Zeitschrift: Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 30 (2015)

Artikel: Bundesanstalt oder Kartell? : Die Aushandlung des Verhältnisses zwischen Staat und Schweizerischer Käseunion, 1933-1939

Autor: Ryser, Dorothee

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-632460

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Dorothee Ryser

Bundesanstalt oder Kartell?

Die Aushandlung des Verhältnisses zwischen Staat und Schweizerischer Käseunion, 1933–1939

A Federal Agency or a Cartel? The Negotiation of the Relationship between the State and the Swiss Cheese Union, 1933–1939

The article analyses negotiations taking place in the mid-1930s between the Swiss government and representatives of the privately regulated dairy sector. The Swiss Cheese Union, a cartel regulating the distribution and price of cheese, stands at the centre of the analysis. The article considers the impact of government subsidies introduced in the early 1930s to support dairy production in the wake of the economic crisis. It points out that the payments led to public criticism of the Swiss Cheese Union as well as government demands to gain control over the organisation's business matters. The analysis focuses on the negotiations which followed an inquiry into the Swiss Cheese Union's activities. It shows that the organisation's members were torn between their increasing reliance on subsidies and their reluctance to subject themselves to government influence, ceding powers only after pressure was applied. The article concludes that this episode formed an important turning point in the history of the Swiss Cheese Union, as the relationship negotiated during the 1930s became the basis for collaboration in the second half of the 20th century, when the government employed the organisation to carry out legislation

Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 30, S. 125–141.
© 2015 Chronos Verlag, Zürich, ISBN 978-3-0340-1283-6, ISSN 1664-6460

Einleitung

«Man kann in unserem Volke den Namen der Käseunion kaum mehr aussprechen, ohne einem Nasenrümpfen zu begegnen.»[1] So urteilte eine Expertenkommission, welche im Jahr 1935 durch den Bundesrat beauftragt wurde, die Geschäfte der Schweizerischen Käseunion einer Prüfung zu unterziehen. Die gemeinsame Organisation der Milchproduzenten und Käseexporteure war ein Preis- und Mengenkartell für den Einkauf und Absatz von Käse. Sie war integraler Bestandteil der auf der Basis eines verhandelbaren Milchpreises zunehmend regulierten Milchwirtschaft der Zwischenkriegszeit. Die Käseunion wurde 1920 als privatrechtliche Organisation gegründet, musste im Lauf der 1930er-Jahre jedoch eine zunehmende Aufsichts- und Lenkungsfunktion des Bundes zulassen, welche 1936 in eine unter öffentlichem Druck vollzogene Reorganisation mündete.

Dieser Artikel interessiert sich für Formen der Marktregulierung am Schnittpunkt staatlicher und privater Eingriffe und für deren Entstehung. Die Milchwirtschaft und insbesondere die Käseunion stellen hierfür faszinierende Untersuchungsgebiete dar, weil sich darin die Interessen verschiedenster Akteure kreuzten. Als wichtigste Einkommensquelle für die Bauern waren die Milchwirtschaft und der Milchpreis in agrarpolitischen Debatten zentral: zwischen 1931 und 1940 stammten gemäss zeitgenössischen Schätzungen etwa 35% des landwirtschaftlichen Endrohertrags aus der Milchproduktion.[2] Die Öffentlichkeit war ebenfalls an der Produktion und den Preisentwicklungen des Grundnahrungsmittels interessiert. Neben den direkt Beteiligten nahmen deshalb die politischen Parteien, KonsumentInnen, Wissenschaft, Wirtschaftsverbände und landwirtschaftliche Organisationen an den Debatten teil. Der Bund stand dabei vor der Aufgabe, die verschiedenen Interessen auszubalancieren. Aufgrund ihrer Zusammensetzung aus den Verbänden der Milchproduzenten und der Käseexporteure unter Beteiligung weiterer Akteure der Milchwirtschaft wurden viele der zeitgenössischen Angelegenheiten in den Geschäften der Käseunion reflektiert. Dies macht die entsprechenden Akten zu ergiebigen Quellen, um den Verlauf von Verhandlungen und die Beziehungen zwischen den Akteuren zu untersuchen. Allerdings erlaubt dieser Zugang nur eine beschränkte Sicht auf die verbandsinternen Diskussionen.

Die Regulierung der Milchwirtschaft muss im Kontext der Agrar- und Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit betrachtet werden. Wie Peter Moser gezeigt hat, legte der Staat infolge der Erfahrungen des Ersten Weltkriegs den agrarpolitischen Fokus ab dem Kriegsende auf die Ernährungssicherung und baute hierzu seine

1 Arnold Spychiger et al., Bericht über die Verhältnisse bei der Schweizerischen Käseunion zu Handen von Herrn Bundesrat H. Obrecht, Langenthal 1935, S. 25.

2 Hans Brugger, Die Ertragslage der schweizerischen Landwirtschaft 1914–1980, Frauenfeld 1987, S. 62.

Lenkungsinstrumente allmählich aus.[3] Die Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre beschleunigte und bekräftigte diesen Prozess. Die schweizerische Landwirtschaft litt insbesondere in den ersten Jahren der Krise unter niedrigen Erträgen aufgrund sinkender Preise und des Einbruchs der Absatzmärkte für Exportprodukte wie Käse und Kondensmilch. Trotz der Förderung des Getreideanbaus produzierte die Landwirtschaft weiterhin überwiegend Milch. Die mangelnde Diversität und die Exportorientierung der Branche können als Gründe für den Einbruch ausgemacht werden. Die Nachfrage nach Agrarprodukten auf dem Binnenmarkt hingegen blieb stabil. Die Kompensation für niedrige Preise und fehlende Absatzmöglichkeiten im Ausland führten dazu, dass die Krise in der Milchwirtschaft von einer Überproduktion begleitet wurde. Das vornehmliche Instrument des Bundes zur Krisenbekämpfung in der Landwirtschaft bestand im Ausbau des Subventionswesens, konkret in Stützungsmassnahmen für die Milch- und Getreidepreise. Die Verpflichtung zur Preisstützung bedingte jedoch auch die Kooperation mit den Verbänden, welche mit der Ausführung beauftragt wurden.[4]

Die Auswirkungen der Krise vertieften Interessenkonflikte zwischen der Exportindustrie und den auf den Binnenmarkt ausgerichteten Branchen in Bezug auf die Zoll- und Währungspolitik. Die bis 1936 praktizierte zögerliche Deflationspolitik senkte Löhne und Preise, ohne die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Produkten auf dem Exportmarkt zu erhöhen. Der Konflikt drückte sich auch innerhalb der Landwirtschaft aus, welche hohe Preise für Agrarprodukte verlangte, gleichzeitig jedoch von billigen Futtermittelimporten profitierte und Absatzmöglichkeiten für ihre Exportprodukte suchte. Im Kontext der Wirtschaftskrise verdichtete sich die Kartellierung in vielen Branchen. Die Absprachen dienten dem Schutz des Binnenmarkts oder, im Fall exportorientierter Wirtschaftszweige, der Exportförderung. Kartelle und andere Formen der Marktregulierung waren in der Zwischenkriegszeit eine alltägliche Erscheinung, die entsprechende Gesetzgebung war sehr liberal.[5] Der Staat griff öfters unterstützend in regulierte Wirtschaftszweige ein, um Folgen der Krise zu mildern. Während der 1930er-Jahre wurden in vielen Branchen bestehende, durch privatwirtschaftliche Akteure verwaltete Marktordnungen verfestigt und der Aufsicht von Bundesbehörden unterstellt. Die Verbände stärkten dadurch ihre Position. Die zunächst nur temporär angelegten, auf dringliche Bundesbeschlüsse gestützten Massnahmen verstetigten sich in mehreren Fällen nach dem

3 Peter Moser, Die Agrarproduktion. Ernährungssicherung als Service public, in: Patrick Halbeisen et al. (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 568–620.

