



Aufsicht über die Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte

Bundesamt für Landwirtschaft /
Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung

10. September 2014

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0), eine angemeldete Prüfung beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) durchgeführt. Beurteilt wurde die Aufsicht durch das BLW im Bereich der Absatzförderung.

Die Förderung des Absatzes sowie die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes ist Sache der Organisationen der Produzenten und Produzentinnen oder der entsprechenden Branchen. Der Bund kann mit der Absatzförderung nationale oder regionale Massnahmen zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Finanzhilfen unterstützen.

Für die Absatzförderung wurden bisher jährlich rund 56 Millionen Franken eingesetzt. Im Rahmen der Agrarpolitik 14-17 (AP 14-17) werden zusätzlich rund 4 Mio. Franken für Exportinitiativen sowie 10 Mio. Franken für Projekte im Zusammenhang mit der Qualitätsstrategie eingesetzt. Die Mittel werden fokussiert eingesetzt. Rund 85 Prozent der Mittel gehen an die zehn eigenmittelstärksten Marketingorganisationen bzw. fliessen in die vier bedeutendsten Produktgruppen (PG).

Die Absatzförderung ist politisch nach wie vor gewollt und hat im LwG auch eine ausreichende gesetzliche Abstützung. Gemäss Bundesverfassung Artikel 104 soll der Bund dafür sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet für die in Absatz 1 stipulierten Zielsetzungen. Die EFK hat nicht im Detail die Konformität der durch das BLW umgesetzten Absatzförderungsinstrumente zu den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung und des Marktes geprüft. Diese Frage wird im Rahmen einer künftigen Prüfung weiter verfolgt.

Der Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung (FB Q+A) des BLW ist organisatorisch gut aufgestellt und nimmt die Aufsicht im Bereich Absatzförderung in angemessener Weise wahr.

Zentraler Punkt des Gesamtprozesses ist eine derart zielgerichtete Mittelverteilung auf die PG, dass für die Schweizer Landwirtschaftsprodukte insgesamt ein maximaler Multiplikationseffekt erreicht wird. Dies drückt sich vor allem in der Investitionsattraktivität aus, welche das BLW alle vier Jahre gestützt auf eine Portfolioanalyse ermittelt. Im Jahr 2014 ist zudem eine Evaluation geplant. Der FB Q+A leistet in diesem Bereich gute Arbeit. Die EFK hat empfohlen, die Wirksamkeit zusätzlich eingesetzter Mitteln zu eruieren und die gegenseitige Beeinflussung von regionalen Produkten und Produkten von Qualitätslabeln wie beispielsweise Bio hinsichtlich der Wertschöpfung zu ermitteln.

Die Beurteilung der eingehenden Gesuche ist nachvollziehbar dokumentiert, trotzdem könnten einige Punkte noch verbessert werden. Die EFK hat empfohlen, eine Eintretensbeurteilung zu erstellen, die Ziele der Massnahmen in jährliche Leistungs- und vierjährige Wirkungsziele zu unterteilen, diese zu beurteilen sowie jeweils eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der geplanten Massnahmen abzugeben.

Nach Projektabschluss erfolgte die finanzielle Prüfung entweder vor Ort durch das Finanzinspektorat (FISP), den FB Q+A oder mittels Deskanalyse. Die Prüfungen decken die wesentlichen Risiken und Prüfobjekte ab. Verbesserungspotenzial besteht im formellen Bereich. Des Weiteren bestehen bei der Anrechenbarkeit von Gemeinkosten und Infrastruktur Abgrenzungsprobleme. Den Projekten dürfen nur Kosten angelastet werden, die unmittelbar mit der Marketingmassnahme anfallen und direkt zugerechnet werden können. Die EFK hat empfohlen, die Begriffe „unmittelbar“ und „direkt“ bei der nächsten Verordnungsanpassung zu präzisieren, damit sich für alle Beteiligten die Rechtssicherheit erhöht.

Die gestützt auf Angaben der Subventionsempfänger durch das BLW zu beurteilenden Leistungs- und Wirkungskontrollen wurden bisher durch den FB Q+A nicht dokumentiert, gemäss Aussagen aber projektbegleitend durchgeführt. Die EFK hat empfohlen, die Kontrollen der Leistungen (Output-Ebene) sowie die Beurteilung der Wirkung (Impact-Ebene) nach Projektabschluss durch das BLW durchzuführen und zu dokumentieren.

Surveillance de la promotion des ventes de produits agricoles

L'essentiel en bref

Dans le cadre de son programme annuel, qui se fonde sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Annoncé au préalable, cet audit portait sur la surveillance que l'OFAG exerce sur la promotion des ventes.

La promotion des ventes ainsi que l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché incombent aux organisations des producteurs ou des branches concernées. La Confédération peut prévoir des aides financières pour soutenir les mesures prises sur le plan national ou régional afin de promouvoir la vente des produits agricoles suisses dans le pays et à l'étranger.

Jusqu'à présent, la Confédération a attribué quelque 56 millions de francs par an à la promotion des ventes. Dans le cadre de sa politique agricole portant sur les années 2014 à 2017 (PA 14-17), elle consacre environ 4 millions supplémentaires à des initiatives d'exportation et 10 millions à des projets ayant trait à la stratégie en matière de qualité du secteur agroalimentaire. Les ressources sont allouées selon des critères précis. Près de 85 % d'entre elles sont versées aux dix organisations de marketing disposant des fonds propres les plus élevés et réparties entre les quatre groupes de produits les plus importants.

Voulue par les milieux politiques, la promotion des ventes bénéficie d'une assise légale solide dans la loi sur l'agriculture. En vertu de l'article 104 de la Constitution fédérale, la Confédération est tenue de veiller à ce que l'agriculture remplisse les objectifs énoncés à l'alinéa 1 en pratiquant une production qui réponde à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. Le CDF n'a pas vérifié en détail si les instruments utilisés par l'OFAG pour la promotion des ventes sont conformes à ces exigences. Il étudiera cette question lors d'un prochain audit.

Le secteur Promotion de la qualité et des ventes de l'OFAG est bien organisé et exerce une surveillance adéquate de la promotion des ventes.

Le processus consiste principalement à répartir les fonds de manière ciblée entre les différents groupes de produits afin de multiplier au maximum le volume des ventes des produits agricoles suisses en général. Cela se reflète avant tout dans l'intérêt qu'un produit ou groupe de produits présente en matière d'investissement, intérêt que l'OFAG détermine tous les quatre ans en effectuant une analyse du portefeuille. Une nouvelle évaluation est prévue en 2014. Le secteur Promotion de la qualité et des ventes fait du bon travail dans ce domaine. Le CDF a recommandé de déterminer l'effet obtenu au moyen des fonds supplémentaires ainsi que d'examiner la concurrence que se font les produits régionaux et les produits portant un label de qualité (par ex. les produits biologiques) en termes de plus-value.

L'évaluation des demandes présentées à l'OFAG fait l'objet d'une documentation détaillée. Toutefois, il est possible d'améliorer certains points. Le CDF a ainsi recommandé d'établir une évaluation relative à la recevabilité des demandes, de faire la distinction entre les mesures qui poursuivent des objectifs annuels en matière de prestations et les mesures qui visent à atteindre des objectifs quadriennaux en matière d'efficacité, d'en effectuer une appréciation et enfin d'estimer la rentabilité des mesures prévues.

