an dieser Restriktion unbedingt festzuhalten. Das Ziel der Milchkontingentierung, die Einlieferungen gesamthaft zu stabilisieren, würde sonst stark gefährdet.

b. Für die Miete von Kontingenten:

Dazu sehen wir keine Beschränkung vor; d.h. ein Produzent kann ohne Unterbruch, jedoch zwangsläufig von wechselnden Vermietern, Kontingente zu seinem eigenen hinzumieten.

121.222 Mengenbeschränkung

a. Für die Vermietung von Kontingenten:

Um wiederum die Entstehung von störenden Kontingentsrenten zu verhindern, schlagen wir vor, die Vermietung des ganzen Kontingentes wohl zu gestatten,

dabei aber zu verlangen, dass der Vermieter Landwirt bleibt und sein Land nach wie vor selber bewirtschaftet.

Es soll jedoch nicht verlangt werden, dass ein Produzent die gesamte Kontingentsmenge demselben Interessenten vermieten muss. Er kann diese auch an verschiedene Produzenten abtreten.

b. Für die Miete von Kontingenten:

Wie für den Zukauf schlagen wir auch für die Miete von Kontingenten eine flächenbezogene Limitierung vor; allenfalls könnte man diese bei der Kontingentsmiete etwas höher ansetzen, eventuell gar die Höchstmenge je Hektare als solche bezeichnen.

121.23 Regionale Eingrenzung

Wenn den Produzenten praktisch jegliche Freiheit gelassen wird, würden sich im regionalen Milchaufkommen möglicherweise unerwünschte Verlagerungen ergeben. Per Inserat könnte ein Produzent sein Kontingent dem Höchstbietenden offerieren und es schliesslich jenem Kollegen vermieten, der die höchste Kontingentsmiete zu zahlen bereit ist. Nur die Erfahrung mit dieser Massnahme wird zeigen, ob so etwas eintritt. Es ist deshalb vorsichtshalber auf Gesetzesstufe vorzusehen, dass die Kontingentsvermietung auf ein begrenztes Gebiet (beispielsweise Milchverband) eingeschränkt werden kann.

121.24 Vorgehen

Ähnlich wie beim vorgeschlagenen kontrollierten Kauf und Verkauf ist die vereinbarte Kontingentsübertragung auch bei der Kontingentsmiete bzw. -vermietung nur auf bestimmte Termine hin zu ermöglichen, beispielsweise

- auf 1. Mai und 1. November, d. h. auf Anfang und Mitte des Milchjahres, oder
- auf 1. November und 1. März, d. h. auf Mitte und gegen Ende des Milchjahres.

Die interessierten Produzenten sollen sich dabei direkt einigen. Alles, was sie dazu tun müssen, ist, die vereinbarte Übertragungsmenge für die festgelegten Milchjahre auf einem eigens dafür zu schaffenden Formular einzutragen und – mit den beiden Unterschriften versehen – dem Milchverband termingerecht einzureichen. Dieser kontrolliert, ob sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind und verfügt in der Folge die Kontingentsanpassungen.

121.3 Kontingentskürzung bei Überlieferung (Art. 2 Abs. 3 Bst. g)

Die hohen Milcheinlieferungen im Milchjahr 1989/90, welche nicht zuletzt von teilweise massiven Kontingentsüberlieferungen herrührten, haben auf dem Milchmarkt zu grossen Absatzschwierigkeiten und Verwertungsverlusten geführt. Um das Problem in den Griff zu bekommen, mussten in der Folge – nachdem die Abgabe für Kontingentsüberschreitungen bereits per 1. Mai 1990 auf das gesetzliche Maximum (90 Rp./kg) angehoben worden war – weitere Massnah-

men zur Eindämmung der Milcheinlieferungen ergriffen werden. Eine gezielte Kontingentskürzung war jedoch nicht angebracht, da eine solche damals im Rahmen der Kontingentsüberprüfung nach Artikel 35 Absatz 3 des MWB 1988 in Erwägung gezogen wurde. Eine generelle Kürzung hätte zu grossen Ungerechtigkeiten geführt – diese Lösung wollte man deshalb auf alle Fälle vermeiden.

Da auch von Produzentenseite immer wieder der Wunsch geäussert wurde, vor allem die notorischen Überlieferer vermehrt zur Verantwortung zu ziehen, weil diese mit ihrem Verhalten die Situation auf dem Milchmarkt unnötig verschärften, wurde schliesslich eine Lösung in dieser Richtung gesucht (Verursacherprinzip).

Am 27. Juni 1990 haben wir als Zwischenlösung einen neuen Artikel 27a in die Tal-Kontingentierungsverordnung aufgenommen. Dieser bestimmt, dass Produzenten, welche ihr Kontingent in einem Milchjahr um mehr als 1000 kg überschreiten, im nächsten Jahr eine Kürzung des Kontingentes in Kauf nehmen müssen. Bei der Kontingentskürzung werden die Kriterien nach Artikel 2 Absatz 3 des MWB 1988 berücksichtigt. Gekürzt wird prozentual in Abhängigkeit der Zoneneinteilung der Betriebe und der überlieferten Milchmenge, jedoch um mindestens die Hälfte derjenigen Menge, welche um mehr als 1000 kg überschritten worden ist. Die Kürzung bleibt auf ein Milchjahr beschränkt.

Weil die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer Kontingentskürzung bei Überlieferung an sich unbestritten ist, beantragen wir Ihnen, die entsprechende Rechtsgrundlage ausdrücklich im MWB 1988 zu verankern.

122 Vorübergehende Erhöhung der generellen Abgabe (Art. 5 Abs. 2^{bis})

Nach Artikel 5 Absatz 2 MWB 1988 beteiligen sich die Milchproduzenten u. a. mit einer generellen Abgabe von 4 Rappen je Kilo Verkehrsmilch (abzüglich Freimenge) an der Deckung des Aufwandes der Milchrechnung.

Bei ausserordentlichen Sparmassnahmen könnte es allenfalls für eine beschränkte Zeit angezeigt sein, das Sparziel nicht über eine Senkung des Milchgrundpreises (die nur im Umfang von zwei Dritteln zur Entlastung der Bundesaufwendungen beiträgt), sondern mit einer sich voll zugunsten des Bundeshaushaltes auswirkenden vorübergehenden Erhöhung der generellen Abgabe auf maximal 10 Rappen anzustreben. Auf diese Weise könnte der gleiche Spareffekt mit einer für die Bauern um rund einen Drittel geringeren Erlöseinbusse erzielt werden.

Wir beantragen Ihnen, die Rechtsgrundlage für eine allfällige derartige Alternativmassnahme in den MWB 1988 aufzunehmen (*Art. 5 Abs. 2^{bis}*). Indessen ist nach wie vor, wie wir dies im 7. Landwirtschaftsbericht dargelegt haben, eine Reduktion des Milchpreises anzustreben.

Es ist bereits mit verschiedenen Vorkehren versucht worden, die jahreszeitlichen Schwankungen der Milcheinlieferungen etwas auszugleichen. Wir haben denn auch hauptsächlich aus diesem Grunde den Beginn der Kontingentsperiode auf den 1. Mai festgelegt. Erfahrungsgemäss halten die Produzenten mit ihren Milcheinlieferungen erst gegen Schluss der Abrechnungsperiode zurück und die Zeit vor dem 1. Mai fällt auf milchstarke Monate.

Die bisher getroffenen Massnahmen reichten indessen nicht aus, um einen genügenden Ausgleich zu erreichen. Nach wie vor bereitet die Milchversorgung in den milchschwachen Herbstmonaten Schwierigkeiten und die Einlieferungen bleiben in den Frühjahrsmonaten zu hoch. Deshalb haben wir uns in der schriftlichen Beantwortung der Interpellation Zwingli vom 27. Juni 1990 bereit erklärt, den Vorschlag eines jahreszeitlich gestaffelten Produzentenpreises einer näheren Prüfung zu unterziehen. Von einer Differenzierung des Milchgrundpreises muss indessen wegen der damit verbundenen grossen administrativen Umtriebe unbedingt abgesehen werden. Eine Aufteilung der Einzelkontingente in z. B. monatliche Quoten und deren Abrechnung mit den entsprechenden Einlieferungen wäre übrigens ebenfalls zu kompliziert und zu aufwendig. Das Ziel eines besseren Ausgleichs ist vielmehr mit einer neuen Abgabe- bzw. Zulageregelung anzustreben. Durch die Erhebung einer Abgabe je Kilo Verkehrsmilch von höchstens 10 Prozent des Milchgrundpreises in den milchstarken Monaten (z. B. April bis Juni) sollen die Produzenten mittelfristig zu einer ausgeglicheneren Versorgung des Marktes angespornt werden. Andererseits sind die Milcheinlieferungen in den milchschwachen Monaten (z. B. September bis November) durch eine Zulage von ebenfalls höchstens 10 Prozent des Milchgrundpreises zu honorieren. Die Abgabe und die Zulage, die für die in der landwirtschaftlichen Gesetzgebung enthaltenen Zonen unterschiedlich festgelegt werden können, würden im Falle einer behördlichen Anordnung der Milchrechnung gutgeschrieben bzw. belastet. Das Berggebiet oder Teile davon können von dieser Massnahme ausgenommen werden.

