

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



Prüfung des Optimierungspotenzials bei Subventionen und Beiträgen

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17357.341.00265
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.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	12
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	12
1.5 Schlussbesprechung	13
2 Aufsicht und Steuerung beim BLV	14
2.1 Die Aufsicht weist in der Praxis Lücken auf	14
2.2 Die Grundsätze von Spezifikation und Jährlichkeit wurden verletzt.....	15
3 Prüfungen bei ausgewählten Subventionsempfängern	17
3.1 Mangelnde Transparenz beim Rindergesundheitsdienst.....	17
3.2 Tierseuchenprävention – die zweckgebundenen Einnahmen decken die Ausgaben nicht	19
4 Subventionsprüfung 2015 der EFV beim EDI.....	22
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	23
Anhang 2: Abkürzungen und Glossar	24
Anhang 3: Einzelfälle zu Spezifikation / Jährlichkeit	25
Anhang 4: Subventionsprüfung 2015 der EFV beim EDI	26

Prüfung des Optimierungspotenzials bei Subventionen und Beiträgen

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Das Wesentliche in Kürze

Hauptaufgabe des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) ist es, die Gesundheit und das Wohlbefinden von Mensch und Tier aktiv zu fördern. Die Hauptpfeiler dafür sind beim Menschen Lebensmittelsicherheit und gesunde Ernährung und beim Tier der Schutz und die Gesundheit. Das BLV hatte für das Jahr 2016 rund 10,2 Millionen Franken an Subventionen, aufgeteilt in sieben Kredite, zur Verfügung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat zwei Kredite (Tiergesundheitsdienst und Überwachung Tierseuchen) im Umfang von etwa 4,4 Millionen Franken hinsichtlich ihrer rechtmässigen und wirtschaftlichen Verwendung geprüft. Des Weiteren wurde die Umsetzung des von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ermittelten Optimierungspotenzials aus der «Subventionsprüfung 2015» beurteilt.

In Einzelfällen verstösst das BLV gegen das Finanzhaushalt- und Subventionsgesetz

Das BLV hat die Vergabe- und Geschäftsprozesse logisch aufgebaut und in den einschlägigen Unterlagen sachdienlich dargestellt. Die Aufsicht weist in der praktischen Umsetzung Lücken auf. Aufgrund der Feststellungen in den Bereichen Tiergesundheitsdienst und Überwachung Tierseuchen empfehlen wir, ein pragmatisches Aufsichtskonzept zu erstellen.

Das BLV hat verschiedentlich Subventionszahlungen im Funktionsaufwand erfasst und damit die Grundsätze der Spezifikation nicht eingehalten bzw. im Umfang von 477 000 Franken oder rund 5 Prozent der Gesamtsubventionen gegen das Prinzip der Jährlichkeit bzw. das Kreditausschöpfungsverbot verstossen.

Mängel in der Transparenz und unausgeglichene Auszahlungen

Die Buchhaltungen und die konsolidierte Jahresrechnung 2016 für den Rindergesundheitsdienst (RGD), umfassend die Standorte Bern und Zürich, wurden nicht ordnungsgemäss / nachvollziehbar geführt. Es fehlt die Transparenz über die sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung. Das BLV hat im Rahmen der Prüfung dem RGD u. a. vorgegeben, bei Forschungsaufträgen eigene Kostenträgerrechnungen zu erstellen, Abgrenzungen vorzunehmen und die Jahresrechnungen der Standorte sowie die Konsolidierung im Tätigkeitsbericht abzubilden. Das BLV muss die Einhaltung der Massnahmen strikt überwachen.

Die Kosten für die Tierseuchenprävention werden mit der Schlachtabgabe (zweckgebundene Einnahmen) finanziert. Die Ausgabebudgets basieren auf den Einnahmen der Vorjahre. Infolge rückläufiger Einnahmen waren jedoch die Ausgabebudgets immer höher als die effektiven zweckgebundenen Einnahmen des Rechnungsjahrs. Diese zu hohen Auszahlungen, bei der EFV verbucht, sind mittlerweile auf rund 190 000 Franken angestiegen. Ausgleichsmassnahmen sind eingeleitet.

Die Dokumentationen im Bereich der Tierseuchenprävention sind nicht alle aktuell. Ein Nachvollzug der Berichtsdaten zur Überwachung von Tierseuchen ist für Dritte nur mit grossem Aufwand möglich. Das BLV hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Arbeiten und Abklärungen in die Wege geleitet.

Stand der Geschäfte 2017 aus der «Subventionsprüfung 2015» der EFV beim Eidgenössischen Departement des Innern

Bei den seuchenpolizeilichen Massnahmen hat das BLV die Empfehlungen bereits umgesetzt. Die meisten der übrigen vorgesehenen Massnahmen wird das BLV im Jahr 2018 bzw. 2019 umsetzen.

Bei den Forschungsbeiträgen gemäss 3R-Konzept (Replace, Reduce and Refine im Tierversuchsbereich) macht die EFK darauf aufmerksam, dass angesichts des hohen Anteils an öffentlichen Mitteln dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit besondere Beachtung zu schenken ist. Im Bereich Beiträge an die Tiergesundheit ist die Errichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle in Form einer PPP-Organisation nicht erstrebenswert. Die EFK bezweifelt, dass dies bei den sehr kleinen Subventionsbeträgen zu einer Kostenersparnis führen würde.

Audit du potentiel d'optimisation au niveau des subventions et des contributions

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) a pour principale mission de promouvoir activement la santé et le bien-être de l'homme et de l'animal. Son action repose essentiellement sur la sécurité des aliments et une alimentation saine pour les êtres humains, et sur la protection et la santé des animaux. En 2016, l'OSAV disposait de subventions totalisant environ 10,2 millions de francs, répartis entre sept crédits.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié le respect de la législation et des principes économiques dans l'attribution de deux crédits (Services sanitaires pour animaux et Surveillance des épizooties), qui représentent ensemble quelque 4,4 millions de francs. L'audit a par ailleurs porté sur la mise en œuvre du potentiel d'optimisation identifié par l'Administration fédérale des finances (AFF) lors de l'examen des subventions réalisé en 2015.

Dans certains cas, l'OSAV enfreint la loi sur les finances et la loi sur les subventions

L'OSAV a doté les processus d'attribution et de gestion d'une structure logique et les a décrits de manière pertinente dans la documentation correspondante. Cependant, la surveillance comporte des lacunes dans la mise en pratique. Considérant les constats faits dans les domaines des services sanitaires pour animaux et de la surveillance des épizooties, nous recommandons la mise en place d'un système de surveillance pragmatique.

L'OSAV a saisi les versements de différentes subventions dans les charges de fonctionnement. Ce faisant, l'office n'a pas respecté le principe de la spécialité, c'est-à-dire qu'il a contrevenu, pour un montant de l'ordre de 477 000 francs, soit environ 5 % du total des subventions, au principe de l'annualité ou à l'interdiction d'épuiser les crédits.

Manque de transparence et versements non compensés

La comptabilité et le compte consolidé de 2016 du Service sanitaire bovin (SSB), qui comprend les sites de Berne et de Zurich, n'ont pas été tenus / établis selon les règles ou de manière claire. La transparence manque quant à l'utilisation économique des moyens financiers. Dans le cadre de l'audit, l'OSAV a notamment prescrit au SSB d'établir ses propres comptabilités analytiques pour les mandats de recherche, de procéder à des régularisations et de présenter les comptes annuels de ses sites ainsi que leur consolidation dans son rapport d'activités. L'OSAV doit veiller rigoureusement au bon respect des mesures prévues.

La prévention des épizooties est financée par la taxe perçue à l'abattage (recettes affectées). Les dépenses sont budgétisées sur la base des recettes de l'année précédente. Les recettes ayant diminué, les dépenses ont toujours été plus élevées que les recettes effectives allouées à l'exercice. Comptabilisées par l'AFF, ces dépenses excessives totalisent entre-temps quelque 190 000 francs. Des mesures compensatoires ont été mises en place.

Les documents concernant la prévention des épizooties ne sont pas tous d'actualité. Un tiers doit par exemple consentir un gros effort pour comprendre les données des rapports sur la surveillance des épizooties. L'OSAV a reconnu la nécessité d'améliorer la situation et lancé les travaux requis pour clarifier les choses.

