

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: Käse und Getreide : wie Preise in der Schweiz Politik machen, 1910-
1938

Autor: Abt, Roman K.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-632459>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 27.04.2025

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

Roman K. Abt

Käse und Getreide

Wie Preise in der Schweiz Politik machen, 1910–1938

Cheese and Grain. How Prices Shape Policy in Switzerland, 1910–1938

It is a widely unquestioned opinion that in Switzerland cheese production is more cost-effective than planting grain. Ernst Laur was an active proponent of this idea of Swiss agricultural policy in the first half of the 20th Century, when grain was imported in large amounts. Furthermore in the 1930s these grain imports played an important role in trade agreements to favour certain exports (for instance cheese). At the same time grain production within the country was subsidised to hinder further diminution of self-supply. The cases of the Rhine waterway and of Gerber's processed cheese exemplify these conflicting governmental strategies. It is shown in this article that promotion of the Rhine waterway helped in obtaining grain imports at lower prices. The analysis of processed cheese production and trading reveals how surpluses of cheese pushed and pulled a new industry even though the government tried to control profit margins by fixing prices.

Es ist kaum umstritten: die Käseproduktion sei in der Schweiz rentabler als der Getreidebau. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts rechnete das Schweizerische Bauernsekretariat vor, in welchem Verhältnis der <Getreide-> zum <Milchpreis>¹ stehen müsse, damit sich die Getreideproduktion lohne. «Für eine genaue Rechnung fehlten uns die nötigen Grundlagen. Wir glauben aber doch nicht stark fehl zu gehen, wenn wir sagen, dass ein Weizenpreis von 25 Fr. per 100 kg. für den schweizerischen Landwirt den Getreidebau ebenso rentabel erscheinen liesse wie die Milchproduktion bei einem Preise von 16 Rappen. Es gilt dies natürlich nur für diejenigen Gegenden, die

1 Ich setze hier zu Beginn alle Ausdrücke, die das Wort <Preis> enthalten, in einfache Anführungszeichen, um darauf hinzuweisen, dass der Begriffsgehalt nicht eindeutig bestimmbar ist. Für die Entwicklung der <Milchpreisbildung> in der Schweiz siehe: Peter Moser, Beat Brodbeck, Milch für alle. Bilder, Dokumente und Analysen zur Milchwirtschaft und Milchpolitik in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Baden 2007, S. 92–110.

sich überhaupt für den Getreidebau eignen, und auch hier nur bei mässiger Ausdehnung des Getreidebaues, so dass der Viehstand immer noch stark genug ist, um eine intensive Düngung zu ermöglichen.»² Eine derartige Abstraktionsleistung zeugt von einem beeindruckenden Willen zur Komplexitätsreduktion. Bereits die Wahl eines Raums, die Entscheidungen über die Erhebung und die Auswahl der relevanten Daten (zum Beispiel die Ertragserwartung, die Nachfrage, die geeigneten Gegenden, der schweizerische Landwirt oder die <Preise>) ergeben sich keineswegs von allein. Wie aber kommt es, dass ausgerechnet Milch/Käse und Getreide in eine feste Relation gesetzt werden?³ Wenn das Ergebnis <Preiserwartungen> darstellt, dann ist klar, dass Vorstellungen und Wahrnehmungen von <Preisen> bei dieser Berechnungspraxis eine wichtige Rolle spielen. Es sind allerdings nicht nur die <bekannten und bezahlten Preise>, welche die Berechnung erklären. Eher entsteht hier der Eindruck, <Preise> bildeten als Vorstellungen Erwartungen an die Zukunft, die <Preise> der Zukunft intervenierten in der Gegenwart. Konform mit dieser Berechnung kann die Milch- und Käseproduktion mit ihren haltbaren Erzeugnissen hinsichtlich der <Preise> auf dem Weltmarkt bestehen, beim Getreide dagegen ist das ziemlich Gegenteil der Fall. Getreide wird zur Hauptsache importiert. Die Zukunftserwartungen für <Käse-> und <Getreidepreise> wirken wahrnehmungs- und vorstellungsstrukturierend und setzen der Kulturlandschaft ihr Gesicht auf.

Die Käseproduktion und das angebaute wie das importierte Getreide sind in der Schweiz nicht nur in dieser Berechnung miteinander verflochten. Sie sind es in verschiedener Hinsicht auch materiell. Erstens kann auf einer landwirtschaftlichen Fläche nicht gleichzeitig Getreidebau und intensive Milchwirtschaft betrieben werden. Zweitens werden importierte Futtergetreide sowie die beim Mahlen von (importiertem) «Brotgetreide»⁴ anfallenden Nebenprodukte als Futtermittel in der Tierhaltung für die Fleisch- und die Milchproduktion verwendet. In beiden Fällen bildet die produzierte Milch den Rohstoff für die anschliessende Käseproduktion.

2 Schweizerisches Bauernsekretariat, Die Einführung eines schweizerischen Getreide- und Mehlmonopols und die Landwirtschaft, Bern 1908, S. 18.

3 Auch Josef Buscher hat sich mit dieser Relation beschäftigt und gezeigt, dass von 1930 bis 1939 der Getreidebau nicht merklich oder dauerhaft zunahm, obwohl der <Preis> von «Brotgetreide» gemäss den statistischen Daten immer deutlich über dem anderthalbfachen <Preis> von Milch lag. Vgl. Josef Buscher, Getreidebau und Getreidehandel der Schweiz von 1914–1939, Immensee 1945, S. 20 ff. Das gleiche Verhältnis spielt in Peter Maurers Studie eine Rolle, wenn er auf die zentrale Bedeutung verweist, die dem Verhältnis der <Preise> von Milch- und Ackerbauprodukten in der Politik zukommt. Vgl. Peter Maurer, Anbauschlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937–1945, Zürich 1985, S. 47.

4 Der Ausdruck «Brotgetreide» ist ein Quellenbegriff und wird hier mangels einer Alternative als analytischer Begriff verwendet, obschon er politisch höchst aufgeladen sein kann. Im Folgenden umfasst Getreide immer Futter- und «Brotgetreide». Wo jeweils das eine oder das andere gemeint ist, verwende ich es so. Als Futtergetreide zählen insbesondere Hafer, Gerste und Mais. «Brotgetreide» bezeichnet Weizen, Korn und Roggen. Es handelt sich bei dieser Zuordnung um eine Annäherung.

Ausgehend von der These, dass die Milch-/Käseproduktion in der Schweiz rentabler sei als die Getreideproduktion, interessiere ich mich einerseits dafür, wie die Güter Getreide und Käse mit ihren jeweiligen «Preisen» während der Zeit von 1910–1938 als wirtschaftspolitische Instrumente verwendet wurden. Andererseits würde ich gerne wissen, wie die politischen Massnahmen für die Milch-Käse-Verwertungskette beziehungsweise für die Getreide-Futter-/Nahrungsmittel-Verwertungskette sich gegenseitig beeinflussen. Anhand der ergriffenen Massnahmen und von deren wechselseitiger Beeinflussung der Produktion möchte ich die grundsätzlichere Frage beantworten, inwieweit die schweizerische Politik von 1910–1938 mit Entscheidungen zu diesen Gütern und ihren «Preisen» für Produzierende und Konsumierende bestehende Strukturen der Verwertungsketten festigte oder verdrängte und allenfalls neue Entwicklungslinien eröffnete.