A la fin d'un projet, un audit financier est réalisé soit sur place, soit sur la base d'une analyse des données par l'inspection des finances (FISP) ou le secteur Promotion de la qualité et des ventes. Il porte sur les principaux risques et organisations soumises à cet examen. Des améliorations peuvent être apportées sur le plan formel. En outre, la prise en compte des coûts généraux et des coûts d'infrastructure soulève quelques problèmes de délimitation. Seuls les coûts directement liés à l'application d'une mesure de marketing ou à la réalisation d'un projet sont imputables. Le CDF a recommandé de préciser l'adverbe «directement» lors de la prochaine révision de l'ordonnance afin de renforcer la sécurité juridique pour l'ensemble des personnes concernées.

Jusqu'à présent, le secteur Promotion de la qualité et des ventes n'établissait aucun document sur les contrôles que l'OFAG doit effectuer sur les prestations (résultats) et les effets requis sur la base des indications des bénéficiaires de subventions. Selon les informations recueillies, ces contrôles étaient exécutés en cours de projet. Le CDF a suggéré que l'OFAG réalise ces contrôles et établisse les documents correspondants une fois le projet achevé.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	7
1.1	Ausgangslage – Agrarpolitik im Wandel	7
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
2	Portfolioanalyse und Mittelzuteilung	9
2.1	Das wichtige Instrument „Portfolioanalyse“ wird gut und zielführend eingesetzt	9
2.2	Die Mittelzuteilung auf Produktgruppen und Organisationen erfolgt korrekt	12
3	Gesuchsbeurteilung	14
3.1	Die Beurteilung der Anträge ist nachvollziehbar – es hat aber auch Verbesserungspotenzial	14
4	Prüfung der Abrechnung nach Projektabschluss	16
4.1	Die finanzielle Kontrolle deckt die wesentlichen Risiken – die Beurteilung der Anrechenbarkeit von Gemeinkosten bietet Probleme	16
4.2	Die Wirkungskontrolle kann verbessert werden	18
5	Organisation	19
5.1	Die Aufbauorganisation ist sinnvoll, Kompetenzen sind vorhanden	19
5.2	Der Organisationsgrad ist hoch, bei Verfügungen fehlt die Doppelunterschrift	19
6	Schlussbesprechung	20
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Glossar		21
Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK		22
Stellungnahme des BLW		23

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage – Agrarpolitik im Wandel

Die Agrarpolitik wurde seit Anfang der Neunzigerjahre in vier Etappen weiterentwickelt. Die direkten Interventionen des Staates in die Märkte wurden deutlich reduziert und gleichzeitig die Direktzahlungen zur Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sukzessive ausgebaut. Dadurch konnten sowohl die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität als auch die ökologischen und die ethologischen Leistungen der Landwirtschaft gesteigert werden – soweit ein Auszug aus der Botschaft zur Agrarpolitik 14-17 (AP 14-17). Mit den AP 2002 veränderte sich die Absatzförderung grundlegend. Es wurden nicht mehr einzelne Institutionen finanziert, sondern konkrete Marketingkommunikationsaktivitäten unterstützt. Die Finanzhilfe entschädigte auch nicht mehr Leistungsaufträge mit einer Defizitgarantie sondern unterstützt Marketingkommunikationsmassnahmen subsidiär. Im Vordergrund stehen die Produktgruppen (PG) nach ihrer Investitionsattraktivität. Im Zuge dieser Entwicklung haben beispielsweise auch die Schweizerische Käseunion AG (Käseunion) oder die Schweizerische Zentralstelle für Buttersversorgung (Butyra), welche für die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte zuständig waren, Ende 1999 ihre Tätigkeiten abgeschlossen. Im Rahmen der AP 14-17 wird weiter ausgeführt, dass unerwünschte Marktverzerrungen und ökologische Probleme vermieden werden sollen. Es sollen nach wie vor günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Land- und Ernährungswirtschaft die Marktpotenziale optimal nutzen können. Basierend auf diesem Grundsatz wird nicht nur eine gemeinsame Qualitätsstrategie unterstützt, sondern auch die Absatzförderung als – zwar angepasstes – Förderungsinstrument erhalten. Die Absatzförderung ist politisch nach wie vor gewollt und hat im LwG auch eine ausreichende gesetzliche Abstützung. Gemäss Bundesverfassung Artikel 104 soll der Bund dafür sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet für die in Absatz 1 stipulierten Zielsetzungen. Die EFK hat nicht im Detail die Konformität der durch das BLW umgesetzten Verkaufsförderungsinstrumente zu den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung und des Marktes geprüft. Diese Frage wird im Rahmen einer künftigen Prüfung weiter verfolgt.

Gemäss Art. 8 und 12 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG) sind die Förderung der Qualität und des Absatzes sowie die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes Sache der Organisationen der Produzenten und Produzentinnen bzw. der entsprechenden Branchen. Der Bund kann aber nationale oder regionale Massnahmen der Produzenten und Produzentinnen, der Verarbeiter oder des Handels zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen. Die Kriterien für die Verteilung der Mittel wurden durch den Bundesrat in der Landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung (LafV) festgelegt.

Die zugesprochenen und jeweils ausgeschöpften Mittel umfassten in den Jahren bis 2013 jeweils rund 56 Mio. Franken pro Jahr. Mit den AP 2014-17 werden zusätzlich rund 4 Mio. Franken für Exportinitiativen sowie 10 Mio. Franken für Projekte im Zusammenhang mit der Qualitätsstrategie eingesetzt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Im Vordergrund stand die Beurteilung des Aufsichtskonzepts des BLW über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte. Das Hauptinteresse lag auf den Steuerungsmassnahmen mit welchen das BLW die Durchführung der Absatzförderungsmassnahmen im Sinne der Verordnung beeinflusst. Insbesondere sollte geklärt werden, wie das BLW sicherstellt,

- dass die mitfinanzierten Massnahmen den Hauptzielen der LAFV entsprechen,
- dass nur anrechenbare Kosten mitfinanziert werden und die begünstigte Organisation ihren Finanzierungsanteil beisteuert,
- dass die unterstützten Marketingmassnahmen einen positiven Effekt auf den Absatz der landwirtschaftlichen Erzeugnisse oder auf den Produzentenpreis ausüben,
- dass die Bundesbeiträge in einem angemessenen Verhältnis zur erzielten Wertschöpfung stehen und die verschiedenen Anspruchsgruppen korrekt berücksichtigen,
- dass die Kontroll- und Controllingmassnahmen des BLW effektiv wirken.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde in den Monaten März und April 2014 durch Peter Küpfer, Revisionsleiter, und Martina Moll, Prüfungsexpertin, durchgeführt. Sie bezog sich auf den gesamten Regelkreis, ausgehend von der auf die Portfolioanalyse gestützte Mittelverteilung bis zur Prüfung der einzelnen Jahresabrechnung durch das BLW. Die Prüfung basiert auf den Gesuchs-, Abrechnungs- und Prüfungsunterlagen von zehn Subventionsempfängern aus dem Jahre 2012, welche zusammen rund einen Drittel der Subventionsbezüge für sich beanspruchten. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf diese Stichprobe. Die Feststellungen basieren auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK durch die Verantwortlichen und Mitarbeitenden des Fachbereichs Qualitäts- und Absatzförderung (FB Q+A) rasch und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

2 Portfolioanalyse und Mittelzuteilung

Finanzhilfen zur Unterstützung der Absatzförderung für schweizerische Landwirtschaftsprodukte und für die Kommunikation der von der schweizerischen Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden auf Antrag hin gewährt. Der Bund beteiligt sich mit maximal 50 Prozent an den anrechenbaren Kosten der genehmigten Massnahmen.