4 Philipp Müller, La Suisse en crise (1929–1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique, Lausanne 2010, S. 75–79.

5 Zur neueren Kartellforschung in der Schweiz vgl.: Alain Cortat (Hg.), Contribution à une histoire des cartels en Suisse, Neuenburg 2010; Margrit Müller et al. (Hg.), Regulierte Märkte. Zünfte und Kartelle (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 26), Zürich 2011.

Ende der Krise. Neben der Landwirtschaft wurde beispielsweise die Uhrenindustrie subventioniert und mit politischen Massnahmen gestützt.[6]
Dieser Beitrag untersucht die Schweizerische Käseunion als Beispiel einer bestehenden Marktorganisation, welche im Lauf der Krisenjahre eine Kooperation mit den Bundesbehörden einging. Im Fokus steht dabei die Aushandlung dieses Verhältnisses zwischen den beteiligten Akteuren. Hierzu werden insbesondere die Beziehungen zwischen dem Bund, der Käseunion und den beteiligten Verbänden in den Blick genommen sowie wo möglich die öffentlichen Debatten mit einbezogen. Der Prozess drehte sich um die Klärung der Frage, ob und wann der Staat in eine private Organisation eingreifen darf und welche Rolle der Bund und gesellschaftliche Akteure in der Regulierung einer Branche zu spielen hatten. Die Analyse setzt im Jahr 1933 ein, als die Auszahlung von Bundesgeldern in der Höhe von über 20 Mio. Fr. die Milchwirtschaft ins Zentrum des öffentlichen Interesses stellte, und basiert auf den Geschäftsakten der Schweizerischen Käseunion sowie der Abteilung für Landwirtschaft (AfL), alle zugänglich im Schweizerischen Bundesarchiv.

Aufbau und Zweck der Schweizerischen Käseunion

Beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs verhängte der Bundesrat ein Exportverbot für Lebensmittel, um die Versorgung zu gewährleisten. Betroffen war auch der Käseexport. Die Massnahme unterbrach die Absatzkette der Milch- und Käsewirtschaft und führte die Branche innerhalb weniger Wochen kurz vor den Zusammenbruch. Um den Kollaps zu verhindern, fanden sich die zuvor zerstrittenen Gruppierungen der Milchproduzenten und Käseexporteure unter der Schirmherrschaft des Bundes zusammen und schufen eine gemeinsame Einkaufs- und Exportorganisation. Die Genossenschaft Schweizerischer Käseexporteure (GSK) erhielt durch den Bund, welcher zur Hälfte am Kapital und am Gewinn beteiligt war, das Export- und Importmonopol zugesprochen. Die GSK war eine Zweckgemeinschaft; eine Zusammenarbeit über das Kriegsende hinaus war nie geplant. Im Lauf des Kriegs wurden sich die Beteiligten jedoch der Vorteile eines regulierten Markts bewusst – Konkurrenzkampf und Preisdruck wurden ausgeschaltet. Deshalb wurde im Jahr 1920, als der Bund die kriegswirtschaftlichen Massnahmen aufhob und aus der GSK austrat, eine privatrechtliche Organisation gleichen Zwecks geschaffen, die Schweizerische Käseunion. Mitglieder der Organisation waren der Zentralverband der Schweizerischen Milchproduzenten (ZVSM), der Verband Schweizerischer

6 Margrit Müller, Internationale Verflechtung, in: Patrick Halbeisen et al. (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 368–374; Patrick Halbeisen, Tobias Straumann, Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext, in: Patrick Halbeisen et al. (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 1009–1017.

Käseexporteure (VSKE) sowie etwa 70 Käseexportunternehmen als separate Vertragspartner. 1925 stiess der Schweizerische Milchkäuferverband (SMKV) hinzu.[7] Die Gründungsphase der Organisation ist von Beat Brodbeck eingehend untersucht worden. Er identifiziert die Gründungsjahre der Käseunion während des Ersten Weltkriegs als Ausgangspunkt der umfassenden Marktordnung, welche nach dem Krieg auf- und ausgebaut wurde und das ganze 20. Jahrhundert prägen sollte.[8]
Die Schweizerische Käseunion entsprach einem Preis- und Mengenkartell. Sie bezweckte, den beteiligten Akteuren sichere Einkünfte zu verschaffen, indem die Preise nicht mehr einzig von Angebot und Nachfrage bestimmt, sondern unter Berücksichtigung der Produktions- und Lebenshaltungskosten verhandelt wurden. In den 1930er-Jahren hatten die Verbände noch keine klar definierten Vorstellungen davon entwickelt, was ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen darstelle. Die Milchproduzenten argumentierten im Rahmen von Verhandlungen jeweils, dass die Preise zumindest kostendeckend gestaltet werden müssten. So erklärte auch die Käseunion, dass die Organisation beabsichtige, «den Milchproduzenten einen den Produktionskosten entsprechenden Milchpreis [...] zu sichern».[9] Der Bauernverband orientierte sich an den Löhnen für landwirtschaftliche Arbeiter, um die Ertragslage der Landwirte zu evaluieren. Beide Verbände definierten zu diesem Zeitpunkt also ein Existenzminimum anstatt eines Ideals.[10]
Als Teil der Marktordnung waren die Milchproduzenten verpflichtet, sämtliche Milch dem Zentralverband abzuliefern. Im Gegenzug erhielten sie einen garantierten, im Voraus durch den Verband festgelegten Milchpreis ausbezahlt. Die Käsereien wiederum hatten ihre Ware an die Käseunion abzutreten. Sie erhielten einen auf dem Milchpreis basierenden Garantiepreis ausbezahlt. Jeder Handelsfirma war ein Exportkontingent zugeteilt. Die Exportpreise wurden der Marktlage angepasst und regelmässig revidiert. Die Firmen exportierten auf Rechnung der Käseunion und erhielten im Gegenzug ihre Spesen rückvergütet. Von der straffen Organisation erhoffte man sich, die Kosten zu reduzieren und möglichst hohe Gewinne zu erzielen, womit der im internationalen Vergleich hohe Milchpreis gestützt werden

7 Milchkäufer waren selbständige Käser.

8 Beat Brodbeck, Ein agrarpolitisches Experiment. Entstehung, Zweck und Ziele der schweizerischen Käseunion und einer neuen Milchmarktordnung 1914–1922, Bern 2003; vgl. auch Ders., Paradigmawechsel in der Agrarpolitik. Der Erste Weltkrieg und die Agrarmarktordnungen in der Schweiz am Beispiel des Milchmarktes 1914–1922, in: Ernst Langthaler, Josef Redl (Hg.), Reguliertes Land. Agrarpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz 1930–1960, Innsbruck 2005, S. 184–191.

