



Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft

Prüfung der Angemessenheit und
Rechtmässigkeit der Aufsicht des
Bundesamts für Landwirtschaft

Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.10284.708.00253.02
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 2 „Finanzaufsicht“
Complément d'informations	E-mail: peter.kuepfer@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. +41 31 324 94 96
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Compendio	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wesentliche in Kürze	4
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	15
2.1	Auftrag	16
2.1.1	Prüfungsziel	16
2.1.2	Prüfungsfragen	16
2.2	Rechtsgrundlagen	16
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	17
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	17
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	17
3	Entwicklung und Massnahmen in der Übergangsphase der Marktliberalisierung	18
3.1	Die vom BLW bewilligten Mehrmengen sind nachvollziehbar und verordnungskonform	18
3.2	Die Komplexität und Vielfalt der Subventionszahlungen und Stützungsmaßnahmen wurde stark vereinfacht	22
4	Aufsichtstätigkeit im Bereich der Zulagen	24
4.1	Die Arbeiten der Prozessteilnehmer sind gut auf einander abgestimmt	25
4.2	Die Kontrollen im Milchbereich sind dicht und umfassend	28
5	Sondermassnahmen infolge Preisdruck und hohen Lagerbeständen	30
5.1	Die Entnahmen aus dem Butterimportfonds sind belegt, rechtmässig und wurden angemessen überwacht	30
5.2	Die Vorfinanzierung von Butterverkäufen entspricht dem BRB. Die Verrechnung mit Zulagen führt zu einer Kreditausweitung	31
5.3	Die Aufstockung und Überwachung des Kredits für Preisausgleichsmassnahmen (Schoggigesetz) liegt in der Verantwortung der EZV	32
6	Das Depotkonto der SK und von SDF wird ordnungsgemäss geführt und überwacht	32
7	Schlussbesprechung	34

1 Das Wesentliche in Kürze

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0), in der Zeit vom 21. Juni bis 23. Juli 2010 eine angemeldete Prüfung beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) durchgeführt. Geprüft wurde die Angemessenheit und Rechtmässigkeit der Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft. Die Arbeiten waren auf das Geschäftsjahr 2009 fokussiert, mit den Übergangsregelungen und den Sondermassnahmen im Zusammenhang mit der Aufhebung der Milchkontingentierung. Ergänzend wurden der Stand der Abrechnungen von SwissDairyFood und der Schweiz. Käseunion AG in Liquidation sowie das Depotkonto in der Staatsrechnung geprüft.

Aufgrund der Prüfungen hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) festgestellt, dass die Aufsicht des BLW im Bereich der Milchwirtschaft angemessen und rechtmässig erfolgt. Die EFK hat folgende wesentliche Feststellungen gemacht:

Die vom BLW bewilligten Mehrmengen sind verordnungskonform und nachvollziehbar

Das Vorgehen bei der Bewilligung von Mehrmengen ist nachvollziehbar und steht in Übereinstimmung mit den Ausführungen in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007. Die EFK hat keine Hinweise gefunden, dass Mehrmengen unbegründet oder exzessiv vergeben worden wären. Das BLW hat entsprechend der Marktlage im Jahr 2009 im Vorjahresvergleich rund 70'000 Tonnen weniger Mehrmengen bewilligt. Zu einer Überproduktion im Jahr 2009 führten das Beharrungsvermögen der Produktionskapazität, welche sich nur zeitverzögert an sich verschlechternde Absatzmöglichkeiten anpassen lässt sowie die Heterogenität der Marktteilnehmer.

Die Zulagen für verkäste Milch und Fütterung ohne Silage werden wirkungsvoll überwacht

Das Vorgehen und die Auswahl der Prüfobjekte erfolgen risikoorientiert und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Überwachung der Zahlprozesse bis zum Verwerter ist angemessen. Die Prüfung des Milchflusses ist adäquat. Die Feststellungen der Inspektionsstelle werden vom Fachbereich Tierische Produkte und Tierzucht (FBTT) berücksichtigt. Die Kontrolle der Vertragspflicht gemäss Art. 36b LwG (Landwirtschaftsgesetz) wurde in Angriff genommen.

Durch die zunehmenden Kaskadenverkäufe, eine schwierig zu überwachende Einhaltung von Vertragsbedingungen und Zahlungen an die Verwerter anstatt an die Produzenten, entstehen für das BLW Risiken. Die Gesetzesbestimmung bezüglich der Weitergabe der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage erweist sich in der Umsetzung als praxisfremd. Für das BLW besteht das Risiko, dass die Zulagen nicht gesetzeskonform die Produzenten erreichen und der Bund damit nicht rechtsverbindlich entlastet ist. Die EFK empfiehlt deshalb eine Überprüfung der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen.

Massnahmenpaket zur Entlastung des Milchmarktes

- **Die Entnahme aus dem Butterimportfonds entspricht den Beschlüssen und wurde durch das BLW angemessen überwacht**

Die bis im Jahr 2007 erzielten hohen Erträge auf der Differenz Einstandspreis Importbutter zu Grosshandelspreis Inlandbutter von gesamthaft rund 201 Mio. Franken sind nicht Eigentum des Bundes. Deshalb wurden die Mittel ausserhalb der Bundesrechnung dem Butterimportfonds (BIF) zugeführt. Der BIF stand trotzdem unter der Aufsicht und Verfügungsgewalt des BLW. Zu Beginn des Jahres 2009 standen noch 20 Mio. Franken zu Verfügung.

Im Zusammenhang mit den Sondermassnahmen zur Entlastung des Milchmarktes in den Jahren 2009 und 2010 wurden diese Mittel freigegeben. Der BIF wurde anschliessend per Mai 2010 aufgelöst. Nach dem Wegfall dieser Importerträge stehen keine weiteren Finanzmittel mehr zur Marktstützung zur Verfügung. Die Kontrollaktivitäten und die Überwachung des BIF durch das BLW erscheinen angemessen und wirksam.

- **Die Vorfinanzierung von Butterverkäufen – Darlehen an Cremo SA – entspricht dem Bundesratsbeschluss (BRB). Die Umsetzung der Verrechnung mit Zulagen führt zu einer Kreditausweitung**

Zur Finanzierung des in den grossen Butterlagern gebundenen Kapitals wurde der Cremo SA im Jahr 2009 gemäss BRB ein Darlehen über 8 Millionen Franken gewährt. Die Rückzahlung erfolgt durch Verrechnung mit den Zulagen des Jahres 2010. Damit dies nicht zu einer Kreditübertragung und einer Ausweitung des Budgets 2010 führt, verlangt die EFK die Buchung über ein Einnahmenkonto.

- **Die Aufstockung des Kredits für Preisausgleichsmassnahmen (Schoggigesetz) erfolgte gemäss BRB und wurde vollumfänglich beansprucht**

Die im Rahmen des zweiten Massnahmenpaketes zur Entlastung des Milchmarktes zusätzlich bewilligten Mittel (Nachtragskredit von 18 Mio. Franken) für den Preisausgleich des Wettbewerbsnachteils schweizerischer Exporteure (Rohstoffhandicap) wurden vollumfänglich beansprucht. Der Kredit ist bei der Eidg. Zollverwaltung (EZV) eingestellt. Das BLW nimmt bei den Ausfuhrbeiträgen keine direkten Aufsichtsaufgaben wahr. Die Prozesse und die gesetzlich vorgesehenen Kontrollmassnahmen (Gesuche, Betriebskontrollen) fallen in die Zuständigkeit der EZV. Bei der EZV wurden keine Prüfungen durchgeführt. Die Verbuchung von Akonto-Ausfuhrbeiträgen erfolgte im Einvernehmen mit der Eidg. Finanzverwaltung (EFV). Die gesetzlichen Bestimmungen sehen an sich keine Akonto-Ausfuhrbeiträge vor. Anhand der von der EZV gelieferten Unterlagen kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Akontozahlungen periodengerecht verbucht worden sind.

Das Depotkonto aus der Liquidation der Schweiz. Käseunion AG in Liquidation (SK) und der SwissDairyFood in Liquidation (SDF) wird transparent geführt und überwacht

Die finanziellen Transaktionen mit der Auflösung der SK sowie der Liquidation der SDF wurden auf einem Bestandeskonto (Depotkonto) in der Staatsrechnung abgewickelt. Gemäss Bericht an den Bundesrat sollte der verbleibende Saldo von rund 12,4 Millionen Franken für die Deckung sämtlicher noch offenen Forderungen und Kosten ausreichen. Die Geschäfte können voraussichtlich bis im Jahr 2011 abgeschlossen werden.

In seiner **Stellungnahme** vom 14. Oktober 2010 (Beilage 4) zeigt sich das BLW mit den Feststellungen der EFK einverstanden. Die Empfehlungen will das BLW nur teilweise umsetzen:

- Die Gesetzes- und Verordnungsbestimmung bezüglich der Zulagenzahlungen sollen nicht überprüft werden. Hingegen will das BLW bis Ende des Jahres 2011 prüfen, inwiefern sich das Erfüllungsrisiko im Rahmen einer allfälligen Allgemeinverbindlicherklärung von Normmilchkaufverträgen der Branchenorganisation Milch minimieren liesse. Die EFK ist mit diesem Vorgehen einverstanden.
- Die Bruttoverbuchung will das BLW erst in künftigen gleichgelagerten Fällen umsetzen. 2010 würden sonst der Landwirtschaft dringend benötigte finanzielle Mittel entzogen. Die EFK war mit dem geplanten Vorgehen des BLW nicht einverstanden. Nach Rücksprache mit der EFV hat sie das BLW mit Schreiben vom 4. November 2010 gebeten, im Interesse einer transparenten und vor allem rechtskonformen Rechnungslegung die Darlehensrückzahlung brutto zu verbuchen und die damit einhergehende Kreditüberschreitung in der Jahresrechnung 2010 offen auszuweisen. In seiner Antwort vom 17. November 2010 schloss sich das BLW dieser Lösung an. Das BLW wird eine Kreditüberschreitung gemäss Artikel 34 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2010 ausweisen.

Dieses Geschäft wurde von der **Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte** in ihrer 6. ordentlichen Tagung vom 24. – 25. November 2010 behandelt.

1 L'essentiel en bref

Dans le cadre de son programme annuel et conformément aux articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0), le CDF a procédé du 21 juin au 23 juillet 2010 à un audit annoncé auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Il s'agissait de déterminer si la surveillance de l'économie laitière était appropriée et conforme à la loi. Les travaux ont été concentrés sur l'exercice 2009, année marquée par les dispositions transitoires et les mesures spéciales liées à la suppression du contingentement laitier. De manière complémentaire, ils ont également porté sur l'état des décomptes de SwissDairyFood et de l'Union suisse du fromage SA en liquidation, ainsi que sur le compte de dépôt figurant au bilan du compte d'Etat.

Ce contrôle a permis au CDF de constater que la surveillance exercée par l'OFAG sur l'économie laitière est appropriée et conforme aux bases légales. Le CDF a fait les constatations importantes suivantes:

Les quantités supplémentaires octroyées par l'OFAG sont traçables et conformes à l'ordonnance

La procédure d'octroi des quantités supplémentaires est traçable et conforme aux explications figurant dans le message sur la Politique agricole 2007. Le CDF n'a trouvé aucun élément permettant d'affirmer que des quantités supplémentaires auraient été octroyées excessivement ou sans fondement. Compte tenu de l'évolution du marché sur un an, l'OFAG a octroyé en 2009 environ 70 000 tonnes de quantités supplémentaires en moins. La surproduction de l'année 2009 tient à l'inertie des capacités de production, qui ne s'adaptent que lentement à la détérioration des possibilités d'écoulement, ainsi qu'à l'hétérogénéité des acteurs du marché.

La surveillance des suppléments pour le lait transformé en fromage et des suppléments de non-ensilage est efficace

La procédure et la sélection des objets à contrôler tiennent compte des risques et ne donnent lieu à aucune remarque. La surveillance des processus de paiement jusqu'à l'utilisateur est appropriée. La vérification du flux laitier est appropriée. Les constatations du Service d'inspection sont prises en compte par le Secteur Produits animaux et élevage. Le respect de l'obligation de conclure des contrats prévue à l'article 36b de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) a été pris en considération.

L'augmentation des ventes en cascade, le respect difficile à vérifier des conditions contractuelles et le versement des suppléments aux utilisateurs plutôt qu'aux producteurs génèrent des risques pour l'OFAG. La disposition légale concernant la transmission des suppléments pour le lait transformé en fromage et des suppléments de non-ensilage se révèle peu applicable en pratique. Le risque réside dans le fait que les suppléments ne parviennent pas aux producteurs, comme le prévoit la loi, et que la Confédération ne soit donc pas déchargée juridiquement. Le CDF recommande une révision des dispositions de la loi et de l'ordonnance.

