



## Botschaft 2016-DIAF-51

11. Oktober 2016

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Mengensteuerung der Milchproduktion)

#### 1. Einleitung

Mit einer am 26. April 2016 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2016-GC-45) ersucht Grossrat Bertschi den Staatsrat, «sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass die Steuerung der Milchproduktion und der Milchpreise für die Branchenorganisationen, Abnehmer und Verarbeiter allgemeinverbindlich geregelt werden kann mit dem Ziel, für jedes Milchjahr Transparenz in die Produktionsmengen und die Produktionsplanung zu bringen».

Diese Motion ist eine Reaktion auf die besorgniserregende Situation bei der Molkereimilchproduktion mit einem seit Monaten sehr tiefen Preisniveau, das viele Landwirtschaftsbetriebe des Kantons Freiburg in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten bringt. Mit seinen für die Milchproduktion guten natürlichen Voraussetzungen ist der Kanton Freiburg besonders anfällig für die strukturellen Ungleichgewichte, die daraus resultieren könnten. Die Motion weist auch darauf hin, dass es den Interessenorganisationen der Milchproduzentinnen und Milchproduzenten seit der Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 nicht gelungen ist, die Situation in den Griff zu bekommen und namentlich die Milchmengen zu kontrollieren.

An seiner Sitzung vom 11. Oktober 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er hat beschlossen, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) direkt Folge zu geben. Er unterbreitet dem Grossen Rat somit einen Dekretsentwurf und diese Botschaft.

#### 2. Kurzer Überblick über die Situation

In der Antwort des Staatsrats vom 14. Dezember 2015 auf die Anfrage von Grossrat Xavier Ganioz «Wie hilft der Kanton den Milchproduzenten?» (QA 2015-CE-257) wurde eine detaillierte Analyse der Situation der Freiburger Milchproduzenten und der auf kantonaler Ebene ergriffenen Massnahmen vorgenommen. Es sind hier daher lediglich die relevanten Entwicklungen, die seither stattgefunden haben, aufgeführt.

Das Gesamtvolumen der Milchproduktion in der Schweiz lag im Laufe des ersten Quartals 2016 2,8% über dem Volumen im ersten Quartal 2015. Ab April 2016 zeichnete sich ein Rückgang ab und im zweiten Quartal war die Produktion 1,4% tiefer als 2015. Ein von der TSM-Treuhand vorgenommener Vergleich der Milchverwertung zwischen dem ersten Halbjahr 2015 und dem ersten Halbjahr 2016 macht einen Rückgang bei der Käseproduktion von -1,9% und ein Anstieg der Butter- (+0,2%) und Magermilchpulverproduktion (+24%) deutlich. Dies zeigt, dass der Markt nach wie vor nicht im Gleichgewicht ist. Der Rückgang des Konsums von Milch und Rahm wird im Übrigen nicht kompensiert durch die positive Entwicklung bei den Joghurts und Spezialitäten; für die Molkereien entspricht diese Entwicklung einem Marktanteilverlust von 1,4% in Milchäquivalenten gegenüber den ersten sechs Monaten 2015. Es sei jedoch auf die positive Entwicklung bei der Biomilch hingewiesen, mit einem Anstieg der verwerteten Volumen von 5,5% im ersten Halbjahr 2016.

Bei den Produktionspreisen ist der Marktbeobachtung des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) ein Durchschnitt von 58.06 Rp./kg für Mai 2016 zu entnehmen, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Verarbeitungskanälen: 51.08 Rp./kg für Molkereimilch, 71.29 Rp./kg für die gewerbliche Verarbeitung zu Käse (82.30 Rp./kg in der Gruyère-AOP- und Vacherin-fribourgeois-AOP-Zone) und 73.79 Rp./kg für Biomilch. Für die herkömmliche Molkereimilch ist die Entwicklung am schwierigsten:

#### Produzentenpreise für Milch, konventionelle Molkereimilch

Rp./kg	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresdurchschnitt	57.88	63.08	65.15	57.09	
Durchschnitt Mai	55.54	58.83	65.09	54.56	51.08

Quelle: Marktbeobachtung BLW 06/2016

In unseren Nachbarländern sind die Produzentenpreise ebenfalls auf einem historisch tiefen Niveau. So sind sie zwischen Mai 2015 und Mai 2016 in Frankreich um 8,5% gesunken, in Österreich um 11,9% und in Deutschland um 6,9%. Der

Ausstieg aus der Milchkontingentierung der Europäischen Union am 1. April 2015 hat bei unseren Nachbarn ebenfalls zu dieser Situation beigetragen. Es gibt jedoch erste Anzeichen für eine Erholung mit Aufwertungen auf den internationalen Märkten bei der Butter und beim Milchpulver.

