

Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 9. März 2009

Das Wichtigste in Kürze

Das vorliegende Geschäftsprüfungsaudit zielt auf eine summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung des Bundesamts für Veterinärwesen (BVET) aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht. Es wurde im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats zwischen September und November 2008 durchgeführt.

Insgesamt überwiegen im vorliegenden Geschäftsprüfungsaudit eindeutig die positiven Ergebnisse. Das BVET ist klar geführt und verfügt über eine mittelfristige Strategie, welche in den Augen der Mitarbeitenden praxisrelevant ist. Das gut im Amt etablierte, schlanke Steuerungsinstrumentarium umfasst die zentralen Elemente des Führungskreislaufes. Die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit des BVET wird von fast allen Befragten als Stärke des Amtes betrachtet. Das Verhältnis zu den kantonalen Veterinärdiensten ist angesichts der grossen Herausforderungen im föderalistischen Vollzugssystem insgesamt als gut zu bezeichnen. Das Amt zeichnet sich durch eine intakte Organisationskultur aus, die den von der Führung proklamierten Werten entspricht. Die Zufriedenheit der BVET-Mitarbeitenden ist trotz einer umfangreichen Reorganisation im Quervergleich mit der übrigen Bundesverwaltung hoch und die Fachkompetenz des Amtes ist anerkannt. Im Kernbereich der Tierseuchenbekämpfung hat das Amt wesentliche Risiken rechtzeitig erkannt und über alles gesehen angemessen darauf reagiert. Nach Ansicht von Fachleuten verfügt die Schweiz im internationalen Vergleich bei der Tiergesundheit über ein hohes Niveau.

Gravierende Mängel, welche die Auftragserfüllung des Amtes bedrohen würden, wurden im Rahmen des Geschäftsprüfungsaudits keine festgestellt. Doch besteht beim Führungsinstrumentarium im BVET noch Optimierungspotenzial. Die Klarheit und Durchgängigkeit der Zielformulierungen sind nicht immer gegeben. Weiter sind die Prozesse im Amt erst teilweise und noch uneinheitlich dokumentiert. Das BVET braucht keine zusätzlichen Steuerungsinstrumente, sondern könnte das vorhandene Instrumentarium stringenter gestalten und seine Anwendung weiter fördern, damit sich dessen Potenzial noch besser entfalten kann.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit ist unklar, worin der Auftrag des BVET genau besteht. Die Zuständigkeiten bleiben auf gesetzlicher Ebene offen und werden auf Verordnungsstufe nicht abschliessend geklärt. Zudem ist die bestehende rechtliche Regelung der Kompetenzen komplex und schafft zwischen verschiedenen Bundesstellen einen erheblichen Abstimmungsbedarf. Koordinationsprobleme bestehen namentlich zwischen dem BVET und dem Bundesamt für Gesundheit. Die Schnittstelle zwischen diesen beiden Ämtern hat in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen. Die Schaffung der Bundeseinheit für die Lebensmittellkette hat bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine ausreichende Klärung der Zuständigkeiten gebracht.

Die angesprochenen Verbesserungspotenziale stellen den grundsätzlich positiven Gesamteindruck des Geschäftsprüfungsaudits jedoch nicht in Frage: Insgesamt erscheint das BVET als vergleichsweise effizientes und effektives Amt, das seinen Auftrag mit beschränkten Ressourcen gut erfüllt.

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aargau
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLK	Bundeseinheit für die Lebensmittelkette
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
BVD	Bovine Virus Diarrhoe
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommission
ISVet	Informationssystem des Schweizerischen Veterinärdienstes
IVI	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe
Mo.	Motion
N	Nationalrat
NRM	Neues Rechnungsmodell
OV-EVD	Organisationsverordnung des EVD
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung
S	Ständerat
SG	St.Gallen
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Waadt

Bericht

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, ein Geschäftsprüfungsaudit zum Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) durchzuführen. Nach einem Pilotprojekt zum Bundesamt für Sport im Jahre 2007 handelt es sich um das zweite Geschäftsprüfungsaudit.

Das Geschäftsprüfungsaudit ergänzt das bestehende Instrumentarium der Geschäftsprüfungskommissionen. Es ist zwischen den niederschwelligen, mit geringem Aufwand verbundenen Kontrollaktivitäten (z. B. Dienststellenbesuche) einerseits und den sehr aufwändigen, vertieften Prüfungen (Evaluationen, Inspektionen) andererseits angesiedelt. Unter Verwendung einer standardisierten, betriebswirtschaftlich orientierten Methodik soll das Geschäftsprüfungsaudit mit begrenztem Aufwand die summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung einer Dienststelle des Bundes aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht erlauben.¹

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse des Geschäftsprüfungsaudits BVET zusammen. Der GPK-S wurde zusätzlich ein ausführlicher interner Arbeitsbericht vorgelegt.

1.2 Gegenstand, Ziele und Datengrundlage

Das Ziel des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits ist eine *summarische* Bestandesaufnahme der Stärken und allfälligen Schwächen der Strukturen, Prozesse und Leistungen des BVET sowie der Führung und Aufsicht durch die politischen Führungsinstanzen (Departement, Bundesrat, Parlament).

Das Geschäftsprüfungsaudit erhebt nicht den Anspruch, sämtliche Facetten des «Mikromanagements» auszuleuchten – dies wäre aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Oberaufsicht nicht stufengerecht. Das vorliegende Geschäftsprüfungsaudit zielt auch nicht auf eine Beurteilung der *Sachgeschäfte* im Verantwortungsbereich der betroffenen Dienststelle, wie beispielsweise die Wirksamkeit des Tierschutzgesetzes. Vielmehr will das Geschäftsprüfungsaudit die diesen Sachgeschäften zugrunde liegenden politischen und betrieblichen Managementprozesse im BVET sowie das Schnittstellenmanagement zu den strategischen Partnern aus der Optik eines übergeordneten parlamentarischen Kontrollorgans beurteilen.

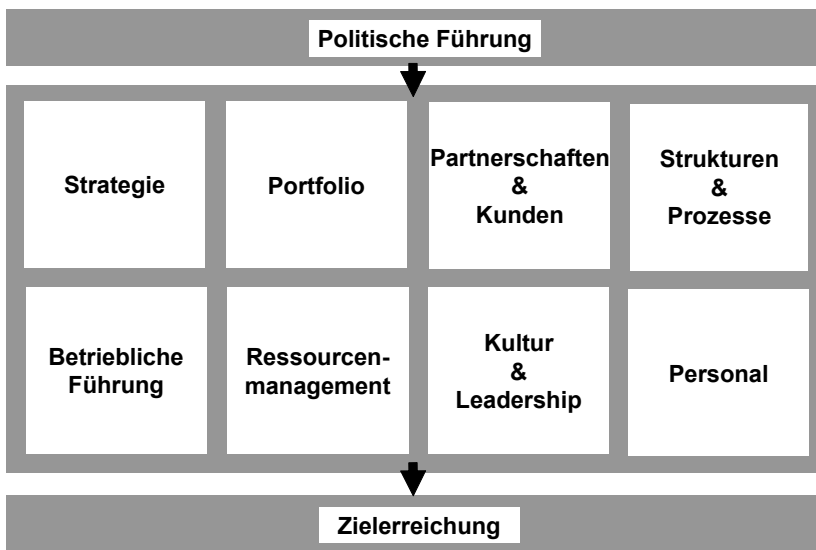
Auf diese Weise soll das Geschäftsprüfungsaudit einen Beitrag dazu leisten, dass die GPKs ihre Aufgabe, die Geschäftsführung von Bundesrat und Verwaltung zu überwachen, allfällige Mängel frühzeitig zu erkennen und Optimierungsspielräume aufzuzeigen, noch besser wahrnehmen können.

¹ Vgl. Pilotprojekt Geschäftsprüfungsaudit EDA/VBS. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 18. Juni 2007, BBl **2008** 4347.

Die Auditierung des BVET erfolgte nach dem von der PVK entwickelten Bewertungsrahmen gemäss Abbildung 1.²

Abbildung 1

Bewertungsdimensionen des Geschäftsprüfungsaudits



Quelle: PVK 2008

Die Datengrundlage des Audits besteht aus folgenden Elementen:

- *Dokumente*: Gesetzestexte, Unterlagen des BVET (Leistungsaufträge, Strategiepapiere, Reportings, Kundenbefragungen etc.) und bestehende externe Studien und Untersuchungen, die das BVET betreffen (z. B. Revisionen der Eidgenössischen Finanzkontrolle). Berücksichtigt wurden auch die Ergebnisse der Personalbefragung des Eidgenössischen Personalamtes (EPA), die Vergleiche zwischen dem BVET und der restlichen Bundesverwaltung erlauben. Die Untersuchung stützt sich ausserdem auf die Vorarbeiten der GPK in den Zuständigkeitsbereichen des BVET ab (vgl. Ziff. 1.4). Eine Liste der berücksichtigten Dokumente findet sich in Anhang 1.
- *Gespräche*: Es wurden insgesamt 29 Personen im Rahmen von halbstandardisierten Leitfadenterviews befragt (Einzelgespräche mit 12 BVET-Mitarbeitenden, 8 Vertreter/innen anderer Behörden, 7 Vertreter/innen von Zielgruppen sowie zwei aussenstehenden Fachpersonen). Ergänzend wurde zweimal ein unangemeldeter Augenschein vor Ort durchgeführt und mit vier Mitarbeitenden ein kurzes Gespräch geführt. In Anhang 2 finden sich detaillierte Angaben zu den Gesprächspartnern und -partnerinnen.