Train de mesures visant à alléger le marché du lait

- **Le prélèvement effectué sur le fonds «importations de beurre» est conforme aux décisions et a été surveillé de façon appropriée par l'OFAG**

L'important produit de près de 201 millions de francs généré jusqu'en 2007 par la différence entre le prix d'achat du beurre d'importation et le prix de gros du beurre indigène n'appartient pas à la Confédération. C'est pourquoi ces moyens ont été versés dans le fonds «importations de beurre» (FIB), en dehors des comptes de la Confédération. Ce fonds a néanmoins été placé sous le pouvoir de disposition et sous la surveillance de l'OFAG. Début 2009, 20 millions de francs étaient encore à disposition.

Cet argent a été débloqué en 2009 et 2010 dans le cadre des mesures spéciales destinées à alléger le marché du lait, après quoi ce fonds a été dissous en mai 2010. Depuis l'extinction de cette source, il n'y a plus d'autres moyens financiers disponibles pour soutenir le marché. Les activités de contrôle et de surveillance exercées par l'OFAG sur ce fonds paraissent appropriées et efficaces.

- **Le préfinancement des ventes de beurre – prêt à Cremo SA – est conforme à l'arrêté du Conseil fédéral (ACF). La mise en œuvre de la compensation par des suppléments entraîne une extension de crédit**

Pour financer le capital lié aux importants stocks de beurre, Cremo SA s'est vu consentir un prêt de 8 millions de francs en 2009 selon l'ACF. Le remboursement se fait par compensation avec les suppléments de l'année 2010. Pour éviter que cela ne débouche sur un report de crédit et sur une extension du budget 2010, le CDF exige que l'enregistrement comptable se fasse sur un compte de recettes.

- **L'augmentation du crédit destiné aux mesures de compensation des prix («loi chocolatière») s'est faite conformément à l'ACF et a été utilisée en totalité**

Les moyens supplémentaires octroyés dans le cadre du deuxième train de mesures visant à alléger le marché du lait (crédit supplémentaire de 18 millions de francs) pour compenser le désavantage concurrentiel des exportateurs suisses dû au prix des matières premières ont été utilisés en totalité. Le crédit figure dans les états financiers de l'Administration fédérale des douanes (AFD). L'OFAG n'assure pas de tâches de surveillance directes sur les contributions à l'exportation. Les procédures et les mesures de contrôle prévues par la loi (demandes, contrôles d'entreprise) sont du ressort de l'AFD. L'AFD n'a fait l'objet d'aucune vérification. La comptabilisation d'acomptes sur les contributions à l'exportation a eu lieu en accord avec l'Administration fédérale des finances (AFF). En fait, les dispositions légales ne prévoient pas de tels acomptes. Les documents fournis par l'AFD ne permettent pas de conclure si les acomptes ont été comptabilisés correctement en fonction de la période considérée.

Le compte de dépôt lié à la liquidation de l'Union suisse du commerce de fromage SA en liquidation (USF) et de SwissDairyFood en liquidation (SDF) est géré et surveillé de manière transparente

Les transactions financières liées à la dissolution de l'USF et à la liquidation de SDF ont été enregistrées sur un compte de bilan (compte de dépôt) dans le compte d'Etat. Selon le rapport au Conseil fédéral, le solde de quelque 12,4 millions de francs devrait suffire à couvrir la totalité des frais et créances en souffrance. Les opérations devraient pouvoir être clôturées en 2011.

Dans sa **prise de position** du 14 octobre 2010 (annexe 4), l'OFAG se montre d'accord avec les constatations du CDF. Il n'entend suivre qu'une partie des recommandations:

- Les dispositions de la loi et de l'ordonnance sur le paiement des suppléments ne devront pas être révisées. Par contre, l'OFAG entend vérifier d'ici à la fin de 2011 dans quelle mesure il serait possible de réduire le risque de règlement dans le cadre d'une éventuelle déclaration de force obligatoire générale de contrats d'achat de lait normalisés de l'interprofession de la filière du lait. Le CDF approuve cette procédure.
- L'OFAG n'entend appliquer la comptabilisation brute qu'à de futurs cas analogues, pour éviter de priver l'agriculture de moyens financiers vitaux en 2010. Le CDF n'était pas d'accord avec la procédure prévue par l'OFAG. Après concertation avec l'AFF, il lui a demandé dans son courrier du 4 novembre 2010 de comptabiliser le remboursement du prêt séparément, pour assurer une présentation des comptes transparente et avant tout conforme à la loi, et ainsi clairement montrer dans les comptes annuels 2010 le dépassement de crédit qui en résulte. L'OFAG a adhéré à cette solution dans sa réponse du 17 novembre 2010 et soumettra un dépassement de crédit dans le cadre du bouclage des comptes 2010, conformément à l'article 34 alinéa 2 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0).

Ce sujet a été traité par la **Délégation des finances des Chambres fédérales** lors de sa 6^e séance ordinaire des 24 – 25 novembre 2010.

1 L'essenziale in breve

Sulla base degli articoli 6 e 8 della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF, RS 614.0), nel quadro del suo programma annuale, dal 21 giugno al 23 luglio 2010 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica annunciata presso l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Oggetto della verifica sono state l'adeguatezza e la regolarità della vigilanza nell'ambito dell'economia lattiera. I lavori riguardavano l'esercizio 2009, caratterizzato dalle disposizioni transitorie e dalle misure straordinarie in relazione all'abolizione del contingentamento lattiero. Sono pure state verificate le fatture di SwissDairyFood e dell'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA in liquidazione nonché il conto di deposito nel consuntivo.

Le verifiche del CDF hanno evidenziato che la vigilanza dell'UFAG nell'ambito dell'economia lattiera è conforme ai criteri di adeguatezza e legalità. Il CDF ha formulato le seguenti constatazioni essenziali:

I quantitativi supplementari autorizzati dall'UFAG sono comprovabili e conformi all'ordinanza

La procedura d'autorizzazione di quantitativi supplementari è comprovabile e conforme alle considerazioni formulate nel messaggio concernente la Politica agricola 2007. Il CDF non ha trovato alcun indizio che lasci presumere un'assegnazione infondata o eccessiva di quantitativi supplementari. Alla luce della situazione del mercato nel 2009, l'UFAG ha autorizzato quantitativi supplementari di circa 70'000 tonnellate più bassi rispetto all'anno precedente. Nel 2009 l'eterogeneità degli attori del mercato nonché l'immobilità che caratterizza la capacità di produzione – la quale può essere adeguata solo lentamente al peggioramento delle possibilità di smercio – hanno determinato una sovrapproduzione.

La sorveglianza dei supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati è efficace

La procedura e la selezione degli oggetti di verifica avvengono in funzione dei rischi e non danno adito a osservazioni di sorta. La sorveglianza dei processi di pagamento sino agli addetti alla valorizzazione è adeguata. La verifica del flusso di latte è appropriata. Le constatazioni degli organi d'ispezione sono prese in considerazione dal Settore Prodotti animali e allevamento. Il controllo dell'obbligo contrattuale ai sensi dell'articolo 36b LAgr (legge sull'agricoltura) è stato avviato.

Le crescenti vendite a cascata, la difficoltà di sorvegliare se le condizioni contrattuali sono osservate e i pagamenti ai valorizzatori anziché ai produttori comportano rischi per l'UFAG. L'attuazione della disposizione legale relativa al trasferimento dei supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati risulta poco conforme alla prassi. Per l'UFAG sussiste il rischio che i supplementi giungano ai produttori senza rispettare le disposizioni legali e che in tal modo la Confederazione non sia sgravata in maniera vincolante. Il CDF raccomanda quindi una verifica delle disposizioni previste dalla legge e dall'ordinanza.

Pacchetto di misure per sgravare il mercato del latte

- **Il prelievo dal fondo per l'importazione di burro è conforme ai decreti e la sua sorveglianza da parte dell'UFAG risulta adeguata**

Gli elevati ricavi conseguiti sino al 2007 grazie alla differenza tra prezzo franco per il burro importato e prezzo all'ingrosso per il burro indigeno, pari a un importo complessivo di circa 201 milioni di franchi, non appartengono alla Confederazione. Per questo motivo tali mezzi sono stati assegnati al fondo per l'importazione di burro al di fuori del conto della Confederazione. Questo fondo era comunque sotto la vigilanza e la facoltà di disporre dell'UFAG. All'inizio del 2009 erano ancora disponibili 20 milioni di franchi.

Questi mezzi sono stati liberati in relazione alle misure straordinarie per sgravare il mercato del latte negli anni 2009 e 2010.. Il fondo per l'importazione di burro è stato successivamente sciolto per il mese di maggio del 2010. A seguito della mancanza di questi ricavi ritratti con l'importazione, non sono più disponibili ulteriori mezzi finanziari per il sostegno del mercato. Le attività di controllo e la sorveglianza del fondo da parte dell'UFAG sembrano adeguate ed efficaci.

- **Il prefinanziamento di vendite di burro – prestito a Cremo SA – corrisponde al Decreto del Consiglio federale (DCF). L'attuazione della compensazione con supplementi comporta un aumento del credito**

Al fine di finanziare il capitale vincolato alle notevoli giacenze di burro, nel 2009 è stato concesso a Cremo SA secondo DCF un prestito di oltre 8 milioni di franchi. La restituzione avviene attraverso la compensazione con i supplementi del 2010. Per evitare un riporto di credito e un aumento del Preventivo 2010, il CDF esige la contabilizzazione tramite conto delle entrate.

- **Il credito per provvedimenti di compensazione dei prezzi (legge sul cioccolato) è stato aumentato come da DCF e utilizzato integralmente**

I mezzi supplementari stanziati nel quadro del secondo pacchetto di misure per sgravare il mercato del latte (credito aggiuntivo di 18 mio. di franchi), destinati alla compensazione dei prezzi a seguito degli svantaggi concorrenziali degli esportatori svizzeri (svantaggio legato alle materie prime), sono stati utilizzati integralmente. Il credito è iscritto presso l'Amministrazione federale delle dogane (AFD). L'UFAG non assume direttamente compiti di vigilanza nell'ambito dei contributi all'esportazione. I processi e le misure di controllo previste per legge (domande, controlli delle aziende) rientrano nella sfera di competenze dell'AFD. L'AFD non è stata oggetto di verifiche. I contributi all'esportazione versati in acconto sono stati contabilizzati d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Le disposizioni legali non prevedono contributi d'acconto. La documentazione fornita dall'AFD non consente di valutare esaurientemente se i versamenti d'acconto sono stati contabilizzati per il pertinente periodo.

Il conto di deposito risultante dalla liquidazione dell'Unione svizzera per il commercio del formaggio SA in liquidazione e di SwissDairyFood in liquidazione è gestito in maniera trasparente ed è oggetto di sorveglianza

Le transazioni finanziarie dovute allo scioglimento dell'Unione svizzera per il commercio del formaggio nonché alla liquidazione di SwissDairyFood figurano nel consuntivo attraverso un conto del bilancio (conto di deposito). Secondo il rapporto sottoposto al Consiglio federale, il saldo rimanente di circa 12,4 milioni di franchi dovrebbe essere sufficiente per la copertura di tutti i crediti e i costi ancora pendenti. Le operazioni possono essere concluse verosimilmente nel 2011.

Nel suo **parere** del 14 ottobre 2010 (allegato 4) l'UFAG condivide le osservazioni del CDF. L'UFAG intende attuare le raccomandazioni solo in parte:

- Le disposizioni previste dalla legge e dall'ordinanza relative ai versamenti dei supplementi non devono essere sottoposte a verifiche. Per contro, entro fine 2011 l'UFAG intende esaminare in quale misura il rischio di adempimento nel quadro di un eventuale conferimento del carattere di obbligatorio generale a contratti standard di acquisto di latte dell'organizzazione di categoria Interprofessione Latte possa essere limitato. Il CDF condivide questo modo di procedere.
- L'UFAG intende attuare la contabilizzazione al lordo soltanto per futuri casi analoghi. Altrimenti, nel 2010 l'agricoltura sarebbe privata di mezzi finanziari indispensabili. Il CDF non approvava il modo di procedere previsto dall'UFAG. Dopo aver sentito l'AFF, con lettera del 4 novembre 2010 il CDF ha invitato l'UFAG a contabilizzare al lordo la restituzione del prestito e di esporre espressamente nel Consuntivo 2010 il sorpasso di credito che ne consegue, ai fini di una presentazione dei conti trasparente e soprattutto conforme alla legge. Nella sua risposta del 17 novembre 2010 l'UFAG ha affermato di aderire a questa soluzione. Con l'allestimento del Consuntivo 2010 l'UFAG presenterà un sorpasso di credito in base all'articolo 34 capoverso 2 della legge sulle finanze della Confederazione.

Questo oggetto è stato trattato dalla **Delegazione delle finanze delle Camere federali** in occasione della sua sesta seduta ordinaria del 24 e 25 novembre 2010.

1 Key facts

The SFAO performed an announced audit at the Federal Office for Agriculture (FOAG) from 21 June to 23 July 2010 within the scope of its annual programme, based on Art. 6 and 8 of the Federal Auditing Act (SR 614.0). The object of the audit was to establish the appropriateness and legality of supervision in dairying. The work concentrated on the 2009 financial year, including the transition regulations and special measures related to the abolition of milk quotas. In addition, the audit covered the status of the accounts of SwissDairyFood and the Swiss Cheese Union in liquidation as well as the deposit account in the State Account.