Während bisher in der Forschung mehrheitlich davon ausgegangen worden ist, dass es sich bei diesen den «Preis» beeinflussenden Massnahmen um «Agrarpolitik» handle, werde ich aufzeigen, dass von diesen staatlichen Eingriffen auch die Industrie und der Handel wesentlich tangiert werden und dass Handel und Industrie die «Agrarpolitik» wesentlich mitgestalten. Die «Agrarpolitik» in dieser Forschungsperspektive allgemein als «Politik» zu betrachten eröffnet die Möglichkeit, Ergebnisse politischer Massnahmen und Strategien einer Wirtschaftsgeschichte als Kulturgeschichte der hier untersuchten Güter und Waren zuzuführen.

«Preise» als Forschungszugang

Im Folgenden beschäftige ich mich mit den Warenproduktions- und -tauschmengen von Käse und Getreide entlang der politischen Debatte von 1910–1938. Ich interessiere mich dafür, an welchen Stellen in der Verwertungskette von der Produktion bis hin zum Konsum der «Preis» thematisiert und vor allem problematisiert wird. Der «Preis» bezeichnet ein relationales Gefüge – ähnlich wie das Verhältnis der Rentabilität zwischen Getreide- und Milch-/Käseproduktion –, das immer nur in einer flüchtigen Momentaufnahme stabil erscheint. Da der «Preis» nie einfach nur gesetzt wird, sondern durch seine Schwankungen die Marktsituation immer wieder verändert, ist die Erklärungskraft eines Konstrukts wie «Protektionismus» nicht ausreichend. Die Politik setzt «Preise» nicht ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung.⁵ Politik und Wirtschaft durchdringen einander und sind trotzdem nie

5 Es geht auch nicht um «Preispolitik», da ich ja noch nicht weiss, ob es die Akteure sind, welche die «Preise» machen. Und woher wissen wir eigentlich, dass «Preise» für verschiedene Produkte immer kommensurabel sind? Vielmehr halte ich dafür, dass es sich lohnt, danach zu fragen, wie es möglich ist, das Verhältnis von Getreide- und Milch-/Käsewirtschaft in einer Zahl auszudrücken, und wenn dies für möglich gehalten wird, welche Handlungsfolgen sich daraus

starr aneinandergeschnürt. Beide zusammen sind entscheidend für eine historische Entwicklung, nicht allein der Zeitraum, in dem die Politik die Wirtschaft stärker organisiert und durchdringt als in früheren oder späteren Zeiten.

Hier gilt also Lucien Febvres Diktum, «qu'il n'est pas d'histoire économique possible sans connaissance assurée des prix et de leurs mouvements»,⁶ nur begrenzt. Denn die historische Statistik ist für das Verständnis des Explanandums «Wieso ist die Milch- / Käseproduktion in der Schweiz rentabler als der Getreidebau?» hilfreich, die tatsächlich bezahlten «Preise» und die «Preisverläufe» erklären jedoch nicht abschliessend, weshalb die politischen Entscheide zur Getreide- und Käseproduktion zugunsten der darzulegenden Strategie ausfielen. Die Entscheidungsträger strebten nie ausschliesslich eine monetäre Nutzenmaximierung an, und noch weniger konnten sie die Zukunft vorwegnehmen. Vielmehr ist das Bemühen erkennbar, einen Interessenausgleich zwischen konträren oder kontradiktorischen Positionen herzustellen (nicht zuletzt zwischen «Produktions-» und «Konsumpreisen», aber eben auch zwischen Milch- und Getreideproduktion). Erfolgsaussichten dieser politischen Bestrebungen bestehen im vorliegenden Fall indes nur, wenn bezüglich mancher Punkte ein Konsens zumindest im Grundsatz vorherrscht. Zeitweilig hat die «Versorgungssicherheit»⁷ den Charakter eines solchen Fundaments. Der wichtigste Konsens für die Art und Weise der Verflechtung zwischen Käse und Getreide ist jedoch nicht versorgungsbezogen, sondern kulturhistorischer Art. Die Mengenangaben sind für diesen Zweck expliziter als die sehr raffiniert erstellten «Preisverläufe». Während «Preisverläufe» eine Objektivierung des Faktischen im historischen Verlauf anstreben, befasse ich mich mit den subjektiven Einschätzungen der Akteure in ihrer historischen Situiertheit und mit den daraus hervorgehenden Weichenstellungen respektive Kontinuierungen des Bestehenden, anders gesagt: des Tradierten. Diese Tradition ist nur aus der heutigen Warte ersichtlich, nachdem wir wissen, dass auch die Milch- und Käseproduktion den sogenannten Strukturwandel in der Landwirtschaft herbeiführte.⁸ Es geht hier also

ergeben. Vgl. zur «Preispolitik» in der sogenannten Agrarpolitik: Bernhard Degen, Preis- und Lohnpolitik, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26205.php> (Version vom 10. 3. 2014). Für die Schwierigkeiten, die sich bei dem Versuch ergeben, zu entscheiden, ob eine politische Massnahme als «Preis-», Wirtschafts- oder Marktpolitik zu betrachten ist, vgl. etwa: Jean-Jacques Senglet, Die Preispolitik der Schweiz während des ersten Weltkrieges. Historisch-systematische Untersuchung unter Heranziehung von Vergleichsmaterial des zweiten Weltkrieges, Bern 1950.

- 6 Lucien Febvre, Le problème historique des prix. L'afflux des métaux d'Amérique et les prix à Séville: un article fait, une enquête à faire, in: Annales d'histoire économique et sociale 5 (1930), S. 67–80, hier 67.
- 7 Für die Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung vgl.: Maurice Cottier, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung. Seit Gründung des Bundesstaates, Bern 2011, S. 5; Ders., Liberalismus oder Staatsintervention. Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat, Zürich 2014.
- 8 Für einen Überblick zur Agrargeschichte im 20. Jahrhundert in der Schweiz vgl. Peter Moser, Die Agrarproduktion. Ernährungssicherung als Service public, in: Margrit Müller, Béatrice Veyras-

um die Erforschung derjenigen Gründe und Vorannahmen sowie derjenigen Kultur, welche die Milch- und Käseproduktion als Königsweg erachtete genauso wie die Rheintransportroute via Basel für das Getreide.