État des travaux en 2017 suite à l'examen de subventions réalisé en 2015 par l'AFF auprès du Département fédéral de l'intérieur

Pour les « mesures de police des épizooties », l'OSAV a déjà mis en œuvre les recommandations formulées. L'office appliquera les autres mesures prévues en 2018 ou 2019.

Dans le domaine des contributions à la recherche qui respecte les règles des 3R (remplacer, réduire et réformer l'expérimentation animale), le CDF fait remarquer qu'il convient, vu la grande proportion des moyens publics investis, d'accorder une attention particulière à la rentabilité. Quant aux contributions à la santé animale, il n'est pas souhaitable de créer un service commun basé sur un partenariat public-privé. Le CDF doute que cette solution permette de réaliser des économies vu le montant minime des subventions attribuées.

Texte original en allemand

Verifica del potenziale di ottimizzazione per sussidi e contributi

Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

L'essenziale in breve

Il compito principale dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) è promuovere attivamente la salute e il benessere dell'uomo e degli animali. Le colonne portanti sono la sicurezza alimentare e l'alimentazione sana per quanto riguarda l'essere umano nonché la protezione e la salute per gli animali. Per il 2016 l'USAV ha potuto disporre di sussidi pari a circa 10,2 milioni di franchi, suddivisi in sette voci di credito.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato due crediti (servizi d'igiene veterinaria e sorveglianza delle epizootie) dell'ammontare di circa 4,4 milioni di franchi per determinare se sono stati impiegati conformemente ai criteri di legalità e di economicità. Ha inoltre valutato l'attuazione del potenziale di ottimizzazione rilevato dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) nel quadro della verifica dei sussidi del 2015.

In alcuni casi l'USAV viola la legge federale sulle finanze della Confederazione e la legge sui sussidi

L'USAV ha strutturato in modo logico i processi operativi e di concessione dei sussidi e li ha rappresentati in modo adeguato nella pertinente documentazione. La relativa vigilanza presenta tuttavia lacune nell'attuazione pratica. A seguito delle constatazioni fatte nei settori dei servizi d'igiene veterinaria e della sorveglianza delle epizootie, il CDF raccomanda di elaborare un progetto di vigilanza pragmatico.

In diverse occasioni l'USAV ha registrato i versamenti di sussidi quali spese di funzionamento, violando in tal modo i principi della specificazione o non ha rispettato il principio dell'annualità ovvero il divieto di esaurimento del credito per un importo di 477 000 franchi (circa il 5 % dei sussidi complessivi).

Mancanza di trasparenza e uscite non compensate dalle entrate

La contabilità e il consuntivo consolidato 2016 del Servizio sanitario bovino (SSB), che comprende le sedi di Berna e Zurigo, denotano irregolarità e incoerenze. Manca trasparenza riguardo all'impiego parsimonioso ed economico delle risorse finanziarie. Nell'ambito della sua verifica l'USAV ha tra l'altro chiesto all'SSB di tenere una propria contabilità per unità finali di imputazione nell'ambito dei mandati di ricerca, di fissare delimitazioni e di esporre i conti annuali delle sedi e il consolidamento nel rapporto di attività. L'USAV deve sorvegliare rigorosamente il rispetto delle misure.

Le uscite per la prevenzione delle epizootie sono finanziate con la tassa di macellazione (entrate a destinazione vincolata). I preventivi delle uscite si basano sulle entrate degli anni precedenti. A causa della diminuzione delle entrate, le uscite preventivate sono però sempre state superiori alle entrate effettive a destinazione vincolata dell'esercizio in rassegna. Nel frattempo questi costi troppo elevati, attribuiti contabilmente all'AFF, ammontano ormai a circa 190 000 franchi. Pertinenti misure di compensazione sono state avviate.

La documentazione concernente la prevenzione delle epizootie non è aggiornata. I dati contenuti nei rapporti riguardanti le epizootie non sono esposti in modo da permetterne una facile interpretazione. L'USAV ha riconosciuto la necessità d'intervento e ha avviato adeguati lavori e chiarimenti.

Stato degli affari nel 2017 dopo la verifica dei sussidi 2015 dall'AFF presso il Dipartimento federale dell'interno

L'USAV ha già attuato le raccomandazioni riguardo ai provvedimenti per combattere le epizootie. Tra il 2018 e il 2019 adotterà gran parte delle altre misure e provvedimenti previsti.

In merito ai contributi per la ricerca, conformemente al principio delle 3R (rimpiazzare, ridurre e rifinire nell'ambito della sperimentazione animale) il CDF fa presente che in considerazione dell'elevata quota di mezzi pubblici occorre prestare particolare attenzione all'aspetto dell'economicità. Nell'ambito dei contributi per la salute degli animali, l'istituzione di una sede comune sotto forma di partenariato pubblico-privato (PPP) non è auspicabile. Dato l'esiguo importo dei sussidi, il CDF dubita che in tale ambito si possano conseguire risparmi.

Testo originale in tedesco

Audit of optimisation potential in the case of subsidies and contributions

Federal Food Safety and Veterinary Office

Key facts

The main task of the Federal Food Safety and Veterinary Office (FSVO) is to actively promote the health and well-being of humans and animals. The main pillars for this are food safety and a healthy diet in the case of humans and protection and health in the case of animals. In 2016, the FSVO had approximately CHF 10.2 million available in subsidies, divided into seven loans.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited two loans (animal health service and monitoring of animal diseases) amounting to about CHF 4.4 million with regard to their lawful and efficient use. Furthermore, the implementation of the optimisation potential identified by the Federal Finance Administration (FFA) from the "2015 subsidies audit" was assessed.

In individual cases, the FSVO violates the Financial Budget Act and the Subsidies Act

The FSVO has logically structured the award and business processes and has presented them in a pertinent manner in the relevant documents. There are gaps in the practical implementation of supervision. Based on the findings in the areas of animal health services and monitoring of animal diseases, we recommend a pragmatic approach to supervision.

On various occasions, the FSVO recorded subsidy payments as function-specific expenses and thereby failed to comply with the principles of specification or violated the principle of annuality or the ban on the utilisation of credit facilities in the amount of CHF 477,000, or around 5% of total subsidies.

Lack of transparency and unbalanced payments

The accounts and the 2016 consolidated financial statements for the Livestock and Cattle Health Service (LCHS), comprising the Bern and Zurich sites, were not properly/comprehensibly maintained. There is a lack of transparency on the shrewd and economical use of resources. Within the scope of the audit, the FSVO specified to the LCHS to prepare cost unit accounting for research projects, to carry out accruals and deferrals and to present the annual accounts of the sites as well as the consolidation in the activity report among other things. The FSVO must strictly monitor compliance with the measures.

The costs associated with animal disease prevention are financed by the slaughter tax (restricted receipts). The expenditure budgets are based on the receipts of previous years. As a result of lower receipts, however, the expenditure budgets were always higher than the actual restricted receipts for the financial year. These excessively high payments, booked by the FFA, have since risen to approximately CHF 190,000. Equalization measures have been instigated.

The documentation in the area of animal disease prevention is not fully up to date. Understanding the data in the report on monitoring animal diseases is possible for third parties but only with considerable effort. The FSVO has identified the need for action and initiated corresponding work and clarifications.

Status of 2017 operations from the FFA's "2015 Subsidies Audit" at the Federal Department of Home Affairs

In the case of disease-control measures, the FSVO has already implemented the recommendations. Most of the remaining measures envisaged will be implemented by the FSVO in 2018 and 2019.

In the case of the research contributions in accordance with the 3R concept (Replace, Reduce and Refine in animal testing), the SFAO pointed out that particular attention must be paid to the aspect of economic efficiency in view of the high proportion of public funds. In the area of animal health contributions, the establishment of a joint office in the shape of a PPP organisation is not desirable. The SFAO doubts that this would lead to savings given the very small subsidy amounts.