Based on its work, the SFAO found that the supervision by the FOAG in dairying is conducted in an appropriate and legally compliant manner. The key findings of the SFAO are outlined below:

The excess quantities approved by the FOAG are compliant with the requirements and transparent.

The procedure for authorising excess quantities is transparent and complies with the 2007 Dispatch on Agricultural Policy. The SFAO did not find any indication of unsubstantiated or inadequate granting of excess quantities. In 2009, and in line with the market situation, the level of excess quantities approved by the FOAG was some 70,000 tons less than the previous year. Overproduction occurred in 2009 as a result of the inertia in production capacity, which takes some time to adapt to declining market opportunities, and the heterogeneity of market participants.

The subsidies for cheese-making milk and silage-free feed are monitored effectively.

The procedure and the selection of audit subjects are risk-based and raise no particular matters of concern. The supervision of payment processes along the chain as far as the processor is appropriate, and so is the evaluation of the milk flow. The findings of the inspection body are noted by the "Animal Products and Breeding" Section of the FOAG. Verification of the contractual obligation as per Art. 36b of the Agriculture Act has been undertaken.

The FOAG faces risks from the increase in intermediary sales, the difficulty in monitoring adherence to contractual conditions and the paying of processors as opposed to the producers. The legislation concerning the forwarding of subsidies for cheese-making milk and silage-free feed proves impractical in implementation. The FOAG runs the risk of subsidies not reaching the producers as set out by law and thus of the Confederation not fulfilling its legally binding obligations. The SFAO therefore recommends that the legal and regulatory provisions should be revised.

Measures designed to relieve the dairy market

- **The withdrawal from the Butter Import Fund complies with the resolutions and was appropriately overseen by the FOAG.**

The high revenues generated until 2007 on the difference between the cost price of imported butter and the wholesale price of domestic butter, amounting to some CHF 201 million, are not the property of the Confederation. These funds were thus paid into the Butter Import Fund (BIF), outside of the federal accounts. The BIF was nonetheless under the FOAG's supervision and power of disposal. CHF 20 million was still available as at the start of 2009.

These funds were released in 2009 and 2010 in association with the special measures brought in to relieve the dairy market. The BIF was subsequently dissolved in May 2010. Now that these import receipts have been discontinued, no further financial resources are available to support the market. The controlling activities and supervision of the BIF by the FOAG appear to be appropriate and effective.

- **The advance financing of butter sales (loan to Cremo SA) complies with the Federal Council Decree. The implementation of offsetting against subsidies results in a credit expansion.**

To finance the capital tied up in large butter stocks, Cremo SA was granted a loan of CHF 8 million in 2009 in accordance with the Federal Council Decree. Repayment is made by offsetting against 2010 subsidies. To prevent this resulting in a credit transfer and the 2010 budget being extended, the SFAO requires that this be booked by way of an earnings accounts.

- **The increase in the loan for price compensation measures (so-called "Schoggigesetz") was made in accordance with the Federal Council Decree and was fully used.**

The supplementary funds approved within the framework of the second package of measures to relieve the dairy market (additional credit of CHF 18 million) to compensate for the price disadvantage of Swiss exporters ("raw materials handicap") were fully used. This loan is placed with the Federal Customs Administration (FCA). The FOAG is not directly involved in the supervision of export subsidies. The processes and control measures provided for by law (applications, operational controls) fall within the remit of the FCA. No audits were carried out within the FCA. Export subsidies paid on account were booked in agreement with the Federal Finance Administration (FFA). The legislation does not provide for any such export subsidies on account. Based on the documents furnished by the FCA, it is not possible to determine whether the payments on account were booked on an accrual basis.

The deposit account from the liquidation of the Swiss Cheese Union in liquidation and of SwissDairyFood is conducted transparently and is supervised.

The financial transactions concerning the dissolution of the Swiss Cheese Union and the liquidation of SwissDairyFood were conducted on an asset account (deposit account) in the State Account. According to a report to the Federal Council, the remaining balance of some CHF 12.4 million should cover all outstanding costs and liabilities. The transactions are likely to be completed in 2011.

In its **statement** of 14 October 2010 (Enclosure 4), the FOAG says that it agrees with the findings of the SFAO. The FOAG is prepared to implement only some of the recommendations, however:

- The legislation and regulations concerning subsidy payments are not to be revised. However, the FOAG intends to verify before end-2011 the extent to which the fulfilment risk could be minimised within the scope of any generally binding agreement on standard milk purchasing contracts from the dairy sector's trade organisation. The SFAO agrees with this procedure.
- The FOAG wishes to delay the implementation of gross booking until similar cases arise in the future. Otherwise, some urgently needed financial resources would be withdrawn from the agricultural sector in 2010. The SFAO did not agree with the FOAG's plans. After discussing the issues with the FFA, it asked the FOAG in a letter dated 4 November 2010 to book the loan repayment on a gross basis in the interests of transparency and, above all, legally compliant accounting and to disclose the related overdraft in the 2010 financial statements. The FOAG agreed to this solution in its reply dated 17 November 2010. The FOAG will report a loan overdraft in accordance with Art. 34 (2) of the Financial Budgeting Act within the scope of the 2010 financial statements.

This matter was dealt with by the **Parliamentary Finance Delegation** in its 6th ordinary session of 24–25 November 2010.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die EFK hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0) in der Zeit vom 21. Juni bis 23. Juli 2010 eine angemeldete Prüfung beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) durchgeführt.

2.1.1 Prüfungsziel

Die Prüfung soll zeigen, ob die Aufsicht des BLW im Bereich der Milchwirtschaft rechtmässig und angemessen ausgeübt wird.

2.1.2 Prüfungsfragen

Im Vorfeld der Aufhebung der Milchkontingentierung per 30. April 2009 war der Milchmarkt starken Veränderungen ausgesetzt.

Im Vordergrund der Prüfung stand die Beantwortung folgender Hauptfragen:

- Ist die Organisation des BLW, beziehungsweise des Fachbereichs tierische Produkte und Tierzucht (FBTT) an die durchzuführende Aufsichtstätigkeit im Bereich der Milchwirtschaft angepasst?
- Sind die Prozesse, die Kompetenzen und das IKS den inhärenten Risiken angemessen?
- Entstehen Probleme durch die Verteilung der Aufsichtstätigkeit auf verschiedene Bundesämter?
- Werden die Ergebnisse der Inspektionsstelle durch den FBTT berücksichtigt?
- Wurden die Sondermassnahmen in den Jahren 2009 und 2010 in Übereinstimmung mit den Bundesratsbeschlüssen (BRB) umgesetzt und überwacht?

Zusätzlich zu diesen organisations- und verfahrensorientierten Prüfungen wurde der Stand der Abrechnung Schweizerische Käseunion in Liquidation (SK) und der SwissDairyFood in Liquidation (SDF) geprüft:

- Werden die Dossiers SDF und SK rechtlich sowie bezogen auf die Staatsrechnung korrekt abgeschlossen?

2.2 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (SR 611.01)
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967 (SR 614.0)
- Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) vom 29. April 1998 (SR 910.1)
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV) (SR 910.91)
- Verordnung über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung, MKV) (SR 916.350.1)
- Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK) (SR 916.350.4)

- Weisungen und Erläuterungen zur VAMK
- Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, MSV) (SR 916.350.2)
- Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72)
- Verordnung über die Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten (Ausfuhrbeitragsverordnung) (SR 632.111.723)
- Verordnung über die Buttereinfuhr (BIV) (SR 916.357.1)

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer, Revisionsleiter, Ueli Luginbühl und Hanspeter Steinmann durchgeführt. Die Prüfung erfolgte im Wesentlichen in Form von Erhebungen und Analysen von Prozessen, Transaktionen und Einzelfällen sowie durch Interviews. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf diese unterschiedlichen, stichprobenweise durchgeführten Prüfungen und Analysen.

Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Die Feststellungen und Empfehlungen wurden entsprechend ihrer Bedeutung anlässlich der Revision direkt mit den zuständigen Stellen und / oder an der Schlussbesprechung diskutiert. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren der EFK hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK durch die Verantwortlichen des BLW zuvorkommend, rasch und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen umgehend und uneingeschränkt zur Verfügung.

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

3 Entwicklung und Massnahmen in der Übergangsphase der Marktliberalisierung

Der schrittweise Ausstieg aus der Kontingentierung in den Milchjahren 2006/07 bis 2008/09 war im Wesentlichen von zwei Massnahmen begleitet, einerseits der Erhöhung der Produktionsmengen, andererseits dem Abbau von Milchpreisstützungsmassnahmen. Beide haben zusammen mit der Aufnahmefähigkeit des Marktes Einfluss auf den Milchpreis.

3.1 Die vom BLW bewilligten Mehrmengen sind nachvollziehbar und verordnungskonform

Die eingelieferte Milchmenge hat in den Jahren 2005 bis 2009 kontinuierlich zugenommen. Es stellte sich die Frage, ob das BLW bei der Genehmigung von Mehrmengen im Sinne von Gesetz und Verordnung richtig gehandelt hat. Nebst der Beurteilung der Rechtmässigkeit der genehmigten Mehrmengen näherte sich die EFK diesem Komplex schrittweise, indem sie die Faktoren, die zu höheren Einlieferungen führten, transparent machte.

Die Mengenentwicklung in der Ausstiegsphase aus der Kontingentierung zeigte sich wie folgt

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
	Tonnen	Tonnen	Tonnen	Tonnen	Tonnen
Total verteiltes Kontingent					
Grundkontingent	3'112'967	742'917	524'786	246'689	
Basismenge		2'372'187	2'600'210	2'880'781	
Zusatzkontingent	43'114	44'600	43'413	51'418	
Total	3'156'081	3'159'704	3'168'409	3'178'888	-
Bewilligte Mehrmenge		78'258	196'079	123'222	
<i>Mehrmengen in Prozent zu Grundkontingent und Zusatzkontingent (GK+ZK) 05/06</i>	0.0%	2.5%	6.2%	3.9%	0.0%
Produktionspotenzial	3'156'081	3'237'962	3'364'488	3'302'110	-
<i>Veränderung Produktionspotenzial zu GK+ZK 05/06</i>	0.0%	+2.6%	+6.6%	+4.6%	-
Einlieferung	3'164'129	3'220'421	3'282'242	3'391'924	3'411'461
<i>Einlieferung in Prozent zu GK+ZK 05/06</i>	100.3%	102.0%	104.0%	107.5%	108.1%
- Unter / + Überlieferung	+ 8'048	- 17'541	- 82'246	+ 89'814	-
davon Sömmerungsgebiet	+ 26'298	+ 59'947	+ 57'279	+ 48'064	
<i>Überlieferung in Prozent zu Lieferrecht 05/06</i>	+0.3%	-0.6%	-2.6%	+2.8%	-

(Basis: Auswertung der Daten über die Milchproduktion)

- **Grundkontingent / Basismenge**

Beim Grundkontingent handelt es sich um die ursprüngliche Kontingentsmenge. Die Basismenge entspricht der umgewandelten Kontingentsmenge von vorzeitigen Aussteigern. Die Grundkontingente und die Basismenge haben sich zwischen dem Milchjahr 2005/06 und 2008/09 um rund 14'503 Tonnen oder 0,47 Prozent erhöht. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerung von 0,16 Prozent pro Jahr.

<i>Grundkontingent und Basismenge</i> (in Tonnen)	2005/06	2007/08	2008/09
Total verteiltes Grundkontingent und Basismenge	3'112'967	3'124'996	3'127'470
Zunahme absolut zu 2005/06			+ 14'503
Zunahme in Prozent gegenüber 2005/06			+0,47 %
Zunahme gegenüber Produktionspotenzial 2005/06	3'156'081		+0,46 %

- **Zusatzkontingente**

Zusatzkontingente entstehen beim Kauf von weiblichen Zuchttieren aus dem Berggebiet. Sie basieren auf Art. 11 MKV. Bei den Zusatzkontingenten ist im Milchjahr 2008/09 eine grosse Steigerung um 8005 Tonnen festzustellen. Die Bemessungsperiode wurde vor der Verordnungsanpassung um einen Monat verlängert. Zwischen dem Milchjahr 2005/06 und 2008/09 handelt es sich um eine Zunahme von 8'304 Tonnen oder 19,26 Prozent.

<i>Zusatzkontingent</i> (in Tonnen)	2005/06	2007/08	2008/09
Total verteilte Zusatzkontingente	43'114	43'413	51'418
Zunahme absolut zu 2005/06			+ 8'304
Zunahme in Prozent gegenüber 2005/06			+19,26 %
Zunahme gegenüber Produktionspotenzial 2005/06	3'156'081		+0,26 %

- **Rückübertragung vermieteter Kontingente**

229 Vermieter haben eine Rückübertragung vermieteter Kontingente gegenüber zehn Ausstiegsorganisationen bzw. den darin eingebundenen Mietern geltend gemacht. Das BLW ging vom Grundsatz aus, dass Kontingente, welche in Folge des Ausstiegs aus der Kontingentierung in die sogenannte Basismenge einer Ausstiegsorganisation umgewandelt wurden, nicht mehr zurückgewandelt werden können. Die Regionale Rekurskommission 5 stützte in der Folge jedoch die Vermieter. Das Bundesverwaltungsgericht lehnte eine entsprechende Beschwerde des BLW gegen den Entscheid der Rekurskommission ab. Die bisherige Haltung und Praxis des BLW mussten revidiert und den Mietern die Rückübertragung ihres Kontingents zugestanden werden. Die gerichtlich angeordnete Rückübertragung hat deshalb das bewilligte Produktionspotenzial um insgesamt 8'647 Tonnen oder 0,27 Prozent erhöht, gemessen an den Lieferrechten 2005/06.