In der Zwischenzeit, am 29. Oktober 1992, hat die Delegiertenversammlung des ZVSM im Sinne einer Selbsthilfemassnahme selber einen solchen Beschluss gefasst. Die beschlossene Lösung klammert die Bergzonen II bis IV aus und sieht ab 1. April 1993 folgende Abgaben und Zulagen vor:

Ausgleich der saisonalen Schwankungen bei den Milcheinlieferungen

(ohne Bergzonen II–IV)

	April	Mai	Juni	Sept.	Okt.	Nov.
Milchpreisabzüge (Rp./kg)	4	6	3	–	–	–
Milchpreiszuschläge (Rp./kg)	–	–	–	3	6	6

Wir setzen deshalb voraus, dass der ZVSM diesen saisonalen Ausgleich weiterhin als Selbsthilfemassnahme vornimmt. Für den wenig wahrscheinlichen Fall, dass der ZVSM in den kommenden Jahren einmal auf seinen Beschluss zurückkommen sollte, beantragen wir Ihnen, uns die Kompetenz für eine entsprechende Bundeslösung zu erteilen (Art. 5a)

124 Milchwirtschaftlicher Kontroll- und Beratungsdienst (Art. 18 Absatz 1, 2 und 4)

Das neue Lebensmittelgesetz legt vermehrt Gewicht auf die Selbstverantwortung der im Lebensmittelbereich Tätigen. Als Folge davon und auch wegen der Umsetzung der Milchhygiene-Richtlinie der EG müssen die Aufgaben des milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienstes (MKBD) angepasst werden. Es sind ihm u. a. wesentliche Überwachungsaufgaben bei der Qualitätssicherung auf den Stufen Milchproduktion und Milchverarbeitung zu übertragen. Andererseits kann es zweckmässig sein, andere (bisherige oder neue) Aufgaben des MKBD (z. B. Qualitätsbezahlung nach verwertungsspezifischen Kriterien) zu privatisieren oder sie nur noch im Auftrag und gegen Bezahlung vom MKBD durchführen zu lassen. Von uns zu definierende Basisleistungen sollen aber weiterhin von den Organisationen, den Kantonen und dem Bund finanziert werden.

Neu ist ausserdem vorgesehen, dass auch Ziegen- und Schafmilchproduzenten und -verwerter vom MBKD erfasst werden können.

125 Gehalt der Milch (Art. 19)

Nach dem geltenden Artikel 19 führt der ZVSM in Zusammenarbeit mit den übrigen Verwerterkreisen die Bezahlung der Milch nach dem Gehalt ein. Ist sie drei Jahre nach Inkrafttreten des MWB 1988 nicht eingeführt, kann sie der Bundesrat selbst regeln.

Nach gründlicher Prüfung der ganzen Problematik hat der ZVSM beschlossen, auf die generelle Einführung der Gehaltsbezahlung zu verzichten. Für diesen Beschluss war vor allem der Umstand massgebend, dass bei einer generellen Bezahlung der Milch nach dem Fettgehalt mit einem deutlichen Anstieg des Fettgehaltes gerechnet werden müsste. Da weitaus der grösste Teil der Verkehrsmilch zu Milchprodukten verarbeitet wird und diese Produkte in der Regel im Fettgehalt standardisiert sind, würden wachsende Mengen von MilCHFett anfallen und es müsste zusätzliche Butter verwertet werden, mit entsprechender, progressiv wachsender Belastung der Milchrechnung. Solch unerwünschten Entwicklungen muss mit adäquaten wirksamen Massnahmen begegnet werden können. Der Gehalt der Milch muss in die gewünschte Richtung (etwas weniger Fett, etwas mehr Eiweiss) gelenkt werden. Für derartige Massnahmen genügt die jetzige Rechtsgrundlage jedoch nicht. Es wäre deshalb auch nicht zweckmässig, wenn wir nach dem geltenden Artikel 19 Absatz 3 die generelle Bezahlung der Milch nach dem Gehalt einführen würden. Es ist ohnehin damit zu rechnen, dass die Gehaltsbezahlung auf vertraglicher Basis zunehmende Verbreitung finden wird. Privatrechtliche Vereinbarungen in diesem Bereich haben den Vorteil, dass den unterschiedli-

chen Verhältnissen besser Rechnung getragen werden kann als mit generellen, notwendigerweise schematischen, öffentlichrechtlichen Vorschriften. Notwendig sind jedoch gewisse allgemeinverbindliche Rahmenbestimmungen, die zweckmässigerweise vom ZVSM auszuarbeiten sind.

Nach *Artikel 19 Absatz 1* des Entwurfs können wir den ZVSM ermächtigen, derartige Bestimmungen zu erlassen. Diese werden insbesondere die maximalen Abweichungen vom Grundpreis und die Gewichtung von Eiweiss- und Fettgehalt bei der Bezahlung zum Inhalt haben. Im weiteren führte der ZVSM mit den Zuchtverbänden Gespräche mit dem Ziel, über züchterische Massnahmen die erwünschten Gehaltswerte der Milch zu erzielen bzw. zu halten.

Es kann indessen nicht ausgeschlossen werden, dass die nach Absatz 1 vom ZVSM zu treffenden Massnahmen zu wenig wirksam sind, um die Gehaltsentwicklung bei der Milch in den Griff zu bekommen. Das bedeutet, dass trotz einschränkender Vorschriften für die Ausgestaltung der Gehaltsbezahlung die Gefahr einer stark erhöhten MilCHFettproduktion nicht gebannt ist. Es müssen uns deshalb weitere Instrumente zur Verfügung stehen. *Absatz 2 Buchstabe a* sieht deshalb vor, dass wir die allgemeine Ermittlung des Gehaltes der Milch anordnen können. Nach *Buchstabe b* können die Gesamtmilchmenge oder die Einzelkontingente an die Entwicklung der Gehaltswerte angepasst werden. Beispielsweise kann bei steigendem Fettgehalt die Summe der Einzelkontingente gekürzt oder es können die Einzelkontingente individuell, je nach Gehalt, angepasst werden. Die individuelle Anpassung der Einzelkontingente steht dabei im Vordergrund. In der EG werden derartige Regelungen bereits angewendet. Als weitere Möglichkeit sollten wir die eigentliche Gehaltskontingentierung (*Bst. c*) einführen können, d. h. die Milchkontingente würden z. B. in Kilo MilCHFett und/oder Milcheiweiss umgerechnet.

126 Solidaritätsbeiträge von unorganisierten Produzenten bzw. Verwertern

126.1 Milchproduzenten und Milchverwerter, die nicht dem ZVSM angeschlossen sind (Art. 21 Abs. 1, 3 und 4)

Nach dem heutigen Artikel 21 Absatz 1 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 kann der Bundesrat in jenen Fällen, wo der ZVSM von den angeschlossenen Produzenten einen Beitrag für die Förderung des Absatzes (Marktforschung, Werbung, usw.) und der Qualität der Verkehrsmilch erhebt, bei den nicht angeschlossenen Produzenten eine entsprechende Abgabe erheben.

Diese abschliessende Formulierung könnte sich in Zukunft als zu eng erweisen. Es ist durchaus möglich, dass der ZVSM nicht nur wie bisher von seinen Milchproduzenten, sondern demnächst auch von den ihm angeschlossenen Milchverwertern (z. B. Milchpulverwerke) Beiträge für die Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen nach Artikel 1 Absatz 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 (evtl. auch zusätzlich zur Absatz- und allenfalls Qualitätsförderung) erheben wird. Es wäre nicht richtig, wenn sich die nicht dem ZVSM angeschlossenen Verwerter in einem solchen Falle nicht auch solidarisch beteiligen müssten (z. B. bei der Finanzierung des Exportes von Magermilchpulver). Wir schlagen Ihnen deshalb eine umfassen-

dere, nicht abschliessende Formulierung von *Artikel 21 Absatz 1* vor (mit entsprechender Änderung der Sachüberschrift). Bei der Verwendung der Beiträge ist die Herkunft der Mittel (z. B. von Bio-Produzenten) angemessen zu berücksichtigen (*Abs. 3*). Mit dieser Ergänzung wird den im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachten Wünschen Rechnung getragen. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat die Verwendung der Beiträge zu überwachen (*Abs. 4*).

126.2 Nicht organisierte Käse-, Rahm- und Butterproduzenten (Art. 21a)

Mit *Artikel 21a* soll für nicht organisierte Käse-, Rahm- und Butterhersteller (die z. B. nicht dem Schweizerischen Milchkäuferverband angeschlossen sind) eine analoge Bestimmung geschaffen werden, wie sie in dem zu revidierenden Artikel 21 für die nicht im ZVSM organisierten Produzenten und Verwerter besteht. Die organisierten Hersteller leisten Beiträge an das milchwirtschaftliche Bildungswesen und an den milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst; ferner sind zahlreiche weitere Aktivitäten für die Weiterbildung und Qualitätsförderung (z. B. sog. Diskussionsgruppen) zu verzeichnen.

Aus diesen Gründen ist es gerechtfertigt, auch von den unorganisierten Herstellern einen entsprechenden Solidaritätsbeitrag zu verlangen. Der Ertrag dieser Abgabe wird dem Schweizerischen Milchkäuferverband oder gegebenenfalls anderen milchwirtschaftlichen Organisationen als Kostenbeitrag zur Verfügung gestellt. Bei der Verwendung dieser Beiträge soll die Herkunft der Mittel angemessen berücksichtigt werden. Auch hier wird die Verwendung der Beiträge durch das Bundesamt für Landwirtschaft überwacht.

127 Änderungen im Bereich der Strafen und Verwaltungsmassnahmen sowie von Schlussbestimmungen

127.1 Streichung der Verwaltungsstrafe (Art. 27)

Nach dem geltenden Artikel 27 wird derjenige, der die nach dem MWB 1988 erhobenen Abgaben und Preiszuschläge ganz oder teilweise hinterzieht oder zu hinterziehen versucht, vom Bundesamt für Landwirtschaft mit einer Busse bis zum fünf-fachen Betrag der schätzungsweise hinterzogenen Abgaben und Preiszuschläge belegt.

Dieses verwaltungsstrafrechtliche Verfahren, das bereits die beiden Milchwirtschaftsbeschlüsse 1971 und 1977 vorsahen und auch in Artikel 41 Absatz 1 des Milchbeschlusses verankert ist, ist seinerzeit aus den Bedürfnissen der Zollgesetzgebung heraus entstanden und in der Folge auf die sanktionierenden Bestimmungen des Wirtschaftsverwaltungsrechtes übertragen worden. Die verfahrensrechtliche Einheitlichkeit im Bundesrecht überwog den Gedanken der Anwendungspraktikabilität im Agrarrecht.