Original text in German

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eine Prüfung im Subventionsbereich durchgeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung verfolgte schwer gewichtig das Ziel, die Vergabe- und Aufsichtsprozesse ausgewählter BLV-Subventionen zu verifizieren. Dazu wurde einerseits bei ausgewählten Subventionsempfängern die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Grundlagen und die korrekte Verwendung der Bundesmittel geprüft unter Berücksichtigung eines eventuell vorhandenen Optimierungspotenzials. Andererseits soll der Umsetzungsstand des im Rahmen der durch die EFV beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) durchgeführten «Subventionsüberprüfung 2015» ermittelte Optimierungspotenzial eruiert werden. Des Weiteren soll abgeklärt werden, ob im Funktionsaufwand verdeckte Subventionen enthalten sind. Dazu wurden folgende Prüffragen formuliert:

- Sind die Vergabe- und Aufsichtsprozesse logisch aufgebaut, effizient und wirksam?
- Erfolgt die Vergabe der Subventionen gemäss den geltenden rechtlichen Grundlagen?
- Gibt es verdeckte Subventionen?
- Prüffragen zu den ausgewählten Subventionsempfängern:
 - Werden die erhaltenen Bundesmittel bei den Subventionsnehmern korrekt (zweckgebunden), wirtschaftlich und optimal eingesetzt / verwendet?
 - Besteht eine aussagekräftige Rechenschaftsablage bei den Subventionsnehmern?
- Werden die festgestellten Synergieeffekte und das ermittelte Optimierungspotenzial aus der Subventionsprüfung 2015 der EFV beim EDI umgesetzt?

Die Auswahl der geprüften Kredite und Subventionsempfänger wird unter Ziffer 2 «Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen» erläutert.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Hans-Rudolf Michel (Revisionsleitung) und Paul Ackermann vom 11. Juli bis 19. Oktober 2017 (mit Unterbrüchen) durchgeführt. Bei den externen Prüfungen von Subventionsnehmern wurde die EFK von einer Mitarbeiterin des BLV unterstützt.

Die Prüfungshandlungen bezogen sich primär auf das Jahr 2016. Die Auswahl der Stichproben erfolgte aufgrund von Wesentlichkeits- und Risikoüberlegungen. Es handelt sich dabei nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Auskünfte wurden durch das BLV rasch und kompetent erteilt. Die von der EFK gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 15. Februar 2018 statt. Teilgenommen haben seitens BLV der Direktor, die Vizedirektorin und der Leiter Finanzen sowie seitens EFK der Mandatsleiter und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung bzw. dem Generalsekretariat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Aufsicht und Steuerung beim BLV

Die nachfolgende Tabelle enthält die vom BLV verwalteten Bundeskredite (Transferkredite). Nebst dem Bund beteiligen sich in der Regel auch die Kantone und/oder privatrechtliche Organisationen an den Kosten der subventionierten Bereiche.

Kredite	Rechnung 2015	Rechnung 2016	Voranschlag 2017
	Tsd. CHF	Tsd. CHF	Tsd. CHF
Seuchenpolizeiliche Massnahmen	23	30	0
Forschungsbeiträge	622	640	647
Beiträge an internationale Institutionen	477	521	537
Beiträge an die Tiergesundheitsdienste	1498	1488	1504
Qualitätssicherung Milch	3988	3987	3046
Überwachung Tierseuchen	2967	2938	2905
Beitrag Lebensmittelsicherheit	380	594	241

EFK: Tabelle 1

2.1 Die Aufsicht weist in der Praxis Lücken auf

Die Vergabe- und Geschäftsprozesse sind logisch aufgebaut und in den einschlägigen Unterlagen sachdienlich dargestellt. In der Praxis weisen die Prozesse aber Lücken in der Aufsicht auf. Die Stellvertretung ist zudem nicht in allen Bereichen gewährleistet. Auch die Verwaltung der Transferkredite «Beiträge an die Tiergesundheitsdienste» und «Überwachung der Tierseuchen» gibt zu verschiedenen kritischen Bemerkungen Anlass. Die diesbezüglichen Detailausführungen, Beurteilungen und Empfehlungen finden sich unter den Ziffern 3 des vorliegenden Berichtes.

Die Notwendigkeit, dass die Aufsichtsfunktionen umfassend ausgestaltet werden müssen, zeigt sich am Beispiel eines an die Vetsuisse-Fakultät der Universität Bern vergebenen Forschungsauftrages. Vetsuisse hat das Kostendach um über 150 000 Franken überschritten. Gemäss den erhaltenen Informationen handelt es sich hier um einen Ausnahmefall. Der Nachtrag wurde von der Direktion genehmigt (als Ergänzung zum ursprünglichen Vertrag). Die Fachstelle wurde durch die Direktion darauf hingewiesen, dass das Vertragscontrolling so auszugestalten ist, dass auch eine sich abzeichnende Kostenüberschreitung frühzeitig erkannt wird.

Eine Mitarbeiterin im Fachbereich Finanzen prüft gelegentlich bei Subventionsnehmern; diese fanden in dem Bereich letztmals im Jahr 2015 für das Geschäftsjahr 2014 statt. Ein Aufsichtskonzept zur Überwachung der Subventionen, einschliesslich der nachgelagerten Kontrollen, liegt beim BLV nicht vor.

Für die finanzrelevanten Geschäftsvorfälle hat das BLV die Prozesse und die Risiko-/Kontrollmatrizen nach den Vorgaben der EFV erstellt. Die EFK hat in Verbindung mit ausgewählten Subventionen geprüft, ob diese angemessen sind. Die EFK hat bei den definierten Kontrollen keine Doppelspurigkeiten festgestellt. Teilweise fehlen Prozessbeschreibungen zu den Aufsichtsfunktionen.

Die EFK hat zur Kenntnis genommen, dass für einen vollständigen IKS-Regelbetrieb noch folgende Pendenzen bis Jahresende 2017 zu erledigen sind:

- Anpassungen der Risiko-/Kontrollmatrix im Bereich des Beschaffungswesens.
- Analyse der unvereinbaren SAP-Rollen im SuproBeBe Prozess (IKS-konforme Benutzer- und Berechtigungsverwaltung der SAP-Systeme für die Supportprozesse Bund).

Beurteilung

Das IKS hat einen guten Reifegrad erreicht. Die definierten Schlüsselkontrollen sind angemessen und decken die wesentlichen Risiken ab. Die definierten Kontrollen sind effizient und können die Risiken von ungerechtfertigten Zahlungen massgeblich vermindern. Die Kontrollfrequenz ist angemessen. Es besteht ein guter Mix von automatisierten und manuellen Kontrollen. Ein Verbesserungspotenzial besteht bei den Aufsichtsfunktionen, d. h. bei der nachträglichen Kontrolle der zweckdienlichen Mittelverwendung durch die Subventionsempfänger. Dazu kann ein pragmatisches Aufsichtskonzept zur Überwachung und Kontrolle von Subventionen dienen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Direktion des BLV, ein pragmatisches Aufsichtskonzept zur Überwachung und nachträglichen Kontrolle von Subventionen zu erstellen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

2017 wurde im BLV eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um einen neuen Subventionsprozess – inklusive Verstärkung der Aufsichtsfunktion – zu erarbeiten. Dabei sollen auch die von der EFK im Mai 2017 publizierten «Hinweise für den Umgang mit Subventionen» – insbesondere Kapitel 6 «Umsetzung und Monitoring» – implementiert werden. Der Empfehlung wird Rechnung getragen.

2.2 Die Grundsätze von Spezifikation und Jährlichkeit wurden verletzt

Das BLV unterstützt Projekte von Forschungsinstituten auf den Gebieten Lebensmittelsicherheit, Ernährung, Nutztierkrankheiten, Tierschutz und Alternativmethoden.

Die EFK hat bei nachfolgenden Funktionsaufwänden des Jahres 2016 geprüft, ob «verdeckte» Subventionen ausbezahlt wurden und das Jährlichkeitsprinzip eingehalten ist.

- | | |
|---|-------------------|
| • Forschungsprojekte | 1,5 Mio. Franken |
| • Überwachung, Früherkennung und Erkenntnisgewinn | 12,1 Mio. Franken |
| • Übriger Betriebsaufwand | 4,9 Mio. Franken |

Die Prüfungen der EFK ergaben, dass die Rechtsgrundlagen im Bereich der Forschungsbeiträge eingehalten wurden.

Die EFK hat festgestellt, dass verschiedentlich Subventionszahlungen im Funktionsaufwand erfasst wurden. Die entsprechenden Transaktionen sind durch Subventions- und Finanzhilfeverträge legitimiert.