Vom gesamthaft verfügbaren Budget werden ab dem Jahr 2014 gemäss Art. 13 LAfV

- 15 Prozent für überregional organisierte Projekte, Berg- und Alpprodukte, Bio-Produkte, Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB) oder geschützter geografischer Angabe (GGA), Produkte aus integrierter Produktion sowie für landwirtschaftliche Dienstleistungen im Bereich des Agrotourismus,
- 5 Prozent für Informationsmassnahmen über die von der schweizerischen Landwirtschaft erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen,
- 80 Prozent für Marketingmassnahmen für Produkte und PG gemäss Anhang LAfV eingesetzt. Die Mittel werden hier nach deren Investitionsattraktivität zugeteilt.

Auch vor dem Jahr 2014 bestand bereits eine 80 / 20 Prozent Aufteilung. Die wesentlichen Unterschiede liegen in einer feineren Gliederung der verfügbaren 20 Prozent auf einzelne Massnahmen. Zudem war vormals die nicht produktspezifische Kommunikation weniger präzise geregelt, d. h. die Unterstützung war auch für andere Informationen als die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft möglich.

Vor diesem Hintergrund ortete die EFK die Hauptrisiken in der unsachgemässen Aufteilung der verfügbaren Mittel auf die PG. Gemäss LAfV soll die Mittelverteilung nach der Investitionsattraktivität der Produkte und PG erfolgen. Diese Werte sind im Rahmen einer Portfolioanalyse mindestens alle vier Jahre zu ermitteln. Erfolgt die Aufteilung nicht nach der Investitionsattraktivität, wird die vom Gesetzgeber gewünschte Wirkung nicht vollumfänglich erreicht bzw. wäre der Mitteleinsatz unwirtschaftlich.

2.1 Das wichtige Instrument „Portfolioanalyse“ wird gut und zielführend eingesetzt

Ziel der Mittelverteilung ist es, für die Schweizer Landwirtschaftsprodukte insgesamt einen maximalen Multiplikationseffekt zu erreichen. Der optimale Mitteleinsatz ist dann gegeben, wenn der Grenznutzen der eingesetzten Mittel maximiert wird. Die monetäre Bewertung dieser Zielstellung ist allerdings schwierig. Daher erfolgt die Mittelverteilung mit dem Fokus

- *Attraktivität der Zielmärkte*, d.h. hohe aktuelle und künftige Attraktivität bzw. wesentliche Ertragspotenziale aus Sicht Schweizer Landwirtschaft sowie
- *Wettbewerbsposition* der einzelnen Produkte / PG¹, d.h. Verbesserung oder Halten der heutigen und künftigen Wettbewerbsposition gegenüber anderen Produkten / PG.

¹ Produktgruppe = Zusammenfassung gleichartiger Landwirtschaftserzeugnisse, Basis bildet im Wesentlichen der Anhang zu Produkten / Produktgruppen der LAfV. In 2014 erfährt die Gruppe „Lebende Tiere“ eine Änderung in „Genetik“, da neu auch der Export genetischer Materialien enthalten ist.

Die Portfolioanalyse bildet damit die strategische Vorarbeit der Mittelverteilung ab. In der Portfolioanalyse werden Kriterien und deren Gewichtung definiert, die massgebend für die Erarbeitung des Verteilschlüssels sind. Der Verteilschlüssel zeigt in welcher prozentualen Schüttung die verfügbaren Mittel der Absatzförderung zwischen den Produktmarktgruppen verteilt werden können. Die konkrete Mittelverteilung erfolgt insbesondere unter Berücksichtigung der Einschätzung des jeweiligen Projektes der eingereichten Projektanträge.

Die Portfolioanalyse ist kein starres Instrument sondern sie ermöglicht dem BLW auch das Reagieren auf sich verändernde Bedingungen, z. B. bei schlechtwetterbedingtem Einbruch der Weinernte.

Die Methodik wurde im Jahr 2009 grundsätzlich überarbeitet und sollte mindestens alle vier Jahre vom BLW aktualisiert werden. Die Verteilschlüssel wurden im Jahr 2013 neu berechnet, die Anpassung erfolgte im Jahr 2014.

Kriterien der Portfolioanalyse

Die Kriterien spiegeln die strategische Zielsetzung des BLW wider. Sie werden gewichtet, da nicht alle dieselbe Bedeutung für die Zielerreichung haben. Die Portfolioanalyse berücksichtigt die folgenden Kriterien:

- Marktgrösse,
- Bedeutung Herkunftsland Schweiz,
- Marktentwicklung,
- Investitionsbereitschaft,
- Wettbewerbssituation und
- Unterstützung der Absatzförderung von Exportgütern.

Aus den gewichteten Kriterien lässt sich der prozentuale Verteilschlüssel je Produktgruppe der Mittel zur Absatzförderung herleiten. Das Abrufen der Mittel ist an eine Eigenmittelbeteiligung in der Höhe von 50 Prozent gebunden. Nicht alle Branchenorganisationen verfügen über die erforderlichen Eigenmittel, um die Mittel der Absatzförderung in voller Höhe abrufen zu können. Daher werden nach einem ersten Abgleich mit den verfügbaren Eigenmitteln je Branchenorganisation die nicht abrufbaren Mittel der Absatzförderung auf die Übrigen verteilt.

Datenbasis

Datenquellen sind die von den Branchenorganisationen abgerechneten Projekte der Vorjahre sowie verschiedene statistische Daten und Schätzungen. Diese Daten werden insbesondere verwendet, um die Kriterien und deren Gewichtung zu plausibilisieren respektive die Wirkung der einzelnen Massnahmen anhand von Konsumentenverhalten und Marktentwicklung abzuschätzen. Die Daten stammen aus verschiedenen Quellen, beispielsweise vom Bundesamt für Statistik, von Swissimpex (Importdaten aus der Datenbank des Zolls) oder aus Ergebnissen, wie der von DemoSCOPE alle zwei Jahre durchgeführten Umfrage zur Herkunft von Landwirtschaftsprodukten.

Ergänzende Analysen und globale Beurteilungen basieren auf Daten von AC Nielsen oder der separat beauftragten Umfrage der Berner Fachhochschule für Agrar- Forst- und Lebensmittelwissenschaften aus dem Jahr 2013.

Ergebnisse Plausibilitätsprüfung

Die im Dokument „Optimierung Mittelzuteilung in der landwirtschaftlichen Absatzförderung, Schlussbericht Valion Consulting AG, 2009“ detailliert beschriebene Herleitung der Kriterien, deren Gewichtung sowie der Verteilschlüssel sind schlüssig.

Kriterium Bedeutung des Herkunftslands Schweiz: Indikatoren der Zielerreichung dieses Kriteriums sind die Verankerung der Bedeutung des Herkunftslandes sowie die Bevorzugung von Schweizer Produkten beim Konsumenten. Zur Messung der Zielerreichung wird alle zwei Jahre eine Umfrage² durch DemoSCOPE durchgeführt. Hier ist künftig noch besser darauf zu achten, die Fragen als offene Frage zu formulieren, um die Antworten nicht zu beeinflussen und damit die Aussagekraft zu mindern.

Kriterium Marktentwicklung: Indikator der Zielerreichung des Marktwachstums sind die Veränderung der Verbrauchsmenge im Inland sowie die Veränderung des Exportvolumens. Zur Messung der Zielerreichung wurden die Kennzahlen auf Basis des Verbrauchs respektive der Ausfuhr gebildet (je in Tonnen und Liter). Für diese Datenbasis empfahl sich aus Sicht Markt- und Meinungseinschätzung ein Wechsel auf den Pro-Kopf-Verbrauch je Jahr. Dieser gibt Aufschluss über den Verbrauch einer einzelnen Person (Konsument) innerhalb einer Periode und lässt eher Rückschlüsse auf das Konsumentenverhalten zu. Zudem gleicht er Effekte wie Veränderung der Bevölkerungszahl aus. Des Weiteren ist die Veränderung des Exportverhaltens nur für einige PG relevant, weshalb dieses Kriterium nicht pauschal für die Beurteilung der Investitionsattraktivität herangezogen werden kann. Diese beiden Aspekte wurden in der vom BLW aktualisierten Portfolioanalyse 2014 bereits berücksichtigt.