² Für eine ausführliche Beschreibung vgl. Pilotprojekt Geschäftsprüfungsaudit EDA/VBS, BBl 2008 4347.

- *Standardisierte Befragung:* Kurze Online-Befragung sämtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BVET (Rücklaufquote 65 %).

Im Vergleich zum Pilotaudit konnte die Datengrundlage dank einer grösseren Anzahl Interviews, dank der verstärkten Berücksichtigung amtsexterner Gesprächspartner/innen und dank einer Online-Umfrage bei den Mitarbeitenden des BVET verbreitert werden. Die Erhebungen zum vorliegenden Geschäftsprüfungsaudit wurden von September bis November 2008 durchgeführt.

Die Auswertung der Daten erfolgte mittels einschlägiger Methoden der empirischen Sozialforschung, insbesondere Inhaltsanalysen sowie einfacher statistischer Analysen. Das BVET und das Generalsekretariat EVD erhielten Gelegenheit, zu einem Vorentwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen und allfällige Unstimmigkeiten zu berichtigen.

1.3 Das BVET – ein Kurzporträt

Gemäss Artikel 8 der Organisationsverordnung des EVD (OV-EVD) ist das BVET das Kompetenzzentrum des Bundes für die Bereiche Tiergesundheit, Tierschutz und Artenschutz im internationalen Handel. Die Verordnung schreibt dem BVET folgende Ziele vor:

- Tiergesundheit:* Es stellt sicher, dass die Tiere frei sind von Tierseuchen, die auf andere Tiere und auf den Menschen übertragbar sind.
- Tierschutz:* Es sorgt für den Schutz der Tiere vor Schmerzen, Leiden oder Schäden und für die nachhaltige Nutzung frei lebender Tiere.
- Lebensmittelsicherheit:* Es sorgt für den Verbraucherschutz und die Qualitätssicherung beim Gewinnen sowie beim Ein- und Ausführen von Lebensmitteln tierischer Herkunft.
- Marköffnung:* Es fördert die Öffnung der Märkte für Tiere und tierische Produkte.

Das BVET bearbeitet in seinem Aufgabenbereich zahlreiche Verordnungen, die es zum Teil auch in eigener Kompetenz erlassen kann. Für grosse Teile des Vollzugs sind die Kantone zuständig (insbesondere kantonale Veterinärdienste und Verbraucherschützerämter, amtliche Tierärzte und -tierärztinnen, Landwirtschaftsämter), woraus sich eine intensive Zusammenarbeit des BVET mit den kantonalen Behörden ergibt (vgl. dazu insbesondere Ziff. 2.4). Mit dem Veterinärabkommen mit der EU (Anhang 11 des bilateralen Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und der EU) wurde die Rolle der Kantone noch gestärkt, indem ihnen die Zuständigkeit für den Handel mit Tieren und tierischen Produkten innerhalb des EU-Raums übergeben wurde. Den neuen Gegebenheiten versuchte das BVET im Rahmen einer per 1. Januar 2007 umgesetzten Reorganisation Rechnung zu tragen. Dabei wurde u. a. der grenztierärztliche Dienst redimensioniert und zur Verstärkung der Koordination von internationalem und schweizerischem Recht ein eigener Bereich «International» geschaffen (vgl. Organigramm in Anhang 3).

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit nimmt das BVET Aufgaben im Zusammenhang mit der Produktion und dem Handel von Fleischwaren sowie bei der Qualitätssicherung der Milch und anderer tierischer Lebensmittel wahr (Art. 8, Abs. 4 OV-EVD). Dabei bestehen bedeutende Schnittstellen zum Bundesamt für Landwirt-

schaft (BLW) und zum Bundesamt für Gesundheit (BAG). Am 1. Januar 2007 nahm ausserdem die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) ihre Arbeit auf. Die BLK soll die Aufsicht über den Vollzug sowie die Zusammenarbeit zwischen BVET, BLW und BAG im Lebensmittelbereich unterstützen. Sie wird gemeinsam von den Direktoren der drei Bundesämter mit einem Leistungsauftrag geführt. Administrativ ist die BLK beim BVET angesiedelt. Die BLK sowie das dem BVET unterstellte Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI) waren nicht selbst Gegenstand des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits, sondern wurden lediglich als Partner des BVET berücksichtigt.

Im BVET entstand 2007 ein Gesamtaufwand von rund 44 Millionen Franken. Das Amt verfügte Ende 2007 über 146 Vollzeitstellen, die sich auf 181 Personen verteilten. 106 Personen waren fest angestellt. Dazu kamen 36 Lernende, Praktikanten und Praktikantinnen, 23 zeitlich befristete Mitarbeitende und 16 nebenamtliche Grenztierärztinnen und -tierärzte. Das BVET versteht sich als ausgesprochenes Fachamt; ein bedeutender Teil der Mitarbeitenden und Kader sind Tierärzte und Tierärztinnen.

1.4 Vorarbeiten der GPKs

Die GPKs haben sich bereits mehrfach mit Themen, die den Zuständigkeitsbereich des BVET betreffen, befasst. Basierend auf einer Evaluation der PVK zur *Lebensmittelsicherheit*³, richtete die GPK-N am 17. Oktober 2003 eine Reihe von Empfehlungen an den Bundesrat. Im Rahmen einer regulären Nachkontrolle Ende 2005 beschloss die GPK-N, die strukturellen Massnahmen im Bereich weiter zu verfolgen. Auf Anfrage der zuständigen Subkommission informierten EDI und EVD in einem gemeinsamen Schreiben am 29. September 2008 über die vorgenommenen Schritte zur Optimierung der Vollzugsstrukturen auf Bundesebene. Strukturelle Anpassungen bei der Lebensmittelsicherheit werden ausserdem in einer noch hängigen Motion⁴ gefordert.

Beim *Tierschutz* haben die beiden GPKs Aufsichtseingaben behandelt, in denen die durch das BVET ausgeübte Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug im Tierschutzbereich bemängelt wird.⁵ Auf der Basis einer schriftlichen Stellungnahme des BVET und einer Anhörung von dessen Direktor stellte die GPK-S fest, dass kantonale Unterschiede beim Vollzug bestehen, sich diese aber in den letzten Jahren verringert haben. Zudem erwartet die GPK-S, dass die Oberaufsicht mit dem neuen Tierschutzgesetz, das den Bund zu Zielvereinbarungen mit den Kantonen verpflichtet, verstärkt wird. Die GPK-S sieht daher aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht keinen Handlungsbedarf. Die GPK-N schloss sich ihrerseits der Argumentation der GPK-S an.

³ Bericht der PVK vom 26.6.2003, «Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz», <http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ko-au-pvk-lebensmittel-d.pdf>.

⁴ Mo. 08.3062 «Mehr Effizienz im Bereich der Lebensmittel- und Produktesicherheit» vom 11.3.2008.

⁵ Aufsichtseingaben von E. Kessler (Verein gegen Tierfabriken) vom 19.8.2006 an die GPK-S sowie vom 26.3.2007 an die GPK-N.

2 Analyse und Bewertung

2.1 Politische Führung

Der *Grundauftrag* in den Bereichen Tiergesundheit und Tierschutz ist in den einschlägigen Gesetzen und in der Organisationsverordnung klar formuliert. Das BVET hat, auch gemäss der eigenen Wahrnehmung, weitgehend die notwendigen rechtlichen Kompetenzen, um diesen Auftrag zu erfüllen. Bestehende Lücken bei der Seuchenbekämpfung (vgl. Motion Zemp⁶) sowie beim Artenschutz dürften in nächster Zeit geschlossen werden.

