

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen

Bundesamt für Landwirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17159.708.00256
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Die Rechtsgrundlagen sind kohärent – aber noch ohne Berücksichtigung der Ernährungssicherheit	16
3 Einzelne Subventionen sind sachlich kaum noch gerechtfertigt.....	19
4 Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Notwendigkeit besteht Handlungsbedarf	23
5 Die Durchführung der Subventionen erfolgt grundsätzlich wirtschaftlich	25
6 BLW-Vertreter in subventionierten Organisationen tangieren die Unabhängigkeit.....	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	28
Anhang 2: Abkürzungen.....	29
Anhang 3: Details zu den geprüften Subventionen.....	31
Landwirtschaftliche Beratung.....	31
Landwirtschaftliche Forschung	35
Pflanzenzucht – Nationaler Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft.....	39
Beihilfen Pflanzenbau	41
Tierzucht	45
Beihilfen Viehwirtschaft	49

Vollzugsaufgaben nach Artikel 26 Schlachtviehverordnung53

Absatzförderung.....55

Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen

Bundesamt für Landwirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) unterstützt eine grosse Anzahl von Projekten und Massnahmen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei einer Auswahl von Beiträgen an externe Organisationen untersucht, ob die Subventionen in Verfassung und Gesetz eine ausreichende rechtliche Grundlage haben. Anschliessend hat die EFK beurteilt, ob sie noch sinnvoll sind und, ob sie wirtschaftlich umgesetzt werden. Dabei konnte die EFK Sparpotenzial in einem tiefen zweistelligen Millionenbereich aufzeigen.

Ausgewählt wurden acht Finanzhilfen, Abgeltungen oder Leistungsvereinbarungen im Umfang von rund 135 Millionen Franken. Es handelt sich um die Bereiche Landwirtschaftliche Beratung, Landwirtschaftliche Forschung, Pflanzenzucht, Beihilfen Pflanzenbau – ohne Direktzahlungen, Tierzucht, Beihilfen Viehwirtschaft, Vollzugsaufgaben nach Schlachtviehverordnung sowie Qualitäts- und Absatzförderung.

Grundsätze der Ernährungssicherheit sollten zur Kürzung verschiedener Subventionen führen

Im Artikel 104a zur Ernährungssicherheit akzentuiert die Bundesverfassung (BV) die Anforderungen an die Standortanpassung, die Ressourceneffizienz der landwirtschaftlichen Produktion sowie die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen. Dieser Artikel ist erst seit dem 24. September 2017 in Kraft. Die Bestimmungen schlagen sich bisher weder in den Rechtsgrundlagen noch in der Umsetzung nieder. Basis der Agrarpolitik ist der nach wie vor gültige Artikel 104, welcher eine ganzheitliche Betrachtung der Landwirtschaft fordert und damit die Grundlage für das heutige Direktzahlungssystem legt.

Der EFK zufolge dürfte Artikel 104a BV Auswirkungen auf die Subventionen haben. Produkte oder Produktionsverfahren, die nicht nachhaltig und standortangepasst sind, sollte der Bund nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang fördern. Dies betrifft Produkte, die ohne wesentliche Importe nicht im gegenwärtigen Umfang produziert werden können oder nicht zur Ernährungssicherheit beitragen. Massnahmen zur Stützung der tierischen Eiweissproduktion sind betroffen. Konkret sind es die Bereiche Tierzucht, Beihilfen Viehwirtschaft, der Vollzugsaufgaben nach Schlachtviehverordnung und Teile des Bereichs Absatzförderung. Das Sparpotenzial ist nicht klar quantifizierbar, da in einigen Bereichen eine Umlagerung von Mitteln möglich ist.

Unabhängig von der Ernährungssicherheit sollte das BLW auch Bagatellsubventionen, etwa die Beihilfen Viehwirtschaft und Pflanzenbau, grundsätzlich hinterfragen. Diese sind eine Art Preisstützung. Die Reform der Schweizer Agrarpolitik (AP) begann Ende 1992 mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen. Im Kern sollten die zur Preisstützung eingesetzten Mittel in produktunabhängige Direktzahlungen umgewandelt werden. Dieser Prozess wurde bei den Beihilfen noch nicht zu Ende geführt. Das Sparpotenzial beträgt rund 8 Millionen Franken.

Des Weiteren ist der Grund für die Abgeltung von Vollzugsaufgaben gemäss Schlachtviehverordnung nicht nachvollziehbar. Das BLW entschädigt gesetzesbasiert die Kosten von Leistungen, die in anderen Produktionsbereichen durch die Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebskette getragen werden. Das Sparpotenzial beträgt rund 6 Millionen Franken.

Die EFK empfiehlt, Massnahmen einzuleiten, um diese Subventionen zu reduzieren oder abzuschaffen, beispielsweise im Rahmen der Agrarpolitik ab dem Jahr 2022 (AP22+).

Die Finanzhilfen sind in Einzelfällen zu hoch angesetzt

Auf finanzieller Ebene müssen gemäss Subventionsgesetz (SuG) für die Ausrichtung von Finanzhilfen zwei Grundvoraussetzungen erfüllt sein: Erstens würde die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt. Zweitens reichen die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht aus, um die Aufgabe zu finanzieren.

Das BLW beachtet diese Grundsätze zu wenig, so prüft es beispielsweise in vielen Fällen nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Empfänger. Es richtet so auch Subventionen an finanzstarke Institutionen aus. Die EFK empfiehlt, die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten systematisch zu beurteilen und bei der Festsetzung von Beiträgen zu berücksichtigen. Das Sparpotenzial beträgt rund 5 Millionen Franken.

Der Bundesrat hat die Tierzuchtverordnung per 2016 so ergänzt, dass die Entschädigungsansätze rückwirkend angehoben werden können. Auf diese Weise schöpft das BLW Budgetmittel aus. Dies widerspricht den SuG-Vorgaben sowie dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die EFK empfiehlt, die Verordnungsänderung wieder rückgängig zu machen. Das Sparpotenzial beträgt hier rund eine Million Franken.

Die Durchführung der Subventionen erfolgt grundsätzlich wirtschaftlich

Mit Ausnahme der oben erwähnten Fälle ist die Verwaltungstätigkeit wirtschaftlich. Die durch das BLW eingesetzten Ressourcen stehen in einem guten Verhältnis zu den Projektzahlen und zum Mitteleinsatz. Die Zusprache findet unter Konkurrenzbedingungen statt oder ist leistungsabhängig pauschaliert. Dort wo die Ziele oder Leistungen messbar sind, wurden die Zusprachen abhängig von der voraussichtlichen Wirkung vorgenommen. Dies betrifft insbesondere Bereiche mit hohen Budgetmitteln. Auch seitens der Subventionsempfänger wird der administrative Aufwand als verhältnismässig beurteilt.

Verbesserungspotenzial besteht bei der risikoorientierten Beurteilung und Prüfung von Abrechnungen.

Das BLW entsendet teilweise Bundesvertreter in Leitungsgremien der Subventionsempfänger. Dies kann zu Interessenkonflikten führen. Die Unabhängigkeit gegen aussen wird, zumindest dem Anschein nach, beeinträchtigt. Haftungsrisiken sind nicht auszuschliessen. Aus Sicht der Governance sind solche Verflechtungen unzulässig. Die EFK empfiehlt, die Governance-Grundsätze des Bundes einzuhalten.

Audit de rentabilité des aides financières versées à des organisations externes

Office fédéral de l'agriculture

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) apporte son soutien financier à de nombreux projets et mesures. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la Constitution et la législation contenaient des bases légales suffisantes pour certaines subventions à des organisations tierces. Le CDF a ensuite évalué si elles étaient encore pertinentes et si elles sont mises en œuvre de manière rentable. Ainsi, le CDF a pu démontrer un potentiel d'économies de quelques dizaines de millions de francs.

Huit aides financières, indemnités ou conventions de prestations pour près de 135 millions de francs ont été sélectionnées. Il s'agit des domaines de la vulgarisation agricole, de la recherche agronomique, de la sélection végétale, des aides à la production végétale – sans paiements directs, de l'élevage, des aides à la production animale, des tâches d'exécution selon l'ordonnance sur le bétail de boucherie et de la promotion de la qualité et des ventes.

Les principes de la sécurité alimentaire devraient entraîner la réduction de plusieurs subventions

Dans l'art. 104a relatif à la sécurité alimentaire, la Constitution fédérale (Cst.) met l'accent sur les exigences concernant l'adaptation de la production aux conditions locales, l'utilisation efficiente des ressources de la production agricole et les relations commerciales transfrontalières. Cet article est entré en vigueur le 24 septembre 2017. Or à ce jour, ces dispositions ne se reflètent ni dans les bases légales, ni dans la mise en œuvre. La politique agricole se fonde sur l'art. 104 en vigueur, qui exige une vision globale de l'agriculture et établit ainsi les bases du système actuel des paiements directs.

Selon le CDF, l'art. 104a Cst. devrait avoir des incidences sur les subventions. Les produits ou les procédures de production qui ne sont ni durables, ni adaptés aux conditions locales ne devraient plus être subventionnés par la Confédération ou plus à hauteur des montants actuels. Cela concerne les produits qui ne peuvent actuellement être produits sans importation majeure ou qui ne contribuent pas à la sécurité alimentaire. Les mesures visant à soutenir la production de protéines animales sont concernées. Concrètement, il s'agit des domaines de l'élevage, des subventions pour la production animale, des tâches d'exécution selon l'ordonnance sur le bétail de boucherie et de certaines missions de promotion des ventes. Les économies potentielles ne sont pas clairement quantifiables car une réallocation des moyens financiers est possible dans certains domaines.

Indépendamment de la sécurité alimentaire, l'OFAG devrait également remettre en question les subventions mineures, notamment les aides pour la production animale et végétale. Il s'agit d'une forme de soutien des prix. La réforme de la politique agricole suisse (PA) a débuté fin 1992 avec l'introduction de paiements directs indépendants de la production. En substance, les moyens utilisés pour soutenir les prix devraient être transformés en paiements directs indépendants de la production. Cette procédure n'a pas

encore été menée à terme en matière de subventions. Le potentiel d'économies s'élève à près de 8 millions de francs.

En outre, le motif de la rémunération des tâches d'exécution selon l'ordonnance sur le bétail de boucherie n'est pas compréhensible. D'après la loi, l'OFAG rembourse les coûts des prestations qui, dans d'autres secteurs de production, sont supportés par les chaînes de production, de traitement et de distribution. Le potentiel d'économies s'élève à près de 6 millions.

Le CDF recommande de prendre des mesures afin de réduire ou de supprimer ces subventions, par exemple dans le cadre de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+).

Dans certains cas, les aides financières sont trop élevées

Selon la loi sur les subventions (LSu), deux conditions essentielles doivent être remplies au niveau financier pour le versement d'aides. Premièrement, la tâche ne peut être dûment accomplie sans aide financière. Deuxièmement, les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant ont été accomplis et toutes les autres possibilités de financement ont été épuisées.

L'OFAG ne tient pas suffisamment compte de ces principes. Ainsi, dans de nombreux cas, il ne vérifie pas la capacité économique des bénéficiaires. Il verse alors des subventions à des institutions financièrement solides. Le CDF recommande d'évaluer systématiquement les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant, ainsi que les autres possibilités de financement, et d'en tenir compte lors de la fixation des contributions. Le potentiel d'économies s'élève à quelque 5 millions de francs.

En 2016, le Conseil fédéral a complété l'ordonnance sur l'élevage de façon à ce que les indemnités puissent être relevées rétroactivement. L'OFAG épuise donc les ressources budgétaires, contrevenant ainsi aux prescriptions de la LSu et au principe de l'économie et de l'efficacité. Le CDF recommande d'annuler cette modification de l'ordonnance. Le potentiel d'économies s'élève ici à près d'un million de francs.

En principe, la mise en œuvre des subventions est rentable

À l'exception des cas susmentionnés, l'activité de gestion est rentable. Les ressources utilisées par l'OFAG sont proportionnelles aux montants des projets et à l'utilisation des fonds. Les fonds sont octroyés à des conditions concurrentielles ou sous la forme de forfaits liés aux prestations. Lorsque les objectifs ou les prestations sont mesurables, les fonds sont octroyés en fonction de l'effet prévu. Cela concerne en particulier les domaines dotés de ressources budgétaires élevées. La charge administrative est aussi jugée proportionnée par les bénéficiaires de subventions.

Des améliorations peuvent être apportées à l'évaluation et au contrôle des décomptes axés sur les risques.

L'OFAG envoie parfois des représentants de la Confédération à des comités de direction des bénéficiaires de subventions, ce qui peut aboutir à des conflits d'intérêts et compromettre l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur, du moins en apparence. Des risques en matière de responsabilité ne peuvent pas être exclus. Du point de vue de la gouvernance, de telles interdépendances sont inadmissibles. Le CDF recommande de respecter les principes de gouvernance de la Confédération.

Texte original en allemand

Verifica della redditività degli aiuti finanziari a organizzazioni esterne

Ufficio federale dell'agricoltura

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) sostiene un numero ingente di progetti e misure. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha selezionato una serie di aiuti finanziari versati alle associazioni, al fine di esaminare se questi sussidi hanno una base legale sufficiente nella Costituzione e nella legge. Successivamente ha valutato se questi contributi sono sensati e se sono impiegati secondo il criterio della redditività. In questo contesto il CDF è stato in grado di indicare un potenziale di risparmio nell'ordine di qualche decina di milioni di franchi.

Sono stati selezionati otto tipi di aiuti finanziari, indennità o convenzioni sulle prestazioni per un totale di circa 135 milioni di franchi. Segnatamente si tratta dei settori seguenti: consulenza agricola, ricerca agronomica, coltivazione delle piante, aiuti alla produzione vegetale – senza pagamenti diretti, allevamento di animali, aiuti alla produzione di bestiame, compiti esecutivi secondo l'ordinanza sul bestiame da macello nonché promozione della qualità e dello smercio.

I principi della sicurezza alimentare dovrebbero determinare la riduzione di diversi sussidi

Nell'articolo 104a sulla sicurezza alimentare, la Costituzione federale (Cost.) evidenzia i presupposti per una produzione agricola adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse nonché quelli per le relazioni commerciali transfrontaliere. Questo articolo è in vigore dal 24 settembre 2017. Finora le disposizioni non si riflettono né nelle basi legali né nella rispettiva esecuzione. La politica agricola si fonda tuttora sul vigente articolo 104 Cost. che esige una considerazione globale dell'agricoltura e che quindi pone le basi per l'attuale sistema dei pagamenti diretti.

Secondo il CDF, l'articolo 104a Cost. ha un impatto sui sussidi. I prodotti o le tecniche di produzione non sostenibili o non adeguati alle condizioni locali non dovrebbero essere più sostenuti dalla Confederazione, perlomeno non nella misura attuale. Ciò riguarda i prodotti che non possono essere realizzati come finora senza l'ausilio di importazioni significative o che non contribuiscono alla sicurezza alimentare. Le misure a sostegno della produzione di proteine animali sono coinvolte. Concretamente si tratta dei settori relativi all'allevamento di animali, agli aiuti alla produzione di bestiame, ai compiti esecutivi secondo l'ordinanza sul bestiame da macello e, in parte, alla promozione dello smercio. Il potenziale di risparmio non è quantificabile in modo chiaro, siccome in alcuni settori è possibile effettuare un trasferimento di fondi.

Indipendentemente dalla sicurezza alimentare, l'UFAG dovrebbe sostanzialmente mettere in discussione anche i sussidi minori, ad esempio gli aiuti alla produzione di bestiame e gli aiuti alla coltivazione delle piante. Questi contributi costituiscono una forma di sostegno per mantenere i prezzi a un certo livello. La riforma della politica agricola svizzera è iniziata alla fine del 1992 con l'introduzione di pagamenti diretti non vincolati ai prodotti. In linea di principio le risorse impiegate per sostenere i prezzi dovrebbero essere convertite in

pagamenti diretti non vincolati ai prodotti. Nell'ambito dei sussidi questo processo non è ancora stato portato a termine. Il potenziale di risparmio ammonta a circa 8 milioni di franchi.

Inoltre, il motivo legato all'indennizzo dei compiti esecutivi secondo l'ordinanza sul bestiame da macello non è chiaro. Secondo la legislazione, l'UFAG compensa i costi delle prestazioni che in altri settori sono sostenuti dalla catena di produzione, di trasformazione e di distribuzione. Il potenziale di risparmio ammonta a circa 6 milioni di franchi.

Il CDF raccomanda di avviare apposite misure per ridurre o eliminare questi sussidi, ad esempio nel quadro della politica agricola dal 2022 (PA22+).

In singoli casi gli aiuti finanziari sono troppo elevati

Secondo la legge sui sussidi (LSu), sul piano finanziario devono essere soddisfatti due presupposti di base per il versamento degli aiuti finanziari: innanzitutto il compito non può essere debitamente adempiuto senza l'aiuto finanziario. In secondo luogo gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere e le altre possibilità di finanziamento non sono sufficienti per finanziare il compito.

L'UFAG non tiene sufficientemente conto di questi principi. In molti casi, ad esempio, non esamina la capacità economica dei beneficiari, erogando sussidi anche a istituzioni finanziariamente forti. Il CDF raccomanda di valutare sistematicamente gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere nonché le altre possibilità di finanziamento, e di tenerne conto nella determinazione dei contributi. Il potenziale di risparmio ammonta a circa 5 milioni di franchi.

Nel 2016 il Consiglio federale ha completato l'ordinanza sull'allevamento di animali in modo da poter aumentare retroattivamente le aliquote di contribuzione. La conseguenza è che l'UFAG esaurisce i mezzi a preventivo. Questo è in contraddizione con le prescrizioni della LSu nonché con i principi di economicità e redditività. Il CDF raccomanda pertanto di revocare la modifica dell'ordinanza. Il potenziale di risparmio ammonta qui a circa un milione di franchi.