9 Geschäftsbericht der Schweizerischen Käseunion 1936/37, zitiert in: Preisbildungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Kartelle und kartellartige Abmachungen in der schweizerischen Wirtschaft. Die Organisationen der schweizerischen Milchwirtschaft (Die Volkswirtschaft, Sonderheft 36), Bern 1939, S. 21.

10 Zur Entwicklung der Definition angemessener landwirtschaftlicher Einkommen vgl.: Brugger (wie Anm. 2), S. 48–55; Moser (wie Anm. 3), S. 587.

konnte. Wichtiges Instrument war der Garantiefonds des Zentralverbands, welcher durch Gewinne und Abgaben gespeist wurde. Die Gelder wurden eingesetzt, um bei Bedarf die Differenz zwischen dem Garantie- und dem Marktpreis wettzumachen. Der Aufbau der Organisation änderte sich im Lauf der Jahrzehnte nur geringfügig. Während eine grundlegende Studie zur Geschichte der Käseunion noch aussteht, kann der Verlauf der Entwicklungen in Peter Mosers und Beat Brodbecks Buch zur schweizerischen Milchwirtschaft, *Milch für alle,* nachvollzogen werden.[11]
Die Käseunion war keine homogene Organisation. Trotz des Konsenses zur Zusammenarbeit waren die beteiligten Verbände weiterhin selbständige Einheiten mit eigenen Interessen, welche öfters aufeinandertrafen. Der Verwaltungsrat war aus zehn Vertretern der Exporteure, neun der Produzenten sowie zwei der Milchkäufer zusammengesetzt. Unter Berücksichtigung der Delegierten des SMKV hatte der Zentralverband im Verwaltungsrat die Mehrheit. Entsprechend hatte er bei Entscheidungen oft die Überhand, musste aber Kompromisse eingehen, um die Existenz der Käseunion nicht zu gefährden. Die im Folgenden zitierten Meinungsäusserungen sind als Haltung des Verwaltungsrats und der Direktion zu verstehen. Präsident der Käseunion war Maurice Lustenberger, Patron der Exportfirma Lustenberger & Dürst in Cham. Die Hauptakteure vonseiten des Bundes waren Josef Käppeli, Direktor der Abteilung für Landwirtschaft (AfL), sowie der freisinnige Bundesrat Hermann Obrecht, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, welcher im Frühling 1935 Edmund Schulthess ersetzte.

Kritik an der Käseunion

Das Einsetzen der Wirtschaftskrise wirkte sich auch auf die schweizerische Milchwirtschaft aus. Die Krise traf insbesondere den Käseexport und die exportorientierte milchverarbeitende Industrie. Der Wert der Käseexporte sank von gut 100 Mio. Fr. im Jahr 1930 auf unter 60 Mio. Fr. um 1935.[12] Sowohl der Protektionismus als auch die sinkende Nachfrage waren dafür verantwortlich; wichtige Märkte wie Frankreich und die USA gingen durch Importkontingente und Schutzzölle weitgehend verloren. Zusätzlich verschärft wurde die Lage durch die steigende Milchproduktion. Der Schweizerischen Käseunion fiel es zunehmend schwer, genügend zu exportieren, um ausreichende Mittel zur Milchpreisstützung zur Verfügung zu haben. Zwar gelang es, den Verlust teilweise mit der Anhebung des Inlandskonsums und der Ausweitung der Butterproduktion auszugleichen, doch war die Milchwirtschaft

11 Peter Moser, Beat Brodbeck, Milch für alle. Bilder, Dokumente und Analysen zur Milchwirtschaft und Milchpolitik in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Baden 2007, S. 97–109.
12 Müller (wie Anm. 4), S. 77–79. Die Statistiken verwenden den Wert des Frankens von 1928.

auf die Einnahmen aus dem Export angewiesen, um den vom Markt abgekoppelten Milchpreis garantieren zu können. Die Käseunion praktizierte in jenen Jahren den Grundsatz «kein Gewinn, kein Verlust», wobei allfällige Gewinne dem Garantiefonds zugeführt und Verluste daraus gedeckt wurden.

Die Käseunion war zunächst unabhängig und unterstand keiner staatlichen Aufsicht.[13] Dies änderte sich mit dem stetigen Ausbau eines komplexen Systems von Subventionen und anderen agrarpolitischen Eingriffen. Ab 1927 unterstützte der Bund den Zentralverband regelmässig mit Beträgen zur Milchpreisstützung oder zur Produktionslenkung, zunächst in der Höhe von 1 Mio. Fr. jährlich. Mit einem dringlichen Bundesbeschluss vom 13. April 1933 erhielt der ZVSM Subventionen in der Höhe von 20 Mio. Fr. plus Erträge aus Zolleinnahmen zugesprochen, mehr als den doppelten Betrag der vorangehenden Stützungsaktion. Erstmals waren konkrete Pflichten und Bedingungen an die Zahlungen geknüpft. Der Zentralverband wurde beauftragt, Massnahmen zur Produktionsbeschränkung einzuleiten und die Qualität strenger zu kontrollieren.[14] Spätestens mit den Subventionszahlungen wurde der Milchpreis zum Politikum. Die Entwicklungen im Subventionswesen verstärkten nicht nur das Interesse des Bundes an der Geschäftspolitik der beteiligten Organisationen, sondern auch dasjenige der Öffentlichkeit.

Im Fall der Käseunion fachten sie die öffentliche Kritik an. Die Auszahlung von Bundesgeldern – wenn auch nicht an die Käseunion selbst, sondern an einen beteiligten Verband – stand im Konflikt mit dem privatwirtschaftlichen Charakter der Organisation. Politik und Öffentlichkeit hatten der Käseunion von Anfang an wenig Sympathie entgegengebracht. Die Kritiker der Organisation kamen aus verschiedenen Ecken. Konsumentenschützer beschuldigten die Käseunion, die Preise künstlich zu erhöhen und sich auf Staatskosten zu bereichern. Kartellkritiker stellten sich grundsätzlich gegen die Regulierung der Branche und verlangten eine Rückkehr zum freien Markt; deren prominentester Vertreter war der Migros-Gründer und Nationalrat Gottlieb Duttweiler, welcher regelmässig die Auseinandersetzung mit der Käseunion suchte und eigene Pläne entwarf, wie die Milchwirtschaft ohne Regulierung erfolgreich sein könne.[15] Eine dritte Gruppe fühlte sich durch die Privilegien der Käseunion in ihrer eigenen Geschäftstätigkeit behindert. In erster Linie waren dies nichtorganisierte Käsehändler, Zwischenhändler und Schmelzkäsefabrikanten. Sie standen mit der Käseunion im Vertragsverhältnis und mussten

13 Der Bund griff 1922 mit eigenen Mitteln ein, als die Käseunion aufgrund eines drastischen Preiseinbruchs vor dem Kollaps stand. Nach der Sanierung zog er sich wieder zurück, prüfte jedoch jährlich die Rechnung der Organisation.

