econcept

Forschung / Beratung / Evaluation / Recherche / Conseil / Evaluation / Research / Consulting / Evaluation /

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

Positionierung Agroscope

Schlussbericht, 5. Juli 2011

econcept AG / Gerechtigkeitsgasse 20 / CH-8002 Zürich / www.econcept.ch / +41 (0)44 286 75 75

Erarbeitet durch
econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

AutorInnen
Nicole Pohl, Dr. rer. oec.
Barbara Haering, Dr. sc. nat., Dr. hc. rer. pol.
Nicole Kaiser, BA Politikwissenschaften
Dateiname: 1142_be_positionierung_agroscope_schlussbericht_v17.doc Speicherdatum: 5. Juli 2011

Inhalt

	Zusammenfassung	**i**
1	**Einleitung**	**1**
1.1	Hintergrund des Projekts	1
1.2	Ziele des Projekts	2
2	**Projektdesign**	**3**
2.1	Projektdesign im Überblick	3
2.2	Interviews mit den Führungspersonen von Agroscope	3
2.3	Interviews mit externen ExpertInnen	4
2.4	Agroscope-interner Workshop	5
3	**Grundlagen zu Agroscope**	**6**
3.1	Komplexes Aufgabenprofil von Agroscope	6
3.2	Die Entwicklung von Agroscope	7
3.3	Agroscope im zweiten Kreis der Bundesverwaltung	8
3.4	Die Führung von Agroscope	9
4	**SWOT-Analyse Agroscope**	**10**
4.1	Stärken von Agroscope	10
4.2	Schwächen von Agroscope	12
4.3	Chancen für Agroscope	13
4.4	Risiken für Agroscope	14
4.5	Zusammenfassung der SWOT-Analyse und Schlussfolgerungen	15
5	**Grundlagen zur thematischen Fokussierung von Agroscope**	**17**
5.1	Konzeptioneller Zugang	17
5.2	Bezug zum BR-Dokument «Land- und Ernährungswirtschaft 2025»	18
5.3	Forschungskonzept für den Politikbereich Landwirtschaft 2013-2016	19
5.4	Weitere Grundsätze zur thematischen Fokussierung von Agroscope	19
6	**Führungsstruktur für Agroscope**	**23**
6.1	Bestimmen der Fragestellungen	23
6.2	Leitung Agroscope	24
6.3	Organisations- und Führungsmodelle für Agroscope	27
7	**Institutionelle Einbettung von Agroscope**	**29**
7.1	Grundlagen zu Organisationsformen im 3. Kreis	29
7.2	Konkretisierung der institutionellen Alternativen	31

7.3 Vor- und Nachteile der institutionellen Alternativen 31

8 Fazit und Ausblick 34

Anhang 36

A-1 Rechtsgrundlagen betreffend die Aufgaben von Agroscope (LwG und VLF) 36

A-2 Rechtsgrundlagen zum FLAG-Status 38

A-3 Rechtsgrundlagen betreffend Leitungsorgane von Anstalten des Bundes 39

Literatur 40

Zusammenfassung

Ziel der Studie und Projektdesign

Ziel des Projekts war die Erarbeitung von Grundlagen im Hinblick auf eine optimale strategische Positionierung von Agroscope im künftigen Wissenschafts- und Forschungssystem der Schweiz sowie im Landwirtschaftlichen Wissenssystem. Das Projekt wurde in eine Situations-, eine Umfeld- und eine Bedarfsanalyse strukturiert, wobei die relevanten Informationen im Rahmen von Dokumentenanalysen sowie von Interviews mit ExpertInnen eingeholt wurden. Die Analysen bildeten die Basis für eine von econcept erarbeitete und mit der Geschäftsleitung Agroscope inkl. Vizedirektoren der Forschungsanstalten konsolidierte Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken von resp. für Agroscope. Überdies wurden Vorschläge zur thematischen Fokussierung, zur Führungsstruktur sowie zur institutionellen Einbindung von Agroscope erarbeitet und bewertet.

SWOT-Analyse Agroscope

Nachstehende Tabelle fasst die SWOT-Analyse von Agroscope zusammen.

Stärken von Agroscope	Schwächen von Agroscope
Kombination von Forschung, Vollzug und Politikberatung Leistungsfähige, qualitativ hochstehende Forschung: – Systemforschung – auch experimental – Angemessene Abdeckung Wertschöpfungskette – Problem-/lösungsorientierte Forschung, Praxisnähe Gut ausgebildetes Personal, das die Kontinuität der Forschung sicherstellt Umfassende Infrastrukturen Vielfältige Netzwerke und Stakeholderplattformen Leistungsfähiges operatives Management	Defizite bzgl. strategischer Führung von Agroscope als Gesamtinstitution als Folge der spezifischen Führungsstruktur und damit: – Mangelnde Flexibilität, auf potenziell innovative Themen einzutreten – Reaktive und defensive Haltung der Führung – Geringe Visibilität im Ganzen – Schwache Vertretung der Interessen und Leistungen von Agroscope als Gesamtinstitution nach aussen Eingeschränkte Autonomie der Forschung, verbunden mit einem «Beamten-Image» der Forschung Breite der Forschung und Aufgaben bei knappen Mitteln, wobei die Vielfalt der Stakeholder zuwenig zur Finanzierung beiträgt Unklare Position in akademischer Aus- u. Weiterbildung
Chancen für Agroscope	**Risiken für Agroscope**
Optimale Nutzung der Synergien von Vollzugsaufgaben, Politikberatung und Forschung und Entwicklung. Zunehmende Bedeutung der Thematik samt Öffnung der Landwirtschaft hin zu Agrar- und Ernährungswirtschaft und damit auch zunehmende Bedeutung von Forschung an Schnittstellen Lösungsorientierte Forschung (Handlungswissen) mit einem spezifischen Engineering-Ansatz Potenzial zur Systemforschung Potenzial für Foresight-Aktivitäten mit systemischem Ansatz Neuorientierung ETH mit Fokus auf Grundlagenforschung zur globalen Ernährungssicherheit	Weiter rückläufige Ressourcen: – Keine nachhaltige Sicherung der Finanzierung und des Managements der umfangreichen Infrastrukturen und des Personals – Negative Auswirkung auf das Profil von Agroscope → Abwärtsspirale – Verlust wissenschaftlicher Tiefe und damit internationaler Anschlussfähigkeit Örtliche Zersplitterung der Forschungsanstalten und Infrastrukturen bei gleichzeitig rückläufigen Mitteln Verlust der Alleinstellungsmerkmale von Agroscope: – Umfassende Infrastrukturen – Kombination von Vollzug, Forschung, Politikberatung Starke Positionierung der FH in anwendungsorientierter Forschung

Die Analysen des Projekts wie auch die Diskussionen mit der Geschäftsleitung Agroscope weisen auf Handlungsbedarf in mehreren Bereichen hin. Diese werden nachstehend zusammengefasst.

Thematische Fokussierung

Eine thematische Fokussierung der Forschung von Agroscope ist notwendig, da die begrenzten Mittel und das Ziel der Erhaltung der infrastrukturellen Alleinstellungsmerkmale von Agroscope dies erfordern. Die Fähigkeit von Agroscope, der Politik in relativ kurzer Frist Wissen auch zu neuen Themen zur Verfügung zu stellen, muss jedoch gesichert bleiben. Überdies sind Synergien zu Vollzugsaufgaben zu berücksichtigen. Die weiteren Arbeiten zur thematischen Fokussierung müssen insbesondere auf der Basis des Forschungskonzepts für den Politikbereich Landwirtschaft 2013-2016 erfolgen.

Empfehlung des Projektteams

Wir empfehlen, die Diskussionen zu den in diesem Bericht vorgeschlagenen Grundsätzen und Kriterien einer thematischen Fokussierung von Agroscope fortzusetzen, wobei die Kostensicht einbezogen werden muss. Es kann aber nicht allein darum gehen, darzulegen, welche Leistungen bei gegebenem Kostenrahmen angeboten werden können. Vielmehr muss transparent gemacht werden, welche Themengebiete für die Agrar- und Ernährungswirtschaft der Schweiz von strategischer Bedeutung sind und gleichzeitig nicht von einer anderen Forschungsinstitution übernommen werden können. Darauf aufbauend sollten die als notwendig erachteten Ressourcen aufgezeigt werden, wobei potenzielle Synergien genutzt werden sollten.

Ein/eine DirektorIn für die Gesamtinstitution Agroscope

Die Projektergebnisse weisen darauf hin, dass eine klare Führungsverantwortung für die Gesamtinstitution Agroscope bei gleichzeitig ausreichenden Handlungs- und Entscheidungsspielräumen gegenüber dem BLW zu prüfen ist. Das Einsetzen eines/einer DirektorIn für die Gesamtinstitution Agroscope kann zu verschiedenen identifizierten Herausforderungen für Agroscope einen Beitrag leisten. So kann dadurch insbesondere eine Stärkung der strategischen Führung sowie eine erhöhte Visibilität von Agroscope erwartet werden. Der Bericht schlägt hierfür mögliche Modelle vor und bewertet sie hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile.

Empfehlungen des Projektteams

Wir empfehlen, die Schaffung einer einheitlichen Leitungsposition für Agroscope, welche nicht auf einer Personalunion zwischen der Leitung des BLW und der von Agroscope beruht, zu prüfen und auf der Basis der in diesem Bericht vorgestellten Modelle zu konkretisieren. Dazu bietet sich unseres Erachtens insbesondere das in Kapitel 6.2 skizzierte Modell I an. Sollte sich dieses Modell aus Kostengründen oder aus einer Abwägung des Aufgabenprofils der Stelle nicht als machbar erweisen, so sollte Modell IV als Kompromiss abgewogen werden.

Angesichts der Tatsache, dass im Führungsalltag der Bezug der Mitarbeitenden zum Standort über dem Bezug zur thematischen Verortung steht, empfehlen wir überdies die

Beibehaltung der über die Forschungsanstalten laufenden Führungslogik. Eine verstärkte thematische Fokussierung von Agroscope gemäss unseren Empfehlungen sollte jedoch einher gehen mit einer noch stärkeren themenbezogenen Aufgabenteilung unter den drei Forschungsanstalten. Somit könnten die Vorteile einer themenbezogenen Führung mit den Vorteilen einer standortbezogenen Führung kombiniert werden.

Überlegungen zum institutionellen Rahmen von Agroscope

Die Bewertung der Vor- und Nachteile der verschiedenen institutionellen Modelle weist darauf hin, dass eine Auslagerung in den 3. Kreis der Bundesverwaltung vielfältige institutionelle Anforderungen mit sich bringt. Die Entscheidung über den institutionellen Rahmen von Agroscope stellt überdies eine Abwägung dar zwischen den Bedürfnissen einer unabhängigen Forschung auf Augenhöhe mit anderen Forschungsinstitutionen einerseits und andererseits den Vorteilen, welche eine grössere Nähe zum BLW bei der Erfüllung der Vollzugs- und Beratungsaufgaben für den Bund bietet. Die Einbindung im BLW sichert Agroscope überdies eine verbindliche Unterstützung durch das Amt.

Empfehlung des Projektteams

Unserer Einschätzung nach weist vieles darauf hin, dass die Nachteile und Kosten einer Auslagerung in den 3. Kreis für Agroscope heute höher sind als die Vorteile einer Auslagerung von Agroscope in den 3. Kreis der Bundesverwaltung. Wir empfehlen somit eine konsequente Optimierung im Status quo.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund des Projekts

Gestützt auf die Bundesverfassung[1] und auf das Landwirtschaftsgesetz[2] sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Die Erreichung dieser Ziele wird u. a. durch die drei in Agroscope zusammengefassten eidgenössischen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten, welche dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) unterstellt sind, unterstützt. Die Aufgaben von Agroscope sind auf Verordnungsstufe[3] festgehalten. Agroscope ist damit primär an den Forschungsauftrag des Gesetzgebers gebunden.

Agroscope ist im landwirtschaftlichen Wissenssystem eine zentrale Dienstleisterin. Im Rahmen der Ressortforschung[4] leistet sie wichtige Brückenfunktionen an der Nahtstelle von Wissenschaft, Politik und Praxis.

Allerdings war Agroscope in den letzten Jahren wiederholten Sparrunden ausgesetzt und das BLW befürchtet weiteren Finanzdruck. So ist das Staatssekretariat für Bildung und Forschung im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes dabei, Varianten zur Priorisierung der Ressortforschung des Bundes auszuarbeiten. Ziel ist eine Entlastung des Bundeshaushalts ab 2014 von jährlich 30 Mio. Franken. Im gleichen Kontext ist das «Projekt Laborstrategie Bund» zu sehen, das vom Eidgenössischen Finanzdepartement geführt wird und die bundeseigenen Laboreinrichtungen mit Blick auf potenzielle Synergien und Einsparpotenziale zur Diskussion stellt.

Die vielfältigen Herausforderungen, denen sich die Schweizer Landwirtschaft, das Landwirtschaftliche Wissenssystem (LWS) insgesamt[5] und Agroscope im Besonderen stellen müssen, bildeten den Hintergrund dieses Projekts, welches im Auftrag des BLW durchgeführt wurde.

---

1 Bundesverfassung, BV, Art. Art. 104.

2 Landwirtschaftsgesetz, LwG, Art. 1.

3 Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung, VLF.

4 Die Ressortforschung betrifft jene Forschung, bei der gem. Art. 5 Forschungsgesetz die Bundesverwaltung Forschungsorgan ist, indem sie Forschung in Auftrag gibt, unterstützt oder weitere Forschungsmassnahmen trifft. Die Ressortforschung erarbeitet Grundlagen für die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben des Bundes. Die Ressortforschung kann aber auch zum allgemeinen Erkenntnisgewinn betreffend gesellschaftlicher Fragen beitragen. Vgl. auch www.ressortforschung.admin.ch.

Auf den Politikbereich Landwirtschaft entfallen in der Schweiz fast 32% der Mittel der Ressortforschung. Dazu gehört auch die von Agroscope durchgeführte Forschung. Gleichzeitig wurden fast 37% der Ressortforschung intramuros oder bei den Bundesstellen durchgeführt, was auch zeigt, dass der Bereich Landwirtschaft mit seinen bundeseigenen Forschungsanstalten heute ein Sonderfall ist. Vgl. http://www.ressortforschung.admin.ch/html/dokumentation/zahlen_de.html

5 Vgl. dazu auch das Dokument zur strategischen Weiterentwicklung des Landwirtschaftlichen Wissenssystems aus dem Jahr 2008 sowie die qualitative Analyse der vom Bund finanzierten landwirtschaftlichen Forschung durch die EDK aus dem Jahr 2010.