L'erogazione dei sussidi avviene fondamentalmente secondo il criterio della redditività

Ad eccezione dei casi sopra menzionati, l'attività di gestione è conforme al criterio della redditività. Le risorse utilizzate dall'UFAG sono in buona proporzione alle cifre del progetto e all'impiego delle risorse. L'assegnazione si svolge in condizioni competitive o sotto forma di contributi forfettari legati alle prestazioni. Laddove gli obiettivi o le prestazioni sono misurabili, le assegnazioni sono effettuate in base all'effetto previsto. Ciò vale in particolare per i settori con elevate risorse a preventivo. Anche i beneficiari dei sussidi ritengono che l'onere amministrativo sia proporzionato.

Esiste potenziale di miglioramento nella valutazione e nella verifica dei rendiconti in funzione dei rischi.

Talvolta l'UFAG invia rappresentanti della Confederazione negli organi direttivi dei beneficiari dei sussidi, il che può comportare conflitti di interesse. L'indipendenza verso l'esterno viene compromessa, perlomeno in apparenza. Non sono da escludere rischi legati alla responsabilità. Dal punto di vista della governance, tali interconnessioni sono inammissibili. Il CDF raccomanda di rispettare i principi di governance della Confederazione.

Testo originale in tedesco

Performance audit of financial aid for external organisations

Federal Office for Agriculture

Key facts

The Federal Office for Agriculture (FOAG) supports a large number of projects and measures. When selecting contributions to external organisations, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the subsidies in the Constitution and in the law have a sufficient legal basis. The SFAO then assessed whether they still make sense and whether they are being implemented economically. In the process, the SFAO was able to demonstrate savings potential in the low eight-figure range.

Eight financial aids, forms of compensation or service level agreements worth around CHF 135 million were selected. These concerned the areas of agricultural consultancy, agricultural research, plant breeding, aid for crop cultivation – excluding direct payments, animal breeding, aid for animal husbandry, enforcement tasks under the Slaughter Animals Ordinance and quality and sales promotion.

Food security principles should lead to a reduction in various subsidies

In Article 104a on food safety, the Federal Constitution (Cst.) accentuates the requirements in terms of food production that is adapted to local conditions and which uses natural resources efficiently, and cross-border trade relations. This article has been in force only since 24 September 2017. The provisions are not yet reflected in either the legal basis or implementation. The basis for agricultural policy is still Article 104, which calls for a holistic view of agriculture and thus lays the foundation for the current direct payment system.

According to the SFAO, Article 104a of the Cst. is likely to have an impact on subsidies. Products or production processes that are not sustainable and adapted to local conditions should no longer be promoted by the Confederation, or no longer to the same extent as before. This concerns products which cannot be produced on the current scale without significant imports or which do not contribute to food safety. Measures to support animal protein production are affected. Specifically, these are the areas of animal breeding, aid for animal husbandry, enforcement tasks under the Slaughter Animals Ordinance and parts of the sales promotion area. The savings potential is not clearly quantifiable, as a reallocation of funds is possible in some areas.

Irrespective of food safety, the FOAG should also fundamentally question small-scale subsidies, such as aid for animal husbandry and crop cultivation. These are a form of price support. The reform of Swiss agricultural policy (AP) began at the end of 1992 with the introduction of product-independent direct payments. In essence, the funds used to support prices were to be converted into product-independent direct payments. This process has not yet been completed in the case of aid. The savings potential is around CHF 8 million.

Furthermore, the reason for the compensation for enforcement tasks according to the Slaughter Animals Ordinance is not comprehensible. Based on the law, the FOAG provides

compensation for the costs of services borne by the production, processing and distribution chain in other production areas. The savings potential is around CHF 6 million.

The SFAO recommends taking measures to reduce or abolish these subsidies, e.g. within the framework of the post 2022 agricultural policy (AP22+).

Financial aids are too high in individual cases

At the financial level, the Subsidies Act (SubA) imposes two basic conditions for awarding financial aid: firstly, the task would not be sufficiently performed without the financial aid; secondly, the reasonable self-financing measures and other funding methods are not sufficient to finance the task.

The FOAG pays too little attention to these principles, and in many cases it does not check the recipients' ability to pay, for example. It also provides subsidies to financially strong institutions. The SFAO recommends that the reasonable self-financing measures and other funding methods be systematically assessed and taken into account when determining contributions. The savings potential is around CHF 5 million.

The Federal Council amended the Animal Husbandry Ordinance as of 2016 in such a way that the compensation approaches can be increased retroactively. In this way, the FOAG makes full use of budget funds. This is contrary to the SubA regulations, as well as the principle of thrift and economic efficiency. The SFAO recommends cancelling the amendment to the Ordinance again. The savings potential here is around CHF 1 million.

Subsidies are generally implemented economically

With the exception of the cases mentioned above, the administrative activity is economical. The ratio of resources deployed by the FOAG relative to the project figures and the use of resources is good. Funding is awarded under competitive conditions or is based on performance-related lump sums. Wherever the objectives or goods/services are measurable, the funding was granted on the basis of the probable impact. This applies in particular to areas with high budgets. The administrative burden for the subsidy recipients is also considered to be proportionate.

There is room for improvement in the risk-oriented assessment and review of account statements.

The FOAG sends some federal representatives to the governing bodies of the subsidy recipients. This can lead to conflicts of interest. Independence from the outside is impaired at least on the face of it. Liability risks cannot be excluded. In terms of governance, such interconnections are inadmissible. The SFAO recommends complying with the governance principles of the Confederation.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des BLW

Das BLW bedankt sich für den Bericht der EFK. Wie in den Stellungnahmen zu den einzelnen Empfehlungen ersichtlich ist, kann das BLW die meisten Empfehlungen der EFK nachvollziehen. Das BLW ist bestrebt die Massnahmen im Bereich der Agrarpolitik möglichst effizient und effektiv auszugestalten und den vorgesetzten Stellen entsprechende Vorschläge für Änderungen bei den rechtlichen Grundlagen zu unterbreiten. Das BLW legt jedoch Wert darauf, festzustellen, dass die Artikel 104 BV und 104a BV bei einer Bewertung von darauf aufbauenden rechtlichen Regelungen als gleichwertig berücksichtigt werden müssen. Dass dabei einzelne Ziele der beiden Artikel in Konflikt zueinander stehen können ist unvermeidlich. Wie mit diesen Zielkonflikten umgegangen werden soll, ist jedoch im Einzelfall abzuwägen. Eine Beurteilung der bestehenden Massnahmen ausschliesslich auf der Basis des neuen Artikels 104a BV erachten wir nicht als zielführend.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Botschaft zum Sparprogramm 2017–2019 des Bundes sieht Einsparungen von zwischen 0,8 und 1 Milliarde Franken vor. Sie fordert finanzielle Opfer quer durch die Bundesverwaltung. In der Landwirtschaft waren Summen zwischen 75 und 96 Millionen Franken vorgesehen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zum Ziel gesetzt, die Wirtschaftlichkeit von Beiträgen an externe Organisationen zu untersuchen und mögliches Sparpotenzial aufzudecken. Ausgewählt wurden acht Subventionen im Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Es handelt sich um folgende Finanzhilfen bzw. Abgeltungen oder Leistungsvereinbarungen:

Titel	Summe 2016 Mio. Franken	Anzahl Begünstigte	Bemerkungen
Landwirtschaftliche Beratung	11,6	ca. 30	Davon gehen rund 8,8 Mio. Franken an AGRIDEA und 1,5 Mio. an Spezialberatungsdienste.
Landwirtschaftliche Forschung	10,9	ca. 65	Davon gehen 7,3 Mio. Franken an das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL)
Pflanzenzucht	4,3	ca. 60	
Beihilfe Pflanzenbau, ohne Direktzahlungen	2,3	Verteilt auf Einlagerungs- und Verwertungsbeiträge ca. 50	Es handelt sich um Entschädigungen für die Obstverwertung.
Tierzucht	34,0	ca. 26	Zuchtorganisationen
Beihilfe Viehwirtschaft	6,0	Verteilt auf Marktentlastungen im Fleischmarkt ca. 63 Verwertungs-massnahmen im Eiermarkt ca. 15 Schafwolle ca. 10	Davon Kalbfleisch-einlagerung rund 3,0 Mio. Franken, Eiermarkt rund 1,8 Mio. Franken, Schafwolle rund 0,7 Mio. Franken
Vollzug Schlachtviehverordnung	6,0	1	Leistungsvereinbarung mit Proviande
Qualitäts- und Absatzförderung	60,0	ca. 50	
Total	135,1		

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung soll zeigen, ob die Subventionen in Verfassung und Gesetz eine ausreichende rechtliche Grundlage haben und ob sie sinnvoll sind. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, soll die Wirtschaftlichkeit der Organisation beim BLW und bei ausgewählten Subventionsempfängern beurteilt werden. Die EFK will dabei mögliches Sparpotenzial aufzeigen.

Zu diesem Zweck hat die EFK folgende Prüffragen formuliert:

- Inwieweit ist die Finanzhilfe überhaupt (noch) notwendig?
- Würde die Aufgabe ohne staatliche Unterstützung nicht oder nicht richtig erfüllt?
- Sind klare Ziele gesteckt und sind diese messbar?
- Sind die Strukturen und Prozesse wirtschaftlich angelegt?
- Erfolgen die Zusprachen wirkungsabhängig?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer (Revisionsleiter) und Daniel Urwyler von Oktober 2017 bis Februar 2018 – mit Unterbrüchen – durchgeführt.

Eine Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen. Die Schlussfolgerungen im Bericht basieren auf Interviews, Akten- und Fallstudium sowie verschiedenen Prüfungen bei einzelnen Subventionsempfängern.

Der Bericht soll die wichtigsten Einzelfeststellungen, mehrheitlich aber die konsolidierten Erkenntnisse wiedergeben. Detailliertere Ausführungen zu einzelnen Subventionen finden sich in Anhang 3 dieses Berichts.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden rasch und kompetent erteilt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. Mai 2018 statt. Teilgenommen haben seitens BLW: Der Direktor BLW, der Vizedirektor Bereich Märkte und Wertschöpfung, die Leiter der Fachbereiche Forschung, Innovation, Evaluation; Pflanzliche Produkte; Tierische Produkte sowie Qualitäts- und Absatzförderung. Die EFK war durch Eveline Hügli, Mandatsleiterin und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Rechtsgrundlagen sind kohärent – aber noch ohne Berücksichtigung der Ernährungssicherheit

An dieser Stelle beurteilt die EFK primär, ob Gesetz und Verordnung in sich kohärent sind und wie die BV in diesen abgebildet ist. Dabei will die EFK erörtern, welche Auswirkungen die Grundsätze der BV auf die Tätigkeit des BLW haben können oder haben sollten.

Per 24. September 2017 ergänzte das Schweizer Volk mit der Annahme des Gegenentwurfs zur zurückgezogenen eidgenössischen Volksinitiative für Ernährungssicherheit die BV.

«Auf Grund von Artikel 104a der BV schafft der Bund zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln gemäss Zusatzartikel zur Ernährungssicherheit Voraussetzungen für:

- a. die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes,
- b. eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion,
- c. eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft,
- d. grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen,
- e. einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.»

Dieser BV-Artikel akzentuiert und ergänzt den bestehenden Artikel 104 BV, welcher auch bereits eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion verlangt. Die EFK beurteilt bei den Massnahmen des BLW die Erfüllung der Forderung nach Standortanpassung und Ressourceneffizienz. Der neue Artikel dient als zusätzliche Richtschnur bei der Beurteilung der verschiedenen Rechtsgrundlagen und der darauf basierenden Subventionen.

Indizien, dass in dieser Hinsicht Handlungsbedarf bestehen könnte, sind beispielsweise der Internetseite des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)¹ oder der Handelszeitung vom 28. Mai 2017² zu entnehmen.

Die Herstellung von tierischem Eiweiss ist zu einem Teil auf Futtermittelimporte angewiesen. Gemäss Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS), die auf Angaben von Agristat basieren, betrug die Inlandproduktion von marktfähigem Rohprotein 2015 rund 130 000 Tonnen, entsprechend einer Bruttoenergie von 15 974 Terajoule (TJ)³. Gleichzeitig wurden 2015 259 000 Tonnen Rohprotein oder 18 220 TJ importiert.

Das BLW hält fest, dass der Kraftfuttereinsatz für die Milchproduktion in der Schweiz im internationalen Vergleich tief ist. Bereits gestützt auf Artikel 104 BV sei die Landwirtschaftspolitik in die gewünschte Richtung entwickelt worden.

In der «Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 vom 1. Februar 2012» hielt der Bundesrat folgendes fest: «Der Trend bei der Wiederkäuerfütterung geht in Richtung eines verstärkten Kraftfuttereinsatzes. Dadurch droht ein strategischer Wettbewerbsvorteil der Schweizer Milch- und Fleischproduktion langfristig verloren

¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landwirtschaft/landwirtschaft--dossiers/magazin-umwelt-landwirtschaft-ernaehrung/fuettern-mit-eigenen-ressourcen--die-schweiz-ist-ein-grasland.html>

² <https://www.handelszeitung.ch/politik/milchwirtschaft-der-milch-irrsinn-der-sc>

³ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.3562736.html>

zu gehen. Der Bundesrat schlug deshalb dem Parlament die Einführung eines Beitrags für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) vor. In der Botschaft heisst es dazu: «Als teilbetrieblicher Ansatz in der Tierproduktion soll die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion gefördert werden. Von diesem Programm profitieren Betriebe, die den Futterbedarf überwiegend durch Gras, Heu, Emd und Grassilage decken». Da der Vorschlag sowohl in der Vernehmlassung als auch im Parlament grossmehrheitlich unterstützt wurde, hat der Bundesrat zur Förderung der GMF per 2014 einen entsprechenden Beitrag von 200 Franken pro ha Grünlandfläche eingeführt.

In seinem Bericht vom 5. April 2017 «Perspektiven Milchmarkt» in Erfüllung des Postulats 15.3380 der WAK-N hielt der Bundesrat zu den ersten Erfahrungen mit der Unterstützung der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion fest, dass das GMF-Programm im Jahr 2014 mit rund 104 Mio. Franken und im Jahr 2015 mit rund 108 Mio. Franken alimentiert worden sei.

Am 28. Mai 2018 hat das WBF «Die Strategie Tierzucht 2030» veröffentlicht. Bundesrat Schneider-Ammann hält im Editorial dieser Strategie Folgendes fest: «Die Erzeugung von Produkten aus tierischer Herkunft ist der wichtigste Wirtschaftszweig der Schweizer Landwirtschaft. In weiten Gebieten insbesondere der Alpen und Voralpen sind die klimatischen und geografischen Bedingungen so, dass sich die Vegetation vor allem für Wiesen und Weiden eignet. Wiederkäuer können sich als Einzige davon ernähren. Unsere Nutztiere sind seit jeher an unsere klimatischen und topografischen Bedingungen angepasst. Dafür sorgen die Tierhalter, welche für die einzelnen Zuchtentscheide verantwortlich sind. Sie sind in Zuchtorganisationen zusammengeschlossen und sorgen für eine kontinuierliche Verbesserung der Genetik. Diese ist die Grundlage für die Produktion qualitativ hochstehender, sicherer Nahrungsmittel tierischer Herkunft. Die Tierhalter, in den meisten Fällen die Landwirte, wissen selber am besten, was für einen nachhaltigen Erfolg gut ist.

In den letzten Jahren haben sich jedoch die Ansprüche der Gesellschaft an die Nutztierhaltung verändert. Die reine Leistung des Nutztieres reicht als Merkmal nicht mehr aus. Zusätzliche Eigenschaften wie die Tiergesundheit, die Umweltwirkung oder die Ressourceneffizienz rücken vermehrt in den Vordergrund. ... Mit der vorliegenden Strategie, welche unter Mitarbeit ausgewiesener Experten aus der Nutztierzucht entwickelt wurde, werden die Weichen gestellt. Nun gilt es, gemeinsam auf die gesteckten Ziele hinarbeiten und die kommenden Herausforderungen anzunehmen». Die Umsetzung der «Strategie Tierzucht 2030» wird im Rahmen der Botschaft zur Agrarpolitik 22+ dem Parlament zum Entscheid vorgelegt.

Weitere Themen, unabhängig von Artikel 104a BV, sind Beihilfen im Pflanzenbau und in der Viehwirtschaft. Diese entsprechen einer direkten oder indirekten Preisstützung. Einzelne davon hebeln, gestützt auf die Artikel 50ff des Landwirtschaftsgesetzes (LwG), die allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen des LwG aus, insbesondere Artikel 13. Dieser sieht Unterstützungen nur in ausserordentlichen Situationen vor.

Beurteilung

Die Leistungen des BLW basieren auf bestehenden Gesetzen, d. h. alle geprüften Massnahmen sind gesetzeskonform.

Die Rechtsgrundlagen wurden verständlicherweise noch nicht an die neuen Anforderungen gemäss Artikel 104a BV angepasst. Sie stützen sich demnach auf den vorbestehenden Artikel 104 BV. Insbesondere fehlt der EFK im Lichte des neuen Verfassungsartikels eine klare Ausrichtung der Subventionen auf die Kriterien Standortanpassung, Ressourceneffizienz

bei der Lebensmittelproduktion sowie der Marktausrichtung und der Sicherung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen. Hier sollten die Rechtsgrundlagen angepasst werden. Nach Beurteilung der EFK betrifft dies hauptsächlich Massnahmen zur Stützung der tierischen Eiweissproduktion. Zu erwähnen sind die Tierzucht, die Beihilfen Viehwirtschaft, die Vollzugsaufgaben nach Schlachtviehverordnung, aber auch Teile der Absatzförderung. Der Absatz von Erzeugnissen, deren Produktion den Zielen der Ernährungssicherheit nicht entsprechen, dürfte nicht mehr mit Bundesmitteln gefördert werden. Bei der Tierzucht müsste verstärkt Einfluss auf die Zuchtziele genommen werden, damit diese den Verfassungsgrundsätzen entsprechen. Hier stellt sich die Frage, ob es noch Platz für die Equidenzucht hat, soweit diese nicht zur Produktion von Lebensmitteln beiträgt oder durch andere übergeordnete Ziele geschützt ist. In dem Zusammenhang sind Beiträge zur Erhaltung von Schweizer Rassen oder in Ergänzung zu solchen Zahlungen zu erwähnen.

