



# **Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen**

Bundesamt für Landwirtschaft

10. Juni 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 Effizienz der Oberaufsicht über die kantonalen Landwirtschaftsämter (KLWA) hinsichtlich Vollzugs der Direktzahlungen (DZ). Gegenstand der Prüfungshandlungen waren im Einzelnen die Prüfungsfelder Organisation, Aufsichtskonzept, Prozesse, Empfehlungscontrolling, Kürzungen und Rückforderungen, Kommunikation, die zentralen Kontrolldaten sowie die Anpassungen im Hinblick auf die Agrarpolitik 2014-17.

Die Direktzahlungen (DZ) sind eines der zentralen Elemente der Agrarpolitik und umfassten im Rechnungsjahr 2013 Ausgaben von rund 2,8 Mia. Franken. Die Kantone vollziehen die gesetzlichen Bestimmungen über die DZ, soweit dafür nicht der Bund zuständig ist. Dem Bundesamt ist die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone übertragen.

Die EFK stellt fest, dass die Oberaufsicht während der letzten Jahre im Wesentlichen funktionierte, allerdings mit Einschränkungen. Die Oberaufsicht wurde eher als zweitrangig betrachtet. Die entsprechenden personellen Ressourcen sind dafür eingesetzt worden, sofern sie nach der Bewältigung der Kernaufgaben noch verfügbar waren. Der Handlungsbedarf zur Verstärkung der Aufsicht ist grundsätzlich unbestritten. Erste und wichtige Massnahmen sind inzwischen eingeleitet worden.

Vermeehrt sollte auf die Prüfung der kantonsinternen Vollzugsprozesse fokussiert werden. Auch die Aufsicht der Kantone über die Kontrollstellen muss durchgesetzt werden, mit jährlicher Berichterstattung an das BLW. Die teilweise vorhandene Nähe der Kontrolleure zu den Bewirtschaftern sollte stetig im Auge behalten werden. Die EFK hat empfohlen, die Überwachung der Kontrollen durch die Kantone als festen Bestandteil für die Prüfungen bei den KLWA in die Prüfungsplanung aufzunehmen.

Mitarbeitende der Fachlinie wirken im Hauptaufgabengebiet der Vollzugshilfe und der Erstellung der Grundlagen mit und werden auch als Fachexperten der Schweizerischen Akkreditierungsstelle eingesetzt. Dies kann durchaus Quelle ungenügender Unabhängigkeit für die gleichzeitig vorzunehmenden Funktionen in der Oberaufsicht sein. Massgebliche Verbesserungen liessen sich nur in Form einer unabhängigen Audit-Stelle realisieren, was aber an der Ressourcenfrage scheitert.

Vor der Umsetzung weiterer Verbesserungen sollte jedoch übergeordnet der Stellenwert der Oberaufsicht festgelegt werden. Die Identifizierung und Bewertung der Risiken soll Grundlage sein für die Vorgaben des ebenfalls von der EFK empfohlenen Aufsichtskonzepts.

Auf Mängel beim Interne Kontrollsystem wurde bereits in anderen Berichten eingegangen. Die vom BLW angekündigte Erledigung dieser Pendezenz wird auch die Belange der Abläufe im DZ-Bereich miteinschliessen.

Als wichtiges Element einer geregelten und effizienten Aufsicht sollte ein standardisiertes Empfehlungscontrolling aufgebaut werden. Der Umgang mit Empfehlungen wurde bisher innerhalb der Fachlinie und im Vergleich zum Finanzinspektorat unterschiedlich und teilweise ungenügend wahrgenommen. Das Empfehlungscontrolling ist als zentraler Bestandteil des Aufsichtskonzepts zu definieren. Die Empfehlungen sollten priorisiert werden. Ausserdem sollten die geprüften Stellen jeweils zu den Berichten und insbesondere zu den Empfehlungen verbindlich und schriftlich Stellung nehmen.

Die Kommunikation und die eingesetzten Hilfsmittel zwischen dem Amt und den KLWA, aber auch innerhalb des BLW, entsprechen den gängigen Erwartungen.

Das BLW hat rechtzeitig Vorkehrungen im Rahmen der AP 2014-17 in die Wege geleitet. Insbesondere sind Anpassungen bei den Berechnungsvorgaben, aber auch organisatorische Massnahmen vorgenommen worden. Auch mit Blick auf die neu gesetzlich verlangte systemgestützte Führung von Kontrolldaten sind massgebliche Verbesserungen in Form von vorgegebenen standardisierten Kontrollpunkten erreicht worden.

Die Ausrichtung der AP 2014-17 erfordert Massnahmen im Bereich der Evaluation. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen der neuen Vergütungen nebst dem Nachweis der Leistung nun auch die mittel- und längerfristige Wirksamkeit in den Fokus des Amtes rücken wird. Das BLW ist sich der Bedeutung der Wirkungsmessung bewusst und hat nach Feststellung der EFK alle dazu notwendigen konzeptionellen und organisatorischen Anpassungen und Massnahmen in die Wege geleitet. Die EFK hat empfohlen, die Einführung formeller Stellungnahmen zu Evaluationen und deren Ergebnisse (Management Response) zu prüfen und die Verwertung der Berichte zu formalisieren.

## **Audit de la haute surveillance qu'exerce l'Office fédéral de l'agriculture sur les offices cantonaux de l'agriculture dans le domaine des paiements directs**

### **L'essentiel en bref**

---

Dans le cadre de son programme annuel, qui se fonde sur les art. 6 et 8 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit annoncé auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). L'audit a porté sur l'efficacité de la haute surveillance qu'exerce l'OFAG sur les offices cantonaux de l'agriculture en ce qui concerne l'exécution des paiements directs. Les éléments suivants ont été examinés: organisation, système de surveillance, procédures, suivi des recommandations, réduction et remboursement des contributions, communication, données de contrôle centralisées et modifications requises par la Politique agricole 2014-2017.

Les paiements directs constituent l'un des principaux éléments de la politique agricole. En 2013, les dépenses effectuées à ce titre se montaient à quelque 2,8 milliards de francs. L'exécution des dispositions légales concernant les paiements directs est assumée par les cantons lorsqu'elle n'incombe pas à la Confédération. L'OFAG supervise l'exécution de la loi dans les cantons.

Le CDF a constaté que la haute surveillance a fonctionné de manière limitée ces dernières années. La haute surveillance était plutôt reléguée au second plan. Les ressources en personnel nécessaires ont été employées à cet effet seulement après l'exécution des tâches principales. Il est donc incontestable que la surveillance doit être renforcée. Dans l'intervalle, de premières mesures importantes ont été prises.

Il convient de mettre l'accent sur le contrôle des procédures d'exécution internes aux cantons. Ceux-ci doivent surveiller les organes de contrôle et présenter à l'OFAG un rapport annuel à ce sujet. Une attention particulière doit être portée au fait que ces organes sont parfois proches des exploitants. Selon le CDF, la surveillance sur les contrôles effectués par les cantons doit systématiquement être prise en compte dans les examens opérés par l'OFAG auprès des offices cantonaux de l'agriculture.

Les membres de la hiérarchie de l'OFAG participent aux tâches principales que constituent l'aide à l'exécution et l'établissement des bases. Ils sont également consultés en tant qu'experts du Service d'accréditation suisse. Ils peuvent de ce fait manquer d'indépendance pour assumer leur fonction liée à la haute surveillance. Seul le recours à un organe d'audit indépendant pourrait améliorer notablement la situation. Mais la mise en place d'un tel organe n'est pas envisageable, faute de ressources.

Avant de mettre en œuvre d'autres mesures d'amélioration, il conviendrait toutefois de définir de manière générale l'importance de la haute surveillance. Le CDF a recommandé de mettre en place un système de surveillance assorti d'objectifs fondés sur l'identification et l'évaluation des risques.

Des rapports précédents avaient déjà abordé la question des lacunes dans le système de contrôle interne. La solution annoncée par l'OFAG tiendra également compte du problème des processus dans le domaine des paiements directs.

Un suivi normalisé des recommandations constitue l'élément essentiel d'une surveillance réglementée et efficace. Jusqu'à présent, les recommandations ont été traitées de manière inégale

et parfois insuffisante par la hiérarchie et par rapport à l'inspection des finances de l'OFAG. Le suivi des recommandations doit constituer le noyau du système de surveillance. Les recommandations doivent être classées selon un ordre des priorités. Par ailleurs, les services qui ont fait l'objet d'un audit doivent absolument prendre position par écrit sur les rapports et les recommandations.

La communication et l'entraide entre l'OFAG et les offices cantonaux, mais également au sein de l'OFAG, répondent aux attentes.

L'OFAG a pris à temps les dispositions nécessaires dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017. Il a notamment adapté les exigences en matière de calcul, mais aussi les mesures organisationnelles. En vue du nouveau système de gestion des données prévu par la loi, il a également apporté des améliorations considérables en définissant des éléments de contrôle normalisés.