Die stichprobenweisen Prüfungen der EFK haben zudem ergeben, dass bei sieben Fällen insgesamt rund 477 000 Franken dem «falschen» Rechnungsjahr zugeordnet wurden. Dies

entspricht rund 5 Prozent der jährlichen Subventionssumme. Das Prinzip der Jährlichkeit ist verletzt worden.

Vier Einzelfälle (Beispiele) zu diesen Feststellungen sind in Anhang 3 dieses Berichts beschrieben.

Beurteilung

Die Verbuchung von Subventionen und Finanzhilfen im Funktionsaufwand ist in der Regel nicht korrekt. Das Prinzip der Jährlichkeit wurde verschiedentlich verletzt. Die EFK stuft dies zumindest teilweise als unzulässige Kreditausschöpfungen ein.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Direktion des BLV, dem Prinzip der Jährlichkeit und der Vermeidung einer Kreditausschöpfung die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Dies gilt namentlich auch für Vertragsabschlüsse per Ende eines Rechnungsjahres.

Stellungnahme des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

2017 wurden Massnahmen ergriffen, um die konsequente Respektierung des Jährlichkeitsprinzips sicherzustellen. Eingaben im Vertragsmanagement-Tool erfolgen neu zentral. Zudem wurde im Zusammenhang mit dem Voranschlag 2018 ein mehrjähriger Beschaffungsplan erstellt, der alle vorgesehenen Beschaffungen und Finanzhilfen umfasst. Die interne Kontrolle wird damit verstärkt. Der Empfehlung wird Rechnung getragen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Direktion des BLV, die Subventionen und Finanzhilfen grundsätzlich unter Transferkrediten zu verbuchen. In Zweifelsfällen ist im Vorfeld juristisch abzuklären, ob eine Zahlung dem Funktionsaufwand oder einem Transferkredit zu belasten ist.

Stellungnahme des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Mit dem neuen Subventionsprozess und der Zentralisierung der Eingaben im Vertragsmanagement-Tool kann auch die konsequente Respektierung des Grundsatzes der Spezifikation sichergestellt werden. Der Empfehlung wird Rechnung getragen.

3 Prüfungen bei ausgewählten Subventionsempfängern

3.1 Mangelnde Transparenz beim Rindergesundheitsdienst

Zur Stärkung der Tiergesundheit überweist der Bund an die vier Institutionen Subventionen basierend auf dem Tierseuchengesetz:

- Schweizerischen Beratungs- und Gesundheitsdienst in der Schweinehaltung (SGD)
- Bienengesundheitsdienst (BGD)
- Schweizerischen Beratungs- und Gesundheitsdienst für Kleinwiederkäuer (BGK)
- Rindergesundheitsdienst (RGD)

Die Bedingungen und Vorgaben sind in Verordnungen oder vertraglich geregelt. Nachfolgend werden die Ergebnisse aus den vier bei Subventionsempfängern durchgeführten Prüfungen, festgehalten.

Für die Jahresrechnungen SGD, BGD und BGK lagen die Berichte zur «Eingeschränkten Revision» der Jahresrechnungen 2016 vor. Die Ergebnisse aus der Durchsicht der Berichte geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

Schweizerischer Beratungs- und Gesundheitsdienst in der Schweinehaltung (SGD)

Für die Abgeltung der Kosten SGD wurden im Rechnungsjahr 2016 rund 442 000 Franken überwiesen. Die Vergabe- und Aufsichtsprozesse sind logisch aufgebaut und angemessen dokumentiert. Die beschriebenen Prozesse wurden eingehalten. Die anrechenbaren Kosten betragen rund 2 721 900 Franken. Gemäss Verordnung beträgt der Bundesbeitrag bis zu 40 Prozent aber höchstens 450 000 Franken. Diese Grenzen wurden eingehalten.

Beurteilung

Die Vergabe- und Aufsichtsprozesse geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Der Subventionsbeitrag für das Jahr 2016 im Betrag von 442 182 Franken wurde wirtschaftlich und korrekt verwendet.

Bienengesundheitsdienst (BGD)

Auf der Basis der Leistungsvereinbarung für die Jahre 2013 bis 2016 wurde im Rechnungsjahr 2016 ein Betrag von 220 000 Franken zugesprochen. Dazu kommen die vom BLW bewilligten Gelder im Umfang von 80 000 Franken.

Die Zahlung im Betrag von 216 200 Franken (teuerungsangepasste Finanzhilfe) in der Jahresrechnung 2016 ist korrekt. Die EFK stellte fest, dass der BGD über Reserven verfügt. Diese Reserven (Rückstellungen für Gesundheitskonzept und Imkerbildung) im Gesamtbeitrag von über 220 000 Franken sind in den Jahren 2013 bis 2015 gebildet worden. Sie sollen bis spätestens Ende 2020 sukzessive aufgelöst werden. Das BLV hat dazu eine Auflösungsvereinbarung erstellt.

Beurteilung

Die der EFK zur Verfügung gestellten Unterlagen (Jahresrechnung, Tätigkeitsbericht etc.) sind sachdienlich und nachvollziehbar und bilden die Aufgaben und Kosten des BGDs adäquat ab. Der Abbau der Reserven ist eingeleitet und soll bis Ende 2020 erfolgen.

Rindergesundheitsdienst (RGD)

Die im Jahr 2016 überwiesenen Mittel von rund 344 000 Franken basieren auf einem Vertrag mit den Universitäten Bern und Zürich (Vetsuisse-Fakultäten). Die Zahlungen erfolgten im Jahr 2016 gemäss den vertraglichen Bestimmungen. Der Gesamtbetrag wird an die Universität Bern überwiesen wird, welche den «Anteil Zürich» weiterleitet.

Aufgrund der Analyseergebnisse hat die EFK, sowohl in Bern wie in Zürich, weitere Prüfungen vor Ort durchgeführt. Dabei stellte sie fest, dass in Zürich keiner der zuständigen Ansprechpartner anwesend bzw. konsultiert werden konnte und dass die der EFK vom Standort Zürich übergebenen Buchhaltungsunterlagen kaum schlüssig nachvollziehbar und fehlerhaft waren. Der erarbeitete Fragenkatalog des Standortes Zürich wurde in der Folge zuhanden der Besprechung vom 21. September 2017 (Standort Bern) zurückgestellt. Bei der Besprechung in Bern hat die EFK die beiden Standort-Buchhaltungen und auch die «konsolidierte» Rechnung mit den Verantwortlichen besprochen.

Die Zahlen gemäss Erfolgsrechnung lassen sich nicht durchgehend mit den dazugehörigen Belegen oder mit anderen Unterlagen (wie bspw. Tätigkeitsberichte) abstimmen. Die Jahresrechnung konnte somit nicht beurteilt werden. Die Rechnung 2016 war vom zuständigen Strategieorgan noch nicht abgenommen worden. Im Weiteren hat die EFK festgestellt, dass in den Buchhaltungen der Vetsuisse-Fakultät auch Mittel aus zusätzlichen Forschungsaufträgen des BLV enthalten sind. Dies führt zu einer «Vermischung» bei der Mittelverwendung. Auch kann jeweils nicht unmittelbar darüber Auskunft gegeben werden, ob die Mittel für einen solchen Forschungsauftrag ausreichen werden oder nicht. In der Folge müssen in Sachen Forschungsaufträge allenfalls Zusatzkredite beim BLV beantragt werden. Dieses Vorgehen ist nicht zulässig.

Da im Rahmen der Prüfungen massgebliche Mängel aufgedeckt worden sind, wurde die Direktion BLV ad hoc über die Ergebnisse informiert. Das BLV reagierte umgehend und hat die beiden RGD-Standorte mit Brief vom 2. Oktober 2017 aufgefordert, umgehend Abhilfe zu schaffen. Die wichtigsten der stipulierten Vorgaben BLV:

- Werden neben den im Vertrag mit den Vetsuisse-Fakultäten vereinbarten, weitere Mittel für zusätzlichen Forschungsaufträge vergeben, muss darauf geachtet werden, dass jedes Forschungsprojekt einen eigenen Kostenträger einrichtet.
- Es ist sicherzustellen, dass die allfälligen Abgrenzungen und die Verbuchung von Geschäftsvorfällen an beiden Standorten analog erfolgen.
- Im Tätigkeitsbericht sind inskünftig sowohl die Jahresrechnungen der beiden Standorte wie auch die konsolidierte Rechnung abzubilden.