Bei den Beihilfen Pflanzenbau und Viehwirtschaft richtet das BLW Beiträge zur Einlagerung periodischer Überschüsse oder zur Preisstützung aus. Solche periodischen Massnahmen widersprechen Artikel 13 LwG. Insofern entsteht innerhalb des LwG der Anschein von Inkohärenz. In den entsprechenden Zweckartikeln ab Artikel 50ff, sieht der Gesetzgeber aber explizit periodische Entschädigungen vor. Auch gestützt auf die Botschaften ist die Auslegung klar. Der Gesetzgeber wollte Beiträge an Marktentlastungsmassnahmen leisten bei periodisch wiederkehrender Überschüsse von Fleisch, Eier und Schafwolle. Zumindest indirekt handelt es sich um Preisstützungsmassnahmen.

Das BLW sollte in den erwähnten Bereichen Anpassungen initiieren, beispielsweise im Rahmen der Agrarpolitik (AP) 22+. Die entsprechende Empfehlung wird unter Ziffer 3 zusammengefasst.

3 Einzelne Subventionen sind sachlich kaum noch gerechtfertigt

Die Reform der Schweizer Agrarpolitik begann Ende 1992 mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen. Damit sollten die gemeinwirtschaftlichen und besonderen ökologischen Leistungen der Landwirtschaft abgegolten werden. Gleichzeitig wurde die Preisstützung abgebaut. Dieses Ziel wurde auch in der AP späterer Jahre weiterverfolgt. Im Kern sollten die zur Preisstützung eingesetzten Mittel in produktunabhängige Direktzahlungen umgewandelt werden.

Auch das Subventionsgesetz (SuG) gibt in den Artikeln 6 und 7 Rahmenbedingungen vor. Werden Subventionen ausgerichtet, muss der Bund ein Interesse an der Erfüllung der entsprechenden Aufgabe haben. Die Aufgabe darf nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden können. Andernfalls sollte der Bund keine Finanzhilfen ausrichten. Das Interesse des Bundes sowie das der Empfänger an der Aufgabenerfüllung bestimmen das Ausmass der Finanzhilfe.

Die EFK beurteilt die verschiedenen Subventionen vor dem Hintergrund dieser Grundsätze. Ein weiteres Kriterium sind die Konsequenzen, welche fehlende Bundesunterstützung hätten. Diese Einschätzung erfolgt hier unabhängig der finanziellen Möglichkeiten der Subventionsempfänger.

Beurteilung

Im Beratungs- und Forschungsbereich ist eine Unterstützung notwendig, damit auch nicht direkt kommerzielle Projekte weiterverfolgt werden. Das BLW prüft Zusammenarbeits- und Unterstützungsformen kritisch. Auch im Bereich Tierzucht hält die EFK die Bundesunterstützung für erforderlich. Ohne Unterstützung fehlen Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der Zucht oder Genetik wird zunehmend importiert. Dies hätte Einfluss auf die Artenvielfalt und die Standortanpassung. Bei der Pflanzenzucht werden primär das Sammeln und der Erhalt bestehender Genetik unterstützt. Dies kommt einer Art Versicherung gleich. Ohne öffentliche Gelder wären kaum ausreichend private Interessen zur Durchführung solcher Massnahmen vorhanden.

Im Rahmen der geprüften Beihilfen Pflanzenbau und Viehwirtschaft werden Entschädigungen ausgerichtet, die Ähnlichkeiten mit Preisstützungen haben. Es handelt sich beispielsweise um Beihilfen für Marktreserven im Obstbau, die Einlagerung von Kalbfleisch, Marktentlastung auf dem Eiermarkt oder die Verwertung von Schafwolle. Das BLW richtet hier Kleinsubventionen aus.

Bei der Einlagerung von Kalbfleisch kommt eine Studie der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich zum Schluss, dass keine Wirkung auf den Marktpreis nachgewiesen werden kann⁴. Beim Kalbfleisch und bei der Eierproduktion wird die Produktion tierischer Eisweissprodukte gestützt, wobei insbesondere die Eier möglicherweise nicht

⁴ Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und -stabilisierung, Forschungsauftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, erstellt durch die ETH Zürich, Institut für Agrarwirtschaft, Gruppe Markt und Politik, vom Februar 2002

standortangepasst produziert werden. Abgesehen davon, dass es sich dabei um Bagatellsubventionen handelt, sind sie als eine Art von Preisstützung in der Gesamtbetrachtung mit den Direktzahlungen auch nicht mehr zeitgemäss.

Das BLW sollte in diesen Bereichen Anpassungen initiieren, um die Subventionen zu streichen. Sofern notwendig sind Gesetzes- und Verordnungsanpassungen anzustossen. Falls dies nicht realisiert werden kann, sollten die Finanzhilfen im Rahmen von Direktzahlungen ausgerichtet werden. Bei der Marktberreinigung bzw. dem Ausgleich von Preisschwankungen ist die Eigenverantwortung der Produzenten zu stärken. Massnahmen sind durch diese selbst zu finanzieren.

Um eine Besonderheit handelt es sich bei der Durchführung von Märkten, der Qualitätseinstufung der lebenden Tiere bzw. der Beurteilung der Qualität der Schlachtkörper und des -gewichtes in grossen Schlachtbetrieben. Diese Bundesaufgabe überträgt das BLW periodisch mittels WTO-Auftrag gegen Entschädigung einem Dritten. Damit soll die Asymmetrie des Marktes abgefedert werden. Viele Produzenten stehen wenigen starken Verarbeitern gegenüber. Für die EFK offenbart sich trotzdem nicht, weshalb gerade in diesem Marktbereich Kontrollaufgaben durch den Bund und nicht durch die Branche finanziert werden. Die Massnahmen liegen im Eigeninteresse der Marktteilnehmer. Bei den Einschätzungen sollte zudem vermieden werden, dass identische Tiere sowohl auf dem Markt als auch im Schlachtbetrieb beurteilt werden und diese Tätigkeit in beiden Fällen entschädigt werden muss.

Der Umfang des Sparpotenzials kann nur bei Subventionen, die gänzlich abgeschafft werden sollten, bestimmt werden. Subventionen für Erzeugnisse, deren Produktion den Grundsätzen von Artikel 104a Bundesverfassung widersprechen, können möglicherweise künftig zugunsten von Produkten eingesetzt werden, bei denen kein Konflikt mit Verfassungszielen besteht. Die EFK sieht bei den Subventionen nachfolgender Bereiche konkreten Handlungsbedarf:

Beihilfen Pflanzenbau:	Sparpotenzial rund 2 Mio. Franken Einlagerungsbeiträge Marktreserve abschaffen, Rohstoffpreisausgleich abschaffen,
Tierzucht:	Sparpotenzial offen fokussieren auf die Zuchtziele und abschaffen von Beiträgen, die nicht zur nachhaltigen Ernährungssicherheit beitragen (bspw. Sportpferde),
Beihilfe Viehwirtschaft:	Sparpotenzial rund 12 Mio. Franken Beiträge an Massnahmen zur Entlastung des Fleischmarktes abschaffen, Übertragung öffentliche Aufgaben im Fleischmarkt abschaffen, Verwertung von Schafwolle abschaffen, allenfalls übertragen der Projektfinanzierung in alternatives Finanzierungsinstrument, Verwertungsmassnahmen Inlandeier abschaffen, Infrastrukturbeiträge im Berggebiet für Schlachtviehmärkte abschaffen,

Absatzförderung:

Sparpotenzial offen
Reduzieren von Beiträgen für Produkte, bei deren
Herstellung ein Zielkonflikt mit Artikel 104a BV besteht.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, bei den Einlagerungsbeiträgen Marktreserve und beim Rohstoffpreisausgleich der Subvention «Beihilfen Pflanzenbau» (exklusiv Direktzahlungsbeiträge) sowie bei den Beiträgen an Massnahmen zur Entlastung des Fleischmarktes, an Übertragung öffentlicher Aufgaben im Fleischmarkt, an die Verwertung von Schafwolle, an die Verwertungsmassnahmen Inlandeier und bei den Infrastrukturbeiträgen im Berggebiet für Schlachtviehmärkte der Subvention «Beihilfen Viehwirtschaft» Massnahmen einzuleiten, um diese abzuschaffen. Es handelt sich hier um Subventionen, die Preisstützungen entsprechen; mehrheitlich sind es Bagatellsubventionen. Bei den Projektfinanzierungsbeiträgen zur Verwertung von Schafwolle ist allenfalls die Übertragung in ein alternatives Finanzierungsinstrument zu prüfen.

Stellungnahme des BLW

Der Abbau der Massnahmen, welche die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf den Markt behindern, wird im Rahmen der Vernehmlassung zur AP 22+ zur Diskussion gestellt. Dies betrifft insbesondere die Beiträge an Massnahmen zur Entlastung des Fleischmarktes, an die Verwertung von Schafwolle, an die Verwertungsmassnahmen Inlandeier sowie die Infrastrukturbeiträge für Schlachtviehmärkte im Berggebiet. Die Neutrale Qualitätseinstufung von Schlachtkörpern macht einen grossen Teil der übertragenen, öffentlichen Vollzugsaufgaben im Fleischmarkt aus. Ein Evaluationsbericht von Agroscope (Mann 2015) zur Qualitätseinstufung von Schlachtkörpern stellte fest, dass das heutige System einen Beitrag leistet zur Umsetzung der Qualitätsstrategie. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass das System der neutralen Qualitätsbeurteilung von Schlachtkörpern im Wesentlichen so weiterzuführen ist wie bisher. Bei den Beihilfen im Bereich Pflanzenbau gilt für den Import von frischem Obst ein hoher Grenzschutz. Zahlreiche auf der Basis von Obst hergestellte Produkte hingegen können zollfrei oder mit einem marginalen Grenzschutz importiert werden. Als Teilausgleich der Differenz zwischen dem in- und dem ausländischen Produzentenpreis für den Rohstoff Obst schaffen die Beiträge für die Herstellung von Obstprodukten kohärente Rahmenbedingungen für die Produktion von Schweizer Obst und dessen Verarbeitung im Inland. Diese gezielte Marktstützung ist notwendig und legitim solange wie die oben genannten asymmetrischen Grenzschutzbedingungen gelten und werden so auch bei anderen Produkten angewendet.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, bei den Tierzuchtbeiträgen Massnahmen einzuleiten, um auf die Zuchtziele zu fokussieren und Beiträge abzuschaffen, die nicht gemäss Artikel 104a Bundesverfassung zur Ernährungssicherheit beitragen. Bei der Absatzförderung empfiehlt die EFK dem BLW, Massnahmen einzuleiten, um Beiträge für Produkte zu reduzieren, deren Herstellung mit den Grundsätzen von Artikel 104a Bundesverfassung in Konflikt stehen.

Stellungnahme des BLW

Dieser Empfehlung soll mit der Umsetzung der «Strategie Tierzucht 2030» (<https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/services/medienmitteilungen.msg-id-70881.html>) im Rahmen der Agrarpolitik 22+ bestmöglich Rechnung getragen werden. Mit gezielten Fördermassnahmen durch den Bund soll es den Zuchtorganisationen weiterhin möglich bleiben, ihre Rassen züchterisch zu bearbeiten. In der Ausrichtung ihrer Zuchtprogramme sollen die Zuchtorganisationen weitgehend frei sein, die Handlungsfelder „auf marktgerechte Nahrungsmittelproduktion“, „auf die Erhaltung der tiergenetischen Ressourcen“ und auf „Vitalität im ländlichen Raum“ nach den eigenen Bedürfnissen zu gewichten. Dabei soll seitens Bund darauf Wert gelegt werden, dass sich die Tierzucht an den drei Pfeilern der Nachhaltigkeit ausrichtet: Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales. Für züchterische Massnahmen sollen nur noch Beiträge ausbezahlt werden, wenn das Zuchtprogramm die Wirtschaftlichkeit, die Produktequalität, die Ressourceneffizienz, die Umweltwirkungen, die Tiergesundheit und das Tierwohl gebührend berücksichtigt. Die Unterstützung der Absatzförderung nach Art. 12 LwG steht im Einklang mit den Zielen von Artikel 104 BV. Eine Überprüfung einzelner gewährter Beiträge an die Absatzförderung im Lichte des neuen Artikels 104a BV könnte frühestens dann erfolgen, wenn dessen Implikationen auf die Agrarpolitik sich weiter verdeutlichen. Das BLW wird diese Frage bei der Erarbeitung des nächsten Umsetzungsprogramms für die Absatzförderung in den Jahren 2022-2025 aufnehmen.

4 Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Notwendigkeit besteht Handlungsbedarf

Gemäss Artikel 6 und 7 SuG können Finanzhilfen geleistet werden, wenn die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt würde und die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um die Aufgabe zu finanzieren. Der Empfänger erbringt die Eigenleistung, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann.

Beim SuG handelt es sich um ein Rahmengesetz. Dieses gilt für alle Subventionen des Bundes, sofern dessen Bestimmungen nicht in einem Spezialgesetz übersteuert werden.

In den geprüften Bereichen ist die EFK auf keine Bestimmungen gestossen, die obenstehende Leitplanken des SuG widersprechen würden.

Die EFK hat festgestellt, dass die finanzielle Tragfähigkeit der Subventionsempfänger in den geprüften Fällen mehrheitlich nicht beurteilt und dokumentiert worden ist. Wurden Prüfungen vorgenommen, beurteilten diese die Fähigkeit des Subventionsempfängers, einen vordefinierten Anteil selber zu finanzieren. Die Möglichkeit, einen höheren Anteil dem Gesuchsteller zu überbinden, wurde nicht geprüft bzw. nicht dokumentiert. Sofern die beantragten Beiträge gekürzt wurden, hatte dies sachliche Gründe oder basierte auf den limitierten Budgetmitteln des BLW.

Beurteilung

Die Mehrheit der geprüften Subventionsempfänger verfügt nicht über hohe Eigenkapitalbestände. In den Bereichen Tierzucht und Absatzförderung sind jedoch teils finanzstarke Verbände aktiv mit Eigenkapitalien, die eine Jahresausgabe übersteigen. In einem Extremfall beträgt das Eigenkapital über das Achtfache des Subventionsbetrags. Es geht hier immerhin um eine Subvention von jährlich fast 9 Millionen Franken. Die Unterstützung von finanzkräftigen Gesuchstellern kann nicht nur gegen das SuG verstossen, sie ist aus Bundes-sicht auch unwirtschaftlich. Die Prüfung der Reduktion oder der Streichung des Beitrags ist hier angezeigt. Im konkreten Fall handelt es sich um Marketingkommunikation im Bereich der Vermarktung tierischer Eiweisse. Die Prüfung einer Kürzung wäre somit auch vor dem Hintergrund von Artikel 104a BV angezeigt. *Sparpotenzial rund 5 Mio. Franken*

Im Tierzuchtbereich wendet das BLW Pauschalansätze gemäss Tierzuchtverordnung (TZV) an. Diese können nicht individuell, abhängig von der Finanzkraft des Empfängers, angepasst werden. Hier gehen die Interessen einer ökonomischen Verwaltungsführung dem Grundsatz der Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit vor. Bei der periodischen Überprüfung und Neufestlegung der Pauschaltarife ist aber die Finanzkraft der potenziellen Empfänger jeweils in Erwägung zu ziehen. *Sparpotenzial offen*

Per 1. Januar 2016 wurde die TZV dahingehend angepasst, dass das BLW die Pauschalansätze erhöht, wenn aufgrund sinkender Leistungszahlen die budgetierten Subventions-summen nicht erreicht werden. 2016 wurden auf diese Weise rund 1,5 Millionen Franken mehr ausbezahlt, als nach den Pauschaltarifen gemäss Verordnung vorgesehen wäre. Bei einem einzelnen Tarif gibt es eine Erhöhung um 200 Prozent. Die Züchter von Equiden profitieren von einer Erhöhung von insgesamt über 20 Prozent. Die Erhöhung verstösst gegen den Grundsatz des SuG, wonach Finanzhilfen geleistet werden können, wenn die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt würde. Die Züchter haben ihre Tätigkeit im

Wissen um die bestehenden Tarife ausgeführt. Die Aufgabe wurde demnach unabhängig der möglichen Erhöhung der Beiträge erfüllt. Die Bundesmittel werden so unnötig ausgeschöpft bzw. mögliches Sparpotenzial wird nicht genutzt. *Sparpotenzial rund 1 Mio. Franken*

Bei den direkten oder indirekten Preisstützungsmassnahmen lässt sich die Finanzstärke kaum beurteilen. Begünstigte sind im Endeffekt die Produzenten, welche einen höheren Marktpreis erzielen bzw. ihre Produkte trotz Überschüssen oder mangelnder Nachfrage absetzen können.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, bei der Festsetzung von Subventionsbeiträgen die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten jedes Subventionsempfängers zu beurteilen und zu berücksichtigen. Die Beurteilung ist zu dokumentieren. Dies gilt für alle nicht gestützt auf verordnete Pauschaltarife abgegoltenen Massnahmen und Projekte.

Stellungnahme des BLW

Das BLW wird prüfen, wie eine Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Festsetzung von Subventionsbeiträgen systematischer erfolgen kann. Von besonders wirtschaftskräftigen Akteuren könnte grundsätzlich ein höherer Eigenfinanzierungsanteil verlangt werden. Dies ist aber nur dann gangbar, wenn die Kriterien für diese Beurteilung im Sinne der Gleichbehandlung transparent gemacht werden können, und wenn die Umgehungsmöglichkeiten, namentlich durch Massnahmen organisatorischer Natur (Auslagerung an Dritte), ausgeschlossen werden können.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, Artikel 22a Absatz 3 der Tierzuchtverordnung, welcher die Erhöhung der Pauschaltarife im Nachhinein vorsieht, ersatzlos zu streichen. Der Verordnungsartikel widerspricht dem SuG und verstösst gegen die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Stellungnahme des BLW

Im Rahmen der Vorarbeiten zur Umsetzung der Agrarpolitik 22+ wird ein mögliches neues Fördersystem, welches in Anlehnung an die drei Pfeiler der Nachhaltigkeit aufgebaut sein soll, geprüft. Dieses soll anschliessend eingeführt werden. In diesem Zusammenhang wird auch die Formulierung von Artikel 22a Absatz 3 zur Debatte stehen.