Auf organisatorischer und politischer Ebene sei der Gipfel erwähnt, der am vergangenen 27. Mai zwischen der Interessenvertretung (Schweizer Milchproduzenten und Schweizer Bauernverband), den wichtigsten Produzentenorganisationen, den wichtigsten Milchverarbeitern und der Branchenorganisation der Milchwirtschaft (BO Milch) stattgefunden hat. Die Direktorin ILF hat ebenfalls teilgenommen als Delegierte der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren. Dieser Gipfel führte nicht dazu, dass direkt zwischen den Marktpartnern verbindliche Abmachungen für einen Ausweg aus der Krise getroffen worden wären. Es wurden jedoch Lösungsansätze gefunden mit einem verbindlicheren Standardvertrag und finanziellen Forderungen gegenüber dem Bund. In der Folge hat sich der Vorstand der BO Milch dafür eingesetzt, dass die Milchkaufverträge verbindlicher werden, was in die von der Motion gewollte Richtung gehen dürfte. Bis zur Delegiertenversammlung im Herbst 2016 sollte er Vorschläge gemacht haben, damit die neuen Verträge am 1. Januar 2017 in Kraft treten können.

Am 24. August hat der Bundesrat die Ablehnung der Motion von Nationalrat Jacques Nicolet (16.3329) «Die Branchenorganisation Milch dazu verpflichten, die Milchmengen tatsächlich zu steuern» beantragt. Er macht geltend, dass keine rechtliche Grundlage besteht, um der BO Milch vorzuschreiben, dass sie eine Mengensteuerung umsetzt, und hält fest, dass der Bundesrat nicht die Absicht hat, dem Parlament eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) vorzuschlagen, die es ihm erlauben würde, der BO Milch entsprechende Vorschriften zu machen oder selber in die Steuerung der Milchmenge einzugreifen. Er räumt jedoch ein, dass die Verlässlichkeit der Vereinbarungen zu Mengen und Preisen in den individuellen Milchkaufverträgen verbessert werden muss. Er ist somit offen für neue, von der BO Milch angekündigte Vorschläge und erwähnt die Möglichkeit des Bundesrats, den neuen Standardvertrag gestützt auf Artikel 37 LwG allgemeinverbindlich zu erklären.

### **3. Position des Kantons Freiburg**

Das mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung von 2009 verfolgte Prinzip, den Marktakteuren bei der Steuerung der Produktion mehr Verantwortung zu übertragen, darf nicht in Frage gestellt werden. Es führte zu positiven Entwicklungen in den Branchen, die sich auf Qualität, Innovation und Differenzierung der Produkte ausrichteten. Die AOP-Käse-Branchen, namentlich Gruyère und Vacherin Fribourgeois, haben basierend auf Konsensentscheidungen zwischen Produzenten, Verarbeitern und Affineuren eine

Volumensteuerung erreicht, die den Marktgegebenheiten entspricht und dank der korrekten Preise und Margen auf allen Stufen sichergestellt werden können. Im Sektor Molkereimilch ist die Situation jedoch unbefriedigend, mit von den Wünschen der Verarbeiter abhängigen Schwankungen bei den Verkaufsbedingungen sowie fehlender Transparenz bei der Festlegung der Preise und der Aufteilung der Mengen in A-, B- und C-Milch. Es ist auch nicht zu leugnen, dass gewisse Produzenten eher auf Quantität setzen. Die Molkereimilchproduzenten müssten zweifellos über mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit bei den Mengen und Preisen verfügen, mit Perspektiven, die unternehmerische Entscheidungen ermöglichen. Die ILFD hat auf mehreren Ebenen Schritte unternommen und gefordert, die Möglichkeiten, die Art. 37 des Landwirtschaftsgesetzes bietet, zu nützen. Sie hat sich in diesem Sinn im letzten Herbst schriftlich an Bundesrat Johann Schneider-Ammann gewandt und im diesem Frühling die Schweizer Milchproduzenten (SMP) zu einem Gespräch getroffen. Die Direktorin ILF hat sich auch bei der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren entsprechend eingesetzt.

Das Umfeld ist allgemein schwierig mit rückläufigem Konsum, vermehrter Konkurrenz von Importprodukten, dem starken Franken als Exportbremse und zunehmendem Einkaufstourismus. Dennoch gibt es eine Möglichkeit, die Sicherheit der Verkaufsbedingungen für die Milch zugunsten der Produzenten zu verbessern.

Drei Arten von Massnahmen können dazu in Betracht gezogen werden. Einerseits könnten sich die Produzenten in Eigenverantwortung bei den Verhandlungen mit ihren Handelspartnern mehr Gewicht verschaffen, indem sie ihre Kräfte bündeln. Es ist frappant, dass die Produzenten zehn Jahre nach den ersten freiwilligen Ausstiegen aus der staatlichen Kontingentierung nach wie vor auf über 40 verschiedene Organisationen verstreut sind, während auf Seiten der Verarbeiter und des Detailhandels eine sehr beschränkte Zahl von Partnern an den Schalthebeln der Verhandlungen sitzt. Zweitens tragen gewisse Produzentenorganisationen selbst zur Instabilität und Unvorhersehbarkeit des Marktes bei, indem sie mit den Verarbeitern keine langfristigen Verträge abschliessen, zumindest für einen Teil der Mengen, die sie übernehmen. Vielmehr regeln sie die Milchlieferungen von Tag zu Tag (Spotmarkt). Hier wäre es Sache der BO Milch, Bestimmungen durchzusetzen, die diesen Praktiken Einhalt gebieten, und die im Übrigen mit einer Allgemeinverbindlicherklärung des Bundesrats unterstützt werden könnten.