Kriterium Wettbewerbssituation: Dieses Kriterium ist für die Verteilung von Absatzförderungsmitteln von zentraler Bedeutung. Insbesondere Produkte, die sich in einer starken Wettbewerbssituation befinden, sollen von den Mitteln der Absatzförderung profitieren. Die Schweizer Landwirte stehen in Konkurrenz mit ausländischen Anbietern aber auch in Konkurrenz zueinander. Daher wurden bis anhin zur Beurteilung dieses Kriteriums die Indikatoren Wettbewerb durch ausländische Konkurrenz sowie Substitutionskonkurrenz verwendet. Die Berücksichtigung der Substitutionskonkurrenz ist nicht im Sinne der Zielrichtung der Absatzförderung. In der vom BLW aktualisierten Portfolioanalyse 2014 ist dieser Sachverhalt bereits bereinigt und entfällt.

Der aus der Gewichtung der Kriterien abgeleitete Verteilschlüssel gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Das Vorgehen und die erhaltenen Auskünfte zeugen von einer kritischen und fordernden Einstellung, welche sich auch in den Ergebnissen niederschlägt. Im Jahr 2014 sollen im Rahmen einer Evaluation verschiedene Bereiche hinterfragt und die massgebenden Kriterien neu beurteilt und gewichtet werden. Der FB Q+A leistet in diesem Bereich gute Arbeit. Die Gesamtbeurteilung der EFK ist unter Berücksichtigung aller obenstehenden Anmerkungen positiv.

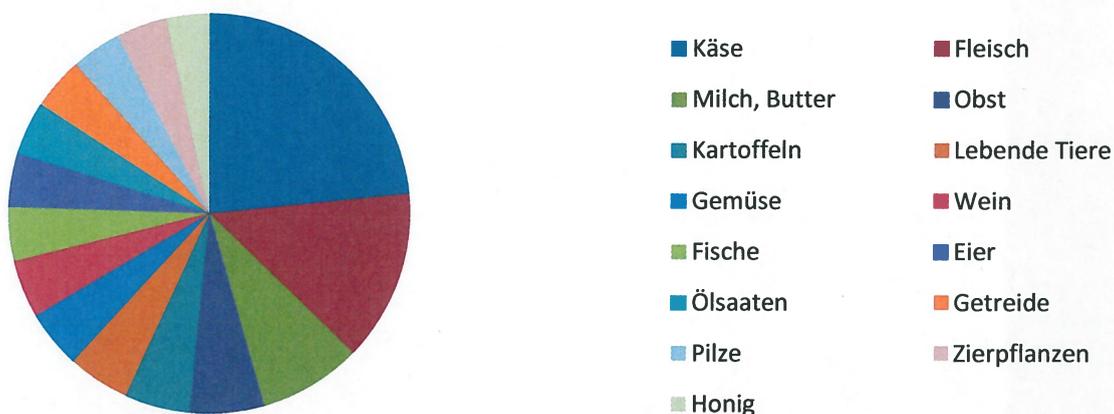
² Grundgesamtheit: sprachassimilierte, haushaltsführende Personen der Deutsch- resp. Westschweiz im Alter von 18 - 74 Jahren (Telefon) bzw. ab 15 Jahren (online)

2.2 Die Mittelzuteilung auf Produktgruppen und Organisationen erfolgt korrekt

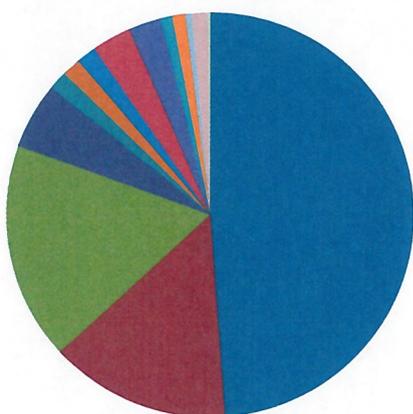
Die teilweise grossen Differenzen zwischen den Verteilschlüsseln je PG und der effektiven Mittelverteilung erklären sich mit den in unterschiedlicher Höhe verfügbaren Eigenmitteln der Branchenorganisationen. Zuerst werden die Mittel auf Basis des Verteilschlüssels zugeteilt. In einem zweiten Schritt erfolgt der Abgleich mit den verfügbaren Eigenmitteln. Diese können nicht von allen Branchenorganisationen in der nötigen Höhe von 50 Prozent erbracht werden, so dass die möglichen Mittel der Absatzförderung nicht in voller Höhe abgerufen werden können. Die verbleibenden Mittel werden dann iterativ und gemäss Verteilschlüssel auf die anderen Branchenorganisationen verteilt.

Nachfolgende Grafiken zeigen die kalkulatorische Mittelverteilung gemäss Portfolioanalyse 2009 sowie die Verteilung wie sie sich nach Berücksichtigung der Eigenmittel darstellt.

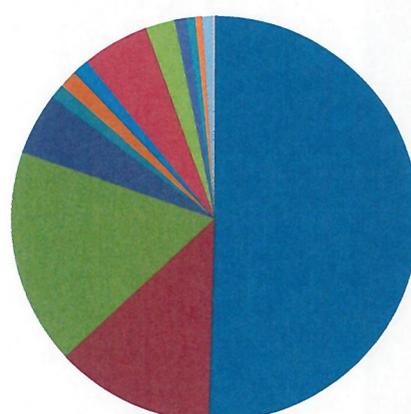
Kalkulatorische Mittelverteilung gemäss Portfolioanalyse 2009



Mittelzuteilung 2009 nach Berücksichtigung Eigenmittel



Mittelzuteilung 2012 effektiv



Kalkulatorisch sollten rund 50 Prozent der Subventionen für Käse, Fleisch, Milch/Butter und Obst eingesetzt werden. Nach der iterativen Umverteilung, der nicht durch Eigenmittel gedeckten Sub-

ventionsanteile, können diese Bereiche effektiv rund 85 Prozent des Gesamtbudgets für sich in Anspruch nehmen. Dass sich das System den aktuellen Gegebenheiten anpasst, zeigt das Beispiel des Weins. Während im Jahr 2009 noch nicht genügend Eigenmittel vorhanden waren, konnte dieser Mangel bis zum Jahr 2012 korrigiert werden.

Wegen den vorhandenen Eigenmitteln, respektive dem Mangel an solchen bei den konkurrierenden PG, konnte bei Käse sowie Milch/Butter die ursprüngliche kalkulatorische Mittelzuteilung verdoppelt werden. Die EFK stellt sich die Frage, ob dies mit Blick auf die Investitionsattraktivität sinnvoll ist. Es wäre interessant zu wissen, wie sich die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel durch die Verdoppelung der Subvention verändert? Bei ungenügendem Zusatznutzen müsste auf die Ausschöpfung der budgetierten Absatzförderungsmittel verzichtet werden. Gemäss FB Q+A dürfte die Erhebung dieses Grenznutzens schwierig sein. Der FB Q+A ist aber bereit, diese Frage im Rahmen der geplanten Evaluation aufzunehmen.