14 Eine annotierte Sammlung der agrarpolitischen Legislationen bis 1937 findet sich in: Schweizerischer Milchwirtschaftlicher Verein (Hg.), 50 Jahre Schweizerische Milchwirtschaft. Festschrift unter gefälliger Mitwirkung einer Anzahl von Fachleuten, Schaffhausen 1937, S. 373–413.

15 Vgl. Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E7220A#1000/1942#514*, Käseplan Duttweiler, 1936.

deren Konditionen akzeptieren, um an Ware zu gelangen, ausser sie versuchten, im Schatten der Organisation als unabhängige Kaufleute ihre Geschäfte zu betreiben. Das während der Kriegsjahre durch den Bund verliehene Monopol wurde zwar nach dem Ende der Kriegswirtschaft aufgehoben. Die Käseunion hatte jedoch weiterhin das faktische Monopol inne, indem fast sämtliche Milch- und Käseproduzenten in ihren jeweiligen Verbänden organisiert und dadurch verpflichtet waren, die Produktion an die Käseunion abzuliefern.[16]

Die Käseunion sah sich diesen Kritikpunkten regelmässig ausgesetzt. Die Subventionierung der Milchwirtschaft und weitere Faktoren intensivierten gegen Mitte der 1930er-Jahre die Kritik. Mit dem Rückgang der Exporte im Kontext der Wirtschaftskrise wuchs die Konkurrenz auf dem Binnenmarkt, was vermehrt Proteste der Zwischen- und Detailhändler sowie der Konsumenten auslöste. Die Öffentlichkeit forderte, dass die Käseunion aufgrund ihrer Privilegien Rechenschaft abzulegen habe. Der sozialdemokratische Nationalrat Hans Oprecht[17] führte 1935 in Parlament und Presse eine Kampagne gegen die Käseunion, um gegen die fehlende staatliche Kontrolle und die ungezügelte Macht der Verbandsfunktionäre zu protestieren.[18] Im selben Jahr wurde der Bundesbeschluss über die Bundeshilfe für die schweizerischen Milchproduzenten mit einer Zusatzklausel ergänzt, wonach der Staat nicht nur Gelder zur Milchpreisstützung auszahlte, sondern auch allfällige Defizite der Stützungsaktion übernahm. Damit lag das Risiko der Geschäfte des Zentralverbands und der Käseunion letztlich beim Staat und verschaffte diesem ein stichhaltiges Argument, vermehrt Kontrolle über die «Finanzgebahrung» der beiden Organisationen zu erhalten. [19] Die Käseunion selbst vertrat stets den Standpunkt, dass sie keine Subventionen erhalte und dem Bund dementsprechend auch kein Mitspracherecht in ihren Angelegenheiten zustehe. Aufgrund des Drucks in Öffentlichkeit und Parlament beschloss der Bundesrat 1935, eine unabhängige Expertenkommission einzusetzen, um die Geschäftstätigkeit der Käseunion zu untersuchen.

Quoten und Spesen: Die Reorganisation der Käseunion

Die Expertenkommission, zusammengesetzt aus dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle Hans Ryffel, dem früheren freisinnigen Nationalrat Arnold Spychiger sowie dem Ökonomen Paul Keller, erhielt den Auftrag, die Recht- und Zweckmässigkeit der Käseunion zu untersuchen. Sie hatten dem Bundesrat Bericht zu erstatten,

16 Spychiger et al. (wie Anm. 1), S. 25–27.
17 Nicht zu verwechseln mit Hermann Obrecht, dem freisinnigen Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.
18 Vgl. BAR, E7220A#1000/1942#515*, Interpellation Oprecht, Juni 1935.
19 BAR, E7220A#1000/1942#516*, Protokollnotizen, Januar 1936.

ob eine Organisation in Form der Käseunion als «Glied der Milchpreisstützungsaktionen» notwendig sei, ob die Käseunion «in organisatorischer, administrativer und kaufmännischer Beziehung» Mängel aufweise, ob ihre Verwaltungskosten angemessen seien und inwiefern die geäusserte Kritik berechtigt sei.[20]
Der Verwaltungsrat der Käseunion beschloss, mit der Kommission zu kooperieren. Die Organisation liess verlauten, dass sie nichts zu verbergen habe. Sie sei keine «Bundesanstalt» und brauche «sich deshalb nicht auf die Anklagebank versetzen und eine Untersuchung über sich ergehen zu lassen».[21] Sie gewähre aber gerne Einsicht in ihre Bücher, solange im Gegenzug Diskretion gewährt werde. Die Käseunion bestand weiterhin darauf, dass sie erstens eine private Organisation sei und der Bund daher keinerlei Befugnis habe, in ihre Angelegenheiten einzugreifen, und dass sie zweitens keine Subventionen erhalte und diesbezüglich keine Bedingungen an sie gestellt werden könnten. Im letzten Punkt hatte die Organisation grundsätzlich Recht. Konkret wurde die Differenz zwischen dem Einkaufspreis für Käse – das heisst dem Marktpreis – und dem Garantiepreis subventioniert. Die Subventionen kamen einzig dem Garantiefonds des Zentralverbands zu, welcher unabhängig von den Rechnungen des Zentralverbands und der Käseunion geführt wurde.[22] Das Argument, dass keinerlei Verbindung zu den Bundesgeldern bestehe, überzeugte jedoch kaum. Der Garantiepreis war der Stützpfeiler des regulierten Käsemarkts, ohne welchen die Käseunion keinen Zweck gehabt hätte. Für Kritik externer Gruppierungen war die Organisation nicht empfänglich. Sie wies Vorschläge generell mit der Bemerkung ab, dass die jeweiligen Kritiker keine genügende Kenntnis des Geschäfts hätten und ihre Empfehlungen daher unrealistisch oder geschäftsschädigend seien.[23]
Die Expertenkommission legte ihren Bericht im Oktober 1935 vor. Er basierte auf einer Untersuchung der Geschäftsakten der Käseunion und beteiligter Verbände und auf Anhörungen aller interessierten Gruppierungen. Für die vagen Anschuldigungen von Misswirtschaft, persönlicher Bereicherung und Veruntreuung von Bundesgeldern fanden die Experten keine Anhaltspunkte. Die Monopolstellung der Käseunion betrachteten sie nicht als Problem. Monopole seien in vielen Branchen gang und gäbe, einzig die enge Verbindung zur staatlichen Milchpreisstützung sei bemerkenswert. Ebenso bewerteten sie die Frage nach der Notwendigkeit der Käseunion positiv. War der Milchpreis zum Schutz der Bauern weiterhin auf Verhandlungsbasis festzulegen, musste eine Organisation existieren, welche für den Absatz sorgte. «Bei aller Sympathie für den freien Wettbewerb»[24] sei eine Abkehr von der Milchpreisstützung in der aktuellen Marktlage undenkbar und langfristig teurer. Den Aufbau der Orga-

20 Spychiger et al. (wie Anm. 1), S. 2.
21 BAR, J2.254#2000/65_3#14*, Direktionsprotokoll, 23. 7. 1935.
22 Spychiger et al. (wie Anm. 1), S. 8.
23 Beispielsweise BAR, E7220A#1000/1942#543*, Antwort auf Ständerat Löpfe-Benz, August 1938.
24 Spychiger et al. (wie Anm. 1), S. 12.

nisation erachtete die Kommission als zweckmässig, insbesondere den Zwang zur Konsensfindung zwischen Produzenten und Exporteuren.