- **Bewilligte Mehrmengengesuche**

Die bewilligten Mehrmengen basieren auf der VAMK wonach bei wachsender Nachfrage im Inland für ein bestimmtes Produkt oder bei zusätzlichen Exportmöglichkeiten Mehrmengen bewilligt werden dürfen.

Im Oktober 2008 verlangte die Aufsichtsbeschwerde eines Milchproduzenten die Rückgängigmachung bzw. Reduktion der bewilligten Mehrmengen für das Milchjahr 2008/2009. Obschon dem Beschwerdeführer die Beschwerdebefugnis abgesprochen wurde und in der Sache somit kein Urteil gefällt worden war, sind dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2009 wesentliche Aussagen zu entnehmen. Das Gericht anerkennt folgende in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 enthaltene Aussagen als massgebend:

- Die Aufhebung der Milchkontingentierung soll eine Ausdehnung der Produktion und eine rasche Preissenkung herbeiführen.
- Im Zusammenhang mit dem vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung hat der Gesetzgeber bewusst damit gerechnet, dass die Aufhebung der Milchkontingentierung mit einer Strukturbereinigung und einem grösseren Preisdruck einhergehen würde.

Die Ausdehnung der Milchmenge ist deshalb unbestritten. Es geht allenfalls darum, das Ausmass der Ausdehnung zu beurteilen.

Mehrmengengesuche* (in Tonnen)	2006/07	2007/08	2008/09
Bewilligte Mehrmengengesuche	78'300	195'900	123'200
Zunahme gegenüber Produktionspotenzial 2005/06	+2,48 %	+6,21 %	+3,90 %

* gerundete Zahlen aus „Übersicht Mehrmengengesuche 2006 bis 2009“ des BLW vom 28.06.2010

- **Abgelehnte Mehrmengengesuche**

Das BLW hat im Milchjahr 2008/09 in folgendem Umfang Mehrmengengesuche abgelehnt.

Mehrmengengesuche* (in Tonnen)	2006/07	2007/08	2008/09
Gesuche	131'400	196'000	199'100
Rückzug	-	-	- 42'600
Ablehnung	- 53'100	- 100	- 33'300
Mehrmenge bewilligt	78'300	195'900	123'200

* gerundete Zahlen aus „Übersicht Mehrmengengesuche 2006 bis 2009“ des BLW vom 28.06.2010

Von allen abgelehnten Gesuchen, die durch das Bundesverwaltungsgericht beurteilt wurden, musste nur eines im Umfang von 40 Tonnen nachträglich bewilligt werden. Die EFK nimmt dies als Indiz, dass das BLW die Gesuche seriös und verordnungskonform beurteilte.

- **Kontrolle der Einhaltung von Mehrmengenbedingungen**

Das BLW hat die Einhaltung der Bedingungen quartalsweise geprüft. Zum Revisionszeitpunkt steht die Prüfung der Einhaltung aller Gesuchsbedingungen kurz vor dem Abschluss. Bei rund der Hälfte der Fälle mussten Sachverhalte näher abgeklärt werden. Sofern die Verwerter die Verordnungs- und Gesuchsbedingungen nicht einhielten, wurden die Bewilligungen rückgängig gemacht beziehungsweise die bewilligten Mehrmengen teilweise reduziert.

- **Nicht bewilligte Überlieferung**

In den Milchjahren 2006/07 und 2007/08 lagen die Einlieferungen immer unter dem Produktionspotenzial. Die Überlieferung der Sömmerungsgebiete wurde durch Unterlieferungen in den übrigen Gebieten aufgefangen.

Im sich abzeichnenden zunehmend schwierigen Marktumfeld reduzierte das BLW die bewilligten Mehrmengengesuche 2008/09 im Vorjahresvergleich um 72'700 Tonnen oder 2,3 Prozent im Vergleich zu den Lieferrechten 2005/06.

<i>Mehrmengengesuche*</i>	<i>(in Tonnen)</i>	2005/06	2007/08	2008/09
Total bewilligte Mehrmengengesuche			195'900	123'200
Abnahme absolut im Vorjahresvergleich				- 72'700
Abnahme in Prozent gegenüber Vorjahr				-37,11 %
Abnahme gegenüber Produktionspotenzial 2005/06		3'156'081		- 2,30 %

* gerundete Zahlen aus „Übersicht Mehrmengengesuche 2006 bis 2009“ des BLW vom 28.06.2010

Gleichzeitig steigerten die Produzenten die vermarktete Milch im Vorjahresvergleich um 109'682 Tonnen bzw. 3,5 Prozent auf der Basis 2005/06. Die Einlieferungen 2008/09 lagen somit trotz Korrekturmassnahmen des BLW bei den Mehrmengenbewilligungen leicht über dem für das Vorjahr (2007/08) geltenden Niveau des Produktionspotenzials (+0,8 Prozent). An Stelle einer Anpassung gegen unten musste ein Schereneffekt zur Kenntnis genommen werden (weniger bewilligt / mehr produziert). Die Vorgaben des BLW für das Milchjahr 2008/09 wurden somit um 2,9 Prozent übertroffen.

<i>Produktionspotenzial / Einlieferungen</i>	<i>(in Tonnen)</i>	2005/06	2007/08	2008/09
Total Produktionspotenzial		3'156'081	3'364'488	3'302'110
Total Einlieferungen			3'282'242	3'391'924
Zunahme absolut zu Produktionspotenzial Vorjahr				+ 27'436
Zunahme in Prozent gegenüber Produktionspotenzial VJ				+0,82 %
Zunahme gegenüber Produktionspotenzial 2005/06		3'156'081		+0,87 %

Es stellt sich die Frage nach den Gründen für diese Überlieferungen, nachdem in den beiden vorangegangenen Perioden das Produktionspotenzial nie ganz ausgeschöpft wurde. Zwei mögliche Erklärungen sind zu erwähnen:

- Es ist davon auszugehen, dass die im Milchmarkt vorhandene Produktionskapazität zu einem Remanenzverhalten neigt. Bei rückläufigen Absatzmärkten können frisch aufgebaute Kapazitäten nicht kurzfristig reduziert werden. In der Aufbauphase nahmen der Bestand an Milchkühen und die durchschnittliche Einlieferung je Milchkuh zu.
- Die Produzenten sind keine homogene Gruppe. Eine Mehrheit der Produzenten verzichtete auf eine Mengenausweitung. Ihnen stehen Produzenten gegenüber, die über Mengenausweitungen tiefere Produktionskosten erreichen wollen. Erschwerend kommt die Asymmetrie des Marktes hinzu. Rund die Hälfte der Produzenten liefern an vier Grossverwerter. Die insgesamt rund 27'000 Produzenten haben sich in über 30 PO's und PMO's verzettelt.

Als Randerscheinung fällt die Verschiebung von Überlieferungen in die Sömmerungsgebiete auf. Diese Verschiebung lässt den Schluss zu, dass die Produzenten sich stark den staatlichen Regulierungsinstrumenten anpassen und vor der Liberalisierung ihre Produktion nach den staatlich beeinflussten ökonomischen Rahmenbedingungen ausrichten. Bei relativ konstanten Einlieferungen aus den Sömmerungsgebieten wurden auf das Milchjahr 2008/09 per Saldo rund 14 Mio. Tonnen Kontingente nach Art. 3 MKV verkauft. Die Überlieferungen lagen in der Übergangsphase durchschnittlich über dem Doppelten des Milchjahres 2005/06. Der Anreiz für diese Verschiebung liegt also offenbar in den unterschiedlichen Abzügen für Überlieferungen.

Die vom BLW bewilligten Mehrmengen sind nachvollziehbar und verordnungskonform

Letztlich hat die Beurteilung des Umfangs der Mengenausweitung eine politische Dimension, welche nicht Gegenstand dieser Prüfung ist. Gestützt auf die eingesehenen Unterlagen, die geführten Interviews und auf die vorstehenden Feststellungen und Erläuterungen kann dem BLW attestiert werden, dass sein Vorgehen nachvollziehbar ist und in Übereinstimmung mit den Ausführungen in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 steht. Die EFK hat keine Hinweise gefunden, dass Mehrmengen unbegründet oder exzessiv vergeben worden wären. Diese Aussage deckt sich auch mit der Tatsache, dass das BLW entsprechend der Marktlage im Jahr 2009 im Vorjahresvergleich rund 70'000 Tonnen weniger Mehrmengen bewilligt hat. Wegen dem Produktionsfaktor Kuh und den sprungfixen Kosten bei Investitionen in moderne Stalleinrichtungen wird sich der Milchmarkt aber auch in Zukunft kaum kurzfristig an die vom Markt verlangten Liefermengen anpassen können.

Vor diesem Hintergrund könnte das BLW in einer künftigen ähnlichen Situation in Erwägung ziehen, vor einer Liberalisierung die Verordnung und die Sanktionsmöglichkeiten anzupassen, damit Überlieferungen differenzierter beurteilt werden könnten.

3.2 Die Komplexität und Vielfalt der Subventionszahlungen und Stützungsmaßnahmen wurde stark vereinfacht

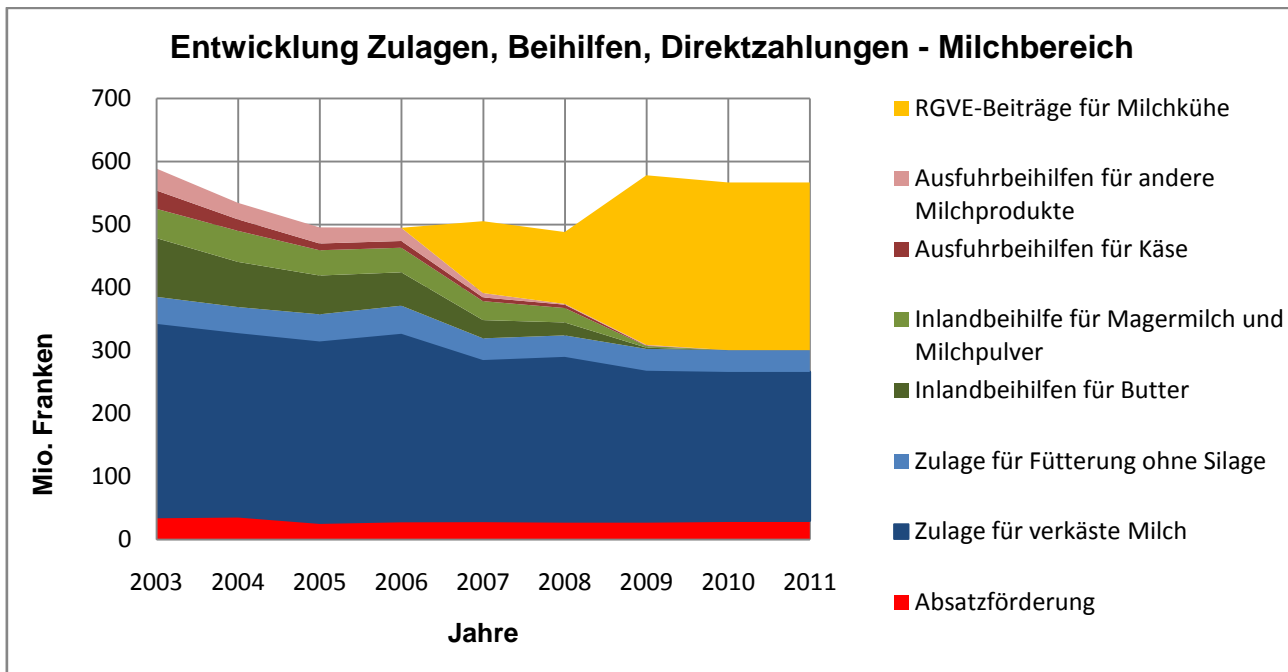
Die alte Milchmarktordnung setzte sich im Wesentlichen zusammen aus

- der Mengenregelung bei der Milchproduktion (Milchkontingentierung),
- der Marktstützung (Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage),
- den differenzierten Beihilfen zugunsten des Absatzes im In- und Ausland sowie
- dem Grenzschutz.

Die Agrarreform im Milchmarktbereich hob die Milchkontingentierung ab Mai 2009 gänzlich auf, eliminierte die Exportsubventionen, reduzierte die Marktstützung in Form von Zulagen und verzichtete auf Beihilfen zur Preisstützung von Lieferungen im Inland oder für die Ausfuhr.