Die Verteilung der übrigen 20 Prozent der Absatzförderungssubventionen erfolgte im Jahr 2012 nach den damals gültigen Kriterien:

- 5 Prozent für regional und überregional organisierte Vorhaben,
- 5 Prozent für national organisierte Informationsmassnahmen über die schweizerische Landwirtschaft,
- 5 Prozent für gemeinsame Dachkampagnen,
- 5 Prozent für Basiskommunikation betreffend schweizerische Bio-Produkte sowie Erzeugnisse mit GUB oder GGA.

Die Zuteilung erfolgte korrekt, d.h. im Rahmen der dem BLW in der LAFV zugestandenen Kompetenz.

Die Fokussierung auf das Wesentliche geschieht nicht nur bei den gestützt auf die Investitionsattraktivität auf die PG zu verteilenden Mitteln sondern auch bei der Berücksichtigung der Eigenmittelstärke. In Folge dessen – und natürlich auch hier durch die Bedeutung einzelner Produktgruppen – wurden bei insgesamt rund dreissig Finanzhilfen 85 Prozent der zur Verfügung stehenden Gelder auf die zehn eigenmittelstärksten Marketingorganisationen verteilt:

- Switzerland Cheese Marketing AG SCM
- Schweizer Milchproduzenten SMP
- Proviande
- Agro Marketing Schweiz AMS
- Swiss Wine Promotion
- Schweizerischer Bauernverband SBV
- Schweizerischer Obstverband
- BIO SUISSE
- IP SUISSE
- Promotion des AOC et IGP

3 Gesuchsbeurteilung

3.1 Die Beurteilung der Anträge ist nachvollziehbar – es hat aber auch Verbesserungspotenzial

Die Subventionsgesuche werden durch das BLW fachlich und inhaltlich beurteilt; zuständig dafür sind zwei Marketingfachleute. Die EFK hat positiv zur Kenntnis genommen, dass die Zuständigkeit zur Gesuchsbeurteilung soweit möglich periodisch rotiert wird. Einschränkungen bestehen einzig aus sprachlichen Gründen beispielsweise bei den Gesuchen der Swiss Wine Promotion.

Die Beurteilung erfolgt gestützt auf eine Checkliste. Rückfragen, Mängel oder Einschränkungen werden auf dieser erfasst. Die getroffenen Massnahmen und Lösungen sind dokumentiert. Bei Beanstandungen und Feststellungen ist der Prüfpfad von der Gesuchseingabe bis zur Verfügung nachvollziehbar. Die Checkliste ist ein taugliches Instrument, um alle Gesuche auf ähnliche Weise zu beurteilen. Aus Sicht der EFK fehlen aber teilweise aussagefähige Beurteilungen. Oft bestätigt die Checkliste nur das Vorhandensein bestimmter Ausprägungen. Beispielsweise wird bestätigt, dass eine Strategie und strategische Ziele vorliegen und eine Wirkungskontrolle geplant und beschrieben ist. Wichtiger wäre aber eine Aussage des BLW darüber, ob die Ziele sinnvoll sind und ob sie beispielsweise Aspekte der Marktentwicklung abdecken.

Die *Konformität der Massnahmen* mit Gesetz und Verordnung wird geprüft. Die vom Gesuchsteller beantragte Kommunikationsart sowie der konkrete Inhalt der Werbung werden jedoch nicht in Frage gestellt. Gestützt auf die überarbeitete LAFV soll in dieser Hinsicht vermehrt Einfluss genommen werden. Es zeigte sich, dass die Grenzen zwischen Grundlagenwerbung und Politik nicht immer klar gezogen werden konnten. Deshalb sollen gemäss der überarbeiteten LAFV reine Imagekampagnen nicht mehr unterstützt werden. Basiskommunikation muss auf die Nachhaltigkeit und / oder auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft zielen.

Nach Beurteilung der EFK bestehen bei Bio, IP oder Regionalprodukten Schnittmengen bezüglich der Zielgruppen. Die differenzierten Produkte sprechen ähnliche kaufstarke Zielgruppen an. In Einzelfällen hat der FB Q+A darauf hingewiesen, dass bei Bio-Produkten nicht der Bio-Kunde das Hauptziel der Werbebotschaft sein sollte. Die EFK erwartet hier eine grundsätzliche Eintretensbeurteilung bezüglich der zu erwartenden Wirkung. In diesen Bereichen resultiert nicht zwingend eine zusätzliche Wertschöpfung durch höhere Preise, weil in ähnlichem Mass auch Wertminderungen möglich sind, sofern beispielsweise ein IP-Produkt ein Bio-Produkt substituiert.

Die *Wirkungsindikatoren und Wirkungsziele* sind in sehr unterschiedlicher Ausprägung in den Anträgen enthalten. Die Bandbreite geht von

- Zielen auf der Impact-Ebene wie Marktanteile, Preisdifferenzen oder Erwartungen zur Marktentwicklung über
- Zielen auf der Output- und Income-Ebene wie Anzahl Kontakte, Anzahl Broschüren, Anzahl Klicks auf der Website oder den Grad der Wiedererkennung bestimmter Werbebotschaften bis zu
- Zielen ohne Messgrössen wie die Anzahl Broschüren, ohne dass sich der Antragsteller auf die zu erbringende Anzahl festlegt.

Nebst diesen generellen Feststellungen hat die EFK in Einzelfällen auch Auffälligkeiten entdeckt, die aus ihrer Sicht eine Reaktion des FB Q+A hätte zur Folge haben müssen. Beispielsweise hat eine Organisation die Verantwortung für die Entwicklung der Marktanteile abgelehnt, weil weder der Preis noch die Angebotsmenge durch das Marketing beeinflusst werden könne. Grundsätzlich erwartet die EFK eine Beurteilung der Wirkungsindikatoren und -ziele sowie eine Reaktion auf mangelhafte oder irritierende Angaben.

Die EFK ist sich bewusst, dass die Erhebung der Wirkungsdaten aufwändig und das Herstellen der Kausalität zwischen Massnahme und Wirkung sehr schwierig ist und dass die Wirkung teilweise erst verzögert eintritt. Bei den Subventionsbezüglern handelt es sich in der Regel über Jahre um dieselben Organisationen und um dieselben PG. Es scheint deshalb sinnvoll und praktikabel, sich bei den Gesuchen sowohl auf kurzfristige Output-Ziele als auch auf mittelfristige Impact-Ziele festzulegen. Die Umsetzung der Output-Ziele muss jährlich mit der Abrechnung bestätigt werden. Für die Erhebung und den Erfolgsnachweis auf der Impact-Ebene könnte eine Vierjahresperiode vorgegeben werden. Das BLW muss beurteilen, ob dazu eine Verordnungsanpassung notwendig wird.

Die Beurteilung der *Wirtschaftlichkeit* ist gemäss Checkliste nicht explizit vorgesehen. Die Gesuchsteller legen teilweise ihre Vergleichsofferten oder die Begründung von „make or buy“-Entscheidungen offen. In vielen Fällen werden zu Vergleichszwecken die Kosten je 1 000 Kontakte angegeben. In Einzelfällen wird bei grösseren Vorhaben die voraussichtliche Wirkung vor der Investition abgeklärt. Die Initiative geht aber in allen diesen Fällen vom Gesuchsteller aus. Aktive Abklärungen zur Wirtschaftlichkeit und die entsprechende Dokumentation dazu konnte die EFK in ihrer Prüfung nicht feststellen. Das BLW plant die Eckwerte der Gesuche künftig in einer Datenbank (Cognos) zu erfassen. Gestützt darauf sollten dann auch Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit vernünftigem Aufwand möglich sein.