Der Bericht kritisierte hauptsächlich zwei Punkte. Die Experten sahen dringenden Handlungsbedarf bei der Quotenverteilung. Die Quote – das Exportkontingent jeder Firma – stellte einen prozentualen Anteil am Warengrundkontingent dar. Die Berechnung der Quoten stammte aus der Gründungszeit zu Beginn des Ersten Weltkriegs und beruhte auf dem Marktanteil der Exportfirmen im Geschäftsjahr 1912/13, was nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen konnte. Zweitens erachteten die Experten das Fehlen einer unmittelbaren staatlichen Kontrolle der Schweizerischen Käseunion als Mangel. Sie bestätigten zwar den privatwirtschaftlichen Charakter der Organisation. Gleichzeitig betonten sie, dass «ihre wirtschaftliche Funktion und Machtstellung [...] jedoch heute aufgrund ihrer Vereinbarung mit dem Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten aus der vom Bunde in den letzten Jahren geschützten Ordnung der schweizerischen Milchwirtschaft» entstamme. Sie sei dadurch «praktisch zur Mitträgerin staatswirtschaftlicher Funktionen geworden».[25] Eine staatliche Aufsicht sei durch das öffentliche Interesse, die Rolle der Organisation innerhalb der regulierten Milchwirtschaft sowie das finanzielle Risiko, welches letzten Endes beim Bund liege, gerechtfertigt. Im Kontext der darauffolgenden Ereignisse ist wichtig, dass keine konkreten Massnahmen vorgeschlagen wurden, sondern im Bericht einzig von einem «Aufsichtsrecht» die Rede ist.

Die Käseunion sah sich durch die Resultate in ihrer Haltung bestätigt. Die Vorwürfe der unkorrekten Geschäftsführung und von Verstössen der Geschäftsleitung waren entkräftet. Die Organisation an sich wurde als zweckmässig eingeschätzt. Umso mehr stiess sie sich an der in ihrer Sicht «böswilligen» Auslegung des Berichts durch die Presse. Trotz Protesten der Käseunion – welche sich wiederum auf ihr Recht berief, interne Angelegenheiten vertraulich zu halten – hatte der Bundesrat den Bericht auszugsweise veröffentlicht. «Überall in der Presse», so der Verwaltungsrat, erschienen nun Artikel, welche den Inhalt des Expertenberichts falsch interpretierten und suggerierten, dass «bei der Käseunion Zustände herrschten, welche halb skandalös, halb korrekturbedürftig seien, was im krassen Widerspruch zum Inhalt des Expertenberichtes» stehe.[26]

Nach dem Abschluss der Arbeit der Kommission stand die Umsetzung der Empfehlungen an. Die Aushandlung der Reorganisation zwischen dem Bund und der Käseunion verlief nicht ohne Auseinandersetzungen. Zentraler Streitpunkt war die Quotenrevision, das heisst die Behebung der Diskrepanz zwischen der damaligen Verteilung des Grundkontingents und den tatsächlichen Marktverhältnissen. Die

25 Spychiger et al. (wie Anm. 1), S. 8 f.

26 BAR, J2.254#2000/65_3#15*, Direktionsprotokoll, 7. 1. 1936; BAR, J2.254#2000/65_8#36*, Verwaltungsratsprotokoll, 8. 1. 1936.

Quoten standen auch im Brennpunkt der öffentlichen Kritik, welche sich auf die damit verbundenen Privilegien konzentrierte. In dieser Angelegenheit ist es nötig – und nicht immer einfach –, die Ansichten innerhalb der Käseunion zu differenzieren. Der Käsehandel stellte sich prinzipiell gegen eine Neuverteilung der Quoten, weil er den Ausbruch eines Konkurrenzkampfes unter den Exporteuren fürchtete. Die Ausschaltung der Konkurrenz war ja der Hauptzweck der Organisation; eine Quotenrevision bedrohte daher die Existenz der Käseunion. Aus demselben Grund standen weitere Beteiligte inklusive des Bundes einer Neuordnung zurückhaltend gegenüber, obwohl sie diese als notwendig erachteten. «Diese Revision muss so sorgfältig vorgenommen werden, dass sie die Schweizerische Käseunion nicht zu Fall bringt», hatten auch die Experten konstatiert.[27] Neben dem Bund drängte der Zentralverband auf eine Revision. Er hatte eine solche bereits länger gefordert und durch die Empfehlungen der Experten nun genügend in der Hand, um diese voranzutreiben. Die Revisionsgegner innerhalb der Käseunion sahen sich also einer Front aus Bund, Öffentlichkeit und dem Vertragspartner ZVSM gegenüber. Der Verwaltungsrat der Käseunion übernahm eine vermittelnde Rolle, war aufgrund seiner Zusammensetzung aber ebenfalls gespalten, wenn auch tendenziell gegen eine tief greifende Neuordnung. Er setzte eine Spezialkommission ein, um die Revision zu behandeln. Sie erarbeitete einen Schlüssel, welcher die ursprüngliche Quote sowie die Verkäufe der letzten fünf Jahre mit einbezog. Der Vorschlag löste unter den Exporteuren «einen Sturm der Entrüstung» aus; sie erachteten die Neuverteilung als willkürlich und ungerecht.[28] Der Zentralverband konnte und wollte nur vorsichtig vorgehen, um zu verhindern, «eine Stimmung zu schaffen, die die gemeinsame Organisation für die Zukunft in Frage stellen müsste».[29] Die Angelegenheit zog sich über mehrere Monate hin. Die Sitzungsprotokolle zeigen auf, dass die Verhandlungspartner in ihren Positionen stur blieben.[30] Der Bund setzte schliesslich den Zentralverband ein, um die Zustimmung zur Neuregelung zu erzwingen: «Da uns eine direkte Beeinflussung der Käseunion nicht zusteht, müssen wir den ZVSM ersuchen, bei der Käseunion dieses Begehren zu vertreten und mit aller Entschiedenheit durchzusetzen.»[31] Mittels Ultimatum gelang es dem Zentralverband, sein Gewicht innerhalb der Organisation einzusetzen und dem Anliegen des Bundes zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Käseunion fügte sich also schliesslich der Reorganisation nach Wunsch des Bundes. Die Neuverteilung der Quoten wurde aufgrund des erarbeiteten Schlüssels vorgenommen. Die neuen Statuten enthielten weitere Anpassungen, welche im Expertenbericht empfohlen worden waren, nämlich die Kürzung der Verwaltungs-