Mit dem vorzeitigen Ausstieg aus der Kontingentierung wurde den Produzenten ab 2006 die Möglichkeit gegeben, sich schrittweise an die freie Milchproduktion zu gewöhnen.

Schematisch dargestellt zeigen sich die wichtigsten finanziellen Veränderungen wie folgt¹:



Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten sind die Zulagen (teilweise) und Beihilfen für die Milchpreisstützung in Beiträge für Raufutter verzehrende Grossvieheinheiten (RGVE) umgewandelt worden. Verblieben sind

- die Mitfinanzierung von Projekten der Absatzförderung,
- die Zulagen für verkäste Milch
- die Zulagen für Fütterung ohne Silage.

Im Jahr 2009 erfolgten noch die Schlusszahlungen für die per 31. Dezember 2008 auslaufenden Inland- und Ausfuhrbeihilfen. Zudem wurde über diese Aufwandposition ein Darlehen an die Cremo SA über 8 Mio. Franken ausgerichtet. Des Weiteren wurden im Jahr 2009 die nach wie vor bedeutenden Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage bezahlt (Beilage 1).

Die sinkende Nachfrage nach Milchprodukten als Folge der Wirtschaftskrise hat seit Mitte 2008 einen Preisdruck ausgelöst und zu hohen Lagerbeständen an Milchpulver und Butter geführt. Der Bund unterstützte die Branche im Jahr 2009 durch verschiedene befristete Sondermassnahmen (Beilage 2).

¹ Die Darstellung basiert teilweise auf geschätzten Zahlen. Der Ausgleich in den Direktzahlungen wurde nur dargestellt, soweit es die Erhöhung der RGVE-Entschädigung betrifft.

Gestützt auf diese Auslegeordnung hat sich die EFK bei ihrer Prüfung auf folgende Bereiche beschränkt:

- Für die Beurteilung der Organisation und der Aufsichtstätigkeit des BLW wurden ausschliesslich die Bereiche Zulage für verkäste Milch und Zulage für Fütterung ohne Silage geprüft. Diese Zulagen sind als einzige direkt den Milchmarkt betreffende Subventionen des BLW verblieben und werden auch in den kommenden Jahren noch ausgerichtet.
- Die Sondermassnahmen, welche in den Jahren 2009 und 2010, in Übereinstimmung mit den Bundesratsbeschlüssen (BRB), umgesetzt worden waren, wurden hinsichtlich korrekter Umsetzung, Überwachung und Abrechnung geprüft. Es handelt sich im Einzelnen um
 - die Entnahmen aus dem Butterimportfonds,
 - die Ermächtigung des BR für die Vorfinanzierung von Butterverkäufen, Darlehen an Cremo SA für den Abbau des Butterlagers und
 - die Aufstockung des Kredits „Preisausgleichsmassnahmen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Schoggigesetz)“, soweit sie Kredite und die Aufsichtstätigkeit des BLW betreffen.
- Separat geprüft wurde in der Folge auch der Abrechnungsstand und das Depotkonto der SK und von SDF, weil das Depotkonto teilweise für die Finanzierung der Sondermassnahmen herangezogen worden ist.

4 Aufsichtstätigkeit im Bereich der Zulagen

Die Zulagen für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage basieren auf den Art. 38 und 39 des LwG. Der Bund kann bzw. wird gestützt auf diese Artikel den Produzenten eine Zulage entrichten.

Am Entschädigungsprozess sind nebst den Produzenten die Milchverwerter, die TSM Treuhand GmbH, der FBTT des BLW, der FB Finanzen des BLW und die Inspektionsstelle BLW beteiligt. Am Rande sind zudem das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) involviert. Das BLW hat die wesentlichen Prozesse im Intranet dokumentiert (Beilage 3). Alle diese Instanzen sind Bestandteil des Kontrollkonzepts.

Die Zahlungsprozesse des BLW und die Schnittstelle zur TSM Treuhand GmbH wurden durch die EFK im Jahre 2009 im Rahmen der Abschlussprüfung kontrolliert (Prüfauftrag 9080, Abschlussprüfung Staatsrechnung 2008). Die Kontrollen wurden als angemessen, die Zusammenarbeiten der Fachbereiche als aufeinander abgestimmt beurteilt. Die Empfehlungen aus dem erwähnten EFK-Bericht 9080 bezüglich des internen Kontrollsystems im Zulagenbereich sind umgesetzt, beziehungsweise werden die Prozessaufzeichnungen zurzeit überarbeitet. Anschliessend werden die Risiko- / Kontrollmatrix hinterlegt mit Hinweisen auf die durchzuführenden Kontrollen oder die Handbücher.

Die EFK hat sich deshalb bei ihrer Prüfung der Aufsichtstätigkeit hauptsächlich auf die vor- und nachgelagerten Kontrollen konzentriert und folgende Bereiche näher beurteilt.

4.1 Die Arbeiten der Prozessteilnehmer sind gut auf einander abgestimmt

Produzenten

Die Produzenten, am Anfang der Warenkette und als Endpunkt des Geldflusses, unterstehen im Bereich der Zulagenzahlung – soweit es sich nicht um Direktvermarkter oder Sömmerungsbetriebe handelt – keinen direkten Kontrollen. Solche finden allerdings im übergeordneten Rahmen statt bei Prüfungen im Direktzahlungsbereich durch kantonale Landwirtschaftsämter und akkreditierte Inspektionsstellen sowie durch das BVET bei Betriebskontrollen.

Milchverwerter

Die Milchverwerter nehmen die Milch der Produzenten entgegen. Die Einlieferung erfolgt durch den Produzenten selbst, eine Betriebszweiggemeinschaft, Tankmilchlieferanten oder einen Zwischenhändler.

Die Verwerter führen täglich Buch über die Liefermenge und die Verwertung. Sie übermitteln der TSM die Milch-Vertragsdaten sowie monatlich die Milch-Produktionsdaten und die Milch-Verwertungsdaten.

Das Gesuch um Zulagen ist mit der Datenlieferung kombiniert. Die Daten bezüglich Milchmenge der einzelnen Produzenten nimmt die TSM in die Datenbank „DB-Milch“ auf. Die Statistik über die Verwertung der Milch in einzelne Produkte wird in der Datenbank „MBH“ gespeichert.

In der Monatsdeklaration der Verwerter an die TSM sind Plausibilitätstests eingebaut (Summenkontrollen). Bei unlogischen Eingaben bezüglich Lager oder deklarierten Mengen kann das Formular nicht abgeschlossen werden. Rund 50 Prozent der Meldungen an die TSM erfolgen elektronisch.

Treuhandstelle Milch, TSM Treuhand GmbH (TSM)

Die TSM bearbeitet die Stammdaten von Milchverwertern und Milchproduzenten. Sie bearbeitet die Milch-Kaufvertragsdaten, die Milch-Produktionsdaten und die Milch-Verwertungsdaten. Sie erstellt eine detaillierte Abrechnung je Gesuchsperiode über die auszahlenden Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Die Vollzugsaufgaben sind in einem Pflichtenheft als integrierter Bestandteil der Leistungsvereinbarung (LV) geregelt.

Neue Verwerter werden durch die TSM dem FBTT gemeldet. Das BLW weist jedem Verwerter eine Kreditorennummer zu. Diese wird auf dem Stammdatenformular erfasst und an TSM zurückgesandt. Monatlich werden die Stammdaten mit den Daten des zentralen Betriebsregisters des BLW abgeglichen und bereinigt. Sofern die Daten der TSM aktueller sind, ist ein Differenzbereinigungsverfahren vorgesehen.

Milchmengen: Die gemeldeten Daten werden plausibilisiert. Es muss ein Vertrag vorhanden sein und jeder Produzent muss zwingend über eine AGIS-Nummer (Agrarinformationssystem-Nummer) verfügen.

Die Abrechnungen über die auszahlenden Zulagen werden an den FBTT zur Kontrolle und Auszahlung weitergeleitet.

Fachbereich Tierische Produkte und Tierzucht (FBTT)

Im Bereich des Milchmarktes entschied der FBTT unter anderem über Mehrmengengesuche. Er berechnet den Ansatz der Zulagen bzw. den Finanzbedarf für die Zahlungen innerhalb einer Budgetperiode. Er plausibilisiert die Zahlungsaufträge und leitet sie zur Begleichung an den Finanzdienst weiter. Bei den Zahlungen wird primär die Berücksichtigung von Verwaltungsmassnahmen überwacht, welche gestützt auf Berichte der Inspektionsstelle BLW (IS BLW) durchgesetzt werden müssen. Kleinere Korrekturen und Verrechnungen erfolgen durch die TSM. Weil Korrekturen Einfluss auf die Statistiken haben und somit die Plausibilitätskontrollen beeinflussen können, werden grössere Korrekturen direkt durch Verrechnung mit der Kreditorenschuld in der Buchhaltung des BLW vorgenommen.

Grosse Veränderungen zu Vorperioden oder unklare Verhältnisse zwischen der produzierten Fett- und Eiweissmenge und den deklarierten Produkten führen zu Kontrollaufträgen an die IS BLW. Bei der Ersterfassung in den Stammdaten wird kontrolliert, ob der angemeldete Milchverwerter existiert.

Der FBTT hat bei 109 Lieferverhältnissen zwischen Produzenten und Verwertern die Verträge gemäss Art. 36b LwG auf ihre Konformität mit Gesetz und Verordnung geprüft. Eine Detailanalyse zu den Ergebnissen steht noch aus. Gestützt darauf sollen Prüfvorgaben für die IS BLW ausgearbeitet werden. Fest steht bereits, dass in rund 15 Prozent der geprüften Fälle keine schriftlichen Verträge vorgelegt werden konnten und die restlichen Verträge sehr heterogen abgefasst wurden. Sie entsprechen nicht alle vollumfänglich den Vorgaben.

Die Übergangsphase zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung ist abgeschlossen. Die Unterlagen der Aufbauorganisation und die Stellenbeschriebe sind teilweise noch nicht den neuen Gegebenheiten angepasst.

Inspektionsstelle BLW (IS BLW)

Die Inspektionsstelle BLW kontrolliert vor Ort bei den Verwertern und berichtet an den FBTT. Rund 75 Prozent ihrer Zeit verwendet sie für Prüfungen im Milchbereich. Sie ist dem Leiter des Finanzinspektorats (FISP) unterstellt.

Die IS BLW führt sowohl Prüfungen gemäss eigenem „Standard“-Programm durch als auch Einzelprüfungen im Auftrag des FBTT. Die IS BLW ist für den Kontrollprozess im Bereich Milch akkreditiert. Die Inspektionsziele, das risikoorientierte Auswahlverfahren, die Durchführung, der Prüfumfang der Inspektionen und die Berichterstattung sind ausführlich im „Grundlagenpapier Bereich Milch“ und den Akkreditierungsunterlagen dokumentiert. Jeder Betrieb wird spätestens nach drei Jahren, grosse Betriebe werden jährlich kontrolliert. Ausnahmen bilden die Direktvermarkter / Hofkäseereien und die Sömmerungsbetriebe. Hier werden nur kleinere Stichproben vorgenommen, Alpbetriebe nur im Rahmen von Einzelaufträgen. Die Kontrollen bei Alpbetrieben können erst im Nachhinein stattfinden, weil die Abrechnung erst nach Alpbzug erstellt wird. Am Total der vermarkteten Milch hat die Alpmilch einen Anteil von 1,7 Prozent und die direkt

vermarktete Milch 0,4 Prozent. Bei der Käseproduktion liegt der Anteil Alpmilch etwas höher, bei rund 3 Prozent.

Die IS BLW sieht das grösste Risikopotenzial beim Milchhandel, weil die Milchlieferungen die Verwerter in zunehmendem Mass über mehrere Zwischenhändler oder Sammelstellen erreichen. Prüfberichte mit Beanstandungen werden dem FBTT zur Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen weiter geleitet.

Finanzinspektorat (FISP)

Der FISP-Leiter ist in seiner Rolle als Leiter FISP dem Direktor BLW unterstellt, als Vorgesetzter der IS hingegen dem Direktionsbereich Ressourcen und interne Dienste.

Das FISP hat im Jahr 2002 die Abläufe der Milchpreisstützungsmassnahmen geprüft und hat generell einen guten Eindruck gewonnen. Bezüglich Qualitätssicherung der TSM wurden Vorbehalte angebracht und empfohlen, die Dokumentation einer zweckmässigen Qualitätssicherung weiter zu entwickeln. Für das Jahr 2011 ist eine weitere Prüfung der Finanzflüsse bei der TSM vorgesehen. Im Milchbereich wurden in den letzten Jahren nebst der Tätigkeit der IS BLW keine ergänzenden Prüfungen durchgeführt.

Schnittstellen innerhalb des BLW und mit anderen Bundesämtern

Die Schnittstellen werden durch den FBTT als unproblematisch wahrgenommen. Die EFK hat bereits in ihrem Bericht, Abschlussprüfung Staatsrechnung 2008, bezüglich Schnittstelle zum Finanzdienst festgestellt, dass die Zusammenarbeit gut und die Vorgehensweise aufeinander abgestimmt ist. Dies kann auch hinsichtlich IS BLW und TSM bestätigt werden.