L'orientation de la Politique agricole 2014-2017 requiert des mesures en matière d'évaluation. On peut partir du principe que, dans le cadre des nouvelles indemnités, l'OFAG accordera une attention particulière non seulement à la preuve de la prestation, mais également à l'efficacité à moyen et à long termes. Conscient qu'il est important de mesurer les résultats, l'OFAG a mis en place les modifications et les mesures nécessaires concernant le système et l'organisation. Le CDF a recommandé d'examiner la possibilité de formaliser les avis concernant les évaluations et leurs résultats ainsi que l'évaluation des rapports.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>7</b>
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Prüfungsziel und -fragen	7
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	7
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
<b>2</b>	<b>Organisation der Aufsicht</b>	<b>8</b>
2.1	Die Kaskade der Aufsicht im Bereich der DZ	8
2.2	Die Organisation der Aufsicht beim BLW	8
2.3	Die Überwachung der Kontrollstellen obliegt den Kantonen	9
2.4	Das Problem der Unabhängigkeit	10
2.5	Kontrolldaten werden künftig standardisiert und sind zentral verfügbar	11
<b>3</b>	<b>Risikomanagement, Aufsichtskonzept</b>	<b>11</b>
3.1	Ablauf der Aufsicht in den letzten Jahren	11
3.2	Identifizierung und Bewertung der Risiken in der Oberaufsicht prioritär	12
3.3	Ein Qualitätsmanagement-Handbuch liegt vor	12
3.4	Ein umfassendes Konzept für die Aufsicht	13
<b>4</b>	<b>Der Subventionsprozess</b>	<b>15</b>
4.1	Ein IKS ist nicht etabliert	15
4.2	Die Prozesse Zahlung und Abstimmung werden optimiert	15
<b>5</b>	<b>Der Umgang mit Empfehlungen</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Kürzungen, Rückforderungen</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Kommunikation</b>	<b>18</b>
7.1	Ein Kommunikationskonzept liegt vor	18
7.2	Die Kommunikation nach innen und aussen entspricht den Erwartungen	19
7.3	Kantone erwarten ein Feedback auf ihre Berichte	19
<b>8</b>	<b>Zentrale Kontrolldaten</b>	<b>19</b>
<b>9</b>	<b>AP 2014-17; Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit</b>	<b>20</b>
9.1	Die wesentlichen Anpassungen bei der Oberaufsicht sind erfolgt	20
9.2	Neus Direktzahlungssystem für die Landwirtschaft, Auswirkungen auf die Evaluationstätigkeit	22
<b>10</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>23</b>
	<b>Stellungnahme des BLW</b>	<b>26</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Direktzahlungen (DZ) sind eines der zentralen Elemente der Agrarpolitik. Mit ihnen werden die von der Gesellschaft verlangten Leistungen gefördert<sup>1</sup>. Der Aufwand für Direktzahlungen betrug im Rechnungsjahr 2013 rund 2,8 Mia. Franken. Im Schnitt werden den landwirtschaftlichen Betrieben zirka 55'000 Franken ausgerichtet.

Die Kantone vollziehen die gesetzlichen Bestimmungen über die DZ, soweit dafür nicht der Bund zuständig ist. Dem Bundesamt ist die Aufsicht über den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone übertragen.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Grundsätzlich soll die Effizienz der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter (KLWA) beurteilt werden.

Insbesondere sind folgende Fragen zu klären:

- Gibt es ein umfassendes Aufsichtskonzept?
- Hat das BLW seine Oberaufsicht über die KLWA im Hinblick auf die Agrarpolitik (AP) 2014-17 angepasst?
- Wurden die Empfehlungen der Berichte des Finanzinspektorates BLW (FISP) umgesetzt?
- Wie ist das Empfehlungscontrolling organisiert?
- Ist die Risikoanalyse mit dem Risikomanagement auf Ebene des BLW koordiniert und sind die Risiken systematisch und einheitlich identifiziert und bewertet?
- Sind im Falle von Beitragskürzungen gegenüber den Kantonen die Modalitäten klar geregelt und nimmt das Amt angebrachte Kürzungen vor?
- Wie erfolgt die Kommunikation in Bezug auf Berichte, Richtlinien, Massnahmen, Sanktionen?

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Frau Gabriela Carrapa (Vorbereitung, Teammitglied), Mathias Rickli (Teammitglied) und Daniel Ortner (Revisionsleitung) durchgeführt. Sie bezog sich auf den Kompetenzbereich der DZ. Von der ursprünglich vorgesehenen Prüfungsausdehnung auf weitere Bereiche wie Gewässer, Umwelt und Tierschutz, Strukturverbesserungen, Investitionskredite und Weinwirtschaft wurden aus Gründen der Komplexität und der Anzahl der involvierten Organisationseinheiten innerhalb des BLW Abstand genommen.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich in der Hauptsache auf durchgeführte Interviews auf Stufe Fachbereichsleitung und Mitarbeitende sowie auf sachdienliche Unterlagen.

---

<sup>1</sup> Auszug Agrarbericht 2013

## **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

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

## **2 Organisation der Aufsicht**

### **2.1 Die Kaskade der Aufsicht im Bereich der DZ**

Der Vollzug der Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) obliegt den Kantonen (Artikel 178), die Oberaufsicht über den Vollzug durch den Bund ist allgemein in Artikel 179 geregelt. Die Ausführungsbestimmungen finden sich in der Direktzahlungsverordnung (DZV), insbesondere über die Zuständigkeit der Kantone für die Kontrollen dort in Artikel 104. Weitere für die Aufsicht relevante Bestimmungen sind in der DZV in Artikel 102 (Anforderungen an Kontrollen und Kontrollstellen) sowie Artikel 103 (Kontrollergebnisse) formuliert.

Auf Stufe Bewirtschafter nehmen akkreditierte Organisationen im Auftrag der Kantone die Kontrollen wahr. Kontrolliert wird die Einhaltung der ÖLN-Vorschriften (Ökologischer Leistungsnachweis), deren Einhaltung für die DZ vorausgesetzt wird (die Grundbeiträge werden aufgrund der im Agrar-Informationssystem, AGIS, erfassten Daten berechnet). Die Kantone erstellen auf Basis der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) eine Liste von zugelassenen Kontrollstellen. Der Bewirtschafter kann entsprechend eine in seinem Kanton akkreditierte Kontrollstelle aufbieten. Daneben kontrollieren andere Akteure (z. B. Veterinäramt, Ackerbaustellen, Gewässerschutz / Kantonschemiker, Landwirtschaftsbeauftragte der Gemeinden etc.). Diese vielfältigen Kontrollen erfordern eine Koordination, welche in der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL) geregelt ist.

Der Vollzug der DZV durch die Kantone wird durch das BLW überprüft. Für diese Aufgabe insgesamt verantwortlich ist der Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung (DBDLE).

### **2.2 Die Organisation der Aufsicht beim BLW**

In die Oberaufsicht involviert sind die Fachbereiche (FB) Direktzahlungsgrundlagen (FBDG), Direktzahlungsprogramme (FBDP) und Agrarinformationssysteme (FBAIS). Das FISP kann für Beratung und Unterstützung beigezogen werden. Die Zuständigkeiten sind geregelt. Stellenbeschreibungen wurden unter Berücksichtigung der Anforderungen an die AP 2014-17 kürzlich aktualisiert. Die im Aufgabenbereich Oberaufsicht einzusetzenden Kapazitäten sind in Prozenten der verfügbaren Arbeitszeit darin festgehalten.

Aufsichtsfunktionen werden einerseits im Prozess der Abrechnung der DZ wahrgenommen (Verifizierung und Abstimmung der Abrechnungen der Kantone mit den im AGIS vorhandenen Strukturdaten). Zuständig dafür ist der FBDG. Daneben gibt es Prüfungen vor Ort, sowohl bei den kantonalen Landwirtschaftsämtern (KLWA) als auch in Form von Begleitungen von Kontrollen bei den Bewirtschaftern. Beide FB wie nehmen solche Prüfungen vor.



Begleitungen von Kontrollen auf den Höfen haben einen präventiven Charakter. Schwergewichtig sollten die Prüfungen der Oberaufsicht auf die kantonsinternen Vollzugsprozesse bei den KLWA gelegt werden. Dazu gehören z. B. die Aufnahme der vorgesehenen Prozesse, ihre tatsächlichen Abläufe und das IKS, die Datenverarbeitungssysteme, Stand Umsetzung früherer Empfehlungen sowie die Überwachung der akkreditierten Kontrollstellen. Auf solche Prüfungen wäre nach Ansicht der EFK verstärkt im Rahmen des zu erstellenden Aufsichtskonzepts zu fokussieren.

Verschiedentlich wurden im Zuge von internen Revisionen auf fehlende Kapazitäten zur Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Oberaufsicht hingewiesen. Das FISP hat deshalb angeregt, zur besseren Untermauerung des Sachverhaltes die Arbeitszeit qualitativ zu erfassen. Zur Notwendigkeit einer solchen Arbeitszeiterfassung herrscht jedoch keine einheitliche Meinung. Dies resultiert vor allem auch daraus, dass die erwähnten FB unterschiedlich mit Aufgaben der Oberaufsicht belastet sind. Beim FB DP ist davon auszugehen, dass künftig zusätzliche personelle Ressourcen mit Blick auf die AP 2014-17 (Nachweis der Wirksamkeit der neuen Beiträge, Mitwirkung bei der Formulierung von Evaluationen) eingesetzt werden müssen. Die Ressourcenfrage wird sich hier noch akzentuieren. Die EFK teilt die Auffassung des FISP, wonach zum Nachweis allfällig zusätzlicher Ressourcen eine Auswertungsmöglichkeit der eingesetzten Arbeitszeit allgemein vorausgesetzt wird.

### **2.3 Die Überwachung der Kontrollstellen obliegt den Kantonen**

Für Planung, Durchführung und Dokumentation der Kontrollen bei den Bewirtschaftern ist der Kanton verantwortlich (DZV, Artikel 104, Absatz 2). Er überwacht die Kontrolltätigkeit der Kontrollstellen in seinem Kantonsgebiet stichprobenmässig (Absatz 5).