Die Basis der Überlegungen bilden Forschungen im Rahmen meines Promotionsvorhabens,⁹ das sich im Kern auf die Quellen in den Unternehmensarchiven der Firma *Gerber & Co.* – ab 1918 *Gerber AG* – in Thun¹⁰ und der *Schweizer Schleppschiffahrtsgenossenschaft* (SSG), ab 1938 *Schweizerische Reederei AG* (SR), in Basel¹¹ stützt. Neben den unternehmenshistorischen Quellen bilden Sekundärliteratur, Expertisen, Stellungnahmen sowie Jubiläumsschriften die Grundlage meiner Ausführungen. Dem von Gerber entwickelten und produzierten Schmelzkäse kommt in der schweizerischen Milch- und Käsewirtschaft eine wichtige Verwertungs- und Veredelungsaufgabe für eine spezifische Käsequalität auf dem inländischen Markt und im Export zu. Durch die Schmelzkäseindustrie werden weniger wertvolle Käseläbe industriell zu einem beliebten Fertigprodukt verarbeitet. Als führendes Unternehmen in der Schmelzkäseproduktion ist Gerber nicht nur für die Produktinnovation verantwortlich, sondern bis 1938 auch marktführend im Export. Während Schmelzkäse 1910 erst versuchsweise exportiert wird, erreicht das Volumen aller Unternehmen 1938 immerhin 20,8% des sonstigen Käseexports der Schweiz.¹² Die SSG/SR, ein auf Bundes- und Kantonsebene breit abgestütztes Unternehmen, gestaltet den Getreideimport über die Rheinschiffahrt und die Lagerung des Getreides in den Basler Rheinhäfen weitgehend mit. Während 1910 noch 48'600 t nach Basel geschifft werden, gelangen 1924 110'200 t Nahrungs- und Futtermittel über die Basler Rheinhäfen in die Schweiz. 1938 sind es 857'800 t. Zum Vergleich: 1910 beträgt die gesamte Einfuhrmenge von Getreide und Futtermittel 844'800 t, 1924 960'600 t, 1938 1'034'300 t. Die Basler Rheinhäfen schlagen also 1924 erst 12% der Menge um, während sie 1938 das nicht als solches benannte Monopol auf dem Getreide- und Futtermittelimport innehaben: beinahe 90% des Umschlags finden in Basel statt.¹³

sat, Patrick Halbeisen (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 568–620.

- 9 Der Aufsatz stellt die Auslegeordnung eines Aspekts vor, den ich in meinem laufenden Dis-sertationsprojekt vertiefen werde. Vgl. <http://www.material-flow.ch> (Version vom 5. 9. 2013).
- 10 Das Unternehmensarchiv befindet sich bei der Emmi Fondue AG, Langnau i. E.: Gerberkäse AG, AfA-Bestandsnummer 146; vgl. auch: Berend Strahlmann, *Die Erfindung des Schmelzkäses*, in: *Mitteilungen aus dem Gebiete der Lebensmitteluntersuchung und Hygiene* 5 (1968), S. 452–459.
- 11 Heinz Herold, *Schweizerische Reederei* (Basel), *50 Jahre Schweizerische Reederei AG. Eine Chronik*, Basel 1969; Barbara Lüem, *Heimathafen Basel. Die Schweizer Rhein- und Hochseeschiff-fahrt*, Basel 2003. Das Archiv befindet sich heute in: Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA), HS 505, Schweizerische Reederei und Neptun AG.
- 12 Werner Gallati, *Die schweizerische Schachtelkäseindustrie und der Verband Schweizerischer Emmentaler Schachtelkäsefabrikanten (SESK)*, Bern 1943, S. 118.
- 13 Für die Angaben vgl. Fig. 1.

Getreide und die Rheinroute

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg wird in der Politik darüber debattiert, was zu unternehmen sei, um die Getreideversorgung der schweizerischen Bevölkerung angesichts einer geringen Inlandsproduktion zu sichern. Gefordert werden beispielsweise eine Mindestlagermenge innerhalb der schweizerischen Grenzen nicht nur für die Armee oder «preisliche Anreize» für die Vergrösserung der inländischen Produktion.¹⁴ Als Vizedirektor der Basler Handelskammer fordert Wilhelm Preiswerk-Imhoff (1858–1938) 1913 in einer Rede die vermehrte Berücksichtigung der Rheinschifffahrt bis Basel beim Getreideimport und bessere Lager- und Umschlagsanlagen in den Rheinhäfen, um Getreide an geeigneter Stelle auf Abruf bereithalten zu können. Seine Bemühungen haben zum Ziel, die Rheinschifffahrt gegenüber den deutschen und schweizerischen Eisenbahnen insgesamt besserzustellen und die Hafeninfrastruktur auszubauen.¹⁵ Wenn dabei von Getreide, dessen Transport- und Umschlagvolumen die Rede ist, wird bezüglich der Menge das Futtergetreide immer mit einbezogen.

Nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs übernimmt der Bund das Einfuhrmonopol für Getreide, Mehl und Futtermittel,¹⁶ ordnet per Bundesbeschluss vom 3. September 1917 einen Mehranbau an, erlässt ein Verbot der Verfütterung von «Brotgetreide» sowie Mehl und führt die Eidgenössische Brotkarte ein. Nach dem Kriegsende werden der Inlandshandel sowie der Futtergetreideimport freigegeben, der Import von «Brotgetreide» dagegen wird der Eidgenössischen Getreideverwaltung unterstellt. Da die Getreideanbaufläche innerhalb der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg wieder rückläufig ist, wird am 2. Juli 1920 «die Förderung des inländischen Getreidebaues

14 Vgl. für die Geschichte des Getreides in der Schweiz: Peter Moser, Züchten, säen, ernten. Agrarpolitik, Pflanzenzucht und Saatgutwesen in der Schweiz 1860–2002, Baden 2003; Beat Bucheli et al., Die Brotgetreideversorgung der Schweiz im 20. Jahrhundert, Bern 2001; Werner Baumann, Peter Moser, Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968, Zürich 1999, bes. S. 72 f.; Katharina Lüthi, Sorglos bis überfordert. Die Brotversorgungspolitik der Schweiz im Ersten Weltkrieg (Lizentiatsarbeit), Bern 1997; Hans Boesch, Basle, Switzerland. A Port Terminal, in: *Economic Geography* 3 (1936), S. 259–264; Julius Landmann, Die Getreidemonopolwirtschaft in der Schweiz 1914 bis 1928, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie* 4 (1930), S. 561–569; Albert Egli, Die Getreideversorgung der Schweiz. Zürich 1919; Hans Signer, Die Getreideversorgung der Schweiz für Kriegszeiten und die Frage des schweiz. Getreidemonopols, Basel 1913; Ders., Die Getreidebörse in Zürich und der schweizerische Getreidehandel (Mitteilungen aus dem Handelswissenschaftlichen Seminar der Universität Zürich 15), Zürich 1912.