Die Zusammenarbeit mit dem Zoll erfolgt über den „BLW FB Internationale Handelspolitik“. Bei den Beiträgen gemäss „Schoggigesetz“ handelt es sich um Rohstoffpreisausgleichsrückerstattungen, die mehrheitlich den Rohstoff Milch und somit indirekt die Produzenten betreffen. Auch bei Nachtragskrediten in diesem Umfeld wird immer wieder das BLW miteinbezogen. Die Beiträge sind voraussichtlich bis ins Jahr 2013 befristet (WTO). Sollten diese Zahlungen noch längerfristig ausbezahlt werden müssen, wäre zu prüfen, ob dem BLW eine Aufsichtsmöglichkeit eingeräumt werden müsste oder ob dieser Bereich ganz dem BLW unterstellt werden sollte.

Das BAG überwacht die Kennzeichnungsvorschriften der Milchprodukte bei den Verwertern. Die Ausführung dieser Tätigkeit wurde durch das BAG an die Kantone (Kantonschemiker) delegiert. Sowohl die überdepartementale Zusammenarbeit, wie auch die direkten Kontakte mit den ausführenden Kantonschemikern, stellen eine echte Herausforderung dar.

Die Zusammenarbeit mit dem BVET gibt gemäss FBTT zu keinen Bemerkungen Anlass.

4.2 Die Kontrollen im Milchbereich sind dicht und umfassend

Der Milchmarkt ist aus historischen Gründen einer der am besten überwachten Bereiche der Landwirtschaft. Die direkte finanzielle Belastung der Bundesrechnung hat durch die Liberalisierung stark abgenommen, beträgt aber bei den Zulagen gemäss Budget 2010 immer noch rund 270 Mio. Franken.

Übersicht über die wesentlichen Prüfungen im Milchmarkt:

Prüfung durch / Prüfung von	TSM	FBTT	IS BLW	FISP	Kanton Gemeinde Akkreditierte	BAG / BVET	Swiss Inspection
Produzenten			Horizontale Kontrollen Milchfluss- analysen		Prüfungen im Direkt- zahlungs- bereich	Betriebs- kontrollen	
Verwerter	Plausibilisie- rung der gemeldeten Daten	Milchfluss- analysen Aufträge an IS BLW	Prüfungen vor Ort von Einlieferung bis Endpro- dukt			BAG: Kan- tonschemi- ker, Sorten- kontrolle	
TSM		Plausibilisie- rung Zah- lungs- gesuche. Überwa- chung LV		Prüfung der Prozesse und Zah- lungsflüsse			
FBTT				Prüfung der Prozesse und Zah- lungsflüsse			
Inspektionsstelle							Akkredi- tierung Kontroll- prozess

Prüfungsabdeckung

Die Prüfungen der akkreditierten IS BLW ermöglichen innerhalb von drei Jahren eine fast flächen-
deckende Kontrolle. Durch ihre Prüfung, ausgehend von den Gesuchen der Verwerter bis ins
Käselager bieten sie unabhängig von Tätigkeiten der FBTT und TSM eine ausreichende Sicherheit
für die korrekte Abwicklung des gesamten Prozesses. Das Vorgehen und die Auswahl der Prüfob-
jekte erfolgt risikoorientiert.

Der FBTT bearbeitet die IS BLW-Berichte mit Beanstandungen und führt das Verfahren für Verwal-
tungsmassnahmen gemäss unseren Stichproben korrekt durch. Der Arbeitsstand und die Mass-
nahmen sind im Fabasoft gut und nachvollziehbar dokumentiert.

Die im Jahr 2002 durch das FISP geprüften Abläufe waren eine gute Ergänzung zur Tätigkeit der
Inspektionsstelle. Die EFK unterstützt die Absicht des FISP, im Jahr 2011 eine weitere Prüfung bei
TSM durchzuführen. Dabei müsste ein Schwergewicht bei den Informatikapplikationen der TSM
liegen mit Augenmerk auf die Übernahme von Daten und das Differenzbereinigerungsverfahren.

Anpassung der Ressourcen

Soweit beurteilbar wurden die personellen Ressourcen den veränderten Anforderungen angepasst. Das BLW ist sich bewusst, dass der Anpassungsprozess – im Hinblick auf die weiteren anstehenden Veränderungen im Milchbereich, wie beispielsweise dem Wegfall weiterer Zulagen – noch nicht abgeschlossen ist.

Doppelunterstellung FISP-Leiter

Die EFK hat keine Hinweise darauf, dass durch die Doppelunterstellung für den FISP-Leiter Nachteile entstanden wären oder Einfluss auf die Tätigkeit des FISP genommen wurde.²

Gesetz und Verordnung

Auch die EFK ortet die grössten Risiken bei den zunehmenden Kaskadenverkäufen des Rohstoffes Milch. Sie beurteilt das Risiko einer zu hohen Gesamtentschädigung an Zulagen als nicht sehr hoch, weil durch die von der IS BLW und dem FBTT durchgeführten „horizontalen Kontrollen“ und Milchflussanalysen adäquate Prüfungen durchgeführt werden.

Die Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage werden gemäss LwG an die Produzentenausgerichtet. Auch Art. 1 der MSV bestätigt nochmals die Ausrichtung an die Produzenten.

Art. 6 MSV kann aber indirekt entnommen werden, dass die Zulagen entgegen dem Gesetzestext den Verwertern auszuzahlen sind. Diese sind verpflichtet, die Zulagen innert Monatsfrist den Produzenten weiterzugeben, dies in der Abrechnung separat auszuweisen und buchhalterisch transparent darzustellen.

Prüfungen der FBTT und der IS BLW zeigen nun aber, dass die Überwälzung sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Gemäss Auskünften des BLW wird diese zu etwa gleichen Teilen im Vertrag geregelt oder in der Abrechnung offen aufgeführt. Zudem verfügen etliche der Produzenten offenbar nicht über eine schriftliche Dokumentation bezüglich Weitergabe der Zulagen, die festgesetzten Preise und Mengen.

Die EFK kann die Zahlung an den Verwerter nachvollziehen. Tatsächlich scheint dies die einzige praktikable Möglichkeit zu sein, um die Zulagen mit vernünftigem Aufwand auszurichten. In Anbetracht der zunehmenden Kaskadenverkäufe steigt aber das Risiko, dass Auszahlungen an die Milchverwerter zu keiner rechtsgültigen Entlastung des Bundes führen. Dies schon allein aus dem Umstand, dass ein Zwischenhändler oder der Verwerter zahlungsunfähig werden könnte oder der effektive Produzent bei der Gattungsware Milch nicht mehr mit Bestimmtheit bezeichnet werden kann. Erschwerend kommt hinzu, dass die formal richtige Umsetzung der Weitergabe der Zulagen bisher nicht flächendeckend durchgesetzt werden konnte.

² Die Qualität und Wirksamkeit des FISP BLW wurde durch die EFK im Jahr 2007 im Rahmen einer Querschnittsprüfung beurteilt – PA Nr. 7264.

Empfehlung 4.2.1 (Priorität: 1)

Die Gesetzesbestimmung bezüglich der Weitergabe der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage erweist sich in der Umsetzung als praxisfremd. Für das BLW besteht das Risiko, dass die Zulagen nicht gesetzeskonform die Produzenten erreichen und der Bund nicht rechtsverbindlich entlastet ist.

Es ist juristisch abzuklären,

ob in Folge der Zahlungen an Verwerter Erfüllungsrisiken bestehen und falls ja,

ob diese durch Anpassung von Gesetz und Verordnung wegbedungen werden können oder

ob von den Produzenten eine Verzichtserklärung eingeholt werden müsste.

5 Sondermassnahmen infolge Preisdruck und hohen Lagerbeständen

5.1 Die Entnahmen aus dem Butterimportfonds sind belegt, rechtmässig und wurden angemessen überwacht

Die bis im Jahr 2007 erzielten hohen Erträge auf der Differenz Einstandspreis Importbutter zu Grosshandelspreis Inlandbutter von gesamthaft rund 201 Mio. Franken sind nicht Eigentum des Bundes. Deshalb wurden die Mittel ausserhalb der Bundesrechnung dem Butterimportfonds (BIF) zugeführt und durch die Branchenorganisation BO Butter GmbH verwaltet. Der BIF stand trotzdem unter der Aufsicht und Verfügungsgewalt des BLW. Zu Beginn des Jahres 2009 standen noch 20 Mio. Franken zu Verfügung.

Die Mittel des BIF wurden vollumfänglich für Massnahmen der Milchpreisstützung eingesetzt (Preisausgleichsmassnahmen, Lagerabwertungen, Absatzförderungsmassnahmen).

Im Zusammenhang mit den Sondermassnahmen 2009 zur Entlastung des Milchmarktes wurden insgesamt 14 Mio. Franken aus dem Fonds an das BLW überwiesen.

Davon wurden 9,0 Mio. Franken für die Weiterführung von Inlandbeihilfen für Butter und 5,0 Mio. Franken als Ausfuhrbeihilfen für Rahm verwendet.

Zudem hat das BLW 4,5 Mio. Franken für den Abbau der Butterlager zu Lasten des BIF freigegeben, nachdem die Branchenorganisation Milch ihrerseits die Finanzierung zum Abbau der Butterlager beschlossen hatte (befristete Abgaben der Produzenten und Verwerter).

Das BLW hat des Weiteren im Jahr 2010 beschlossen, den Restsaldo für weitere Lagerabwertungen zu verwenden, 1,5 Mio. Franken, und den BIF anschliessend aufzulösen. Der BIF wurde von der BO Butter per Ende Mai 2010 aufgelöst. Nach der Auflösung des Fonds und dem Wegfall der Importabschöpfungen stehen keine weiteren Finanzmittel mehr zur Marktstützung zur Verfügung.

Die durch die IS BLW im Bereich Butterbeihilfen durchgeführten Kontrollen bei 34 von 176 Gesuchstellern (19 Prozent) resp. für 94 Prozent des Gesamtabrechnungsbetrages führten neben einigen marginalen Beanstandungen zu zwei Rückforderungen gegenüber zwei Grossherstellern von über 1,4 Mio. Franken. Hauptgrund für die Rückforderungen waren Butterverkäufe zu Tiefst-

preisen an inländische Gesellschaften, welche die Butter anschliessend exportierten. Die zu Unrecht bezogenen Beiträge wurden dem BLW wieder zurückbezahlt.

Das BLW kontrollierte in der Vergangenheit jeweils sowohl die Abrechnungen über die Importerträge wie die Abrechnungen über die Mittelverwendung. Die Jahresrechnung des BIF wurde durch eine bundesexterne Revisionsstelle geprüft. Die Revisionsberichte für die Jahre 2008 und 2009 bestätigten die gesetzmässigen und reglementskonformen Jahresrechnungen. Die Kontrollaktivitäten und die Überwachung des BIF durch das BLW erscheinen angemessen und wirksam.

5.2 Die Vorfinanzierung von Butterverkäufen entspricht dem BRB. Die Verrechnung mit Zulagen führt zu einer Kreditausweitung

Das Darlehen über 8 Mio. Franken wurde gewährt, um die hohen gebundenen Mittel des Butterlagers von Cremo SA zu finanzieren. Der BRB vom 21. Oktober 2009 hält fest, dass die Zahlung zu Lasten des Kredites 2009 für Zulagen und Beihilfen erfolgt. Die Rückzahlung wird durch die Guthaben aus Zulagen 2010 für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage garantiert. Das Darlehen muss bis Ende 2010 abgelöst sein. Ein allfälliger Restsaldo muss durch eine Zahlung ausgeglichen werden.

Das BLW hat das Darlehen beschlusskonform im Jahr 2009 zu Lasten der Inlandbeihilfen, Konto 3632003300, belastet und ausbezahlt. Im Jahr 2010 wurde die Verrechnung mit den Zulagen auf dem Konto Zulagen für verkäste Milch, 3632003100 vollzogen. Die Guthaben aus Zulagen für Fütterung ohne Silage werden ebenfalls auf dem Konto 3632003100 kompensiert.

Die Auszahlung des Darlehens erfolgte vertraglich korrekt und in Übereinstimmung mit dem BRB. Es wäre allerdings richtig gewesen, im BRB die Aktivierung des Darlehens vorzusehen. Die Umsetzung des BRB führte zu einer Budgetausschöpfung in einer Aufwandposition, für die 2009 ein Nachtragskredit im Umfang von 14 Mio. Franken geltend gemacht wurde. Die bis dato auf der Aufwandposition im Jahre 2010 verrechneten Rückzahlungen führen nun faktisch zu einer Kreditübertragung. Damit wird der Aufwandkredit 2010 um bis zu 8 Mio. Franken erhöht. Die EFK geht nicht davon aus, dass dies Zweck des ursprünglichen Darlehensbeschlusses gewesen ist.

Empfehlung 5.2.1 (Priorität: 1)

Die Verrechnung der Zulagenansprüche 2010 der Cremo SA mit dem im Vorjahr gewährten Darlehen über 8 Mio. Franken führt indirekt zu einer Kreditübertragung und einer nicht bewilligten Erhöhung der entsprechenden Budgetposition.