Insgesamt ist die Gesuchsbeurteilung nachvollziehbar dokumentiert. Gemäss obenstehenden Ausführungen können einige Punkte noch optimiert werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, folgende Fragestellungen in die geplante Evaluation aufzunehmen und die Erkenntnisse in die Portfolioanalyse einfliessen zu lassen bzw. bei der darauf basierenden Mittelverteilung zu berücksichtigen:

- *Wie entwickelt sich die Wirksamkeit von zusätzlich investierten Mitteln in den Produktgruppen Käse, Milch/Butter, Fleisch?*
- *In welchem Umfang konkurrenzieren sich regionale Produkte sowie die unterschiedlich abgestuften Qualitätslabel wie Bio usw.?*

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, die Checkliste und die Gesuchsbeurteilung wie folgt zu ergänzen:

- *Vom Gesuchsteller sind sowohl output-basierte (jährliche) als auch impact-basierte (vierjährige) Wirkungsindikatoren und Wirkungsziele zu verlangen.*
- *Die geplante Hauptwirkung der Massnahme sollte durch das BLW beurteilt und dokumentiert werden. Gestützt darauf ist grundsätzlich über die Subventionsberechtigung zu entscheiden.*
- *Über die Wirtschaftlichkeit der geplanten Massnahmen sollte eine Einschätzung abgegeben werden.*
- *Generell sollten die einzelnen beurteilten Aspekte bewertet und nicht nur deren Vorhandensein bestätigt werden.*

4 Prüfung der Abrechnung nach Projektabschluss

4.1 Die finanzielle Kontrolle deckt die wesentlichen Risiken – die Beurteilung der Anrechenbarkeit von Gemeinkosten bietet Probleme

Die Prüfungen wurden einerseits durch den FB Q+A und in komplexeren Verhältnissen durch das Finanzinspektorat (FISP) des BLW durchgeführt. Trotzdem bleibt die Verantwortung für die Aufsicht beim FB Q+A. Das FISP ist unabhängig und nicht Teil des Prozesses; seine Prüfungen erfolgen gestützt auf eine eigene Risikoanalyse. Der FB Q+A hat sich zum Ziel gesetzt, alle Subventionsempfänger mindestens einmal zu prüfen. In der Praxis wird der Entscheid über die Auswahl der Prüfobjekte oft ad hoc gefällt. Mitentscheidend sind personelle Wechsel beim Subventionsempfänger oder Probleme bei der Vorjahresabrechnung gestützt auf die Deskanalyse. In den vergangenen sechs Jahren wurden Organisationen mit betragsmässig über 90 Prozent der Subventionssumme der im Jahr 2013 noch aktiven Marketingorganisationen mindestens einmal geprüft. Von den grösseren Organisationen wurden bisher „AMS“ und „Swiss Wine Promotion (SWP)“ sowie „Pays romand pays gourmand“, mit 9 Prozent der Subventionssumme, noch nicht geprüft. Diese Leistungserbringer sollten nun in der Prüfplanung prioritär berücksichtigt werden, wobei die Prüfung bei SWP in der Planung des FISP für das Jahr 2014 bereits vorgesehen ist.

Nebst diesen bei den Subventionsempfängern durchgeführten Prüfungen, es handelt sich um 3 bis 6 Prüfungen pro Jahr, werden alle Abrechnungen einer Deskanalyse unterzogen. Prüfungen vor Ort werden mit einem Programm und einem Prüfbericht dokumentiert. Deskanalysen sind mit den Abrechnungsunterlagen der Geprüften und einer Checkliste nachgewiesen. Ergänzt werden diese Grundlagen durch die im Fabasoft hinterlegten elektronischen Dokumente. Die Checkliste ist sehr rudimentär ausgestaltet. Auch bei dieser Checkliste gäben ausführlichere Titel oder Kommentare zu den Ergebnissen und den Prüfhandlungen Zusatzerkenntnisse für den Aussenstehenden. Beispielsweise sollten beim Punkt „Budgeteinhaltung“ oder „Bedingungen Verfügung erfüllt“ ergänzt werden, ob eine Prüfung auf Anrechnung der Erträge durchgeführt wurde und wie die Prüfergebnisse ausgefallen sind. Des Weiteren muss die Checkliste nach Abschluss der Arbeiten durch den Bearbeitenden visiert werden.

Die Anzahl der jährlich geprüften Organisationen, das Bestreben alle Bezüger mindestens einmal zu prüfen und der Einbezug von Risikoüberlegungen bei der Auswahl der Prüfobjekte entsprechen guter Praxis. Die Gründe für die risikobasierte Auswahl sollten allerdings nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die *Übereinstimmung der Abrechnung mit den bewilligten Projekten* kann den Prüfunterlagen nur indirekt entnommen werden in dem bestätigt wird, dass das Budget eingehalten wurde und die Bedingungen der Verfügung erfüllt sind. Eine ausdrückliche Bestätigung dieses zentralen Punktes ist wünschenswert.

Bei den Prüfungen vor Ort wird sowohl durch das FISP als auch durch den FB Q+A die *Wirtschaftlichkeit* der umgesetzten Massnahmen geprüft und die Beurteilung in den Berichten festgehalten. Bei der Deskanalyse fehlt mangels geeigneter Unterlagen eine solche Beurteilung. In Zweifelsfällen sollten bei Drittvergaben > 150 000 Franken die Ergebnisse der Abgebotsrunde verlangt werden.

Die anrechenbaren *Erträge* und der *Eigenmittelanteil* werden bei Prüfungen vor Ort kontrolliert. Gemäss Aussagen sind die Erträge auch bei den Deskanalysen Teil der Kontrolle. Eine entsprechende Rubrik fehlt auf der Checkliste.

Der *Zahlungszeitpunkt* ist im Handbuch Absatzförderung generell für alle Projekte geregelt. Das Handbuch wurde letztmals im März 2014 angepasst. Es sieht bei Projekten mit einer Finanzhilfe von über 2 Mio. Franken Akontozahlungen von 50 und 25 Prozent im Februar und Juni des Projektjahres vor. Die Schlusszahlung erfolgt nach Erhalt und Prüfung der Projektabrechnung im Folgejahr. Bei kleineren Projekten werden im Februar 75 Prozent des verfügbaren Betrages angewiesen. Die Anpassungen sind auf eine Empfehlung des FISP zurückzuführen. Sie ersetzen eine grosszügigere Lösung mit 80 Prozent Vorauszahlungen. Der Zeitpunkt von Akontozahlungen wird grundsätzlich durch den Mittelabfluss bei der subventionierten Organisation bestimmt. Fallen die Kosten gleichmässig über das ganze Jahr oder sogar erst in der zweiten Jahreshälfte während der Realisierungsphase der Marketingmassnahmen an, müsste der Zeitpunkt der Akontozahlungen nochmals angepasst werden. Bei drei Akontozahlungen à 25 Prozent in den Monaten Februar, Mai und August sowie einer Schlusszahlung nach Prüfung der Abrechnung resultierte für den Bund eine Zinseinsparung von rund 50 000 Franken je Prozentpunkt Zinsbelastung.