Das verwaltungsstrafrechtliche Verfahren des Artikels 27 findet heute ausschliesslich auf Hinterziehungsdelikte im Bereich der Milchkontingentierung Anwendung. Gerade in diesem Sektor ist es aber viel zu umständlich. Das Rechts-

mittelverfahren ist nämlich äusserst langwierig und beinhaltet einen unverhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand. Es erfordert die ständige Beteiligung der Verwaltung. Der kleine Personalbestand und das häufigere Auftreten von Straffällen setzen indessen Leistungsgrenzen. Die Erledigung der Fälle zieht sich deshalb und wegen des langen Rechtsweges in die Länge. Wir beantragen Ihnen aus diesem Grunde, *Artikel 27* zu streichen.

127.2 Modifikation bei den Verwaltungsmassnahmen (Art. 28 Abs. 1)

Nach Artikel 28 werden grundsätzlich unrechtmässig erworbene Vermögensvorteile durch das Bundesamt für Landwirtschaft zurückgefordert. Auch Abgaben, welche im Zusammenhang mit der Milchkontingentierung entstehen (Art. 3) und nicht bezahlt werden, bilden unrechtmässige Vermögensvorteile. Überlieferungsabgaben aufgrund der rapportierten Milcheinlieferungen werden vom zuständigen Milchverband eingefordert. Die rapportmässig nicht erfasste Verkehrsmilchproduktion wird hingegen vom Inspektorat des ZVSM ermittelt und das Bundesamt fordert die wegen Überschreitung des Kontingentes geschuldeten Abgaben beim jeweiligen Produzenten zurück.

Gegen die Verfügungen des Bundesamtes kann Beschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (ersetzt die heutige Oberrekurskommission) erhoben werden. Diese Rekurskommission wird auch im ordentlichen Rekursverfahren in Sachen Milchkontingentierung letzte Instanz bilden (Art. 31 Abs. 1). Das revidierte Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege sieht eidgenössische Rekurs- und Schiedskommissionen im Sinne von Artikel 71a–71c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor (z.B. Art. 107 LG), bei welchen erstinstanzliche Verfügungen und Beschwerdeentscheide der Bundesämter angefochten werden können. Diese entscheiden endgültig, sofern die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist. Gegen Verfügungen im Zusammenhang mit der Milchkontingentierung ist ganz allgemein die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (Art. 33 Bst. a). *Artikel 28 Absatz 1* ist entsprechend anzupassen.

127.3 Verstösse gegen das Milchlieferungsregulativ (Art. 29 Abs. 1 und 1^{bis})

Artikel 29 Absatz 1 listet die Massnahmen auf, die bei Verstössen gegen das Milchlieferungsregulativ zu treffen sind. Die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates sind in der Verordnung über den milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst (SR 916.351.1) enthalten. Es zeigt sich nun, dass die bisherige Formulierung von Artikel 29 Absatz 1 MWB 1988 unseren Handlungsspielraum für den Erlass der Ausführungsbestimmungen unnötig einengt und erwünschte Anpassungen verhindert. Es kann sich zum Beispiel als zweckmässig erweisen, in Zukunft bei Qualitätsbeeinträchtigungen der Milch noch vermehrt Abzüge am Milchpreis vorzunehmen und auf die Verhängung von Ordnungsbussen teilweise oder ganz zu verzichten. Es ist ferner nicht zweckmässig, die zu treffende Mass-

nahme bei Ablieferung hemmstoffhaltiger Milch auf Gesetzesstufe festzuschreiben.

Mit *Absatz 1^{bis}* ist eine Rechtsgrundlage zu schaffen, wonach die Kosten von Untersuchungen und Kontrollen den betreffenden Milchproduzenten ganz oder teilweise auferlegt werden, sofern Massnahmen (wie z.B. Milchpreisabzüge) verfügt werden müssen.

Die beantragten Änderungen werden es erlauben, die Qualität von Milch und Milchprodukten weiterhin mit allen angemessenen und zweckmässigen Massnahmen zu fördern.

127.4 Streichung von Artikel 33 Buchstabe b und 34

Im Zusammenhang mit der gleichzeitig beantragten Änderung bzw. Aufhebung der Artikel 5 bis 9 des Milchbeschlusses sind die *Artikel 33 Buchstabe b und 34* zu streichen.

128 Ernennung der regionalen Rekurskommissionen für die Milchkontingentierung (Art. 31 Abs. 2)

Nach Artikel 31 unterliegen Verfügungen über die Milchkontingentierung der Beschwerde an eine Rekurskommission. Der Bundesrat ernennt gemäss geltender Regelung auf Vorschlag der beteiligten Kantone für jeden Milchverband mindestens eine solche Kommission. Angesichts der häufigen Mutationen in diesen Kommissionen ist es wünschenswert, uns von diesen Wahlgeschäften zu entlasten; neu soll das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für diese Wahlen zuständig sein (*Art. 31 Abs. 2*).

129 Abgeltung von öffentlichrechtlichen Leistungen administrativer Art des ZVSM (Art. 32 Abs. 1 und 1^{bis})

Der ZVSM und die Milchverbände werden für die von ihnen erbrachten öffentlichrechtlichen Leistungen nur zu einem kleinen Teil entschädigt (die privaten Betriebe haben keine derartigen Leistungen zu erbringen). Entschädigt werden sie bis heute einzig für den Einzug der Konsummilch- bzw. Konsumrahmabgabe und der Abgaben für entrahmte Milch und Milchprodukte sowie für den Kontrollaufwand im Zusammenhang mit der Inlandverbilligung nicht abzuliefernder Weich- und Halbhartkäse; zudem erhält der ZVSM noch einen kleinen Unkostenbeitrag für Arbeiten, welche er zugunsten der BUTYRA erbringt. Die sonstigen umfangreichen administrativen Leistungen des ZVSM und der Milchverbände, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Durchführung der Milchkontingentierung und der Inspektoratstätigkeit, werden nicht abgegolten. Dies führt dazu, dass die Milchverbände diese Aufgaben weitgehend über ihre kommerziellen Betriebe finanzieren müssen, was Mischkalkulationen mit entsprechenden Wettbewerbsverzerrungen verursacht. Diese Situation soll mindestens teilweise

korrigiert werden, und zwar in dem Sinne, dass in Zukunft insbesondere die genannten, bisher nicht entschädigten administrativen Leistungen des ZVSM und der Milchverbände aus Bundesmitteln angemessen abgegolten werden können. Wir beantragen Ihnen deshalb eine entsprechende Ergänzung von *Artikel 32 MWB 1988 (Abs. 1 und 1^{bis})*.

13 Finanzielle und personelle Auswirkungen

131 Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung der Kontingentsübertragung wird erlauben, die Kontingentsmenge besser den Absatzmöglichkeiten anzupassen (entschädigungslose Abschöpfung eines Teils der übertragenen Kontingente). Die Glättung der saisonalen Schwankungen der Milcheinlieferungen (vom ZVSM als Selbsthilfemassnahme bereits per 1. April 1993 eingeführt) und die Berücksichtigung des Milchfettgehaltes bei der Kontingentierung werden ebenfalls zu beträchtlichen Minderaufwendungen führen. Diese Massnahmen dürften die Kosten der Milchverwertung mit der Zeit jährlich netto um schätzungsweise rund 50–80 Millionen Franken reduzieren.

132 Personelle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen werden beim Bund keinen zusätzlichen Personalbedarf auslösen. Für den ZVSM und die Milchverbände dürfte die Abwicklung der Kontingentsübertragung anfänglich mit einem etwas grösseren Personalaufwand verbunden sein.

14 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 angekündigt (BBl 1992 III 1).

15 Verhältnis zum europäischen Recht und zum GATT

Die vorgeschlagenen Änderungen stehen nicht im Widerspruch zum europäischen Recht und zum GATT. Sie liegen vielmehr auf der Linie der Empfehlungen, welche die OECD in ihrer Studie vom 23. Februar 1990 über die Unterstützung der Landwirtschaft in der Schweiz abgegeben hat. Die EG-Regelung ist kürzlich bezüglich des Quotenleasings und der Übertragung von Kontingentsmengen flexibler gestaltet worden, um den Strukturwandel zu erleichtern. Der Fettgehalt der Milch wird in der EG bei der Festsetzung der Milchkontingente bereits berücksichtigt.

16 Verfassungsmässigkeit

Der MWB 1988 stützt sich auf die Artikel 31^{bis}, 32 und 64^{bis} der Bundesverfassung. Die beantragten Anpassungen sprengen diesen rechtlichen Rahmen nicht.

2 Änderung des Milchbeschlusses

21 Allgemeiner Teil

211 Ausgangslage

Neben dem Milchwirtschaftsbeschluss 1988 muss auch der Milchbeschluss umgehend in verschiedenen Punkten angepasst werden. Die gesetzlichen Bestimmungen tragen der in den letzten Jahren eingetretenen Entwicklung bei der Milchablieferung (zunehmende Sammlung der Milch ab Hof) noch nicht Rechnung und müssen deshalb entsprechend ergänzt werden. Sie müssen auch in bezug auf die Direktvermarktung gelockert werden, damit die Milchproduzenten die Marktnischen (z.B. Biomilch) besser nutzen können. Sodann sind Deregulierungen im Bereich des Konsummilchvertriebs (Milchverkauf, Herstellung von pasteurisierter und uperisierter Milch, Hauszustellung von Milch nach Quartieren) vorzunehmen. Ferner müssen auch die Bestimmungen über die Qualitätsbezahlung und Qualitätsförderung den heutigen Erfordernissen angepasst werden.

Wie bereits in Ziffer 111 erwähnt, muss in einem späteren zweiten Schritt eine weitere, umfassende und grundlegende Revision auch des Milchbeschlusses vorgenommen werden. Wir verweisen auf diese Ausführungen.