Die Verrechnung mit dem Cremo-Darlehen muss auf einer Ertragsposition verbucht werden. Die Verrechnung innerhalb der Aufwandposition ist nicht statthaft. Die bereits erfassten Verrechnungen sind umzubuchen.

5.3 Die Aufstockung und Überwachung des Kredits für Preisausgleichsmassnahmen (Schoggigesetz) liegt in der Verantwortung der EZV

Die im Rahmen des zweiten Massnahmenpaketes zur Entlastung des Milchmarktes zusätzlich bewilligten Mittel (Nachtragskredit von 18 Mio. Franken) für den Preisausgleich des Wettbewerbsnachteils schweizerischer Exporteure (Rohstoffhandicap) wurden vollumfänglich beansprucht. Die Kompensation des Nachtragskredites auf den Krediten des BLW erfolgte gemäss den Vorgaben. Aufgrund der rechtlichen und organisatorischen Situation (für die Durchführung und die Kreditführung ist die OZD/EZV verantwortlich) nimmt das BLW bei den Ausfuhrbeiträgen keine direkten Aufsichtsaufgaben wahr. Es wirkt im Steuerungsausschuss und bei der Bestimmung der Referenzpreise für die Rohstoffe (als Grundlage für die Beitragsfestsetzung) mit. Die Prozesse und die gesetzlich vorgesehenen Kontrollmassnahmen (Gesuche, Betriebskontrollen) fallen in die Zuständigkeit der EZV.

Die im Jahr 2009 ausgerichteten Ausfuhrbeiträge beliefen sich gemäss Buchhaltung der EZV auf insgesamt rund 103 Mio. Franken. Davon betreffen gemäss Auskunft des BLW zwischen 80 und 90 Prozent Exporte von Produkten aus verarbeiteter Milch. Im Budget der EZV waren gesamthaft 93 Mio. Franken eingestellt. Die Abweichung von rund 10 Mio. Franken gegenüber dem Vorschlag ist auf die Ende 2009 vorgenommenen Rückbuchungen von Akontozahlungen an Nahrungsmittelhersteller für Ausfuhren des Monats Dezember (2008 und 2009) zurückzuführen. Die Verbuchung erfolgte im Einvernehmen mit der Eidg. Finanzverwaltung. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen an sich keine Akonto-Ausfuhrbeiträge vor. Anhand der von der EZV gelieferten Unterlagen kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Akontozahlungen periodengerecht verbucht worden sind.

6 Das Depotkonto der SK und von SDF wird ordnungsgemäss geführt und überwacht

Auflösung der Schweiz. Käseunion AG in Liquidation (SK)

Die im Bericht an den Bundesrat enthaltenen Zahlen und Erläuterungen über den Fortschritt bei der Liquidation der SK und über das Depotkonto des Bundes stimmen mit der Buchhaltung des BLW und denjenigen im Bericht der Revisionsstelle überein. Die Liquidations-Zwischenbilanz wies per Ende 2008 ein positives Ergebnis von rund 12,4 Mio. Franken aus, welches zur Hauptsache aus aufgelösten Rückstellungen und Erträgen abgeschriebener Forderungen zustande gekommen ist. Gemäss Bericht des EVD sind die meisten Rechtsfälle Ende 2008 abgeschlossen und verjährt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Liquidation im Jahr 2010 abgeschlossen und die Gesellschaft gelöscht werden kann.

Auflösung SwissDairyFood in Liquidation (SDF)

Von den ursprünglich nach dem Zusammenbruch der SDF zu 85 Prozent übernommenen Milchgeldzahlungen (1.8.-22.9.2002) von rund 63 Mio. Franken und weiteren Forderungen hat der Bund aus der Nachlassliquidation bisher rund 24,7 Mio. Franken (37,5 Prozent) zurückerhalten. Die Nachlassdividende wird durch den Liquidator auf gut 40 Prozent geschätzt. Gemäss Rechenschaftsbericht 2009 sollen im Jahr 2010 die restlichen Aktiv- und Passivpositionen bereinigt und gleichzeitig die Vorbereitungen für den Abschluss des Liquidationsverfahrens vorangetrieben werden. Aus heutiger Sicht sollte das Verfahren im Jahr 2011 abgeschlossen werden können.

Abrechnung Depotkonto

Die finanziellen Transaktionen mit der Auflösung der SK sowie der Liquidation der SDF wurden auf einem Bestandeskonto (Depotkonto) in der Staatsrechnung abgewickelt. Das EVD hat dem Bundesrat jährlich über die Kontenbewegungen Bericht zu erstatten.

Die Dossiers SK und SDF werden vom BLW ordnungsgemäss geführt und überwacht. Beide Nachlassliquidationen stehen kurz vor dem Abschluss. Gemäss Bericht an den Bundesrat kann davon ausgegangen werden, dass der auf dem Depotkonto verbleibende Saldo von rund 12,4 Mio. Franken für die Deckung sämtlicher noch offenen Forderungen und Kosten bei der Liquidation der SK und der SDF ausreichen wird.

Untenstehende Zusammenstellung zeigt den gegenwärtigen Stand und den Mittelfluss seit der Errichtung des Kontos. Die Verwaltung und Überwachung des Kontos erfolgt buchhalterisch korrekt und wird transparent dargestellt.

Mittelherkunft	Mio. Fr.	Mittelverwendung	Mio. Fr.
		*Kompensation Nachtragskredite	
Bundesbeitrag Auflösung SK (2000)	100,0	Milchlieferanten SDF (2002)	24,3
Teilzahlungen aus Nachlassdividenden Swiss Dairy Food (SDF)	24,7	Oekologische Direktzahlungen (2006)*	65,0
Überweisung ESTV (SDF)	1,7	Allgemeine Direktzahlungen (2007)*	16,6
Rückzahlung SK in Liq. (nicht benötigte Mittel, 2002)	2,0	Zulagen Milchwirtschaft (2009)*	14,0
Rückerstattungen aus Ausland (v.a. Italien/MWST)	5,5	Gewährleistung Liquidität SK in Liquidation (2000-2010)	1,7
			121,6
		Restsaldo	12,3
Total	133,9	Total	133,9

(Summarische Zusammenstellung gestützt auf Angaben des BLW)

Die Mittelverwendung erfolgte hauptsächlich gestützt auf Beschlüsse, welche mit Nachtragskrediten in Zusammenhang standen. Der ursprüngliche Zweck des Depotkontos wurde stark ausgedehnt.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 15. September 2010 mit Herrn Manfred Bötsch, Direktor BLW, Frau Andrea Leute, Leiterin Direktionsbereich Ressourcen und interne Dienste, und Herrn Niklaus Neuenschwander, Leiter FB Tierische Produkte und Tierzucht, statt. Die EFK war durch die Herren Eric-Serge Jeannet, Mandatsleiter, und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten. Die Besprechung ergab bei den wesentlichen Feststellungen Übereinstimmung. Sie sind unter Ziffer 1 zusammengefasst.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

sig. Hans-Rudolf Wagner
Fachbereichsleiter

sig. Peter Küpfer
Revisionsleiter

BEILAGEN

- 1 Staatsrechnung: BLW 708, A2310.0146, Zulagen Milchwirtschaft
- 2 Sondermassnahmen 2009 / 2010
- 3 Auszug aus der Prozesslandkarte des BLW
- 4 Stellungnahme des BLW vom 14. Oktober 2010

Beilage 1

Staatsrechnung: BLW 708, A2310.0146, Zulagen Milchwirtschaft

Beitrag	Finanzierung / Rechtsgrundlage	Betrag Franken
<ul style="list-style-type: none"> Schlusszahlung Inlandbeihilfen 2008 	Budget Staatsrechnung 2009	3'154'927
<ul style="list-style-type: none"> Ermächtigung des BR für die Vorfinanzierung von Butterverkäufen: Darlehen an Cremo SA für den Abbau des Butterlagers 	BRB 21.10.2009	8'000'000
<ul style="list-style-type: none"> Schlusszahlung Ausfuhrbeihilfen 2008 	Budget Staatsrechnung 2009	3'197'166
<ul style="list-style-type: none"> Zulage für verkäste Milch 	Finanzierung über ordentliches Budget und durch Nachtragskredit	247'759'007
<ul style="list-style-type: none"> Zulage für Fütterung ohne Silage 	Finanzierung über ordentliches Budget und durch Nachtragskredit	31'888'900
<ul style="list-style-type: none"> Nachtragskredit zur Beibehaltung der Zulagenhöhe für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage 	Nachtrag I Budget Staatsrechnung, Voranschlagskredit A 2310.0146 Zulagen Milchwirtschaft, 14'000'000 Franken. Die Finanzierung erfolgte durch Kompensation in Form einer Entnahme aus dem Depotkonto der Schweizerischen Käseunion AG in Liquidation.	
	Total	294'000'000

Beilage 2

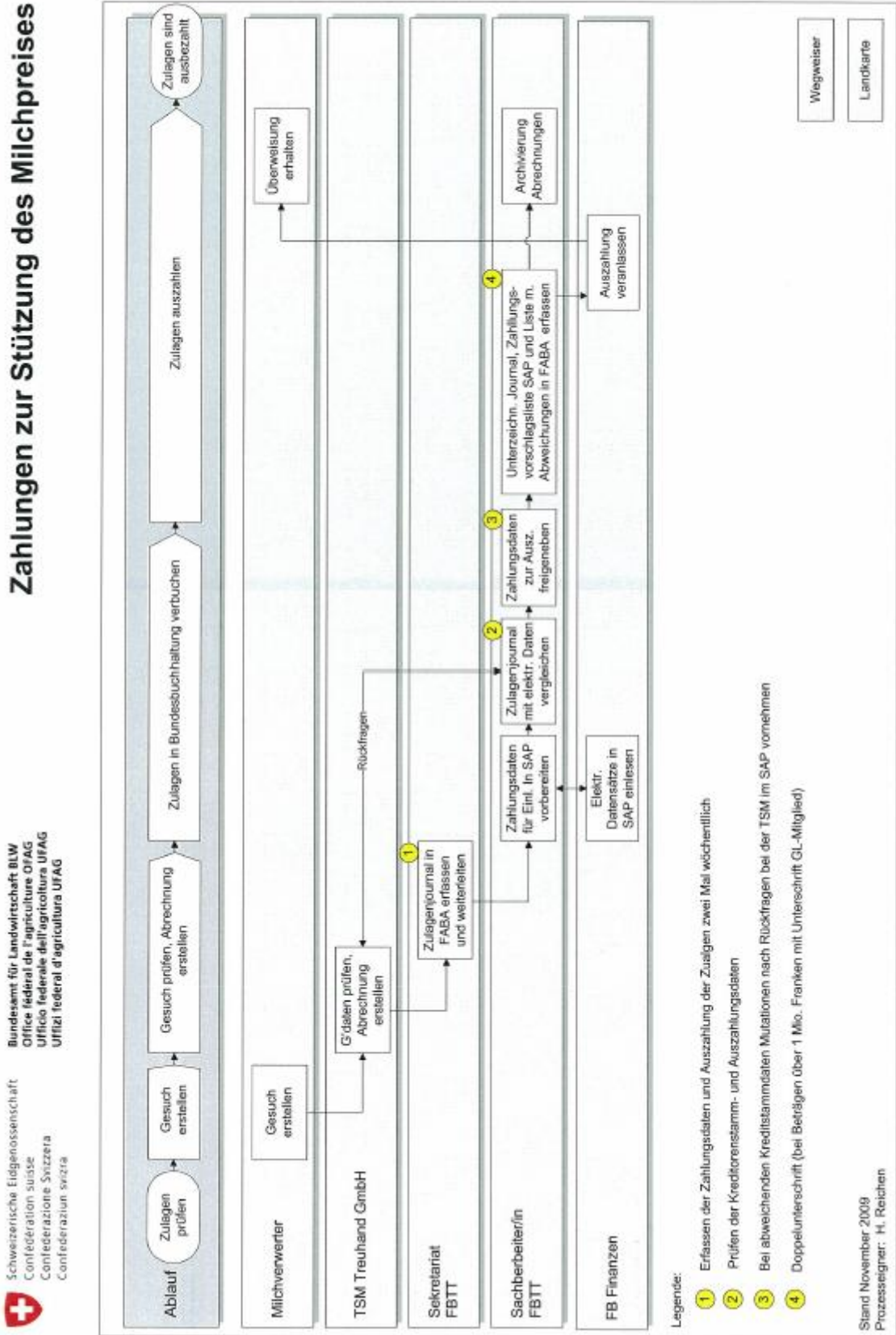
Sondermassnahmen 2009 / 2010

Beitrag	Finanzierung / Rechtsgrundlage	Betrag Franken
<ul style="list-style-type: none"> Freigabe aus dem Butterimportfonds, befristete Weiterführung der Inlandbeihilfen für Butter, befristete Weiterführung der Ausfuhrbeihilfen für Rahm, Entlastung der Butterlager - Wertverminderung Butterlager. 	Butterimportfonds:	
	Massnahmenpaket	9'000'000
	BRB vom 21.10.2009	5'000'000
	Beschluss BLW vom 26.03.2010	4'500'000
		1'500'000
	Total	20'000'000