27 Spychiger et al. (wie Anm. 1), S. 32.
28 BAR, E7220A#1000/1942#516*, Stellungnahme SK betr. Quotenrevision, Juni 1936.
29 Ebd.
30 Vgl. BAR, E7220A#1000/1942#516*, Expertenbericht 1935/36.
31 BAR, E7220A#1000/1942#516*, EVD an Zentralverband, Dezember 1935.

ratshonorare und Spesenvergütungen um 50'000 Fr. und eine Neuverhandlung der Verträge mit den Zwischenhändlern zu deren Gunsten. Eine Konzession an den Handel wurde gemacht, indem der Grundsatz «kein Gewinn, kein Verlust» aufgehoben wurde. Damit musste die Käseunion nicht mehr sämtliche Gewinne der Milchpreisstützung zukommen lassen, trug jedoch das Risiko für allfällige Verluste. Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüfte jährlich die Rechnung der Käseunion. Dies hatte sich jedoch bereits in den 1920er-Jahren eingebürgert und sorgte nicht für Widerstand.[32]

Mit Bundesbeschluss vom 25. April 1936 wurde dem Bundesrat das Recht übertragen, die Aufsicht über die Geschäfts- und Rechnungsführung der Käseunion und des Zentralverbands auszuüben. Er erlangte zudem Einsitz in die Gremien der Organisation. Ein Bundesvertreter – meist Josef Käppeli – nahm ab sofort als Berater an den Sitzungen der Direktion und des Verwaltungsrats der Käseunion teil.[33] Der Verwaltungsrat beschloss, sich nicht gegen eine Einsicht in die Geschäftsführung zu wehren. «Mit Rücksicht auf die grossen wirtschaftlichen Interessen, welche von der Schweizerischen Käseunion verwaltet werden[,] und mit Rücksicht auf die Unterstützung, welche der Bund dem Zentralverband, dem Mitglied und Vertragspartner der Käseunion, gewährt», sei diese gerechtfertigt. Die Käseunion lehnte aber weiterhin jegliche Form der Aufsicht, ein Mitspracherecht oder eine Entscheidungsbefugnis des Bundes ab. «Die Käseunion hat eine solche Aufsicht nicht nötig und sie ist nicht verpflichtet, sich einer solchen zu unterziehen.»[34]

Aufsicht oder Einsicht? Das Nachspiel der Reorganisation

Die Reorganisation trug wenig dazu bei, die Kritik an der Käseunion abklingen zu lassen. Insbesondere die Quotenrevision wurde als reine Alibiübung kritisiert.[35] Wie sich bald zeigte, waren auch die Verhältnisse zwischen Bund und Käseunion ungenügend geklärt worden. Die Kompetenzen des Bundes betreffend der Käseunion waren schwammig formuliert und eröffneten einen grossen Interpretationsspielraum. Das neu geordnete Verhältnis wurde bereits 1937 auf die Probe gestellt. Die Angelegenheit zeigte wiederum interne Differenzen auf. Im Kontext des Geschäftsergebnisses für das vorangehende Jahr stellte der Handel die Forderung, dass die Käseunion den Gewinn vollumfänglich an ihre Mitglieder auszahle.[36] Dies war

32 BAR, E7220A#1000/1942#516*, Ausserordentliche Delegiertenversammlung, April 1936.
33 BAR, J2.254#2000/65_3#15*, Direktionsprotokoll, 14. 2. 1936.
34 BAR, J2.254#2000/65_8#36*, Verwaltungsratsprotokoll, 28. 1. 1936.
35 Vgl. hierzu BAR, E7220A#1000/1942#520*, Postulat Ständerat Löpfe-Benz, März 1938.
36 Zur folgenden Angelegenheit vgl. BAR, E7220A#1000/1942#519*, Revisionsbericht, November 1937.

gemäss den neuen Statuten legitim; der Grundsatz «kein Gewinn, kein Verlust» war im Rahmen der Reorganisation abgeschafft worden. Der Zentralverband stellte sich umgehend gegen die Forderung. Aufgrund der schlechten Marktlage musste er wieder vermehrt an den Bund gelangen, um Gelder zur Milchpreisstützung zu beantragen. Einen Gewinn auszuzahlen, während anderswo in der Milchwirtschaft Subventionen eingeschossen wurden, war für den Verband nicht vertretbar. Der Bund teilte die Meinung des Zentralverbands. In der aktuellen Lage war eine Gewinnverteilung nicht zu verantworten; «mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung» musste diese unbedingt verhindert werden.[37] Die Kritik der Käseuniongegner war voraussehbar. Die Tatsache, dass der Gewinn pro Mitglied weniger als 5000 Fr. betrug, spielte dabei keine Rolle – es ging ums Prinzip. Daneben hatte der Bund ein Interesse, möglichst viel Geld dem Garantiefonds zuzuführen, um die eigenen Beiträge an die Milchpreisstützung zu reduzieren.

Der Handel argumentierte ebenfalls mit der Marktlage. Er habe mit der Reorganisation nicht nur Spesen eingebüsst, sondern sei zusätzlich von den Verhältnissen auf dem Weltmarkt betroffen. Der Quotenrevision habe er nur zugestimmt, weil im Gegenzug die Gewinnbeteiligung wieder eingeführt wurde. «Wir finden die Zumutung, dass die Handelsfirmen auf jedes Geschäftserträgnis verzichten sollen, als unangebracht, bedeutet dies jedoch nichts anderes, als dass die Handelsfirmen, die ihre durch Generationen geschaffenen Handelsorganisationen im In- und Ausland ausschliesslich in den Dienst der gemeinsamen Organisation gestellt haben, auf vielleicht Jahre hinaus auf jegliches Entgelt für ihre Leistungen und für ihre Geschäftstätigkeit verzichten sollen.»[38]

Trotz der Statutenänderungen im Rahmen der Revision standen dem Bund keine effektiven Interventionsinstrumente zur Verfügung. Zwar hatte er nun die Aufsicht über die Geschäftsführung der Käseunion inne, unklar war aber, wie diese Bestimmung konkret auszulegen war. Für die Organisation selbst handelte es sich weiterhin um eine Einsicht ohne Mitspracherecht. Der Verwaltungsrat war sich einig, dass nur die Generalversammlung der Käseunion die Rechnung absegnen konnte. Mit der Aufhebung des Grundsatzes «kein Gewinn, kein Verlust» habe der Bund das Risiko und damit auch jegliche Entscheidungsbefugnis abgetreten. «Dem Bund steht einzig und allein das Recht zu, dem Zentralverband an die Gewährung von Subventionen Bedingungen zu knüpfen», im Fall der Käseunion beschränke sich die Befugnis jedoch auf die Einsicht in die Geschäfts- und Rechnungsführung.[39]