15 Wilhelm Preiswerk-Imhoff, Die Getreideversorgung der Schweiz. Vortrag, Basel 1913. Der Vortrag wird an der Jahresversammlung der Basler Handelskammer vom 15. Mai 1913 gehalten. Die wichtigsten Forderungen sind: Taxparität mit den deutschen Bahnen durch die SBB, Vertiefung der Fahrtrinne bis nach Basel, Bodenseeregulierung zur Erhöhung der Zahl der Schifffahrtstage dank gleichmässigerem Wasserpegel sowie Anlage eines Rheinhafens für den Umschlag von losem Getreide.

16 Formell durch den Bundesbeschluss am 9. 1. 1915 bestätigt.

zwecks Sicherstellung der Brotversorgung des Landes» beschlossen¹⁷ und den Produzenten eine «Preisgarantie»¹⁸ für Weizen, Korn und Roggen («Brotgetreide») für die Ernten von 1921 und 1922 gegeben. Um die Selbstversorgung zu fördern, beschliesst der Bundesrat am 20. Juni 1924 die Einführung einer Mahlprämie und am 23. Juni 1925 werden die Vorschriften über die Ausrichtung einer Mahlprämie an die Getreideproduzenten sowie die Übernahme des inländischen «Brotgetreides» erlassen. Per Bundesbeschluss vom 22. Juni 1929 werden die freie Einfuhr von «Brotgetreide» unter Überwachung durch die Zollverwaltung, die Haltung und Bewirtschaftung eines ständigen Vorrats von 80'000 t erstklassigem ausländischem «Brotgetreide» durch den Bund, der Schutz und die Förderung des einheimischen Getreidebaus durch eine Übernahme zu «garantierten Vorzugspreisen»,¹⁹ eine Mahlprämie für Selbstversorger und zur Müllereiförderung das Alleinrecht des Bundes zur Einfuhr von Backmehl sowie besondere Bahntarife et cetera angeordnet. 1938/39 werden angesichts des drohenden Kriegs die Lagerkapazitäten des Bundes und der Mühlen erhöht.²⁰

Die Grafik 1 (S. 117) visualisiert den Stellenwert des Futtergetreides und die Bedeutung der Schifffahrt nach Basel. Den Anteil des importierten Futtergetreides und Viehfutters am gesamten schweizerischen Getreideimport von 1910–1938 zeigt die durchgezogene Linie. Er liegt – abgesehen von den Jahren 1913–1917, 1919–1921 und 1936 – bei über 50%. Die gestrichelte Linie illustriert den Siegeszug der Bergfahrt bis zu den Basler Rheinhäfen beim Getreideimport in der Zwischenkriegszeit. 1938 werden knapp 90% des importierten Getreides mit Schiffen nach Basel transportiert und dort umgeschlagen.

Die Grafik 1 macht deutlich, dass die Erwartungen von Wilhelm Preiswerk-Imhoff sich erfüllten. Wie kam es dazu? Wurde der Rhein als alternativer oder als sicherer Transportweg für den Getreideimport betrachtet, war Basel ein idealer Ort für die Lagerung des Getreides, oder waren erwartete niedrige Importpreise die Gründe? Diese Fragen beantworte ich an dieser Stelle nicht. Die politische Gestaltung der Rahmenbedingungen zeigt immerhin, dass die Versorgung mit Getreide aus dem Ausland möglich blieb. Parallel dazu wurden die Basler Rheinhäfen ausgebaut. Neben dem «Brotgetreide» wird auch das Futtergetreide Objekt staatlicher Regulierung. Während der Weltwirtschaftskrise erkennt der Bundesrat im Viehfutterimport

17 Bericht des Bundesrates über den Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1920 betreffend die Preise des inländischen Brotgetreides. (Vom 20. August 1920.), in: Bundesblatt 4/35 (1920), S. 133–137, hier 133.

18 Förderung des inländischen Getreidebaues, in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bd. 3, Sitzung 22, 1922, S. 587–591, hier 587.

19 Bucheli et al. (wie Anm. 14), S. 12.

20 Ziel dieses Abschnitts ist nicht die vollständige Darstellung der politischen Entwicklung. Vielmehr werden verschiedene produktions-, verarbeitungs- und handelswirksame Massnahmen vorgestellt. Zur Literatur siehe Anm. 14.

eine geeignete Kompensationsware, die im Rahmen der Kontingentierungspolitik in den Dienst des Exports gestellt werden kann.²¹ Auf der einen Seite soll zwar 1932 durch die Kontingentierung der importierten Futtermittel das in der Schweiz herrschende Milchüberangebot bekämpft werden. Auf der anderen Seite führt die Förderung des schweizerischen Exports zu keiner markanten Begrenzung der Menge des importierten Futtergetreides, da die Getreidepreise auf dem Weltmarkt aus schweizerischer Perspektive vor allem wechselkursbedingt sinken. Der Futtergetreidebau in der Schweiz nimmt deshalb trotz der veränderten Konkurrenzlage nicht in einem Mass zu, das die Milchproduktion drosselt.²² Dieser Entstehungskontext der *Zentralstelle Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel* (GGF zu Beginn der 1930er-Jahre) – ihre handelspolitische und agrarpolitische Aufgabe²³ – bringt den Zusammenhang und die Zielkonflikte zwischen Getreide und Käse, Import und Export exemplarisch zum Ausdruck. Die mit den seit 1932 zum Schutz des inländischen Futterbaus erhobenen Zollzuschlägen auf Futtergetreide angestrebten Ziele werden nicht erreicht. Josef Buscher bemerkt dazu in seiner 1942 abgeschlossenen Dissertation über den Getreidebau und Getreidehandel der Schweiz der Jahre 1914–1939: «Die Zollerhöhung mittels den Zuschlägen dürfte u. E. auch deshalb ohne Erfolg geblieben sein, weil die Verteuerung der Futtermittel zwar von der Landwirtschaft getragen werden musste, somit eine Produktionsumstellung zu erwarten war, jedoch die Ertragnisse der Zollerhöhung dem gleichen Betrieb durch die Milchstützungsaktion indirekt wieder zufloss. Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Inlandpreise der Futterwaren durch die Zuschläge beinahe unverändert blieben, weil die Einkaufspreise auf dem Weltmarkt ständig gefallen sind. Somit konnte von der Preisseite her auf den Futterwarenimport keine Wirkung ausgeübt werden.»²⁴ Dieses Zwischenfazit seiner Studie stellt drei Aspekte heraus, die für das Verständnis des Zusammenhangs zwischen Käse- und Getreideproduktion und von deren Regulierung entscheidend sind. Erstens verfehlen preisregulierende Massnahmen, die sich wechselseitig kompensieren, ihre Wirkung, wenn sie auf die gleiche Wirtschaftseinheit angewendet werden. Wenn beispielsweise mehr für importiertes Futtergetreide bezahlt werden muss, diese Ausgaben aber über den gestützten Milchpreis zurück an den gleichen Produzenten fliessen, resultiert kein pekuniärer Anreiz für den Getreidebau oder die Reduktion der Viehwirtschaft aufgrund des verteuerten Futtergetreides. Zweitens kann der geschaffene Anreiz für den Futtergetreidebau nicht zielführend sein, solange er das importierte Futtergetreide konkurrenzieren muss und flächenbedingt eine