Im *Lebensmittelbereich* werden die Zuständigkeiten auf Gesetzesesebene⁷ offen gelassen. Die festgelegten Verantwortlichkeiten auf Verordnungsstufe führen laut internen wie auch externen Befragten zu Schwierigkeiten. Namentlich wird die Kompetenzabgrenzung zwischen BVET und BAG als komplex und unzweckmässig kritisiert. Einerseits wurde bemängelt, dass die Rechtsetzung in gewissen Bereichen beim BAG liegt, das BVET aber am Vollzug massgeblich beteiligt ist (z. B. Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über Lebensmittel tierischer Herkunft). Andererseits ist die Abgrenzung der Zuständigkeit von BVET und BAG bei der Verarbeitung von Lebensmitteln gemäss verschiedenen Befragten nicht abschliessend geklärt. Beim Fleisch ist beispielsweise anerkannt, dass das BVET für das Schlachten und das BAG für den Verkauf zuständig ist, bei den dazwischen liegenden Verarbeitungsschritten besteht hingegen eine gewisse Unklarheit.

Das BVET sieht sich in den letzten Jahren mit einem extern induzierten *Aufgabenzuwachs* in seinem Zuständigkeitsbereich konfrontiert. Einerseits widerspiegeln die zusätzlichen Aufgaben neue gesetzliche Grundlagen (z. B. neuer Informationsauftrag im Bereich Tierschutz), andererseits werden von der Politik auch unabhängig von Gesetzgebungsverfahren Forderungen an das Amt herangetragen (z. B. Massnahmen gegen gefährliche Hunde⁸).

Der dargestellte Aufgabenzuwachs war nicht mit einer entsprechenden Erhöhung der personellen *Ressourcen* verbunden. Das Amt hat wiederholt von Reserven des Departements profitiert, um gegenüber dem Personalbudget entstandene Mehraufwände zu decken. Dass das Amt mit sehr knappen personellen Ressourcen auskommen muss, wird auch von amtsexternen Gesprächspartnern und -partnerinnen anerkannt. Das Amt wie auch Externe verweisen hierbei auf die mit grösseren Personalressourcen dotierten Veterinärbehörden in anderen Ländern. Der Sachkredit für das Amt wird von allen Befragten als angemessen betrachtet.

Hauptinstrumente der *politischen Führung durch das Departement* sind ein regelmässiges (in der Regel wöchentliches) Führungsgespräch der Vorsteherin des EVD mit dem Direktor des BVET, dessen Ergebnisse protokolliert werden, sowie regelmässige Telefongespräche zwischen dem BVET-Direktor und dem Generalsekretär des EVD. In diesem Rahmen thematisiert das Departement bei Bedarf auch die Interventionen von interessierten Kreisen und des Parlaments, die sich auf die

⁶ Mo. 08.3012 «Prävention von Tierseuchen» vom 4.3.2008.

⁷ Lebensmittelgesetz, SR 117.0

⁸ Von verschiedenen Befragten wird im Falle der Massnahmen gegen gefährliche Hunde die Zuständigkeit des BVET in Frage gestellt. Allerdings hat der Bundesrat die Bearbeitung der entsprechenden parlamentarischen Vorstösse wiederholt dem EVD zugewiesen und damit aus der Sicht des Departementes die Zuständigkeit des BVET in dieser Sache bestätigt.

Geschäftstätigkeit des BVET beziehen. Im Vergleich mit anderen Departementen fällt auf, dass das EVD keine formalisierten Controlling- und Reportinginstrumente nutzt, um die Vollzugstätigkeit des BVET zu steuern und zu überwachen; dokumentiert sind einzig die offen gehaltenen Departementsziele. Im Rahmen des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits ergaben sich keine Hinweise auf auffällige problematische Folgen dieser Praxis.⁹ Sowohl aus Sicht des BVET als auch des Departements funktioniert die departementale Führung gut. Die politische Führung des Amtes durch das Departement ist auch gemäss der Meinung der amtsexternen Befragten spürbar.

2.2 Strategie

Das BVET verfügt über eine *Amtsstrategie*, die einen vierjährigen Zeithorizont umfasst und deren Zielsetzungen jährlich aktualisiert werden.

Die Strategie geht über die Wiederholung der Aufgaben hinaus und versucht bewusst, Prioritäten zu benennen. Allerdings ist die untersuchte Strategie (2008–2011) wenig prägnant: Sie postuliert eine grosse Zahl von zum Teil sehr umfassenden Zielen, deren Prioritätenordnung nicht klar ist. Dies führt dazu, dass zwar der Hauptpunkt der Strategie (internationale Einbindung) sowie die wichtigsten Ziele für den eigenen Bereich auf Stufe der oberen und mittleren Kader gut verankert sind, nicht aber die weiteren strategischen Ziele. Das Problem der fehlenden Prägnanz soll gemäss Amtsleitung bei der nächsten jährlichen Aktualisierung behoben werden.

Die BVET-Strategie nimmt jene Departementsziele auf, zu deren Umsetzung ausdrücklich Massnahmen des BVET vorgesehen sind. Vom Ansatz her ist sie mit der betrieblichen Führung gekoppelt: Es werden auf allen Ebenen vom Amt über Bereiche und Teilbereiche bis zu den einzelnen Mitarbeitenden Ziele definiert. Deren Abhängigkeiten sind aber nicht durchgängig nachvollziehbar dokumentiert (vgl. Ziff. 2.6). Immerhin bejahten 85 % der Mitarbeitenden die Praxisrelevanz der Strategie.

Umfeldbeobachtung und Risikomanagement werden als Kernaufgabe des Amtes betrachtet, insbesondere im Tierseuchenbereich. Im Amt gibt es dafür eine eigene Monitoring-Abteilung, die der Amtsleitung die Grundlagen für ein wirksames Management der Risiken liefern soll. Die Risiken im Seuchenbereich werden vom Amt, auch nach Ansicht externer Interviewpartner/innen, rechtzeitig erkannt. Die Reaktionen des Amtes erfolgen über alles gesehen rechtzeitig und in angemessener Form. Auch ausserhalb des Tiergesundheitsbereichs hat sich das BVET früh mit Risikoanalysen befasst und führt insbesondere im Lebensmittelbereich auch vertiefte Risikoabschätzungen durch.

Die 2004 bundesweit eingeführte, formale Risikoanalyse wird gemäss den Vorgaben des Bundesrates durchgeführt, bleibt jedoch eher oberflächlich. Insbesondere sind die Einträge zur Umsetzung der aus den Analysen abgeleiteten Massnahmen

⁹ Ob dieser Befund positiv (schlanke, unbürokratische Steuerung) oder eher kritisch (fehlende Steuerung und Überwachung) zu werten ist, könnte nur aufgrund einer vertieften Analyse beurteilt werden.

lückenhaft. Dies trifft jedoch gemäss einer Querschnittsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)¹⁰ auch bei anderen Verwaltungseinheiten zu.

2.3 Portfolio

Im Portfolio des BVET sind keine offensichtlich überflüssigen Leistungen enthalten. Das BVET ist aber bei der Lebensmittelsicherheit in Bereichen aktiv, welche laut einigen Gesprächspartnern und -partnerinnen eher in die Zuständigkeit des BAG fallen würden, was die Unklarheiten bei der Kompetenzabgrenzung in diesem Bereich widerspiegelt (vgl. Ziff. 2.1). Das BVET begründet seine Aktivitäten damit, dass diese von keiner anderen Stelle wahrgenommen würden. Bei Untätigkeit des BVET würde sich deshalb eine Vollzugslücke öffnen und die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit wäre nicht mehr über die ganze Wertschöpfungskette hinweg gewährleistet.

Im Portfolio des BVET sind auch keine offensichtlichen Leistungslücken festzustellen. Allerdings wird von Aussenstehenden zum Teil ein Unterstützungsbedarf der Kantone im Handel von Tieren und tierischen Produkten mit der EU identifiziert, für den die Kantone erst seit kurzem die Verantwortung tragen. Auch bei der Oberaufsicht des BVET im Tierschutzbereich forderten mehrere Befragte eine Verstärkung. Inwieweit dies mit dem neuen Tierschutzgesetz erfolgen wird – wie von den GPKs erwartet (vgl. Ziff. 1.4) –, kann noch nicht beurteilt werden, da die entsprechenden Umsetzungsmassnahmen erst angelaufen sind.

Die Massnahmen und Leistungen des BVET in den Kernbereichen Tiergesundheit und Tierschutz sind in logische Wirkungsmodelle eingebettet und können von den befragten Führungsverantwortlichen problemlos einem oder mehreren strategischen Schwerpunkten des Amtes zugeordnet werden. Allerdings ist die Verknüpfung zwischen der Strategie und den einzelnen Massnahmen bzw. Leistungen nicht durchgängig dokumentiert.

Mehrere aussenstehende Fachleute monierten zudem, dass sich die strategischen Schwerpunkte nicht genügend im Massnahmenportfolio abbilden würden. So betrafen die gewichtigsten Massnahmen bei der Tiergesundheit im vergangenen Jahr reine Tierseuchen (z. B. BVD, Blauzungenkrankheit), für deren Bekämpfung das BVET zwar zuständig ist, doch hätten gemäss Amtsstrategie die Zoonosen (zwischen Mensch und Tier übertragbare Krankheiten) Priorität gehabt. Begründet werden die Aktivitäten zur Bekämpfung der genannten reinen Tierseuchen mit dem Beitrag des BVET zum Departementsziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors zu stärken. Allerdings erscheint in diesem Falle fraglich, weshalb dieses Departementsziel nicht prominenter in die jährlich aktualisierte Amtsstrategie Eingang gefunden hat.