Anlässlich von Prüfungen wurde festgestellt, dass die Anzahl der Beanstandungen durch akkreditierte Kontrollstellen je nach Kanton erheblichen Schwankungen unterworfen ist. Als eine der Ursachen wird u. a. das Problem allzu grosser Nähe der Kontrolleure zu den Geprüften genannt. Allgemein könnte dies ein Indiz dafür sein, dass die Ernsthaftigkeit dieser Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich interpretiert wird. Weiter sind auch die Schwerpunktbildung in einzelnen Kantonen und die Frequenz der Kontrollen für die Schwankungen verantwortlich.

Diese Kontrollen sind unerlässlich, da die SAS lediglich Angaben über die Qualifikation einer Kontrollorganisation machen kann, nicht jedoch darüber, in welcher Qualität die Kontrolleure schlussendlich ihre Kontrolltätigkeit ausüben. Die stichprobenweise Überwachungstätigkeit durch die Kantone ist deshalb eine berechtigte Forderung und zu Recht in den Grundlagen vorgeschrieben. Sie ist im Übrigen ein zentrales Instrument, um die immer anzustrebende einheitliche Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen bei den Betrieben gewährleisten zu können. Dementsprechend ist der Nachvollzug darüber, zusammen mit den periodischen Prüfungen der Administration der KLWA, als eines der wichtigsten Prüffelder im Rahmen der Oberaufsicht zu sehen.

Das BLW hat das bisher nicht überprüft bzw. es besteht keine Übersicht / Dokumentation über durchgeführte Prüfungen durch die Kantone. Laut DZV Artikel 104 Absatz 6 müssen die Kantone jährlich nach Vorgaben des BLW einen entsprechenden Bericht dazu abliefern. In den Kantonsberichten (standardisierter Aufbau) gibt es zwar unter Punkt 1 die Fragen nach der Fachkompetenz und der Unabhängigkeit der beigezogenen Organisationen sowie zur Aus- und Weiterbildung der

Kontrolleure, nicht jedoch bezüglich der Qualität der tatsächlich wahrgenommenen Kontrolltätigkeiten in Form von Prüfungsergebnissen. Die vorgängigen Fragen werden zudem nur bei Änderungen gegenüber dem Vorjahr beantwortet; die Antwortfelder in den Kantonsberichten bleiben deshalb in aller Regel leer.

Die bisher eher „lasche“ Einstellung zu diesem Thema spiegelt sich denn auch in gelegentlich von Kantonsvertretern gemachten Äusserungen wider, dass jede Kontrollstelle akkreditiert und die Überwachung ihrer Tätigkeit daher nicht notwendig sei. Aus Sicht der EFK muss das BLW hier noch zusätzliche Aufklärungsarbeit leisten und mit Blick auf die Durchsetzung eines einheitlichen Vollzugs und vergleichbare Prüfungsdaten (gesamtschweizerischer Vergleich und tolerierbare Fehlerquote, dazu mehr im Kapitel 3.4) allenfalls einheitliche Prüfungskriterien vorschreiben.

#### *Empfehlung 1 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, künftig von den Kantonen über ihre Überwachung der Kontrollorganisationen Bericht erstatten zu lassen. Der Bericht soll aufzeigen, was die Kantone im Rahmen ihrer Überwachung umgesetzt und welche Feststellungen sie gemacht haben. Die Frage der Aufsichtstätigkeit der Kantone über die Kontrollstellen / Kontrolleure ist ferner künftig als festen Bestandteil in die Prüfungsprogramme aufzunehmen.*

## **2.4 Das Problem der Unabhängigkeit**

Die Mitarbeitenden, welche aus den beiden FB mit der Durchführung der Oberaufsicht beauftragt sind, nehmen gleichzeitig Kernaufgaben in der Vollzugshilfe (i.w.S. Beratung der KLWA und der Bewirtschafter) wahr, wirken massgeblich bei der Erstellung / Anpassung der Vorschriften mit und werden oft auch als Fachexperten der SAS eingesetzt. Ohne die Organisation massgeblich zu ändern (z. B. unabhängiger Audit-FB), kann dieses Problem nicht grundlegend gelöst werden. Selbst dann wären aber die erforderlichen Fachkenntnisse unabdingbar. Ein vollständiges Ausweichen auf das FISP käme aus Kapazitätsgründen nicht in Frage. Eventuell könnte der nach wie vor subsidiäre, aber verstärkte Einbezug des FISP für gewisse Prüfungsaktivitäten (z. B. Unterstützung von Kontrollen der Organisation / Prozesse, Erhebungs- und Kontrollsysteme, Überwachung der Kontrollorganisationen, Schulungen, und Weiterbildungen der Mitarbeitenden der FB, Übernahme von Sonderaufträgen) für eine Abschwächung des Problems sorgen. Es müsste hier allerdings darauf geachtet werden, das FISP nicht in unangemessener Weise in die operativen Belange der Oberaufsicht einzubinden (Sicherstellung der Unabhängigkeit des FISP). In Frage käme möglicherweise der Einsatz für Sonderprüfungen oder gemischte Teams, wobei eine klare Formulierung der Rollen, namentlich der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, der Zusammenarbeit und der Aufgabenabgrenzung Teil des noch zu besprechenden Aufsichtskonzepts werden sollte.

Gelegentlich diskutiert wird die ISO-Zertifizierung des BLW im Hinblick auf die Pflichten und Aktivitäten der Oberaufsicht. Auf das Für und Wider einer solchen Zertifizierung kann im Rahmen dieser Prüfung nicht eingegangen werden. Ein Entscheid zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre allerdings verfrüht. Zudem müsste ein Mehrwert klar nachweisbar sein. Derzeitig sollte das BLW nach Ansicht der EFK andere Handlungsfelder im Bereich der Oberaufsicht DZ prioritär angehen. Darauf wird im folgenden Hauptkapitel näher eingegangen.

## **2.5 Kontrolldaten werden künftig standardisiert und sind zentral verfügbar**

Artikel 165d wurde neu ins LwG aufgenommen. Danach hat der Bund ein Informationssystem für die Planung, Erfassung und Verwaltung von Kontrollen und für die Auswertung der Kontrollergebnisse zu betreiben. Dieses System dient insbesondere auch der Kontrolle der DZ und unterstützt damit auch die Aufgabe der Oberaufsicht.

Die erforderlichen Kontrolldaten werden im bestehenden Teilsystem des zentralen Informationssystems für die Lebensmittelkette (Acontrol) geführt. Diese werden mittels des ebenfalls neu eingeführten Verfahrens der standardisierten Kontrollpunkte (Kontrollen auf den Betrieben) erhoben. Die Kontrollergebnisse werden ab 2016 vollumfänglich sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund zur Verfügung stehen. Damit kann der Nachweis der Kontrollaktivitäten und deren Ergebnisse im Rahmen der bisher erfolgten jährlichen Berichterstattung entfallen. Zudem bieten sich künftig systematische Auswertungen ohne grösseren Aufwand an, was bislang aufgrund des gebräuchlichen Papierformats und der unterschiedlichen Strukturierung nicht möglich war.

## **3 Risikomanagement, Aufsichtskonzept**

### **3.1 Ablauf der Aufsicht in den letzten Jahren**

Ein eigentliches Aufsichtskonzept existiert nicht, ebenso wenig ein übergeordnetes Risikomanagement. Zusammenfassend lässt sich über das bisherige Vorgehen bei der Oberaufsicht Folgendes aussagen:

Im Wesentlichen funktionierte die Oberaufsicht während der letzten Jahre - allerdings mit Einschränkungen. Bei ihren Tätigkeiten verfolgt die Linie eher einen präventiven Ansatz im Rahmen der Vollzugsunterstützung. Dementsprechend genoss die Oberaufsicht eher zweite Priorität; personelle Kapazitäten dafür wurden eingesetzt, sofern noch solche verfügbar waren. Im Vordergrund der Planung der Oberaufsicht stand die Abstimmung bzw. Koordination mit anderen Akteuren (die beiden FB untereinander, FISP, Lebensmittelkette, Akkreditierungs-Begutachtungen der SAS). In die Prüfungsplanung eingeflossen sind jeweils u. a. bekannte bzw. gemeldete Problemfälle, frühere Prüfungsergebnisse und beim FBDG auch eine Zeit lang und ansatzweise anstehende Prüfungshandlungen auf der Basis einer Risikoanalyse. In absteigender Reihenfolge wurden Meldungen Dritter (Verstösse gegen LwG, DZV), eigene Wahrnehmungen und Auswertung von AGIS-Daten und das Stichprobenauswahlverfahren in der Planung berücksichtigt. Darauf basierend wurde das Jahresprogramm (Kontrollplan) erstellt, genehmigt durch die Leitung des DB, jedoch nicht formell / dokumentiert. Im Anschluss an Neuerungen wurde zudem auf deren Umsetzung ebenfalls höherer Wert gelegt, um die Akteure „auf eine Linie“ zu bringen.