Schliesslich ist es, wie in der Motion gefordert, nötig, dass die Kauf- und Verkaufverträge für Milch mehr verbindliche Bestimmungen enthalten und eine zuverlässige und dynamische Mengensteuerung ermöglichen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Milchverwertungsbranchen. Dies erfolgt über klare und

unwiderrufliche Verpflichtungen betreffend die Preise, Mengen und ihre Verteilung auf die drei Segmente, und es muss den Produzenten frei stehen, ob sie Milch ins C-Segment (für den Export zum Weltmarktpreis bestimmt, also praktisch ohne Wertschöpfung) liefern wollen oder nicht. Der Staatsrat ist der Meinung, dass für die Mengen unwiderrufliche Verpflichtungen für mindestens 12 Monate und für die Preise für mindestens 6 Monate eingegangen werden müssen, damit den Schwankungen des Marktes auf realistische Weise Rechnung getragen werden kann, und dass die Verträge transparente Klauseln enthalten müssen, falls sich eine Anpassung der Preise für die verbleibende Vertragsdauer als unabdingbar erweisen sollte.

Solche Vorschriften entsprechen den rechtlichen Grundlagen für den Standardvertrag im Milchsektor (Art. 37 LwG). Dieser Artikel überträgt die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung eines Standardvertrags den Branchenorganisationen des Milchsektors. So besteht die Möglichkeit, unterschiedliche Verträge zum Beispiel für die Molkereimilch und die Käsereimilch auszuarbeiten. Der Bundesrat kann auf zwei Stufen intervenieren: Er kann den von der Branchenorganisation ausgearbeiteten Vertrag allgemeinverbindlich erklären (Art. 37 Abs. 3 LwG), und er kann vorübergehend gleichartige Bestimmungen erlassen, wenn sich die Branchenorganisation nicht auf einen Standardvertrag einigen kann (Art. 37 Abs. 6 LwG). Konkret hat der Bundesrat somit das Recht zu handeln, auch wenn die BO Milch die Vorgehensweise, zu der sie sich verpflichtet hat, nicht zum Abschluss bringen sollte. Die Dringlichkeit der aktuellen Lage rechtfertigt sein Einschreiten.

Damit die Verträge schliesslich nicht toter Buchstabe bleiben, muss ihre Einhaltung seitens der Käufer und der Verkäufer verstärkt überwacht werden.

Die im Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative formulierten Vorschläge haben den doppelten Vorteil, dass die Hauptverantwortung für die Lösung der Krise bei den in der Branchenorganisation zusammengeschlossenen Marktakteuren bleibt und ein rasches Einschreiten durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg möglich ist. Eine Gesetzesänderung zu beantragen würde mehrere Jahre in Anspruch nehmen und hätte einen ungewissen Ausgang.

#### **4. Erläuterungen in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Standesinitiativen**

Wenn der Kanton der Bundesversammlung anhand einer Standesinitiative einen Vorschlag unterbreitet, entscheiden gemäss Artikel 71 Bst. b, 73 Abs. 3, 95 Bst. g und 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) die zuständigen Kommissionen der beiden Räte in einer Vorprüfung,

ob ihr Folge gegeben werden soll. In diesem Rahmen seien folgende Punkte in Erinnerung gerufen:

- 1) Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). In der Praxis ist diese Bedingung im Kanton Freiburg gewöhnlich dadurch erfüllt, dass im Dekretsentwurf ein Erwägungsgrund eingefügt wird, der die Ziele der Standesinitiative enthält.
- 2) Neben der Einführung eines Erwägungsgrunds sieht das Bundesrecht in Artikel 46 Abs. 5 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13) eine weitere Besonderheit vor: *«Unabhängig von der Beratungsform kann bei der Vorprüfung einer Standesinitiative ein Ratsmitglied aus dem Kanton, welcher Urheber der Initiative ist, die Initiative mündlich begründen, sofern die Mehrheit der Abgeordneten des Kantons ein solches Ratsmitglied bezeichnet»*. Falls also vorgesehen ist, einem Mitglied des Grossen Rats zu ermöglichen, diese Initiative anlässlich der Vorprüfung vor der Kommission des Nationalrats mündlich zu verteidigen, sollte diese Person bei der Annahme dieses Dekrets bestimmt werden. Andernfalls vertritt grundsätzlich der Staatsrat den Kanton (Art. 114 Abs. 1 KV), der ausschliesslich vom Erstrat angehört werden sollte. Der Staatsrat delegiert diese Anhörung an eines seiner Mitglieder.

#### **5. Schlussbemerkung**

Der Staatsrat anerkennt das Anliegen der Motion; er beantragt ihre Annahme und gibt ihr direkt Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.