5 Die Durchführung der Subventionen erfolgt grundsätzlich wirtschaftlich

Die EFK hat die Wirtschaftlichkeit auf verschiedenen Ebenen beurteilt. Zuerst wurden die Verwaltungskosten der Bundesverwaltung in Relation zur Subvention gesetzt. Anschliessend hat die EFK bei einzelnen Empfängern geprüft, wie mit den Bundesmitteln umgegangen wurde. Hier interessierte, ob die Mittel in die Projekte und Massnahmen gemäss Vereinbarungen einflossen oder ob damit der Verwaltungsapparat finanziert wurde.

Bei einzelnen Empfängern hat sich die EFK ein Bild darüber verschafft, ob die verlangten Informationen, Abrechnungen und Berichte in einem günstigen Verhältnis zur Subventionssumme stehen. Des Weiteren wurde die Würdigung der Unterlagen durch das BLW beurteilt. Die EFK erwartet, dass die verlangten Unterlagen beim Zuspracheentscheid oder im Rahmen der Abrechnung in angemessener Weise geprüft werden. Bei der Beurteilung der veranschlagten oder abgerechneten Kosten hat die EFK geprüft, wie das BLW die sparsame Mittelverwendung sicherstellt. Insbesondere wurden die Festsetzung und Anwendung von Lohn- und Gemeinkostenansätzen geprüft. Der Umfang der Prüfungen des BLW ist abhängig von den Subventionen sehr unterschiedlich. Bei einzelnen Subventionen führt das BLW nur rudimentäre Prüfungen durch.

Ein weiterer Punkt, der das Gesamtbild abrundete, ist die Mittelverteilung. Die Mittelzuteilung sollte unter Konkurrenzbedingungen erfolgen. Es sollten Projekte und Massnahmen bevorzugt werden, welche im Vergleich eine möglichst hohe Wirkung versprechen und deren Ziele messbar sind.

Beurteilung

Die EFK geht an dieser Stelle nur noch auf Wirtschaftlichkeitsaspekte ein, die nicht bereits in den vorangehenden Rubriken direkt oder indirekt behandelt wurden.

In allen geprüften Bereichen (mit Ausnahme pauschal abgegoltener Massnahmen) übersteigen die für Projekte beantragten Summen die verfügbaren Mittel. Die Mittel werden unter Konkurrenzbedingungen zugesprochen. Die Zusprachekriterien sind, soweit prüfbar, objektiviert und standardisiert. Die EFK hat keine willkürlichen Mittelzuteilungen festgestellt. Ein Spezialfall stellt die Vergabe der Vollzugsaufgaben gestützt auf die Schlachtviehverordnung dar. Sofern keine Möglichkeit besteht, ausreichend Konkurrenz herzustellen, sollte hier im Vergabeverfahren ein Einsichtsrecht vereinbart sowie die Berechtigung zur Nachverhandlung und zur Nachkalkulation der Preise vorgesehen werden.

Dort wo die Ziele oder Leistungen messbar sind, wurden die Zusprachen abhängig von der voraussichtlichen Wirkung vorgenommen. Dies betrifft insbesondere Bereiche mit hohen Budgetmitteln wie die Qualitäts- und Absatzförderung. Das BLW lässt seine Tätigkeit stichprobenweise durch Dritte evaluieren. Es ist bestrebt, seine Tätigkeit wie auch diejenige der Mittelempfänger zu optimieren.

Die durch das BLW eingesetzten Ressourcen stehen in einem guten Verhältnis zu den Projektzahlen und zum Mitteleinsatz.

Aus der Rückmeldung von Subventionsempfängern, aber auch gestützt auf die Projektunterlagen schliesst die EFK, dass der administrative Aufwand der Mittelempfänger vertretbar ist. Die verlangten Angaben werden beurteilt. Sie stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Subventionsbeträgen.

Verbesserungspotenzial besteht bei den Abrechnungssätzen. Sofern sich die Bundesbeiträge nicht in einem tiefen prozentualen Bereich befinden oder als tiefe Pauschalanteile ausgerichtet werden, gewinnen die Abrechnungsansätze bzw. die Kostennachweise an Bedeutung. In solchen Fällen sollten die Ansätze möglichst gedeckelt werden, die Bundesbeteiligung ist auf einen maximalen prozentualen Anteil zu limitieren. Pauschalen sind mindestens periodisch nach zu kalkulieren. Die EFK hat in diesem Umfeld im Einzelfall keine unwirtschaftlichen Verrechnungen festgestellt. Pauschalierte ungeprüfte Abrechnungen halten den Verwaltungsaufwand tief, sie beinhalten aber auch Risiken. Aus Sicht der EFK sollte das BLW Risikoeinschätzungen vornehmen. Diese sind zu dokumentieren und bilden die Basis für Stichprobenprüfungen und somit eine angemessene Aufsicht. Die effektive Anrechenbarkeit der Kosten muss in diesem Rahmen risikoorientiert geprüft werden.

Die EFK verzichtet an dieser Stelle auf eine formelle Empfehlung.

6 BLW-Vertreter in subventionierten Organisationen tangieren die Unabhängigkeit

Die EFK hat in den meisten geprüften Subventionsbereichen auch Einzelprojekte geprüft, um sich ein Gesamtbild zu verschaffen. Wesentliche Feststellungen dieser Einzelprüfungen, die ausserhalb der Fragen des Prüfauftrages liegen, werden hier festgehalten.

Das BLW stellt Bundesvertreter in den Leitungsgremien von Subventionsempfängern. Aus Sicht des BLW führt dies zu grösserer Transparenz.

Gemäss Obstverordnung werden die zur Berechnung der Finanzhilfe massgebenden Lagerkosten und Einstandspreise durch eine externe Stelle berechnet. Diese Aufgabe wird durch das Team BW (Betriebswirtschaftliche Praxis)⁵ wahrgenommen und durch die Branche entschädigt.

Für die Ablehnung von Subventionsgesuchen ist gemäss SuG in jedem Fall eine Verfügung nötig. Diese Vorgabe setzt das BLW nicht in allen Subventionsbereichen um.

Beurteilung

Bei Bundesvertretern in Leitungsgremien der Subventionsempfänger gilt es zu bedenken, dass Verwaltungs- und Stiftungsräte verpflichtet sind, ihre Unternehmen zu vertreten. Dies kann zu Interessenkonflikten mit dem Arbeitgeber führen. Konflikte können bereits entstehen, wenn Bundesangestellte nur mit beratender Stimme in den Gremien zugegen sind. Auch die Unabhängigkeit gegen aussen kann zumindest dem Anschein nach tangiert sein. Des Weiteren sind Haftungsrisiken nicht auszuschliessen. Die Unabhängigkeit der Aufsicht ist angreifbar. Aus Sicht der Governance sind solche Verflechtungen unzulässig.

Die Berechnung der für die Finanzhilfe massgebenden Lagerkosten für Apfel- und Birnensaftkonzentrat ist ein zentrales Element für die Subventionshöhe. Da diese Berechnung durch die Branche finanziert wird, stellt sich die Frage nach der Unabhängigkeit dieser Organisation.

Subventionsgesuche sind aus Gründen der Rechtssicherheit per Verfügung abzulehnen. Dieses Vorgehen sollte im Vergleich mit anderen Kommunikationsformen auch nicht zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, aus Gründen der Good Governance alle Bundesvertreter aus Führungsgremien subventionierter Organisationen abzuziehen.

Stellungnahme des BLW

Der Bundesvertreter hat sich bereits aus dem Stiftungsrat des aviforum zurückgezogen. Die bestehende Vakanz des Bundes im Vorstand des SAV wird nicht ersetzt.

⁵ <http://www.teambw.ch/team/wer/wer2g.html>

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0)

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft (QuNaV, SR 910.16)

Verordnung über die landwirtschaftliche und die bäuerlich-hauswirtschaftliche Beratung (Landwirtschaftsberatungsverordnung, SR 915.1)

Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF, SR 915.7)

Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung, LAFV, SR 916.010)

Verordnung über Massnahmen zur Verwertung von Obst (Obstverordnung, SR 916.131.11)

Verordnung über die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (PGRELV, SR 916.181)

Verordnung über Pflanzenschutz (Pflanzenschutzverordnung, PSV, SR 916.20)

Verordnung über die Tierzucht (Tierzuchtverordnung, TSZ, SR 916.310)

Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (Schlachtviehverordnung, SR 916.341)

Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle (SR 916.361)

Verordnung über den Eiermarkt (Eierverordnung, EIV, SR 916.371)

Anhang 2: Abkürzungen

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EiV	Eierverordnung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
FBRI	Fachbereich Revisionen und Inspektionen
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FiBL	Forschungsinstitut für biologischen Landbau
FKG	Finanzkontrollgesetz
HAFL	Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften
IKS	Internes Kontrollsystem
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
LaFV	Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung
NAP	Nationaler Aktionsplan
PGREL	Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft
PGRELV	Verordnung über die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft

PSV	Pflanzenschutzverordnung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
TSZ	Tierzuchtverordnung
VLF	Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung
ZO	Zuchtorganisationen

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Details zu den geprüften Subventionen

Landwirtschaftliche Beratung

Die landwirtschaftliche Beratung ist Teil des Landwirtschaftlichen Innovations- und Wissenssystems (LIWIS). Sie ist in der Schweiz auf zwei Ebenen organisiert. Die Direktberatung der Bauernfamilien geschieht primär durch die kantonalen Beratungsdienste. In spezifischen Wissensgebieten sind solche Dienste von landwirtschaftlichen Organisationen tätig. Unterstützung bietet die AGRIDEA. Diese Organisation ist von allen Kantonen und ca. 50 landwirtschaftlichen Organisationen und Institutionen getragen.

Der Bund fördert die Beratung, indem das BLW mit der AGRIDEA und mit einigen Spezialberatungsdiensten landwirtschaftlicher Organisationen mehrjährige Finanzhilfverträge mit Leistungsvereinbarungen abschliesst oder finanzielle Mittel an Beratungsprojekte vergibt.

Die EFK hat ein Projekt beim Schweizerischen Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) und die Beiträge an das Aviforum vor Ort bei den Subventionsempfängern vertieft geprüft. AGRIDEA war nicht Teil der Prüfungen, findet aber im Gesamtkontext Eingang in die Feststellungen und Beurteilungen.

Die Gesamtsubvention betrug 2017 rund 11,6 Millionen Franken. Davon gehen etwa 8,85 Millionen Franken an AGRIDEA (8,55 Millionen im Rahmen des mehrjährigen Finanzhilfvertrags 2014 bis 2017 und 0,3 Millionen als Projektbeiträge) und 1,5 Millionen Franken an die Spezialberatungsdienste. Die übrigen Subventionen verteilen sich auf rund 30 Projektbeiträge (darunter 14 neu bewilligte Anträge) und 20 Beiträge für die Vorabklärung regionaler Projektinitiativen. Das BLW hat 2017 die subventionierten Spezialberatungsdienste schriftlich informiert, dass auf das Jahr 2022 eine grundsätzliche Überprüfung stattfindet und das BLW festlegt, unter welchen Bedingungen der Bund in Zukunft Gelder für Institutionen im Rahmen von mehrjährigen Finanzhilfverträgen gewähren kann.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Die Aktivitäten des BLW sind in der Verfassung verankert und entsprechen Gesetz und Verordnung.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Die kontaktierten Personen waren sich einig, dass die Beratungstätigkeit nach wie vor sinnvoll und notwendig ist. Die Verwaltung und die Politik setzen sich mit den Strukturen aktiv auseinander. Es liegen entsprechende Berichte vor.

Im Bericht «Wissensaustausch im LIWIS: Analyse und Handlungsempfehlungen» vom April 2017 werden mögliche Veränderungen dargestellt. Im Hinblick auf AGRIDEA äussert sich die Studie eher kritisch. Es fehle eine klare Rollenteilung zwischen kantonalen Beratungsdiensten und AGRIDEA. Das aktuelle Portfolio sei viel zu breit. AGRIDEA habe kaum Fachkompetenz, um Berater weiterzubilden. Der Bericht beurteilt die Rolle von AGRIDEA als Wissensdrehscheibe als obsolet. Die Studie empfiehlt folgende Optionen für die künftige Tätigkeit von AGRIDEA:

Option „Werkzeuge + Unterstützung“: Konzentration auf die Herstellung und den Vertrieb von Lehr- und Hilfsmitteln sowie von Werkzeugen für die Beratung.

Option „Informationsagentur“: Beschaffung von relevanten Informationen auf Bestellung. Aufbereitung auf die Bedürfnisse des Bestellers. Ergänzend Informationssammlung auf eigene Initiative, Aufbereitung und Anbieten an potenzielle Nutzer.

Der Peer Review⁶ AGRIDEA 2016 kam zu folgenden Erkenntnissen: Wegen ihrer Unabhängigkeit seien die Tätigkeiten der AGRIDEA eine Stütze im Schweizer LIWIS. Der ganzheitliche Ansatz sei die grösste Stärke der AGRIDEA. Die Organisationsstruktur und die Prozesse werden als zweckmässig eingestuft. Als Schwachstelle wird festgehalten, dass AGRIDEA eine reaktive Rolle übernehme, ihr eine klare Strategie fehle und die Erwartungen der Kantone nicht klar wahrgenommen würden. Die Peers erwarten mehr Leadership hinsichtlich Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung beim Produkteangebot. Bei 40 Themenbereichen sei es schwierig die Fachkompetenz aufzubauen und zu erhalten. Die Auftragsakquisition als Kernaufgabe sei nicht zentral organisiert.

Nebst übereinstimmenden gibt es durchaus widersprüchliche Aussagen in den beiden Berichten. Eine vom Vorstand der AGRIDEA und vom BLW eingesetzte strategische Arbeitsgruppe und in deren Fortsetzung zwei Arbeitsgruppen im Auftrag der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren erarbeiten zurzeit Vorschläge, welche Leistungen AGRIDEA künftig übernehmen soll. Die Vorschläge sollen aufzeigen, wie sich AGRIDEA im Umfeld der landwirtschaftlichen Beratung positionieren könnte. Dieser Prozess sollte bis ins Jahr 2019 abgeschlossen sein.

Beurteilung

Es werden die richtigen Diskussionen mit einer kritischen Grundhaltung geführt. Das BLW und die Beteiligten erörtern, was wirklich eine zentrale Aufgabe der Beratung darstellt und wie nahe Forschung und Beratung zusammengehen sollen. Durch ihre Nähe zur Forschung ist vor allem die Beratung von FiBL positiv bewertet worden. Es ist davon auszugehen, dass auch für eine zentrale Beratungsstelle nach wie vor ein Bedürfnis besteht. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass nicht parallel Ressourcen für identische Aufgaben aufgebaut und finanziert werden. Bei den restlichen Aufgaben soll, abhängig von der Monopolsituation, ein Auftrag vergeben oder die Aufgabe ausgeschrieben werden. Grundsätzlich muss Wettbewerb entstehen können.

Die EFK ist auf keine Sachverhalte gestossen, welche in die aktuelle Grundsatzdiskussion zur Ausrichtung der Beratungszentrale eingebracht werden müssten. Nach unserer Beurteilung hat das BLW eine kritische Haltung und sucht nach Verbesserungen.

⁶ PEER Review AGRIDEA 2016, Schlussbericht «nur zum internen Gebrauch», vom 7. November 2015

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

INTERFACE geht in ihrer Evaluation⁷ «Wettbewerbliches Vergabeverfahren im Bereich Beratung» aus dem Jahr 2010 davon aus, dass einzelne Leistungen durch den Markt erbracht werden könnten. Die erhaltenen Informationen deuten aber darauf hin, dass die Nutzung von Angeboten über eine Verpflichtung und eine indirekte Finanzierung – beispielsweise via Direktzahlungen – global betrachtet trotzdem wieder subventioniert werden müssten.

Das BLW nimmt bei der Projektbeurteilung keine Abklärungen hinsichtlich der Höhe der zur Verfügung stehenden Eigenmittel vor. Die EFK ist in ihrer Stichprobe nicht auf Projekte gestossen, für die ohne Bundesmittel ausreichend Finanzierungsmöglichkeiten bestanden hätten.

Beurteilung

Die Beurteilung der zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten sollten nachvollziehbar sein.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Die EFK ist in den geprüften Projekten nicht auf Hinweise gestossen, die auf unwirtschaftliches Arbeiten der Projektverantwortlichen schliessen liesse. Die Anträge übersteigen die zur Verfügung stehenden Mittel. Dadurch ist der Wettbewerb zwischen den Projekten sichergestellt. Das BLW setzt für die Gesuchsbearbeitung und die Projektbegleitung rund 1 FTE ein, ohne Overhead. Die Verwaltungskosten liegen bei rund 1,7 Prozent der Subventionssumme oder 9000 Franken pro betreutes Projekt.

Gemäss den kontaktierten Personen stehen die Anforderungen an Projekte in einem angemessenen Verhältnis zu den gesprochenen Beiträgen.

In den Finanzhilfeverträgen ist auf Projektstufe ein fixer Beitrag vereinbart. Dieser ist nicht als prozentualer Anteil an die anrechenbaren Kosten limitiert. Bei den anrechenbaren Kosten bestehen keine Vorgaben zur Berücksichtigung von maximalen Lohnansätzen und von tolerierbaren Gemeinkostenzuschlägen. Solche klaren Vorgaben bestehen beispielsweise bei EU-, KTI- oder SNF-Projekten.

Nach den erhaltenen Informationen verfügen sowohl das FiBL als auch die AGRIDEA über Ressourcen für die Beratung im Biolandbau.

Die Vereinbarungen bezeichnen konkret die zu erbringenden Leistungen. Die Zielerreichung ist quantitativ messbar, die Wirkung nicht direkt. Allerdings bestehen Beurteilungen im Rahmen durchgeführter Evaluationen und eines Peer-Reviews.

Beurteilung

Bei der Projektfinanzierung reduziert die faktische Pauschalierung der Bundesbeiträge den administrativen Aufwand, beinhaltet aber auch Risiken. Obschon die EFK im konkreten Fall keinen unwirtschaftlichen Mitteleinsatz konstatiert hat, vertritt sie den Standpunkt, dass die Beiträge prozentual zu den anrechenbaren Kosten limitiert werden müssten und dass die tolerierten Gemeinkosten zu definieren sind.