In der Vergangenheit hat das FISP bei den Kantonen zusätzliche Prüfungen vorgenommen, teilweise als Aufgabenübernahme von der Linie. Die Bedingungen dazu wurden schriftlich fixiert. Seither ist primär wieder die Fachlinie für die Oberaufsichtstätigkeit bei den Kantonen zuständig. Aufgrund der Beanspruchung der Kapazitäten der beiden FB im Rahmen beschlossener Neuerungen in der Agrarpolitik und ihren Instrumenten hat deren Aufsichtstätigkeit aber merklich stagniert. Allgemein ist ein Handlungsbedarf – nicht zuletzt aufgrund der Resultate der Prüfungen durch das

FISP – anerkannt. Entsprechende Massnahmen wurden teilweise bereits umgesetzt bzw. in die Wege geleitet. Das Übergangsjahr 2014 (Einführung AP 2014-17) soll dazu genutzt werden, das Aufsichtssystem allgemein weiter zu entwickeln. Mit einer Neuausrichtung der Aufsicht kann somit frühestens ab 2015 gerechnet werden.

Die Oberaufsicht beruht weitgehend auf der Erfahrung der involvierten Führungskräfte und Mitarbeitenden und ist deshalb personenabhängig. Die Ergebnisse aus den der EFK vorliegenden Berichten – namentlich jene der internen Revision – zeigen nach wie vor einen Handlungsbedarf auf; einige der Empfehlungen konnten noch nicht umgesetzt werden.

### **3.2 Identifizierung und Bewertung der Risiken in der Oberaufsicht prioritär**

Die Identifizierung und Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit der Oberaufsicht über den Vollzug der DZ liegen nicht, wie zunächst angenommen, im Rahmen des Risikomanagement Bund vor. Es kann durchaus Gründe geben, weshalb die Risiken dieser Subventionszahlungen und die Aufsichtsmassnahmen nicht im Rahmen dieses übergeordneten Führungsinstrumentes zu beschreiben sind. Eine „übergeordnete“ Risikoanalyse für zielgerichtete Aktivitäten im Rahmen der Oberaufsicht des BLW über den Vollzug der DZ fehlt aber auch ersatzweise. Auch wenn hier finanzielle Risiken, trotz der Höhe dieser Subventionen, etwas in den Hintergrund rücken (die mittels Rahmenkredit gesprochenen Mittel sollen möglichst vollständig den Zielgruppen zugute kommen) sieht die EFK durchaus andere beachtenswerte Risikokategorien: Wirksamer, zielgerichteter Mitteleinsatz, Erfüllung gesetzlich übertragener Aufgaben, Gleichbehandlung der Subventionsempfänger und das insgesamt damit verbundene Reputationsrisiko aller mit dem Vollzug gesetzlich beauftragten Stellen.

Die EFK erachtet es deshalb als notwendig, sich über die Risiken auch ausserhalb des Führungsinstrumentes Risikomanagement Bund Klarheit zu verschaffen und deren Bedeutung einzuordnen. Danach haben sich die strategischen Vorgaben zu orientieren, nach denen sich ein angemessenes Aufsichtskonzept und die konkreten operativen Tätigkeiten anschliessen. Nur dann lässt sich eine den tatsächlichen Bedürfnissen angemessene Aufsicht durchführen.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, die mit der Oberaufsicht über die KLWA verbundenen Risiken zu identifizieren, zu bewerten und die sich daraus abzuleitenden erforderlichen Massnahmen zur Risikominimierung zu bestimmen (strategische Vorgaben zur Oberaufsicht).*

### **3.3 Ein Qualitätsmanagement-Handbuch liegt vor**

Der Start der Entwicklung eines Qualitätsmanagement-Handbuches liegt bereits mehrere Jahre zurück, letzter Stand ist der Juni 2013. Eine definitive und genehmigte Version liegt nicht vor. Im Wesentlichen sind im Handbuch der Anwendungsbereich und folgende Prozesse geregelt:

- Führungsprozesse
- Leistungsprozesse (hier namentlich die Belange der Oberaufsicht DZ)
- Unterstützungsprozesse.

Unverkennbar sind Fortschritte in formeller und qualitativer Hinsicht erreicht worden. Auch die Dokumentation der Vorbereitung von Prüfungen ist formalisiert (Auftragsanalyse, Pflichtenheft, Arbeitsprogramm). Eine den Anforderungen gerecht werdende Berichtstruktur liegt ebenfalls vor.

Der Inhalt des Handbuches ist umfassend. Die Abläufe sind grafisch dargestellt und zusätzlich erläutert. Abgedeckt werden in den Kapiteln Führungs- und Leistungsprozess nicht nur die Belange der Oberaufsicht, sondern und vor allem auch grundsätzliche Themen als auch die Projektgenehmigung und Vollzugsunterstützung.

Allgemein wird die Auffassung vertreten, dass das Handbuch zwar einen beachtlichen „Grundstein“ für ein strukturiertes und systematisches Vorgehen darstellt, insgesamt aber noch – nicht zuletzt im Hinblick auf die Neuerungen im Rahmen der AP 2014-17 – ausbaufähig ist.

Insgesamt erachtet auch die EFK das vorliegende Handbuch im Entwurfsstadium als durchaus brauchbares Ausgangsdokument. Angereichert und ergänzt mit den Anforderungen gemäss AP 2014-17, einer systematischen und mit risikobasierten Elementen versehenen Prüfungsplanung, mit Ergänzung der Dokumentation der Haupt- und Subprozesse um die Schlüsselkontrollen zur Minimierung der mittels Risikokontrollmatrizen definierten Risiken kann daraus ein strukturiertes Aufsichtskonzept entwickelt werden, welches bei anderen vergleichbaren Subventionsgebern Standard ist.

### **3.4 Ein umfassendes Konzept für die Aufsicht**

Ausgangspunkt für das Aufsichtskonzept sind die Vorgaben der Geschäftsleitung zur Minimierung der definierten und bewerteten Risiken, wie eingangs erläutert. Diese könnten beispielsweise den erforderlichen Ressourceneinsatz, organisatorische Massnahmen, Anforderungen an die Kommunikation, Analyse der bisherigen Ergebnisse, einzusetzende Hilfsmittel und Systeme usw. umfassen. Im Sinne eines iterativen Prozesses müssen später die mit der Umsetzung des Aufsichtskonzepts gemachten Erfahrungen auf neue / geänderte Anforderungen hin untersucht und das Konzept periodisch angepasst werden (iterativer, dynamischer Prozess).

Im Zusammenhang mit der gesamten Kaskade der Aufsicht (Bund – Kanton – akkreditierte Kontrollstellen) könnte es sich ausserdem als nützlich erweisen, wenn sich das BLW auf eine noch tolerierbare Fehlerquote auf Stufe Bewirtschafter festlegen würde<sup>2</sup>. Die Voraussetzungen dazu in Form von Datengrundlagen sollten gegeben sein bzw. künftig sogar in besserer und vor allem einheitlicher Qualität vorliegen (Acontrol, standardisierte Kontrollpunkte).

Auch auf Stufe der Oberaufsicht des BLW würden Fortschritte beim Empfehlungscontrolling dafür sorgen, dass sich ein Mehr- oder Minderbedarf an Aufsichtstätigkeiten auf allen Stufen feststellen liesse mit dem Ziel, Kontrollaktivitäten nicht an einem tatsächlichen Bedarf vorbei zu planen und durchzuführen. Mit diesem Instrument könnten im Weiteren unterschiedliche Handhabungen bei der Aufsicht durch die Kantone analysiert und gegebenenfalls harmonisiert werden, längerfristig

---

<sup>2</sup> Vgl.dazu Auszug ERH-Bericht, „Zuverlässigkeit der Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der Agrarausgaben“; Erklärungen zu den Fehlerquoten, Restfehlerquoten und wahrscheinlichste Fehlerquote.

auch ein allfälliger Anpassungsbedarf bei der Koordination der Kontrollen und bei den Kürzungs- und Sanktionierungsvorgaben (neu ab 2015 auf Stufe DZ-Verordnung) aufgezeigt werden.

Das Aufsichtskonzept muss allen möglichen Aspekten des jeweiligen Umfeldes Rechnung tragen. Stehen bei anderen Ämtern beispielsweise Einsparungen im Vordergrund (z. B. BSV, Vermeidung von Neurenten und Sanierung bei der Invalidenversicherung), sind es bei den DZ die Forderungen, die vorgesehenen Direktzahlungen vollumfänglich auszurichten; allerdings nur bei Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen. Entsprechend gestaltet sich inhaltlich ein solches Aufsichtskonzept individuell, eine Pause bestehender anderweitiger Konzepte wäre nicht zielführend. Der Initialaufwand für ein schlüssiges Konzept darf nicht unterschätzt werden: Es gilt, nebst den inhaltlichen Aspekten auch der einfachen Handhabung und Aktualisierungsfreundlichkeit angemessen Rechnung zu tragen und dem Anspruch gerecht zu werden, die Führungs- und Vollzugsaufgaben zu erleichtern. Allenfalls ist dazu ein Aufwand für eine externe Beratung dem noch zu definierenden Stellenwert einer geordneten Aufsicht angemessen. Die EFK ist der Auffassung, dass der zu leistende Initialaufwand sich rechnet: Der damit ermöglichte Aufsichtsbetrieb gestaltet sich hernach transparenter, effizienter, zielgerichteter und er wird vor allem auch besser führbar.

