

## 10 Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, MSV), SR 916.350.2

### 10.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Juni 2000 entrichtet der Bund eine Zulage für verkäste Milch nach Artikel 38 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG) an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen aus. Zusätzlich wird mit der Zulage für Milch aus einer Produktion ohne Silagefütterung nach Artikel 39 LwG die Produktion von aus Rohmilch hergestellten Käsespezialitäten unterstützt. Die beiden Zulagen werden seit ihrer Einführung an die Milchverwerter und Milchverwerterinnen ausbezahlt. Diese sind nach Artikel 6 der Milchpreisstützungsverordnung vom 25. Juni 2008 (MSV)<sup>1</sup> verpflichtet, die Zulagen innert Monatsfrist den Milchproduzenten und Milchproduzentinnen weiterzugeben, von denen sie die zu Käse verarbeitete Milch gekauft haben.

Vor rund 10 Jahren ist ein Milchverwerter während mehreren Monaten seiner Pflicht, die Zulagen innert Monatsfrist an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen weiterzugeben, nicht nachgekommen. Einige Milchproduzenten und Milchproduzentinnen haben den Fall bis vor das Bundesgericht gezogen. Das Bundesgericht hat im Urteil vom 4. Dezember 2018 festgestellt, dass die Beschwerdeführer (die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen) für den betroffenen Zeitraum gegenüber dem BLW einen Erfüllungsanspruch auf Ausrichtung der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage haben, obwohl die Zulagen bereits an den Milchverwerter ausgerichtet wurden. Das BLW hat aufgrund des Bundesgerichtsurteil den Milchproduzenten und Milchproduzentinnen nachträglich die Zulagen in der Höhe von Fr. 850 000.– ausgerichtet und diese damit zweimal ausbezahlt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hielt in ihrem Bericht vom September 2010 ebenfalls fest, dass für das BLW das Risiko bestehe, dass der Bund nicht rechtsverbindlich entlastet würde, falls die Zulagen die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen nicht gesetzeskonform erreichen würden.

Der Bundesrat hat aus diesem Grund in der Botschaft zur AP22+ festgehalten, dass die Auszahlung der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage heute aus organisatorischen Gründen über die Milchverwerter und Milchverwerterinnen erfolgt. Mit dem technologischen Fortschritt könnte eine andere Art der Auszahlung möglich werden. Er hat deshalb vorgeschlagen, die Artikel 38 und 39 LwG mit einem Absatz 1<sup>bis</sup> zu ergänzen, der es ihm ermöglicht, über die Auszahlungsform zu entscheiden. Für den Zeitraum, in dem die Zulagen weiterhin über die Milchverwerter und Milchverwerterinnen ausbezahlt werden, stellt der Bund sicher, dass diese die Zulagen an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen weiterleiten. Die befreiende Wirkung von Absatz 1<sup>bis</sup> für den Bund soll nur in den Fällen eines Konkurses eines Milchverwerterers oder einer Milchverwerterin oder eines behördlich oder gerichtlich festgestellten Missbrauchs (z. B. Veruntreuung) eintreten. Das Risiko, dass der Bund nicht an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen weitergeleitete Zulagen doppelt bezahlen muss, sollte dadurch stark reduziert werden. Das Parlament hat die AP22+ in der Sommersession 2023 zu Ende beraten und die Änderungen von Artikel 38 und 39 LwG werden voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Um die Transparenz bei der Milchpreisbildung zu verbessern und zwecks Minderung des oben beschriebenen Erfüllungsrisikos bei der Zulagenausrichtung hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) bereits in den Vernehmlassungen zu den landwirtschaftlichen Verordnungspaketen 2020 und 2022 vorgeschlagen, die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage direkt an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen auszubezahlen. Mit seinem Beschluss vom 2. November 2022 zum Verordnungspaket 2022 hat der Bundesrat das WBF beauftragt, ihm bis Ende 2023 «eine Änderung der Milchpreisstützungsverordnung betreffend die Direktauszahlung der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage an die Milchproduzenten und -produzentinnen zu unterbreiten». In der Vernehmlassung zum Verordnungspaket 2023 wurde die vom WBF vorgeschlagene Direktauszahlung der Zulage für verkäste Milch und der Zulage für Fütterung ohne Silage von der gesamten Branche und auch von der Mehr-

---

<sup>1</sup> SR 916.350.2

heit der Kantone abgelehnt. Die Branche befürchtet, dass die Direktauszahlung administrativ kompliziert wäre und beispielsweise zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Zulagen führen würde. Zudem könne es mit dem Systemwechsel zu einem Preisdruck kommen.