⁷ Wettbewerbliches Vergabeverfahren im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung, Bericht zuhanden des BLW, Fachbereich Forschung und Beratung, erstellt durch das Kompetenzzentrum für public management der Universität Bern (kpm) und INTERFACE, vom 23. Dezember 2010

Die Vorgaben zur Messung bzw. Vereinbarung der durchzuführenden Massnahmen geben zu keinen Beanstandungen Anlass. Die Evaluation und der Peer-Review zeigen sowohl einzelne Mängel als auch die positiven Aspekte. Das BLW ist bereit, die Beratung sinnvoll weiterzuentwickeln.

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Bei Projektabschlüssen prüft das BLW die Berichte inhaltlich. Der finanzielle Teil wird kaum geprüft bzw. eine mögliche Prüfung nicht dokumentiert. Dies ergibt sich auch aus den Finanzhilfeverträgen und aus dem Umfang der Schlussabrechnung, welche kaum Prüfungen zulassen. Prüfungen vor Ort sind bei Projektfinanzierungen schon längere Zeit keine mehr durchgeführt worden.

Für abgelehnte Gesuche werden entgegen dem SuG keine Verfügungen erstellt.

Die EFK hat zudem festgestellt, dass Vertreter des BLW und des BLV bei Subventionsempfängern in den Führungsgremien einsitzen. Dies führe gemäss BLW zu höherer Transparenz.

Beurteilung

Bei Bundesvertretern in Leitungsgremien der Subventionsempfänger gilt es zu bedenken, dass Verwaltungs- oder Stiftungsräte verpflichtet sind, ihre Unternehmung zu vertreten. Dies kann zu Interessenkonflikten mit dem Arbeitgeber führen. Aus Sicht der Governance sind solche Verflechtungen unzulässig. Auch die Unabhängigkeit gegen aussen kann tangiert sein. Dies gilt beispielsweise bei Sitzungsteilnahmen als beratende Mitglieder. Bereits der Anschein fehlender Unabhängigkeit sollte vermieden werden.

Die Abrechnungen müssten stichprobenweise geprüft werden. Generell scheint das BLW das Interne Kontrollsystem (IKS) hier nicht als Führungsinstrument zu verstehen.

Auch bei Einzelprojekten hat die EFK konstatiert, dass die Grenzen zwischen Forschung und Beratung oft fliegend sind. Der EFK stellte sich die Frage, ob die entsprechenden Kredite und Organisationen beim BLW zusammengelegt werden könnten. Die Prüfung ergab aber keine offensichtlichen Vor- oder Nachteile für die Trennung oder die Zusammenlegung.

Landwirtschaftliche Forschung

Die landwirtschaftliche Forschung verfolgt die Ziele einer multifunktionalen Landwirtschaft aktiv, indem sie Entscheidungsgrundlagen für die Erarbeitung und konsequente Weiterführung der Agrarpolitik entwickelt. Leitgedanke der Forschungsarbeiten ist die Nachhaltigkeit mit ihren drei Dimensionen: Ökonomie, Ökologie und Soziales.

Wissen bleibt ein Schlüsselfaktor für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. An die Landwirtschaft als Lieferantin von Nahrungsmitteln, als Nutzerin der natürlichen Lebensgrundlagen und als wichtigster raumgestaltender Wirtschaftszweig werden grosse Erwartungen übertragen. Der Bund fördert deshalb eine unabhängige, auf den gesellschaftlichen Nutzen ausgerichtete und eng mit der Beratung arbeitende Forschung.

Die EFK hat Projekte der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL), des FiBL und der Stiftung Aviforum zur Förderung der Schweizer Geflügelproduktion und Haltung vertieft geprüft. Agroscope war nicht Teil der Prüfung.

Die Gesamtsubvention betrug 2016 rund 10,9 Millionen Franken. Diese verteilen sich auf Finanzhilfen mit Leistungsvereinbarung an Forschungsinstitutionen 7,3 Millionen (davon 7,2 Millionen an das FiBL) sowie Finanzhilfen in Form von Projektbeiträgen an rund 65 Projekte.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Die Aktivitäten des BLW sind in der Verfassung verankert und entsprechen Gesetz und Verordnung.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Das Forschungsbudget unterscheidet vierjährige Finanzhilfen an Forschungsinstitutionen (FiBL) und Forschungsnetzwerke (z. B. AGFF, ProfiLait) sowie Beiträge an Forschungsprojekte. Hauptempfänger von Projektbeiträgen sind das FiBL, die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs, Universitäten und Fachhochschulen sowie das Aviforum. Die im Rahmen dieser Subvention ausgerichteten Finanzhilfen stellen beispielsweise einen wesentlichen Teil der BLW-Forschungsausgaben für die biologische Landwirtschaft dar.

Die Frage, wie nahe Forschung und Beratung zusammengehen sollen, begleitet alle Beteiligten. Die Nähe von Forschung und Beratung wurde von allen besuchten Forschungseinrichtungen als von Vorteil bezeichnet. Das BLW legt Wert darauf, dass die erzielten Forschungsergebnisse breit kommuniziert und Eingang in die Praxis und Beratung finden. Die BLW-Forschungskompetenz liegt bei Agroscope. Gemäss BLW hat das Parlament aber klar zum Ausdruck gebracht, dass neben Agroscope auch andere Forschungskompetenzzentren unterstützt werden sollen. Eine Integration des FiBL in Agroscope wurde geprüft, ist zurzeit jedoch nicht geplant. Auch bei Aviforum wurde vor Jahren die Integration diskutiert. Das BLW hat dieses Ansinnen als nicht durchführbar beurteilt, sodass die Stiftung auf ihrem Spezialgebiet nach wie vor selbständig forscht.

Beurteilung

Es werden die richtigen Diskussionen mit einer kritischen Grundhaltung geführt. Das BLW und die Beteiligten erörtern, was wirklich eine zentrale Aufgabe der Forschung darstellt und wie nahe Forschung und Beratung zusammengehen sollen. So stellen die Beteiligten selber sicher, dass die Massnahmen den aktuellen Bedürfnissen entsprechen.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Für die staatliche landwirtschaftliche Forschung in der Schweiz sind primär Agroscope und die ETH zuständig, die grösstenteils vom Bund finanziert werden. Beim FiBL leistet das BLW Beiträge in Form einer vierjährigen Leistungsvereinbarung sowie als Beteiligung an einzelne Forschungsprojekte. Ohne diese Mittel könnte das FiBL seinen Betrieb nicht aufrechterhalten. Die HAFL wird durch den Kanton sowie durch Bundesbeiträge pro Studierende finanziert. Das BLW unterstützt hier Forschung projektbezogen, in der Regel mittels Pauschalbeiträgen. Bundessubventionen fliessen zudem vom SBFI, vom BAFU, der DEZA oder der KTI (ab 2018 Innosuisse). Bei Aviforum ist die Bundesunterstützung durch das BLW und das BLV im Forschungs- und Beratungsbereich mit rund 200 000 Franken Grundbeitrag plus budgetbasierte Projektunterstützung bescheiden, für die Stiftung aber massgeblich.

Ohne Unterstützung durch den Bund könnte nach Beurteilung der Beteiligten das heutige Niveau von Forschung und Ausbildung nicht gehalten werden. Es dürfe nicht davon ausgegangen werden, dass die Kantone die Finanzierungslücke schliessen würden. Das öffentliche Interesse an Forschung sei jedoch gross. Beispielsweise bestehe ein grosses Interesse an der Förderung einer tiergerechten Geflügel- und Eierproduktion.

Beurteilung

Die EFK ist im Rahmen ihrer Prüfung auf keine Hinweise gestossen, dass die Forschungstätigkeit der einzelnen geprüften Organisationen ohne Bundesunterstützung durchgeführt werden könnten. Weil das BLW die verfügbaren Eigenmittel nicht prüft, würden überhöhte Reserven allerdings auch nicht festgestellt. Solche Prüfungen sind nach Beurteilung der EFK wichtig, damit gegebenenfalls die Beitragsansätze angepasst werden können.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Zur Förderung des Wettbewerbs führt das BLW für Forschungsprojekte jährlich zwei bis drei Eingaberunden durch. Jeweils 10 – 15 Projekte bewerben sich um die beschränkten Budgetmittel. Die einheitlichen, strukturierten Eingabeformulare sichern die Gleichbehandlung. Die Beurteilung erfolgt normiert. Den Entscheid fällt die Geschäftsleitung des BLW. Auch die Beurteilung nach Projektabschluss erfolgt mittels einheitlichem Schlussbericht, Begleit- und Beurteilungsblatt. Zusprachen erfolgen mit Vertrag, Absagen mittels Brief.

Bei den anrechenbaren Kosten bestehen keine Vorgaben zur Berücksichtigung von maximalen Lohnansätzen und von tolerierbaren Gemeinkostenzuschlägen. Solche klaren Vorgaben bestehen beispielsweise bei EU-, KTI- oder SNF-Projekten.

Die Bundesbeiträge werden budgetbasiert pauschal zugesprochen. Das BLW führt gemäss Auskünften Deskprüfungen durch. Diese fokussieren auf die Projektinhalte, finanzielle Kontrollen sind keine dokumentiert.

Der Fachbereich setzt gemäss erhaltenen Informationen rund 1 FTE ein und betreut damit eine Gesamtsubventionssumme im Umfang von 11 Millionen Franken.

Die Subventionsempfänger beurteilen das Verfahren des BLW als angemessen. Aus ihrer Sicht ist das Vorgehen im Vergleich mit anderen Finanzierungsquellen wirtschaftlich.

Beurteilung

Bei den Zusprachen kommen wettbewerbliche Vergabeverfahren zur Anwendung.

Bei der Projektfinanzierung reduziert die faktische Pauschalierung der Bundesbeiträge den administrativen Aufwand, beinhaltet aber auch Risiken. Obschon die EFK in den konkret geprüften Fällen keinen unwirtschaftlichen Mitteleinsatz konstatiert hat, stellt sie sich auf den Standpunkt, dass die Beiträge prozentual zu den anrechenbaren Kosten limitiert werden müssten und dass die tolerierten Gemeinkosten zu definieren sind. Die Beurteilung der zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und der alternativen Finanzierungsmöglichkeiten sollten nachvollziehbar sein. Die Abrechnungen müssten stichprobenweise geprüft werden. Generell scheint das IKS nicht als Führungsinstrument verstanden zu werden.

Der Verwaltungsaufwand des BLW ist relativ tief, weil sich die Begleitung der Projekte auf das fachliche beschränkt und die finanziellen Kontrollen mittels Subventionspauschalen vermieden werden.

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Die Feststellungen sind projektübergreifend ähnlich. Die Ursachen der Feststellungen liegen oft in den fehlenden finanziellen Prüfungen beim Projektabschluss bzw. bei nicht vollständigen Angaben zum Zeitpunkt des Projektantrags. Einige Beispiele:

Bei einem Finanzhilfevertrag des FiBL waren keine Eigenmittelanteile vorgesehen. Bezahlt wurde schliesslich die ursprünglich vereinbarte Summe. Im Vertrag ist nicht ersichtlich, dass maximal nur die effektiven Kosten entschädigt werden.

Bei einem HAFL-Projekt entspricht die zugesprochene Summe 100 Prozent des Begehrens. Nach Artikel 12 Absatz 2 Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF) dürften höchstens 75 Prozent der anerkannten Kosten entschädigt werden. Die effektive Projekt-abrechnung überstieg die beantragte Summe schliesslich jedoch um fast das Doppelte.

Bei Aviforum wird zwischen dem Grundbeitrag und die Projektbeiträge unterschieden. Der Kostennachweis für den Grundbeitrag basiert auf einer Kostenrechnung. Die Gemeinkosten werden mit Umlageschlüsseln den Kostenträgern belastet. Aviforum kann die Berechnung der Schlüsselfestlegung nicht mehr nachweisen. Die Verteilung der Mittel auf Forschung und Beratung schwankt von Jahr zu Jahr. Die Vereinbarung mit dem BLW wird dafür nicht als verbindlich angesehen. Als Grundlage für die Vereinbarung mit dem BLW dient der Mittelwert der vergangenen vier Jahre.

Bei einem Aviforum-Projekt wurde von der beantragten Kostenbeteiligung von rund 60 Prozent schliesslich nur rund die Hälfte zugesprochen. Der Grund für die Kürzung ist nicht dokumentiert. Sie erfolgte gemäss den erhaltenen Auskünften aber einzig wegen nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Budgetmitteln. Die Projektkosten bestehen zur Hauptsache aus der Versuchsarbeit und einer Pauschale für die Stallnutzung. Diese Pauschale wurde gemäss Auskunft vor 2002 kalkuliert und im Vergleich mit anderen Forschungseinrichtungen festgelegt. Eine Dokumentation dazu ist nicht mehr vorhanden. Die Mitglieder im Stiftungsrat, die Branchenmitglieder und private Auftraggeber für Forschungsprojekte beurteilen die Pauschale als immer noch marktkonform. Die Aufsicht des BLW beschränkt sich auf den fachlichen Teil.

Je ein Mitarbeiter des BLW sowie des BLV sind im Stiftungsrat von Aviforum vertreten, derjenige des BLW ist zudem Mitglied des Leitenden Ausschusses.

Seit ca. fünf Jahren erfolgte bei HAFL keine Projektprüfung durch das BLW. Die letzte Prüfung bei Aviforum fand vor rund zwölf Jahren statt.

Beurteilung

Nebst dem BLW subventionieren auch andere Bundesämter wie BLV, BAFU, SBFJ, DEZA, BFE gemeinsame Projekte verschiedener Forschungsinstitutionen. Die Koordination erfolgt durch die Arbeitsgruppe Ressortforschung. In den einzelnen Forschungsprojekten ist eine mögliche Mehrfachsubventionierung nur im Gesuchsformular, nicht aber im Vertrag erkennbar. Die Verträge sollten dahingehend angepasst werden. Bei zulässigen Mehrfachsubventionen ist zu bestimmen, welches Amt die finanzielle Prüfung vor Ort sicherstellen muss.

Basieren Anträge oder Abrechnungen auf Pauschalen oder Kostenrechnungen kann ohne Prüfung des Gesamtbetriebes und der Beurteilung der Umlageschlüssel keine fundierte Aussage zur Richtigkeit und Anrechenbarkeit der deklarierten Werte gemacht werden. Pauschale Kostenelemente oder -rechnungen sind deshalb periodisch zu prüfen (der nächste Vertrag mit Aviforum steht für 2022–2025 an). Werden nur tiefe prozentuale Anteile der effektiven Kosten pauschal entschädigt, ist die zurückhaltende Prüftätigkeit nachvollziehbar. Die EFK hat keine Hinweise darauf gefunden, dass Pauschalbeträge zu hoch angesetzt waren. Gemäss SuG sind allerdings nur die effektiven Kosten anrechenbar.

Die um die stillen Reserven bereinigten Eigenkapitalien sind ein Entscheidkriterium bei der Festlegung der Höhe von Finanzhilfen. Gegebenenfalls muss das Eigenkapital im Auftrag und auf Kosten des Subventionsempfängers durch einen Prüfer bestätigt werden. Dazu würde sich beispielsweise eine «Vereinbarte Prüfungshandlung bezüglich Finanzinformationen» gemäss den Schweizerischen Prüfungsstandards eignen.

Gestützt auf die VLF müsste das BLW bei Fördereingaben Kostennachweise verlangen und allenfalls stichprobenweise Nachkalkulationen durchführen. Anders kann es die prozentuale Beschränkung seiner Kostenbeteiligung nicht beurteilen. Vorgegebene Kalkulationsgrundlagen für Projekte – wie Ansätze der KTI (bzw. Innosuisse) oder maximale Gemeinkostenzuschläge – wären hier eine Hilfe.

Das BLW teilt die Budgetmittel klar nach Forschung und Beratung auf. Subventionsempfänger sehen diese Aufteilung eher als Richtlinie denn als Vorgabe und verschieben teilweise benötigte Mittel je nach Bedarf. Zur Sicherstellung der Zweckgebundenheit wären auch hier Kontrollen notwendig. Alternativ könnten Zusprachen offener formuliert bzw. die beiden Kredite zusammengelegt werden. Die Prüfung der EFK ergab aber keine klaren Vorteile, die zwingend nach einer Zusammenlegung verlangen würden.

Die finanzielle Aufsicht seitens BLW ist heute praktisch inexistent. Die EFK hat bei den geprüften Objekten glücklicherweise keine erhöhten Risiken festgestellt. Das BLW muss in einer Risikoanalyse abwägen, welche Aufsicht angemessen ist.

Bei Bundesvertretern in Leitungsgremien der Subventionsempfänger gilt es zu bedenken, dass Verwaltungs- oder Stiftungsräte verpflichtet sind, ihre Unternehmung zu vertreten. Dies kann zu Interessenkonflikten mit dem Arbeitgeber führen. Aus Sicht der Governance sind solche Verflechtungen unzulässig. Auch die Unabhängigkeit gegen aussen kann tangiert sein. Dies gilt beispielsweise bei Sitzungsteilnahmen als beratende Mitglieder. Bereits der Anschein fehlender Unabhängigkeit sollte vermieden werden.

Pflanzenzucht – Nationaler Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft

Seit 1999 läuft der Nationale Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, kurz NAP-PGREL. Um die Sortenvielfalt bei den landwirtschaftlich bedeutenden Pflanzen zu erhalten, werden verschiedene Massnahmen getroffen. Diese können in die Kategorien Bereitstellen von Grundlagen, Erhaltung und nachhaltige Nutzung sowie Sensibilisierung eingeteilt werden. Die Umsetzung erfolgt in Form von Projekten in Zusammenarbeit mit diversen Organisationen, die meist regional oder national tätig sind. Rund 300 Projekte konnten bereits abgeschlossen werden, über 100 laufen noch. Ein Verzeichnis von allen Projekten ist auf der Nationalen Datenbank zu finden.