Detailliert kann an dieser Stelle nicht auf die mögliche Strukturierung eingegangen werden. Stichwortartig könnte das zu erstellende Aufsichtskonzept folgende Elemente umfassen, ergänzt um Querverweise auf andere, bestehende oder noch zu erstellende Führungsgrundlagen:

- Auftrag, Vorgehen und Termine (Ziele, Projektorganisation, Abnahme), Versionengeschichte mit Genehmigung durch die Geschäftsleitung,
- ausgehend von der beschriebenen Einordnung des Stellenwertes der Oberaufsicht die abzudeckenden Risiken und daraus abgeleitet, was in welcher Intensität und Tiefe im Bereich Aufsicht über den Vollzug der DZ durch das BLW wahrzunehmen ist,
- Auslegeordnung der relevanten Aspekte (z. B. Sicherstellung der Gleichbehandlung, Glaubwürdigkeit des Systems, Dokumentation und damit Nachweis der Aktivitäten usw.),
- Strukturierung der unterschiedlichen Aufsichtsfunktionen/-zuständigkeiten bei der Kaskade Bund – Kantone – akkreditierte Kontrollstellen. Beschreibung der Rollen, Zusammenarbeit FB und FISP, weitere Akteure,
- Risikomanagement auf operativer Ebene (Basis zur Festlegung der Prioritäten / Schwerpunktbildung, Kontrolldichte, -breite und -tiefe),
- prozessspezifische Definition der IKS-Belange und des IKS-Regelbetriebes (vgl. dazu Leitfaden der EFV „Internes Kontrollsystem“),
- Prüfungsplanung, Durchführung, Berichterstattung (Standardisierung),
- Empfehlungscontrolling / Controlling-Regelkreismodell / Standortbestimmung der Kantone (allenfalls auch ein Kantons-Rating zum internen Gebrauch),
- daraus abgeleitet in angebrachten Fällen Zielvereinbarungen mit einzelnen KLWA (z. B. um gezielt Kantone intensiver zu begleiten und um beharrliche Schwachstellen zu beseitigen),
- Anforderungen an die Qualitätssicherung, Unabhängigkeit, Fristen,
- Einordnung Wirkungsprüfungen (für ökologische Aspekte der DZ-Beiträge),
- Einsatz von Hilfsmittel (z. B. Audittool, Acontrol-Daten, KTool, Datenanalyse, Dokumentation / Ablage etc.),
- Personalschulung im Hinblick auf Audit-Skills,
- Weiteres Vorgehen.

*Empfehlung 3 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, ein Aufsichtskonzept zum Vollzug der Oberaufsicht über die KLWA auf der Basis von übergeordneten Vorgaben zu erstellen, welche die Geschäftsleitung aufgrund der Standortbestimmung der damit verbundenen Risiken vorgängig formuliert hat (vgl. Empfehlung 2).*

## **4 Der Subventionsprozess**

Die wesentlichen DZ-Prozesse sind im vorliegenden Qualitätsmanagement-Handbuch dargestellt. Darauf wurde schon im vorstehenden Kapitel eingegangen. Zu weiteren Themen zum Prüffeld Prozesse Folgendes:

### **4.1 Ein IKS ist nicht etabliert**

Bei den im Handbuch dargestellten Subventionsprozessen sind keine systematischen IKS-Massnahmen implementiert. Zwar werden gewisse IKS-Kontrollen vorgenommen, aber eher unbewusst. Auch sollen gemäss Auskunft die Mitarbeitenden in Belangen des IKS noch nicht geschult worden sein. Eine übergeordnete Dokumentation liegt nicht vor, so beispielsweise auch keine Risiko-Kontrollmatrix. Die Stelle des IKS-Verantwortlichen ist auf einer subalternen Stufe angesiedelt (Mitarbeitende im FB Finanzen), was erfahrungsgemäss infolge fehlender Kompetenzen nicht erfolgreich sein kann.

Das IKS und namentlich auch die vorgelagerte Risikokontrollmatrix haben für die Tätigkeiten des FB Finanzen einen guten Stand erreicht<sup>3</sup>. Für die Belange der DZ ist diese Situation nur am Rande von Bedeutung; materielle Prüfungen sind im FB Finanzen nicht möglich. Daten, Abstimmungen und Entscheide, welche Subventionen schlussendlich auslösen, fallen in die Zuständigkeit der Fachlinie. Derselbe Bericht kommt zum Schluss, dass die notwendigen Dokumentationen hierzu fehlen und dass auch noch keine Schlüsselkontrollen definiert worden sind.

Auf die Situation beim BLW in Sachen IKS wird auch in anderen Berichten eingegangen<sup>4</sup>. Der Handlungsbedarf ist anerkannt, wie dies aus dem Schreiben des Direktors BLW vom 24. Februar 2014 hervorgeht. Auf eine formelle Empfehlung im Rahmen dieses Prüfauftrages kann deshalb verzichtet werden.

### **4.2 Die Prozesse Zahlung und Abstimmung werden optimiert**

Bisher verblieben nach dem Differenzbereinigungsverfahren (Abgleich der Kantonsdaten mit den Daten beim BLW) bei den berechneten DZ-Beträgen im Vergleich zu den ausbezahlten gemäss der Finanzbuchhaltung (System SAP) in der Regel Abweichungen, welche in den meisten Fällen nicht abgeklärt werden konnten. Die involvierten Systeme wiesen nicht denselben Datenstand auf. Dieser Mangel wurde mehrfach in den Prüfberichten erwähnt. Entscheidende Verbesserungen sind inzwischen eingeleitet worden: Ab 2014 gelten neue Regeln für den Zahlungs- und Abstimmungs-

<sup>3</sup> Aussage gemäss Spezialbericht EFK zum IKS, Bericht Nr. 1.13123.601.00188.03.

<sup>4</sup> Bericht EFK Nr. 1.13122.601.00188.29, Kapitel 4 und Bericht des FISP BLW vom 12. November 2013, Zwischenrevision 2013, IKS im Subventionsprozess.

ablauf. Eine entsprechende Richtlinie liegt vor („Richtlinien über den Datentransfer zwischen Kantonen und BLW“, März 2014). Betroffen sind Registerdaten, Strukturdaten, Beitragsdaten und Zahlungsdaten.

Neu gilt ein einheitlicher Abschlusstermin. Im Wesentlichen werden die Abschlussarbeiten um rund zwei Monate vorverschoben. Es gilt der 31. Dezember als einheitlicher Stichtag für die Abrechnung. Nach dem 20. November werden die für die Berechnung der DZ massgebenden AGIS-Daten eingefroren. Die Kantone können ihre Systeme zwar weiter bebuchen, die einzureichenden Schlussabrechnungen der Kantone müssen aber auf der Basis dieser finalen und eingefrorenen Daten erfolgen. Bereits im Januar des Folgejahres nimmt der zuständige FB Plausibilisierungen und Verifizierungen aufgrund dieser Neuerungen vor. Nachzahlungen und Rückforderungen des abgelaufenen Jahres, nachträglich festgestellte Fehler und die Bereinigung anderweitiger Differenzen werden zu Lasten der Rechnung des Folgejahres abgewickelt. Damit wird der Datenabgleich erleichtert bzw. erst ermöglicht.

Der neue Zahlungsprozess ist – im Entwurf – dargestellt. Was noch fehlt, ist die Dokumentation des neuen Abstimmungsprozesses (jährliche Überprüfung und Genehmigung der Schlussabrechnungen, Abstimmungen der Zahlungen zwischen Bund und Kantonen). Diese Arbeiten sollen gemäss Auskunft demnächst aufgenommen werden.

## **5 Der Umgang mit Empfehlungen**

Der Umgang mit Empfehlungen<sup>5</sup> gestaltet sich unterschiedlich. Beim FBDP wird die Umsetzung der Empfehlungen nicht speziell überwacht. In den Auftragsanalysen zu den bevorstehenden Prüfungen gibt es zwar unter Punkt „Notwendige Informationen“ den Hinweis auf Resultate / Hinweise aus früheren Oberkontrollen, jedoch waren in den eingesehenen Unterlagen keine weiterführenden Informationen aufgelistet. Einzelne Fälle werden zwar bis zum Abschluss der Umsetzung betreut, ein einheitliches, systematisches und dokumentiertes und damit nachvollziehbares Vorgehen existiert indessen nicht.

Im FBDG (vormals Allgemeine DZ) wurde ein Empfehlungscontrolling in Form einer EXCEL-Tabelle vor geraumer Zeit eingeführt. Die Benützung wurde aber später wieder eingestellt, das Instrument nicht mehr weiter entwickelt. Ansatzweise waren Follow-ups im Nachgang an erfolgte Prüfungen vorgesehen. Insgesamt mangelte es jedoch auch hier an einer systematischen und dokumentierten Vorgehensweise.

Etwas anders stellt sich die Situation beim FISP dar. Berichte werden regelmässig besprochen. Darüber hinaus erfolgt jährlich eine Rechenschaftsablage gegenüber der Geschäftsleitung zu den abgeschlossenen Revisionen (Follow-up-Runden). Der Stand der Umsetzung wird jeweils schriftlich festgehalten. Maximal werden nicht erledigte Empfehlungen viermal in diesen Gesprächsrunden traktandiert. Danach wird die Empfehlung abgeschrieben und allenfalls anlässlich einer späteren Prüfung wieder aufgenommen.

---

<sup>5</sup> Unter Empfehlungen werden auch Auflagen an die Kantone verstanden.



Aus Sicht EFK ist das Empfehlungscontrolling beim FISP genügend etabliert. Der Aufwand dafür ist überschaubar und zahle sich gemäss Auskunft des FISP-Leiters aus. Fälle längerer Pendenzen müssen von den Linieninstanzen schriftlich begründet werden. Wenn eine Empfehlung nicht umgesetzt worden ist, wird der Sachverhalt anlässlich der nächsten Revision vom FISP wieder aufgenommen.