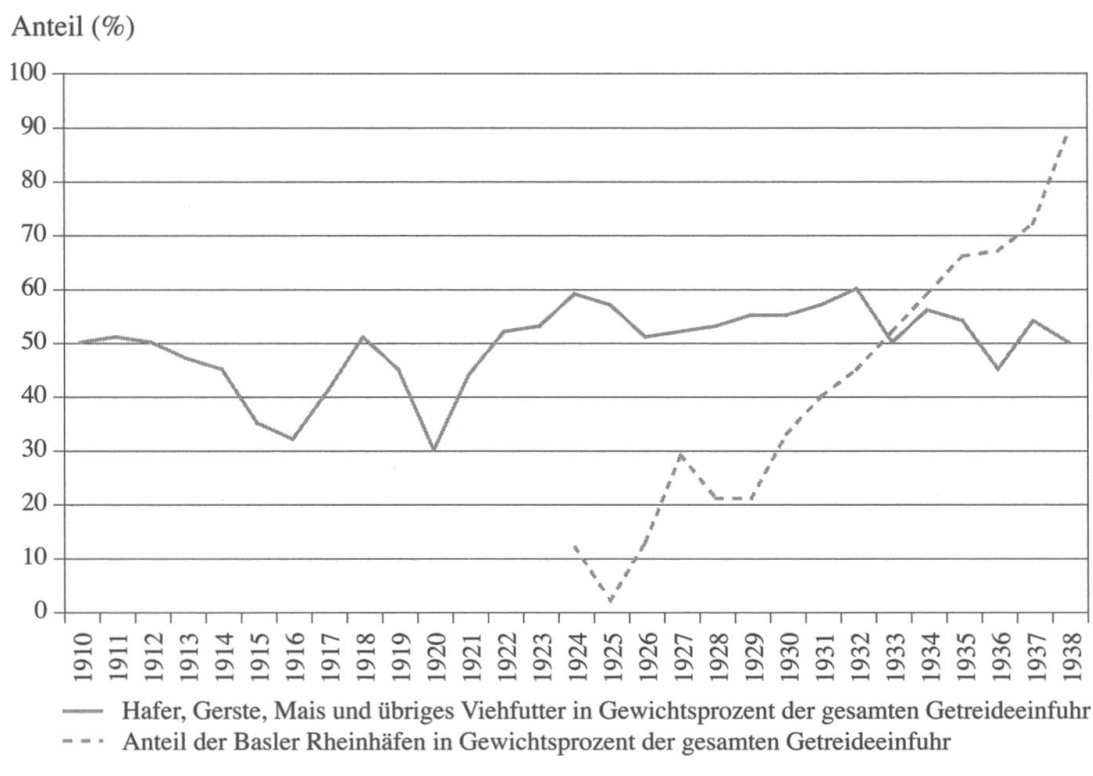
21 Martin Andereg, *Entwicklung, Stellung und Aufgabe der Schweiz. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel* (GGF), Freiburg 1986, S. 2.

22 Ebd., S. 6.

23 Ebd., S. 8.

24 Buscher (wie Anm. 3), S. 52.

Fig. 1: Der Anteil von Futter am Getreideimport und die Rheinroute als Königsweg für den Getreide- und Viehfutterimport, 1910–1938



Quelle: Tab. L.10a1 und N.3a, <http://www.fsw.uzh.ch/histstat> (Version vom 4. 9. 2013).

Reduktion des Viehbestands erfordert, der durch produktionsbezogene Milchpreisstützungen ebenfalls gefördert wird. Diese zwei Mechanismen zeigen auf, dass die schweizerische Landwirtschaft nicht nur hinsichtlich des Käseexports und damit des Milchpreises weitgehend in die Weltwirtschaft eingebunden ist, sondern auch hinsichtlich des Futtergetreides, das zu grossen Teilen importiert wird. Und sie verdeutlichen, dass diese beiden Produktionszweige, wie eingangs erläutert, miteinander verknüpft sind. Die schweizerische Landwirtschaft profitiert von den Weltmarktpreisen, wenn sie Futtergetreide zu guten Konditionen erhält, was für die Einbindung in die Weltwirtschaft als Verstärker fungiert: der Futtergetreideimport erlaubt die Steigerung der Milch- und Käseproduktion, die zur Verwertung wiederum auf den Export angewiesen ist. Und schliesslich bringen diese beiden Mechanismen zum Ausdruck, dass drittens – wenn von einem Nullsummenspiel der staatlichen Massnahmen auszugehen ist – die Agrarpolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik untergeordnet ist und, wie hier vorgestellt, als Instrument zur Erreichung von Exportförderungszielen (unter anderem für die Landwirtschaft)

eingesetzt wird. Es ist denkbar, dass die Milchproduzenten in der Durchsetzung ihrer Forderungen politisch erfolgreicher sind. Getreidekulturen sind ja bereits wenig verbreitet. Entscheidend aber ist in meinen Augen, dass der Konsumpreis für «Brotgetreide» möglichst tief bleiben soll und deswegen Massnahmen beim Futtergetreide, nicht aber betreffend des importierten «Brotgetreides» mehrheitsfähig sind.

Schmelzkäseherstellung, eine neue Form der Käseverwertung

Das Unternehmen Gerber bringt 1911 den Schmelzkäse auf den Markt. Der sogenannte Dosen-, Schachtel- oder schlicht Gerberkäse ist anfänglich für den Export in Tropengebiete, nach Übersee und England konzipiert. Als portionierte Dauerware findet er jedoch bereits während des Ersten Weltkriegs auch innerhalb der Schweiz guten Absatz. Im ersten offiziellen Punktiervverfahren (Qualitätsprüfung) für Emmentalerkäse sind für den ästhetischen Aspekt der Lochung 8 von 20 erreichbaren Punkten vorgesehen. Obwohl dies nicht explizites Ziel ist, kommt beim Emmentaler-Schmelzkäse der korrekten Lochung nach der Schmelzung keine Bedeutung mehr zu.²⁵ Aus diesem Grund wird in der schweizerischen Käsewirtschaft die nach dem Ersten Weltkrieg sich rasch entwickelnde Schmelzkäseindustrie zur Verwerterin der für den Export weniger geeigneten Käselaibe: durch die Umarbeitung wird es möglich, den Absatz belastende Käselaibe in Form von Schmelzkäse als «Markenprodukt», wie man es heute nennen würde, zu platzieren und diese spezifische Käsequalität überhaupt zu exportieren.²⁶

Während Preise für Gerber sowohl hinsichtlich des Einkaufs von Rohmaterial als auch des Verkaufs ihres Schmelzkäses zentral sind, wacht die Direktion der Abteilung Landwirtschaft in Bern nach der Gründung der *Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen* (GSK) 1914, ab 1920/21 *Schweizerische Käseunion* (SK),²⁷ darüber, dass die Gewinnmarge der Schmelzkäseproduktion nicht zu hoch wird und setzt den Produktionspreis für die Rohmaterialien entsprechend fest. Ein Schreiben vom 17. November 1915 von Josef Käppeli, dem Leiter der Abteilung für Landwirtschaft von 1913–1938, bringt dies exemplarisch zum Ausdruck. Käppeli rechnet vor, welche Marge er für angebracht hält, und trifft damit eine Aussage darüber, welche Preise für

25 Maurice Lustenberger, Die Organisation des schweizerischen Käsehandels seit 1914. Die Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen (G. S. K.) und die Schweizerische Käseunion (S. K.), Bern 1926, S. 50–68, 142–145.