Tatsächlich konnte der Bund via Bedingungen für Subventionszahlungen Einfluss auf den Zentralverband ausüben, war im Fall der Käseunion jedoch auf deren Kooperation

37 BAR, E7220A#1000/1942#519*, Finanzdelegation an Bundesrat, Mai 1938.

38 BAR, E7220A#1000/1942#519*, Stellungnahme der Käseunion betr. Revisionsbericht, 25. 11. 1937.

39 BAR, J2.254#2000/65_8#37*, Verwaltungsratsprotokoll, 26. 10. 1937.

angewiesen. Solange keine wirksamen Instrumente zur Verfügung standen, konnte er nur an das Verständnis des Verwaltungsrats appellieren und versuchen, den Zentralverband als Mediator einzusetzen. So wurde der Zentralverband im Rahmen der Angelegenheit aufgefordert, «bei der Käseunion dahin zu wirken, dass [...] von einer Gewinnausschüttung abgesehen» werde.[40] Kooperiere die Käseunion nicht, drohten die Behörden, könne «der Bundesrat zur Durchführung der Milchpreisstützungsaktionen auch andere geeignete Fachorganisationen beiziehen» und der Käseunion jegliche Unterstützung entziehen.[41] Der Bund, vertreten durch AfL-Direktor Käppeli, interpretierte die Richtlinien durchaus als Erlaubnis, im Interesse der Öffentlichkeit und aufgrund seiner eigenen finanziellen Beteiligung in die Geschäftspolitik der Käseunion einzugreifen. Trotz der vorsichtigen Wortwahl des Bundesbeschlusses dürfte es «weitgehend Sache des Bundesrates sein, Inhalt und Umfang seiner Aufsicht zu bestimmen».[42] Angesichts der jährlich zunehmenden Subventionen sei der Bundesrat gezwungen, «die ihm vom Parlament auferlegte Aufsicht und das Mitspracherecht bei der Käseunion zur Geltung zu bringen und dafür zu sorgen, dass alles, was in den Garantiefonds gehört, diesem auch zugeführt wird».[43]
Betreffend der Gewinnausschüttung nützten die Appelle nichts. Der Handel bestand auf der Auszahlung und konnte diese aufgrund der Statuten auch durchsetzen. Allerdings beantragte der Bund umgehend eine Statutenänderung und konnte sich, parallel zur Quotenrevision, mithilfe des Zentralverbands behaupten. Die Käseunion musste zustimmen, für die Dauer der Milchpreisstützung auf Gewinne zu verzichten. Der Bund war bereit, dem Handel insofern entgegenzukommen, als die Gewinne durch spezielle Spesenvergütungen für Mehrbelastungen ersetzt wurden – jedoch wieder mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung: «Unter gar keinen Umständen darf aber der Anschein erweckt werden, dass die Gewinnausschüttung einfach in eine andere Form gekleidet worden sei.»[44]

Fazit und Ausblick

Im Lauf der untersuchten Zeitspanne wandelte sich die Käseunion von einer unabhängigen, kartellistischen Organisation zu einer unter staatlicher Aufsicht stehenden Einrichtung. Diese neue Rolle verfestigte sich in den darauffolgenden Jahrzehnten. Mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz von 1951 wurden der Zentralverband und die Käseunion zu Ausführungsorganen der Agrarpolitik. Aufgrund von Überproduktion

40 BAR, E7220A#1000/1942#520*, EVD an Zentralverband, April 1938
41 BAR, E7220A#1000/1942#519*, Käppeli an Obrecht betr. Revisionsbericht, Februar 1938.
42 BAR, J2.254#2000/65_8#37*, Verwaltungsratsprotokoll, 4. 11. 1937.
43 BAR, J2.254#2000/65_8#38*, Verwaltungsratsprotokoll, 1. 3. 1938.
44 BAR, E7220A#1000/1942#520*, Protokoll EVD, Mai 1938.

und sinkenden Weltmarktpreisen war der Käseexport ab den 1950er-Jahren zunehmend unrentabel. Der Bund musste der Organisation jährlich Subventionen in Millionenhöhe zukommen lassen. Eine Deregulierung der Branche war jedoch lange kein Thema; das Ziel eines fairen Milchpreises und damit der Unterstützung der Bauern blieb der Wirtschaftlichkeit übergeordnet. Erst im Zug der liberalisierten Agrarpolitik und der Revision der Kartellgesetzgebung in den 1990er-Jahren wurde die Auflösung der Käseunion beschlossen.

Die Analyse demonstriert, dass die Käseunion ein Produkt vieler Kompromisse war. Die wirtschaftliche Stabilität, welche die Organisation insbesondere in Krisenzeiten bot, überwog zeitweilige Meinungsverschiedenheiten und erklärt ihre Langlebigkeit. Dass Konflikte vorprogrammiert waren, ergab sich aus den unterschiedlichen Interessen der Mitgliederverbände. Der Zentralverband verfolgte das Ziel eines stabilen, kostendeckenden Milchpreises. Der Käsehandel wollte seine Geschäfte mit Gewinn weiterführen, allerdings unter weitgehender Ausschaltung der Risiken. Die gegenseitige Abhängigkeit in der Verfolgung dieser Absichten garantierte die Fortsetzung der Zusammenarbeit. Die Ausführungen zeigen, dass die Dynamik innerhalb der Organisation zunächst durch die Inkraftsetzung der staatlichen Milchpreisstützung auf die Probe gestellt wurde. Die Milchproduzenten hatten ein Interesse daran, die Subventionen auch für die darauffolgenden Jahre zu sichern, weshalb sie öfters konsequent Bundesinteressen vertraten. Die Untersuchung durch die Expertenkommission und die anschliessende Reorganisation verschärfte die Differenzen, indem der Bund den Zentralverband als Instrument einsetzte, um seinen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Der Zentralverband konnte seinen Einfluss jedoch nur so weit geltend machen, dass die Existenz der Organisation nicht gefährdet wurde. Gleichzeitig fügte sich der Käsehandel auf Druck der Produzenten Vorschlägen, welchen er zu Beginn gänzlich ablehnend gegenübergestanden hatte. Dies legt nahe, dass die Vorteile, welche den Vertragspartnern durch die Kooperation entstanden – namentlich die Preis- und Abnahmegarantien und die Ausschaltung der Konkurrenz – den kurzfristigen Zielen der Mitglieder übergeordnet waren. Um diese Privilegien zu wahren, lösten Meinungsverschiedenheiten sich schliesslich in einem Konsens auf.