Beurteilung

Weder die Buchhaltungen für das Jahr 2016 der beiden Standorte Bern und Zürich, noch die konsolidierte Rechnung, sind ordnungsgemäss / nachvollziehbar geführt worden. Die Jahresrechnung konnte somit nicht beurteilt werden. Zudem fehlt die Transparenz der Mittelverwendung, d.h. ob die Beiträge wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Aus Sicht der EFK kann bei einer Umsetzung der BLV-Vorgaben eine ordnungsgemässe Buchhaltung sichergestellt werden. Dies ist auch Voraussetzung dafür, dass die Rechnung vom zuständigen Strategieorgan abgenommen werden kann. Das BLV hat vorzusehen, die Rechnung 2017 vertieft zu prüfen (namentlich auch bezüglich Stand der Umsetzung der BLV-Vorgaben).

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Direktion BLV, die Umsetzung der in ihrem Schreiben vom 2. Oktober 2017 aufgeführten Massnahmen zur Bereinigung der Mängel eng zu begleiten. Vor allem ist auch umgehend zu klären, ob die Vermischung von Mitteln in der RGD-Rechnung nicht dazu führen kann, dass das in einem Forschungsauftrag definierte Kostendach «unbemerkt» überschritten werden kann.

Stellungnahme des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Die Umsetzung und Einhaltung der mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 erfolgten Vorgaben wird überprüft. Der Empfehlung wird Rechnung getragen.

Beratungs- und Gesundheitsdienst für Kleinwiederkäuer (BGK)

Die Finanzhilfe 2016 des Bundes beträgt 486 300 Franken und entspricht höchstens 40 Prozent der anrechenbaren Kosten. Ab dem Jahr 2017 erstellt das BLV für die Finanzhilfen neu eine Verfügung. Diese wurde von der EFK eingesehen. Die Verordnung über die Unterstützung des BGK (BGKV, SR 916.405.4) wird eingehalten.

Neben den Finanzzahlen hat die EFK namentlich auch den Jahresbericht BGK 2016 analysiert. Zusätzliche Abklärungen vor Ort wurden nicht getroffen.

Beurteilung

Die der EFK zur Verfügung gestellten Unterlagen (Jahresrechnung, Tätigkeitsbericht etc.) sind korrekt und nachvollziehbar und bilden die Aufgaben und Kosten des BGK adäquat ab. Sie geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

3.2 Tierseuchenprävention – die zweckgebundenen Einnahmen decken die Ausgaben nicht

Zweckgebundene Einnahmen Tierseuchenprävention

Die Kosten für die Tierseuchenprävention, d.h. speziell für die Durchführung von Überwachungsprogrammen, wird mit der sogenannten Schlachtabgabe (zweckgebundene Einnahme) finanziert. Das Kostenbudget basiert auf den zweckgebundenen Einnahmen der Vorjahre. Die effektiven Einnahmen des Rechnungsjahres weichen naturgemäss von dieser Annahme ab. Wegen den sinkenden Abgaben wurde bis heute mehr ausbezahlt als eingenommen. Dies führte zu einem Schuldsaldo gegenüber der EFV von rund 190 000 Franken bis Ende 2016. Siehe nachfolgende Tabelle.

Jahr	Einnahmen Schlachtabgabe CHF	Auszahlungen BLV gemäss Voranschlag CHF	Differenz CHF
2014	2 937 511	3 000 000	-62 489
2015	2 904 909	2 967 000	-62 091
2016	2 872 308	2 937 500	-65 192
Total	8 714 728	8 904 500	-189 772

EFK: Tabelle 2

Im Voranschlag 2018 wurde der Abbau der zu hohen Auszahlungen noch nicht ausreichend berücksichtigt und es wurden wiederum die Einnahmen der Schlachtabgabe des Jahres 2016 im Betrage von 2 872 300 Franken budgetiert.

Beurteilung

Das BLV muss den Abbau der zu viel bezahlten Tierseuchenprävention so rasch wie möglich einleiten, damit die zu hohen Auszahlungen der Spezialfinanzierung nicht noch weiter ansteigen. Die im Text des Voranschlages 2018 aufgeführte Kürzung von 30 000 Franken ist in der Folge für einen raschen Abbau der «getätigten Auszahlungen» nicht ausreichend. Das BLV hat dies erkannt und wird entsprechende Massnahmen einleiten.

Nicht alle Grundlegendokumente sind aktuell, teilweise sind sie lückenhaft – die Stellvertretung ist ungenügend geregelt

Das BLV hat verschiedene Führungsdokumente erstellt, um eine ordnungsgemässe Durchführung sicherzustellen und seine Aufsichtsfunktionen zielgerichtet wahrzunehmen. Diese Grundlagen sind zwar in sich zum Teil schlüssig, aber nicht alle aktuell. Teilweise fehlt hier auch der «rote Faden». Es ist nicht immer gewährleistet, dass die Abläufe lückenlos nachvollziehbar sind.

Beispiel: Auswertungen von Tierseuchen-Daten aus den verschiedenen Datenbanken können nicht rückwirkend auf einen Stichtag hin erstellt werden. Ein Vergleich Soll-Daten mit den Ist-Daten per Abschlussdatum ist zwar möglich, aber zeitaufwändig. Bis 2015 wurden die Daten mittels der Checkliste «Stichproben Seuchenfreiheit» verarbeitet. Die ausgefüllte Checkliste 2015 konnte nicht mehr aufgefunden werden.

Die gesetzlichen Grundlagen werden jedoch eingehalten.

Gemäss erhaltener Auskunft überprüft das BLV die Unterlagen gegenwärtig auf deren Aktualität hin. Dabei soll auch sichergestellt werden, dass der vorstehend beschriebene Datenfluss stichtagsbezogen nachgewiesen werden kann.

Infolge Abwesenheit des Wissensträgers in Sachen Tierseuchenüberwachung waren die Informationen für eine abschliessende Beurteilung durch einen Dritten (in diesem Fall der Revision) nicht ausreichend erhältlich.

Beurteilung

Die Dokumentationen im Bereich der Tierseuchenprävention sollten aktualisiert werden. Der Nachvollzug von Kontrollen und von Berichtsdaten sollte für Dritte jederzeit möglich sein. Nach Beurteilung der EFK fehlt eine adäquate Regelung für die Sicherstellung der Stellvertretung. Diese ist bei wichtigen Mitarbeitenden zwingend sicher zu stellen. Der Handlungsbedarf wurde vom BLV erkannt und entsprechende Arbeiten in die Wege geleitet.

Die Prüfungen bei der tierärztlichen Treuhandstelle ergaben ein gutes Resultat

Die tierärztliche Treuhandstelle (TVS) in St. Gallen wurde beauftragt, die Rechnungsführung, das Controlling, das Bezahlen der Rechnungen für bestimmte Überwachungsprogramme und das Auszahlen des Restbetrages der Schlachtabgabe an die Kantone auszuführen. Dazu wurde ein Leistungsauftrag für die Periode 2016 bis 2019 abgeschlossen.

Die EFK hat die Buchhaltung des Jahres 2016 der TVS in St. Gallen geprüft und hat dazu folgende Bemerkungen anzubringen:

- Das Honorar 2016 der TVS betrug 9500 Franken und wurde durch die Schlachtabgabe finanziert.
- Verschiedene Informatikleistungen sind direkt der TVS-Rechnung belastet bzw. bezahlt worden. Das BLV hat diese Rechnungen erst nachträglich zur Kontrolle erhalten und die

nachgewiesenen IT-Kosten der TVS zurückerstattet. Gemäss den geltenden Vorgaben (Pflichtenheft vom 25. Januar 2016) müssen diese Rechnungen aber direkt dem BLV zugestellt werden, welches alsdann die Unterlagen kontrolliert und schliesslich auch die Zahlung auslöst.