Beitrag	Finanzierung / Rechtsgrundlage	Betrag Franken
<ul style="list-style-type: none"> Aufstockung des Kredits „Preisausgleichsmassnahmen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Schoggigesetz)“. 	Nachtrag II Budget Staatsrechnung, Voranschlagskredit A 2310.0211 bei der Eidg. Zollverwaltung Kompensation über Kredite des BLW A4200.0112 Betriebsbeihilfe A2310.0341 Umschulungsbeihilfen A2310.0148 Beihilfen Pflanzenbau A2310.0149 Allgemeine Direktzahlungen	18'000'000

Beitrag	Finanzierung / Rechtsgrundlage	Betrag Franken
<ul style="list-style-type: none"> Allgemeinverbindlicherklärung Selbsthilfebeiträge der Milchproduzenten 	Änderung VBPO vom 25.02.2009, Inkrafttreten 15.03.2009	0

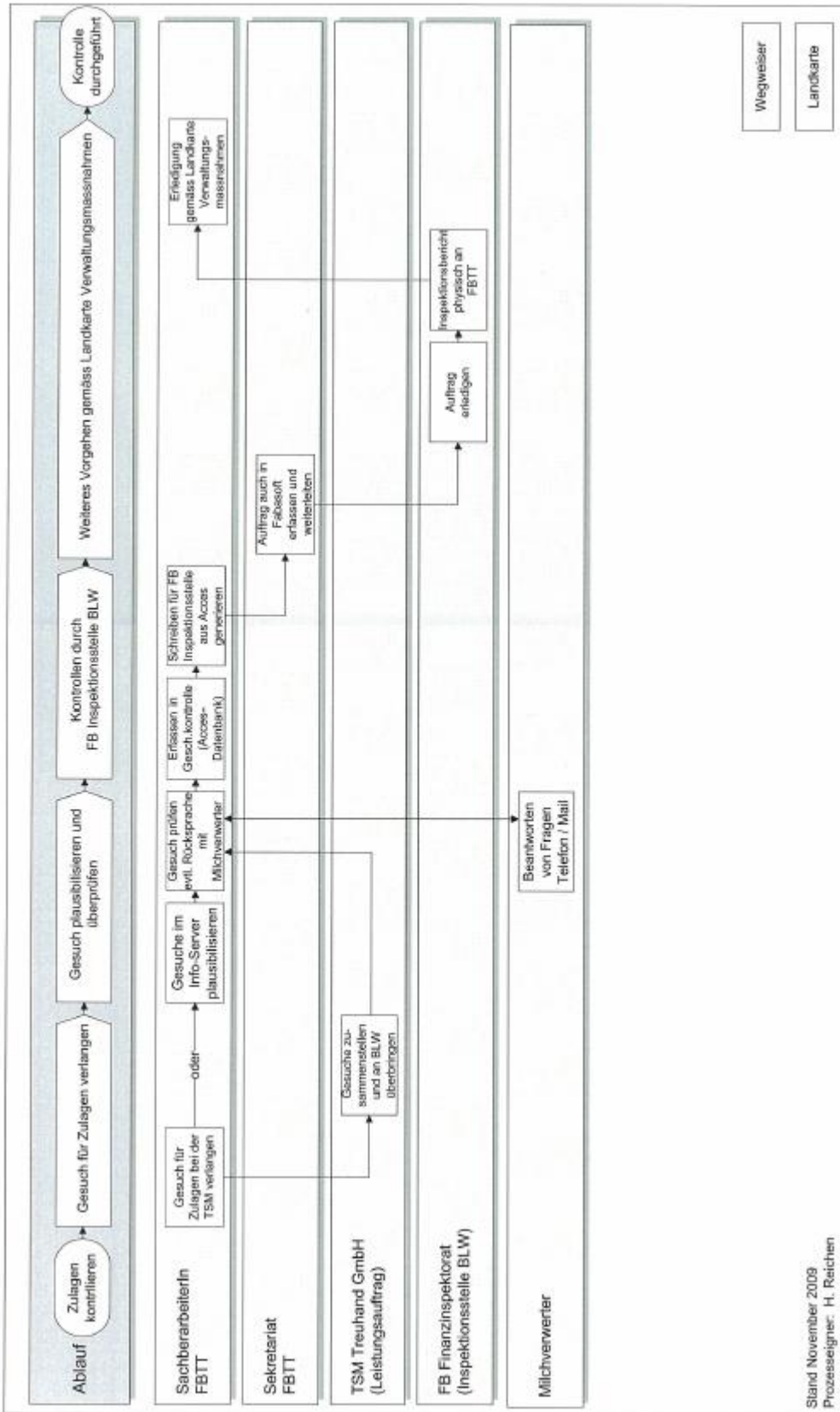
Beilage 3



Zulagen mit Stichproben kontrollieren

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
 Office fédéral de l'agriculture OFAG
 Ufficio federale dell'agricoltura UFAG
 Ufficio federal d'agricoltura UFAG

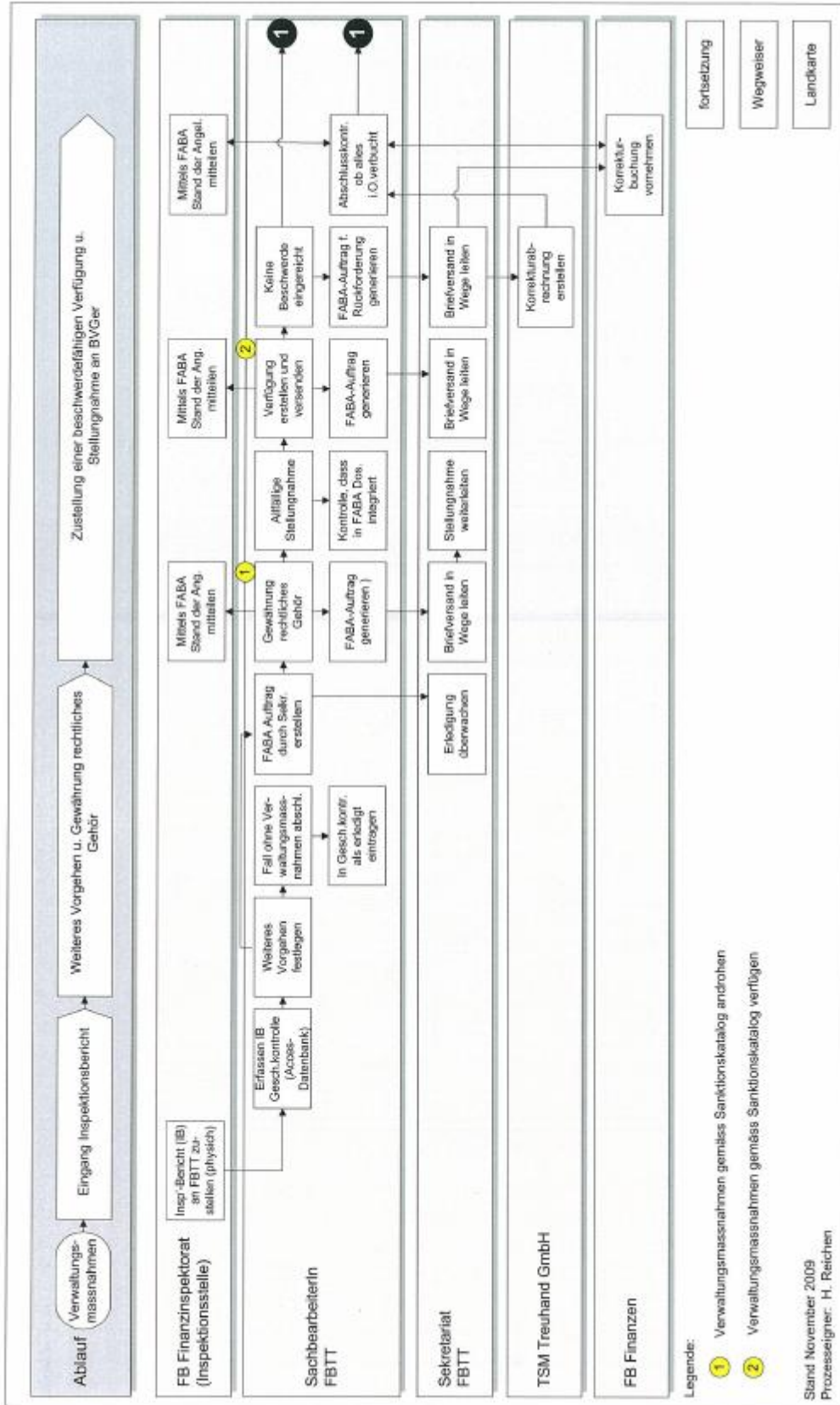
Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederaziun Svizra



Wegweiser
 Landkarte

Stand November 2009
 Prozesseigner: H. Reichen

Verwaltungsmassnahmen bei Zulagen zur Stützung des Milchpreises



Beilage 4



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Direktion

CH-3003 Bern, BLW, nen

Eidg. Finanzkontrolle
Herr Eric-Serge Jeannet
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

EFK 1.10284.708.00253.04
18. OKT. 2010 <i>Lh</i>
<i>jeer</i>

Referenz/Aktenzeichen: 2010-10-01/37
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: nen
Sachbearbeiter/in: Niklaus Neuenschwander
Bern, 14. Oktober 2010

Bericht über die Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft

Sehr geehrter Herr Jeannet

Für den uns mit Schreiben vom 17. September 2010 zugestellten Bericht über die Aufsicht im Bereich Milchwirtschaft danken wir Ihnen. Sie erhalten in der Beilage die unterzeichnete Empfehlungsübersicht, welche wir Ihnen wunschgemäss auch per E-Mail zukommen lassen.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Manfred Bötsch
Direktor

Beilage: Unterzeichnete Empfehlungsübersicht

Kopie an: GS-EVD, Bundeshaus Ost, 3003 Bern
- Herrn Ulrich Hubacher, Stellvertretender Generalsekretär, Ressourcen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Niklaus Neuenschwander
Mattenhofstrasse 5, CH-3003 Bern
Tel. +41 31 322 25 29, Fax +41 31 322 26 34
niklaus.neuenschwander@blw.admin.ch
www.blw.admin.ch

10284.002	1	5.2.1	<p>Die Verrechnung der Zulagenansprüche 2010 der Cremo SA mit dem im Vorjahr gewährten Darlehen über 8 Mio. Franken führt indirekt zu einer Kreditübertragung und einer nicht bewilligten Erhöhung der entsprechenden Budgetposition. Die Verrechnung mit dem Cremo-Darlehen muss auf einer Ertragsposition verbucht werden. Die Verrechnung innerhalb der Aufwandposition ist nicht statthaft. Die bereits erfassten Verrechnungen sind umzubuchen.</p>	<p>Bereits im Jahre 2007 stand fest, dass die Mittel für die Zulage für verkäste Milch (ZVM) ab V-B 2009 nicht ausreichen werden. Die im Butterimportfonds verbliebenen Mittel von rund 20 Mio. Franken wurden deshalb für die Zusatzfinanzierung der ZVM reserviert. Im Jahre 2009 mussten diese BIF-Mittel jedoch für die Sanierung des Buttermarktes eingesetzt werden. Der Kredit A.2310.0146 "Zulagen Milchwirtschaft" konnte mit 14 Mio. Franken erhöht werden (NKI/2009). Weil die Käseherstellung 2009 unter den Erwartungen blieb, zeichnete sich bereits im Sommer ab, dass der Nachtragskredit nicht vollumfänglich benutzt wird. Da Ende 2009 ein zweites Massnahmenpaket zugunsten des Milchfetmarktes notwendig war, wurde zulasten des Kredites A2310.0146 "Zulagen Milchwirtschaft" der Butterbranche, vertreten durch die Firma Cremo SA, ein Darlehen in der Höhe von 8 Mio. Franken gewährt. Amortisiert wird das Darlehen im Laufe des Jahres 2010 mit fälligen Zulagen. Bei der Konsultation der zuständigen Stellen, wurde diese Vorgehensweise thematisiert (BRB vom 21. Oktober 2009). Musste die Rückzahlung des Darlehens über eine Einnahmenrubrik abge.....keit werden, würden der Milchwirtschaft dringend benötigte finanzielle Mittel im Jahre 2010 entzogen. Überdies ginge mit einem derartigen Vorgehen die Glaubwürdigkeit des BLW und des Bundesrates gegenüber den Vertretern der Milchwirtschaft vollumfänglich verloren. Wir stellen sicher, dass gleichgelagerte Fälle in Zukunft im Sinne der Empfehlung der EFK behandelt werden.</p>	<p>Wird inskünftig bei gleichgelagerten Fällen im Sinne der Empfehlung der EFK umgesetzt.</p>	Direktor BLW
-----------	---	-------	--	---	---	--------------

P: Priorität

Empfehlung 10284.001 - 10284.002

14.10.10

Datum und Visum des Direktors