Das BVET hat in den letzten Jahren bereits in verschiedenen Bereichen erfolgreich Auslagerungen von Leistungen vollzogen (z. B. Auslagerung von Laborleistungen). Zurzeit überprüft das BVET verstärkte Auslagerungen im Forschungsbereich. Allenfalls bestehen noch Auslagerungspotenziale in weiteren Bereichen (z. B. Monitoring); diese wären jedoch genauer zu prüfen.

¹⁰ Bericht der EFK vom 7.7.2008, «Eidg. Finanzverwaltung: Querschnittsprüfung Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund», www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm.

2.4

Partnerschaften und Kunden

Die *Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit* des BVET wird einhellig als klare *Stärke* des Amtes betrachtet. Das BVET informiert die breite Bevölkerung rechtzeitig, transparent und kompetent. Auch der Einbezug von und der Umgang mit seinen Partnern, Kunden und weiteren Interessierten wird insgesamt als gut bis vorbildlich beurteilt. Die Anliegen werden ernst genommen und verfolgt. Beim dezentralisierten Beschwerdemanagement könnten jedoch gewisse Schwachstellen bestehen.

Auf Bundesebene sind für das BVET das BLW und das BAG die beiden wichtigsten Partner.

Zum *Bundesamt für Landwirtschaft* besteht eine Schnittstelle im Nutztierbereich. Das BLW vertritt die landwirtschaftlichen Interessen, während das BVET die Tiergesundheit im Auge hat. Die strukturelle Trennung dieser beiden Sichtweisen, welche im konkreten Einzelfall zu widersprüchlichen Folgerungen gelangen können, wird von allen Seiten begrüßt. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern konnte in den letzten Jahren verbessert werden und läuft heute in der Regel gut. Indem beide Ämter im EVD angesiedelt sind, besteht bei Interessenkonflikten eine übergeordnete Vermittlungs- und Entscheidungsinstanz auf Departementsstufe.

Der zweite wichtige Partner ist das *Bundesamt für Gesundheit*. Durch das vermehrte Auftreten von Krankheiten, die zwischen Tier und Mensch übertragbar sind (so genannte Zoonosen, wie z. B. BSE oder Vogelgrippe), ist die Verbindung zwischen der Gesundheit von Mensch und Tier in den letzten Jahren wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch in den Vordergrund gerückt. Dadurch hat die Schnittstelle zwischen BVET und BAG an Bedeutung gewonnen.

Bei der *Bekämpfung von Zoonosen* ist die Zusammenarbeit der beiden Ämter unabdingbar. Von den Interviewpartnern und -partnerinnen wurde anerkannt, dass in diesem Bereich die Zusammenarbeit zwischen BAG und BVET insgesamt und gerade in Krisenfällen gut funktioniert. Allerdings kommt es in der täglichen Praxis zu kaum vermeidbaren Doppelspurigkeiten, etwa im Bereich der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, wo beide Ämter umfassend, also sowohl über die Krankheit beim Tier als auch beim Menschen informieren müssen. Dies hat in der Vergangenheit schon dazu geführt, dass die Bewertung der Gefährdungslage durch die verschiedenen Bundesbehörden aus Adressatensicht als unklar oder gar widersprüchlich wahrgenommen wurde (z. B. Vogelgrippe, Salmonellen).

Im *Lebensmittelbereich* als zweite wichtige Schnittstelle zum BAG besteht aufgrund einer nicht abschliessenden Klärung in den rechtlichen Grundlagen ein Kompetenzkonflikt (vgl. Ziff. 2.3). Darüber hinaus erweist sich die bestehende Regelung nur beschränkt als praxistauglich. Sie schafft bei verschiedenen Aufgaben einen erheblichen Abstimmungsbedarf zwischen BAG und BVET, zum Beispiel bei der Umsetzung der Bewilligungspflicht für Betriebe, die sowohl nach der in der Zuständigkeit des BAG liegenden Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung¹¹ als auch nach mehreren in der Zuständigkeit des BVET liegenden Verordnungen¹² notwendig ist. Gegenüber der EU muss das BVET eine konsolidierte Liste der bewilligten Betriebe publizieren.

¹¹ SR 817.02

¹² Milchqualitätsverordnung, SR 916.351.0; Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten, SR 916.443.11; Fleischhygieneverordnung, SR 817.190.

Die unzweckmässigen Zuständigkeiten im Lebensmittelbereich auf Bundesebene beeinträchtigen teilweise auch den Vollzug auf *Kantonsebene*. So ist nicht abschliessend geklärt, welche rechtlichen Anforderungen die Kantonsbehörden bei Kontrollen anwenden müssen. Auch sind vereinzelt Doppelspurigkeiten aufgetreten, indem beispielsweise importierte Waren aus Ländern ausserhalb der EU, die bereits im Inland lagerten, sowohl im Auftrag des BVET durch den grenztierärztlichen Dienst als auch im Auftrag des BAG durch eine kantonale Kontrollbehörde nachkontrolliert wurden. Erschwert wird die Zusammenarbeit mit den Kantonen durch die unterschiedlichen Strategien von BVET und BAG in ihrem Verhältnis zu den Kantonen.

Das BVET pflegt mit den Kantonstierärztinnen und -tierärzten, seinen wichtigsten kantonalen Ansprechpartnern, eine enge, partnerschaftliche Beziehung. Die Zusammenarbeit zwischen dem BVET und den Kantonen funktioniert angesichts der anspruchsvollen Herausforderungen im föderalen Vollzugssystem grösstenteils gut. Das BVET hat erste Schritte zur Professionalisierung des föderalistischen Vollzugs gemacht (z. B. Einrichtung und Förderung der Benutzung eines schweizweiten Informationssystems für den öffentlichen Veterinärdienst, Klärung der Anforderungen an die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst), doch bleiben die Durchsetzungsmöglichkeiten des BVET gegenüber den Kantonen beschränkt.

Die erwähnten Koordinationsprobleme existieren trotz der seit dem 1.1.2007 bestehenden *Bundeseinheit für die Lebensmittelkette* (BLK), welche den Direktoren von BAG, BVET und BLW unterstellt ist, weiter. In den im Rahmen dieses Audits geführten Gesprächen zeigte sich, dass die Aufgabe dieser neuen Stelle umstritten und die Abgrenzung zwischen BVET und BLK aus Sicht von Aussenstehenden unklar ist. In mehreren Kantonen (z. B. AG, SG, VD) haben die Aufgabenverflechtungen bei der Lebensmittelsicherheit in den letzten Jahren zur Zusammenlegung der verschiedenen Vollzugsbehörden (Lebensmittelkontrolle, kantonale Labors und Veterinärdienste) geführt.

Insgesamt weisen die Ergebnisse des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits auf anhaltende strukturell begründete Probleme im Bereich der Lebensmittelsicherheit hin. Die Feststellung des Bundesrats, dass mit der Schaffung der BLK die notwendige Optimierung des Vollzugs erreicht worden ist,¹³ wird somit in Frage gestellt.

In Bezug auf *Partner im Auftragsverhältnis* lässt sich feststellen, dass das BVET bei Mandatsvergaben meistens Einladungs- oder freihändige Vergabeverfahren anwendet; nur grosse Projekte werden öffentlich ausgeschrieben. Der Wettbewerb könnte allenfalls durch die Berücksichtigung von ausländischen Anbietern in Einladungsverfahren noch verstärkt werden. Das bestehende Steuerungs- und Kontrollinstrumentarium gegenüber Beauftragten scheint auf den ersten Blick eher oberflächlich zu sein, kann aber an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden.

¹³ Antwort des Bundesrates vom 21.5.2008 auf die Mo. 08.3062 «Mehr Effizienz im Bereich der Lebensmittel- und Produktesicherheit».