- Die Abgrenzungsbeträge werden jeweils in Zusammenarbeit TVS/BLV bestimmt. Die per Rechnungsabschluss Ende Oktober 2016 verbuchten Beträge sind aber nicht zwingend nachvollziehbar. Die vorgelegten Buchungsbelege zeigen Mängel, so sind die Berechnungsgrundlage für die Bestimmung der Abgrenzungsbeträge nicht ersichtlich und der Beleg ist nicht sachdienlich unterzeichnet. Die Nachfrage seitens der EFK konnten teilweise nicht schlüssig beantwortet werden, da keine Stellvertretung für den massgeblichen Wissensträger bestimmt worden ist.

Die Zahlen in der Jahresrechnung 2016 stimmen mit den eingesehenen Unterlagen (EXCEL-Listen, Belege) überein, die Buchhaltung wird mit Ausnahme der Rechnungsabgrenzung ordnungsgemäss geführt. Mit entsprechenden Auswertungen der EXCEL-Listen kann nachgewiesen werden, welche Rechnung welcher Position zuzuordnen ist.

Die stichprobenweise Prüfung von Einzelrechnungen gab zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Belege waren lückenlos abgelegt und korrekt verbucht.

Beurteilung

Die Buchhaltung beim TVS ist professionell geführt. Die Informatikrechnungen sind aber inskünftig direkt dem BLV zukommen zu lassen, welches alsdann die entsprechenden Zahlungen auslöst. Im Weiteren stellt sich die Frage, ob das Honorar für die Rechnungsführung aus der Schlachtabgabe finanziert werden kann. Die Abgrenzungen beim Jahresabschluss sind sachdienlich zu dokumentieren und die Stellvertretung des Mitarbeiters des BLV für den Bereich «Überwachung Tierseuchen» muss gewährleistet sein. Schliesslich ist zu prüfen, ob der Abschlusstermin auf den 31. Dezember gelegt werden kann, damit die Abgrenzungsproblematik entschärft werden kann. Das BLV hat der EFK zugesichert, entsprechende Schritte einzuleiten.

4 Subventionsprüfung 2015 der EFV beim EDI

Die empfohlenen Massnahmen betreffen sechs Bereiche. Die meisten vorgesehenen Massnahmen wird das BLV bis im Jahr 2018 bzw. 2019 umsetzen. Die Einzelheiten zu den Massnahmen, dem Umsetzungsstand und zur Beurteilung der EFK sind in Anhang 5 dieses Berichts wiedergegeben. Nachfolgend gibt die EFK einen Kurzüberblick über den Stand der noch offenen Punkte:

- **Forschungsbeiträge für das 3R – Die Umsetzung erfolgt erst 2019**
Das Konzept 3R (Replace – Tierversuche ersetzen, Reduce – Reduktion der Tierversuche und Refine – Tierversuche technisch verbessern) ist beim WBF per Ende November 2017 genehmigt worden. Das Geschäft ist noch pendent, die Arbeiten liegen aber gemäss erhaltener Auskunft im Zeitplan. Das Geschäft sollte bis Ende 2019 erledigt werden können.
- **Beiträge an die Tiergesundheit – die Kosten für eine Dachorganisation sollten tief gehalten werden**
Bis Ende 2018 sollte eine Vereinheitlichung der Subventionspraxis (unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenüberlegungen) vorliegen. Das BLV zieht in Erwägung zur Umsetzung der Ziele eine PPP-Organisation einzurichten.
- **Qualitätssicherung Milch**
Das Parlament hat in der Wintersession 2017 die Fortführung des Beitrages an die Qualitätssicherung Milch beschlossen. Die Anpassung des LwG ist noch nötig.
- **Überwachung Tierseuchen – die Umsetzung der Massnahmen wird bis Ende 2018 realisiert**
Die Direktion BLV ist mit der Revision des Tierseuchengesetzes und der Tierseuchenverordnung auf Kurs.
- **Beitrag Lebensmittelsicherheit – einige Punkte sind noch nicht umgesetzt**
Die Dienstleistungsaufträge für die Referenzlaboratorien sind noch nicht alle vergeben. Im Bereich der Subvention an die Schweiz. Gesellschaft für Ernährung (SGE) muss vorgängig der Aktionsplan zur Ernährungsstrategie für die Periode 2017 bis 2024 erstellt werden. Weitere Massnahmen können anschliessend geplant und umgesetzt werden.

Beurteilung

Bei der Umsetzung des Konzepts der Forschungsbeiträge 3R macht die EFK darauf aufmerksam, dass angesichts des hohen Anteils an öffentlichen Geldern dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit besondere Beachtung zu schenken ist.

Im Bereich Beiträge an die Tiergesundheit ist aus Sicht der EFK die Errichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle in Form einer PPP-Organisation nicht erstrebenswert. Die EFK zweifelt, dass dies bei den sehr kleinen Subventionsbeträgen zu einer Kostenersparnis führen würde.

Der Art. 11 des LwG muss noch präzisiert werden.

Für die Beurteilung der beiden Bereiche «Überwachung Tierseuchen» und «Beitrag Lebensmittelsicherheit» muss für eine Beurteilung die endgültige Umsetzung der Massnahmen abgewartet werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014, SR 817.0

Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG), SR 910.1

Milchprüfungsverordnung vom 20. Oktober 2010 (MiPV), SR 916.351.0

Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG), SR 916.40

Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG), SR 455

Tierseuchenverordnung vom 25. Juni 1995 (TSV), SR 916.401

Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV), SR 455.1

Verordnung des BLV über den Tierschutz beim Schlachten vom 12. August 2010, SR 455.110.2

Verordnung über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung vom 27. Juni 1984 (SGDV), SR 916.314.1

Verordnung über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes für Kleinwiederkäuer vom 13. Januar 1999 (BGKV), SR 916.405.4

Verordnung über die Unterstützung des Bienengesundheitsdienstes vom 23. Mai 2012, (BGDV), SR 916.403.2

Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz, FIG) vom 7. Oktober 1983, SR 420.1

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1

Anhang 2: Abkürzungen und Glossar

BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
Interpharma	Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen der Schweiz
swissuniversities	Verein der Schweizer Hoch- und Fachhochschulen
GL	Geschäftsleitung
IKS	Internes Kontrollsystem
SuproBeBe	IKS-konforme Benutzer- und Berechtigungsverwaltung der SAP-Systeme für die Supportprozesse Bund
SGE	Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung
PPP	Public Private Partnership
TVS	Tierärztliche Verrechnungsstelle
RGD	Rindergesundheitsdienst
SGD	Schweinegesundheitsdienst
BGD	Bienengesundheitsdienst
BGK	Gesundheitsdienst für Kleinwiederkäuer

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 Reputationsschäden. 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: Einzelfälle zu Spezifikation / Jährlichkeit

- Mit der Swiss TPH (Projekt Swiss Gastro-Burden of Disease) wurde ein Vertrag mit Gültigkeit ab dem 1. Januar 2017 abgeschlossen. Eine damit zusammenhängende Zahlung von 200 000 Franken wurde aber bereits dem Rechnungsjahr 2016 belastet. Somit wurde die Jährlichkeit nicht eingehalten (Kreditausschöpfung).
- Mit der Vetsuisse-Fakultät Bern, Institut für Parasitologie, wurde ein Vertrag mit dem Projekt «Krankheiten Schlachtschweine» mit einer Vertragsdauer vom 1. März 2017 bis 31. März 2019 abgeschlossen. Gemäss Buchhaltung wurde bereits im Dezember 2016 eine erste Tranche von 80 000 Franken überwiesen. Dieser Betrag wurde dem Funktionsaufwand zugeordnet. Somit wurde die Jährlichkeit nicht eingehalten (Kreditausschöpfung).
- Für das Projekt «Stärkung PathoNutztier» wurden mit den entsprechenden Fakultäten der Universitäten Bern und Zürich (Institute für Tierpathologie) Verträge für die Jahre 2017 und 2018 abgeschlossen. Im Rechnungsjahr 2016 wurden je 70 000 Franken überwiesen. Diese Zahlungen basieren auf entsprechenden Subventionsverträgen, sind aber dem Funktionsaufwand belastet worden. Somit wurden diese Verträge nicht einem Transferkredit belastet. Auch das Prinzip der Jährlichkeit ist nicht eingehalten (Kreditausschöpfung).
- Mit einer Finanzhilfe unterstützt das BLV die Stiftung Aviforum zur Förderung der Schweizerischen Geflügelproduktion und -haltung für die Jahre 2014 bis 2017 mit 150 000 Franken. Hinzu kommen jeweils 440 000 aus BLW-Krediten. Da es sich um einen Finanzhilfebeitrag handelt, wäre eine Verbuchung unter einem Transferkredit angezeigt gewesen. Effektiv verbucht wurde der Betrag im Funktionsaufwand. Zudem ist das Prinzip der Jährlichkeit nicht eingehalten (Kreditausschöpfung).