Bei allen involvierten Stellen fehlt es an einem standardisierten Vorgehen und folgenden Optimierungen: Empfehlungen sind zu priorisieren (z. B. analog System EFK). Geprüfte sollten auf Berichte und Empfehlungen schriftlich Stellung nehmen, unter Nennung von Fristen zur Umsetzung. Abgelehnte Empfehlungen sind zu begründen. Das weitere Vorgehen bei nicht durch- bzw. umsetzbaren Empfehlungen ist festzulegen (z. B. Kommunikation und Eskalation auf übergeordneter Stufe, Anpassung / Vereinfachung der Vorschriften, etc.). Wenn erkannte und nicht anerkannte Mängel beim Vollzug nicht behoben werden können – z. B. aus politischen Gründen – ist der Sachverhalt zu dokumentieren. Damit soll verhindert werden, dass nur scheinbar recht- und ordnungsmässig gehandelt wird (die Vorschriften existieren sehr wohl, sind nicht durchsetzbar, was aber über den engeren Kreis hinaus nicht bekannt wird). Damit kann Rechenschaft darüber abgelegt werden, ob das Bündel an Bestimmungen und weiterführenden Vorgaben praxistauglich oder anzupassen ist. Längerfristig ergeben sich Erfahrungswerte, auf welche Art von Empfehlungen grundsätzlich verzichtet werden sollte und letztlich auch Hinweise darüber, ob die strategischen Vorgaben zur Oberaufsicht und dessen Vollzug (Organisation, Aufsichtskonzept) anzugleichen sind.

Im Rahmen des erwähnten Auditkonzepts sollte auch diesen Punkten Beachtung geschenkt werden.

#### *Empfehlung 4 (Priorität 1)*

*Im Rahmen des Aufsichtskonzepts ist ein dem Umfeld und der Organisation der Oberaufsicht angepasstes, einheitliches Empfehlungscontrolling zu etablieren, wobei vorhandene Prozesse (z. B. beim FISP) mit den notwendigen Anpassungen als Ausgangsbasis dienen können. Empfehlungen sollten priorisiert werden und die Geprüften schriftlich zu den Berichten und Empfehlungen Stellung nehmen. Abgelehnte Empfehlungen sind zu begründen. Ein Eskalationsverfahren sollte definiert werden.*

## **6 Kürzungen, Rückforderungen**

Wenn ein Kanton das Gesetz mangelhaft vollzieht, kann der Bund die Beiträge kürzen oder verweigern. Im Bereich der DZ sind die näheren Kürzungsmodalitäten nicht festgelegt. Mittels Grundlagen (LwG, DZV), Vollzugshilfen und der allgemein etablierten Kommunikation sind die Spielregeln allseits bekannt, teilweise in Projektvereinbarungen sogar im Detail formuliert.

Kürzungen sind bisher nicht ausgesprochen worden. Es dürfte auch fraglich sein, ob solche politisch vertretbar wären bzw. verantwortet werden könnten. Würde nämlich der betroffene Kanton nicht finanziell in die Bresche springen, würden die Falschen, nämlich die Bewirtschafter bestraft.

Die Kürzungsandrohung laut Gesetz ist in der Praxis zwar bedeutungslos, hat aber doch einen präventiven Charakter.

Nicht im Fokus dieser Finanzaufsichtsprüfung lagen die Kürzungen / Rückforderungen von DZ gegenüber fehlbaren Bewirtschaftern. Für diese sind die Kantone zuständig. Die vorgenommenen Kürzungen, künftig auch Sanktionen, werden im Rahmen der jährlichen Berichterstattung und kommend auch über das System Acontrol kommuniziert.

## **7 Kommunikation**

Die EFK untersuchte die Massnahmen und Hilfsmittel der Kommunikation zwischen dem BLW und den KLWA, aber auch die institutionalisierten internen Kommunikationswege beim BLW.

### **7.1 Ein Kommunikationskonzept liegt vor**

Das genehmigte Kommunikationskonzept datiert vom 29. Januar 2008. Zuständig ist der FB Kommunikation und Sprachdienste. 2006 und 2007 wurde das Thema anlässlich von zwei Kadertagungen einer internen und externen Analyse unterzogen. Die Schlussfolgerungen sind in das vorliegende Konzept eingeflossen.

Die übergeordnete Leitidee ist, dass das BLW intern und extern regelmässig, termingerecht, offen, ehrlich, transparent, umfassend und zielgruppengerecht informiert. Die Kommunikation soll geplant und systematisch erfolgen. Das Konzept enthält einen Strategieteil mit den wesentlichen Aussagen:

- Schaffung von Transparenz, das BLW begründet und erklärt,
- das BLW fördert im Inland das Verständnis und die Unterstützung für die Agrarpolitik des Bundes,
- das BLW ist in externen Dialoggruppen aktiv (Kantone, Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren, kantonale Ämter, Branchen und Betriebe) und wird als wichtigen Akteur wahrgenommen,
- das BLW unterstützt den reibungslosen Vollzug der Agrarpolitik,
- Führungsentscheide sind für Mitarbeitende transparent und verständlich.

Im Umsetzungsteil ist eine Tabelle enthalten, in welcher die verschiedenen Massnahmen/Gefässe/Medien aufgeführt sind, ergänzt mit Bemerkungen und Wirkungsabsichten. Mit einer regelmässigen Evaluation soll die Wirkung der Kommunikationsziele überwacht werden. Seither erfolgten Umfragen, Auswertungen des Medienspiegels. Darüber hinaus wird ein Feedback-Tool auf dem Internet betrieben. Die Wirkungsmessung der internen Kommunikation erfolgt u. a. über Mitarbeiterbefragungen.

## **7.2 Die Kommunikation nach innen und aussen entspricht den Erwartungen**

Der Nachvollzug des obigen Konzepts in Bezug auf die Kommunikation im Bereich der DZ ergibt folgendes Bild:

Die Kommunikationsgefässe im Zusammenhang mit Belangen der DZ sind etabliert. Innerhalb des BLW erfolgt die Kommunikation schwergewichtig auf der Intranet-Plattform des BLW. Fachlich gibt es einen regen Informationsaustausch im Rahmen der Konferenzen der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS). Mitarbeitende des BLW sind auch im Vorstand der KOLAS vertreten. Ausserdem erscheinen vierteljährlich die KOLAS Informations-Notizen mit aktuellen Beiträgen. Das BLW nimmt auch Einsitz in Branchen- und Kontrollverbänden. Die Mitwirkung im Sektorkomitee der SAS rundet das vielfältige Angebot an Möglichkeiten des Informationsaustausches ab.

Nach Ansicht der EFK ist die Kommunikation weiterführender Vorgaben und Vollzugshilfen auch nach aussen gewährleistet, umfassend und aktuell via Internetplattform des BLW. Dort finden sich Verlinkungen zu Richtlinien, Weisungen, Merkblätter etc. Dieses Angebot wird zurzeit überarbeitet (inkl. FAQ-Plattform im Zusammenhang mit der neuen AP 2014-17).

## **7.3 Kantone erwarten ein Feedback auf ihre Berichte**

Eine Eingangsbestätigung zu den Jahresberichten der Kantone wird zwar versendet, aber eine weitergehende substantielle Rückmeldung findet nicht statt. Dies wird hin und wieder von den Kantonen moniert. Diese beschwerten sich zudem teilweise über das als zu komplex empfundene System: Aktivitäten im Vollzug und namentlich in der Aufsicht führen oft an die Grenzen punkto verfügbarer Ressourcen. Nicht ganz zu Unrecht weist das BLW darauf hin, dass oftmals die Kantone selbst einer Regelungsdichte Vorschub leisten, indem sie sich gegen einheitliche, vom Bund zur Verfügung gestellte Lösungen verschliessen (so gibt es heute noch fünf verschiedene DZ-Abrechnungssysteme, obwohl das zentral verfügbare System vollauf genügen würde). Es besteht grundsätzlich eine Problematik zwischen zentralen Vorgaben und der unterschiedlichen Herangehensweise der Kantone beim Vollzug, und muss wohl – nolens volens – als Preis im föderalistischen System bezahlt werden.

In umgekehrter Richtung werden Inhalte der Prüfberichte des BLW im Rahmen des Bereinigungsprozesses mit dem geprüften KLWA zwar besprochen, eine offizielle / formelle und damit dokumentierte Stellungnahme wird aber nicht verlangt. Dies sollte im Rahmen des neuen Aufsichtskonzepts eingeführt werden.

## **8 Zentrale Kontrolldaten**

Die Aufgaben des FB Agrarinformationssysteme (FBAIS) sind dokumentiert, ebenso liegen entsprechende Stellenbeschreibungen vor. Zur Systemlandschaft sind Dokumente vorhanden, welche einen guten Überblick auch über die Schnittstellen und Zuständigkeiten sowie über die Benutzer geben.

Das BLW betreibt ein Informationssystem (AGIS) über Betriebs-, Struktur- und Beitragsdaten. Der Datenübernahmeprozess aus den kantonalen Systemen ist als Workflow implementiert. Bei die-

sem Prozess werden die Daten plausibilisiert und verifiziert. Plausibilitätskontrollen werden teils automatisch, teils manuell vorgenommen. DZ-Berechnungen sind durch 4500 SQL-Regeln im System definiert und in einem Merkmalskatalog verortet. Daraus resultieren Logmeldungen der Datenübernahme. Das Differenzbereinigungsverfahren und die Rückmeldung an den Kanton erfolgen im Anschluss an diese Auswertungen (eine Beispieldokumentation zu diesem Bereinigungsverfahren liegt der EFK vor). Nach dem Differenzbereinigungsverfahren wird ein Schlussbericht verfasst. Differenzfälle sind in der Datenbank dokumentiert. Der Datentransfer läuft über eine gesicherte Schnittstelle.