212 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Schreiben vom 13. Mai 1992 schickte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einen Bericht des Bundesamtes für Landwirtschaft zur Änderung des Milchbeschlusses in die Vernehmlassung. Dem Bericht war ein Vorentwurf zu einer entsprechenden Beschlussesänderung beigelegt, der vom vorliegenden Entwurf nicht wesentlich abwich. Zu erwähnen ist lediglich, dass wir Ihnen nunmehr die völlige Aufhebung der Bestimmungen über die Einteilung der Hauszustellung von Konsummilch nach Quartieren vorschlagen, während der Vorentwurf noch gewisse vereinfachte Regelungen vorsah (Vereinbarung der Quartiereinteilung durch die Milchhändler einer Ortschaft mit der Möglichkeit, bei fehlender Einigung an ein Schiedsgericht zu gelangen). Der vorliegende Entwurf enthält auch eine neue Formulierung bezüglich der Qualitätssicherung und Qualitätsbezahlung (Änderung von Artikel 2, Aufhebung von Artikel 3).

212.1 Stellungnahmen der Kantone, Parteien und Organisationen

212.11 Lockerung des Milchverkaufs ab Hof; Änderung der Zuständigkeit für Verfügungen (Art. 5 und 6 Abs. 1–3)

Die vorgeschlagene Lockerung des Milchverkaufs ab Bauernhof wird einhellig begrüsst. Einige Konsumentenorganisationen und Grossverteiler, aber auch die

VKMB treten sogar für eine Liberalisierung ein. Von verschiedenen Seiten wird demgegenüber darauf hingewiesen, dass die Öffnung nicht zu einer unkontrollierten Selbstvermarktung und einer schleichenden Umgehung der Milchkontingentierung führen dürfe. Der Vorschlag, dass in Zukunft der Milchverband (bei Interessenskollisionen der ZVSM) für erstinstanzliche Verfügungen in Sachen Milchablieferung (Verkauf ab Hof, Wechsel der Milchsammelstelle) zuständig sein soll, wird in mehreren Vernehmlassungen – u. a. in jener der Kartellkommission – abgelehnt; Bewilligungsinstanz müsse das Bundesamt für Landwirtschaft oder eine andere Stelle sein.

212.12 Aufhebung der besonderen Regelungen für den Konsummilchvertrieb (Art. 21, 21^{bis}, 22 und 24)

Der Verkauf von Offenmilch (Laden und Hauszustellung) und die Hauszustellung von Pastmilch (inkl. UHT-Milch), die heute bewilligungspflichtig sind, sollen völlig liberalisiert werden. Weiter schlug der Vernehmlassungsentwurf vor, auch die Bezugsvorschriften für Pastmilch, die Möglichkeit der Festsetzung von Mindestpreisen für Pastmilch sowie die Bewilligungspflicht für Pastmilchanlagen aufzuheben. Ferner wurde beantragt, die Bestimmungen über die Hauszustellung nach Quartieren zu vereinfachen.

Diese Vorschläge werden fast ausnahmslos befürwortet; teilweise wird sogar die völlige Liberalisierung der Quartiereinteilung gewünscht (u. a. SVP, LdU, ZVSM, SAB, MGB, Coop Schweiz, 2 Konsumentenorganisationen). Einzig von gewerblicher Seite (Milchhandel, Gewerbeverband) wird für die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für den Verkauf von Offenmilch einerseits und von Pastmilch (Hauszustellung) andererseits sowie der Bezugsvorschriften für Pastmilch plädiert. An Stelle des heutigen Artikels 21^{bis} Absatz 3 (Möglichkeit der Festsetzung von Mindestpreisen) wünscht der Verband des Milch-, Butter- und Käsehandels die Aufnahme einer Vorschrift, wonach die Abgabepreise von Konsummilch an den Detailhandel durch eine Bundesstelle vorgeschrieben und überprüft werden können.

212.13 Abgabe auf Konsummilch und -rahm sowie Preiszuschläge auf Kondensmilch, Speiseölen und -fetten (Art. 27 Abs. 1 und 3 und Art. 30 Abs. 3)

Dem Antrag, allfällige Erhöhungen und (bei den Preiszuschlägen) Senkungen dieser Abgaben und Zuschläge dem Parlament nachträglich nicht mehr zur Genehmigung zu unterbreiten, wird grossmehrheitlich zugestimmt. Einige Organisationen (Vorort, Fettindustrie, Treuhandstelle der schweiz. Lebensmittelimporteure, Coop Schweiz, Konsumentenkreise) setzen allerdings voraus, dass insbesondere die Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten mit der Zeit namhaft abgebaut werden. In zwei Vernehmlassungen (MGB, LdU) wird die vorgeschlagene Regelung bezüglich der Preiszuschläge auf Ölen und Fetten abgelehnt.

212.2 Stellungnahme der Beratenden Kommission

Da die Spitzenorganisationen der Wirtschaft in der Beratenden Kommission zur Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes vertreten sind, hielten sich die Diskussionen im Rahmen der vorstehend behandelten Vernehmlassungen.

22 Besonderer Teil

221 Qualitätssicherung und Qualitätsbezahlung (Art. 2 und 3)

Die gesetzliche Grundlage für die Qualitätsbezahlung und Qualitätsförderung (Milchlieferungsregulativ) in den Artikeln 2 und 3 des Milchbeschlusses entspricht nicht mehr den heutigen Erfordernissen. Die alleinige Kompetenz des ZVSM für die Belange der Qualitätsbezahlung hat schon zu Problemen geführt; wichtige und notwendige Entscheide wurden blockiert. Die nicht dem ZVSM angeschlossenen Milchverwerter haben keine Mitwirkungsrechte, was ebenfalls nicht zu befriedigen vermag. Für den ganzen Bereich der Qualitätsförderung müssen nun klare Kompetenzen geschaffen werden, damit die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sichergestellt ist. Die grundlegenden Vorschriften auf Verordnungsstufe sind durch Bundesbehörden zu erlassen, wobei auch schon auf dieser Stufe die interessierten Kreise zur Mitwirkung herangezogen werden können. Für erweiterte und ins einzelne gehende Regelungen z. B. bezüglich der verwertungsspezifischen Anforderungen an die Milchqualität oder der guten Milchgewinnungspraxis (Milchlieferungsregulativ) sind den milchwirtschaftlichen Organisationen die nötigen Kompetenzen einzuräumen oder es können ihnen diesbezügliche Aufträge erteilt werden. Wir beantragen Ihnen deshalb, *Artikel 2* entsprechend neu zu formulieren und *Artikel 3* aufzuheben.

222 Milchablieferung (Art. 5)

Die in den letzten Jahren zunehmende Tendenz zur Milchablieferung ab Hof unmittelbar an einen Verwerter (Hofabfuhr) einerseits und der zunehmende Direktverkauf von «biologischer» Milch ab Betrieb des Produzenten andererseits sind mit den heutigen rechtlichen Bestimmungen nicht oder ungenügend vereinbar. Die vorgeschlagene Neuformulierung des Artikels 5 trägt deshalb der Entwicklung im Bereich der Milchablieferung auch rechtlich Rechnung und berücksichtigt die Anliegen von Produzenten und Konsumenten von Biomilch und Biomilchprodukten. Die Änderung bringt keine zusätzliche Reglementierung, sondern vielmehr eine Lockerung der bisherigen starren Vorschriften im Interesse einer zeit- und sachgemässen Behandlung entsprechender Fälle. Das öffentlich-rechtliche Interesse an einer kostensparenden Sammlung und Verwertung der Verkehrsmilch wird durch die Änderung nicht beeinträchtigt.

Ferner ist die Zuständigkeit für erstinstanzliche Verfügungen in Sachen Milchablieferung inskünftig ein und derselben Stelle zu übertragen. Bisher entschieden sowohl kantonale Behörden (z. B. Bewilligung des Direktverkaufs von Milch ab Hof) als auch das Bundesamt für Landwirtschaft (z. B. Sammelstellenwechsel) in erster Instanz. Diese verwirrlichte Zuständigkeitsordnung befriedigt nicht. Neu

soll der ZVSM (nicht der zuständige Milchverband, wie dies im Vorentwurf noch vorgesehen war) auch für Fragen der Milchablieferung zuständig sein. Die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesamt für Landwirtschaft bleibt unangetastet. Diese Regelung erlaubt zudem, kantonale oder kommunale Stellen nicht mehr mit sektoriellen und erst noch sekundären Problemen aus der Milchwirtschaft zu belasten.

Konkret wurde *Artikel 5 Absatz 1* redaktionell vereinfacht. Es wurde darauf verzichtet, die Versorgung mit Milch und Milchprodukten von Personen, die auf dem Heimwesen des Produzenten leben oder mitarbeiten, sowie von Eltern ausdrücklich zu gestatten, da dies eine Selbstverständlichkeit darstellt. Dies gilt auch für die Versorgung von Gewerbebetrieben, die in unmittelbarer Verbindung mit einem Landwirtschaftsbetrieb stehen und vom Milchproduzenten selbst geführt werden (z. B. eigener Gastwirtschaftsbetrieb). Die derart verwendete Milch ist deshalb nicht als in Verkehr gebracht zu betrachten. Hingegen ist jede andere Abgabe von Milch und Milchprodukten, ob entgeltlich oder nicht, als rapportierungspflichtige Verkehrsmilch zu erfassen.

Absatz 2 regelt neu auch die Milchablieferung in jenen Fällen, wo keine Sammelstelle besteht (Hofabfuhr) oder eine Sammelstelle aufgehoben wird. Dabei wird der Begriff «örtliche Produzentenorganisation» verwendet, der an sich identisch ist mit der Genossenschaft, welcher der Produzent schon bisher als Mitglied oder Gastlieferant seine Milch lieferte oder deren Milcheinzugsgebiet sein Heimwesen geographisch-topographisch einschliesst. Der Begriff «regionale Produzentenorganisation» gilt dann, wenn Einzelmitglieder ihre Milch direkt der Verbandsmolkerei abgeben.

Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a ermächtigt den ZVSM und nicht mehr eine kantonale Instanz oder wie in den meisten Fällen das Bundesamt für Landwirtschaft (Artikel 22 Milchbeschluss soll aufgehoben werden), den Direktverkauf von Milch und Milchprodukten ab Hof zu gestatten, sofern ein nachweisbares Konsumentenbedürfnis besteht und die zweckmässige Milchverwertung nicht in Frage gestellt wird. Inskünftig kann mit der Neuformulierung insbesondere auch der Verkauf von Biomilch und Biomilchprodukten ab Hof besser ermöglicht werden; die Nähe einer Verkaufsstelle soll derartige Gesuche nicht mehr blockieren. Zwischen echtem Konsumentenbedürfnis und der angestammten Milchverwertung in der Sammelstelle ist in jedem Fall eine Interessenabwägung vorzunehmen. *Buchstabe b* überträgt die Bewilligungserteilung für die Belieferung von nicht unmittelbar mit einem Landwirtschaftsbetrieb verbundenen Gewerbebetrieben logischerweise auch dem ZVSM.

Absatz 4 benützt im Zusammenhang mit dem Sammelstellenwechsel den Begriff «Einzugsgebiet», der bereits im geltenden Artikel 6 Absatz 1 verwendet wird. Der Produzent, dessen Milch ab Hof abgeführt wird und der beabsichtigt, diese einem anderen Milchverwerter zu überlassen, soll nach dem gleichen Verfahren wie jener, der die Sammelstelle wechseln will, behandelt werden. Als seine Sammelstelle gilt in Analogie das Einzugsgebiet, das angestammterweise von einem bestimmten Milchkäufer abgedeckt wird. Auch über diese Änderungen hat inskünftig in erster Instanz der ZVSM zu entscheiden.

223 Abnahmepflicht; Abnahmepreis (Art. 6)

Artikel 6 verpflichtet in *Absatz 1* neben der Sammelstelle neu den Milchkäufer zur Milchabnahme, damit auch bei Hofabfuhr der Milch klare Verhältnisse bestehen. *Absatz 2* hält ausdrücklich fest, dass gegebenenfalls auch die Gehaltsbezahlung zu einem Zuschlag zum bzw. Abzug vom Milchgrundpreis führen kann. In *Absatz 3* wird der seit 1954 unverändert gebliebene maximale Abzug (1 Rp./kg) für die Benützung der Sammelstelle durch nicht organisierte Produzenten angehoben. Der Betrag wird neu in Form eines Prozentabzuges (höchstens 4%) vom Milchgrundpreis festgelegt.

224 Aufhebung der Artikel 7–9

Nachdem die Bewilligung des Verkaufs eigener Milchprodukte neu auch im *Artikel 5 Absatz 2* geregelt wird, erübrigen sich die Bestimmungen hinsichtlich der Bewilligung der Verarbeitung von Milch auf dem Betrieb des Produzenten; *Artikel 7* kann deshalb aufgehoben werden. *Artikel 8* ist ebenfalls zu streichen, da ohnehin keine neuen Milchsammelstellen mehr errichtet werden. *Artikel 9* ist durch die Modifikation bzw. Streichung der vorhergehenden Artikel überflüssig geworden und muss ebenfalls aufgehoben werden.

225 Konsummilchvertrieb: Streichung der Artikel 21, 21^{bis}, 22 und 24

225.1 Vorbemerkungen

Der Milchbeschluss enthält im sechsten Abschnitt verschiedene Bestimmungen über den zweckmässigen und kostensparenden Konsummilchvertrieb.

Nachdem die Artikel 23 und 25 schon im Jahre 1971 aufgehoben worden sind, geht es nun darum, die längst überholten und zum Teil nicht mehr durchsetzbaren Bestimmungen der Artikel 21 und 21^{bis} sowie in diesem Zusammenhang auch den Artikel 22 (Verfahren) zu streichen. Auch die Bestimmungen über die Einteilung von Milchquartieren (Art. 24) sind aufzuheben.

Wir erinnern daran, dass bereits in der Zwischenzeit versucht wurde, die genannten Artikel aufzuheben: Anfangs 1974 ging – im Zusammenhang mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage für Preiszuschläge auf eingeführtem Käse – eine Vorlage in die Vernehmlassung, welche eine vollständige Streichung des sechsten Abschnittes des Milchbeschlusses vorsah. Wir verzichteten aber damals darauf, dem Parlament mit der Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1971 auch eine entsprechende Revision des Milchbeschlusses zu unterbreiten. Wir taten dies erst in einem späteren Zeitpunkt, nämlich im Zusammenhang mit der Schaffung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1977 (Botschaft vom 22. Dez. 1976). Unser Antrag unterlag indessen im Parlament, und zwar insbesondere wegen des Widerstandes im Ständerat; es wurden negative Auswirkungen auf den Milchabsatz befürchtet.

225.2 Milchverkaufsbewilligung (Art. 21)

Der geltende *Artikel 21* unterstellt den Ladenverkauf von Offenmilch sowie die Hauszustellung von Offenmilch und abgepackter Milch einer Bewilligungspflicht. Diese Bestimmung, die ursprünglich die Verhinderung einer übersetzten Zahl von Milchgeschäften und damit unnötig hoher Verteilkosten zum Ziele hatte, ist heute längst überholt. Der Anteil der Offenmilch am gesamten Konsummilchverbrauch (ohne bäuerliche Haushalte) ist gesamtschweizerisch auf unter 15 Prozent gesunken. Das Interesse für die Aufnahme des Offenmilchverkaufs im Laden ist schon seit sehr langer Zeit – abgesehen von Sonderfällen – nicht sehr gross. Auch ist die Zahl der Milchhändler, welche die Milch noch in das Haus liefern, stark zurückgegangen; die frühere gegenseitige Konkurrenzierung unter den Milchhändlern kommt nur noch ganz selten vor. Dem Artikel 21 kommt deshalb praktisch keine Bedeutung mehr zu, so dass er ohne nachteilige Folgen aufgehoben werden kann.

225.3 Besondere Regelungen für die Pastmilch (Art. 21^{bis})

Der im Jahre 1964 eingefügte *Artikel 21^{bis}* enthält besondere Regelungen für die Pastmilch. Nach dieser Bestimmung gilt als Pastmilch u. a. ebenfalls die uperierte Milch.

Nach *Absatz 1* ist der Pastmilchverkauf im Laden frei, während die Hauszustellung von Pastmilch noch einer Bewilligung bedarf. Da aber, wie vorstehend erwähnt, der gewerbsmässige Konsummilchverkauf vollständig liberalisiert werden soll, ist dieser Absatz zu streichen.

Absatz 2 schreibt im wesentlichen vor, dass die Verkäufer die Pastmilch, sofern sie diese nicht selbst herstellen, beim Milchhändler oder beim örtlichen bzw. regionalen Herstellungsbetrieb beziehen müssen. Der Zweck dieser Bestimmung war, dem Pastmilchverkäufer gegenüber der vorherigen strengen Praxis ein vermehrtes Mass an Freiheit einzuräumen, d. h. ihm die Wahl des Lieferanten innerhalb seiner Region freizustellen. Dabei wurde die Region grundsätzlich mit dem Gebiet des Milchverbandes gleichgesetzt. Diese Regelung erwies sich aber schon seit langem und in einer zunehmenden Anzahl von Fällen als unzweckmässig und nicht durchsetzbar. Es ist zu beachten, dass die Grenzen der Milchverbände nicht immer mit jenen der wirtschaftlich-geographischen Regionen bzw. Einzugsgebiete übereinstimmen. Die Distanzen innerhalb eines Verbandsgebietes können wesentlich grösser sein als die Entfernung zum Herstellungsbetrieb in einer angrenzenden Region. Die Vertriebsstrukturen im Lebensmittelhandel haben sich stark verändert, und die Entwicklung ist in diesem Bereich noch nicht abgeschlossen. Die Verteilungsfunktionen werden in steigendem Masse nicht mehr von den Herstellern, sondern von Grossisten und Grossverteilerorganisationen wahrgenommen. Dies ist auch der Fall bei der abgepackten Konsummilch. Die Versorgungsgebiete, die von den einzelnen Firmen bzw. von den entsprechenden Regionalaglern abgedeckt werden, stimmen in vielen Fällen nicht mehr mit den Grenzen der Milchverbände überein; zum Teil erstrecken sich diese Vertriebsregionen über die Gebiete bzw. Teilgebiete mehrerer Milchverbände. Aus wirt-

schaftlichen und organisatorischen Gründen kann den betreffenden Firmen nicht zugemutet werden, die für einen bestimmten Versorgungskreis benötigte Konsummilch von mehreren Herstellerbetrieben zu beziehen. Es ist deshalb angezeigt und auch verantwortbar, diese Sondervorschrift für den Bezug von abgepackter Milch aufzuheben. Im übrigen bestimmt Artikel 4 der Verordnung über die Verwertung der Verkehrsmilch (SR 916.353.1) nach wie vor, dass auf eine wirtschaftliche, d. h. zweckmässige und kostensparende Sammlung, Regulierung und Vermittlung der Konsummilch zu achten sei (Vermeidung von unnötigem «Milch-tourismus»).

Absatz 3 ermächtigt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, für eine Region Mindestpreise für Pastmilch (darunter fällt wie erwähnt auch die uperisierte Milch) festzusetzen, wenn die Hauszustellung durch unangemessen niedrige Pastmilchpreise gefährdet wird. Diese Bestimmung ist bisher noch nie angewendet worden. Mindestpreise würden auf sehr heftige Opposition stossen. Überall dort, wo keine Hauszustellung besteht, wäre der Erlass von Mindestpreisen ohnehin ausgeschlossen. Aber auch in den anderen Fällen wäre es sehr schwierig, die Auswirkungen von unterpreisigen Verkäufen auf den Hauszustelldienst zu belegen, da dieser durch verschiedene Faktoren gefährdet werden kann. Diese Vorschrift sollte deshalb gestrichen werden. Gegen Lockvogel-Praktiken kann im übrigen aufgrund des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (SR 241) vorgegangen werden.