Anhang 4: Subventionsprüfung 2015 der EFV beim EDI

Subventionsprüfung 2015 der EFV bei EDI		
Seuchenpolizeiliche Massnahmen, kein Handlungsbedarf mehr		
Handlungsbedarf beim BLV	Stand des Geschäftes 2017	Beurteilung EFK
Die Ausgaben für seuchenpolizeiliche Massnahmen werden ab dem Vorschlag 2017 ins Globalbudget des BLV überführt.	Die Aufwendungen werden ab dem Jahr 2017 im Funktionsaufwand abgewickelt. Das Subventionskonto wird nicht mehr verwendet.	Die geforderten Massnahmen wurden umgesetzt.

Subventionsprüfung 2015 der EFV bei EDI														
Forschungsbeiträge, die Umsetzung erfolgt erst im 2019														
Handlungsbedarf beim BLV	Stand des Geschäftes 2017	Beurteilung EFK												
<p>Das EDI wird die Möglichkeit einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen der 3R Research Fondation Switzerland Stiftung und dem zu Diskussion stehenden neuen Kompetenzzentrum mit dem Ziel einer Optimierung der Aufgabenerfüllung im Bereich der Forschung 3R prüfen. Die Ergebnisse der Prüfaufträge sollen dem Parlament spätestens mit dem Subventionsüberprüfungs-Controlling im Jahr 2019 unterbreitet werden.</p>	<p>Für die Stiftung 3R Research Fondation Switzerland (Stiftung) gab es im Jahr 2017 keine Beiträge mehr (im Jahr 2016 wurden am 30. Juni 2016 noch 365 000 Franken überwiesen). Der Bund und die Interpharma (Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen der Schweiz) werden die Mittel, welche bisher der Stiftung zufließen, inskünftig zu Gunsten des geplanten 3R-Kompetenzzentrums (Kompetenzzentrum) einsetzen. Die Gründung und der Vertrag mit dem Kompetenzzentrum sind noch nicht abgeschlossen.</p> <p>Die Stiftung steht vor der Auflösung. Wer schlussendlich das übrig gebliebene Kapital erhält, ist noch nicht beschlossen worden.</p> <p>Das 3R-Konzept steht für Replace - Tierversuche ersetzen, Reduce - Reduktion der Tierversuche und Refine - Tierversuche technisch verbessern. Mit diesem Konzept sollen die Tierversuche auf das absolute Minimum beschränkt und die Tiere so wenig wie möglich belastet werden. Die Idee für das Kompetenzzentrum wurde aufgrund des Postulats 12.3660 vom 17.8.2012 (eingereicht von Nationalrätin M. Graf) in die Wege geleitet. Das diesbezügliche Konzept wurde im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und des BLV durch den Rektor der Universität Bern, als Präsident Delegation Forschung, Projektleiter Konzeptentwicklung 3RCC swissuniversities Bern, erstellt. Mitglieder des Kompetenzzentrums sind die Hochschulen (inkl. Fachhochschulen), Interpharma und das BLV sowie, mit beratender Stimme, das SBFI.</p> <p>Das Konzept inkl. Finanzierungsgesuch nach Art. 15 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG, SR 420.1) wurde im März 2017 dem SBFI eingereicht. Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat hat im Auftrag des SBFI das Gesuch geprüft und seine Ergebnisse sowie Empfehlungen in einem Bericht zusammengefasst. Das WBF hat dieses Gesuch Ende November 2017 bewilligt.</p> <p>Das geplante Budget 2017 – 2020 sieht folgende jährliche Beiträge vor:</p> <table border="0"> <tr> <td>SBFI</td> <td>1</td> <td>Mio. Franken</td> </tr> <tr> <td>BLV</td> <td>0,365</td> <td>Mio. Franken</td> </tr> <tr> <td>Beiträge von Hochschulen</td> <td>1</td> <td>Mio. Franken</td> </tr> <tr> <td>Beiträge Interpharma</td> <td>0,500</td> <td>Mio. Franken</td> </tr> </table>	SBFI	1	Mio. Franken	BLV	0,365	Mio. Franken	Beiträge von Hochschulen	1	Mio. Franken	Beiträge Interpharma	0,500	Mio. Franken	<p>Das 3R-Kompetenzzentrum ist beim WBF per Ende November 2017 genehmigt worden. Das Geschäft ist noch pendent, die Arbeiten liegen aber gemäss erhaltener Auskunft im Zeitplan. Das Ergebnis ist dem Parlament spätestens mit dem Controlling-Bericht zur Subventionsüberprüfung (im Jahr 2019) zu unterbreiten. Aus Sicht der EFK ist angesichts des hohen Anteils an öffentlichen Geldern dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit besondere Beachtung zu schenken.</p>
SBFI	1	Mio. Franken												
BLV	0,365	Mio. Franken												
Beiträge von Hochschulen	1	Mio. Franken												
Beiträge Interpharma	0,500	Mio. Franken												

	<p>Die im 3RCC angestellten Personen, werden nicht nur Forschungsförderung sicherstellen, wie vorher die Stiftung 3R (reine Forschungsfinanzierung), sondern viele weitere Aufgaben wahrnehmen. Hauptaktivitäten des 3RCC sind:</p> <ul style="list-style-type: none">• Umsetzung einer Forschungsstrategie: Entdecken von Wissenslücken in allen 3R-Bereichen und anstossen von Forschungsprojekten.• 3R Ausbildung: Sicherstellung, Förderung, Vernetzung und Unterstützung der 3R Ausbildung.• Kommunikation: Austausch zwischen Forschenden und Dialog mit allen Stakeholdern fördern.	
--	--	--

Subventionsprüfung 2015 der EFV bei EDI		
Beiträge an die Tiergesundheitsdienste, die Kosten für eine Dachorganisation sollten tief gehalten werden		
Handlungsbedarf beim BLV	Stand des Geschäftes 2017	Beurteilung EFK
<p>Das EDI wird bis spätestens Ende 2018 eine Vereinheitlichung der Subventionspraxis (verstärkte Ausrichtung der Subventionen nach Kosten-/Nutzenüberlegungen) und des Subventionsverfahrens (Standardleistungsvereinbarungen) umsetzen.</p>	<p>An der Geschäftsleitungssitzung vom 30. Mai 2016 wurde festgehalten, dass ein Projekt zur Vereinheitlichung der Subventionspraxis an die Tiergesundheitsdienste gestartet wird. Am 6. Juni 2016 beschloss die Geschäftsleitung (GL), diese Vereinheitlichung der Finanzhilfen mit einer neuen Dachverordnung zu erreichen. Dazu wurden 3 Varianten erstellt. Am 22. Mai 2017 wurde über die Ausgestaltung der neu zu erlassenden Dachverordnung über die Tiergesundheitsdienste in der Geschäftsleitungssitzung gesprochen. Die GL tendiert heute zur umfassenden Variante 3. In dieser Variante sind auch Grundlagen für die Bildung einer selbständigen Organisation «Tiergesundheit Schweiz» - eventuell in Form einer Public Private Partnership-Organisation - mit einer gemeinsamen Geschäftsstelle für alle Tiergesundheitsdienste zu erarbeiten.</p>	<p>Die EFK stuft das Einsparungspotenzial bei den Beiträgen an die Tiergesundheitsdienste (vier Subventionen im Betrage von Total 1,5 Mio. Franken) eher als gering ein. Die Bereiche in der Tiergesundheit haben relativ klare Schnittstellen. Das Erstellen einer «gemeinsamen Verordnung» ist eine zeitraubende, komplexe und kostenintensive Angelegenheit.</p> <p>Nicht erstrebenswert wäre eine gemeinsame Geschäftsstelle in Form einer PPP-Organisation. In der Folge müssten nämlich beim BLV Personal abgebaut bzw. solches in die neue Geschäftsstelle transferiert werden. Ob dies zu einer Kostenersparnis führen würde, ist eher zu verneinen. Für vier Subventionen im Betrage von Total 1,5 Mio. Franken kann eine solche Organisation kaum zu Kostenersparnissen führen.</p>