Die Gesamtsubvention betrug 2016 rund 4,3 Millionen Franken verteilt auf rund 60 Projekte.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Die Aktivitäten des BLW sind in der Verfassung verankert und entsprechen Gesetz und Verordnung.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Die Mittel werden hauptsächlich für die Erhaltung der bestehenden Genetik eingesetzt. Ausgehend davon soll mit züchterischer Tätigkeit und Forschung sichergestellt werden, dass die Genetik auch in heutiger Zeit noch eingesetzt werden kann. Die Mittel kommen so in Bereichen zur Anwendung, für die es vordergründig keine wirtschaftlichen Anreize gibt.

Beurteilung

Die EFK geht davon aus, dass die Pflanzenzucht auch weiterhin unterstützt werden sollte. Die Unterteilung in Finanzhilfen und Abgeltungen ist nachvollziehbar und sachlich richtig.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Die Finanzkraft der Antragsteller wird durch das BLW nicht geprüft. Empfänger sind Universitäten, Hochschulen, Vereine und Stiftungen. Bei Finanzhilfeverträgen wird ein möglichst hoher Eigenmittelanteil vereinbart, wenn beispielsweise ein Produkt Marktreife erlangen soll. Bei Leistungsaufträgen werden bis zu 100 Prozent der Kosten übernommen. Das BLW wägt bei der Festsetzung der Bundesanteile die eigenen und die Drittinteressen ab.

Beurteilung

Die Beurteilung der zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten sollten nachvollziehbar sein.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Die Beitragsanteile werden bei Finanzhilfen sowohl frankenmässig mit Kostendach als auch durch eine maximale prozentuale Beteiligung begrenzt. Leistungsaufträge wurden im alten Regime nach Aufwand entschädigt. Heute erfolgt die Abgeltung nach Richttarifen. Diese entsprechen gemäss BLW den Erfahrungswerten aus dem alten Regime.

Bei den Gesuchseingaben sind die Einhaltung von Wettbewerbsregeln ein Thema. Bei den Lohnkosten wird auf die Verrechnung der passenden Personalkategorie geachtet. Es existieren jedoch keine fixierten Lohnansätze oder maximalen Gemeinkostenzuschläge.

Das BLW setzt für die Gesuchsbearbeitung und die Projektbegleitung rund 2,8 FTE ein, ohne Overhead. Die Verwaltungskosten liegen bei rund 12,8 Prozent der Subventionssumme oder 9000 Franken pro betreutes Projekt.

Die Entschädigung bzw. die Vereinbarung erfolgt mehrheitlich mengenbasiert. Die Leistungen sind klar messbar und das BLW kontrolliert, ob sie erbracht worden sind. Die Wirkung der Massnahme wird nicht konkret beurteilt. Beim Entscheid ist massgebend, ob die Genetik einer bestimmten Kategorie angehört.

Beurteilung

Fixe Lohnansätze oder die Festlegung maximaler Gemeinkostenzuschläge könnte die Gesuchsbeurteilung vereinfachen.

Die Projektanforderungen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den gesprochenen Beiträgen.

Die Leistungen sind relativ leicht prüfbar. Eine Wirkungsmessung macht nach Beurteilung der EFK im vorliegenden Fall wenig Sinn. Es handelt sich in gewisser Weise um eine Versicherung, die im besten Fall nie wirklich genutzt werden muss. Es geht primär darum, das politische Ziel, die Sortenvielfalt bei den landwirtschaftlich bedeutenden Pflanzen zu erhalten, erreichen zu können.

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Das BLW prüft bei Projektabschlüssen die Berichte inhaltlich. Der Finanzielle Teil wird kaum geprüft bzw. eine mögliche Prüfung nicht dokumentiert. Prüfungen vor Ort sind bei Projektfinanzierungen schon längere Zeit keine mehr durchgeführt worden. Bei Leistungsaufträgen wird der erbrachte Leistungsumfang bewertet.

Für abgelehnte Gesuche werden entgegen dem SuG teilweise keine Verfügungen erstellt.

Beurteilung

Bei der Beurteilung der Schlussberichte gilt es aus Sicht der EFK zwischen dem administrativen Aufwand und dem Risiko der Verrechnung nicht anrechenbarer Kosten abzuwägen. Finanzhilfeprojekte sollten zumindest stichprobenweise geprüft werden. Der Umfang der anrechenbaren Kosten ist ein wesentliches Kriterium für die Festlegung der korrekten Bundesbeiträge. Generell scheint das BLW hier das IKS nicht als Führungsinstrument zu verstehen.

Beihilfen Pflanzenbau

Ergänzend zum Grenzschutz fördert der Bund die pflanzliche Produktion mit spezifischen Anbaubeiträgen für einzelne Kulturen im Ackerbau und Beiträgen für die Verarbeitung von Schweizer Obst. Der Pflanzenbau zur Ernährung von Mensch und Tier steht im Zentrum. An dieser Stelle werden Beiträge beurteilt an die Lagerung der betriebsbezogenen Marktreserve für Apfel- und Birnensaftkonzentrat und an die Herstellung von Beeren-, Kern- und Steinobstprodukten.

Die betriebsbezogene Marktreserve der Mostereien dient dem Ausgleich der Alternanz bedingten Ernteschwankungen bei Apfel- und Birnbäumen. Das Angebot an Konzentrat und daraus hergestellter Produkte kann so ausgeglichen werden. Die Beiträge stellen eine Entschädigung der Lager- und Kapitalzinskosten dar. Der Bund unterstützt maximal 40 Prozent der mostereibezogenen Normalversorgung als Marktreserve.

Die Beiträge zur Herstellung von Obstprodukten dienen der Stützung der Obstproduktion. Sie werden ausgerichtet für die Herstellung von Lebensmitteln, die keiner Alkoholsteuer unterliegen und deren Zollansatz höchstens 10 Prozent ihres Preises franko Schweizergrenze, nicht veranlagt, beträgt. Mit Beiträgen unterstützt wird die Verarbeitung von Äpfeln, Birnen, Quitten, Mostäpfeln, Mostbirnen, Aprikosen, Kirschen, Pflaumen (inkl. Zwetschgen) und Beerenobst. Beitragsberechtigt sind Verarbeitungsbetriebe der ersten Verarbeitungsstufe, d. h. Verarbeiter, die frisches, ganzes Obst verarbeiten. Bei der Herstellung von Kernobstessig sind nicht die Hersteller von Konzentraten / Doppelsaft, sondern die effektiven Essighersteller beitragsberechtigt.

Die Gesamtsubvention der Beihilfen Pflanzenbau beträgt rund 64,5 Millionen Franken. Davon wird der grösste Teil direkt an die Bewirtschafter ausgerichtet. Diese Prüfung fokussiert auf Entschädigungen für die Obstverwertung. Diese betrug 2016 rund 2,3 Millionen Franken, die an Mostereien und Obstverarbeiter mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz ausgerichtet wurden.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Im ersten Kapitel zu den allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen wird in Artikel 13 LwG festgehalten: «Um Preiszusammenbrüche bei landwirtschaftlichen Produkten zu vermeiden, kann sich der Bund bei ausserordentlichen Entwicklungen an den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen. Für den Abbau strukturell bedingter Überschüsse richtet er keine Beiträge aus».

Basierend auf Artikel 58 Absatz 1 LwG richtet der Bund Beiträge für verschiedene Massnahmen im Bereich der Verwertung von Kern-, Stein- und Beerenobst aus. Die Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verwertung von Obst (Obstverordnung) regelt die Ausführung der beiden aktuell mit Beiträgen unterstützten Massnahmen.

Beurteilung

Das LwG gibt dem politischen Willen Ausdruck, dass der Bund die Verwertung von Kern-, Stein- und Beerenobst mit Beiträgen unterstützen soll. Im Rahmen der AP 2014–17 hat das Parlament zusätzlich zu Kern- und Steinobst auch noch die Beeren in Artikel 58 Absatz 1 LwG aufgenommen. Nach Konsultation der Botschaftstexte ist der gesetzliche Auftrag klar erkennbar. Es sind ebenfalls regelmässige bzw. saisonale Entschädigungen möglich.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Die betriebsbezogene Marktreserve von gewerblichen Mostereien mit Sitz in der Schweiz garantiert einen Mengenausgleich mittels Apfel- und Birnensaftkonzentrat. Dieser Ausgleich ist wegen dem Zwei-Jahres-Rhythmus (Alternanz) mit höheren und tieferen Ernteerträgen bei den Hochstammbäumen und bedingt durch äussere Einflüsse (z. B. Frost) notwendig. Bei den Niederstammbäumen kann der Ertrag besser gesteuert werden. 2016 wurden ca. 3600 Tonnen Konzentrat mit Beiträgen eingelagert, was ca. 28 000 Tonnen frischem Obst entspricht. Zur Entnahme von eingelagerten Marktreserven muss beim BLW eine Bewilligung eingeholt werden. Die Einlagerungsbeiträge verhindern «Food-Waste» in Jahren mit Überschüssen. Die Förderung von Hochstämmern führt zu einer besseren Biodiversität. Zusätzliche Fördermittel für Hochstämmern werden mittels Direktzahlungen ausgerichtet. Aktuell ist eine Evaluation der Biodiversitätsbeiträge (dazu gehören auch die Beiträge für die Hochstämmern) in Vorbereitung.

Nach Einschätzung des BLW wird der Bestand an Hochstämmern kontinuierlich abnehmen. Dazu trägt auch die Kirschessigfliege bei, gegen welche die Hochstammbäume schwierig zu schützen sind, sowie der nach wie vor latent vorhandene, wetterabhängige Feuerbrand.

Bei Beeren-, Kern- und Steinobstprodukten zum Verbrauch als Lebensmittel werden als Teilausgleich der Differenz zwischen dem in- und dem ausländischen Produzentenpreis des Obstes Beiträge (Rohstoffpreisausgleich) ausgerichtet. Voraussetzung sind die Verwertung von frischen, ganze und dem Obstproduzenten bezahlte Früchte. Auf diese Weise ist die Unterstützung der Rohstoffproduzenten sichergestellt und die Subventionierung von Verarbeitungskosten für die Produkteveredelung ausgeschlossen.

Weiter werden Beiträge für die Herstellung von Essig aus Mostäpfeln und -birnen gewährt. Mengenmässig gibt es zwischen den Jahren sehr grosse Unterschiede. Die Beiträge können für zwei Ernten rückwirkend angefordert werden. Im Budgetjahr 2016 wurde die Verarbeitung von ca. 8400 Tonnen Frischobst unterstützt.

Beurteilung

Ohne die Finanzhilfe für die Marktreserve von Apfel- und Birnensaftkonzentrat würde, abgesehen von den vorherrschenden Grenzschatzbestimmungen, reiner Markt gelebt. Dies hätte zur Folge, dass die Mostereien wahrscheinlich keine über ihren Bedarf hinausgehende Menge an Schweizer Konzentrat als Marktreserve einlagern würden. In Mangeljahren müsste die fehlende Menge importiert werden. Damit würden die Bemühungen zur Erhaltung bzw. Förderung von Hochstammbäumen torpediert, was bedauerlich wäre. Die Massnahme dient mithin der Gesamtwertschöpfungskette in der Schweiz. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Marktreserve-Beiträge nicht über die Direktzahlungen, ergänzend zu den bestehenden Beiträgen für Hochstämmern, ausgerichtet und der weitere Ausgleich dann der Branche überlassen werden könnte.

Die Beiträge zur Stützung der Herstellung von Beeren-, Kern- und Steinobstprodukten zur Verwendung als Lebensmittel sowie für die Produktion von Essig sind reine Preisstützungsmassnahmen. Der Grenzschatz für diese Produkte ist im Gegensatz zum Grenzschatz für das frische Obst marginal. Die Beiträge sind in diesem engen Kontext kohärent. Im Gesamtkontext unter Einbezug der Direktzahlungen sollten reine Preisstützungsmassnahmen nach Beurteilung der EFK nicht mehr ausgerichtet werden.

Das BLW sollte entsprechende Anpassungen vorsehen, beispielsweise im Rahmen der AP22+.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Die Bundessubvention für die Lagerung der betriebsbezogenen Marktreserven durch gewerbliche Mostereien sowie die Herstellung von Beeren-, Kern- und Steinobstprodukten sind marginal. Aktuell lagern nur 3–4 Mostereien Marktreserven ein.

Beurteilung

Ohne die Finanzhilfe für die Marktreserve von Apfel- und Birnensaftkonzentrat würde – wie oben bereits erwähnt – reiner Markt gelebt, was in Jahren mit geringer Ernte zu Importen bei Obstkonzentraten führen würde. Es handelt sich um eine Art Preisstützung.

Die Beiträge für die Herstellung von Beeren-, Kern- und Steinobstprodukten sowie für die Herstellung von Essig aus Mostäpfeln und -birnen sind reine Preisstützungsmassnahmen. In diesem Bereich ist zu befürchten, dass ohne Beiträge des Bundes kaum mehr wirtschaftlich produziert werden könnte.

Aus Sicht der EFK sollten die Ausgleichsmassnahmen dem Markt überlassen werden. Entsprechende Anpassungen sollten vorgesehen werden, z. B. im Rahmen der AP22+.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Das vom BLW unterstützte Einlagerungsjahr bei Obstkonzentraten dauert vom 1. November bis 31. Oktober des Folgejahres. Beiträge werden lediglich auf Gesuch hin und basierend auf einer entsprechenden Verfügung ausgerichtet. Entschädigt werden Lager- und Kapitalzinskosten. Gemäss Obstverordnung werden die zur Berechnung der Finanzhilfe massgebenden Lagerkosten und Einstandspreise durch eine externe Stelle berechnet. Diese Aufgabe wird durch das Team BW⁸ wahrgenommen und durch die Branche entschädigt.

Es handelt sich bei den Beiträgen an Beeren-, Kern- und Steinobstprodukte um Entschädigungen aufgrund der verarbeiteten Mengen. Der Fachbereich Revisionen und Inspektionen (FBRI) BLW prüft die Marktreserven im Rhythmus von 2–3 Jahren risikobasiert. Die Empfänger von Beiträgen für die Herstellung von Obstprodukten werden ebenfalls v.a. risikobasiert durch den FBRI BLW kontrolliert. Die Inspektionsresultate dienen dem zuständigen Fachbereich als Diskussionsgrundlage. Die Inspektionsresultate fallen in der Regel positiv aus. Sofern Rückforderungen angezeigt sind, werden diese mittels Verfügungen eingefordert.

Beurteilung

Kleinsubventionen sollten grundsätzlich hinterfragt bzw. abgeschafft werden, weil sie in der Regel bei globaler Betrachtung unwirtschaftlich sind. Beiträge in Form einer Produktunterstützung sind nicht mehr zeitgemäss. Die direkten Kosten sind in den vorliegenden Fällen allerdings tief. Mit diesem eingeschränkten Fokus ist eine Durchführung nach Beurteilung der EFK nicht unwirtschaftlich.

Die Beurteilung der angestrebten Ziele und Wirkungen erfolgt unter der Rubrik «Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?».

Die Berechnung der für die Finanzhilfe massgebenden Lagerkosten und Einstandspreise erfolgt durch das Team BW. Für diese Tätigkeit wird sie von der Obstbranche bezahlt. Es stellt sich deshalb die Frage nach der Unabhängigkeit des Teams BW.

⁸ <http://www.teambw.ch/team/wer/wer2g.html>

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Die kritische Würdigung der verlangten Dossiers führte zu keinen Bemerkungen.

Tierzucht

In der Schweiz soll gemäss LWG eine eigenständige Tierzucht erhalten werden. Deshalb unterstützt der Bund Züchterinnen und Züchter in ihrem Bestreben nach einer wirtschaftlichen, qualitativ hochstehenden und umweltgerechten Produktion.

Das BLW ist zuständig für die Anerkennung von Zuchtorganisationen (ZO), die Erhaltung der Rassenvielfalt bei den landwirtschaftlichen Nutztieren und die Bewirtschaftung von Zollkontingenten für Zuchttiere und Rindersperma. Es beaufsichtigt die anerkannten ZO.

Beiträge werden ausgerichtet für züchterische Massnahmen wie Herdebuchführung und Leistungsprüfungen sowie für Projekte im Zusammenhang mit der Erhaltung der einheimischen Rassenvielfalt und Forschungsprojekte für tiergenetische Ressourcen. Tierzucht befasst sich mit der Verbesserung der Grundlagen und setzt nicht direkt bei der Produktion an. Es werden Beiträge im Umfang von rund 34 Millionen Franken an ca. 26 ZO ausgerichtet.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Die Aktivitäten des BLW sind in der Verfassung verankert und entsprechen Gesetz und Verordnung.

Gemäss erhaltenen Auskünften züchten die Organisationen mehrheitlich in Richtung standortgerechte, nachhaltige Tiere. Dies ist in den Reglementen der ZO teilweise erkennbar. Bei einzelnen Rassen sind aber auch Leistungswerte vorgesehen, die gemäss erhaltenen Informationen ohne Kraftfuttereinsatz kaum erreicht werden können. Standortbezogene Werte befinden sich hier nicht im Vordergrund. Das BLW beurteilt das Vorhandensein des Zuchtprogrammes, nicht aber die Zuchtziele selbst.

Der gemäss TZV erforderliche ausreichend grosse Tierbestand wird im Rahmen der Anerkennung überprüft. Abhängig von der Rasse wird der Tierbestand ganzheitlich, d.h. über die Grenzen der Schweiz hinaus, beurteilt. Das BLW richtet die Beiträge für die Durchführung von züchterischen Massnahmen an ZO nur beim Erreichen der sogenannten Förderschwelle von 50 000 Franken aus.

Im Rahmen der Strategie Tierzucht 2030 und der damit verbundenen Weiterentwicklung des Tierzuchtrechts in der Schweiz (AP 22+) soll ein Monitoringsystem für tiergenetische Ressourcen eingeführt und die Anforderungen für die Ausschüttung von Beiträgen an züchterische Massnahmen neu definiert werden. Mit dem Monitoring soll eine Grundlage geschaffen werden, damit die Überwachung der genetischen Vielfalt gefördert werden kann. Das Monitoring soll auch die Populationsgrösse der verschiedenen Rassen berücksichtigen, welche in der Schweiz betreut werden.