Die *Anrechenbarkeit der Kosten* bildet bei allen Prüfungstypen Gegenstand der Kontrollarbeiten. Es zeigt sich, dass die Berücksichtigung von Infrastrukturkosten zu schwierigen Abgrenzungsproblemen führt. Gemäss LAFV sind nur Kosten anrechenbar, die unmittelbar für die Realisierung des Vorhabens anfallen sowie Personalkosten, einschliesslich Arbeitsplatzkosten, die dem Vorhaben direkt zurechenbar sind. Für die EFK ist dies für Kosten der Projektbuchhaltung, aber auch für Gemeinkostenzuschläge, die über die eigentlichen Arbeitsplatzkosten der direkt betroffenen Marketingmitarbeiter hinausgehen, nicht zutreffend. Gemäss LAFV können beispielsweise Leistungen im Bereich Marketing-Controlling durch Finanzhilfen unterstützt werden. Aus Sicht der EFK sollte es aber nicht sein, dass der Subventionsgeber nebst seinem Beitrag an die Marketingmassnahme auch noch den Nachweis, dass die Leistung erbracht worden ist und Kosten verursacht hat, mitfinanzieren muss. Heikel sind beispielsweise auch Kosten für gemeinsam genutzte Infrastruktur wie Lagereinrichtungen. Kontrollen in diesem Bereich führen über die internen Kostenrechnungen der Marketingorganisationen und sind zeitaufwändig. Das Risiko für den Bund wird durch zwei Fakto-

ren limitiert. Einerseits werden bei Pauschalabrechnungen Stundenansätze nur bis zu einem Betrag von 100 Franken (Personalkosten einschliesslich Infrastrukturkosten) anerkannt. Andererseits erbringen die Marketingorganisationen in der Regel Leistungen im Umfang von mehr als dem zweifachen des maximalen Subventionsbetrags. Liegen die Kosten auch nach den allfälligen Kürzungen noch über dem doppelten des Subventionsbetrags, führt dies nicht zu einer Anpassung der durch den Bund verfügbaren Mittel.

Feststellungen aus Prüfungen in Vorjahren werden als Follow up in die nachfolgenden Prüfprogramme aufgenommen bzw. auf der Checkliste integriert. Die Weiterverfolgung von Vorjahresmängeln ist somit sicher gestellt.

Die finanzielle Kontrolle mit Prüfungen vor Ort sowie Deskanalysen für alle nicht vor Ort geprüften Abrechnungen deckt die wesentlichen Risiken ab. Gemäss obenstehenden Ausführungen können einige Punkte noch optimiert werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt, die Checkliste und die Gesuchsbeurteilung wie folgt zu ergänzen:

- *Die Tatsache, dass ausschliesslich die bewilligten Teilprojekte umgesetzt und abgerechnet worden sind, sollte in der Checkliste bestätigt werden.*
- *Generell sollten in der Checkliste die einzelnen ausgeführten Prüfhandlungen umfassender festgehalten werden.*
- *Die Checkliste ist nach Abschluss der Prüfung durch den Bearbeitenden zu visieren.*

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, den Begriff der Unmittelbarkeit sowie die direkte Zurechenbarkeit gemäss Art. 4 LAFV bei der nächsten Verordnungsanpassung zu präzisieren, damit die Rechtssicherheit für die Subventionsempfänger und die Prüfer erhöht werden kann.

4.2 Die Wirkungskontrolle kann verbessert werden

Im Jahr 2012 wurde in der Regel nur eine Akontozahlung im Februar des Projektjahres geleistet. Die Restzahlung erfolgte nach Abschluss und Prüfung des Projekts in der zweiten Jahreshälfte des Folgejahres. Vor diesem Hintergrund ist ein begleitendes Controlling nicht zwingend, weil dadurch die Risiken des Bundes nicht minimiert werden können. Gemäss Aussagen werden die Marketingmassnahmen durch die Projektverantwortlichen des FB Q+A trotzdem begleitet. Diese Begleitung ist jedoch nicht systematisch und wird auch nicht dokumentiert.

Nach Beurteilung der EFK kann auf ein begleitendes, dokumentiertes Controlling aus verwaltungsökonomischen Gründen auch nach der Anpassung bzw. einer weiteren Fragmentierung der Akontozahlungen verzichtet werden. Eine Einflussnahme wäre sowieso nur in extremen Fällen möglich, wenn ganze Massnahmen nicht oder nicht entsprechend der Verfügung umgesetzt würden. Eine Prüfung nach Projektabschluss scheint der EFK deshalb ausreichend, auch weil die grossen Subventionsempfänger ihre Projekte jährlich fortführen. Nach Projektabschluss sich aufdrängende Korrekturen könnten mittels Verrechnung im Folgejahr durchgesetzt werden.

Subventionen dürfen nur ausgerichtet werden, wenn damit eine Wirkung erzielt wird. Die Subventionsempfänger erstellen zu diesem Zweck mit der Projektabrechnung auch einen *Wirkungsnach-*

weis. Eine Beurteilung dieser subventionsrechtlichen Grundvoraussetzung durch das BLW konnte nicht vorgelegt werden. Die Prüfung und Beurteilung der jährlich nachzuweisenden erbrachten Leistungen (Output-Ebene) und der Wirkungsnachweis nach vier Jahren bezogen auf Marktanteile, Margen oder Umsatzentwicklung (Impact-Ebene), ist zu dokumentieren.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, im Bereich der Leistungs- und Wirkungskontrollen folgende Anpassungen:

- *Die Leistungsnachweise (Output-Ebene) der Subventionsempfänger sind durch das BLW nach Projektabschluss zu kontrollieren.*
- *Die Wirkungsnachweise (Impact-Ebene) sind durch die Subventionsempfänger ca. alle vier Jahre zu erbringen und durch das BLW zu beurteilen.*
- *Die Kontrollen der Leistungen sowie die Beurteilung der Wirkung durch das BLW sind zu dokumentieren.*

5 Organisation

5.1 Die Aufbauorganisation ist sinnvoll, Kompetenzen sind vorhanden

Der FB Q+A ist Teil des Direktionsbereichs Märkte und Wertschöpfung (DB M+W). Der Bereich Absatzförderung wird durch vier Mitarbeitende betreut, dem Fachbereichsleiter, zwei Marketingfachleuten und einem Mitarbeiter für die kaufmännischen Belange wie die Abrechnungsprüfung. Alle Mitarbeitenden arbeiten gleichzeitig auch im Qualitätsbereich. Die Stellenbelastung der Absatzförderung beträgt rund zwei Vollzeitstellen und wird von der EFK unter Berücksichtigung der relativ anspruchsvollen Projektbeurteilungen sowie in Relation zur Subventionssumme, als angemessen und wirtschaftlich beurteilt. Die Mitarbeitenden verfügen über die notwendigen Qualifikationen. Die EFK hat die Auskunftsbereitschaft positiv empfunden, die Antworten zeugten von Kompetenz und Kenntnis über das Arbeitsgebiet.

5.2 Der Organisationsgrad ist hoch, bei Verfügungen fehlt die Doppelunterschrift

Die Dokumentation des FB Q+A ist auf einem guten Stand. Sie erlaubt einen guten Einblick in die Tätigkeit der Absatzförderung. Die hinterlegten Links und Checklisten ergänzen das Handbuch Absatzförderung und dienen als Arbeitsanleitung. Es bestehen gute Voraussetzungen für die Gleichbehandlung der eingereichten Gesuche.

Eine Prüfung des internen Kontrollsystems (IKS) mit Wirksamkeitsprüfungen war nicht Teil des vorliegenden Auftrags. Hingegen hat die EFK auch in diesem Bereich die Grundlagenpapiere beurteilt. Gemäss FB Q+A besteht keine Risiko-/Kontrollmatrix für Subventionszahlungen. Die Prozessaufzeichnungen ausgehend vom Antrag bis zum Auslösen der Schlusszahlung waren jedoch vorhanden. Bei der Prozessaufzeichnung könnte die Funktionentrennung noch klarer dargestellt werden.