Subventionsprüfung 2015 der EFV bei EDI		
Qualitätssicherung Milch		
Handlungsbedarf beim BLV	Stand des Geschäftes 2017	Beurteilung EFK
<p>Das EDI wird zur Stärkung der Selbstverantwortung der Branche eine degressive Ausgestaltung der Bundesbeiträge und damit steigende Eigenleistungen vorsehen. Zudem wird es den Prüflabors Pauschalbeiträge ausrichten. Diese Massnahme sollte bis spätestens Ende 2017 umgesetzt werden. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) wird zusammen mit dem EDI bei einer nächsten Revision des Landwirtschaftsgesetzes die Rechtsgrundlage für diese Bundessubvention (Art. 11 LwG) präzisieren.</p>	<p>Der Beitrag für das Jahr 2017 belief sich auf rund 3 046 000 Franken. Im Jahr 2016 wurden jedoch 381 655.40 Franken zuviel ausbezahlt. Nach Verrechnung dieses Beitrages erhielt die Milchkontrollfirma als Beitrag zu den Kosten der Qualitätskontrollen noch 2 664 334.60 Franken. Gegenüber dem Vorjahr wurden aufgrund des Stabilisierungsprogrammes 2017 - 2019 rund 1 Mio. Franken eingespart. Für den Voranschlag 2018 wurden keine Beiträge mehr vorgesehen. Die Kosten der Qualitätskontrolle der Milch sollen als Eigenleistung der Branche von dieser selbst getragen werden. Die Selbstkontrolle ist eine Grundvoraussetzung der Lebensmittelgesetzgebung und ist grundsätzlich als Eigenleistung der Betriebe zu erbringen. Die Bundessubvention soll in der Folge gestrichen werden.</p> <p>Das Parlament hat in der Wintersession 2017 beschlossen, dass der Beitrag an die Qualitätskontrolle Milch weitergeführt wird. Für das Jahr 2018 ist ein Beitrag von 3 045 900 Franken vorgesehen.</p> <p>Das BLV hat ein Projekt für die «Revision Milchhygienerecht» initiiert. Es ist noch in der Startphase und konkrete Änderungen werden aktuell eruiert. Auf jeden Fall wird auch die Milchprüfung analysiert. Der Entscheid zum Voranschlag 2018 spielt dabei eine wesentliche Rolle. Gemäss Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. Oktober 2014 sollen für die Periode 2018 - 2021 keine Anpassungen des LwG vorgeschlagen werden. Somit kann Art. 11 des LwG erst ab 2022 präzisiert werden.</p>	<p>Das Parlament hat den Beitrag an die Qualitätskontrolle der Milch für das Jahr 2018 wiederum gutgeheissen. Somit muss der Art. 11 LwG präzisiert werden.</p>

Subventionsprüfung 2015 der EFV bei EDI		
Überwachung Tierseuchen, die Umsetzung diverser Massnahmen wird bis Ende 2018 realisiert		
Handlungsbedarf beim BLV	Stand des Geschäftes 2017	Beurteilung EFK
<p>Das EDI wird die Subventionsgewährung überprüfen mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Präventions- und Überwachungsprogramme der Kantone zu erhöhen (z.B. über Leistungsvereinbarungen, Einführung von Global- oder Pauschalbeiträgen anstelle von aufwandorientierten Abgeltungen). Ebenso soll darauf geachtet werden, dass die Verteilung der Ressourcen auf die Kantone vermehrt nach Kosten-/Nutzenüberlegungen erfolgt. Die Massnahmen werden spätestens bis Ende 2018 umgesetzt. Schliesslich wird die geltende Subventionsbestimmung bei der nächsten Revision des Tierseuchengesetzes entsprechend der geltenden Praxis präzisiert.</p>	<p>Mit der Revision des Tierseuchengesetzes und der Tierseuchenverordnung (u.a. Präzisierung des Art. 57 TSG) sollen Kosten-/Nutzenüberlegungen stärker in den Vordergrund treten. Dabei sind auch die aktuelle Bedrohungslage und der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Die Vorgabe bei der Vergabe von Mitteln an die Kantone ist mittlerweile obsolet, da die Aufgaben zum grossen Teil zentralisiert werden sollen. Weitere Bemerkungen sind unter der Ziffer 3 aufgeführt.</p>	<p>Die Direktion BLV ist mit der Revision des Tierseuchengesetzes und der Tierseuchenverordnung auf Kurs.</p>

Subventionsprüfung 2015 der EFV bei EDI		
Beitrag Lebensmittelsicherheit; es ist noch nicht alles umgesetzt		
Handlungsbedarf beim BLV	Stand des Geschäftes 2017	Beurteilung EFK
<p>Das EDI wird mit dem geplanten Inkrafttreten des neuen Lebensmittelgesetzes voraussichtlich auf Mitte 2017 für das Beitragsverfahren im Bereich der Referenzlaboratorien soweit wie möglich und sinnvoll Wettbewerbselemente einführen. Im Vordergrund stehen Ausschreibungen und die Gewährung von Pauschalabgeltungen für eine effiziente Leistungserbringung. Im Bereich der Subventionen an die Schweiz. Gesellschaft für Ernährung (SGE) werden zwecks optimaler Steuerung der Subvention Leistungsvereinbarungen eingeführt. Die Massnahmen sollten bis spätestens Ende 2017 umgesetzt werden.</p>	<p>Die früher als Subvention ausgewiesenen Kosten für die Nationalen Referenzzentren im Bereich der Untersuchung von Lebensmitteln im Betrage von 0,5 Mio. Franken entfallen für das Jahr 2017. Diese Kosten werden inskünftig als externe Dienstleistungen im Funktionsaufwand ausgewiesen. Die Dienstleistungsaufträge für die Referenzlaboratorien wurden öffentlich im SIMAP ausgeschrieben (29. März 2017). Der Dienstleistungsauftrag wurde in 9 Lose aufgeteilt. Davon konnten drei Lose vergeben werden (die Publikation der Zuschläge erfolgte am 21. Juni 2017). Für die noch offenen Lose wird nach einer Lösung gesucht.</p> <p>Die Schweizerische Vereinigung für Ernährung (Subventionsempfänger) wurde im Jahr 1965 als privatrechtlicher Verein gegründet. Im Jahr 2004 schloss sich diese Organisation mit der Schweizerische Gesellschaft für Ernährungsforschung (im Jahr 1953 gegründet) zur Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung (SGE) zusammen. Jährlich wird nun mit der SGE ein Vertrag abgeschlossen, dies mit expliziten Vorgaben des BLV. Der vertraglich vereinbarte Beitrag für das Jahr 2016 betrug 264 700 Franken, für das Jahr 2017 waren es noch 240 500 Franken. Der Departementsvorsteher hat mit der Schweizer Ernährungsstrategie 2017 – 2024 dem BLV die Erstellung eines Aktionsplans in Auftrag gegeben. Dieser Aktionsplan, umfassend konkrete Massnahmen und messbare Ziele, soll bis Ende 2017 erarbeitet sein. Die Veröffentlichung ist für den Februar 2018 geplant. Dazu sind jährliche Leistungsvereinbarungen mit der SGE vorgesehen.</p>	<p>Für die noch offenen 6 Lose im Bereich der Dienstleistungsaufträge für Referenzlaboratorien wird nach einer Lösung gesucht. Das BLV ist zuversichtlich, die Lösung bis Ende des Jahres vorweisen zu können.</p> <p>Im Bereich der Subventionsbeiträge an die Schweiz. Gesellschaft für Ernährung (SGE) ist auf die Ernährungsstrategie 2017 - 2024 zu verweisen. Das BLV muss dazu, im Auftrag des Vorstehers Departement EDI, einen Aktionsplan erstellen. Dieser Aktionsplan soll bis Ende 2017 erarbeitet und alsdann veröffentlicht werden. Nach der Abnahme und Veröffentlichung des Aktionsplanes können die Massnahmen im Bereich der Lebensmittelsicherheit als umgesetzt eingestuft werden.</p>