Aufgrund dieser breiten Ablehnung hat das WBF die Direktauszahlung aus dem Verordnungspaket 2023 gestrichen. Einzig die Meldung der zulagenberechtigten Milchmenge pro Milchproduzent oder Milchproduzentin wurde weiterverfolgt.

## 10.2 Wichtigste Änderungen im Überblick

Per 1. Januar 2025 muss die von den Milchverwertern und Milchverwerterinnen auf der Milchgeldabrechnung ausgewiesene Verwertung der gelieferten Milch (zulagenberechtigte Milchmenge pro Milchproduzent oder Milchproduzentin) der Administrationsstelle gemeldet werden.

Daneben enthält die vorliegende Verordnungsänderung redaktionelle Anpassungen und Konkretisierungen: Bestimmungen aus Artikel 38 und 39 LwG zur Höhe der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage werden nicht mehr in der Verordnung wiederholt. Gleichzeitig wird konkretisiert, dass die Zulage für Verkehrsmilch nur für Verkehrsmilch nach Artikel 1b der MSV ausbezahlt wird, welche den Bestimmungen in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung<sup>2</sup>, der Verordnung über die Primärproduktion<sup>3</sup> und der Milchprüfungsverordnung<sup>4</sup> entspricht. Zusätzlich wird festgehalten, dass die Milchverwerter und Milchverwerterinnen die Milchproduktionsdaten pro Milchproduzent oder pro Milchproduzentin nach den Vorgaben der Administrationsstelle melden müssen.

## 10.3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

### *Art. 1c Abs. 1 und Abs. 2 Einleitungssatz*

Die Formulierung von Artikel 1c zur Zulage für verkäste Milch soll klarer auf die Bestimmungen der gesetzlichen Grundlage in Artikel 38 LwG ausgerichtet werden. Es sollen vor allem keine Wiederholungen mehr enthalten sein, weshalb der Betrag der Zulage nicht aufgeführt werden muss. Absatz 1 kann deshalb aufgehoben werden und in Absatz 2 integriert werden.

### *Art. 2 Abs. 1*

Die Formulierung von Artikel 2 Absatz 1 zur Zulage für Fütterung ohne Silage soll klarer auf die Bestimmungen der gesetzlichen Grundlage in Artikel 39 LwG ausgerichtet werden. Es sollen vor allem keine Wiederholungen mehr enthalten sein, weshalb der Betrag der Zulage nicht aufgeführt werden muss. Gleichzeitig machen redaktionelle Anpassungen die Bestimmungen einfacher verständlich.

### *Art. 2a Abs. 1*

Im Gegensatz zu den Zulagen für verkäste Milch (Art. 1c) und für Fütterung ohne Silage (Art. 2) wird die Zulage für Verkehrsmilch nur für Milch von Kühen ausgerichtet. Zulageberechtigt ist die Verkehrsmilch nach Artikel 1b der MSV, wenn sie die Anforderungen erfüllt, die das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gestützt auf die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, die Verordnung über die Primärproduktion und die Milchprüfungsverordnung erlässt. Somit wird für Milch, welche diese Anforderungen nicht erfüllt, namentlich hemmstoffhaltige Milch, keine Zulage für Verkehrsmilch ausgerichtet. Dabei handelt es sich nicht um eine materielle Änderung, sondern lediglich um eine Konkretisierung, da auch mit dem aktuellen Wortlaut von Absatz 1 keine Zulagen für nicht verkehrsfähige Milch ausbezahlt werden können.

---

<sup>2</sup> SR 817.02

<sup>3</sup> SR 916.020

<sup>4</sup> SR 916.351.0

*Art. 8 Abs. 1 und 2*

Abs. 1: Die Zulage für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage wird gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 des LwG auch für Schaf- und Ziegenmilch ausbezahlt. Entsprechend gelten auch die gleichen Dokumentations- und Meldepflichten wie für Kuhmilch. Dies geht nun auch explizit aus der Bestimmung hervor. Diese Konkretisierung führt in der Praxis zu keiner Änderung.

Abs. 2: Die Milchverwerter und Milchverwerterinnen müssen die Milchmengen pro Milchproduzent oder Milchproduzentin nach den Vorgaben der Administrationsstelle rapportieren. Mit Vorgaben sind unter anderem die digitalen und teilweise analogen Meldewege, die dabei verwendeten Formulare sowie Produktkategorisierungen (Produkt Codes) der Administrationsstelle zu verstehen. Die Rapportierung nach den Vorgaben der Administrationsstelle ist keine inhaltliche Änderung, da die Meldung bereits bisher in dieser Form erfolgte. Diese Praxis wird in Absatz 2 lediglich konkretisiert.