26 Gallati (wie Anm. 12), S. 42, 118 f.; Lustenberger (wie Anm. 25), S. 143.

27 Beat Brodbeck, Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik. Der Erste Weltkrieg und die Agrarmarktordnungen in der Schweiz am Beispiel des Milchmarktes 1914–1922 (Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes 2), Innsbruck 2005, S. 184–191.

das Käserohmaterial Gerber zugemutet werden können: Selbstverständlich bestehe nicht die Absicht, «die Herstellung und den Export Ihrer Spezialität Emmentalerkäse in Holzschachteln und Blechdosen durch eine unbillige Besteuerung unmöglich zu machen». Aber ein Nettogewinn von 201 Fr. pro 100 kg vertrage eine Verteuerung von 25 Fr. des Rohkäses (Primaware).²⁸ Diese 25 Fr. entsprechen indes, wie im Schreiben ebenfalls erläutert wird, beinahe dem um 20 Fr. reduzierten Preis, der für Sekundaware²⁹ bezahlt werden muss. Der Schmelzkäseindustrie wird also bereits hier nahegelegt, möglichst diese für den Export kaum brauchbare Käsequalität zu Schmelzkäse (bis 1918 ist Gerber der einzige Fabrikant dieses Produkts) zu veredeln. In den 1920er-Jahren bestreitet die Schmelzkäseindustrie circa einen Fünftel des gesamten Käseexports.³⁰ Obwohl es bereits 1919 erste Versuche der Schmelzkäseproduzenten gibt, die Verkaufspreise durch Absprachen festzulegen, um die gegenseitige Konkurrenzierung auf ausländischen Märkten zu unterbinden, wird der *Verband Schweizerischer Emmentaler-Schachtelkäse-Fabrikanten* (SESK) erst 1934 dank behördlicher Unterstützung bezüglich Qualität, Preisen und Festlegung der erlaubten Sorten dauerhaft institutionalisiert.³¹

Milch-/Käseproduktion versus Getreidebau in der Schweiz

Ernst Laur (1871–1964), der 1943 als «Bauernführer» titulierte und bis mindestens in die 1920er-Jahre mächtigste Agrarpolitiker in der Schweiz,³² postulierte die Vergleichbarkeit der Wirtschaftlichkeit von Milch- und Getreidewirtschaft, indem er diese auf ein Zahlenverhältnis reduzierte und damit einen bestehenden Zustand erklärte. Peter Moser hat Laurs Perspektive eine betriebswirtschaftliche, rentabilitätsorientierte Position genannt, die davon ausgehe, «dass die Schweiz einen Standortvorteil für Milchwirtschaft habe und diesen nutzen solle».³³ Obwohl der

28 Unternehmensarchiv Gerber AG, 26-05 (wie Anm. 10), Schreiben von Josef Käppeli, Direktor der Abteilung Landwirtschaft, an Gerber, 17. 11. 1915.

29 Sekundaware ist die Bezeichnung für Käselaike zweiter Qualität, vgl. etwa Lustenberger (wie Anm. 25), S. 50–61, 112.

30 Gallati (wie Anm. 12), S. 118.

31 Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, Milchverbände, Käseunion, Schachtelkäse-Industrie. Eine Aufklärungsschrift, Bern 1935, S. 18–20, 26–28.

32 Werner Baumann, Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897–1918, Zürich 1993, bes. S. 147 ff., 287 ff.; Ernst Laur, Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers. Ein Beitrag zur schweizerischen Wirtschaftsgeschichte, Bern 1942.

33 Peter Moser, Am Konsum orientiert, über die Produktion thematisiert. Schweizer Agrarpolitik als Ernährungspolitik 1914/18–1960 (Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes 2), Innsbruck 2005, S. 192–203, hier 196; für einen Überblick zur Milch in der Schweiz im 20. Jahrhundert siehe Moser/Brodbeck (wie Anm. 1).

Käse als Exportprodukt bis zum heutigen Tag viele Verfechter hat,³⁴ werden seit dem Wegfall des «Entfernungsschutzes»³⁵ im Zug des Eisenbahnbaus zeitgleich mit dem staatlichen Aufbau agrarpolitischer und agrarwissenschaftlicher Institutionen ab den 1870er-Jahren immer wieder Stimmen laut, die fragen, in welchem Mass und vor allem mit welchen Mitteln der Anbau von Getreide, sei es «Brot-» oder Futtergetreide, gefördert werden solle und könne. Während bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts in dieser Diskussion der Brotpreis³⁶ sowie die Landwirtschaft im Vordergrund stehen,³⁷ gewinnt spätestens im Gefolge der Publikation von Adolf Jöhrs *Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall*³⁸ 1912 die Frage der Kriegsvorsorge an Boden. In der Zwischenkriegszeit findet trotz der Ablehnung einer Weiterführung des im Januar 1915 eingeführten Getreidemonopols des Bundes mit der Verpflichtung zur Vorratshaltung durch Volk und Stände in der Abstimmung vom 5. Dezember 1926 eine Verstetigung der getreidebezogenen Agrarpolitik statt. Die Produktion und Vorratshaltung von Getreide ist seither Gegenstand staatlicher Massnahmen und Regulierung.

Die Grafik 2 zeigt das Ausmass der inländischen Getreideproduktion im Verhältnis zum Import. Lediglich im Jahr 1918 übersteigt die schweizerische Getreideproduktion mengenmässig den Getreideimport. Die Ursache für die Ausnahme ist, und darauf kommt es hier an, nicht in erster Linie die Ausweitung der Produktion, sondern der kriegsbedingt behinderte Import. Die in der Schweiz produzierte Getreidemenge beträgt ansonsten 17% (1932) bis 34% (1938) der importierten Menge. Daraus lassen sich verschiedene Schlüsse ziehen. Der Erste Weltkrieg führt weder zu einer politisch noch landwirtschaftlich motivierten Favorisierung des Getreidebaus. Niemand erwartet, dass Getreide aus der Schweiz langfristig Preise erzielen könnte, die den Getreidebau auch nur als Alternative rentabel werden liessen. In den ersten Nachkriegsjahren ist zwar die inländische Getreideproduktion gegenüber der Vorkriegszeit leicht erhöht, aber diese Veränderung ist auf die Zeit beschränkt, welche die Umstellung auf andere Betriebszweige, wie zum Beispiel die Milchwirtschaft, beansprucht und welche die Getreidepreise auf dem Weltmarkt benötigen, um nach der kriegsbedingten Erhöhung wieder auf Vorkriegsniveau zu sinken.