2.5

Strukturen und Prozesse

Das BVET hat seine wichtigsten *Prozesse* auf einer Prozesslandkarte dargestellt. Die Dokumentierung der einzelnen Prozesse wurde bereits vor mehreren Jahren an die Hand genommen. Es fällt auf, dass die vorhandenen Prozessdokumentationen nicht immer aktuell und uneinheitlich sind, was darauf zurückzuführen ist, dass die Prozessdokumentierung weitgehend den einzelnen Teilbereichen überlassen wird und die zentral eingesetzten Unterstützungsressourcen beschränkt sind (vgl. auch Ziff. 2.6). In einzelnen Teilbereichen sind schon sehr viele Prozesse und Teilprozesse zum Teil sehr detailliert dokumentiert. Es handelt sich dabei insbesondere um Teilbereiche mit relativ standardisierten Verfahren (z. B. Zoonosen und Diagnostik: Stichprobenuntersuchungen, Aufbau und Betrieb von Datenbanken; Artenschutz: Bewilligungsverfahren), doch wurden in den entsprechenden Teilbereichen auch weniger strukturierte Prozesse dokumentiert (z. B. Berichterstattung). In anderen Teilbereichen kommt die Prozessdokumentation dagegen nur schleppend voran und geniesst auch – von Seiten der Amtsleitung – eine vergleichsweise geringe Priorität. Viele wichtige Leistungsprozesse waren deshalb zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht dokumentiert. Es ist fraglich, ob alle Bereiche das von der Geschäftsleitung gesetzte Ziel einer vollständigen Dokumentation bis Ende 2008 erreichen konnten.

Im Alltag funktionieren die Abläufe im BVET nach Meinung der meisten Befragten aber gut, was sowohl durch die Ergebnisse einer Umfrage des EPA als auch durch die Internet-Befragung im Rahmen des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits bestätigt wird. Kritisch vermerkt wird, dass das Funktionieren verschiedener Abläufe im Amt vom impliziten Wissen von Einzelpersonen abhängt. Vor allem aus diesem Grund wird die Notwendigkeit der Prozessdokumentation nicht in Frage gestellt bzw. zum Teil sogar ausdrücklich begrüsst. Es wurde amtsintern auch die Ansicht vertreten und mit konkreten Erfahrungen untermauert, dass das BVET in Bezug auf die systematische Dokumentation und konsequente Umsetzung der Prozesse weniger gut dastehe als gewisse kantonale Veterinärbehörden. Im Bereich der Prozessdokumentation liegt somit noch Verbesserungspotenzial.

Das BVET hat per 1. Januar 2007 eine grössere Reorganisation durchgeführt, aus der unter anderem der neue Bereich «Internationales» hervorgegangen ist. Eine Anpassung der Aufbauorganisation drängte sich vor allem infolge des Abschlusses des Veterinärabkommens mit der EU auf. Bei der heutigen Aufbauorganisation fällt auf, dass die Bereiche gemessen an den Ressourcen und der Aufgabenlast sehr unterschiedlich gross sind, doch sind die Strukturen im Wesentlichen klar und nachvollziehbar und werden von den befragten Kadermitgliedern als zweckmässig beurteilt. Die Schnittstellen zwischen den Organisationseinheiten sind in den Augen des BVET-Kaders wie auch der Mitarbeitenden mit wenigen Ausnahmen geklärt. Dass Funktionen wie die Kommunikation, das Controlling und der Rechtsdienst in der Geschäftsleitung vertreten sind, ist von vielen Befragten spontan positiv bewertet worden.

2.6

Betriebliche Führung

Das BVET verfügt über ein einfaches *Instrumentarium*, das alle Elemente des klassischen Führungskreislaufes umfasst und alle Organisationseinheiten abdeckt. Die zentralen Elemente dieses Instrumentariums sind etabliert. Auf Stufe der Berei-

che, Teilbereiche und der einzelnen Mitarbeitenden werden Ziele nicht nur formuliert, sondern es wird auch ihre Erfüllung kontrolliert. Allerdings schwankt die *Qualität der Zielformulierung* und der *Berichterstattung* von (Teil-)Bereich zu (Teil-)Bereich:

- Die Zielkataloge sind zuweilen sehr umfassend; es fehlen klare Priorisierungen. Häufig ist die Verknüpfung von Zielen zwischen Bereich und Teilbereich schwer nachvollziehbar. Es gibt aber sehr gute Beispiele, die zeigen, wie Ziele und Teilziele bzw. Massnahmen transparent verknüpft werden können.
- Zahlreich sind in verschiedenen Bereichen und Teilbereichen die Ziele, die sehr offen und ohne klaren Massstab für die Zielerreichung formuliert sind.
- Die Berichterstattung der Linienverantwortlichen über das Erreichen der inhaltlichen Ziele fällt zuweilen zu optimistisch aus.

Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, einen raschen Überblick über das Zielsystem und die Zielerreichung zu gewinnen. Dies mag ein Grund für die verschiedentlich erwähnte Schwierigkeit sein, die Amts- und Bereichsprioritäten auf allen Stufen und in der täglichen Arbeit der Mitarbeitenden umzusetzen.

Positiv zu vermerken ist, dass das BVET zumindest punktuell Kundenzufriedenheitsbefragungen (z. B. Infodesk, Auswertung von Ausbildungsmodulen, Umfragen bei Kantonstierärzten und -ärztinnen) durchführt und diese zur Optimierung seiner Aktivitäten nutzt. Im Bereich der Tiergesundheit werden sogar quantifizierte Wirkungsziele in Form von so genannten «Performance-Indikatoren» definiert. Die entsprechende halbjährliche Berichterstattung erlaubt es der Amtsleitung, die Umsetzung und ihre Erfolge zu kontrollieren und gegebenenfalls die Massnahmen anzupassen. In anderen Aufgabenbereichen fehlen entsprechende Indikatoren zur Zielerreichung (z. B. Tierschutz).

Neben formalisierten Instrumenten wird bewusst dem informellen, direkten Kontakt auf allen Stufen, auch zwischen Mitarbeitenden und der Amtsleitung, in der Führung des BVET eine zentrale Bedeutung zugemessen (offene Türen, Gespräche im Gang etc.). In einem Amt von der Grösse des BVET scheint dieser Ansatz sehr geeignet, um bis auf die Stufe der Direktion ein ganzheitliches Bild zu erhalten und mögliche Probleme frühzeitig zu erkennen.

Als wichtige Teilaspekte der betrieblichen Führung lassen sich das *Innovationsmanagement* und die *Qualitätssicherung* gesondert betrachten. Das BVET wird von innen und aussen als bewegliches, sich ständig entwickelndes Amt gesehen. Eine wichtige Triebkraft für die Innovation ist die im Amt stark verankerte Forschung. Zudem sieht sich das Amt insbesondere im Hinblick auf den Einsatz von Informationsmitteln zum Management des Vollzugs (z. B. bei Impfprogrammen) als Pionier und wird auch von Aussenstehenden so wahrgenommen. Allerdings wird die Komplexität derartiger Innovationen in der Tendenz unterschätzt, was zu Problemen in der Umsetzung führt, vor allem zu zeitlichen Verzögerungen.

Eine systematische Qualitätssicherung ist nur in Teilbereichen realisiert (z. B. in der Diagnostik). Es besteht aber kein übergeordnetes, systematisches Qualitätssicherungssystem für das ganze Amt. Im Sommer 2008 wurde der Entscheid gefällt, dass minimale, im Grundsatz aber nach wie vor dezentral zu definierende Qualitätssicherungsmassnahmen in allen Bereichen einzuführen sind.

Insgesamt erscheint die betriebliche Führung in den Grundzügen kohärent und insgesamt gut aufgesetzt. Das Amt setzt im grundsätzlich richtigen Bemühen um eine schlanke Administration zentral nur sehr geringe Ressourcen für den Betrieb des Controllingsystems ein. Allerdings dürfte eine massvolle Verstärkung der zentralen Steuerung und Unterstützung eine einheitlichere und stringenteren Umsetzung des Führungsinstrumentariums fördern und damit auch dessen Nutzen erhöhen.

2.7 Ressourcenmanagement

Die Bewirtschaftung der Personal- und Sachmittel ist Teil des Führungsinstrumentariums des Amtes. Das BVET verfügt über eine Kosten-Leistungsrechnung, welche auf einer amtsweiten Leistungszeiterfassung beruht und die Kosten für einen grossen Teil der Leistungen des Amtes ausweist.¹⁴ Vierteljährlich müssen die Linienverantwortlichen Abweichungen von den budgetierten Mitteln im Rahmen eines Reportings begründen.

Als hauptsächliche Triebkraft für einen *effizienten Mitteleinsatz* nennt das Kader des BVET die knappen Personalressourcen; würden diese nicht effizient eingesetzt, könnten die Aufgaben aus Sicht der Verantwortlichen gar nicht erfüllt werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BVET schätzten in der Befragung des EPA (2007) die Bemühungen ihres Amtes, vermeidbare Kosten zu reduzieren, besser ein als der Durchschnitt der Bundesverwaltung.

Allerdings werden die Orientierung an der fachlichen Qualität der Arbeit und die Erreichung der inhaltlichen Ziele deutlich stärker gewichtet als geringe Kosten. Verschiedene Befragte im BVET gaben selbstkritisch an, dass die Problemlösung auch bei den Führungskräften höchste Priorität geniesse und die Frage nach den verfügbaren Ressourcen nicht oder erst zu spät gestellt werde.