Die Systementwicklung und -pflege betreibt das BLW in Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister. Ein Implementierungsprozess ist etabliert, wahrgenommen durch das ISCeco (Dienstleister Departement WBF). Ausserhalb der vorgesehenen Eintrittsstellen können keine Daten erfasst / manipuliert werden. Berechtigte Datenänderungen werden systemseitig dokumentiert.

Diese Angaben wurden seitens der EFK im Rahmen des vorliegenden Prüfauftrages nicht verifiziert.

Mit dem System Acontrol soll die neue gesetzliche Bestimmung umgesetzt werden, wonach das BLW ein Informationssystem für die Planung, Erfassung und Verwaltung von Kontrollen nach dem Gesetz und für die Auswertung der Kontrollergebnisse zu führen hat (LwG, Artikel 165d). Acontrol wird als Teil des Informationssystems des Schweizer Veterinärdienstes (ISVet) betrieben und liegt nicht in der Zuständigkeit des FBAIS. Für die Anwenderbedürfnisse ist beim BLW der FBDP zuständig. In Vorbereitung steht auch ein Kontrollkoordinations-Tool. Die WTO-Ausschreibung ist jedoch zurzeit sistiert.

Eine vertiefte Prüfung der IT-Systeme im Bereich der DZ konnte im Rahmen der aktuellen Prüfung nicht vorgenommen werden. Diesbezügliche Prüfungsbedürfnisse sollen zwischen dem FISP und der EFK im Rahmen des regelmässigen Austausches thematisiert werden.

## **9 AP 2014-17; Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit**

Die AP 2014-17 erforderte eine ganze Reihe von Anpassungen in Bezug auf die Oberaufsicht der DZ, aber auch im Hinblick auf das künftige Vorgehen bei der Evaluation (Wirkungsmessung). Im Vorfeld der AP 14-17 wurden ex-ante Evaluationen zu den neuen Instrumenten gemacht.

### **9.1 Die wesentlichen Anpassungen bei der Oberaufsicht sind erfolgt**

Die notwendigen Anpassungen zur Berechnung der DZ im Hinblick auf die Neuerungen sind erfolgt, eine aktuelle Version der hierzu massgebenden Dokumentation / Vorgabe konnte vorgelegt werden.

#### **Berechnung der DZ**

Massgebend für die Berechnung der Beiträge sind die im System „Beitragsberechnungsservice“ (BBS) hinterlegten umfassenden Daten. Die Kantone können dieses System benutzen (daher der Service), oder aber eigene Systeme zur Beitragsberechnung dafür einsetzen. In diesem Fall gelten

die „Beschreibung der Berechnungen“ des BLW als verbindliche Grundlage für die Umsetzung der Beitragsberechnungen in den Kantonen. Im Hinblick auf die Neuerungen der AP2014-2017 wurden rechtzeitig die neuen Anforderungen in diesem laufend nachgeführten Werk erfasst. Der EFK liegt eine Version dieses Regelungswerks<sup>6</sup> vor, datiert vom 21. November 2013. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die DZ ab 2014 mit aktuellen und den Erfordernissen / Änderungen der AP 2014-17 Rechnung tragenden Einzelheiten berechnet werden.

Vertiefte Prüfungen dieser hinterlegten Daten könnten allenfalls im Rahmen der bereits erwähnten Prüfung der IT-Systeme erfolgen.

### **Die Organisation wird angepasst**

Die Änderungen in der AP erforderten Anpassungen auch in der Organisation (Verschiebung von Aufgaben und Stellen). Beim FBDP erfolgt eine Fokussierung auf die neuen bzw. weiterentwickelten Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts- und Produktionssystembeiträge.

Bei den Prozessen ändert sich grundsätzlich nichts. Jedoch sind Aktualisierungen bei der Dokumentation in Bezug auf die Zuständigkeiten und Abläufe (aufgrund von doch erheblichen Aufgabenverschiebungen) erforderlich.

### **Neuerungen bei den Kontrolldaten**

Die Artikel LwG 165d, e und f sind neu eingeführt worden, die Ausführungsbestimmung in der Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV) enthalten. Das dafür vorgesehene System Acontrol ist seit 2011 produktiv. Bisher erfolgte die Nachführung der von den Kantonen nicht vollumfänglich genutzten Kontrolldaten jährlich. Die Erfassung der Kontrollen wird nun mittels standardisierter und dokumentierter Kontrollpunkte erfolgen. Die Mindestvorschrift sieht vor, dass die Daten monatlich nachgeführt werden müssen, soweit sie nicht bereits online aktualisiert werden.

Auch diesbezüglich sind also die weichenstellenden Arbeiten für die anstehenden Neuerungen in die Wege geleitet worden. Mit dem Antrag vom 24. März 2014 zuhanden der Geschäftsleitung wurde der formelle Abschluss des Projektes und die Aufnahme des Betriebes in die Wege geleitet. Allerdings wird der Aufbau dieser Datenbank entsprechende Zeit in Anspruch nehmen. Mit einem operativen Betrieb wird ab ca. 2016 gerechnet.

Ferner steht die Einführung eines Kontrollkoordinations-Tools (KTool) zur Diskussion. Der Koordination von Kontrollen bei den Bewirtschaftern kommt eine relativ hohe – politische – Bedeutung zu, was sich auch in speziellen Regelungen wie der VKKL niederschlägt. Mit diesem Tool soll die Planung – vorerst in Acontrol rudimentär möglich – professioneller durchgeführt werden können. Nebst den behördlichen Kontrollen wäre auch der Einbezug der Kontrollen für private Labels vorgesehen. Allerdings ist zurzeit offen, ob eine Bundeslösung gefragt ist. Dies soll an der nächsten Sitzung des Acontrol-Ausschusses geklärt werden. Vor der Einführung müsste zudem geregelt werden, dass der Bund die Lösung vorgibt. Beim BLW wird bis zur Einführung als Zeithorizont das Jahr 2020 genannt. Verschiedene Kantone haben bereits signalisiert, eigene Lösungen anzustreben, da sie nicht mehr so lange zuwarten könnten.

---

<sup>6</sup> „Beschreibung Berechnungen im BBS14“, Version 1.0

## **9.2      Neus Direktzahlungssystem für die Landwirtschaft, Auswirkungen auf die Evaluationstätigkeit**

Eine übersichtliche Darstellung der Neuerungen im Bereich der DZ ist im Agrarbericht 2013 enthalten. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Systemumstellung beinhaltet neu im Wesentlichen Abgeltungen für zusätzliche und freiwillige Leistungen (z. B. Ökobereich, Landschaft, Ressourceneffizienz) als Ersatz der bisher als Grundbeiträge ausgerichteten DZ. Für eine definierte Übergangszeit werden diese Beiträge in Form von Übergangsbeiträgen abgelöst, die mit steigender Teilnahme an diesen freiwilligen Leistungen im Gleichschritt zurückgehen werden.

Unschwer lässt sich erkennen, dass nun Subventionen in Form von DZ ausgerichtet werden, mit welchen einerseits ein Leistungsnachweis verbunden ist (wie bisher im ÖLN-Bereich), nun aber zusätzlich – auch im Sinne des Subventionsgesetzes – bestimmte Wirkungen erzielt werden sollen. Es gilt nun ein Grundsatz dieses Rahmengesetzes, wonach Subventionen die beabsichtigten Wirkungen auch entfalten müssen. Selbst spezialgesetzlich (DZV) liesse sich dieser Anspruch nicht ohne Weiteres umgehen, da ökologisierte Leistungen – z. B. im Bereich der Biodiversität – per se nach einem Wirkungsnachweis verlangen, ansonsten die mit einer steuernden Absicht definierten Massnahmen nicht zielführend wären. Mit diesem Paradigmenwechsel wird nun auch ein geeigneter Wirkungsnachweis gefordert.

Im Folgenden wird auf das Thema Evaluation näher eingegangen. Obwohl nicht als Schwerpunktthema der Prüfung, ist es angebracht, über die Sicht der engeren Oberaufsicht hinauszugehen und die Aspekte der kommenden Anforderungen im Gefolge der AP 2014-17 zu beleuchten.

Das BLW ist sich der Wichtigkeit der Wirkungsmessung der AP 2014-17 bewusst. Die Evaluationstätigkeit wird allerdings nicht im Sinne der Aufsicht des BLW gesehen, sondern als Rechenschafts- und Lern-Instrument für die Weiterentwicklung der AP. Gegenwärtig werden in den DB Wirkungsmodelle aus der AP 2014-17 erarbeitet und in eine provisorische direktionsbereichsspezifische Evaluationsplanung überführt. Diese auf Wirkungsziele der AP 2014-17 ausgerichtete Evaluationsplanung und der Evaluationsleitfaden werden fortan durch die Geschäftsleitung periodisch diskutiert und genehmigt.