Nach *Absatz 4* sind die Erstellung und der Betrieb neuer Anlagen für die Herstellung und Abfüllung von Pastmilch bewilligungspflichtig. Diese Vorschrift ist seinerzeit (1964) aufgenommen worden, um die Aufsplitterung und schlechte Ausnützung der Pastmilchanlagen zu verhindern. Dabei ging man von der Überlegung aus, dass die Pastmilchherstellung in erster Linie eine Angelegenheit der Grossbetriebe sein werde. Schon bald sind aber Kleinapparate entwickelt worden, die nur einen geringen Kostenaufwand erfordern. Die ursprünglich restriktive Bewilligungspraxis wurde in der Folge – auch aufgrund eines Bundesgerichts-entscheides – stark erweitert und liberalisiert. Die lokale Herstellung von Pastmilch in Kleinanlagen ist in der Tat ökologisch erwünscht und liegt auch im Interesse einer zweckmässigen und kostensparenden Versorgung der Landbevölkerung. Die meisten dieser Kleinbetriebe (örtliche Molkereien und Käsereien) verwenden übrigens Mehrweg-Glasflaschen. Den Käsereien – insbesondere jenen in der Siloverbotszone – wird die Bewilligung allerdings in der Regel nur mit der Auflage erteilt, dass sich die Pastmilchherstellung auf die Deckung des Ortsbedarfs zu beschränken hat.

Wir betrachten es deshalb als überfällig, die fragliche Bestimmung zu streichen, zumal heute praktisch alle Gesuche bewilligt werden. Einschränkende Bestimmungen (z. B. für Käsereien) können in Zukunft in die halbjährlichen Weisungen des ZVSM zur Lenkung der Milchverwertung aufgenommen werden.

225.4 Verfahren (Art. 22)

Artikel 22 regelt das Verfahren für die Behandlung von Gesuchen um eine Milchverkaufsbewilligung (Art. 5 und 21) oder die Anordnung von Quartiereinteilun-

gen (Art. 24). Mit der beantragten Änderung bzw. Streichung dieser Bestimmungen werden die Verfahrensvorschriften überflüssig, d. h. Artikel 22 ist aufzuheben.

225.5 Quartiereinteilung (Art. 24)

Artikel 24 sieht die Möglichkeit der Quartiereinteilung vor. Wiederum zum Zwecke der kostensparenden Konsummilchverteilung können die zuständigen Behörden auf einzelnen Konsumplätzen die Quartiereinteilung anordnen, sofern zwei Drittel der ins Haus liefernden Milchhändler und Selbstausmesser oder die Gemeindebehörde dies beantragen (*Abs. 1*). Die Konsumenten haben die Möglichkeit, sich bei unbefriedigender Bedienung zu beschweren und die Zuteilung eines anderen Lieferanten zu verlangen, der zur Hauslieferung verpflichtet ist (*Abs. 4*). Dieses Beschwerderecht ist jedoch heute illusorisch, da die Hauszustellung durch einen andern Milchhändler kaum mehr erzwungen werden kann.

Seit Jahrzehnten bestehen in vielen Städten Quartiereinteilungen. Neue Einteilungen sind schon lange nicht mehr vorgenommen worden. Eine grosse Zahl von Quartieren wird effektiv nicht mehr bedient. Wir beantragten deshalb bereits 1976, u. a. Artikel 24 zu streichen, zumal ja eine Streichung nicht die Aufhebung der Quartiereinteilung bedeutet hätte; unser Antrag fand aber wie erwähnt keine Zustimmung.

Der Vorentwurf vom 13. Mai 1992 sah zwar nicht eine Aufhebung, aber eine wesentliche Vereinfachung von Artikel 24 vor: Die Milchhändler eines Ortes sollten vereinbaren können, dass die Hauszustellung quartierweise erfolgt; bei fehlender Einigung würde ein Schiedsgericht entscheiden. Dieser Vorschlag wurde indessen in der Vernehmlassung als wenig glücklich bezeichnet. Verschiedenste Kreise fordern eine völlige Streichung dieses Artikels. Wir schliessen uns diesen Begehren an und stellen Ihnen entsprechend Antrag; die Verhältnisse haben sich in der Tat stark geändert. Die Deregulierung soll auch in diesem Bereich vorgenommen werden. Den Milchhändlern und ihren Organisationen bleibt es freigestellt, die Quartiereinteilung auf dem Wege einer privatrechtlichen Vereinbarung zu regeln.

226 Abgaben und Preiszuschläge

226.1 Abgabe auf Konsummilch und Konsumrahm (Art. 27)

Nach *Artikel 27* Milchbeschluss beträgt die Abgabe auf Konsummilch höchstens 1,5 Rappen je Kilo/Liter und auf Konsumrahm höchstens 30 Rappen je Liter; der Bundesrat bestimmt die jeweiligen Ansätze (*Abs. 1*). Sofern es die Umstände erfordern, können wir, nach Anhören der Beratenden Kommission, diese Höchstansätze bis auf den doppelten Betrag erhöhen; Sie haben allerdings in der nächsten Session zu beschliessen, ob diese ausserordentliche Erhöhung in Kraft bleiben soll (*Abs. 3*).

Beim Erlass des Milchbeschlusses wurde im Konsummilchverkauf durchwegs noch mit Rappenstücken gerechnet. Die Frage der Abschöpfung von Aufrundungsdifferenzen (bei Erhöhung des Grundpreises und/oder der Molkerei- und

Handelsmargen von insgesamt weniger als 5 oder 10 Rp. je kg/l) stellte sich damals noch gar nicht. Schon bald mussten jedoch – um eine über das zugestandene Ausmass hinausgehende Margenanpassung zu verhindern – solche Aufrundungsdifferenzen durch die Erhebung einer entsprechenden Abgabe vorübergehend abgeschöpft werden. Im Laufe der Jahre erhielt die Konsummilchabgabe somit eine etwas andere Funktion, als ihr ursprünglich zgedacht war. In den Jahren 1982 und 1988 war es zudem notwendig, die Abgabe auf über 1,5 Rappen – und zwar auf 3 bzw. (nach vorübergehender Senkung auf 1 Rp.) 2,5 Rappen – anzuheben. Das Parlament hat diesen beiden ausserordentlichen Erhöhungen zugestimmt. In den Sitzungen der vorberatenden parlamentarischen Kommissionen ist indessen sowohl 1982 wie 1988 der Wunsch geäussert worden, das Parlament in Zukunft für solche Geschäfte nicht mehr zu bemühen. Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement hat hierbei zugesichert, dass die fragliche Bestimmung bei der nächsten Revision des Milchbeschlusses überprüft bzw. geändert werden solle.

Die vorgeschlagene Neufassung ermächtigt uns deshalb neu, die Konsummilchabgabe bis zu einem Höchstbetrag von 3 Rappen je Liter abschliessend, d.h. ohne Ihre nachträgliche Genehmigung, festzusetzen (*Abs. 1*). Die gleiche Regelung ist auch für den Konsumrahm vorgesehen; die Abgabe soll auf maximal 60 Rappen je Liter begrenzt werden (eine Erhöhung des heutigen Ansatzes von 30 Rp. ist indessen nicht vorgesehen). *Absatz 3* ist zu streichen.

226.2 Preiszuschläge auf Kondensmilch sowie Speiseölen und Speisefetten (Art. 30 Abs. 3)

Nach dem geltenden *Artikel 30 Absatz 3* haben Sie in der nächsten Session zu beschliessen, ob und in welchem Ausmass die von uns vorgängig neu festgesetzten Preiszuschläge auf Kondensmilch sowie Speiseölen und Speisefetten weiterhin in Kraft bleiben sollen. Die letzten Erhöhungen dieser Zuschläge und deren nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgten 1982 und 1986 (Speiseöle/-fette) bzw. 1968 und 1988 (Kondensmilch). Aufgrund des Wortlautes wären Sie auch dann einzubeziehen, wenn die genannten Preiszuschläge von uns allenfalls gesenkt werden müssten. Um die Verwaltung, den Bundesrat und das Parlament zu entlasten, soll indessen auch in diesem Bereich – wie bei der Abgabe auf Konsummilch und Konsumrahm – auf den Einbezug der Bundesversammlung verzichtet werden; wir schlagen Ihnen deshalb vor, *Artikel 30 Absatz 3* zu streichen. Mit einer Erhöhung dieser Preiszuschläge ist in Zukunft ohnehin nicht mehr zu rechnen.

227 Änderung bzw. Streichung weiterer Bestimmungen

227.1 Ausstand (Art. 38)

Nach *Artikel 38 (neu)* müssen Organisationen (wie die Milchverbände), die Verfügungen treffen, in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache ein Interesse haben oder sonstwie befangen sein könnten.

227.2 Streichung der Verwaltungsstrafe (Art. 41 Abs. 1–3)

Der geltende *Artikel 41 Absätze 1–3* regelt die Verwaltungsstrafe bei Hinterziehung von Abgaben (Busse bis zum fünffachen Betrag der hinterzogenen Abgabe). Nachdem aber im Milchwirtschaftsbeschluss 1988 die Verwaltungsstrafe in analogen Fällen gestrichen werden soll (Art. 27 MWB 1988; siehe Ziffer 127.1), ist konsequenterweise auch Artikel 41 Absätze 1–3 des Milchbeschlusses aufzuheben und der Randtitel entsprechend anzupassen.

227.3 Verletzung einer Meldepflicht

Bei der Verletzung einer Meldepflicht wird nach dem heutigen Artikel 42 Absatz 1 eine Ordnungsbusse von bis zu 200 Franken erhoben. Diese Vorschrift muss angepasst und bei dieser Gelegenheit in den Abschnitt X (Strafbestimmungen) eingebaut werden: Wer gegen eine solche Pflicht verstösst, soll mit einer Busse von bis zu 3000 Franken bestraft werden; die Strafverfolgung ist Sache der Kantone (neuer *Artikel 47a*). *Artikel 42* muss konsequenterweise aufgehoben werden.