Der Bund unterstützte die Käseunion grundsätzlich. Im Rahmen der Neuausrichtung der Agrarpolitik nach dem Ersten Weltkrieg verpflichtete sich der Staat zur Ernährungssicherung und zum Schutz der Landwirtschaft. Die Festlegung eines garantierten Milchpreises bedingte die Regulierung der Milchwirtschaft, um Mittel zu dessen Stützung zur Verfügung zu stellen und die nötigen Massnahmen durchführen zu können. Mit dem Zentralverband und der Käseunion standen etablierte, bewährte Institutionen als Ausführungsorgane zur Verfügung. Aus diesem Grund stand eine Auflösung der Käseunion ohne gleichwertigen Ersatz für den Bund nicht zur Diskussion. Allerdings hatte er seine eigenen Interessen zu wahren und

sicherzustellen, dass die Subventionen bestmöglich eingesetzt wurden. Deshalb unternahmen die Bundesbehörden viel, um die Tätigkeit der Käseunion zu überwachen und bei Bedarf beeinflussen zu können. Die graue Zone, in der sich die Organisation aufgrund ihres privatwirtschaftlichen Charakters befand, erschwerte diese Aufgabe. Die analysierten Entwicklungen in den 1930er-Jahren stellen dabei den Beginn eines Prozesses dar, welcher nach dem Zweiten Weltkrieg in der Einbindung der Käseunion in die staatliche Marktordnung mündete. Wie die Auswertung der Protokolle zeigt, verlief die Etablierung einer engeren Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der Käseunion nicht reibungslos. Während sich vor allem die Delegierten des Käsehandels auf Schritt und Tritt wehrten, Weisungen des Bundes akzeptieren oder Teil ihrer Entscheidungsgewalt aufgeben zu müssen, war sich der gesamte Verwaltungsrat einig, dass die Geschäftstätigkeit der Käseunion nicht in der Öffentlichkeit verhandelt werden durfte. Der Bund erhielt Einsicht in die Akten unter der Bedingung, dass deren Inhalt vertraulich blieb. Diese Geheimhaltungstaktik kollidierte allerdings mit dem öffentlichen Interesse an der Organisation und trug vermutlich nicht dazu bei, die Kritik abklingen zu lassen.

Der Bund zeigte sich in der untersuchten Angelegenheit empfänglich für die öffentliche Meinung und erachtete es als seine Pflicht, Kritik sorgfältig zu prüfen. Der Druck der Öffentlichkeit gab denn auch den Ausschlag für die Untersuchung der Käseunion durch die Expertenkommission und für die anschliessende Reorganisation, wobei die Analyse zeigt, dass diese sich grossenteils mit Bundesinteressen deckte. Die Implementierung der staatlichen Milchpreisstützung kann in diesem Zusammenhang als Auslöser dafür gesehen werden, dass der untergründig länger schwelende Unmut gegen die Käseunion an die Oberfläche gelangte. Nur wenige gesellschaftliche Akteure wandten sich prinzipiell gegen die Regulierung oder Subventionierung der Milchwirtschaft. Die Unterstützung der Milchproduzenten wurde quer durch das politische Spektrum als berechtigte und notwendige Massnahme befürwortet. Diese Einstellung teilten auch die Verfasser des Expertenberichts. Das «Nasenrümpfen» richtete sich vermutlich gegen die Privilegien, welche die Käseunion aufgrund ihrer Monopolstellung und Verbindung zur Milchpreisstützung genoss.

Die Milchwirtschaft war kein isolierter Fall, sondern nur eine von vielen Branchen, welche im Lauf der 1930er-Jahre staatliche Unterstützung erhielten. Parallelen zur Milchwirtschaft weist insbesondere die Uhrenindustrie auf, deren Kartell ab 1931 durch den Bund sowohl subventioniert als auch reguliert wurde.[45] Innerhalb der Landwirtschaft wurde analog zum Milchpreis der Preis für Weizen gestützt.[46]

45 Vgl. hierzu Johann Boillat, Etat et industrie. L'exemple du cartel horloger suisse (1931–1951), in: Cortat (wie Anm. 5), S. 89–106.

46 Vgl. Müller (wie Anm. 4), S. 327.

Aussergewöhnlich waren allerdings der Umfang und die Dauer der Regulierung, welche teils vonseiten des Bundes, teils durch die Verbände auf- und ausgebaut wurde und schliesslich jedes Detail der Milch- und Käsewirtschaft abdeckte, sowie die Höhe der Beträge, welche in die Aufrechterhaltung der Marktordnung gesteckt wurden.

Eine quellennahe Analyse, wie sie in diesem Artikel durchgeführt wird, ermöglicht keine allgemeinen Aussagen über die Beziehungen zwischen dem Staat und privaten Akteuren oder über die Aushandlung neuer Formen der Marktregulierung. Sie kann nur zeigen, wie dieser Prozess in einer einzigen Branche verlief. Die Untersuchung der Reorganisation wirft allerdings Fragen auf, welche als Basis zukünftiger Forschung oder für einen vergleichenden Ansatz dienen können. Unklar ist weiterhin, warum die Käseunion in einer Zeit hoher Kartelldichte so viel Kritik auf sich zog. Ein Vergleich mit anderen Branchen könnte Hinweise darauf geben, ob dies hauptsächlich durch ihre Nähe zur Milchpreisstützung bedingt war oder weitere Gründe hatte. Eine sorgfältige Analyse der öffentlichen Meinung und Kritik steht ebenfalls noch aus. Eine solche wird eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Standpunkten der Gegner und eine Evaluation von deren Kritik erlauben. Interessant ist auch die Frage, weshalb Akteure mit liberaler Grundeinstellung – gedacht wird hier an die freisinnigen Bundesräte Obrecht und Schulthess oder an die Käseexporteure – die Regulierung der Branche veranlassten und aufrechterhielten. Handelte es sich um eine «pragmatische Reaktion» auf die Folgen der Krise, wie dies Beat Brodbeck für die Gründungsphase der Organisation propagiert hat?[47] Dafür spricht, dass während der untersuchten Jahre von verschiedener Seite die Hoffnung geäussert wurde, die einschneidendsten Massnahmen nach der Besserung der Marktlage abbauen zu können. Oder ist die Regulierung der Milchwirtschaft als Versuch der freisinnigen Elite zu verstehen, sich die politische Unterstützung der Bauern zu sichern, wie Hans Ulrich Jost vorgeschlagen hat?[48] Diese These wird auch von Philipp Müller in seinem Buch zur Schweiz in der Wirtschaftskrise vertreten.[49] Antworten auf die offenen Fragen können nur weitere Forschungen bringen, insbesondere eine detaillierte Untersuchung der internen Dynamik der Organisation und der beteiligten Verbände sowie eine Auseinandersetzung mit Regulierungskonzepten und deren Reflexion in Bezug auf die Käseunion.

47 Brodbeck (wie Anm. 8), S. 186. Der Autor schliesst, dass die Regulierung der Milchwirtschaft im Ersten Weltkrieg als pragmatische Entscheidung zu interpretieren ist, welche wirtschaftspolitischen Einstellungen übergeordnet war.

48 Hans Ulrich Jost, Au royaume du fromage, in: Hans Ulrich Jost, A tire d'ailes. Contributions de Hans Ulrich Jost à une histoire critique de la Suisse, Lausanne 2005, S. 461–466, hier 463.

49 Müller (wie Anm. 4), S. 735.