Die allgemeinen, amtsübergreifenden Prozesse im Bereich der Forschung und Evaluation (allgemeine Grundlagen, Anliegen und Konzepte) werden durch die Fachbereiche Forschung und Beratung sowie Sozioökonomie und Evaluation bearbeitet und koordiniert. Gestützt auf diese grundsätzlichen Planungen und Grundlagen werden die konkreten Forschungs- und / oder Evaluationsprojekte durch die zuständigen DB fachlich begleitet. Für die Periode 2014-17 wurde eine breite Auslegeordnung mit den Anliegen des BLW im Bereich Forschung und Evaluation erstellt. Ein Auszug mit Anliegen des DBDLE (Fact-Sheets) konnte bereits vorgelegt werden.

Die EFK begrüsst die Erstellung einer verbindlichen, mehrjährigen Evaluationsplanung im Sinne der in der AP 2014-17 formulierten Wirkungsziele sowie den Einbezug der DB in die Evaluationsplanung. Angesichts der Aufgabenfülle der Linie, und hier insbesondere im FBBDP beim Vollzug und bei der Oberaufsicht der AP 2014-17, erscheint die zusätzliche Delegation einer zweckdienlichen Evaluationstätigkeit bzw. Bedarfsformulierungen als Überforderung. Die EFK empfiehlt, diese Arbeitsteilung vor dem Hintergrund einer realistischen und wirkungsvollen Aufsichts- und Evaluati-

onstätigkeit kritisch zu hinterfragen. Sie könnte sich vorstellen, die Umsetzung der Evaluationstätigkeit (Planung, Ausschreibung und Vergabe und Abnahme der Evaluationsprojekte) zentral anzusiedeln und dabei die DB prozessmässig zu entlasten, inhaltlich aber einzubeziehen.

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass das BLW zu den von ihm in Auftrag gegebenen Evaluationsberichten bewusst nicht formell Stellung nimmt. International hat sich die formelle Stellungnahme des Auftraggebers zur Evaluation und zu den Evaluationsergebnissen indes durchgesetzt. Sie hat den Vorteil, dass der Aufwand des Evaluationsprozesses für die Beteiligten valorisiert wird und getroffene Massnahmen verbindlich deklariert werden. Dies stärkt die Wirkung der Evaluation.

#### *Empfehlung 5 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt, die Einführung formeller Stellungnahmen (Management Responses) zu prüfen, ebenso die weitere Verwertung der Evaluationsberichte zu formalisieren. Inwieweit die Resultate durchgeführter Evaluationen in der Geschäftsleitung bzw. den DB berücksichtigt werden sollen, ist angemessen zu dokumentieren.*

## **10 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 2. Juni 2014 statt. Teilgenommen haben die

[REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] sowie [REDACTED].

Sie ergab Übereinstimmung mit den besprochenen Punkten. Besten Dank für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Grégoire Demaurex  
Mandatsleiter

Daniel Ortner  
Revisionsleiter

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK**

### **Rechtsgrundlagen:**

- Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1)
- Direktzahlungsverordnung (DZV, SR 910.13)
- Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL, SR 910.15)
- Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV, SR 919.117.71)

### **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. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).





## **Anhang 2: Abkürzungen**

### **Abkürzungen:**

Acontrol	Teil des zentralen Informationssystems für die Lebensmittelkette
AGIS	Agrar-Informations-System
AP	Agrarpolitik
BBS	Beitrags-Berechnungs-System
DB	Direktionsbereich
DBDLE	Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung
DZ	Direktzahlungen
FB	Fachbereich
FBAIS	Fachbereich Agrarinformationssysteme
FBARS	Fachbereich Agrarökonomie, Raum und Strukturen
FBDG	Fachbereich Direktzahlungsgrundlagen
FBDP	Fachbereich Direktzahlungsprogramme
FISP	Finanzinspektorat (BLW)
ISCeco	IT-Dienstleister im EVD
ISVet	Informationssystem des Schweizer Veterinärdienstes
KLWA	Kantonale Landwirtschaftsämter
KOLAS	Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz
KTool	Kontrollkoordinations-Tool
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
SAS	Schweizerische Akkreditierungsstelle

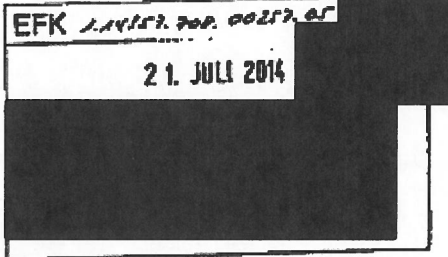
**Stellungnahme BLW:**



 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Bundesamt für Landwirtschaft BLW  


CH-3003 Bern, BLW 

A-Post  
Eidg. Finanzkontrolle  
Herr Hans-Rudolf Wagner  
Monbijoustrasse 45  
3003 Bern



Referenz:  
Ihr Zeichen:   
Unser Zeichen:   
Bern, 18. Juli 2014

**Bericht „Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen“**

Sehr geehrter Herr Wagner

Wir bedanken uns für die gewährte Fristverlängerung. Beiliegend erhalten Sie unsere Stellungnahmen zu den fünf Empfehlungen im titelerwähnten Bericht.

Für die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit bedanken wir uns.

Freundliche Grösse

Bundesamt für Landwirtschaft BLW  


Beilage:

- Empfehlungsübersicht und Stellungnahmen des BLW

Kopie:

- GS-WBF 

Bundesamt für Landwirtschaft BLW  


[www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch)

**Empfehlungsübersicht**

**PA-Nr. 14357**

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
14357.001	1	1	Die EFK empfiehlt, künftig von den Kantonen über ihre Überwachung der Kontrollorganisationen Bericht erstatten zu lassen. Der Bericht soll aufzeigen, was die Kantone im Rahmen ihrer Überwachung umgesetzt und welche Feststellungen sie gemacht haben. Die Frage der Aufsichtstätigkeit der Kantone über die Kontrollstellen / Kontrolleure ist ferner künftig als festen Bestandteil in die Prüfungsprogramme aufzunehmen.	Gestützt auf Art. 104 Abs. 6 DZV müssen die Kantone dem BLW jährlich über die durchgeführten Kontrollen und ihre Überwachungstätigkeit Bericht erstatten. Das BLW wird die Empfehlung mit der kantonalen Berichterstattung für das Kalenderjahr 2014 umsetzen. Dazu werden die Vorgaben bezüglich Überwachungstätigkeit präzisiert und ergänzt. Die Frage der Überwachungstätigkeit wird ebenfalls als fester Bestandteil in die Prüfungsprogramme aufgenommen.	Vorgaben zu Berichten: 31.12.2014; Aufnahme in Prüfungsprogramme: ab 1.1.2015	
14357.002	1	2	Die EFK empfiehlt, die mit der Oberaufsicht über die KLWA verbundenen Risiken zu identifizieren, zu bewerten und die sich daraus abzuleitenden erforderlichen Massnahmen zur Risikominimierung zu bestimmen (strategische Vorgaben zur Oberaufsicht).	Das BLW wird die Risiken identifizieren und bewerten. Sie dienen als Basis für das Aufsichtskonzept. Aus heutiger Sicht wird diese Arbeit parallel mit der Erarbeitung des Aufsichtskonzepts erfolgen.	30.06.2015	

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
14357.003	1	3	Die EFK empfiehlt, ein Aufsichtskonzept zum Vollzug der Oberaufsicht über die KLWA auf der Basis von übergeordneten Vorgaben zu erstellen, welche die Geschäftsleitung aufgrund der Standortbestimmung der damit verbundenen Risiken vorgängig formuliert hat (vgl. Empfehlung 2).	Das BLW wird aufbauend auf einem bestehendem QM-Handbuch ein Aufsichtskonzept gemäss den Empfehlungen erstellen. Für ein zielgerichtetes und effizientes Vorgehen in diesem Prozess ist eine Begleitung durch die EFK erwünscht (Diskussion des Konzepts beim Erreichen von Meilensteinen im Projekt; Hinweise auf etablierte Aufsichtskonzepte in anderen Verwaltungseinheiten).	30.08.2015	
14357.004	1	4	Im Rahmen des Aufsichtskonzepts ist ein dem Umfeld und der Organisation der Oberaufsicht angepasstes, einheitliches Empfehlungscontrolling zu etablieren, wobei vorhandene Prozesse (z. B. beim FISP) mit den notwendigen Anpassungen als Ausgangsbasis dienen können. Empfehlungen sollten priorisiert werden und die Geprüften schriftlich zu den Berichten und Empfehlungen Stellung nehmen. Abgelehnte Empfehlungen sind zu begründen. Ein Eskalationsverfahren sollte definiert werden.	Das BLW wird ein Empfehlungscontrolling gemäss den Empfehlungen aufbauen. Die organisatorischen Vorkehrungen sollen als Teil des Aufsichtskonzepts etabliert werden.	30.08.2015	

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
14357.005	2	5	Die EFK empfiehlt, die Einführung formeller Stellungnahmen (Management Responses) zu prüfen, ebenso die weitere Verwertung der Evaluationsberichte zu formalisieren. Inwieweit die Resultate durchgeführter Evaluationen in der Geschäftsleitung bzw. den DB berücksichtigt werden sollen, ist angemessen zu dokumentieren.	Das BLW wird die Einführung formeller Stellungnahmen zu abgeschlossenen Evaluationsberichten prüfen. Zur Dokumentation der Verwertung der Resultate von abgeschlossenen Evaluationen hat das BLW in der Zwischenzeit ein Formular entwickelt, das von den zuständigen Direktionsbereichen zuhanden der Geschäftsleitung ausgefüllt wird. Damit wurde dieser Empfehlung der EFK bereits Rechnung getragen.	31.12.2014	

P: Priorität

Empfehlung 14357.001 - 14357.005

Datum und Visum