*Art. 9 Abs. 1 Einleitungssatz, 3 und 3<sup>bis</sup>*

Abs. 1: Die Zulage für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage wird gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 des LwG auch für Schaf- und Ziegenmilch ausbezahlt. Entsprechend gelten auch die gleichen Dokumentations- und Meldepflichten wie für Rohstoffe aus Kuhmilch. Dies geht nun auch explizit aus der Bestimmung hervor. Diese Konkretisierung führt in der Praxis zu keiner Änderung.

Abs. 3: Die geltenden Bestimmungen in Absatz 3 werden in den Buchstaben a übernommen. Neu müssen die Milchverwerter und Milchverwerterinnen, welche die Milch direkt von den Milchproduzenten und Milchproduzentinnen kaufen, bei der Meldung der Milchproduktionsmengen je Milchproduzent oder Milchproduzentin (MPD1-Formular) zusätzlich die nach den Artikeln 1c und 2 zulagenberechtigte Milchmenge rapportieren (neuer Buchstabe b). Diese zusätzliche Meldung bietet folgende Vorteile:

- Jährlich werden total mehr als 380 Millionen Franken an Zulagen an die Milchwirtschaft bezahlt. Mit der Information zur zulagenberechtigten Milchmenge pro Milchproduzent oder Milchproduzentin verfügt der Bund über eine bessere Datengrundlage, um die Oberaufsicht über die Milchzulagen wahrzunehmen. Damit kann auch das Vertrauen in die korrekte Umsetzung der Massnahme gestärkt werden.
- Dem Bund ist aufgrund der neuen Meldung für jede der drei Milchzulagen bekannt, wie viel Geld die einzelnen Milchproduzenten oder Milchproduzentinnen erhalten. Heute ist dies nur bei der vom Bund direkt an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen ausbezahlten Zulage für Verkehrsmilch der Fall.
- Wenn bei einem Milchverwerter oder einer Milchverwerterin die Gefahr besteht, dass er oder sie die Zulagen nicht mehr an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen weitergibt, kann der Bund die Zulagen zeitlich begrenzt direkt an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen ausbezahlen. Dies ist einfacher möglich, wenn die Informationen zu den zulageberechtigten Milchmengen pro Milchproduzent oder Milchproduzentin bereits vorliegen.
- Der Bund kann den Milchproduzenten und Milchproduzentinnen durch Einsicht in die von den Milchverwertern und Milchverwerterinnen gemeldeten zulageberechtigten Milchmengen mehr Transparenz bei der Milchpreisbildung bieten.

Aufgrund des geltenden Artikel 6 Buchstabe b der MSV müssen die ausbezahlten Zulagen auf jeder Milchgeldabrechnung separat ausgewiesen werden. Somit handelt es sich um eine zusätzliche Meldung von bekannten Milchmengen an die Administrationsstelle. Für den Milchhandel wird heute bei den Milchgeldabrechnungen der Milchproduzenten und Milchproduzentinnen für die Ausweisung dieser zulageberechtigten Milchmengen eine um einen Monat verzögerte Deklaration toleriert. Dies soll auch in Zukunft für die Meldung der zulagenberechtigten Milchmengen pro Milchproduzent oder Milchproduzentin gelten. Der Fachbereich Revisionen und Inspektionen des Bundesamts für Landwirtschaft wird stichprobenweise und risikobasiert die Korrektheit der Meldungen überprüfen. Dieser Absatz tritt im Gegensatz zum Rest der Verwaltungsänderung per 1. Januar 2025 in Kraft. Damit bleibt der Administrationsstelle als auch den Milchverwertern und Milchverwerterinnen Zeit sich organisatorisch und informationstechnologisch auf die zusätzliche Meldung der zulageberechtigten Milchmengen pro Milchproduzent oder Milchproduzentin vorzubereiten.

## Verordnung über die Zulagen und die Datenerfassung im Milchbereich

Abs. 3<sup>bis</sup>: Der Verweis auf die Vorgaben der Administrationsstelle wird mit redaktionellen Anpassungen in Absatz 3<sup>bis</sup> verschoben, damit dieser auch für die die neuen Meldepflichten der Milchverwerter und Milchverwerterinnen aus Absatz 3 Buchstabe b gilt. Mit Vorgaben sind unter anderem die digitalen und teilweise analogen Meldewege, die dabei verwendeten Formulare sowie Produktkategorisierungen (Produkt Codes) der Administrationsstelle zu verstehen. Die Rapportierung nach den Vorgaben der Administrationsstelle ist keine inhaltliche Änderung, da die Meldung bereits bisher in dieser Form erfolgte.