34 Siehe z. B. Neue Zürcher Zeitung, 16. 2. 2012, S. 63.

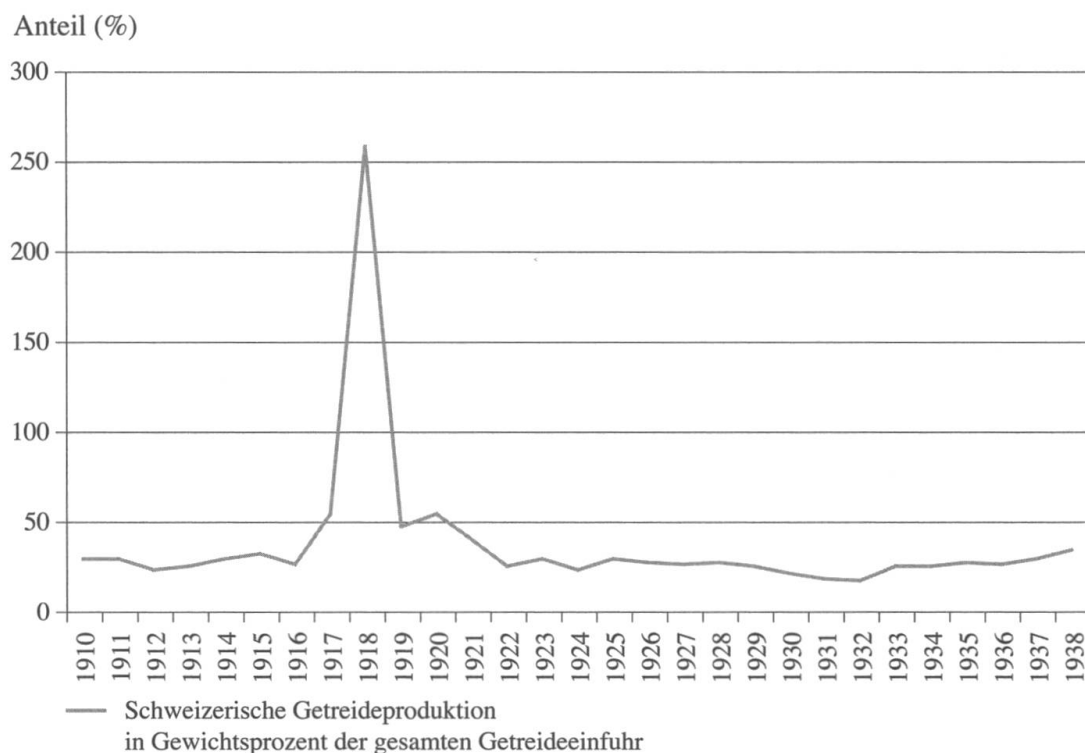
35 Transportmittel wie Eisenbahn und Dampfschiff reduzieren die Transportkosten, wodurch viele Preise ihre zuvor ausgeprägte Ortsgebundenheit verlieren.

36 Cottier (wie Anm. 7).

37 Vgl. Schweizerisches Bauernsekretariat (wie Anm. 2).

38 Adolf Jöhr, *Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall*. Zürich 1912. Für eine aktuelle Einschätzung der Bedeutung des Ersten Weltkriegs für die weitere Entwicklung der Politik vgl. Juri Auderset, Peter Moser, *Krisenerfahrungen, Lernprozesse und Bewältigungsstrategien. Die Ernährungskrise von 1917/ 18 als agrarpolitische «Lehrmeisterin»*, in: Thomas David et al. (Hg.), *Krisen. Ursachen, Deutungen und Folgen*, Zürich 2012, S. 133–149.

Fig. 2: Die mengenmässige schweizerische Getreideproduktion in Prozent des Importvolumens, 1910–1938



Quelle: Tab. I.21a und L.10a1, <http://www.fsw.uzh.ch/histstat> (Version vom 4. 9. 2013).

Die graue Linie in der Grafik 3 (S. 123) zeigt die Käseexportmenge, die während des Ersten Weltkriegs einbricht, danach rasch wieder zunimmt und während der Weltwirtschaftskrise rückläufig ist. Die schwarze Linie zeigt die in der Schweiz verfügbare Futtergetreidemenge. Tendenziell nimmt die Futtergetreidemenge stärker zu als die Menge des exportierten Käses. Mögliche Erklärungen hierfür sind nebst der Binnennachfrage nach Käse insbesondere die Verwendung des Futtergetreides für die Fleischmast. Die starke Zunahme der verfügbaren Futtergetreidemenge während der Weltwirtschaftskrise hat keine entsprechende Ausweitung der Käseexporte zur Folge.

Diese Überlegungen zu den Produktions-, Import- und Exportmengen von Getreide und Käse bilden die Basis für meine Hypothese, dass, während die schweizerische Käseproduktion bezüglich der Preise international als konkurrenzfähig eingeschätzt wird und es gemäss den Exportmengen auch ist, dies für die schweizerische Getreideproduktion nicht gilt. Da in der Schweiz trotzdem Getreide in geringen Mengen produziert wird, muss die Preisdifferenz zwischen dem in- und dem aus-

ländischen Getreide durch staatliche Interventionen ausgeglichen werden, sei es durch Subventionen der inländischen Produktions- respektive Konsumpreise, sei es mittels Zollschränken und Kontingenten an der Grenze. Auf diese Weise werden Rahmenbedingungen für die inländische sowie innerbetriebliche Konkurrenz zwischen der Milch-/Käse- und der Getreideproduktion sowie zwischen Produkten in- und ausländischer Herkunft geschaffen. Der Erste Weltkrieg schwächte diese Marktdifferenzierung und die damit einhergehende Spezialisierung nicht, zum einen weil die Thematik der Kriegsvorsorge in die alltägliche Erfahrungswelt einbrach und staatliche Eingriffe deshalb von allen Akteuren eher mitgetragen wurden, zum anderen weil der Erste Weltkrieg das Ende der ausgeprägt liberalen Wirtschaftspolitik der Vorkriegszeit markiert und ein Produktionswandel bewusst als Alternative zur bisherigen Tradition und Praxis hätte gewählt werden und konsensfähig sein müssen. Dass die politischen Massnahmen auf die Milch-Käse-Verwertungskette zielen, mag daher kaum überraschen, aber auch nicht weniger bemerkenswert sein.