Trotzdem bewirtschaftet das BVET die Personalressourcen durchaus aktiv. So werden im BVET nachweislich *Ressourcen umverteilt* (z. B. Personalabbau im grenztierärztlichen Dienst, Umlagerungen von Stellen zwischen den Bereichen in Einzelfällen). Im Krisenfall konnten in der Vergangenheit auch kurzfristig Ressourcen aus verschiedenen Bereichen mobilisiert werden. Über die Verteilung und Umverteilung von Ressourcen entscheiden die Mitglieder der Geschäftsleitung. Für die übrigen Kader und die Mitarbeiter/innen scheint nicht durchwegs klar zu sein, aufgrund welcher Überlegungen, Grundsätze und Prioritäten die Ressourcenzuteilungen erfolgen.

In der *Planung* wird der Zeit- und Ressourcenbedarf oft unterschätzt, was zu unrealistischen Zielen führt. Zusammen mit den kaum planbaren Aufwänden für Krisenfälle (z. B. Vogelgrippe) und inzwischen behobenen Fehlern bei der Berechnung der verfügbaren Personalkredite dürfte hierin eine der Ursachen für die hohen Bestände an Überzeit (per 31.12.2007 insgesamt 23 815 Stunden) zu finden sein. In Zusammenarbeit mit dem Departement wurde eine mehrjährige Planung zum Abbau der aufgelaufenen Überstunden erstellt, welche sich gegenwärtig in der Umsetzung befindet.

¹⁴ Das BVET orientiert sich am mittleren Standard gemäss Vorgaben des Neuen Rechnungsmodells (NRM) des Bundes, der so genannten einfachen Kosten-Leistungsrechnung.

In Einzelfällen versucht das Amt, die *Ressourcen externer Partner* für seine Zwecke zu mobilisieren (z. B. Partnerschaft mit der Coop-Zeitung bei der Tierschutzkampagne). Einzelaussagen aus den Interviews lassen vermuten, dass auch in anderen Bereichen (z. B. Forschung) noch Potenzial für die Mobilisierung finanzieller Mittel bei externen Partnern bestehen könnte.

Neben den personellen und finanziellen Mitteln stellen auch das *Umweltmanagement* und das *Wissensmanagement* Teilaspekte des Ressourcenmanagements dar. Das BVET hat die Ziele und einen Massnahmenplan im Rahmen des Programms des Bundes zum Ressourcen- und Umweltmanagement (RUMBA) erst 2008 – sechs Jahre nach einem Grundsatzentscheid seiner Geschäftsleitung – verabschiedet. Trotz einer im Vergleich zu anderen Bundesämtern übermässigen Umweltbelastung enthält der Massnahmenplan des BVET aber gerade in den Bereichen mit den höchsten Belastungen (Flugreisen, Abfall) keine verbindlichen Ziele und Massnahmen. Das BVET ist somit beim Umweltmanagement spät und nur beschränkt aktiv geworden.

Das BVET unterhält seit der Reorganisation 2007 einen eigenen Teilbereich «Wissensmanagement». Intern wie extern wird der Informationsfluss im Amt positiv beurteilt. Externe Befragte würdigen verschiedentlich, dass im BVET im Unterschied zu anderen Bundesämtern die linke Hand wisse, was die rechte tue. Als problematisch betrachtet dagegen auch die Amtsleitung, dass entscheidendes Wissen stark an Einzelpersonen gebunden ist (vgl. Ziff. 2.5). Verbesserungspotenzial sieht ein Teil der befragten BVET-Kader in diesem Zusammenhang auch in einer konsequenteren und systematischeren Ablage. In den Augen vieler Befragter ist die bestehende Softwarelösung wenig benutzerfreundlich.

2.8 Kultur und Leadership

Das BVET agiert in einem klaren, positiv besetzten Werterahmen. Die herrschende *Organisationskultur* entspricht in den Augen der meisten Mitarbeitenden des BVET den von der Führung und im Leitbild proklamierten Werten, wie aus den Ergebnissen der Online-Befragung im Rahmen des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits hervorgeht. Auch die spontan von den interviewten Führungsverantwortlichen geäusserten Charakteristiken der Betriebskultur (Offenheit, Transparenz, Austausch über hierarchische Ebenen hinweg, Lösungsorientierung) entsprechen weitgehend dem Amtsleitbild, das allerdings aus dem Jahr 1995 stammt und den befragten Mitarbeitenden nicht mehr allzu präsent ist.

Die interne Zusammenarbeit, auch zwischen den Bereichen, wird mehrheitlich positiv wahrgenommen, wobei immerhin ein Viertel der befragten BVET-Mitarbeitenden den Stand der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit kritisch beurteilt. Insgesamt erscheint die Corporate Identity des Amtes aber durchaus intakt. Vor allem unter externem Druck, z. B. bei akuter Seuchengefahr – so die einhellige Meinung der befragten BVET-Kader wie auch der Aussenstehenden –, raufe man sich ohne weiteres bereichsübergreifend zusammen.

Die klare und starke Führung («*Leadership*») wurde von externen und internen Interviewpartnern und -partnerinnen mehrmals spontan als wichtige Stärke des BVET bezeichnet. Amtsleitung und Kader nehmen ihre Vorbildfunktion laut den Ergebnissen der Online-Befragung grösstenteils wahr, und die oberste Führung stellt sich vor die Mitarbeitenden, wenn diese von aussen angegriffen werden.

2.9

Personal

Die *Zusammensetzung* des Personals ist in Bezug auf die Geschlechterverteilung vorbildlich: Das BVET erfüllt den vom Bundesrat festgelegten Frauenanteil in allen Lohnklassen. Hingegen sind die Romands in allen Lohnklassen deutlich unter- und die Deutschsprachigen übervertreten. Angesichts der engen Zusammenarbeit des BVET mit den Kantonen und Hinweisen auf eine verzögerte Bereitstellung französischsprachiger Arbeitshilfen erscheint die Untervertretung als heikel.

Die *Fachkompetenzen* des Personals werden von aussen als Stärke des Amtes wahrgenommen. Die BVET-Mitarbeitenden erhalten in ihren eigenen Augen grossmehrheitlich die benötigte Weiterbildung und sehen vereinbarte persönliche Entwicklungsmassnahmen umgesetzt.

Verbesserungspotenzial hat das Amt, auch gemäss eigener Wahrnehmung, im Hinblick auf die *Management- und Führungskompetenzen* beim Kader. Die Amtsleitung hat jüngst Anstrengungen in Angriff genommen, um diese Kompetenzen zu stärken und beispielsweise ein internes Seminar organisiert.

Bei der *Personalzufriedenheit* gehörte das BVET im Jahr 2007 gemäss der Befragung des EPA zu den zehn besten Dienststellen. Dieses sehr gute Ergebnis wurde erzielt, obwohl die Befragung zeitlich mit der Reorganisation des Amtes zusammenfiel. Der Amtsleiter hat sich mit den Ergebnissen der Personalbefragung auseinandergesetzt, diese intern kommuniziert und in der Folge auch einige *Korrekturen* angebracht (z. B. verstärkte Information über Entscheide der Geschäftsleitung).

2.10

Zielerreichung

Nach Einschätzung sämtlicher Befragten erfüllt das Amt seinen Auftrag und erreicht seine strategischen Ziele. Verschiedene, auch externe Befragte weisen darauf hin, dass das BVET im internationalen Vergleich mit den vorhandenen Ressourcen gute Ergebnisse erzielt. Vor allem im Bereich der Tiergesundheit ist das Niveau in der Schweiz laut allen befragten Fachpersonen hoch, was sich laut BVET anhand der erhobenen und publizierten Indikatoren erhärten lässt. Aus verschiedensten Ursachen, die nur zum Teil im Einflussbereich des BVET lagen, konnte das Amt im ersten Halbjahr 2008 lediglich 73 % der geplanten Überwachungs- und Bekämpfungsaktivitäten durchführen. Die selbst gesetzten Ziele bezüglich des Gesundheitszustands der Tiere hat das BVET im gleichen Zeitraum gemäss seinen «Performance-Indikatoren» hingegen zu 92 % erreicht, was sehr positiv zu werten ist.

Kritische Stimmen gibt es zur Zielerreichung im Bereich des Tierschutzes. Sie weisen auf die nach wie vor bestehenden Vollzugsdefizite in den Kantonen hin (vgl. auch Ziff. 1.4, Feststellungen der GPK) und führen diese auch auf die zu zurückhaltende Wahrnehmung der Oberaufsicht durch das BVET zurück. Inwiefern das neue Tierschutzgesetz zur erhofften Verstärkung der Aufsicht und Verbesserung des Vollzugs führen wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Für den Lebensmittelbereich lässt sich generell feststellen, dass mehrere bestehende Untersuchungen¹⁵ die Kontrolle und Aufsicht durch den Bund als zu schwach kritisieren, die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz von den im Rahmen dieses Audits befragten Fachpersonen aber dennoch als hoch eingestuft wird.