### Art. 10 Abs. 1

Die Zulage für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage wird gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 des LWG auch für Schaf- und Ziegenmilch ausbezahlt. Entsprechend gelten auch die gleichen Dokumentations- und Meldepflichten wie für Kuhmilch. Dies geht nun auch explizit aus der Bestimmung hervor. Diese Konkretisierung führt in der Praxis zu keiner Änderung.

### Art. 11 Abs. 1

Die Zulage für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage wird gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 des LWG auch für Schaf- und Ziegenmilch ausbezahlt. Entsprechend gelten auch die gleichen Dokumentations- und Meldepflichten wie für Kuhmilch. Dies geht nun auch explizit aus der Bestimmung hervor. Zusätzlich wird konkretisiert, dass die Aufbewahrungspflicht im Zusammenhang mit der Verkehrsmilchzulage nur für Kuhmilch gilt. Diese Konkretisierungen führen in der Praxis zu keiner Änderung.

## 10.4 Auswirkungen

### 10.4.1 Bund

Mit der Information zur zulagenberechtigten Milchmenge pro Milchproduzent oder Milchproduzentin verfügt der Bund über eine bessere Datengrundlage, um die Oberaufsicht über die Milchzulagen wahrzunehmen. Ausserdem weiss der Bund aufgrund der neuen Meldung für jede der drei Milchzulagen, wie viel Geld einzelne Milchproduzenten oder Milchproduzentinnen effektiv erhalten. Zusätzlich hat der Bund neu die notwendige Information, um die die Zulagen bei Bedarf ohne grössere Abklärungen direkt an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen auszubezahlen.

Der Aufwand des Bundes für die Administration der Milchpreisstützung im Rahmen des Leistungsauftrages mit der TSM Treuhand GmbH (TSM) betrug Fr. 3'039'150.- im Jahr 2022. Für die Umsetzung der Meldung der zulagenberechtigten Milchmenge pro Milchproduzent oder Milchproduzentin muss die Rapportierung durch die Milchverwerter und Milchverwerterinnen ergänzt werden, welche die Milch direkt von Milchproduzenten und Milchproduzentinnen kaufen (vgl. Erläuterungen zu Artikel 9 Absatz 3). Damit werden auch Anpassungen beim Informatiksystem der Administrationsstelle notwendig. Gemäss einer ersten Schätzung der TSM Treuhand GmbH liegen die einmaligen zusätzlichen Kosten für die Weiterentwicklung des Informatiksystems bei rund Fr. 500'000. Die zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Kosten (Arbeitskräfte, Datenaufbewahrung in einem Rechenzentrum usw.) dürften nach ersten Schätzungen den jährlichen Aufwand der Leistungsvereinbarung mit der TSM um 10-15% erhöhen. Diese Weiterentwicklung erfolgt als Ergänzung des bestehenden Leistungsauftrags unter Einhaltung des Kostendachs. Die Finanzierung der einmaligen als auch die wiederkehrenden Kosten erfolgt innerhalb des bestehenden Budgets.

### 10.4.2 Kantone

Die Kantone sind von den Änderungen nicht betroffen.

### 10.4.3 Volkswirtschaft

Die von den Milchverwertern und Milchverwerterinnen auf der Milchgeldabrechnung an die Milchproduzenten und Milchproduzentinnen ausgewiesene Verwertung der gelieferten Milch (zulagenberechtigte Milchmenge) soll neu auch dem Bund gemeldet werden. Die Meldung dieser Information verursacht für die Milchverwerter und Milchverwerterinnen nur einen geringen wiederkehrenden Mehrauf-

wand, weil sie bereits heute auf jeder Milchgeldabrechnung aufgeführt werden muss (Artikel 6 Buchstabe b MSV). Milchverwerter und Milchverwerterinnen, welche ihre Meldungen an die Administrationsstelle via eine Schnittstelle in einem anderen IT-System als jenem der Administrationsstelle erfassen, müssen ihr IT-System gegebenenfalls einmalig anpassen.

#### **10.5 Verhältnis zum internationalen Recht**

Die vorgeschlagenen Änderungen der MSV sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

#### **10.6 Inkrafttreten**

Die Änderung im Zusammenhang mit der Meldung der zulagenberechtigten Milchmenge pro Milchproduzent oder Milchproduzentin (Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b) tritt am 1. Januar 2025 in Kraft. So haben die Milchverwerter und Milchverwerterinnen genügend Zeit, um sich auf die neuen Meldepflichten vorzubereiten. Zudem kann auch die Administrationsstelle ihr Informatiksystem anpassen. Die restlichen Bestimmungen mit Konkretisierungen und redaktionellen Anpassungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft.

#### **10.7 Rechtliche Grundlagen**

Die Rechtsgrundlage bilden die Artikel 38, 39, 43 und 183 LwG.