Die Anforderungen für die Ausschüttung von Beiträgen an züchterische Massnahmen sollen neu definiert werden. Für folgende züchterischen Massnahmen werden Beiträge ausgeschüttet: Datenerhebung und -auswertung von züchterischen Merkmalen / Erhaltung Schweizer Rassen / Forschung im Bereich tiergenetische Ressourcen.

Im Bereich Datenerhebung und -auswertung, wird die Möglichkeit geschaffen, die Erfassung und die Auswertung von Zuchtmerkmalen zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit, Produktequalität, Umweltwirkung, Tiergesundheit, Tierwohl, und Ressourceneffizienz vom Bund subsidiär abzugelten (Nachhaltigkeit und Standortangepasstheit). Dabei handelt es

sich um Daten über Merkmale, welche in den betreuten Populationen züchterisch bearbeitet werden. Die Förderung beinhaltet neben der Merkmalerfassung auch die adäquate statistische Auswertung, um zuverlässige und aussagekräftige Zuchtwerte verfügbar zu machen. Die Beiträge zur Nutztierzuchtförderung werden gewährt, wenn das Zuchtprogramm die Wirtschaftlichkeit, die Produktequalität, die Ressourceneffizienz, die Umweltwirkungen, die Tiergesundheit und das Tierwohl gebührend berücksichtigt. Zusatzleistungen, welche spezifisch zur Zielerreichung in den einzelnen Merkmalen beitragen, sollen zusätzlich abgegolten werden können. Somit kann der Bund indirekt Einfluss auf die Zuchtziele der anerkannten ZO nehmen und ZO, welche standortangepasste Nutztiere nachhaltig züchten, honorieren.

Beurteilung

Die Akzente von Artikel 104a BV haben in die Rechtsgrundlagen bzw. in der Umsetzung verständlicherweise noch nicht Eingang gefunden, sind aber in der Strategie Tierzucht 2030 erkennbar.

Der gemäss TZV geforderte ausreichend grosse Tierbestand sollte sich nach Beurteilung der EFK auf die Population in der Schweiz beziehen. Andernfalls kann kaum von einer eigenständigen Zucht (Artikel 141 LwG) gesprochen werden. Aus Sicht der EFK müsste diese geographisch begrenzte Populationsgrösse in die Beurteilung der Beitragsberechtigung mit einbezogen werden. Die eigenständige Zucht sollte möglich sein. Dieses Kriterium sollte unabhängig von den effektiven, durchaus auch positiv zu bewertenden Im- und Exporten von genetischem Zuchtmaterial beurteilt werden.

Das BLW sollte die Zuchtziele auch inhaltlich beurteilen. Diese sollten primär auf den Standort und die Nachhaltigkeit ausgerichtet sein, um Bundesgelder beanspruchen zu können. Zucht für höhere Milchleistung dürfte dies für die Spitzenrassen ausschliessen. Erstens wird mehr produziert als der Markt absorbiert, zweitens benötigen Spitzenkühe auch importiertes Kraftfutter. Die im Rahmen der Strategie Tierzucht 2030 geplanten Massnahmen zeigen in die richtige Richtung.

Der EFK stellte sich die Frage, inwieweit die Zucht von Sportpferden noch mit dem ergänzenden neuen Verfassungsartikel in Einklang gebracht werden kann. Die Zucht selbst ist eine landwirtschaftliche Tätigkeit. Die Betreuung von Sportpferden ist als landwirtschaftliche Tätigkeit aber umstritten. Sie trägt zum nachhaltigen Betreiben eines landwirtschaftlichen Betriebes bei und unterstützt möglicherweise die Erhaltung landwirtschaftlicher Nutzfläche. Der Beitrag zur nachhaltigen Produktion bzw. zur Ernährungssicherheit dürfte aber höchstens ein indirekter sein. Beiträge zur Erhaltung von Schweizer Rassen oder in Ergänzung zu solchen Zahlungen sind aber unabhängig davon zu beurteilen.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Die Bundesmittel werden für die züchterische Tätigkeit auch ausserhalb der Nahrungsmittelproduktion (Equidenzucht) eingesetzt. Gemäss BLW bestehe nach wie vor ein grosses Bedürfnis nach Schweizer Zucht, es brauche aber noch klarere gesetzliche Grundlagen, um Zuchtforschung zu stärken. Diese sollen im Rahmen der AP22+ eingeführt werden (Umlagerung der Mittel in den Bereich Forschung tiergenetischer Ressourcen). Gemäss erhaltenen Auskünften sind die wirtschaftlichen Anreize zur Verfolgung standortorientierter Zuchtziele gering. Ohne Subvention bestünde das Risiko, dass Genetik ausschliesslich im Ausland beschafft würde mit Nachteilen für die Vielfalt und/oder die Standortorientierung. Eine solche Entwicklung sei beispielsweise bei der Hühnerzucht zu beobachten.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Das BLW prüft und beurteilt die Tragfähigkeit der Organisationen bzw. den Umfang der Eigenkapitalbasis nicht. Die Beiträge sind je Massnahme pauschaliert. Bei Prüfungen kontrolliert das BLW, ob die Bundesmittel zur Reservebildung herangezogen wurden. D. h. die Beiträge sollen maximal 80 Prozent der Kosten der Zuchtmassnahmen decken.

Effektiv übersteigt das Eigenkapital bei zwei Rindviehzuchtverbänden den Umfang sowohl einer Jahresausgabe als auch der Bundesbeiträge. Bei einem Rindviehzuchtverband übersteigt das Eigenkapital den Bundesbeitrag und umfasst rund zwei Drittel einer Jahresausgabe.

Beurteilung

Die Eigenkapitalien einzelner Zuchtverbände haben einen Umfang, bei dem zumindest die Subventionsansätze gekürzt werden könnten. Solche individuellen Kürzungen kann das BLW aber bei pauschalierten Subventionen nicht vornehmen.

Zuchtziele, die sich wirtschaftlich rechnen, würden möglicherweise auch ohne Unterstützung verfolgt. Würden aber einzelne Züchter aus den ZO aussteigen, führte dies zu einer Reduktion der Anzahl Herdebuchtiere. Durch die Abnahme der reinrassigen Zuchttiere würde die Grundlagenverbesserung gefährdet.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Die Anzahl bezugsberechtigte Organisationen wurde stark reduziert. 2016 zahlte das BLW noch an 26 Organisationen Beiträge aus. Gemäss erhaltenen Informationen rechnen die Zuchtverbände ihre Leistungen automatisiert gestützt auf ihre Informatiksysteme ab.

Die Subventionsansätze sind in der TZV festgelegt. Seit der Verordnungsanpassung per 1. Januar 2016 werden die Budgetbeträge zuerst nach Arten prozentual aufgeteilt. Übersteigen oder unterschreiten die effektiven Abrechnungen die nach Arten aufgeteilten Budgetbeträge, werden die Ansätze gemäss TZV angehoben oder gesenkt. Auf diese Weise schöpft das BLW die zu verteilenden Mittel möglichst vollständig aus. Die Ansätze wurden generell im Vergleich zu 2008 – vor allem im Bereich der Pferdezücht – massiv angehoben. Trotz teilweise sinkenden Beständen werden immer noch dieselben Summen ausbezahlt wie vor zehn Jahren. Durch das oben beschriebene Verfahren hat das BLW im Jahr 2016 in der Rindvieh- und Equidenzücht fast eine Million Franken mehr ausbezahlt als es die TZV-Ansätze vorsehen. Bei der Schaf- und Ziegenzücht handelt es sich um rund 0,5 Millionen Franken. Bei der Schweinezücht hat das BLW rund 0,7 Millionen Franken weniger ausbezahlt als die TZV-Ansätze vorsehen würden.

Das BLW setzt für die Gesuchsbearbeitung und die Projektbegleitung rund 0,8 FTE ein, ohne Overhead. Die Verwaltungskosten liegen bei rund 0,5 Prozent der Subventionssumme.

Das Setzen von Zuchtzielen ist Voraussetzung für das Anrecht auf Unterstützung. Die Ziele selbst oder die Zielerreichung werden jedoch nicht beurteilt. Wirkungsprüfungen sind nicht vorgesehen.

Beurteilung

Die Verwaltungskosten stehen in einem guten Verhältnis zur ausgerichteten Subventionssumme. Die pauschalierten Entschädigungen ermöglichen eine wirtschaftliche Abwicklung. Aus Sicht der EFK sind hier die Risiken durch die pauschalierte Entschädigung gering.

Durch die Anpassung der TZV per 1. Januar 2016 werden Bundesmittel unnötig ausgeschöpft bzw. wird mögliches Sparpotenzial nicht genutzt. Die Mittel werden nicht nach Bedürftigkeit verteilt. Dadurch erfüllt die Mittelverteilung die Anforderungen des Rahmengesetzes (SuG) nur mangelhaft. Nach Auffassung der EFK sollte das BLW bestrebt sein, Subventionen entsprechend dem ursprünglichen Sinn des Wortes «zu Hilfe kommen» einzusetzen. Diesem Grundsatz wirkt die Verordnungsanpassung zuwider. Nach Auffassung der EFK sollte diese Bestimmung wieder aus der TZV entfernt werden. Bei der periodischen Anpassung der Grundansätze gemäss TZV sollte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ZO berücksichtigt werden.

Die Beurteilung von Zielen und angestrebten Wirkungen ist bereits in der Rubrik «Ist die Subvention gesetzeskonform?» abgehandelt.

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Die EFK basiert hier auf der Beurteilung des FBRI BLW und hat keine Einzelprüfungen durchgeführt. Diese Beurteilung ist grundsätzlich positiv.

Beihilfen Viehwirtschaft

Die EFK hat Marktentlastungen auf dem Fleischmarkt, Verwertungsmassnahmen auf dem Eiermarkt und Massnahmen zur Verwertung inländischer Schafwolle beurteilt.

Die Organisation der Marktentlastungsmassnahmen im Fleischbereich erfolgen im Rahmen der vom Parlament bewilligten Budgetkredite durch die vom Bund beauftragte Organisation Proviande. Im vorliegenden Fall handelt es sich um vorübergehende Einlagerungsaktionen. Der Verwaltungsrat von Proviande kann bei einem saisonal übermässigen Angebot an Kalbfleisch befristete Marktentlastungsmassnahmen beschliessen, um Preiseinbrüche zu verhindern.

63 Firmen wurden 2016 mit rund 3 Millionen Franken entschädigt.

Im Eiermarkt können bei einem saisonalen übermässigen Angebot befristete Verwertungsmassnahmen (Marktentlastungsmassnahmen) beschlossen werden, um Preiseinbrüche zu verhindern. Die Organisation der Marktentlastungsmassnahmen für Eier erfolgt durch das BLW. Die Massnahmen werden jeweils nach Anhörung der interessierten Kreise der Eierwirtschaft vor Ostern im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) ausgeschrieben und auf der Website des BLW publiziert.

15 Betriebe wurden 2016 mit rund 1,8 Millionen Franken entschädigt.

Das BLW unterstützt in erster Priorität innovative Projekte zur ökologisch und wirtschaftlich sinnvollen Verwertung der Schafwolle im Inland. Mit der Befristung der Projektunterstützung auf drei Jahre soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass die Projekte in absehbarer Zeit ohne Bundesunterstützung weiterbestehen können. In zweiter Priorität werden Beiträge an Selbsthilfeorganisationen für die Verwertung der inländischen Schafwolle ausgerichtet. Diese Organisationen müssen die eingesammelte Wolle mindestens sortieren, waschen und zur Weiterverarbeitung zu Endprodukten abgeben.

10 Vereine und private Firmen werden 2016 mit rund 700 000 Franken entschädigt.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Die BV sieht Förderungen des Bundes vor, sofern diese ergänzend zu einer zumutbaren Selbsthilfe erfolgen.

Im ersten Kapitel zu den allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen wird in Artikel 13 des LwG festgehalten: «Um Preiszusammenbrüche bei landwirtschaftlichen Produkten zu vermeiden, kann sich der Bund bei ausserordentlichen Entwicklungen an den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen. Für den Abbau strukturell bedingter Überschüsse richtet er keine Beiträge aus».

Zum Fleischmarkt führt das LwG unter Artikel 50 aus: «Der Bund kann Beiträge zur Finanzierung von zeitlich befristeten Marktentlastungsmassnahmen bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen im Fleischmarkt ausrichten. Der Bund kann den Kantonen ab 2007 Beiträge für die Organisation, Durchführung, Überwachung und Infrastruktur von öffentlichen Märkten im Berggebiet ausrichten». Ausführungsbestimmungen sind in der Schlachtviehverordnung geregelt.

Bezüglich Eierproduktion hält Artikel 52 LwG fest: «Der Bund kann Beiträge für die Finanzierung von Verwertungsmassnahmen zugunsten der inländischen Eierproduktion ausrichten». Ausführungsbestimmungen sind in der Eierverordnung geregelt.

Die Verwertung von Schafwolle ist in Artikel 51 LwG geregelt: «Der Bund kann Massnahmen ergreifen zur Verwertung von Schafwolle. Er kann die Verwertung im Inland mit Beiträgen unterstützen». Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle geregelt.

Beurteilung

Im LwG kommt der Wille zum Ausdruck, dass der Bund Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen von Fleisch, die Schafwollverwertung und die Verwertung der inländischen Eierproduktion im Rahmen der bewilligten Kredite unterstützen soll.

Beim Fleischmarkt setzt sich der Gesetzgeber klar über seinen in Artikel 13 des LwG gesetzten Grundsatz hinweg, wonach nur bei ausserordentlichen Entwicklungen Subventionen gesprochen werden dürfen. Es sollen auch saisonale Angebots- und Nachfrageschwankungen ausgeglichen werden.

Beim Eiermarkt und bei der Verwertung von Schafwolle sind die Gesetzestexte weniger deutlich. Nach Konsultation der Botschaft ist im Gesamtkontext aber auch hier der gesetzliche Auftrag klar. Es sind ebenfalls regelmässige bzw. saisonale Entschädigungen möglich.

Der neue BV-Artikel 104a setzt Akzente hinsichtlich Standortanpassung und Ressourceneffizienz. Nach Beurteilung der EFK sollte auf Unterstützungen verzichtet werden, wenn die Produktion der Erzeugnisse den in der BV hinsichtlich Ernährungssicherheit ausgeführten Zielen zuwiderläuft. Dies dürfte die Subventionierung der Marktentlastung von tierischem Eiweiss, soweit es nicht standortgerecht und nachhaltig produziert wird, weitgehend ausschliessen. Solche Überlegungen haben in diesem Bereich der landwirtschaftlichen Gesetzgebung verständlicherweise noch wenig Eingang gefunden.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Das Gesetz sieht saisonale Marktentlastungen im Fleischmarkt u. a. mittels Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen vor, da in der Kälbermast produktionsbedingt in den Monaten April / Mai zu viele Tiere schlachtreif sind. Kälber dürfen höchstens 160 Tage alt sein, sonst gilt das Schlachtprodukt nicht mehr als Kalbfleisch. Zur Preisstützung werden jährlich 600-700 Tonnen Kalbfleisch vorübergehend in Gefrierräumen eingelagert. Weiter sind Infrastrukturbeiträge im Berggebiet bezüglich Geräte und Ausrüstung von öffentlichen Schlachtmärkten für Tiere der Rindvieh- und Schafgattung vorgesehen.

Unterschiedliche Preise bei der Eierproduktion entstehen wegen den saisonalen Nachfrageschwankungen. Zur Stabilisierung der Produzentenpreise und somit zur Marktentlastung erfolgen mit staatlichen Geldern mitfinanzierte Aufschlags- bzw. Verbilligungsaktionen, insbesondere vor und nach Ostern. Damit soll eine Preissenkung auf das EU-Preisniveau erreicht werden.

Die Unterstützung inländischer Schafwolle erfolgt einerseits an innovative Projekte (z. B. Wolle als Isolationsmaterial bei Neubauten) mittels Finanzhilfverträgen und andererseits mittels Beiträgen an eine sinnvolle Verwertung der anfallenden Wolle. Die Schafhalter mit Ausnahme der Hobbyzüchter erhalten zudem tierbezogene Direktzahlungen.

Beurteilung

Gemäss einer vom BLW 2002 in Auftrag gegebenen Fleischmarktanalyse zu den Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und -stabilisierung kommt die ETH

Zürich⁹ zum Schluss, dass beim Kalbfleisch kein signifikanter Einfluss der staatlich geförderten Lagerhaltung auf die Preisstabilisierung nachgewiesen werden konnte. Die Marktentlastungsmassnahmen stellen somit gemäss ETH lediglich eine Symptomtherapie dar und sind nur bei unvorhersehbaren Krisensituationen angebracht.

Die Infrastrukturbeiträge im Berggebiet für Schlachtviehmärkte sind ein eher wenig genutztes Förderinstrument. 2017 wurden keine Unterstützungsgesuche eingereicht. Eine Weiterführung dieser Subvention ist grundlegend zu überprüfen.

Die Preisstützung zur Verwertung von Überschusseiern nach Ostern mittels Aufschlagsaktionen zeigt dahingehend Wirkung, als dass die Produkte von der Lebensmittelindustrie übernommen werden. Vor dem Hintergrund von Artikel 104a BV scheint dies aber nicht mehr zeitgemäss. Produkteunterstützung sollte grundsätzlich hinterfragt bzw. abgeschafft werden.

Im Sinne von Ressourceneffizienz ist die ökologisch und wirtschaftlich sinnvolle Verwertung von Schweizer Schafwolle zu begrüssen. Die Projektförderung kann zu einer verbesserten Wertschöpfungskette in der Schweiz führen. Sofern hier auch künftig Entschädigungen fliessen, sollten diese über ein alternatives Instrument zur Anstossfinanzierung innovativer Projekte ausgerichtet werden. Hingegen ist abzuwägen, ob Verwertungsbeiträge weiterhin ausgerichtet werden sollen, oder ob dieses Feld nicht den Selbsthilfeorganisationen der Schafhaltenden zu überlassen ist. Die Schafhalter, mit Ausnahme der Hobbyzüchter, erhalten zudem tierbezogene Direktzahlungsbeiträge. Produkteunterstützung und Kleinsubventionen sollten grundsätzlich hinterfragt bzw. abgeschafft werden.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Die Bundesunterstützung in den Bereichen Fleischeinlagerungen und Infrastrukturbeiträge im Berggebiet, Eierproduktion sowie inländische Schafwolle ist marginal.