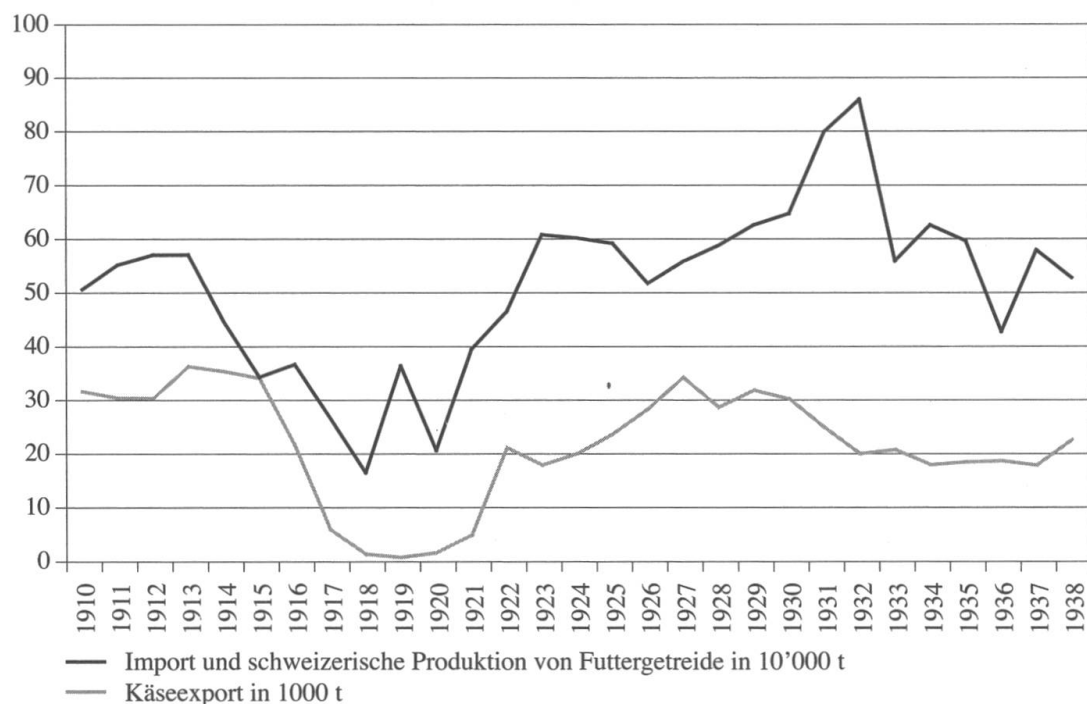
Fazit: Die Bewertung von Preisen als Erklärungsansatz

Produktions- und Konsumpreise für die Güter Käse und Getreide sind interpretationsbedürftig und gestaltungsoffen. Ich zeige durch die Fokussierung auf diese Eigenschaften auf, welche Folgen die Bewertung von Preisen in der Schweiz von 1910–1938, wie sie als Entscheidungsgrundlage dienen, für diese Güter zeitigen. Eine Konsequenz davon ist die Fortschreibung der von Ernst Laur bereits vor dem Ersten Weltkrieg prominent vertretenen These des «Standortvorteils» für Milchwirtschaft der Schweiz, den es zu «nutzen» gelte. Alternative Strategien, wie beispielsweise eine wirksame Förderung des Getreidebaus oder ein Abbau der Produktion durch fehlende oder alternative Transferzahlungen an die Landwirtschaft, sind nicht mehrheitsfähig. Ausser in den Kriegsjahren kann «Brotgetreide» aus der Schweiz preislich nicht mit ausländischer Ware mithalten. Die Bundespolitik der Getreideversorgung hat mit Mahlprämien, Lagerzwängen et cetera dennoch Förderinstrumente für den Anbau und die Selbstversorgung geschaffen, die es auch den Mühlenbetreibern, den Getreidehändlern und -importeuren sowie den Schiff- und Lagerhausgesellschaften erlauben, ihre Tätigkeiten in einem stark reglementierten Markt auszuüben und auszubauen. Trotz dieser produktionsfördernden und preisstützenden Massnahmen wird weder eine anhaltende Ausweitung des schweizerischen Getreidebaus noch eine zunehmende Unabhängigkeit von der Weltwirtschaft erreicht.

Das Renommee des schweizerischen Käses führt dazu, dass die Behörden bestrebt sind, den Milchpreis über den Käseexport zu stützen, indem Milch in Form von Käse und neuerdings Schmelzkäse exportiert wird. Der Schmelzkäseindustrie

Fig. 3: Käseexport und verfügbares Futtergetreide, 1910–1938

Futtergetreide (10'000 t), Käse (1000 t)



Quelle: Tab. I.21a, L.10a1 und L.11a1, <http://www.fsw.uzh.ch/histstat> (Version vom 4. 9. 2013).

kommt dabei zunehmend die Aufgabe zu, Sekundäware für den in- und ausländischen Konsum zu veredeln. Auch bei dieser Ware sind neben der Landwirtschaft Industrie und Handel beteiligt und betroffen. Darüber hinaus ist der Schmelzkäse als konsumfertiges Produkt exemplarisch für eine neuere, weitergehende Verarbeitung von Milch. Durch die Veredelung bewegen sich die Preise für das Roh- und das Endprodukt auseinander und die Wertschöpfung wird gesteigert.

Der erkennbare politische Schwerpunkt der produktions-, verarbeitungs- und handelsbezogenen Massnahmen des Staats, die immer auch den Konsumerwartungen gerecht werden müssen – etwa hinsichtlich des politisch sensiblen Konsummilch- oder Brotpreises –, ist auf die Milch-Käse-Verwertungskette gerichtet. Die politischen Rahmenbedingungen erlauben weiterhin die Versorgung mit Getreide aus dem Ausland. Damit geht unter den Vorzeichen der «Versorgungssicherheit» eine Strategie mit den Zielen des Erhalts der Milch- und Käseexportwirtschaft sowie des Getreidebaus einher, die, wie die Instrumentalisierung der Importe von Futtergetreide unter der Obhut der GGF zugunsten des Aussenhandels ab den 1930er-Jahren zeigt, letztlich kaum Erfolge im Sinn des angestrebten vermehrten

Getreidebaus vorweisen kann. Ganz anders sieht es beim Ausbau der Getreidelagerkapazitäten und des hierfür zuständigen Industrie- und Handelszweigs aus, der – so die Hoffnung – die Beherrschung von Raum und Zeit zumindest im Ausmass der angestrebten «Versorgungssicherheit» für «Brotgetreide» erlaubt. Bis 1938 wird im Rahmen dieser Strategie der Ausbau der Rheinschifffahrt bis Basel wesentlich durch den Umschlag des Massenguts Getreide (nebst Kohle) ermöglicht. Schliesslich und meines Erachtens historisch höchst bedeutend wird durch dieses Import-Export-Schema ein sich selbst verstärkender Prozess institutionalisiert: der Import preislich attraktiver Futtergetreide befördert die Milch- und Käse-Produktion und verstetigt angesichts der produzierten Mengen die Exportabhängigkeit der Milch- und Käsewirtschaft. Tangiert werden davon nicht allein die Landwirtschaft, sondern auch die in diesen Bereichen tätigen Unternehmen des Handels und der Industrie, wie beispielsweise die zwei hier angeführten.