Gemäss Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung (GZO) werden Subventionsentscheide mit Einzelunterschrift verfügt. Aus Sicht der EFK sind bei Verfügungen Einzelunterschriften heute nicht mehr opportun. Bei Verfügungen > 50 000 Franken müsste eine Doppelunterschrift vorgesehen werden. Aus der GZO geht zudem nicht klar hervor, ob auch bei Eigenbelegen für Subventionszahlungen eine Doppelunterschrift notwendig ist. In der Praxis werden die Eigenbelege auf Stufe FB Q+A mit Doppelunterschrift versehen. Gemäss erhaltenen Auskünften erfolgt auch die Genehmigung im Kreditoren-work-flow durch zwei Mitarbeitende auf der FB-Ebene.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, bei Verfügungen ab 50 000 Franken eine Doppelunterschrift vorzusehen.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. Mai 2014 statt. Teilgenommen haben vom BLW die [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED]. Die EFK war durch die Herren Grégoire Demaurex, Mandatsleiter, Peter Küpfer, Revisionsleiter und Frau Martina Moll, Prüfungsexpertin vertreten.

Sie ergab Übereinstimmung mit den wesentlichen Feststellungen und Aussagen dieses Berichts. Einzig bei den Ausführungen im Exkurs bzw. unter Ziffer 1.1 dieses Berichts teilt das BLW die Zweifel der EFK bezüglich der Einbettung der Absatzförderung in die Landwirtschaftspolitik nicht. Das BLW ist der Ansicht, dass die Absatzförderung verfassungsmässig, politisch und rechtlich breit abgestützt ist. Nach Auffassung des BLW stellt sie ein wichtiges Element für die künftige Ausrichtung und Weiterentwicklung der Agrarpolitik dar.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Grégoire Demaurex
Mandatsleiter

Peter Küpfer
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Glossar

Rechtsgrundlagen:

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1)

Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung (LAfV, 916.010)

Glossar:

Eigenmittel	Die Vorhaben sind gemäss Verordnung zu einem ausreichenden Anteil durch eigene finanzielle Mittel zu finanzieren.
Produktegruppe	Zusammenfassung gleichartiger Landwirtschaftserzeugnisse, Basis bildet im Wesentlichen der Anhang zu Produkten / PG der LAfV

Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

AG	Aktiengesellschaft
AMS	Agro Marketing Schweiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DB	Direktionsbereich
FB	Fachbereich
FISP	Finanzinspektorat
GGA	Geschützte geografische Angabe
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GZO	Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung
M+W	Märkte und Wertschöpfung
PG	Produktegruppe
IKS	Internes Kontrollsystem
Q+A	Qualitäts- und Absatzförderung
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SCM	Switzerland Cheese Marketing AG
SMP	Schweizer Milchproduzenten
SWP	Swiss Wine Promotion

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.

Stellungnahme des BLW:

Empfehlungsübersicht

PA-Nr. 14251

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
14251.001	1	1	Die EFK empfiehlt, folgende Fragestellungen in die geplante Evaluation aufzunehmen und die Erkenntnisse in die Portfolioanalyse einfließen zu lassen bzw. bei der darauf basierenden Mittelverteilung zu berücksichtigen: <ul style="list-style-type: none"> •Wie entwickelt sich die Wirksamkeit von zusätzlich investierten Mitteln in den Produktgruppen Käse, Milch/Butter, Fleisch? •In welchem Umfang konkurrenzieren sich regionale Produkte sowie die unterschiedlich abgestuften Qualitätslabel wie Bio usw.? 	Die Ausschreibung der Evaluation wird derzeit erarbeitet. Entsprechende Evaluationsfragen werden in die Ausschreibung aufgenommen.	Ausschreibung der Evaluation voraussichtlich im Herbst 2014	
14251.002	1	2	Die EFK empfiehlt, die Checkliste und die Gesuchsbeurteilung wie folgt zu ergänzen: <ul style="list-style-type: none"> •Vom Gesuchsteller sind sowohl output-basierte (jährliche) als auch impact-basierte (vierjährige) Wirkungsindikatoren und Wirkungsziele zu verlangen. •Die geplante Hauptwirkung der Massnahme sollte durch das BLW beurteilt und dokumentiert werden. Gestützt darauf ist grundsätzlich über die Subventionsberechtigung zu entscheiden. •Über die Wirtschaftlichkeit der geplanten Massnahmen sollte eine Einschätzung abgegeben werden. •Generell sollten die einzelnen beurteilten Aspekte bewertet und nicht nur deren Vorhandensein bestätigt werden. 	Der Empfehlung wird entsprochen. Im Laufe des Jahres 2014 wird das BLW die Gesuchstellenden informieren, dass ab 2015 vierjährige Wirkungsziele auf der Impact-Ebene formuliert werden müssen. Nach Abschluss der vierjährigen Periode werden die Gesuchstellenden eine schriftliche Beurteilung der Zielerreichung sowie entsprechende Korrekturmassnahmen für die folgende Zeitperiode einreichen müssen. Die Checkliste wird bereits für die Gesuchprüfung 2014 dahingehend angepasst, dass die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit des Projekts und der Massnahmen beurteilt werden. Gestützt auf diese Beurteilung wird über die Subventionsberechtigung sowie über die Höhe der Finanzhilfe und allfällige Auflagen entschieden.	31. Mai 15	



ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
14251.003	2	3	Die EFK empfiehlt, die Checkliste und die Gesuchsbeurteilung wie folgt zu ergänzen: <ul style="list-style-type: none"> •Die Tatsache, dass ausschliesslich die bewilligten Teilprojekte umgesetzt und abgerechnet worden sind, sollte in der Checkliste bestätigt werden. •Generell sollten in der Checkliste die einzelnen ausgeführten Prüfhandlungen umfassender festgehalten werden. •Die Checkliste ist nach Abschluss der Prüfung durch den Bearbeitenden zu visieren. 	Die Empfehlung wird bereits schrittweise bei der Abrechnungskontrolle 2013 umgesetzt.	31. Dez 14	
14251.004	1	4	Die EFK empfiehlt, den Begriff der Unmittelbarkeit sowie die direkte Zurechenbarkeit gemäss Art. 4 LAIV bei der nächsten Verordnungsanpassung zu präzisieren, damit die Rechtssicherheit für die Subventionsempfänger und die Prüfer erhöht werden kann.	Nach Abschluss der geplanten Evaluation wird das BLW die Resultate analysieren und die erforderlichen Verordnungsanpassungen an die Hand nehmen. Dabei soll auch der Begriff der Unmittelbarkeit sowie die direkte Zurechenbarkeit gemäss Art. 4 LAIV präzisiert werden.	Nach Abschluss der Evaluation	
14251.005	1	5	Die EFK empfiehlt, im Bereich der Leistungs- und Wirkungskontrollen folgende Anpassungen: <ul style="list-style-type: none"> •Die Leistungsnachweise (Output-Ebene) der Subventionsempfänger sind durch das BLW nach Projektabschluss zu kontrollieren. •Die Wirkungsnachweise (Impact-Ebene) sind durch die Subventionsempfänger ca. alle vier Jahre zu erbringen und durch das BLW zu beurteilen. •Die Kontrollen der Leistungen sowie die Beurteilung der Wirkung durch das BLW sind zu dokumentieren. 	Die Leistungsnachweise der Subventionsempfänger wurden bereits bisher kontrolliert. Dies wurde jedoch nicht systematisch dokumentiert. Neu wird das BLW die Leistungen und die Zielerreichung (Output- und Impact-Ebene) der Projekte schriftlich beurteilen. Form und Umfang dieser Beurteilung werden bis zum 31. März 2015 bestimmt.	Apr 15	

P: Priorität

Empfehlung 14251.001 - 14251.005

Datum und Visum