Beurteilung

Es handelt sich mehrheitlich nicht um «Aufgaben», sondern um eine Art Preisstützungsmassnahme. Die Lösung der Probleme solcher Produktionsschwankungen sollte grundsätzlich den Branchen überlassen werden. Dies gilt sowohl für die die Einlagerungskosten von Kalbfleisch als auch für die Beseitigung von saisonalen Überschüsse aus der Eierproduktion.

Da die Infrastrukturhilfen für Schlachtviehmärkte in den Berggebieten ein wenig genutztes Instrument sind, könnte darauf verzichtet werden.

Es ist nicht auszuschliessen, dass Schafwolle, ohne Unterstützung des Bundes, nicht mehr verwertet werden würde.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Nebst den Projektentschädigungen bei den innovativen Projekten zur Verwertung der Schafwolle und den Infrastrukturbeiträgen an öffentliche Märkte handelt es sich um Entschädigungen gestützt auf die produzierten bzw. eingelagerten Mengen.

⁹ Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und Preisstabilisierung, Forschungsauftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, erstellt durch die ETH Zürich, Institut für Agrarwirtschaft, Gruppe Markt und Politik, vom Februar 2002

Die Vollzugsaufgaben für die Fleischeinlagerungsüberwachung sind nach Artikel 26 der Schlachtviehverordnung alle vier Jahre öffentlich auszuschreiben. Für die Jahre 2018 bis 2021 erhielt die Genossenschaft Proviande – wie schon in den früheren Vertragsperioden – den Zuschlag. Begründet wird dieser mit dem gesamtwirtschaftlich günstigsten Angebot. Das BLW rechnet die von Proviande gemeldeten eingelagerten Mengen mit den Einlagerern ab. Bei Bedarf beauftragt der zuständige Fachbereich den FBRI BLW mit einer Prüfung. Die Prüftätigkeit wird in einem Inspektionsbericht festgehalten.

Die Infrastrukturbeitragsgesuche werden von den zuständigen Kantonen dem BLW zum Entscheid unterbreitet.

Die Aufschlagaktionen von inländischen Konsumeiern werden vom BLW im SHAB ausgeschrieben. Die administrativen Aufwendungen des BLW in diesem Bereich sind gering. Der FBRI BLW nimmt in diesem Bereich 3–4 Prüfungen jährlich vor.

Der Aufwand des BLW fällt hauptsächlich bei den Projektbeiträgen ins Gewicht. Hier werden höchstens 80 Prozent der anrechenbaren Kosten als Beitrag ausgerichtet. Die Bedingungen sind in Finanzhilfverträgen geregelt. Für Unterstützungen zur Verwertung der inländischen Schafwolle müssen beim BLW Gesuche eingereicht werden. Nach der Schafschur reichen die Antragsteller die entsprechenden Rechnungen zur Kontrolle ein. Wenn nötig beauftragt der zuständige Fachbereich den FBRI BLW mit einer Prüfung.

Bei Unregelmässigkeiten werden in allen Bereichen Sanktionsmassnahmen ergriffen.

Beurteilung

Die Fleischeinlagerungsüberwachung erfolgt im Auftragsverhältnis durch Proviande. Der Auftrag wurde unter Wettbewerbsbedingungen ausgeschrieben. Dieses Vorgehen kann grundsätzlich als wirtschaftlich bezeichnet werden. Sollte nur ein Angebot eingehen, ist das BLW verpflichtet, mit der Zuschlagsempfängerin im Vertrag ein Einsichtsrecht in die Preiskalkulation zu vereinbaren. Dieses ermöglicht es einer Preisprüfstelle festzustellen, ob die mit dem vereinbarten Angebotspreis abgegoltenen Kosten nachvollziehbar und angemessen sind.

Möglicherweise könnte mit einer umfassenden Marktanalyse, einem offen genug formulierten Pflichtenheft oder mit Losbildungen das Interesse von Drittanbietern geweckt und damit der Wettbewerb gestärkt werden. Für die EFK stellt sich die Frage, ob die in der Verordnung festgeschriebene maximale Vertragslaufzeit von vier Jahren im Verhältnis zum Ausschreibungsaufwand nicht zu kurz ist.

Die Entschädigungen erfolgen mehrheitlich mengenabhängig und sind deshalb gut messbar. Die Projekte sind anzahl- und volumenmässig unbedeutend.

Die Beurteilung der angestrebten Ziele und Wirkungen erfolgte bereits unter der Rubrik «Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?».

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Für abgelehnte Gesuche insbesondere bei der Schafwolle werden entgegen dem SuG keine Verfügungen erstellt. Den Gesuchstellern wird jedoch schriftlich mitgeteilt, dass sie eine kostenpflichtige beschwerdefähige Verfügung verlangen können.

Die kritische Würdigung der einverlangten Dossiers führte zu keinen Bemerkungen.

Vollzugsaufgaben nach Artikel 26 Schlachtviehverordnung

Eine vom Bund beauftragte Organisation führt jährlich auf rund 100 Marktplätzen in der ganzen Schweiz ca. 700 Märkte für die Tiere der Rindviehgattung und ca. 300 Märkte für Tiere der Schafgattung durch. Die lebenden Tiere werden durch die Experten der beauftragten Organisation nach der Qualität eingestuft (CH-TAX) und mittels öffentlichem Aufruf an den Meistbietenden versteigert. Des Weiteren stuft dieselbe Organisation die Qualität der Schlachtkörper in grossen Schlachtbetrieben neutral ein bzw. kontrolliert die Ermittlung des Schlachtgewichtes. Eine weitere Aufgabe liegt in der Organisation von Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen von Fleisch.

Das BLW hat diese Aufgabe Proviande zugeschlagen. Die Gesamtsubvention an Proviande betrug 2016 rund 6,5 Millionen Franken.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Die Subvention ist über alle Ebenen, ausgehend von der Verfassung bis hin zur Schlachtviehverordnung ausreichend legitimiert. Auf die Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen geht die EFK in der Rubrik Beihilfen Viehwirtschaft ein.

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Grundsätzlich handelt es sich um die Abgeltung einer Bundesaufgabe. Mit der heutigen Regelung löst die Branche gemäss BLW ihre Probleme weitgehend selber. Die regelmässigen Treffen des paritätisch zusammengesetzten Proviandeverwaltungsrats sowie die verschiedenen Kommissionen haben eine Basis geschaffen, die in Selbstverantwortung der Branche viel zu Problemlösungen beiträgt.

Aus Sicht des BLW stellt sich die Frage nach dem Sinn beim klaren gesetzlichen Auftrag und des wiederholt bestätigten politischen Willens nicht. Grundsätzlich soll die Asymmetrie des Marktes abgedeckt werden. Viele Produzenten stehen wenigen starken Verarbeitern gegenüber.

Beurteilung

Asymmetrien existieren auch in anderen Produktionsbereichen. Für die EFK offenbart sich nicht, weshalb in diesem speziellen Marktbereich die Qualitätseinstufung und die Kontrollaufgaben durch den Bund und nicht durch die Branche finanziert werden.

Bei den Einschätzungen sollte vermieden werden, dass identische Tiere bzw. Schlachtkörper sowohl auf dem Markt als auch im Schlachtbetrieb beurteilt werden und diese Tätigkeit in beiden Fällen entschädigt werden muss.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Es handelt sich um gesetzlich vorgeschriebene Vollzugsaufgaben des Bundes, die nicht vom BLW selber erbracht werden können und daher alle vier Jahre mittels WTO-Ausschreibung einer privaten Organisation übertragen werden. Diese Vollzugsaufgaben wurden 2017 erneut ausgeschrieben, den Zuschlag für die Periode 2018–2021 im Umfang von rund 24,5 Millionen Franken erhielt erneut Proviande.

Beurteilung

Gemäss Artikel 7 SuG bestimmt das Interesse des Bundes sowie das Interesse der Empfänger an der Aufgabenerfüllung das Ausmass einer Finanzhilfe. Nach Beurteilung der EFK liegt hier das Interesse klar bei der Branche bzw. den am Produktions- und Vermarktungsprozess Beteiligten und wäre demnach auch durch diese zu finanzieren.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Die Ausschreibung für den Dienstleistungsvertrag bezüglich Vollzugsaufgaben nach Artikel 26 Schlachtviehverordnung (2018–2021) erfolgte am 29. Juni 2017. Der Zuschlag wurde am 17. Oktober 2017 veröffentlicht. Nach Auskunft des zuständigen Fachbereichs bzw. gestützt auf die Ausschreibungsunterlagen gibt das BLW lediglich das Auftragsvolumen vor. Prüfungen bei Proviande durch den FBRI BLW sind etabliert. Die Ergebnisse werden dem zuständigen Fachbereich zur Kenntnis gebracht. Aufgrund seiner Beurteilung legt dieser allenfalls Sanktionierungsmassnahmen fest. Die Kooperation zwischen BLW und Proviande ist eingespielt.

Die Entschädigung bzw. die Vereinbarung erfolgt mengenbasiert. Die Leistungszahlen sind klar messbar. Die Wirkung der Massnahme wird indirekt bestätigt, wenn es innerhalb der Branche nicht zu grösseren Unstimmigkeiten kommt. Für das BLW ist zudem die Verbesserung der Fleischqualität ein messbares Kriterium. Diese hat ihre Ursache in den stetigen Messungen und Vergleichen. Im Rahmen der Prüfung konnte nicht dokumentiert werden, ob die Verbesserung der Fleischqualität ein ursprüngliches Ziel dieser Massnahme war.

Beurteilung

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass Proviande den Zuschlag für die Vollzugsaufgaben nach Artikel 26 Schlachtviehverordnung (2018–2021) erhalten hat. Die Wirtschaftlichkeit ist durch das konsequente Ausschreiben der jeweiligen Vertragsperiode im Grundsatz gewährleistet. Fraglich ist lediglich, ob sich wegen des Mangels an Konkurrenz bei den Anbietern dieses Ausschreibungsverfahren überhaupt eignet. Es müssten Möglichkeiten gefunden werden, um das Angebot zu bewerten und gegebenenfalls nach zu verhandeln. Vgl. dazu auch die Ausführungen im Bereich «Beihilfen Viehwirtschaft».

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Der Jahresbericht 2016 des Geschäftsbereichs Klassifizierung & Märkte sowie das Merkblatt für die Erledigung von CH-Tax-Bearbeitungen (Beschwerden gegen die Qualitätseinstufung im Schlachtbetrieb) wurden einer kritischen Durchsicht unterzogen; keine negativen Feststellungen.

Absatzförderung

Die Absatzförderung bezweckt die subsidiäre Unterstützung von kollektiven Marketingkommunikationsaktivitäten zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte. Sie umfasst jährlich gut 60 Millionen Franken, welche sich in der Qualitäts- und Absatzförderung auf rund 50 Projekte aufteilen.

Ist die Subvention gesetzeskonform, sind die Rechtsgrundlagen kohärent?

Ihre gesetzliche Legitimation findet die Absatzförderung in den Artikeln 7, 11 und 12 LwG. Weitere Ausführungen sind in der Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (LafV, 916.010) enthalten. Im Zweckartikel des LwG ist die Subvention nicht erwähnt.

Das BLW will die Ziele mit der Absatzförderung primär mit einer Beeinflussung der Nachfrage erreichen.

Das BLW hat eine Evaluation¹⁰ mit dem Titel «Evaluation der Landwirtschaftlichen Absatzförderung» in Auftrag gegeben. Im Pflichtenheft fokussiert das BLW bei Nachhaltigkeit primär auf die wirtschaftlichen Aspekte: «Damit die Landwirtschaft diese Leistungen erbringen kann, muss sie wirtschaftlich nachhaltig sein, wozu die Absatzförderung beitragen soll». Der Auftrag ging an INTERFACE.

INTERFACE kommt zum Schluss, dass die Ziele und Massnahmen der Absatzförderung grundsätzlich übereinstimmen. Kleine Zielkonflikte bestehen teilweise mit der Umweltpolitik (insbesondere bezüglich Biodiversität und Nachhaltigkeit) sowie der Ernährungspolitik.

Bezüglich der Ableitung der Zielsetzungen aus der BV führt INTERFACE aus: Die Absatzförderung soll einen Beitrag zur Gesamtzielsetzung der Schweizerischen Landwirtschaftspolitik leisten. Deren Ziele sind in der BV festgelegt. Artikel 104 Absatz 3b der BV berührt indirekt die Absatzförderung, sofern sie für naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produkte eingesetzt wird. Aus den Bestimmungen der BV zur Landwirtschaftspolitik lassen sich keine direkten Ziele der Absatzförderung ableiten. Indirekt wird gemäss BLW mit der Absatzförderung aber «eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion angestrebt, wodurch in der Folge die Markterlöse und damit das Einkommen der Produzenten/-innen ansteigen». Die Absatzförderung leistet somit indirekt einen Beitrag zu den Gesamtzielen der Landwirtschaftspolitik.

Beurteilung

Die Absatzförderung entspricht dem Gesetz und der Verordnung. Die Absatzförderung ist politisch nach wie vor gut abgestützt.

Der neue BV-Artikel 104a setzt Akzente hinsichtlich Standortanpassung und Ressourceneffizienz. Nach Beurteilung der EFK sollte auf Unterstützungen verzichtet werden, welche den in der BV hinsichtlich Ernährungssicherheit stipulierten Zielen zuwiderlaufen. Dies dürfte die Subventionierung der Produktion und des Absatzes von tierischem Eiweiss, soweit es nicht standortgerecht und nachhaltig produziert wird, weitgehend ausschliessen.

¹⁰ Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung, Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), erstellt durch INTERFACE-HTP, vom 30. November 2015

Ist die Subvention noch sinnvoll und notwendig?

Wie aus obenstehendem Abschnitt zu entnehmen ist, haben sich die verfassungsmässigen Anforderungen geändert bzw. wurden diese akzentuiert. Der Bund soll eine standortangepasste und ressourceneffiziente Produktion unterstützen.

Artikel 104a BV ist seit 1. Januar 2018 in Kraft. Die Anforderungen bezüglich Standortgerechtigkeit und Ressourceneffizienz, haben bisher noch keine Auswirkungen auf den Mitteleinsatz.

Nach Einschätzung des BLW ist die Absatzförderung nach wie vor ein wichtiges Standbein der Landwirtschaftspolitik.

Beurteilung

Marketing kann zur Erhöhung der Absatzpreise führen und trägt somit indirekt zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bei. Als WTO-konforme Unterstützung ist sie zudem in weiten Teilen unbestritten.

Könnte die Aufgabe auch ohne Unterstützung erfüllt werden?

Gemäss Rahmengesetz SuG muss der Empfänger die Eigenleistung, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann, selber erbringen. Dazu ergreift er die ihm zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und schöpft die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten aus.

Nach Artikel 5 der Landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung sind die Projekte zu einem ausreichenden Anteil durch eigene finanzielle Mittel zu finanzieren. In der Praxis finanziert das BLW bei Absatzförderungsmassnahmen maximal 50 Prozent der Marketingkosten. Das BLW prüft nicht, ob der Empfänger aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch einen höheren Anteil tragen könnte. Es kommt aber durchaus vor, dass Empfänger höhere Anteile übernehmen, wenn die verfügbaren Mittel des BLW ausgeschöpft sind.

Die EFK hat bei einigen grösseren Subventionsempfängern das verfügbare Eigenkapital erhoben. In einem Fall entspricht das Eigenkapital rund dem Achtfachen des Subventionsbetrags. Es übersteigt auch eine Jahresausgabe der Gesamtorganisation. Die übrigen Stichproben zeigten keine auffälligen Werte.

Beurteilung

Nach Beurteilung der EFK besteht hier Sparpotenzial. Organisationen mit hohem Eigenmitteln bedürfen keiner Unterstützung. Nach Auffassung der EFK muss das BLW sicherstellen, dass Subventionen nach Möglichkeit nur entsprechend dem ursprünglichen Sinn des Wortes «zu Hilfe kommen» eingesetzt werden. Im konkreten Fall handelt es sich zudem um die Vermarktung von tierischem Eiweiss. Es sind also zusätzlich die in voranstehenden Rubrik ausgeführten Kriterien zu prüfen.

Ist die Durchführung wirtschaftlich, sind die Massnahmen zielgerichtet und messbar?

Die Mittelverteilung erfolgt grundsätzlich so auf die Produktgruppen, 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. Die Evaluation von INTERFACE hat Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt hinsichtlich der Mittelverteilung, der strategischen Zielsetzungen und der notwendigen Wirkungsbeurteilung.

Das BLW beschäftigt rund 2,7 FTE mit der Absatzförderung und der Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit. Darin sind kein Overhead bzw. kein Support enthalten. Die Stellenkosten betragen rund 0,8 Prozent der Subventionssumme.

Beurteilung

Es handelt sich um ein gutes Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Aufsichtskosten.

Der Mitteleinsatz erfolgt ausgerichtet nach der Investitionsattraktivität und somit grundsätzlich wirkungsorientiert.

Die Wirtschaftlichkeit hängt stark von dieser zu erzielenden Wirkung ab. Es ist schwierig, diese bei Marketingmassnahmen zu messen. Die Evaluation verlangt eine strategischere Ausrichtung des Mitteleinsatzes. Anschliessend sollen die Begünstigten die Wirkung messen. Diese soll dann periodisch mittels Evaluationen beurteilt werden. Nach Beurteilung der EFK verfolgt das BLW in dieser Hinsicht die richtigen Ziele.

Aus Sicht des Bundes sind Subventionen an finanzstarke Organisationen unwirtschaftlich, wenn deren Interesse an der Ausführung der Massnahmen so gross ist, dass sie diese auch ohne Unterstützung durchführen würden.

Welche wesentlichen Mängel wurden bei der Durchführung festgestellt?

Die EFK hat bei ihrer Prüfung auf die Ergebnisse von Prüfungen aus den Vorjahren abgestellt und keine weiteren Einzelfallprüfungen durchgeführt.