3 Gesamtwürdigung

Insgesamt überwiegen im vorliegenden Geschäftsprüfungsaudit die positiven Ergebnisse. Das BVET ist klar geführt und verfügt über eine mittelfristige Strategie, welche in den Augen der Mitarbeitenden praxisrelevant ist. Das gut im Amt etablierte, schlanke Steuerungsinstrumentarium umfasst die zentralen Elemente des Führungskreislaufes. Die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit des BVET wird von fast allen Befragten als Stärke des Amtes betrachtet. Auch der Einbezug von und der Umgang mit externen Partnern, Kundinnen und Kunden und weiteren Interessierten wird insgesamt als gut bis vorbildlich bewertet. Namentlich das Verhältnis zu den kantonalen Veterinärdiensten ist angesichts der grossen Herausforderungen im föderalistischen Vollzugssystem insgesamt als gut zu bezeichnen. Das Amt zeichnet sich durch eine intakte Organisationskultur aus, die den von der Führung proklamierten Werten entspricht. Die Zufriedenheit der BVET-Mitarbeitenden ist trotz einer umfangreichen Reorganisation im Quervergleich mit der übrigen Bundesverwaltung hoch und die Fachkompetenz des Amtes ist anerkannt. Im Kernbereich der Tierseuchenbekämpfung hat das Amt wesentliche Risiken rechtzeitig erkannt und über alles gesehen angemessen darauf reagiert. Nach Ansicht von Fachleuten verfügt die Schweiz im internationalen Vergleich bei der Tiergesundheit über ein hohes Niveau.

Aus dem Geschäftsprüfungsaudit ergeben sich keine Hinweise auf Führungsmängel oder andere gravierende Defizite, welche die Grundfunktionen des Amtes bedrohen würden. Allerdings könnte die Leistung des Amtes durch eine Aufgabenklärung auf übergeordneter Ebene und eine weitere Optimierung des Führungsinstrumentariums noch gesteigert werden.

- Im Lebensmittelbereich bleiben die Zuständigkeiten auf gesetzlicher Ebene offen und werden auf Verordnungsstufe nicht abschliessend geklärt. Zudem ist die bestehende rechtliche Regelung lediglich beschränkt praxistauglich, weil sie im konkreten Vollzug namentlich zwischen BVET und BAG einen erheblichen Abstimmungsbedarf schafft. Dabei hat in den letzten Jahren die Bedeutung dieser Schnittstelle noch zugenommen. Auch die Schaffung der BLK hat bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine ausreichende Klärung gebracht.
- Das Führungsinstrumentarium im BVET ist grundsätzlich gut aufgesetzt. Es braucht keine zusätzlichen Instrumente, sondern eine Optimierung des Bestehenden: Die Strategie müsste unbedingt prägnanter ausfallen. Die Ziele der Bereiche und Teilbereiche dürften noch durchgängiger, klarer und in

¹⁵ Bericht der Europäischen Kommission vom 1.4.2008 «Mission Report: Evaluation of Control Systems Pertaining to Food Safety Aspects of Animal Products under the Auspices of the Agreement between the EC and CH»; Schlussbericht von econcept (2007) «Externe Evaluation BSE-Einheit» sowie Bericht der PVK vom 26.6.2003, «Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz».

allen Bereichen auf vergleichbarem Niveau formuliert werden. Wichtig ist auch, dass die laufende Formalisierung und Dokumentation der Kernprozesse weiter vorangetrieben, systematisiert und auch in der Anwendung gestützt wird. Im Kern geht es also um eine einheitlichere und stringenterere Ausgestaltung und Umsetzung des vorhandenen Steuerungsinstrumentariums, damit sich dessen Potenzial noch besser entfalten kann.

Die im vorliegenden Bericht angesprochenen Verbesserungspotenziale stellen den grundsätzlich positiven Gesamteindruck des Geschäftsprüfungsaudits nicht in Frage: Insgesamt erscheint das BVET als vergleichsweise effizientes und effektives Amt, das seinen Auftrag mit beschränkten Ressourcen gut erfüllt.

Liste der verwendeten Dokumente

- BAG, 2008, Organigramm BAG
- BAG, 2007, Ressortforschungskonzept Gesundheit 2008–2011
- BAG, 2002, Forschungskonzept Gesundheit 2004–2007
- BLK, 2008, Bericht über das Audit bei der Kontrollstelle Genf Flughafen des Grenztierärztlichen Dienstes des BVET
- BLK, 2008, Organigramm BLK
- Bundesrat, 2006, Auszug Bundesratsbeschluss: Unité de soutien à la surveillance fédérale en matière de sécurité alimentaire, de santé animale et de protection des animaux
- BV Plus, 2008, E-Gate: HR-Controlling: Mitarbeitende BV nach Geschlecht/Lohnklasse
- BV Plus, 2008, E-Gate: HR-Controlling: Mitarbeitende BV nach Sprache
- BVET, 2008, Beschlussprotokolle Rumba-Meetings im BVET
- BVET, 2008, Evaluation Lehrgang für amtliche TierärztInnen, Gesamtmodul Tiergesundheit (25.2.–13.3.2008)
- BVET, 2008, Evaluation Lehrgang für amtliche TierärztInnen, Modul Tiergesundheit 1. Teil (25.–28.2.2008)
- BVET, 2008, Evaluation of the Swiss Veterinary Service
- BVET, 2008, Forschungsnetzwerk BVET
- BVET, 2008, Halbjahresbericht 2008 (1.1.–30.6.2008)
- BVET, 2008, ISVet: Globale Ziele und Entscheidungsprozesse (Entwurf)
- BVET, 2008, Jahresbericht 2007 (d und f)
- BVET, 2008, Leistungszeit BVET 2007 in Stunden
- BVET, 2008, Massnahmenplan Umwelt im BVET
- BVET, 2008, Organigramm per 1.1.2008
- BVET, 2008, Pendenzen aus den Geschäftsleitungssitzungen
- BVET, 2008, Planung und Reporting Bereich Internationales
- BVET, 2008, Planung und Reporting Bereich Kommunikation
- BVET, 2008, Planung und Reporting Bereich Monitoring
- BVET, 2008, Planung und Reporting Bereich Vollzugsunterstützung
- BVET, 2008, Programm Weiterbildung BVET Juli–Dezember 2008
- BVET, 2008, Projektbeschreibung: Überprüfung der Wirksamkeit von Kursen zur Steigerung der *disease awareness* in Bezug auf die Blauzungkrankheit
- BVET, 2008, Protokoll Arbeitsgruppe Weiterbildung
- BVET, 2008, Prozesslandkarte

BVET, 2008, Qualitätsmanagement am BVET

BVET, 2008, Ressourcenplanung Artenschutz (Bereich Internationales)

BVET, 2008, Ressourcenplanung Zentrum für tiergerechte Haltung Tänikon (Bereich Vollzugsunterstützung)

BVET, 2008, Schweizer Forschungsbericht 2004–2007

BVET, 2008, Schweizer Zoonosenbericht 2007

BVET, 2008, Stellenbeschreibungen «Wissenschaftlicher Mitarbeiter» Bereich Vollzugsunterstützung

BVET, 2008, Strategie 2008–2011

BVET, 2008, Teilbereich Artenschutz: 16 Prozessaufzeichnungen

BVET, 2008, Teilbereich Lebensmittelhygiene: Prozessschritte und Zuständigkeiten bei Rechtsetzungsprojekten

BVET, 2008, Teilbereich Tiergesundheit: Meldefluss hochansteckende Tierseuchen (Prozessdarstellung, ergänzend zu IT-Applikation)

BVET, 2008, Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010 plus (Entwurf)

BVET, 2008, Überarbeitete Teilwirkungsmodelle Tierschutzgesetzgebung

BVET, 2008, Umweltbericht BVET 2007

BVET, 2008, Umweltleitbild BVET

BVET, 2007, Geschäftsleitung (Organisation) / Führungsprozess im BVET

BVET, 2007, Interner Leitfaden Forschungsmanagement

BVET, 2007, Jahresbericht 2006

BVET, 2007, Kooperationsvertrag mit Universität Zürich, Institut für Veterinärbakteriologie über den Betrieb eines Nationalen Zentrums für Geflügel und Kaninchenkrankheiten (NRKG)

BVET, 2007, Kostenstellen- und Teilprodukte-Verzeichnis des BVET (ab 1.1.2008)

BVET, 2007, Revision des Leistungsauftrages über das Geschäftsjahr 2006 des Beratungs- und Gesundheitsdienstes für Kleinwiederkäuer

BVET, 2007, Revision des Leistungsauftrages über das Geschäftsjahr 2006 des Rindergesundheitsdienstes RGD