1.2 Ziele des Projekts

Ziel des Projekts «Positionierung Agroscope» war die Erarbeitung von Grundlagen im Hinblick auf eine optimale strategische Positionierung von Agroscope im künftigen Wissenschafts- und Forschungssystem (WFS) der Schweiz sowie im Landwirtschaftlichen Wissenssystem (LWS). Dabei wurden zwei Schwerpunkte gesetzt:

— *Thematische Fokussierung Agroscope:* Im Rahmen des Projekts sollten die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken sowie die spezifischen Kompetenzbereiche von Agroscope identifiziert werden. Im Verlauf der Projektbearbeitung zeigte sich, dass eine abschliessende Einigung auf Aufbau- und Abbaugebiete im Sinne einer thematischen Fokussierung von Agroscope in dem für das Projekt vorgegebenen Zeitraum nicht möglich war. Die von econcept erarbeiteten Vorschläge für Kriterien zur thematischen Fokussierung werden in diesem Bericht präsentiert.

— *Institutionelle Anbindung Agroscope:* Überdies sollte die institutionelle Anbindung von Agroscope analysiert und dazu allfällige Alternativen vorgeschlagen und bewertet werden. Die von econcept erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen wurden in einem Agroscope-internen Workshop diskutiert und konsolidiert.

In den Ausschreibungsunterlagen führte das BLW zudem spezifische Ziele an, die es für Agroscope erreichen möchte. Es handelte sich dabei um folgende Aspekte:

— *Autonomie und Kontinuität:* Agroscope soll eine höhere Autonomie und damit mehr Stabilität und Kontinuität für langfristige Forschung erhalten. Die Abhängigkeit von «politischen Konjunkturen» soll verringert werden. Gleichzeitig sollen auch die Ressourcen von Agroscope gesichert werden.

— *Strategische Fokussierung:* Agroscope soll sich in strategischen Aufgabengebieten fokussieren. Dies bedingt eine entsprechende Allokation von Finanzmitteln und Infrastrukturen. Agroscope soll zudem so positioniert werden, dass künftige Bedürfnisse im LWS besser abgedeckt und Effizienzgewinne im LWS wie auch im WFS erreicht werden können.

— *Visibilität:* Die Ausstrahlung von Agroscope auf nationaler und internationaler Ebene soll gestärkt werden.

Das Projekt «Positionierung Agroscope» leistete Beiträge zur Erreichung dieser Ziele.[6]

Der hiermit präsentierte Schlussbericht liefert Entscheidungsgrundlagen und Hintergrundargumentationen. Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Projektteams von econcept werden abschnittweise präsentiert. Darauf aufbauend können die Diskussionen zur Frage der optimalen Positionierung und Führung von Agroscope sowie zu ihrer institutionellen Einbindung unter der neuen Amtsleitung BLW fortgesetzt werden.

[6] Wir weisen aber darauf hin, dass insbesondere die Sicherung der Finanzmittel für Agroscope ausserhalb des Wirkungsbereichs dieses Projekts lag resp. liegt.

2 Projektdesign

2.1 Projektdesign im Überblick

Die Projektbearbeitung erforderte ein Verständnis sowohl der gegenwärtigen Situation von Agroscope wie auch ihres Umfeldes und des Bedarfs nach den Leistungen von Agroscope. Dementsprechend strukturierte econcept das Projekt in eine Situations-, eine Umfeld- und eine Bedarfsanalyse.

— *Situationsanalyse:* Im Rahmen der Situationsanalyse wurden die gegenwärtigen Stärken und Schwächen sowie die aktuellen Rahmenbedingungen von Agroscope analysiert. Eine Beurteilung des wissenschaftlichen Outputs von Agroscope mit Blick auf die strategischen Ansprüche von Agroscope war hingegen im Rahmen dieses Kurzprojekts nicht möglich.

— *Umfeldanalyse:* Die Umfeldanalyse bezog die gegenwärtige Situation sowie die Pläne relevanter weiterer Institutionen[7], welche sich mit Forschung, Ausbildung und Beratung im LWS beschäftigen, ein.

— *Bedarfsanalyse:* Die Bedarfsanalyse betrachtete gegenwärtige Leistungen von Agroscope aus Sicht der NachfragerInnen sowie deren Erwartungen an Agroscope.

Die für die drei Analysebereiche relevanten Informationen wurden im Rahmen von Dokumentenanalysen[8] sowie von Interviews mit ausgewählten ExpertInnen eingeholt. Diese Analysen stellten die Basis für eine von econcept ausgearbeitete und gemeinsam mit der Geschäftsleitung Agroscope inkl. Vizedirektoren der Forschungsanstalten konsolidierte Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von Agroscope (SWOT-Analyse[9]) dar. Darauf aufbauend wurden Vorschläge zur thematischen Fokussierung, zur Führungsstruktur sowie zur institutionellen Einbindung von Agroscope erarbeitet und bewertet.

2.2 Interviews mit den Führungspersonen von Agroscope

Als Einstieg in die Projektarbeiten wurden im März 2011 Gespräche mit den Direktoren der drei Forschungsanstalten von Agroscope, dem Direktor des BLW sowie dem Leiter des Fachbereichs Forschung und Beratung des BLW geführt. Diese Gespräche hatten explorativen Charakter und dienten unter anderem der Vorbereitung der Leitfäden für die Gespräche mit 15 externen ExpertenInnen.

---

7 Z.B. ETH Zürich, Fachhochschulen, private Forschungsinstitutionen wie das FiBL.

8 Siehe dazu die Anhänge 1-3 sowie das Literaturverzeichnis

9 SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunitites, Threats

2.3 Interviews mit externen ExpertInnen

Im März und April 2011 wurden Gespräche mit 15 externen ExpertInnen geführt. Die Gespräche dauerten in der Regel 45 Minuten; je nach Wissensstand des Gesprächspartners / der Gesprächspartnerin wurde mehr Zeit benötigt. Bei sämtlichen Gesprächen handelte es sich um leitfadengestützte, semi-strukturierte Interviews. Wie Tabelle 1 entnommen werden kann, befanden sich unter den befragten Personen sowohl Bedarfsträger für die Leistungen von Agroscope wie auch VertreterInnen anderer Forschungsinstitutionen im Agrarbereich. Des Weiteren wurden VertreterInnen anderer Bundesämter im Rahmen der Bedarfsanalyse befragt. Einige der befragten Personen sind gleichzeitig Mitglieder des Landwirtschaftlichen Forschungsrats bzw. der begleitenden ExpertInnengruppe von Agroscope Changins-Wädenswil.

Ziel der Gespräche war es, einen Eindruck von der Aussenwahrnehmung von Agroscope zu erhalten und gegenwärtige Stärken und Schwächen herauszuarbeiten. In den Gesprächen wurde nach der heutigen Rolle von Agroscope im Landwirtschaftlichen Wissenssystem, nach den Stärken und Schwächen von Agroscope in thematischer und institutioneller Hinsicht, nach der Eignung des institutionellen Rahmens sowie nach Potenzialen für die zukünftige Entwicklung der Institution gefragt.

Person		Funktion	Form
VertreterInnen anderer Forschungsinstitutionen			
1	Prof. Jean-Claude Villettaz	Leiter des Instituts Life Technologies der Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale Valais, Co-Präsident Swiss Food Research	Telefonisch
2	Prof. Urs Hilber	Direktor des Dep. Life Sciences and Facility Management, ZHAW	Persönlich
3	Prof. Urs Niggli	Direktor FiBL	Telefonisch
4	Prof. Emmanuel Frossard	Institut für Agrarwissenschaften, ETH Zürich	Telefonisch
5	Dr. Kurt Baltensperger	Leiter Wissenschaft der Stabsstelle des ETH-Rats	Persönlich
VertreterInnen der produzierenden/ verarbeitenden Industrie bzw. des Handels			
6	Herr Jacques Bourgeois	Direktor Schweizerischer Bauernverband	Persönlich
	Herr Francis Egger	Leiter des Departements Wirtschaft und Politik des Schweizerischen Bauernverbands, Mitglied des Landwirtschaftlichen Forschungsrats	
7	Dr. Markus Willimann	Mitglied der Konzernleitung der Emmi Gruppe, Mitglied im Landwirtschaftlichen Forschungsrat	Telefonisch
8	Herr Willy Gehriger	Vorsitzender der Geschäftsleitung der Fenaco, Mitglied der begleitenden Expertengruppe von ACW	Telefonisch
9	Herr Norbert Locher	Leiter Technical Development and Regulatory Affairs bei Syngenta-Agro, Mitglied der begleitenden Expertengruppe von ACW	Telefonisch
10	Dr. Sibyl Anwander	Leiterin Qualität und Nachhaltigkeit bei Coop	Telefonisch
VertreterInnen anderer Bundesämter			
11	Dr. Michael Beer	Leiter Abteilung Lebensmittelwissenschaft des BAG	Telefonisch
12	Herr Daniel Zürcher	Chef Sektion Innovation des BAFU	Telefonisch
Weitere ExpertInnen			
13	Dr. Christian Patermann	Mitglied des Landwirtschaftlichen Forschungsrats	Telefonisch
Vergleichende Analyse			
14	Dr. Christian Bock	Direktor Bundesamt für Metrologie	Telefonisch
15	Dr. Ueli Buri	Leiter Stabsstelle Direktion, Stv. Leiter Abteilung Recht und Internationales des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum	Telefonisch

Tabelle 1 Durchgeführte Gespräche mit externen ExpertInnen

2.4 Agroscope-interner Workshop

Die von econcept erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen wurden im Rahmen eines internen Workshops mit den Direktoren und Vizedirektoren von Agroscope sowie mit Vertretern des Fachbereichs Forschung und Beratung des BLW diskutiert. Der Fokus des Workshops wurde dabei einerseits auf die Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von Agroscope sowie andererseits auf die Frage der institutionellen Einbindung von Agroscope gelegt. Überdies entwarf das von econcept vorbereitete Inputpapier zum Workshop Grundsätze zur thematischen Fokussierung von Agroscope.

3 Grundlagen zu Agroscope

Bevor auf die Ergebnisse der Analysen eingegangen wird, werden nachstehend einige grundlegende Informationen zu Agroscope präsentiert. Diese Informationen sind den Führungspersonen von Agroscope selbstverständlich bekannt; ihre Präsentation erfolgt im Interesse der Verständlichkeit des Berichts auch für Aussenstehende. Die Anhänge A1 und A2 geben Auskunft über die relevanten gesetzlichen Grundlagen betreffend die Aufgaben von Agroscope sowie den FLAG-Status.

3.1 Komplexes Aufgabenprofil von Agroscope

Agroscope ist Teil der Ressortforschung des Bundes. Die Tätigkeiten von Agroscope werden durch die Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF) geregelt. Diese hält fest, dass der Bund eine landwirtschaftliche Forschung betreibt, «welche die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die technischen Grundlagen für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft, für agrarpolitische Entscheide sowie für den Vollzug gesetzlicher Aufgaben erarbeitet» (Art. 1). Dementsprechend ist die Tätigkeit von Agroscope heute durch die dreifache Aufgabenstellung in den Bereichen

— Vollzugsaufgaben und Vollzugsunterstützung
— Politikberatung
— Forschung und Entwicklung

gekennzeichnet (vgl. auch Art. 5 VLF).[10] Unter den LeistungsempfängerInnen von Agroscope befinden sich somit einerseits die Verwaltung und die Politik, andererseits aber auch der private Sektor einschliesslich ProduzentInnen, verarbeitende Unternehmen, vor- und nachgelagerte Stufen sowie KonsumentInnen (vgl. Art. 1, Abs. 3 VLF).

Bereits im Rahmen ihres öffentlich finanzierten Auftrags bearbeiten die Forschungsanstalten von Agroscope somit vielfältige Forschungsaufgaben: Erstens betreiben sie Forschung, welche direkt vollzugsrelevant ist. Zweitens werden im Auftrag des Bundes Forschungsprojekte bearbeitet, welche die Grundlagen einer zukunftsfähigen Land- und Ernährungswirtschaft in der Schweiz ansprechen.[11] Und drittens wird anwendungsorientierte Forschung betrieben, welche der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie der Schweiz dient.

Hinzu kommen kompetitiv eingeworbene Forschungsprojekte, welche sowohl durch private Mittel finanzierte Forschung für ProduzentInnen und verarbeitende Unternehmen umfassen als auch Beteiligungen an Förderprogrammen anwendungsorientierter Forschung (z.B. EU-Forschungsprogramme). Hinsichtlich der akquirierten Drittmittel unterscheiden

[10] Vgl. auch Art. 115 LwG: Forschung und Entwicklung (Ziffern a, d, e), Politikberatung (Ziffern b, c, d, e) sowie Vollzugsaufgaben (Ziffer f).

[11] Z. B. klima- und umweltrelevante Fragen.

sich die Forschungsanstalten relativ stark, wobei die durchschnittliche Drittmittelquote etwa bei 10% liegt.[12] Agroscope beteiligte sich erfolgreich an einer Reihe europäischer Forschungsprojekte, z. B. im Rahmen der Forschungsrahmenprogramme oder des COST-Programms.

Damit ist Agroscope durch ein komplexes Aufgabenprofil, breit gefächerte Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen sowie durch vielfältige Finanzierungsquellen gekennzeichnet. Die folgende Tabelle fasst dies matrixförmig zusammen:[13]

Forschung zugunsten von / Forschung finanziert durch	Bund / Öffentlichkeit	Produzenten / Verarbeiter
Bundesmittel gemäss LwG und VLF	Direkt vollzugsrelevante Forschung Forschung zu den Grundlagen einer zukunftsfähigen Land- und Ernährungswirtschaft	Anwendungsorientierte Forschung für landwirtschaftliche Produzenten und verarbeitende Betriebe
Private Mittel / kompetitiv vergebene Mittel aus nationalen und internationalen Förderprogrammen	Durch nationale und internationale Fördermittel unterstützte Forschung	Auftragsforschung

Tabelle 2 Verschiedene Typen der durch Agroscope betriebenen Forschung

Heute werden rund 30% des Nettofinanzbedarfs von Agroscope durch Vollzugsaufgaben für das BLW und andere Bundesämter sowie durch die Politikberatung zuhanden BLW in Anspruch genommen. Personalkosten machen 82% der Gesamtkosten von Agroscope aus. Die Forschungsanstalten haben eine besondere Stellung in der Ressortforschung, da keines der anderen Bundesämter über eine eigene Forschungsanstalt verfügt, um sogenannte «Intramuros-Forschung» in vergleichbarem Umfang betreiben zu können.

3.2 Die Entwicklung von Agroscope

Die Gründung der ersten eidgenössischen landwirtschaftlichen Forschungsanstalt datiert aus dem Jahr 1878. Heute besteht Agroscope aus drei Forschungsanstalten, welche ihrerseits Ergebnisse von Zusammenschlüssen sind.

— *Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP-Haras):* Im Jahre 2004 entstand Agroscope Liebefeld-Posieux aus der Zusammenlegung der Eidgenössischen Forschungsanstalten für Nutztiere in Posieux resp. für Milchwirtschaft in Liebefeld. Zusammen mit dem

[12] Der Jahresbericht 2009 wies 15% aus. Für das Jahr 2010 ergab sich tendenziell eine Plafonierung des Drittmittelanteils (wobei erstmalig das Nationalgestüt in den Funktionsaufwand eingerechnet wird).

[13] Die gesetzlichen Grundlagen aus dem LwG und der Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung sind – soweit sie die Aufgaben von Agroscope betreffen – im Anhang A1 zusammengefasst.

Schweizerischen Nationalgestüt heisst die Einheit heute ALP-Haras. Die von ALP durchgeführten Forschungen befassen sich mit einer Themenpalette vom Futtermittel über die Produktion und Verarbeitung bis zum Lebensmittel tierischer Herkunft.

— *Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART):* Im Jahre 2006 ging die Forschungsanstalt Reckenholz-Tänikon hervor aus der Forschungsanstalt für Agrartechnik und Landwirtschaft sowie der Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau. Dies nachdem bereits im Jahr 1996 die Eidgenössische Forschungsanstalt für landwirtschaftlichen Pflanzenbau Zürich-Reckenholz mit der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrikulturchemie und Umwelthygiene Liebefeld-Bern fusioniert hatte. ART forscht für eine umweltschonende und wettbewerbsfähige Landwirtschaft. Ein besonderes Anliegen gilt einem vielfältigen, ländlichen Raum sowie nachhaltigen Produktionssystemen im Pflanzenbau und in der Tierhaltung.

— *Agroscope Changins-Wädenswil (ACW):* Die Forschungsanstalt Changins-Wädenswil entstand im Jahre 2006 aus der Fusion der Forschungsanstalt Wädenswil mit der Station de recherches agronomiques de Changins. Sie forscht für den Acker- und Futterbau, für den Obst-, Reb-, Gemüse- und Zierpflanzenbau sowie für Beeren, Arznei- und Gewürzpflanzen.

In den vergangenen Jahren durchlief Agroscope somit umfassende Veränderungen hin zu vereinheitlichten Organisations- und Führungsstrukturen.[14] Inklusive dem Nationalgestüt verfügt Agroscope heute über 7 Hauptstandorte sowie 14 Nebenstandorte.

3.3 Agroscope im zweiten Kreis der Bundesverwaltung

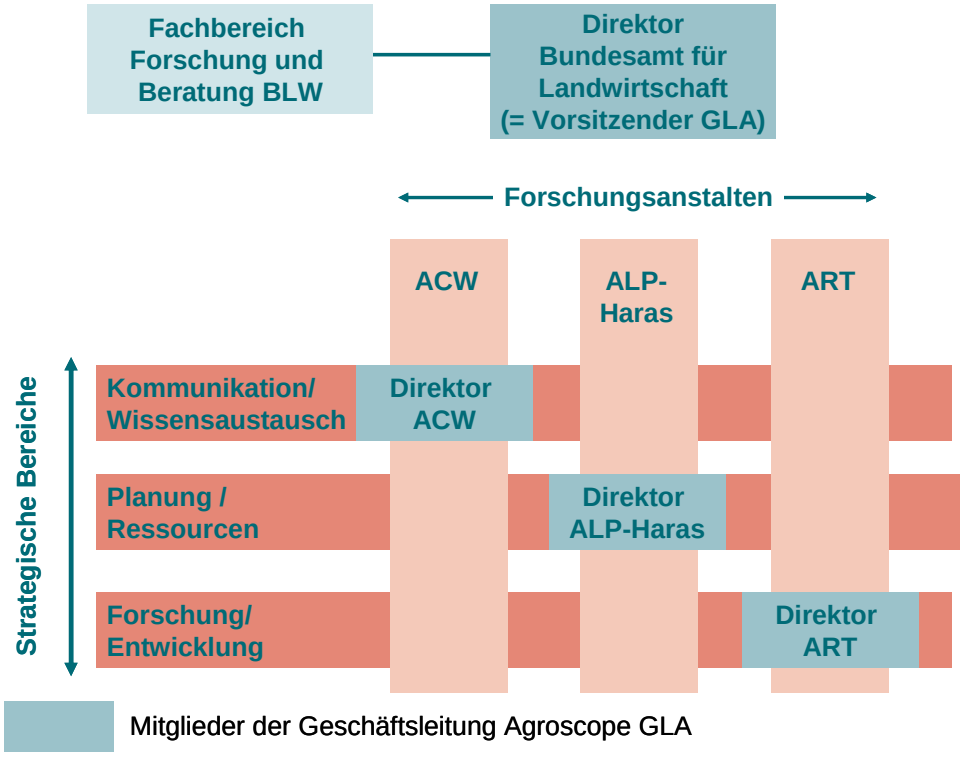
Die Forschungsanstalten von Agroscope operieren seit 2000 als sogenannte «FLAG-Verwaltungseinheiten», was eine outputorientierte Führung durch Leistungsauftrag und mit Globalbudget bedeutet. Damit liegt Agroscope heute im sogenannten 2. Kreis der Bundesverwaltung. Dies bedeutet, dass der Bundesrat in einem mehrjährigen Leistungsauftrag die strategische Ausrichtung, die Vorgaben für Wirkungen und Leistungen sowie den finanziellen Rahmen festlegt.[15] Der aktuelle Leistungsauftrag betrifft die Periode 2008-2011. Die von den FLAG-Einheiten benötigten Kredite werden in Form von Globalbudgets vom Parlament im Rahmen des jährlichen Voranschlags bewilligt. Bei seiner Einführung lag diesem Modell das Ziel zugrunde, eine Entflechtung von strategischer und operativer Führung zu erreichen und eine verstärkte Leistungs- und Wirkungssteuerung zu erzeugen.

[14] Dieser starke Wandel ist ein Aspekt, welcher in die Bewertung zukünftiger Massnahmen einfliessen muss, einerseits weil langfristig ein stabiler Rahmen für die Forschung wichtig ist, andererseits weil organisatorische Brüche gut begründet sein sollten.

[15] Vgl. auch http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-3-1modell.php sowie http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-1-entstehung.php

3.4 Die Führung von Agroscope

Der Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) und die drei Direktoren der Forschungsanstalten bilden zusammen die Geschäftsleitung von Agroscope, welche durch den Fachbereich Forschung und Beratung des BLW unterstützt wird. Jeweils ein Agroscope-Direktor ist verantwortlich für einen der drei strategischen Bereiche «Planung und Ressourcen», «Forschung und Entwicklung» sowie «Kommunikation und Wissensaustausch» (vgl. Figur 1).



Darstellung: econcept

Figur 1 Geschäftsleitung Agroscope

4 SWOT-Analyse Agroscope

Die Erkenntnisse der SWOT-Analyse beruhen auf den Ergebnissen der von econcept durchgeführten Dokumentenanalysen sowie der internen und externen Expertengespräche. Der von econcept vorgelegte Entwurf der SWOT-Analyse wurde mit der Geschäftleitung Agroscope und den Vizedirektoren der Forschungsanstalten im Rahmen des Workshops vom 1. Juni 2011 konsolidiert.

4.1 Stärken von Agroscope

Als zentrale Stärken und teilweise auch als Alleinstellungsmerkmale von Agroscope wurden folgende Aspekte erkannt:

— *Kombination Forschung, Vollzug, Politikberatung:* Die Kombination von Forschung, Vollzug und Politikberatung wird als wichtige Stärke von Agroscope wahrgenommen. Sie garantiert eine grosse Nähe der Forschung zu praxisrelevanten Themen bei gleichzeitigem Blick auf die Machbarkeit und Durchsetzbarkeit von Vorschlägen. Die Forschung kann damit problem- und lösungsorientiert ausgerichtet werden. Im Vollzug können Daten gesammelt werden, welche der Forschung zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt kann der Vollzug[16] forschungsbasiert und qualitativ hochstehend sichergestellt werden. Im Leistungsauftrag von Agroscope für die Jahre 2008-2011 wird dazu festgehalten:

> ***Aus dem Leistungsauftrag Agroscope 2008-2011***
> *«Zum Tätigkeitsbereich von Agroscope gehört auch die Mitwirkung an Vollzugs- und Kontrollaufgaben. Diese binden einen wesentlichen Teil der Ressourcen von Agroscope. Zu den wichtigsten und zeitlich aufwändigsten gehören die Prüfung von Pflanzenschutzmitteln, die Bewilligung und Kontrolle von Futtermitteln, das milchwirtschaftliche Referenzlabor, der Bodenschutz, die Anerkennung von Saatgut und die Ermittlung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft. Dadurch stehen weniger Mittel für die Forschung selber zur Verfügung. Entsprechend wichtig ist, dass sich aus Forschung und Vollzugsmassnahmen unter einem Dach Synergien gewinnen lassen. So liefert der Vollzug oft Informationen, Anstösse und Ideen für neue Forschungsprojekte; Probleme, die aus dem Vollzug ersichtlich werden, können sogleich weiter bearbeitet werden; das spezifische, auf die Schweiz bezogene Wissen der Mitarbeitenden und teure Infrastrukturen werden gemeinsam genutzt; Vollzugsaufgaben zeigen auch Tendenzen und Entwicklungen auf und sind ein wichtiges Instrument der Früherkennung. In diesem Sinn ist der Vollzug eine Bereicherung für die Forschung von Agroscope.» (S. 5)*

[16] Vgl. hierzu auch Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung, Art. 6-8, jeweils Absatz c.

— *Qualitativ hochstehende, praxisnahe Forschung:* Insgesamt weisen die Gespräche wie auch die Peer Reviews der Forschungsanstalten aus, dass die von Agroscope betriebene Forschung leistungsfähig und qualitativ hochstehend ist.[17] Voraussetzung dazu ist das gut ausgebildete Personal von Agroscope und die Kontinuität seiner Arbeit. Agroscope ist heute in der Lage, problemorientierte Systemforschung[18,19] zu betreiben, welche in einer Reihe von Gebieten (z.B. auch zur Erforschung von Nährstoffdynamiken) relevant ist. Die Forschung von Agroscope antwortet zudem auf Bedürfnisse der landwirtschaftlichen ProduzentInnen, der verarbeitenden Industrie sowie der KonsumentInnen. Sie deckt damit die landwirtschaftliche Wertschöpfungskette in angemessener Weise ab.

— *Umfassende Infrastrukturen:* Des Weiteren verfügt Agroscope über umfassende Infrastrukturen und grosse Landflächen, und dies in einem Umfang wie kein anderer Forschungsakteur in der Schweizer Agrarforschung. Intern wie auch extern besteht Einigkeit darüber, dass diese Ausstattung als Alleinstellungsmerkmal von Agroscope betrachtet werden kann.

— *Kontinuität der Forschung:* Die Kontinuität der Forschung, welche Agroscope gewährleisten kann, beruht nicht zuletzt auch auf einer relativ grossen Personalstabilität. Gleiches können weder die Fachhochschulen noch die ETH Zürich gewährleisten, da diese im Interesse wissenschaftlicher Qualifikation jüngerer ForscherInnen kürzere Personalzyklen aufweisen bzw. im Falle der Fachhochschulen auf Drittmittel angewiesen sind. Auch wird die eher exzellenzgetriebene Motivation der Forschung an der ETH Zürich eine derartige Kontinuität der Forschung in praxisrelevanten Bereichen nicht sicherstellen können. Eine der Herausforderungen an die Ressortforschung liegt damit in der Kombination von kurzfristig abrufbarer wissenschaftlicher Kompetenz und der Fähigkeit, «langfristig angelegte Fragestellungen kontinuierlich bearbeiten zu können».[20] Von externer Seite wurde dementsprechend betont, dass die Kontinuität der Forschung ein wichtiger Anspruch an Agroscope ist.

— *Vielfältige Netzwerke:* Der dreifache Auftrag mit Forschung, Vollzug und Politikberatung führt überdies dazu, dass Agroscope über vielfältige Plattformen mit unterschiedlichsten Stakeholdern verknüpft ist. Diese Netzwerke stellen eine wichtige Stärke von Agroscope dar.

— *Operativ leistungsfähiges Management*: Die durch die drei Direktoren der Forschungsanstalten getragene Führung wird als markante Verbesserung gegenüber früher beurteilt. Sie ermöglicht, von den Inputs dreier Führungspersönlichkeiten zu

[17] P. Steffen misst die Vergleichbarkeit der Leistungsqualität von Agroscope mit anderen Forschungsinstitutionen der Schweiz auch an der Anzahl der Doktorierenden, der Akquisition von internationalen Forschungsprojekten und der erfolgreichen Zusammenarbeit mit anderen Forschungsinstitutionen; vgl. Steffen 2011.

[18] Vgl. auch Leistungsauftrag für Agroscope 2008-2011, S. 3: «Agroscope forscht mit einem systemorientierten Forschungsansatz; dabei tritt die ganzheitliche oder Systembetrachtung in den Vordergrund. Das Ziel ist es, Prozesse und Produkte durch Produkt-, Verfahrens- und Sozialinnovationen zu verbessern.»

[19] Vgl. auch Jahresbericht Agroscope 2010, S. 37.

[20] Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Zehn Leitlinien einer modernen Ressortforschung, Berlin, S. 3.

profitieren, welche sich gegenseitig ergänzen und zur Stärkung des Verbunds auch horizontale Aufgaben wahrnehmen.

4.2 Schwächen von Agroscope

Als Schwächen von Agroscope wurden insbesondere folgende Aspekte erkannt:

— *Mangelnde strategische Führung:* In den vergangenen Jahren machte Agroscope bzgl. Führungsstrukturen erhebliche Fortschritte. Dies führte zu Verbesserungen im Bereich des operativen Managements der drei Forschungsanstalten der Agroscope. Allerdings besteht intern wie auch extern eine relativ grosse Einigkeit, dass weitere Optimierungspotenziale bestehen. Diese betreffen die strategische Führung von Agroscope. Damit verbunden erscheint auch die Fähigkeit, zukünftig wichtige Themen frühzeitig zu erkennen und darauf flexibel einzutreten als verbesserungswürdig. In der Aussenwahrnehmung widerspiegeln sich diese Defizite im Eindruck, Agroscope sei zu reaktiv, handle zu defensiv, verkaufe die eigenen Leistungen unter ihrem Wert und die Agrarforschung nicht in ausreichendem Masse als Forschung der Zukunft.

— *Mangelhafte Visibilität und Anerkennung auf Hochschulebene:* Die Visibilität von Agroscope insgesamt ist geringer als jene der einzelnen Forschungsanstalten. Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass heute keine Person für Agroscope insgesamt spricht und handelt. Zudem ist das gemeinsame Branding der Forschungsanstalten noch jung. Als Beispiel mangelhafter Visibilität kann überdies erwähnt werden, dass Mitarbeitende von Agroscope heute umfassende Beiträge in der Lehre leisten, ohne dass diese Lehrleistung von der wissenschaftlichen Gemeinschaft entsprechend wahrgenommen und honoriert wird. So wurden gemäss Jahresbericht in 2009 fast 1'500 Lektionen an Universitäten und Fachhochschulen sowie an der ETH Zürich erteilt. Nach eigener Wahrnehmung ist die Rolle von Agroscope in der akademischen Ausbildung jedoch unklar und die Leistungen werden zu wenig honoriert.

— *Eindruck einer eingeschränkten wissenschaftlichen Unabhängigkeit:* Die Einbettung von Agroscope in das BLW hat insofern negative Effekte, als der Forschung von Agroscope teilweise zu wenig wissenschaftliche Unabhängigkeit attestiert wird.[21]

— *Breite der Forschung angesichts knapper Mittel:* Die Breite der von Agroscope bearbeiteten Forschungsthemen wird intern sowie von aussen nicht per se als zu gross wahrgenommen. Die Mittelreduktionen der letzten Jahre stellen aber die Fähigkeit der Forschungsanstalten, diese Themenbreite auch in Zukunft qualitativ hochstehend zu bearbeiten, in Frage. Agroscope ist zudem mit der Tatsache konfrontiert, dass die Stakeholder ihrer Forschung nur in sehr begrenztem Masse in der Lage und / oder willens sind, die Forschung mitzufinanzieren.[22]

---

[21] Angesprochen wurde ein sogenanntes «Beamten-Image» der Ressortforschung.

[22] Eine grundlegende Rahmenbedingung der Agrarforschung ist zudem die Tatsache, dass den Nutzniessern der Forschung keine oder keine grossen Budgets für Forschungsaktivitäten zur Verfügung stehen. Teilweise ist das Interesse an For-

— *Vielzahl der Standorte:* Die umfassenden Landwirtschaftsflächen und Infrastrukturen wurden als Stärke und Alleinstellungsmerkmal von Agroscope erkannt. Diese Stärke kann jedoch nur ausgespielt werden, wenn die zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Flächen und Infrastrukturen benötigten finanziellen und personellen Ressourcen vorhanden sind. Angesichts der Tatsache, dass mehrere Sparrunden die Mittel von Agroscope reduziert haben, besteht somit sowohl geographisch wie auch thematisch ein Druck zu einer stärkeren Fokussierung.[23]

4.3 Chancen für Agroscope

Als Chancen für Agroscope wurden folgende Entwicklungsmöglichkeiten erkannt:

— *Zunehmende Bedeutung der Agrar- und Ernährungswirtschaft*: Das Bundesratspapier «Land- und Ernährungswirtschaft 2025» skizziert eine Erweiterung der Agrarpolitik hin zu einer integralen Politik für Landwirtschaft und Ernährung. Die ganze Ernährungskette, die Umwelt, der ländliche Raum sowie die Bildung, Beratung und Forschung sollen in diesem Rahmen integriert berücksichtigt werden. Zudem weisen wichtige Einflussfaktoren für die Zukunft, darunter Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum, Klimawandel und Ressourcenknappheit auf eine zunehmende Bedeutung agrarwissenschaftlicher Forschungsthemen hin. Mit anderen Worten: Es ergibt sich eine potenziell wachsende Bedeutung der Agrar- und Ernährungsforschung, welche sich zunehmend an thematischen Schnittstellen zu anderen Forschungsbereichen vernetzen muss und kann. Dies stellt eine Chance für Agroscope dar, ihre Forschung als zukunftsträchtig zu präsentieren und neue Fragestellungen mit neuen Perspektiven aufzugreifen. Im Grundsatz ist Agroscope gut positioniert, sich in diesem erweiterten Politik- und Forschungsbereich sowohl über interdisziplinär und holistisch ausgerichtete Forschungen als auch über einen umsetzungs- und ingenieurorientierten Ansatz zu profilieren.

— *Ausbau der Potenziale im Bereich der Systemforschung und Früherkennung*: Eine Verstärkung der Forschungsansätze hin zur Systemforschung sowie vermehrte Aktivitäten im Tätigkeitsbereich Foresight[24] werden als Chancen, insbesondere im Hinblick auf die Früherkennung von Herausforderungen und Optionen für die Land- und Ernährungswirtschaft und die damit verbundene Forschung, betrachtet. Nach externer Einschätzung ist die Fähigkeit, neue Entwicklungen zu antizipieren, ein wichtiger Anspruch an Agroscope.[25] Zudem sei es wichtig, die Zukunftsfähigkeit der Forschung

---

schung auch beschränkt. Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass wichtige Impulse für die Forschung von den landwirtschaftlichen ProduzentInnen kommen. Dies begrenzt die Möglichkeiten zur Einwerbung von Drittmitteln.

[23] Allerdings erwies sich in der Vergangenheit das Aufgeben von Standorten aufgrund regionaler Widerstände als schwierig.

[24] D.h. ein Vorwegnehmen der Zukunft, um das benötigte Handeln früh genug einleiten zu können (vgl. auch Forschungskonzept Agroscope 2008-2011, S. 26), bzw. ein systematischer Blick in die Zukunft, um Folgerungen für das Tun und Lassen in der Gegenwart abzuleiten (Geschäftsbericht Agroscope 2007, S. 14).

[25] Auch die deutsche Arbeitsgemeinschaft Ressortforschung weist in ihrem Positionspapier zur Ressortforschung auf die Bedeutung der Vorlaufforschung und der Antennenfunktion der Ressortforschung hin (vgl. Arbeitsgemeinschaft Ressortforschung 2006, S. 5. Zu den Aufgaben der Ressortforschung äussert sich zudem das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung in seinem Konzept einer modernen Ressortforschung.

von Agroscope zu wahren. Dementsprechend hält auch der Leistungsauftrag für Agroscope für die Jahre 2008-2011 fest, dass die Früherkennung[26] zur Grundstrategie von Agroscope gehört und dass Agroscope als übergeordnetes Ziel Wissen für zukünftige Herausforderungen bereitstellen soll.[27]

— *Neuorientierung ETH:* Die für die ETH definierte Neuorientierung hin zu Fragen des «World Food Systems» und die damit einhergehende departementale Umstrukturierung sowie die Betonung der Grundlagenforschung können die Komplementarität von ETH Zürich und Agroscope verstärken. Für Agroscope kann dies bedeuten, dass sich ihre Forschungsanstalten klar als die Schweizer Forschungsinstitutionen, welche auf die Bedürfnisse der Schweizer Landwirtschaft hin forschen, positionieren können.

4.4 Risiken für Agroscope

Als Risiken der künftigen Entwicklung von Agroscope wurden folgende Aspekte erkannt:

— *Finanzierung und Management Infrastrukturen*: Eine der Herausforderungen, denen sich Agroscope stellen muss, betrifft den Unterhalt der umfangreichen Flächen und Infrastrukturen. Die derzeit eingestellten Kredite reichen nicht aus, um die baulichen Infrastrukturen von Agroscope langfristig zu bewirtschaften, und der Investitionsanteil des Agroscope-Budgets genügt nicht, um das Anlagevermögen zu erhalten.[28] Dies deutet darauf hin, dass die Infrastrukturen von Agroscope in ihrer Qualität gefährdet sind.[29] Das Gleiche gilt für den damit verbundenen Personalaufwand.

— *Gefährdung Alleinstellungsmerkmale:* Angesichts der Tatsache, dass die umfangreichen Infrastrukturen als Alleinstellungsmerkmal von Agroscope erkannt wurden, stellen weitere Sparrunden für Agroscope ein Risiko dar, das eines der Alleinstellungsmerkmale von Agroscope in Frage stellt. Damit zeigt sich, dass wichtige Alleinstellungsmerkmale in der heutigen Situation keinesfalls garantiert sind, sondern verteidigt werden müssen. Dies gilt unter Umständen auch für die Einheit von Vollzug, Politikberatung und Forschungsaufgaben, welche Agroscope heute wahrnimmt. Es ist durchaus nicht zwingend der Fall, dass sämtliche Vollzugsaufgaben Agroscope übertragen werden. Verschiedene Gesprächspartner haben darauf hingewiesen, dass sie durchaus Gründe sehen würden, Vollzugsaufgaben an Dritte zu vergeben.

— *Risiko Profilverlust:* Sollte es nicht gelingen, das thematische Forschungsportfolio ausreichend zu fokussieren,[30] so droht, angesichts der beschränkten Finanzmittel,

[26] Im Sinne eines rechtzeitigen Erkennens von Herausforderungen.

[27] Inwiefern die Schweizer Landwirtschaft von verstärkten Früherkennungsaktivitäten von Agroscope profitiert hätte, bleibt allerdings offen.

[28] Personalkosten machen heute mehr als 80% der Ausgaben von Agroscope aus.

[29] Vgl. auch M. Gysi (2010): Finanzielle Situation Agroscope, Präsentation anlässlich des Workshops Handlungsoptionen im Zusammenhang mit KOP 11/13 vom 15.10.2010.

[30] Bei gleichzeitiger Berücksichtigung der zunehmenden Anforderungen der Systemforschung, der Kontinuität der Forschung und den Ansprüchen im Bereich Früherkennung/ Foresight.

der Verlust wissenschaftlicher Tiefe und internationaler Anschlussfähigkeit und damit eine Schwächung des wissenschaftlichen Profils von Agroscope.

— *Stärkere Konkurrenz durch die Fachhochschulen*: Während sich die ETH Zürich thematisch und strukturell eher von Agroscope zu entfernen scheint, ist zu erwarten, dass die Fachhochschulen sich künftig stärker als Akteure in der anwendungsorientierten Agrar- und Ernährungsforschung positionieren werden. Damit verschärft sich die Konkurrenzsituation von Agroscope und Fachhochschulen.

4.5 Zusammenfassung der SWOT-Analyse und Schlussfolgerungen

Tabelle 3 fasst die in den vorangegangenen Kapiteln zusammengetragenen Aspekte der SWOT-Analyse zusammen.

Stärken von Agroscope	Schwächen von Agroscope
Kombination von Forschung, Vollzug und Politikberatung Leistungsfähige, qualitativ hochstehende Forschung: – Systemforschung – auch experimental – Angemessene Abdeckung Wertschöpfungskette – Problem-/lösungsorientierte Forschung, Praxisnähe Gut ausgebildetes Personal, das die Kontinuität der Forschung sicherstellt Umfassende Infrastrukturen Vielfältige Netzwerke und Stakeholderplattformen Leistungsfähiges operatives Management	Defizite bzgl. strategischer Führung von Agroscope als Gesamtinstitution als Folge der spezifischen Führungsstruktur und damit: – Mangelnde Flexibilität, auf potenziell innovative Themen einzutreten – Reaktive und defensive Haltung der Führung – Geringe Visibilität im Ganzen – Schwache Vertretung der Interessen und Leistungen von Agroscope als Gesamtinstitution nach aussen Eingeschränkte Autonomie der Forschung, verbunden mit einem «Beamten-Image» der Forschung Breite der Forschung und Aufgaben bei knappen Mitteln, wobei die Vielfalt der Stakeholder zuwenig zur Finanzierung beiträgt Unklare Position in akademischer Aus- u. Weiterbildung
Chancen für Agroscope	**Risiken für Agroscope**
Optimale Nutzung der Synergien von Vollzugsaufgaben, Politikberatung und Forschung und Entwicklung. Zunehmende Bedeutung der Thematik samt Öffnung der Landwirtschaft hin zu Agrar- und Ernährungswirtschaft und damit auch zunehmende Bedeutung von Forschung an Schnittstellen Lösungsorientierte Forschung (Handlungswissen) mit einem spezifischen Engineering-Ansatz Potenzial zur Systemforschung Potenzial für Foresight-Aktivitäten mit systemischem Ansatz Neuorientierung ETH mit Fokus auf Grundlagenforschung zur globalen Ernährungssicherheit	Weiter rückläufige Ressourcen: – Keine nachhaltige Sicherung der Finanzierung und des Managements der umfangreichen Infrastrukturen und des Personals – Negative Auswirkung auf das Profil von Agroscope → Abwärtsspirale – Verlust wissenschaftlicher Tiefe und damit internationaler Anschlussfähigkeit Örtliche Zersplitterung der Forschungsanstalten und Infrastrukturen bei gleichzeitig rückläufigen Mitteln Verlust der Alleinstellungsmerkmale von Agroscope: – Umfassende Infrastrukturen – Kombination von Vollzug, Forschung, Politikberatung Starke Positionierung der FH in anwendungsorientierter Forschung

Tabelle 3 Konsolidierte SWOT-Analyse

Zusätzlich wurde anlässlich des Workshops vom 1. Juni 2011 die Frage diskutiert, inwiefern der FLAG-Status eine Schwäche von Agroscope darstelle. Diese Einschätzung war in einigen ExpertInnengesprächen geäussert worden. Einigkeit bestand dazu jedoch nicht. Insbesondere ist unklar, inwiefern die Freiheiten, welche der FLAG-Status bietet, heute bereits von Agroscope ausgeschöpft werden.[31] Heute bestehen zudem Überlegungen, den 1. Kreis der Bundesverwaltung künftig ebenfalls in das FLAG-System zu überführen, so dass die Institutionen des ersten Kreises (inkl. BLW) künftig hinsichtlich ihres Führungssystems den bereits heute im 2. Kreis geführten Institutionen gleichgestellt wären.[32] Ob diese Veränderung eine Chance oder ein Risiko für Agroscope mit sich bringen würde, ist unklar.

Schlussfolgerungen des Projektteams

Die SWOT-Analyse Agroscope weist auf ein komplexes Spannungsfeld zwischen dem Anspruch der Erhaltung heutiger Alleinstellungsmerkmale von Agroscope (Kontinuität, Infrastrukturen) und den erkannten Chancen (Systemforschung, Foresight, Früherkennung) einerseits sowie den verringerten Ressourcen bzw. dem befürchteten weiteren Spardruck andererseits hin.

Die daraus resultierende Forderung nach einer Fokussierung stellt sich als komplexe Aufgabe und in vielen Bereichen als Gratwanderung dar, weil die Kontinuität der Forschung gewahrt bleiben soll, die Funktionen von Agroscope in den Bereichen Foresight und Früherkennung gesichert und die Forschung gleichzeitig ein starkes Profil erhalten soll, während gleichzeitig geringere finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Des Weiteren weist die SWOT-Analyse auf Optimierungspotenziale im Bereich der strategischen Führung von Agroscope hin, wohingegen das operative Management im Verlaufe der letzten Jahre gestärkt werden konnte.

[31] Die Evaluation FLAG aus dem Jahr 2001 analysierte die Umsetzung der gestiegenen Spielräume im FLAG-System (Globalbudget anstelle Aufteilung Kredite nach Rubriken, Möglichkeit, Mittel wahlweise zwischen Personal und Investitionen einzusetzen, Lockerung des Jährlichkeitsprinzips, Aufhebung Stellenplafonierung, mehr Flexibilität bei der Einreihung von Mitarbeitenden etc.) durch verschiedene Institutionen und kam zu der Erkenntnis, dass in einigen Institutionen die Spielräume tatsächlich deutlich grösser waren, während die Spielräume aus verschiedenen Gründen in anderen Ämtern deutlich weniger gut genutzt wurden bzw. man sich in deren Nutzung behindert fühlte (vgl. Balthasar et al. (2001): Evaluation FLAG, Luzern, Kap. 5).

[32] Siehe hierzu auch die Referate anlässlich der Informations- und Erfahrungstagung von 2010 in Bern: http://www.flag.admin.ch/d/aktuell/0-2publikationen.php

5 Grundlagen zur thematischen Fokussierung von Agroscope

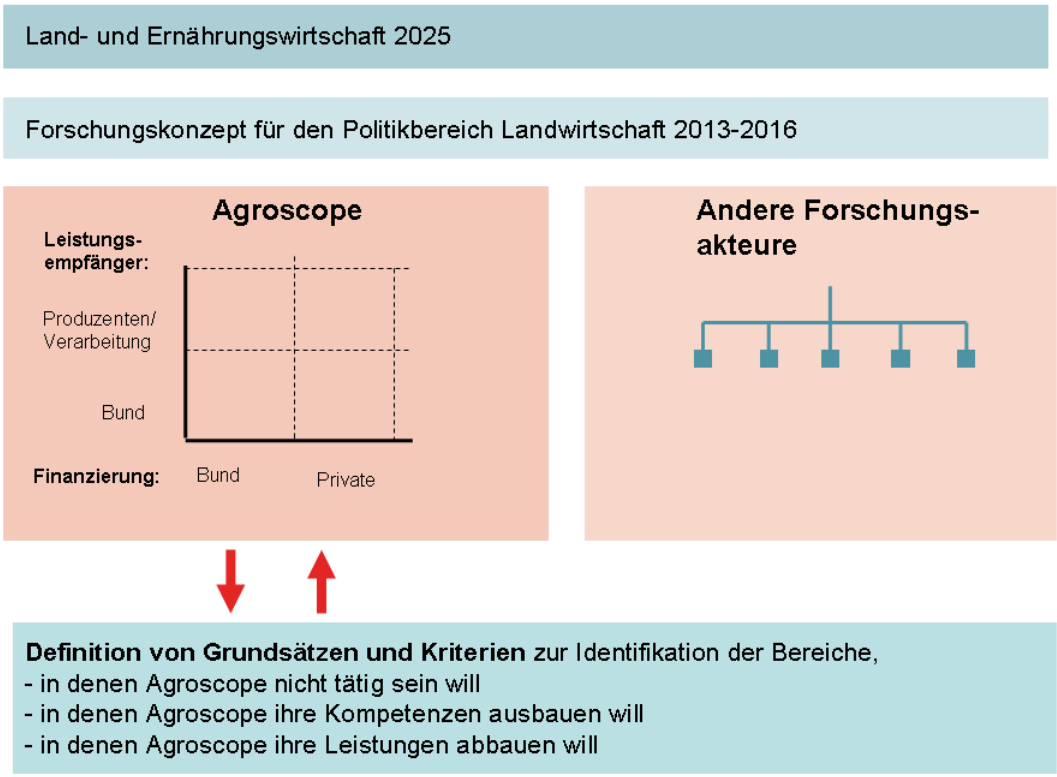
5.1 Konzeptioneller Zugang

Bereits in der Ausschreibung zu diesem Projekt wurde das Ziel einer Fokussierung von Agroscope in strategischen Aufgabengebieten genannt. Auch in den ExpertInnengesprächen äusserten verschiedene GesprächspartnerInnen die Einschätzung, dass die Sparmassnahmen der Vergangenheit eine stärkere thematische Fokussierung der Forschung von Agroscope wünschenswert erscheinen liessen, da die gegebenen Ressourcen es nicht ermöglichten, sämtliche Gebiete mit einer kritischen Masse von Forschenden auf hohem Niveau zu bearbeiten. Eine deutlichere Profilierung sei notwendig. Die ExpertInnengespräche machten gleichzeitig deutlich, dass das Formulieren von Kriterien zur Identifikation von Aufbau- und Abbaugebieten der Forschung eine komplexe Aufgabe ist. Auch zur Erzielung eines internen Konsenses dazu sind umfangreiche Diskussionen notwendig. Dementsprechend wurde die Frage der Kriterien zur strategischen Fokussierung im Rahmen des Workshops vom 1. Juni 2011 noch nicht diskutiert. Bei den nachstehend formulierten Grundlagen handelt es sich um Folgerungen und Vorschläge von econcept.

Für eine strategische Fokussierung sind Grundsätze und Kriterien zu formulieren, welche ein thematisches Portfolio für Agroscope begründen können. Um plausibel zu sein, müssen diese Grundsätze mit übergeordneten strategischen Aussagen zur Agrarpolitik und zur Agrarforschung der Schweiz vereinbar sein. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere das Diskussionspapier «Land- und Ernährungswirtschaft 2025» sowie das «Forschungskonzept für den Politikbereich Landwirtschaft 2013-2016».[33] Die nachstehenden Kapitel 5.2 und 5.3 legen die dabei relevanten Überlegungen dar. Die Analyse dieser übergeordneten Strategiepapiere zeigt allerdings, dass sie zur thematischen Positionierung von Agroscope nicht hinreichend konkrete Grundlagen liefern. Kapitel 5.4 unterbreitet deshalb weitere Grundsätze und Kriterien, die zur Definition des thematischen Profils von Agroscope beigezogen werden können.

Figur 2 präsentiert den konzeptionellen Zugang zur thematischen Profilierung von Agroscope.

[33] Weitere eher sektorielle Dokumente wie die «Klimastrategie Landwirtschaft» sind ebenfalls zu berücksichtigen.



Darstellung: econcept

Figur 2 Konzeptioneller Zugang zur Definition des thematischen Profils von Agroscope

5.2 Bezug zum BR-Dokument «Land- und Ernährungswirtschaft 2025»

Als Erstes stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der thematischen Fokussierung von Agroscope zu den im Bundesratsdokument «Land- und Ernährungswirtschaft 2025» formulierten Strategieschwerpunkten. Das Dokument definiert vier Schwerpunkte für die Agrarpolitik der Schweiz und ordnet diesen Schwerpunkten jeweils verschiedene strategische Elemente zu. Identifiziert werden folgende Schwerpunkte:

1. Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten
2. Ressourcen effizient nutzen und nachhaltigen Konsum fördern
3. Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken
4. Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft fördern

Als Institution der Ressortforschung unterstützt Agroscope die für die Agrarpolitik der Schweiz definierten Strategieschwerpunkte. Dabei müssen nicht sämtliche Schwerpunkte von Agroscope selbst bearbeitet werden. Insofern der Bund wichtigster Auftraggeber von Agroscope ist, wäre es allerdings nicht konsistent, wenn Agroscope thematische Bereiche bearbeitet, welche ausserhalb gegenwärtig definierter Vollzugsaufgaben liegen, und auch nicht als Schwerpunkte des Ressorts Landwirtschaft definiert sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Papier «Land- und Ernährungswirtschaft 2025» ursprünglich als

Diskussionsgrundlage für die strategische Ausrichtung der zukünftigen Agrarpolitik der Schweiz formuliert wurde. Damit ist zur Ableitung von Forschungsaufgaben ein Brückenschlag notwendig, der nicht zuletzt im Rahmen des Forschungskonzepts für den Politikbereich Landwirtschaft erarbeitet werden muss. Agroscope hat überdies den expliziten Auftrag, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft zu stärken.

5.3 Forschungskonzept für den Politikbereich Landwirtschaft 2013-2016

Als eines der Ressortforschungskonzepte zuhanden der BFI-Botschaft 2013-2016 erarbeitet das BLW zurzeit das Forschungskonzept für den Politikbereich Landwirtschaft der Schweiz für die Jahre 2013-2016. Indem es Schweizer Forschungsschwerpunkte definiert, geht das Forschungskonzept über die Forschungsarbeiten von Agroscope hinaus. Eine thematische Fokussierung der Arbeiten von Agroscope muss jedoch mit Blick auf das Forschungskonzept für den Politikbereich Landwirtschaft diskutiert werden.

5.4 Weitere Grundsätze zur thematischen Fokussierung von Agroscope

Im Folgenden werden Grundsätze formuliert, welche eine thematische Fokussierung von Agroscope unterstützen können. Diese Grundsätze sind unterschiedlicher Natur. Einige schliessen ein Engagement von Agroscope aus, andere stellen mögliche Begründungen für ein Engagement von Agroscope dar.

1. Es können Synergien zwischen Forschung und Vollzug genutzt werden.

Agroscope erfüllt verschiedene Vollzugsaufgaben. Die Verbindung von Vollzug und Forschung wurde als wichtiges Alleinstellungsmerkmal von Agroscope identifiziert. Synergien zwischen Forschung und Vollzugsaufgaben sollten daher auch zukünftig optimal genutzt werden. Nimmt Agroscope in einem Gebiet bereits forschungsbasierte Vollzugsaufgaben wahr, so ist zu prüfen, inwieweit Synergien (personeller oder infrastruktureller Art) genutzt werden können, um Forschung in diesem Gebiet relativ kostengünstig auszubauen.

2. Agroscope verfügt in relevanten Themen über spezifische Kompetenzen.

Die strategische Relevanz verschiedener Themengebiete in der Schweizer Agrarforschung wird nicht zuletzt im Forschungskonzept für den Politikbereich Landwirtschaft abgewogen. Bei einer Fokussierung muss die strategische Relevanz mit den bei Agroscope verfügbaren Kompetenzen gespiegelt werden. Gebiete, die als strategische

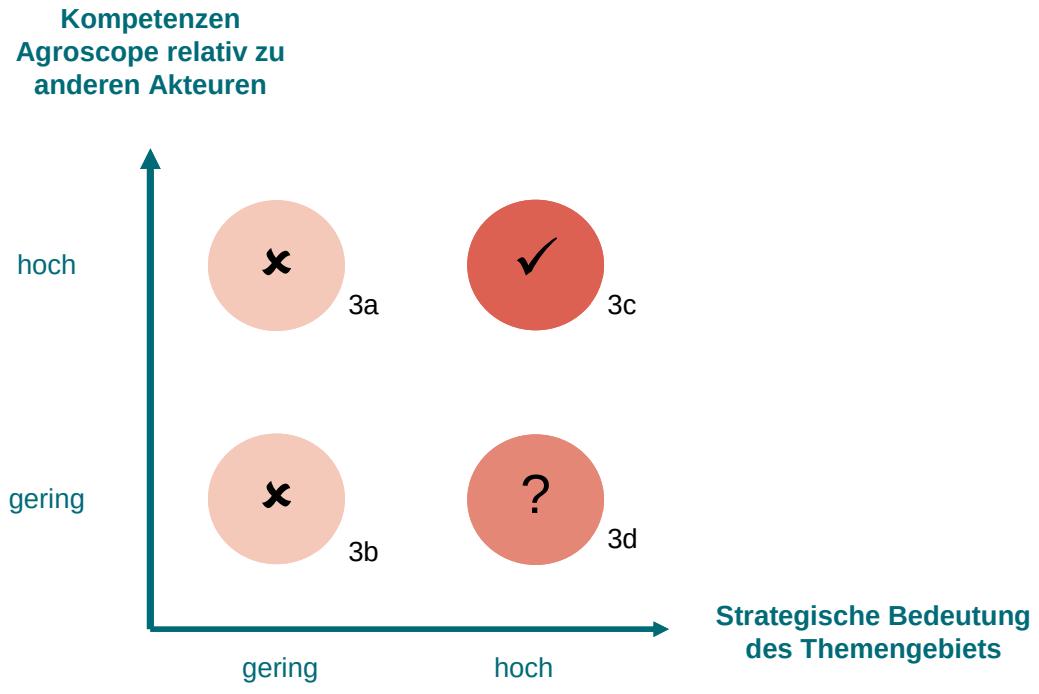
Schwerpunkte von Agroscope erkannt wurden, müssen durch entsprechende Kompetenzen[34] von Agroscope gespiegelt werden. Dabei sind verschiedene Situationen denkbar:

— *Kompetenzen vorhanden:* Sind die Kompetenzen in einem strategisch wichtigen Themengebiet vorhanden, so handelt es sich um ein Forschungsgebiet, welches weiter verfolgt oder ausgebaut werden sollte (Figur 3: 3c).

— *Kompetenzen nicht vorhanden:* Sind die Kompetenzen in personeller oder infrastruktureller Hinsicht oder was die Qualität der Forschung angeht in einem strategisch wichtigen Themengebiet heute noch nicht vorhanden (3d), so ist über einen Ausbau in diesem Gebiet nachzudenken, sofern es nicht von anderen Akteuren abschliessend bearbeitet wird.

— *Strategische Relevanz nicht gegeben:* Ebenso ist denkbar, dass es Themen gibt, in denen Agroscope gute Kompetenzen besitzt, die aber nicht als strategisch bedeutsam erkannt wurden (3a). Diese Gebiete können als potenzielle Abbaugebiete betrachtet werden.

Nachstehende Grafik illustriert diese Überlegungen zum Verhältnis spezifischer Kompetenzen von Agroscope zur strategischen Relevanz des Themenbereichs.



Darstellung: econcept

Figur 3 Kompetenzen Agroscope und strategische Bedeutung eines Themas

[34] Wobei die Messung von Kompetenzen in unterschiedlicher Weise erfolgen kann und die Frage, wann eine kritische Masse an Forschungskompetenz vorhanden ist, ebenfalls diskutiert werden kann. Dabei handelt es sich um eine Problemstellung, welche im Rahmen der Erarbeitung des Forschungskonzepts für den Politikbereich Landwirtschaft ebenfalls diskutiert wird.

3. Die Forschung sichert die Früherkennung relevanter Themen.

Zudem muss sichergestellt sein, dass die Bedürfnisse des Bundes sowie anderer KundInnen von Agroscope nach Früherkennung relevanter Themen zur Agrarforschung und Agrarwirtschaft durch entsprechende Forschung erfüllt werden können.

4. Die Forschung weist einen systemischen Charakter auf.

Als Stärke von Agroscope erweist sich überdies, dass bestimmte integrierte Teile der Lebensmittelwertschöpfungskette abgedeckt werden, wodurch Vor- und Rückkopplungseffekte beobachtet und untersucht werden können. Diese systemischen Stärken der Forschung von Agroscope sollten gewahrt bleiben.

5. Das Gebiet wird nicht abschliessend von anderen Akteuren erforscht.

Dieser Grundsatz kann auch umgekehrt und dann als Ausschlusskriterium formuliert werden. Das heisst, Themen, welche abschliessend von anderen Forschungsakteuren bearbeitet werden, sollten von Agroscope nicht auch noch behandelt werden. Dies heisst allerdings nicht, dass es nicht wünschenswert sein kann, dass sich zwei Institutionen mit derselben Thematik beschäftigen. In diesen Fällen muss jedoch der wissenschaftliche Zugang ein anderer oder Perspektivenvielfalt explizit gewünscht sein.

6. Die Finanzierung der Forschung erfolgt nicht durch Private.

Im Sinne der Subsidiarität sollte sich die durch öffentliche Mittel finanzierte Forschung auf jene Bereiche konzentrieren, für die eine Finanzierung aus privaten Mitteln nicht erreicht werden kann. In anderen Gebieten kann Agroscope auch forschen, sofern diese Forschung durch private Mittel finanziert wird.

7. Forschung für Private schafft Mehrwerte auch für die öffentliche Hand.

Für die privat finanzierte Forschung ist überdies massgeblich, dass

— sie mit den übrigen (Haupt-) Aufgaben von Agroscope Synergien aufweist,
— ein ausreichendes Akquisitionspotenzial aus Sicht Agroscope besteht und
— keine Konflikte zu sonstigen Aufgaben von Agroscope entstehen.

Es wird Aufgabe der Agroscope- und BWL-internen Diskussionen sein, die thematische Fokussierung von Agroscope anhand dieser Entscheidungsgrundlagen zu konkretisieren.

Empfehlung des Projektteams

Wir empfehlen, die Diskussionen zu den mit diesem Bericht vorgeschlagenen Grundsätzen und Kriterien einer thematischen Fokussierung von Agroscope fortzusetzen, wobei die Kostensicht einbezogen werden muss. Es kann aber nicht allein darum gehen, darzulegen, welche Leistungen bei gegebenem Kostenrahmen angeboten werden können. Vielmehr muss transparent gemacht werden, welche Themengebiete für die Agrar- und Ernährungswirtschaft der Schweiz von strategischer Bedeutung sind und gleichzeitig nicht von einer anderen Forschungsinstitution übernommen werden können. Darauf aufbauend sollten die als notwendig erachteten Ressourcen aufgezeigt werden, wobei potenzielle Synergien genutzt werden sollten.

6 Führungsstruktur für Agroscope

6.1 Bestimmen der Fragestellungen

Die SWOT-Analyse weist auf Handlungsbedarf betreffend die strategische Führung von Agroscope hin. Die Handlungsspielräume und Rahmenbedingungen, mit welchen das Management von Agroscope konfrontiert ist, hängen zudem stark vom allgemeinen institutionellen Rahmen von Agroscope ab. Nachstehende Figur präsentiert die spezifischen Ziele, welche mit der Optimierung der Führungsstruktur und des institutionellen Rahmens von Agroscope angestrebt werden:

Darstellung: econcept

Figur 4 Ziele einer Optimierung des institutionellen Rahmens und der Führungsstrukturen

Diese Ziele können durch optimale Führungsstrukturen unterstützt werden, sie bedürfen allerdings weiterer Voraussetzungen zu ihrer Erreichung. Dazu gehören z. B. effektive Informationswege, eine leistungsfähige Kommunikation sowie Managementsysteme, die den Führungspersonen aussagekräftige Daten zeitnah zur Verfügung stellen.

Bezüglich der Leitung und Führung von Agroscope stellen sich folgende Fragen:

— *Leitung von Agroscope:* Benötigt Agroscope einen eigenen Direktor? Wie kann sichergestellt werden, dass die Leitung von Agroscope ausreichend Führungsautonomie und Entscheidungsspielräume erhält?

— *Führungsmodell:* Welche Rolle sollen die Forschungsanstalten gegenüber einer Führung über wissenschaftliche Ressorts oder anderen Führungsprinzipien einnehmen?[35]

Dieses Kapitel diskutiert die Möglichkeiten zur Stärkung der Organisations- und Führungsstrukturen von Agroscope. Die Frage der optimalen institutionellen Einbindung wird anschliessend in Kapitel 7 diskutiert. Die Schlussfolgerungen in Kapitel 8 zeigen, dass die Fragen des optimalen institutionellen Rahmens für Agroscope einerseits und der Steuerung und Führung von Agroscope letztlich gesamthaft betrachtet werden müssen.

6.2 Leitung Agroscope

Heute verfügt Agroscope als Gesamtinstitution über keinen/keine DirektorIn, der/die sich ausschliesslich der Führung von Agroscope widmet. Die Direktoren der drei Forschungsanstalten sowie der Direktor des BLW bilden die Geschäftsleitung; der Direktor des BLW präsidiert sie. Die Einführung dieser gemeinsamen Geschäftsleitung für die drei Forschungsanstalten stärkte in den vergangenen Jahren die Führung von Agroscope insbesondere auf operativer Ebene. In den internen und externen Gespräche wurde angeregt, die Einführung eines eigenen Direktors für Agroscope zu prüfen, um rasche und flexible Entscheidungen und ein einheitliches Bild von Agroscope zu fördern. Sollte Agroscope in den 3. Kreis überführt werden, so würde die zu formulierende Organisationsordnung mit grosser Wahrscheinlichkeit die Position eines solchen Direktors der Gesamtinstitution vorsehen. Sollte Agroscope dem BLW unterstellt bleiben, so müsste gewährleistet werden, dass der/die DirektorIn von Agroscope ausreichend Entscheidungsspielräume erhält. Im Rahmen des Workshops vom 1. Juni 2011 wurden vier alternative Modelle für eine solche Direktionsstelle diskutiert. Dabei zeigte die Diskussion, dass die Leitungsfrage nicht völlig unabhängig von der Frage nach dem institutionellen Rahmen gestellt werden kann. Insbesondere ist vorab zu diskutieren, ob es sich bei Agroscope zukünftig um eine dem BLW unterstellte oder eine dem BLW zugeordnete Institution handeln soll. Hierzu zunächst einige Ausführungen, welche auf das geltende Recht gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sowie Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) zurückgreifen.

Exkurs

Im 4-Kreise-Modell der Bundesverwaltung ist die zentrale Bundesverwaltung dem 1. und 2. Kreis zuzuordnen und die dezentrale Bundesverwaltung dem 3. und dem 4. Kreis. Zur zentralen Bundesverwaltung gehören gemäss Art. 7 RVOV die Bundesämter einschliesslich der FLAG-Verwaltungseinheiten. Diese Verwaltungseinheiten sind einem Departement unterstellt und gegenüber diesem Departement weisungsgebunden. Gemäss RVOV Art. 7b werden die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung der Bundeskanzlei oder einem der Departemente zugeordnet. Unter die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung fallen unter anderem organisatorisch verselbständigte

[35] Wobei die Forschungsanstalten sowohl geographisch- wie auch thematisch-orientierte Einheiten sind.

Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 7a, Abs. 1 lit b) sowie rechtlich verselbständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten, sofern sie nicht vorwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Art. 7a, Abs. 1 lit c). Durch Gesetz organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit sind in der Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsgebunden, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 7a, Abs. 2).

Es ist zu bemerken, dass nur wenige Einheiten unter Art. 7a, Abs. 1, lit. b der RVOV fallen[36] und dass es sich dabei um Institutionen mit einem begrenzten Aufgabengebiet und einem gewissen Sonderstatus handelt.[37] Bei jenen Institutionen der dezentralen Bundesverwaltung, mit denen sich Agroscope am ehesten vergleichen würde, handelt es sich um rechtlich verselbständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gemäss Art. 7a, Abs. 1 lit. c RVOV (z. B. Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung).[38]

Beispiele

Der ETH-Bereich[39] ist dem EDI zugeordnet. Es handelt sich jedoch nicht um eine Unterstellung, weil der ETH-Bereich organisatorisch ausserhalb der Bundesverwaltung steht.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist administrativ dem EFD beigeordnet, ihm aber nicht unterstellt (Art. 1, Abs. 3, BG über die eidgenössische Finanzkontrolle). Die EFK ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Die RVOV führt sie als organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung ohne Rechtspersönlichkeit.

Die vier im Rahmen des Agroscope-internen Workshops vom 1. Juni 2011 diskutierten Varianten für die Leitung von Agroscope sind die folgenden:

— ***Modell I: Einführung eines Direktors für Agroscope bei formeller Unterstellung unter das BLW.*** In diesem Modell würde das BLW mit Agroscope jeweils einen mehrjährigen Leistungsauftrag[40] samt Globalbudget[41] abschliessen und so die gewünschte

[36] Organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit.

[37] Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (BK), ETH-Bereich (EDI), Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (EJPD), Kommission zur Verhütung von Folter (EJPD), Eidgenössische Finanzkontrolle (EFD) sowie das Büro für Flugunfalluntersuchungen und die Unfalluntersuchungsstelle Bahnen und Schiffe (UVEK).

[38] Demgegenüber ist z.B. das IVI dem Bundesamt für Veterinärwesen unterstellt (Art. 8, Abs. 3 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement). Das METAS als weiteres Beispiel gehört heute noch als Bundesamt zur zentralen Bundesverwaltung.

[39] Der ETH-Bereich umfasst die beiden Hochschulen ETH Zürich und EPF Lausanne sowie die vier Forschungsanstalten EAWAG, PSI, EMPA und WSL. Die einzelnen Institutionen verfügen über eigene Rechtspersönlichkeiten.

[40] «Der Leistungsauftrag ist ein Instrument des Bundesrats zur Führung und Steuerung von Verwaltungseinheiten. Darin legt er die strategische Ausrichtung, die Vorgaben für Wirkungen und Leistungen sowie den finanziellen Rahmen der Verwaltungseinheit fest. Der Leistungsauftrag wird nach Konsultation der zuständigen Kommissionen von NR und SR vom Bundesrat in der Regel für eine Legislaturperiode erteilt.» (http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1-2auftrag.php)

«Die Leistungsvereinbarung ist ein Instrument der Departemente zur Führung- und Steuerung der Verwaltungseinheiten. Wird nur ein Teil einer Verwaltungseinheit mit FLAG geführt, kann das Departement den Abschluss der Leistungsvereinbarung der übergeordneten Verwaltungseinheit delegieren. Mit der Leistungsvereinbarung wird der Leistungsauftrag jährlich bis auf Produktebene konkretisiert. Die Leistungsvereinbarung beinhaltet die Grundlagen, die Strategieplanung, die finanziellen Mittel, die Produktgruppen und Produkte, die Regelungen zur Berichterstattung und die Vorgaben des Departements.» (http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1-3vereinbarung.php)

[41] Vierjähriges Globalbudget vorbehältlich der Zustimmung der Eidg. Räte zum jährlichen Voranschlag.

Leistungserbringung von Agroscope definieren sowie die strategische Koordination mit der Politik des Amtes sicherstellen. Es stellt sich dabei die Frage, ob es aus Kostenüberlegungen möglich und aus Sicht des Aufgabenumfangs sinnvoll ist, einen Direktor der Gesamtinstitution Agroscope zusätzlich zu den drei die Forschungsanstalten leitenden (Vize-) Direktoren einzusetzen. In diesem Fall müssten dem Direktor der Gesamtinstitution Agroscope und seinem Stab jene Querschnittaufgaben zugewiesen werden, die heute durch die Direktoren der drei Forschungsanstalten mit ihren jeweiligen Stäben erfüllt werden. Modell I käme vielen der oben genannten Ziele entgegen.[42] Gleichzeitig wäre eine politische Verantwortung und Unterstützung durch das BLW gewährleistet.

— ***Modell II: Zuordnung von Agroscope zum BLW mit Leistungsauftrag samt entsprechendem Globalbudget.*** Die oben gemachten Ausführungen zur geltenden Gesetzgebung zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation weisen darauf hin, dass es sich bei Modell II um ein Modell handelt, welches eher im Rahmen einer Ausgliederung von Agroscope in den 3. Kreis zum Tragen käme.

— ***Modell III: Direkte Unterstellung von Agroscope unter das EVD*** und somit Gleichstellung des Direktors BLW und des Direktors von Agroscope. In diesem Modell würde das BLW keine Verantwortung mehr gegenüber Agroscope tragen; im Gegenteil könnte es gegenüber dem EVD in bestimmten Fragen zu Konkurrenz oder Uneinigkeit zwischen Agroscope und dem BLW kommen. Die Koordinationsfunktion müsste auf Stufe Departement gelöst werden.

— ***Modell IV: Rotierender Vorsitz unter den drei Direktoren der Forschungsanstalten von Agroscope.*** Dieses Modell kann als Weiterentwicklung der in den letzten Jahren aufgebauten Geschäftsleitung Agroscope betrachtet werden. Das Modell bringt allerdings das Problem mit sich, dass ein rotierender Vorsitz keine Kontinuität in der Führung von Agroscope bietet und unklare Verhältnisse für die Kontakte der Stakeholder mit Agroscope schafft. Dies scheint nicht geeignet, um die Visibilität von Agroscope zu stärken. Im Gegenteil: Die Visibilität könnte gegenüber der heutigen Situation, mit dem Vorsitz der GL Agroscope durch den Direktor BLW geschwächt werden. Die Vorteile des Modells scheinen insbesondere fraglich, solange die funktionale Aufgabenteilung zwischen den drei Direktoren so bleibt wie sie heute ist.

Ein Pluspunkt all dieser institutionellen Alternativen wäre die Tatsache, dass eine Person die Führungsverantwortung im Vollamt ausüben würde[43] und Agroscope als Ganze nach aussen vertreten könnte. Die Personalunion des Direktors BLW und des Vorsitzenden der GL Agroscope, die heute als problematisch eingeschätzt wird, wäre aufgehoben.

[42] Wobei eine völlige Unabhängigkeit bei bleibender Unterstellung unter das BLW nicht gewährleistet wäre, aber auch zu prüfen wäre, ob diese für eine Institution der Ressortforschung wünschenswert ist.

[43] Anstelle des Nebenamtes des BLW-Direktors. Ausnahme ist Modell IV, wo derjenige Direktor, der die Geschäftsleitung präsidiert, gleichzeitig weiterhin «seine» Forschungsanstalt leitet.

Empfehlung des Projektteams
Wir empfehlen, die Schaffung einer einheitlichen Leitungsposition für Agroscope, welche nicht auf einer Personalunion zwischen der Leitung des BLW und der von Agroscope beruht, zu prüfen und auf der Basis der in diesem Bericht vorgestellten Modelle zu konkretisieren. Dazu bietet sich unseres Erachtens insbesondere das in Kapitel 6.2 skizzierte Modell I an. Sollte sich dieses Modell aus Kostengründen oder aus einer Abwägung des Aufgabenprofils der Stelle nicht als machbar erweisen, so sollte Modell IV als Kompromiss abgewogen werden.

6.3 Organisations- und Führungsmodelle für Agroscope

Neben der Frage nach einem Direktor für Agroscope stellt sich die Frage nach dem Organisations- und Führungsmodell von Agroscope. Heute erfolgt die Führung über die drei Forschungsanstalten, welche gleichzeitig eine gewisse geographische wie auch eine thematische Gliederung bieten. Zudem ist jeder Direktor im Sinne einer Querschnittsfunktion für ein Management-Thema zuständig. Dieses Modell wird in ähnlicher Weise[44] von anderen Institutionen wie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften und der Berner Fachhochschule praktiziert. Im Gegensatz dazu verfügt etwa das französische Institut national de la recherche agronomique (INRA) über eine stärker thematisch geprägte Organisationsstruktur mit drei «Directeurs scientifiques» sowie drei Leiterinnen für internationale Kooperationen, «expertise scientifique collective, à la prospective et aux études» sowie für nachhaltige Entwicklung.[45]

Bei der Identifikation der für Agroscope optimalen Führung geht es somit um die Fragen, inwiefern thematisch ausgerichtete Standorte oder aber eine rein thematische, standortübergreifende Ausrichtung das Führungsmodell determinieren sollen und wie die Verantwortlichkeiten für die Managementthemen dabei zu berücksichtigen sind. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte zu diskutieren:

— *Stellung der Direktoren der Forschungsanstalten in der Gesamtführung von Agroscope:* Die Einführung eines Direktors Agroscope bei Beibehaltung der aktuellen Stellung der Forschungsanstalten und ihrer Direktoren würde dazu führen, dass der Direktor im Unterschied zu den Direktoren der Forschungsanstalten über keine «Hausmacht» verfügen würde. Eine Stärkung des Direktors Agroscope könnte erreicht werden, wenn ihm (und seinem/seiner Stellvertreter/in) alle Managementthemen, die heute auf die drei Direktoren der Forschungsanstalten aufgeteilt sind, zugeordnet würden.

— *Thematische Führung mit Standortbezug:* Die Führung von Agroscope über die Forschungsanstalten hat den Vorteil, dass sie die grundsätzlich positive Entwicklung von Agroscope weiterführt und eine weitere geographische Konsolidierung begünstigt. Auch entspricht eine Organisationsstruktur, welche persönliche Interaktionen eines

[44] Einsitz der Direktoren in die übergeordnete Geschäftsleitung und mit Querschnittsfunktionen.

[45] Diese Führungsstruktur wird angewendet auf 14 wissenschaftliche Departemente sowie 19 regionale Zentren. Das INRA besitzt fast 150 Forschungsstationen in Frankreich und in Übersee.

Forschungsteams erlaubt, den Erkenntnissen zu Rahmenbedingungen, welche innovative Forschung begünstigen. Fehlt eine starke Gesamtführung für Agroscope, so birgt dieses Modell die Gefahr, dass sich die Direktoren bei fehlendem Konsens in ihre Forschungsanstalten zurückziehen und diese ihren Vorstellungen gemäss führen, ohne dass auf Agroscope insgesamt bezogene Strategien umgesetzt werden.

— *Themenbezogene Führung:* Eine Führung über thematisch orientierte Forschungsverantwortliche[46], welche für Personal zuständig wären, das über verschiedene Standorte verstreut ist, hätte mit einer geographischen Fragmentierung zu kämpfen.[47] Dem Direktor von Agroscope würden damit vermutlich weniger mächtige Spartenleiter gegenüberstehen als die Direktoren der Forschungsanstalten.

Empfehlung des Projektteams

Angesichts der Tatsache, dass im Führungsalltag der Bezug der Mitarbeitenden zum Standort über dem Bezug zur thematischen Verortung steht,[48] empfehlen wir die Beibehaltung der über die Forschungsanstalten laufenden Führungslogik. Eine verstärkte thematische Fokussierung von Agroscope gemäss unseren Empfehlungen sollte jedoch einher gehen mit einer noch stärkeren themenbezogenen Aufgabenteilung unter den drei Forschungsanstalten. Somit könnten die Vorteile einer themenbezogenen Führung mit den Vorteilen einer standortbezogenen Führung kombiniert werden.

[46] Z.B. über einen Forschungszuständigen für Tierforschung.

[47] Möglicherweise würde dadurch die Zersplitterung der Forschung über verschiedene Standorte zementiert.

[48] Dies zeigen interinstitutionelle Vergleiche mit dem Eidgenössischen Institut für Berufsbildung, aber auch mit den Institutionen des ETH-Bereichs.

7 Institutionelle Einbettung von Agroscope

7.1 Grundlagen zu Organisationsformen im 3. Kreis

Die Organisationsstrukturen der dem 3. Kreis der Bundesverwaltung zugeordneten Institutionen waren bisher relativ heterogen:

Zitat aus dem Jahresbericht 2004 der GPK und der GP-Delegation
«Zurzeit sind die Unterschiede zwischen den Einheiten des 3. Kreises genauso gross, wenn nicht sogar grösser als ihre Gemeinsamkeiten. Sie unterscheiden sich unter anderem darin, ob ein Leistungsauftrag und eine Leistungsvereinbarung bestehen oder nicht, aber auch in ihren Beziehungen zur Zentralverwaltung und zum Parlament, in der Zusammensetzung und Grösse der Aufsichtsorgane, im Personalstatus, in den internen Strukturen und in ihrer Autonomie in den Bereichen Immobilien und Informatik oder auch im Verfahren für die Festlegung der Gebühren und in der Finanzverwaltung. Daher sind die Praktiken der Bundesverwaltung in Sachen Steuerung und Aufsicht dieser Einheiten ebenfalls nur schwer vergleichbar. Die GPK-S musste feststellen, dass im Moment keine allgemeine Praxis und kein gemeinsamer konzeptueller Rahmen im Bereich des Organisationsrechts besteht.»[49]

Dem 2006 publizierten «Corporate-Governance-Bericht» waren daher Diskussionen vorangegangen, die Vielfalt der Organisationsformen im 3. Kreis auf wenige Grundmodelle zu beschränken.[50] Der 3. Kreis umfasst autonome Betriebe und Anstalten des Bundes. Als «Zwischenlösung zwischen der Zentralverwaltung und dem 4. Kreis» gibt der 3. Kreis der Tätigkeit der betroffenen Einheiten eine gewisse Unabhängigkeit von den politischen Behörden, wobei ihre Tätigkeit nicht unter das Privatrecht fällt.[51] Bei aller Heterogenität der Organisationsformen können für Institutionen im 3. Kreis folgende drei gemeinsamen Charakteristika beschrieben werden:

— *Rechtliche Selbständigkeit:* Viele Organisationen des 3. Kreises zeichnen sich dadurch aus, dass sie rechtlich selbständig und nicht (mehr) Teil der zentralen Bundesverwaltung sind. Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine häufig im 3. Kreis anzutreffende Organisationsform.

— *Bedeutende Beteiligung des Bundes*: Organisationen des 3. Kreises sind im Eigentum des Bundes oder aber der Bund hält eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung an der Organisation.

— *Bundesaufgaben:* Organisationen des 3. Kreises werden vom Bund mit der Erfüllung von (ausgelagerten) Bundesaufgaben betraut. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen

[49] Jahresbericht 2004 der GPK und der GP-Delegation der eidgenössischen Räte vom 21. Januar 2005.

[50] Vgl. Projektleitung FLAG (2001): Für den 3. Kreis stehen zwei neue Grundmodelle zur Debatte, in: FLAG Praxis 8 / 2001.

[51] Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates «Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage» vom 25. August 2004, S. 320.

Anstalt ist in der Regel in einem Spezialgesetz formuliert. Der Bundesrat ist ihr Leistungsbezüger.

Die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit hat eigene Organe, eine Aufsicht durch eigene Gremien, finanzielle Autonomie und eine Abgeltung durch den Bund. Jede Anstalt wird durch ihr eigenes Organisationsrecht geregelt. Der Bund kann indirekt Einfluss auf eine verselbständigte Einheit nehmen, indem er Grösse und Zusammensetzung der Aufsichtsorgane vorgibt, die Mitglieder wählt resp. abberuft, die Kompetenzverteilung zwischen den Organen und gegenüber dem Bund festlegt und einen Leistungsauftrag formuliert. Der Corporate-Governance-Bericht legt Kriterien für eine Auslagerung von Institutionen in den 3. Kreis fest. Er nennt folgende Kriterien:[52]

— *Marktfähigkeit der Leistungen:* Eine grössere Marktfähigkeit der Leistungen spricht für Auslagerung.

— *Bedarf an Visibilität:* Ein grösserer Bedarf diesbezüglich spricht für eine Auslagerung.

— *Politischer Steuerungsbedarf:* Ein geringerer politischer Steuerungsbedarf spricht für eine Auslagerung.

— *Hoheitliche Aufgaben:* Je geringer der Grad der Hoheitlichkeit der Aufgaben, desto eher bietet sich eine Auslagerung an.

— *Koordinationsbedarf innerhalb der Bundesver*waltung: Je geringer der Koordinationsbedarf, desto mehr spricht für eine Auslagerung.

Viele Institutionen zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass sie nicht einen, sondern mehrere Aufgabentypen wahrnehmen, die durch jeweils unterschiedliche institutionelle Bedürfnisse charakterisiert sind. Insofern stellt die Frage nach dem optimalen institutionellen Rahmen immer eine Abwägung verschiedener Eigenschaften und Ansprüche dar. Für Agroscope kommt die Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht zu folgenden Abwägungen:

Aus der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht

«Die Landwirtschaftlichen Forschungsanstalten Agroscope erfüllen im Bereich der Futtermittelkontrolle Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Zudem erbringen sie Dienstleistungen mit Monopolcharakter, indem sie wissenschaftliche Erkenntnisse und technische Grundlagen für Landwirtschaft und nachgelagerte Bereiche erarbeiten. Daneben erfüllt Agroscope aber auch wichtige Vollzugsaufgaben, die innerhalb der Zentralverwaltung verbleiben sollten. Die Organisationsform als FLAG-Verwaltungseinheit hat sich bewährt. Mit der Zusammenlegung von jeweils zwei Forschungsanstalten auf den 1. Januar 2007 und der Zusammenführung von Agroscope Liebefeld-Posieux ALP mit dem Nationalgestüt auf den 1. Januar 2008 konnten bereits signifikante Verbesserungen erzielt werden. Weitere Optimierungen sind im Gange. Eine organisatorische Auslagerung von Agroscope drängt sich daher nicht auf.» (S. 7)

[52] Vgl. P. Siegenthaler (2010): CG-Politik des Bundes – Anlass, Konzeption und Umsetzung, http://www.sgvw.ch/d/dossiers/Documents/Dossier28_PCG_Siegenthaler.pdf

7.2 Konkretisierung der institutionellen Alternativen

Als alternative institutionelle Modelle bieten sich aufgrund oben angestellter Analysen entweder ein modifizierter Status quo oder aber eine Auslagerung in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt im 3. Kreis an.[53] Diese beiden institutionellen Modelle sollen im Folgenden zunächst beschrieben werden, bevor sie in Kapitel 7.3 hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bewertet werden.

— *Modifizierter Status quo:* In einem modifizierten Status quo würde ein Direktor für Agroscope eingesetzt, der den drei Leitern der Forschungsanstalten vorgesetzt ist. Der Direktor von Agroscope ist formell dem Direktor des BLW unterstellt, aber inhaltlich nicht weisungsgebunden. Die Arbeiten von Agroscope werden vor dem Hintergrund einer Leistungsvereinbarung erbracht. Des Weiteren würde ein strategischer Entwurf für eine thematische Fokussierung von Agroscope erarbeitet, der Auf- und Abbaugebiete klar aufzeigt, einen gut durchdachten Weg in die Zukunft vorgibt und Agroscope als starken Akteur in der Forschungslandschaft positioniert.

— *Auslagerung in den 3. Kreis:* Bei einer Auslagerung in den 3. Kreis würde die Organisationsform einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in Frage kommen. Aus juristischer Sicht scheinen die Spielräume für die Gestaltung der Organisationsstatuten für eine solche Anstalt relativ breit. Das Direktorium der Anstalt wäre durch ein einem Institutsrat ähnlichen Aufsichtsgremium zu ergänzen. Einer Delegation von Aufsichtspflichten vom Bundesrat an das BLW würde hier vermutlich nichts im Wege stehen. Die strategische Führung über die Forschungsanstalten könnte beibehalten werden.

7.3 Vor- und Nachteile der institutionellen Alternativen

Die Anbindung an das BLW bietet für Agroscope den Vorteil, dass Rolle, Aufgaben und Prioritäten der Forschungsanstalten relativ klar festgelegt sind und wohl auch von aussen weniger hinterfragt werden als dies für eine Institution im 3. Kreis der Fall wäre. Die Nähe zum BLW bietet einen guten Rahmen für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben, welche erfahrungsgemäss bei einer Auslagerung an selbständige Einheiten erschwert wird. Gegenwärtig profitiert Agroscope überdies von der administrativen Unterstützung durch das BLW. Zudem besteht eine klare politische Unterstützung durch das Amt.

Nachteilig an dieser institutionellen Konstellation ist die Tatsache, dass Agroscope dem Vorwurf der mangelnden Unabhängigkeit ausgesetzt ist und dass die unternehmerischen Spielräume vermutlich kleiner sind als dies im 3. Kreis der Fall wäre. Das Problem der Unabhängigkeit würde durch eine Entflechtung zwischen dem Amt des Direktors BLW und der Leitung Agroscope leicht entschärft, aber wohl nicht aus der Welt geräumt.

[53] Weitere institutionelle Alternativen, inkl. einer Annäherung an die ETH-Zürich, wurden geprüft und mit der Geschäftsleitung Agroscope diskutiert, jedoch schlussendlich verworfen.

Institutionen im 3. Kreis der Bundesverwaltung geniessen typischerweise eine grössere Autonomie, mehr Unabhängigkeit von der Bundesverwaltung und grössere unternehmerische Spielräume. Eine Positionierung im 3. Kreis könnte zudem die Zusammenarbeit von Agroscope mit anderen Bundesämtern erleichtern, da administrativ-politische Grenzen und die zwischen den Ämtern abgesteckten Kompetenzgrenzen an Relevanz verlören.

Gleichzeitig wäre Agroscope im 3. Kreis einem stärkeren Innovationsdruck und auch einem grösseren Legitimierungsdruck ausgesetzt. Ersterer kann sich positiv auf die Leistungen von Agroscope auswirken und eine Chance darstellen, sofern ein Management und Strukturen existieren, über welche man mit diesem Druck umgehen und ihn in verbesserte Leistungen umsetzen kann. Eine Überführung in den 3. Kreis würde zudem neuen Druck für Agroscope schaffen, sich zu profilieren und ihre Rolle zu legitimieren. Die Diskussion, ob Vollzugsaufgaben allein durch Agroscope oder auch durch andere Akteure durchgeführt werden sollen, würde vermutlich aufkommen und die Begründung, weshalb diese Aufgaben durch Agroscope erfüllt werden sollten, wäre schwieriger. Agroscope würde im 3. Kreis über keine so klare politische Lobby mehr wie heute verfügen. Bestimmte administrative Bereiche, die heute durch Abteilungen des BLW übernommen werden, müssten durch Agroscope selbst aufgebaut werden. Erfahrungsgemäss tun sich Institutionen im 3. Kreis, welche über umfangreiche Infrastrukturen verfügen, zudem in deren Bewirtschaftung schwer, weil z.B. Abgrenzungsprobleme mit dem BBL zu behandeln sind. Ein Blick auf andere Institutionen, welche in den 3. Kreis gewechselt sind, zeigt zudem, dass der Druck zu einer Verringerung der Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln gross ist. Dementsprechend geht der Übergang in den dritten Kreis oftmals mit einer Mittelreduktion (zumindest betreffend die öffentlichen Mittel) einher. Ob sich im 3. Kreis für Agroscope Wachstumsmöglichkeiten, z. B. durch eine stärkere Einwerbung von Drittmitteln, ergeben würden, wäre weiter zu klären.

Tabelle 4 fasst die Vor- und Nachteile der institutionellen Alternativen zusammen.

	Agroscope beim BLW	Agroscope im 3. Kreis
Vorteile	– Rollen, Aufgaben, Prioritäten klar – Klare politische Unterstützung – Klarer Rahmen für die Vollzugsaufgaben – Administrative Vorteile	– Grössere Unabhängigkeit für die Forschung – Mehr Autonomie – Ev. mehr Spielräume für Kooperationen mit anderen Bundesämtern – Grösserer Innovationsdruck
Nachteile	– Begrenzte unternehmerische Spielräume – Vorwurf der mangelnden Unabhängigkeit der Forschung	– Neue Positionierung notwendig – Grösserer Innovationsdruck – Risiko des Verlusts von Vollzugsaufgaben – Geringere Lobby – Vertretung in Kommissionen – Administrative Lasten, neue administrative Bereiche aufbauen – Vermutlich weniger Ressourcen – Abgrenzungsprobleme Infrastrukturen mit BBL[54]

Tabelle 4 Vor- und Nachteile der beiden institutionellen Alternativen

[54] Da die Liegenschaften und Infrastrukturen im Besitz des Bundes bleiben, der Unterhalt aber zulasten der Institution geht. Analoge Probleme stellen sich im ETH-Bereich.

Auf der Basis der durchgeführten Analysen und oben dargelegter Grundlagen sind folgende Fragen zu entscheiden:

— Inwiefern braucht Agroscope erweiterte Handlungs- und Entscheidungsspielräume, um ihre Aufgaben effektiv und effizient erfüllen zu können?

— Welche Bedingungen des FLAG-Status schränken Agroscope heute in ihren Handlungs- und Entscheidungsspielräumen ein?

— In welchen Bereichen wurden Handlungsspielräume von FLAG durch das Management von Agroscope bisher nicht ausreichend genutzt?

— Welche Kosten hätte eine Auslagerung von Agroscope in den 3. Kreis angesichts der Tatsache, dass dazu zusätzliche Managementstrukturen aufgebaut werden müssten?

— Welches wären die internen Auswirkungen einer derart markanten institutionellen Veränderung vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Agroscope in jüngerer Vergangenheit bereits erhebliche institutionell-organisatorische Veränderungen durchlief, welche die Forschungsanstalten grundsätzlich und trotz teilweise widriger Rahmenbedingungen auf einen guten Weg geführt haben?

Empfehlung des Projektteams

Unserer Einschätzung nach weist vieles darauf hin, dass die Nachteile und Kosten einer Auslagerung in den 3. Kreis für Agroscope heute höher sind als die Vorteile einer Auslagerung von Agroscope in den 3. Kreis der Bundesverwaltung. Wir empfehlen somit eine konsequente Optimierung im Status quo.

8 Fazit und Ausblick

Die in diesem Bericht dokumentierten Analysen wurden kurz vor dem Wechsel des Amtsleiters des BLW durchgeführt. Vor diesem Hintergrund war es das erklärte Ziel des Projekts, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und Handlungsspielräume aufzuzeigen, ohne dass Entscheidungen getroffen würden. Das Projekt leitete damit einen Prozess hin zu einer neuen strategischen Positionierung von Agroscope ein. Da Agroscope neben vordefinierten Vollzugsaufgaben Forschung betreibt, deren Ausrichtung die Forschungsanstalten teilweise selbst bestimmen, und weil Antizipation und Früherkennung ebenfalls Teil der Aufgaben von Agroscope sind, ist diese Strategieformulierung angesichts des begrenzten Budgets von Agroscope essentiell. Insofern handelt es sich bei den in diesem Projekt angestellten Überlegungen zur strategischen Fokussierung um Aspekte, die zukünftig routinemässig in die strategische Führung von Agroscope Eingang finden sollten. Zu den einzelnen Fragestellungen dieses Projekts können folgende zusammenfassende Aussagen zum Stand der Analysen gemacht werden:

— *SWOT-Analyse:* Bei der gemeinsam mit der Geschäftsleitung Agroscope konsolidierten SWOT-Analyse handelt es sich um einen wichtigen Schritt im Sinne einer Situations- und Umfeldanalyse und einer Definition der Ausgangslage sowie der anstehenden Herausforderungen. Die SWOT-Analyse identifiziert Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken von resp. für Agroscope auf einer strukturellen Ebene.

— *Thematische Fokussierung:* Die SWOT-Analyse ist nicht in der Lage, Hinweise zum Bedarf nach Forschungsleistungen und den Stärken und Schwächen in spezifischen Themengebieten der Forschung zu geben. Was eine thematische Fokussierung der Forschung angeht, so konnte das Projekt jedoch einen Konsens bzgl. der Notwendigkeit einer solchen Fokussierung festigen. Gleichzeitig sind weitere Diskussionen notwendig, in deren Rahmen die in diesem Bericht präsentierten Vorschläge zu möglichen Kriterien einer Fokussierung angewendet werden können.

— *Strategische Führung von Agroscope:* Die Ergebnisse des Projekts weisen darauf hin, dass Optimierungen in den Führungsstrukturen von Agroscope hin zu einem Direktor von Agroscope, welcher nicht in Personalunion Direktor des BLW ist, geprüft werden sollten. Die in diesem Bericht vorgestellten Modelle bieten hier eine Entscheidungsgrundlage.

— *Institutioneller Rahmen für Agroscope:* Die Überlegungen zum institutionellen Rahmen haben geholfen, die heutige Kombination aus Unterstellung unter das BLW und FLAG-Status hinsichtlich der damit einhergehenden Vor- und Nachteile zu positionieren. Weitere Abklärungen sind notwendig, um zu klären, ob die durch FLAG gebotenen Freiheiten heute durch Agroscope bereits ausgeschöpft werden. Die Bewertung der Vor- und Nachteile einer Ausgliederung in den 3. Kreis sowie die Erfahrungen von Institutionen, welche diesen Schritt bereits gemacht haben, weisen zudem darauf hin, dass die Nutzung vermehrter unternehmerischer Freiheiten nur auf der Basis leis-

tungsfähiger Managementstrukturen verbunden mit einer effizienten Organisation geschehen kann und dass der Vergleich zwischen dem Status im 2. und im 3. Kreis zahlreiche Abwägungen im Sinne eines Optimierungsprozesses beinhaltet.

Die in dieser Studie durchgeführten Analysen sowie die aufgezeigten Alternativen und deren Bewertungen liefern eine Grundlage für die zu treffenden Entscheidungen.

Anhang

A-1 Rechtsgrundlagen betreffend die Aufgaben von Agroscope (LwG und VLF)

Landwirtschaftsgesetz (LwG)

Art. 115 Aufgaben der Versuchs- und Untersuchungsanstalten

[1] Die Versuchs- und Untersuchungsanstalten haben insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie erarbeiten die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die technischen Grundlagen für die landwirtschaftliche Praxis, Bildung und Beratung.

b. Sie erarbeiten wissenschaftliche Grundlagen für agrarpolitische Entscheide.

c. Sie entwickeln, begleiten und evaluieren agrarpolitische Massnahmen.

d. Sie liefern Grundlagen für Neuorientierungen in der Landwirtschaft.

e. Sie liefern Grundlagen für umwelt- und tiergerechte Produktionsformen.

f. Sie erfüllen Vollzugsaufgaben.

Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF)

Art. 1

[1] Der Bund betreibt eine landwirtschaftliche Forschung, welche die wissenschaftlichen Erkenntnisse und die technischen Grundlagen für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft, für agrarpolitische Entscheide sowie für den Vollzug gesetzlicher Aufgaben erarbeitet.

[2] Die landwirtschaftliche Forschung des Bundes orientiert sich am nationalen und internationalen Umfeld und ist auf die folgenden Ziele ausgerichtet:

a. Sie fördert eine multifunktionale und wettbewerbsfähige Land- und Ernährungswirtschaft.

b. Sie trägt zur menschlichen und tierischen Ernährung und Gesundheit bei.

c. Sie unterstützt eine schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft, Flora und Fauna und trägt zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt sowie zur Entwicklung und Pflege vielfältiger Kulturlandschaften bei.

[3] Die landwirtschaftliche Forschung des Bundes richtet sich auf die Bedürfnisse der Leistungsempfängerinnen und -empfänger aus, namentlich:

a. der in der Land- und Ernährungswirtschaft Tätigen (Produzentinnen und Produzenten einschliesslich der auf den vor- und nachgelagerten Stufen, in der Bildung und in der Beratung Tätigen);

b. der Konsumentinnen und Konsumenten;

c. der Verwaltung.

Art. 5 Agroscope

Agroscope hat folgende Aufgaben:

a. Forschung und Entwicklung zugunsten des Agrar- und Ernährungssektors;

b. Politikberatung, Expertise, Evaluation und Monitoring im Sinne der Ressortforschung des Bundes;

c. Vollzugsaufgaben im Rahmen der Landwirtschaftsgesetzgebung und im Rahmen von Vereinbarungen mit anderen Bundesämtern.

A-2 Rechtsgrundlagen zum FLAG-Status

RVOV

2. Abschnitt: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)

Art. 9 Eignung

[1] Die Departemente und die Bundeskanzlei überprüfen ihre Verwaltungseinheiten daraufhin, ob sie sich für FLAG nach Artikel 44 RVOG eignen.

[2] Eine Verwaltungseinheit eignet sich für FLAG, wenn namentlich die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a. Die Aufgabe kann mittelfristig weder durch Auslagerung noch durch eine nicht mit FLAG geführte Einheit der zentralen Bundesverwaltung besser erfüllt werden.

b. Die Verwaltungseinheit ist nicht in starkem Masse in die Politikvorbereitung und -formulierung eingebunden.

c. Die Steuerung kann durch das vorgesetzte Departement oder Amt in einem vorgegebenen, nicht zu kurzen Führungsrhythmus erfolgen.

d. Mit der Umstellung auf FLAG ist ein Mehrwert für den Bund verbunden. Die Verwaltungseinheit kann insbesondere ihre Ressourcen wirtschaftlicher und wirksamer einsetzen.

Art. 10 Entscheid über die Umstellung auf FLAG

Der Bundesrat entscheidet über die Umstellung einer Verwaltungseinheit auf FLAG und erteilt dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei den Auftrag zur Ausarbeitung eines Leistungsauftrags.

Art. 10a Leistungsauftrag

Der Bundesrat beschliesst auf Antrag des zuständigen Departements oder der Bundeskanzlei den mehrjährigen Leistungsauftrag nach Anhörung der zuständigen Kommissionen des Parlaments.

Art. 10b Leistungsvereinbarung

[1] Gestützt auf den Leistungsauftrag des Bundesrates schliessen die Departemente oder die Bundeskanzlei mit den FLAG-Verwaltungseinheiten jährliche Leistungsvereinbarungen ab.

[2] Sie können von einer Leistungsvereinbarung mit einem Leistungserbringer auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien absehen.

[3] Wird nur ein Teil eines Amtes mit FLAG geführt, so kann das Departement den Abschluss der Leistungsvereinbarung dem Amt delegieren; die Zustimmung des Departements zur Leistungsvereinbarung ist dabei vorzubehalten.

Art. 10c Berichterstattung

[1] Die FLAG-Verwaltungseinheiten berichten dem Departement, der Bundeskanzlei oder dem Amt jährlich, wie die Ziele der Leistungsvereinbarung erfüllt worden sind.

[2] Ein Jahr vor Ablauf der Leistungsauftragsperiode erstellt die FLAG-Verwaltungseinheit einen Wirkungs- und Leistungsbericht.

A-3 Rechtsgrundlagen betreffend Leitungsorgane von Anstalten des Bundes

RVOV

1*b*. Abschnitt: Leitungsorgane von Anstalten des Bundes und Vertretungen des Bundes in Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts

Art. 8*j*

[1] Der Bundesrat wählt:

a. den Verwaltungs- oder Institutsrat von Anstalten des Bundes;

b. die Vertretungen des Bundes in Organisationen des öffentlichen Rechts;

c. die nach Artikel 762 des Obligationenrechts abzuordnenden Vertretungen des Bundes in Organisationen des privaten Rechts und bestimmt die von der Generalversammlung zu wählenden Vertretungen.

[2] Der Bundesrat erstellt für jede Organisation ein Anforderungsprofil mit den persönlichen und fachlichen Voraussetzungen einer Vertretung. Er übt sein Wahl- und Bestimmungsrecht gestützt auf dieses Anforderungsprofil aus.

Literatur

A Gesetzliche Grundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 1. Januar 2011), SR 101.

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

Verordnung vom 27. Oktober 2010 über die Landwirtschaftliche Forschung (VLF), SR 915.7.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.

B Sonstige Literatur

Agroscope (2007): Forschungskonzept Agroscope 2008-2011, Bern.

Agroscope (2008): Geschäftsbericht Agroscope 2007, Bern.

Agroscope (2010): Agroscope Jahresbericht 2009, Bern.

Agroscope (2011): Agroscope Jahresbericht 2010, Bern.

Arbeitsgemeinschaft Ressortforschung (2006): Forschen – prüfen – beraten: Ressortforschungseinrichtungen als Dienstleister für Politik und Gesellschaft, Positionspapier, http://www.ressortforschung.de/de/ueber_uns/positionspapier/index.htm

Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), Bern, 13. September 2006.

Bundesamt für Landwirtschaft (2007): Leistungsauftrag für Agroscope (landwirtschaftliche Forschungsanstalten) 2008-2011, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft (2010): Land- und Ernährungswirtschaft 2025 - Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik, Bern.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Zehn Leitlinien einer modernen Ressortforschung, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007a): Konzept einer modernen Ressortforschung, Berlin.

Eidgenössische Finanzkontrolle (2010): Recherche agronomique: des réformes mais un manque de vision globale, Bern, April 2010.

Geschäftsprüfungskommission der Eidgenössischen Räte (2005): Jahresbericht 2004 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 21. Januar 2005, Bern.

Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (2004): Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage, Bern, 25. August 2004.

Gysi, M. (2010): Finanzielle Situation Agroscope, Präsentation anlässlich des Workshops Handlungsoptionen im Zusammenhang mit KOP 11/13 vom 15.10.2010.

Institut für Politikstudien (2003): Analyse des Landwirtschaftlichen Wissenssystems der Schweiz, Luzern, 8. Oktober 2003.

Landwirtschaftlicher Forschungsrat (2008): Strategische Weiterentwicklung des Landwirtschaftlichen Wissenssystems, Bern, 23. Mai 2008.

Projektleitung FLAG (2001): Für den dritten Kreis stehen zwei neue Grundmodelle zur Debatte, in: FLAG Praxis August 2001.

Siegenthaler, P. (2010): CG-Politik des Bundes – Anlass, Konzeption und Umsetzung, http://www.sgvw.ch/d/dossiers/Documents/Dossier28_PCG_Siegenthaler.pdf

Steffen, P. (2011): Vision für die Neu-Positionierung von Agroscope – persönliche Überlegungen, Präsentation, 8. Februar 2011.

Thom, N./ Balthasar, A./ Rieder, S./ Ritz, A. (2001): Schlussbericht der Evaluation des Projekts "Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG" in der Schweizerischen Bundesverwaltung, November.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 25. März 2009.