227.4 Änderung bzw. Streichung weiterer Bestimmungen

Als Folge der beantragten Modifikation bzw. Streichung von Vorschriften sind die *Artikel 32 Absatz 1, 36 Randtitel und Absatz 1 sowie Artikel 50 Absatz 2* anzupassen und die *Artikel 34, 37 Absatz 2 und 44^{bis}* aufzuheben.

228 Entzug von Bewilligungen (Art. 44 Abs. 2 und 3)

Der bestehende *Artikel 44 Absatz 2* erlaubt es, an Milchproduzenten erteilte Bewilligungen für den Direktverkauf von Konsummilch, die Belieferung von nicht unmittelbar mit dem Landwirtschaftsbetrieb verbundenen Gewerbebetrieben und die Herstellung von Milchprodukten zu entziehen, wenn die besonderen Voraussetzungen, unter denen sie erteilt wurden, dahingefallen sind. Wir beantragen, diese Entzugsmöglichkeit auf alle Bewilligungen auszudehnen, deren Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. So kann es z. B. vorkommen, dass ein Sammelstelleninhaber keine Milch mehr annimmt (die Milch wird vom Verarbeiter auf dem Hof abgeholt) und trotzdem an der Milch mitverdient. Das Entgelt für die gesammelte Milch wird dem Sammelstelleninhaber ausgerichtet, welcher das Geld anschliessend – nach Abzug einer Dienstleistungsmarge – an die Bauern auszahlt.

Nach dem heutigen *Absatz 3* des gleichen Artikels ist das Bundesamt für Landwirtschaft zum Bewilligungsentzug zuständig. Diese generelle Entzugszuständigkeit widerspricht den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, wonach diejenige Instanz eine Bewilligung entzieht, welche sie auch erteilt hat. Diese Instanz ist mit der Bewilligungsvoraussetzung vertraut und daher auch kompetenter in der Entscheidung. Neu soll deshalb die jeweilige Bewilligungsinstanz zum Entzug zuständig sein. Häufig lässt sich jedoch diese zuständige Instanz nicht mehr eruie-

ren oder es wurde nie eine behördliche Bewilligung erteilt (Anerkennung der am 1. Januar 1954 bestandenen Verhältnisse durch Artikel 50 des Milchbeschlusses). Für diese Fälle bleibt die Zuständigkeit weiterhin beim Bundesamt für Landwirtschaft.

23 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die beantragte Änderung des Milchbeschlusses hat keine besonderen finanziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden. In personeller Hinsicht ergibt sich für den Bund sowie für verschiedene Kantone und Gemeinden mit Vorentscheidsstellen eine gewisse Entlastung (Wegfall von Bewilligungen); demgegenüber wird der ZVSM personell sicher etwas mehr belastet werden (Bewilligungsinstanz u. a. für den Milchverkauf ab Hof und Sammelstellenwechsel). Zudem würde der Bund (Verwaltung und Parlament) etwas entlastet, wenn bei einer allfälligen Änderung der Preiszuschläge auf Kondensmilch sowie auf Speiseölen und Speisefetten oder bei einer allfälligen Erhöhung der Konsummilchabgabe dem Parlament nachträglich nicht mehr Antrag auf Gutheissung gestellt werden müsste.

24 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 angekündigt (BB1 1992 III 1).

25 Verhältnis zum europäischen Recht und zum GATT

Die vorgeschlagenen Modifikationen stehen nicht im Widerspruch zum europäischen Recht und zum GATT; sie stellen vielmehr eine Annäherung dar.

26 Verfassungsmässigkeit

Der Milchbeschluss stützt sich auf das Landwirtschaftsgesetz und dieses wiederum u. a. auf die Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b, 32 und 64^{bis} der Bundesverfassung. Die beantragten Anpassungen sprengen diesen Rahmen nicht.

Wir schlagen Ihnen vor, die vorliegende Revision in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden.

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 21. April 1993¹⁾,
beschliesst:

I

Der Milchwirtschaftsbeschluss 1988 vom 16. Dezember 1988²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 3 Bst. g (neu)

³ Der Bundesrat kann bestimmen, dass die Einzelkontingente auf Beginn eines Milchjahres auch unabhängig von der Gesamtmilchmenge erhöht oder ohne Entschädigung gekürzt werden. Bei der Erhöhung oder Kürzung werden insbesondere berücksichtigt:

g. die Einhaltung des Einzelkontingentes im vorangegangenen Milchjahr.

Art. 2a (neu) Übertragung von Kontingenten durch Verkauf

¹ Der Bundesrat kann bestimmen, dass die Produzenten Kontingente oder Kontingenteile kaufen oder verkaufen können.

² Der Bundesrat kann bestimmen, dass Kontingente und Kontingenteile nur innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Verkauf übertragen werden können. Der Bundesrat legt die Gebiete fest.

³ Der Bundesrat legt das Kontingent je Hektare fest, das beim Zukauf nicht überschritten werden darf. Er kann diese Menge für die einzelnen Gebiete oder Teile davon unterschiedlich festlegen.

⁴ Der Bundesrat bestimmt die Übertragungsmethode und bezeichnet die Stelle, welche die Kauf- und Verkaufsangebote der Produzenten entgegennimmt und über die Übertragungen entscheidet. Er kann bestimmen, dass die Produzenten Kontingentsübertragungen direkt unter sich vereinbaren können.

¹⁾ BBl 1993 II 602

²⁾ SR 916.350.1

⁵ Der Bundesrat kann die stillgelegten Kontingente von einer Übertragung durch Verkauf ausschliessen.

⁶ Der Bundesrat bestimmt, dass von jeder übertragenen Kontingentsmenge ein Teil eingezogen wird.

Art. 2b (neu) Übertragung von Kontingenten durch Vermietung

¹ Der Bundesrat kann bestimmen, dass die Produzenten Kontingente oder Kontingenteile vermieten können.

² Der Bundesrat kann bestimmen, dass die Kontingente oder Teile davon nur innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Vermietung übertragen werden können.

³ Der Bundesrat legt das Kontingent je Hektare fest, das bei der Miete nicht überschritten werden darf. Er kann diese Menge für die einzelnen Gebiete oder Teile davon unterschiedlich festlegen.

⁴ Der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und für welche Dauer Produzenten ihre Kontingente oder Teile davon vermieten können.

⁵ Stillgelegte Kontingente können nicht durch Vermietung übertragen werden.

⁶ Der Bundesrat bestimmt, dass für die Dauer der Vermietung von jeder übertragenen Kontingentsmenge ein Teil eingezogen wird.

Art. 5 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} In ausserordentlichen Fällen kann der Bundesrat zur Entlastung der Milchrechnung die generelle Abgabe vorübergehend bis auf 10 Rappen je Kilo erhöhen. Für den erhöhten Betrag gilt die Freimenge nicht.

Art. 5a (neu) Ausgleich der saisonalen Schwankungen der Milcheinlieferungen

¹ Sofern der Zentralverband keine entsprechende Selbsthilfemassnahme trifft, kann der Bundesrat:

- a. auf der in den Monaten hoher Milchproduktion abgelieferten Verkehrsmilch eine Abgabe erheben;
- b. für die in den Monaten tiefer Milchproduktion abgelieferte Verkehrsmilch eine Zulage ausrichten.

² Abgabe und Zulage betragen höchstens je 10 Prozent des Milchgrundpreises. Der Bundesrat kann sie für die in der landwirtschaftlichen Gesetzgebung festgelegten Zonen verschieden hoch ansetzen und das Berggebiet oder Teile davon von dieser Massnahme ausnehmen.

³ Der Bundesrat bestimmt die Monate, in denen die Abgabe erhoben und die Zulage ausgerichtet wird.

⁴ Der Ertrag der Abgabe und die Kosten der Zulage werden der Milchrechnung gutgeschrieben oder belastet. Die Kosten der Zulage dürfen nicht höher sein als der Ertrag der Abgabe.

Art. 18 Abs. 1, 2 und 4

¹ Die Kantone unterhalten, in Zusammenarbeit mit den regionalen milchwirtschaftlichen Organisationen (Milchproduzenten- und Milchkäuferverbände, andere Milchverwerter, weitere Organisationen) einen milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst.

² Der milchwirtschaftliche Kontroll- und Beratungsdienst fördert die Qualität der Milch und der Milchprodukte und wirkt bei der Qualitätssicherung mit. Er überwacht insbesondere die Einhaltung der diesbezüglichen Vorschriften. Der Bundesrat bestimmt, welche weiteren Aufgaben (Durchführung der individuellen Qualitätsbezahlung, Ermittlung der Gehaltswerte der Milch, Beratung von Kuh-, Ziegen- und Schafmilchproduzenten und -verwertern usw.) dem milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst ganz oder teilweise übertragen werden.

⁴ Die Aufwendungen des Dienstes für die Basisleistungen werden von den milchwirtschaftlichen Organisationen, den Kantonen und dem Bund getragen. Der Bundesrat bestimmt, welche Leistungen den Nutzniessern verrechnet werden.

Art. 19 Gehalt der Milch

¹ Der Bundesrat kann den Zentralverband ermächtigen, Massnahmen zu treffen, damit der Gehalt der Milch den Bedürfnissen des Marktes entspricht und die Milch kostensparend verwertet werden kann. Insbesondere kann er ihn ermächtigen, allgemeinverbindliche Bestimmungen für die Bezahlung der Milch nach dem Gehalt zu erlassen.

² Der Bundesrat kann, sofern erforderlich, weitere Massnahmen treffen, insbesondere:

- a. die allgemeine Ermittlung des Gehaltes der Milch anordnen;
- b. die Summe der Einzelkontingente oder die Einzelkontingente an die Entwicklung der Gehaltswerte anpassen;
- c. die einzelbetriebliche Kontingentierung nach dem Gehalt der Milch nach den Bestimmungen von Artikel 2 einführen.

Art. 21 Sachüberschrift und Abs. 1, 3 und 4

Solidaritätsbeiträge von nicht dem Zentralverband angeschlossenen
Milchproduzenten und Milchverwertern

¹ Erhebt der Zentralverband von den ihm angeschlossenen Milchproduzenten und Milchverwertern einen Beitrag für die Förderung des Absatzes und der Qualität der Verkehrsmilch sowie für andere Selbsthilfemassnahmen nach Artikel 1 Absatz 2, so kann der Bundesrat als Lastenausgleich bei den Produzenten und Verwertern, die dem Zentralverband nicht angeschlossenen sind, einen entsprechenden Solidaritätsbeitrag erheben.

³ Die Solidaritätsbeiträge stehen dem Zentralverband zur Finanzierung von Massnahmen nach den Absätzen 1 und 2 zur Verfügung. Bei der Verwendung der Beiträge für Massnahmen nach Absatz 1 ist die Herkunft der Mittel angemessen zu berücksichtigen.

⁴ Das Bundesamt überwacht die Verwendung der Beiträge.

*Art. 21a (neu) Solidaritätsbeiträge von nicht angeschlossenen
Käse-, Rahm- und Butterproduzenten*

¹ Erheben gesamtschweizerische milchwirtschaftliche Organisationen von den Käse-, Rahm- und Butterproduzenten, die ihnen angeschlossenen sind, einen Beitrag für die Qualitätsförderung und andere Selbsthilfemassnahmen, so kann der Bundesrat als Lastenausgleich bei den nicht angeschlossenen Produzenten einen entsprechenden Solidaritätsbeitrag erheben.

² Die Solidaritätsbeiträge stehen den betreffenden gesamtschweizerischen milchwirtschaftlichen Organisationen zur Finanzierung der Massnahmen nach Absatz 1 zur Verfügung, wobei bei der Verwendung der Beiträge die Herkunft der Mittel angemessen zu berücksichtigen ist.

³ Das Bundesamt überwacht die Verwendung der Beiträge.

Art. 27

Aufgehoben

Art. 28 Abs. 1

¹ Das Bundesamt fordert unrechtmässig erworbene Vermögensvorteile zurück. Seine Verfügung unterliegt der Beschwerde an die Rekurskommission EVD. Diese entscheidet endgültig, wenn die Rückforderung mit der Milchkontingentierung zusammenhängt.

Art. 29 Abs. 1, 1^{bis} (neu) und 3 erster Satz

¹ Bei Verstössen gegen das Schweizerische Milchlieferungsregulativ vom 1. Juli 1987¹⁾ treffen die vom Bundesrat bezeichneten Organe, je nach Verstoss, folgende Massnahmen:

- a. Verwarnung;
- b. Abzüge vom Milchpreis;
- c. Kürzung oder Nichtauszahlung von Qualitätsprämien für Milch und Milchprodukte;
- d. Ordnungsbusse von höchstens 3000 Franken;
- e. Sperre der Abnahme von Milch und Milchprodukten bis zur Behebung der Missstände.

¹⁾ SR 916.351.3

^{1bis} Wird eine Massnahme nach Absatz 1 verfügt, werden dem betreffenden Milchproduzenten die Untersuchungs- und Kontrollkosten ganz oder teilweise auferlegt.

³ Gegen Massnahmen dieses Artikels kann an eine vom Bundesrat bezeichnete Behörde Beschwerde geführt werden. ...

Art. 31 Abs. 2 erster Satz

² Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ernennt auf Vorschlag der beteiligten Kantone für jede Sektion des Zentralverbandes mindestens eine Rekurskommission. ...

Art. 32 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)

¹ Der Bundesrat vollzieht diesen Beschluss. Er kann die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft zur Mitarbeit heranziehen.

^{1bis} Der Bundesrat kann den Zentralverband und seine Sektionen für jene administrativen Leistungen, die sie aufgrund dieses Beschlusses oder anderer Erlasse erbringen (z. B. Einzug von Abgaben, Durchführung der Milchkontingentierung, Inspektoratstätigkeit), angemessen entschädigen. Sind andere Organisationen mit der Erhebung von Abgaben beauftragt, kann er ihnen ebenfalls eine angemessene Entschädigung zuerkennen.

Art. 33 Bst. b und 34

Aufgehoben

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 21. April 1993¹⁾,
beschliesst:*

I

Der Milchbeschluss vom 29. September 1953²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 2

Qualitätssiche-
rung, Qualitäts-
förderung und
Qualitätsbezah-
lung

¹ Der Bundesrat kann Vorschriften über die Qualitätssicherung, Qualitätsförderung und Qualitätsbezahlung der Verkehrsmilch erlassen.

² Bei der Qualitätsbezahlung können die je nach Verwertungsart unterschiedlichen Anforderungen an die Milchqualität berücksichtigt werden.

Art. 3

Aufgehoben

Art. 5

Milchliefierung

¹ Die Milchproduzenten müssen die Milch, die sie in Verkehr bringen, der angestammten Milchsammelstelle des Heimwesens abliefern. Nimmt ein Produzent die Lieferung neu auf, so hat er die Milch der nächstgelegenen Milchsammelstelle abzuliefern.

² Erfolgt die Milchsammlung ab Hof (Hofabfuhr) oder wird eine Sammelstelle aufgehoben, so ist die Milch der betreffenden örtlichen oder regionalen Produzentenorganisation zur Verfügung zu halten.

³ Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten kann einzelnen Produzenten auf Gesuch hin gestatten:

¹⁾ BBl 1993 II 602

²⁾ SR 916.350

- a. eigene Milch oder Milchprodukte direkt zu verkaufen, wenn damit ein nachweisbares Konsumentenbedürfnis abgedeckt und die zweckmässige Milchverwertung nicht in Frage gestellt wird;
- b. gewerbliche Betriebe zu beliefern, die ihnen gehören, aber nicht unmittelbar mit dem Landwirtschaftsbetrieb verbunden sind.

⁴ Will ein Milchproduzent die Sammelstelle wechseln oder in ein anderes Einzugsgebiet liefern, so muss er beim Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten die entsprechende Bewilligung einholen.

Art. 6 Randtitel und Abs. 1–3

Abnahme-
pflicht; Abnah-
mepreis

¹ Die Milchsammelstellen und die Milchkäufer haben sämtliche in ihrem Einzugsgebiet produzierte Verkehrsmilch, die den Qualitätsvorschriften entspricht, abzunehmen. Artikel 28 des Landwirtschaftsgesetzes und Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe d dieses Beschlusses bleiben vorbehalten.

² Für die abgelieferte Milch ist den Produzenten der Grundpreis nach Artikel 4 mit den Zuschlägen oder Abzügen zu bezahlen, die sich aus den Verwertungsbedingungen, der Qualitäts- oder der Gehaltsbezahlung ergeben.

³ Den Milchlieferanten, die nicht Mitglied einer Milchgenossenschaft sind oder einer andern Sammelstellenorganisation angehören, können für die Benützung der Sammelstelle höchstens 4 Prozent des jeweiligen Milchgrundpreises abgezogen werden. Der Abzug erfolgt vom Milchpreis, den die Mitglieder nach Verrechnung der Aufwendungen für die Sammelstelle einerseits und allfälliger Nachzahlungen andererseits erhalten.

Art. 7–9

Aufgehoben

Abschnitt VI (Art. 21–24)

Aufgehoben

Art. 27 Abs. 1 und 3

¹ Die Abgabe beträgt für Konsummilch höchstens 3 Rappen und für Konsumrahm höchstens 60 Rappen je Liter. Der Bundesrat bestimmt die jeweiligen Ansätze.

³ *Aufgehoben*

Art. 30 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 32 Abs. 1 dritter Satz

¹ ... Er kann überdies die milchwirtschaftlichen Organisationen und die Schweizerische Milkkommission ermächtigen, über die Errichtung und Schliessung von Sammelstellen zu entscheiden sowie über Erzeugung, Qualität, Ablieferung, Sammlung, Annahme, Verkauf und Verwertung von Milch und Milchprodukten Anordnungen zu erlassen. ...

Art. 34

Aufgehoben

Art. 36 Randtitel und Abs. 1

Rechtsmittel
a. Gegen Ent-
scheide der Fir-
men und Orga-
nisationen

¹ Gegen Verfügungen der zur Durchführung dieses Beschlusses herangezogenen Firmen und Organisationen kann beim Bundesamt für Landwirtschaft Beschwerde geführt werden.

Art. 37 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 38 (neu)

Ausstand

¹ Organisationen, die Verfügungen treffen, treten in den Ausstand, wenn sie in der Sache ein Interesse haben oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten.

² Liegen Ausstandsgründe vor oder sind sie streitig, entscheidet in der Sache die Aufsichtsbehörde.

Art. 41 Randtitel und Abs. 1-3

c. Nachforde-
rung von Abga-
ben

¹⁻³ *Aufgehoben*

Art. 42

Aufgehoben

Art. 44 Abs. 2 und 3

² Bewilligungen werden zudem entzogen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

³ Zuständig zum Bewilligungsentzug ist die jeweilige Bewilligungsinstanz. Lässt sich die Bewilligungsinstanz nicht mehr feststellen oder wurde nie eine Bewilligung erteilt (Art. 50), ist das Bundesamt für Landwirtschaft zuständig.

Art. 44^{bis}

Aufgehoben

Art. 47a (neu)

Verletzung
einer Melde-
pflicht

¹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Meldepflicht verletzt, wird mit einer Busse bis zu 3000 Franken bestraft.

² Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.

Art. 50 Abs. 2

² Sammel-, Selbstaussmess- und Selbstverarbeitungsstellen, die am 1. Januar 1954 bereits bestanden, werden anerkannt und den Vorschriften dieses Beschlusses unterstellt.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt des Inkrafttreten.

Botschaft über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 und des Milchbeschlusses vom 21. April 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1993
Date	
Data	
Seite	602-652
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 641

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.