BVET, 2007, Revision des Leistungsauftrages über das Geschäftsjahr 2006 des Schweinegesundheitsdienstes «Suisseporcs»

BVET, 2007, Risikoabschätzung zur Entsorgung von Küchen- und Speiseabfällen in Biogasanlagen

BVET, 2007, Vertrag mit Universität Bern, Institut für Tierneurologie über den Betrieb des nationalen Referenzlaboratoriums für die Diagnostik von Spongiformen Enzephalopathien bei Tieren

BVET, 2006, Vertrag mit Qualitas AG, Beauftragte in Sachen Qualitätskontrolle der Verkehrsmilch für die Jahre 2007 bis und mit 2010

BVET, 2005, Bereich Monitoring: 15 Prozessaufzeichnungen

BVET, 2005, BVET-Leitbild

BVET, 2005, Ist- und Umfeldanalyse

BVET, 2005, Kooperationsvertrag mit Universität Bern, Institut für Tierpathologie über den Betrieb eines Nationalen Kompetenzzentrums für Fisch- und Wildtierkrankheiten (FIWI)

BVET, 2005, Liste der wichtigsten Service-Level-Agreements

BVET, 2005, Risiko-Management: Übersicht der Risiken Bundesamt für Veterinärwesen

BVET, 2005, Teilbereich Tierschutz: Oberaufsicht bei Tierversuchs-Bewilligungen (Prozessdarstellung)

BVET, 2005, Umfeldanalyse

BVET, 2005, Wirkungsmodell für das Tierseuchengesetz

BVET, 2003, Kooperationsvertrag mit Universität Bern, Institut für Veterinär-Bakteriologie über den Betrieb eines nationalen Zentrums für Zoonosen, bakterielle Tierkrankheiten und Antibiotika-Resistenz (ZOBA)

BVET, 2002, Grundsätze für Risikoanalysen am BVET

BVET/Vetsuisse, 2008, Risikoabschätzung für das nationale Untersuchungsprogramm von Milch und Milchprodukten

econcept, 2008, Evaluation Rindergesundheitsdienst: Schlussbericht

econcept, 2007, Externe Evaluation BSE-Einheit: Schlussbericht

econcept, 2004, Evaluation der Umsetzung der Forschungsergebnisse beim BVET

EFK, 2008, Eidg. Finanzverwaltung: Querschnittsprüfung Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund

EFK, 2007, Bundesamt für Veterinärwesen (BVET): Dienststellenrevision

EFK, 2007, Bundesamt für Veterinärwesen (BVET): Prüfung der Eröffnungsbilanz NRM per 1.1.2007

EFK, 2006, Bundesamt für Veterinärwesen (BVET): Abschlussprüfung Staatsrechnung 2005

EFK, 2005, Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux

EPA/TrustMark CFI, 2007, Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung: Report für Bundesamt für Veterinärwesen BVET

Europäische Kommission, 2008, Mission Report: Evaluation of Control Systems Pertaining to Food Safety Aspects of Animal Products under the Auspices of the Agreement between the EC and CH

EVD, 2008, Departementsziele für das Jahr 2008

EVD, 2007, Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Konzept

EVD, 2005, Délégation de signatures (Weisungen)

EVD, 2005, Weisungen über den Vollzug des Datenschutzes im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement

EVD, 2004, Management Development im EVD

EVD, 2002, Richtlinien für die Aus- und Weiterbildung im EVD

EVD, 2002, Weisungen betreffend die Zuständigkeit der Ämter in Personalangelegenheiten

GPK, 2008, Beratung zum Thema Lebensmittelsicherheit: Dossier

GPK, 2006, Aufsichtseingaben im Bereich Tierschutz: Dossier

input Unternehmens- und Marketingberatung, 2005, BVET-Befragung der Kantonstierärzte 2005: Ergebnisbericht

NOVO Business Consultants, 2006, Anhang zum Umsetzungskonzept: Detailkonzept Kosten-Leistungsrechnung BVET

PuMaConsult GmbH, 2007, Bundesverwaltungsreform 2005/2007: Teilprojekt 1.03 Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen: Ergebnisse EVD/BVET

PVK/know.ch, 2008, Befragung der Mitarbeitenden des BVET im Rahmen des Geschäftsprüfungsaudits der PVK: Gesamtauswertung

PVK, 2008, Parlamentarische Vorstösse zum BVET: Dossier

PVK, 2003, Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz

Schweiz. Eidgenossenschaft, 2007, Voranschlag 2008 der Verwaltungseinheiten: Zahlen

Schweiz. Eidgenossenschaft, 2007, Voranschlag 2008 der Verwaltungseinheiten: Begründungen

Schweiz. Eidgenossenschaft, 2007, Staatsrechnung 2007 der Verwaltungseinheiten: Zahlen

Schweiz. Eidgenossenschaft, 2007, Staatsrechnung 2007 der Verwaltungseinheiten: Begründungen

Liste der befragten Personen

Bundesamt für Veterinärwesen

Binder, Heinrich	Leiter Teilbereich Tierschutz
Falk, Marcel	Leiter Bereich Kommunikation
Flückiger, Erika*	Administrative Sachbearbeitung Teilbereich Artenschutz
Grossenbacher, Prisca	Leiterin Rechtsdienst
Jemmi, Thomas	Leiter Bereich Internationales; Stv. Direktor
Jörger, Kaspar	Leiter Teilbereich Koordination Kantone
Lehmann, Michel*	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Teilbereich Tierschutz
Lörtscher, Mathias	Leiter Teilbereich Artenschutz
Müller, Ruedi	Leiter Teilbereich Lebensmittelhygiene
Perler, Lukas	Leiter Teilbereich Tiergesundheit
Reist, Martin	Leiter Bereich Monitoring
Rüfenacht, Jürg	Leiter Teilbereich Internationaler Handel
Schmid-Kellenberger, Franziska	Leiterin Controlling
Wiser, Regula*	Leiterin Teilbereich Personal
Wyss, Hans	Direktor
Zimmerli, Urs*	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Teilbereich Tiergesundheit

* Kurzgespräch im Rahmen des Augenscheins

Behörden

Böbner, Christoph	Vizedirektor Bundesamt für Landwirtschaft, Leiter Direktionsbereich Direktzahlungen und ländliche Entwicklung
Charrière, Roland**	Stv. Direktor Bundesamt für Gesundheit, Leiter Direktionsbereich Verbraucherschutz
Giger, Thomas**	Kantonstierarzt St. Gallen
Gobat, Pierre-François**	Kantonstierarzt Neuenburg, Präsident der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte
Grütter, Peter**	Kantonschemiker und Leiter Amt für Verbraucherschutz Aargau, Präsident Verband der Kantonschemiker der Schweiz
Klein, Bernard**	Kantonschemiker und Leiter Service de la Consommation et des Affaires Vétérinaires Waadt

Thurnherr, Walter	Generalsekretär EVD
Vogel, Regula**	Kantonstierärztin Zürich
Wyss, Reto	Leiter Bundeseinheit für die Lebensmittelkette
** <i>Telefoninterview</i>	

Zielgruppen und Betroffene

Rub, Peter	Präsident Zentralvorstand Schweizerische Kynologische Gesellschaft
Schatzmann, Christoph**	Leiter Tierproduktion, Geschäftsbereich Geflügel, Bell AG (Coop)
Steffen, Liselotte**	Vizepräsidentin, konsumentenforum kf
Huber, Hans Ulrich**	Geschäftsführer Schweizer Tierschutz
Rufer, Martin**	Leiter Produktion, Märkte und Ökologie, Schweizerischer Bauernverband

** *Telefoninterview*

Aussenstehende Fachpersonen

Kaufmann, Yvonne**	econcept, Zürich (Autorin von Evaluationen im Veterinärbereich)
Kihm, Ulrich**	Safoso (Safe Food Solutions Inc.), Bern (ehemaliger Direktor des BVET)

** *Telefoninterview*

Bemerkung: Eine befragte Fachperson ist auf deren ausdrücklichen Wunsch nicht aufgeführt.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung)

Simone Ledermann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Daniel Janett, PVK (methodische Beratung)

Dank

Die PVK dankt dem Bundesamt für Veterinärwesen bestens für die gute Zusammenarbeit und das entgegengebrachte Vertrauen. Unser Dank geht an alle Personen innerhalb und ausserhalb des Amtes, die sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt, an der Online-Befragung teilgenommen oder die verlangten Dokumente bereitgestellt haben. Ein spezieller Dank geht an Franziska Schmid-Kellenberger, Controlling-Verantwortliche beim Bundesamt für Veterinärwesen, welche die Durchführung des Geschäftsprüfungsaudits tatkräftig unterstützt hat.

Kontakt:

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70, Fax +41 31 323 09 71

E-Mail: pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch

