



Beurteilung der Aufsicht im Bereich Subventionen für die Berufsbildung

Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.12435.706.00409.11
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	
Summary	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Beurteilung der Aufsicht im Bereich Subventionen für die Berufsbildung Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG), eine angemeldete Prüfung beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) durchgeführt. Beurteilt wurde das Aufsichtskonzept im Bereich der Subventionen für die Berufsbildung. Jährlich werden unter dieser Bezeichnung rund 880 Millionen Franken Bundessubventionen ausbezahlt. Gemäss Berufsbildungsgesetz (BBG, Art. 59) sollen mit dieser Summe als Richtgrösse 25 Prozent der Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung abgegolten werden. Um den gesamten Regelkreis beurteilen zu können, hat die EFK auch Prüfungen bei vier ausgewählten Kantonen durchgeführt.

Rund 90 Prozent der Bundesbeiträge wurden im Jahr 2012 in Form von Pauschalbeträgen je Grundbildungsverhältnis an die Kantone ausgerichtet.

Die verbleibenden 10 Prozent wurden projektbezogen für folgende Bereiche eingesetzt:

- Entwicklung Berufsbildung / Qualitätsentwicklung
- besondere Leistungen im öffentlichen Interesse
- Beiträge für eidgenössische Prüfungen / Bildungsgänge an höheren Fachschulen
- Beiträge an das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung
- Berufsbildungsforschung (BBF).

Die formelle und qualitative Aufsicht wird durch das SBFI mehrheitlich angemessen wahrgenommen. Allerdings musste die EFK bezüglich Überwachung der Qualitätsentwicklung bei den Pauschalentschädigungen eine Empfehlung abgeben. Zudem wurden einige grundsätzliche Problembereiche und die mangelhafte Umsetzung einzelner gesetzlicher Bestimmungen festgestellt.

Bei den Pauschalentschädigungen ist das SBFI gehalten, gemäss Art. 53 BBG sowohl

- dem Umfang und der Art der Grundbildung als auch
- dem Angebot der höheren Berufsbildung

angemessen Rechnung zu tragen. Die EFK hat festgestellt, dass das Angebot der höheren Berufsbildung zu wenig berücksichtigt wurde. Die Kosten der höheren Berufsbildung wurden auch nicht gleichmässig auf alle Grundbildungsverhältnisse verteilt. Sie wurden einseitig, gestützt auf Art. 62 der Berufsbildungsverordnung (BBV), den Kosten der berufsbegleitenden Bildungsverhältnisse zugerechnet. Diese Kosten werden dadurch zu hoch ausgewiesen. Weil sie die Grundlage für die Berechnung der Entschädigung bilden, führt dies dazu, dass berufsbegleitende Grundbildungen im Vergleich zu den Vollzeitgrundbildungen überproportional entschädigt werden. Die nicht separate Berücksichtigung der höheren Berufsbildung und die einseitige Zuteilung der entsprechenden Kosten auf die berufsbegleitenden Bildungsverhältnisse verstossen gegen die Angemessenheitskriterien gemäss Art. 53 BBG. Würden beide Kriterien gesetzeskonform berücksichtigt, führte dies zu wesentlichen Verschiebungen in den Subventionszahlungen an die einzelnen Kantone. Die EFK hat empfohlen, die Verteilungen und auch die Verordnung, welche in Konflikt zum Gesetz steht, zu überprüfen (vgl. Ziffer 3.3.1 dieses Berichts).



Die Kantone sind im Bereich der Pauschalentschädigungen verpflichtet, Instrumente zur Qualitätsentwicklung einzusetzen. Gemäss BBV sollte zu diesem Zweck eine Liste der Methoden zur Qualitätsentwicklung erstellt werden. Im Sinne der Oberaufsicht und gemäss Art. 8 BBG müsste das SBFI sowohl die eingesetzten Instrumente wie auch die Ergebnisse der Evaluationen und die daraus abgeleiteten Massnahmen überwachen. Das SBFI nimmt aber im Bereich der Oberaufsicht bei den Pauschalentschädigungen keine aktive Rolle wahr. Eine Liste der Methoden zur Qualitätsentwicklung wurde nicht erstellt. Aus Sicht der EFK gibt es stichhaltige Gründe, um auf eine abschliessende Liste der Qualitätsentwicklungsmethoden zu verzichten. Die Oberaufsicht müsste aber zumindest mittels eines Reportings wahrgenommen werden. Die EFK hat deshalb empfohlen, ein solches System aufzubauen und, sofern die Qualitätsentwicklung und die Methoden gestützt auf dieses beurteilbar werden, in der Verordnung die Auflistung der zulässigen Methoden zu streichen. Falls das zu subventionierende Vorhaben aber kein ausreichendes Instrument zur Qualitätsentwicklung einschliesst, sind Beitragskürzungen vorzusehen (vgl. Ziffer 3.2.1 dieses Berichts).

Die budgetierten Bundesbeiträge haben die angestrebte Richtgrösse von 25 Prozent der Aufwendungen der öffentlichen Hand im Jahr 2012 überstiegen. Die ausbezahlten Bundesbeiträge lagen 2012 noch unter diesem Richtwert. Dies trifft allerdings nur dann zu, wenn die durch die Kantone deklarierten Aufwendungen ohne Korrekturen übernommen werden. In den Berechnungen des SBFI werden jedoch Infrastrukturkosten teilweise doppelt berücksichtigt. Zudem hat die EFK innerhalb einer allerdings kleinen Stichprobe festgestellt, dass einzelne Kosten in Folge von fehlerhaften Buchungen bei den Kantonen zu Unrecht deklariert wurden. Nach Korrektur solcher Fehler liegen auch die ausbezahlten Bundesbeiträge über oder zumindest nahe beim Richtwert von 25 Prozent. Durch die Erhöhung der Entschädigung für eidgenössische Prüfungen werden sich aber die Zahlungen ab 2013 dem Budgetwert nähern. Die EFK hat deshalb empfohlen, die Budgetbeträge um mindestens 20 Millionen Franken pro Jahr zu kürzen und die notwendigen Anpassungen in den Kalkulationsgrundlagen vorzusehen (vgl. Ziffer 2.2 dieses Berichts). Des Weiteren sind regelmässige Prüfungen bei den Kantonen vorzusehen (vgl. Ziffer 5 dieses Berichts).

Gemäss Art. 59 BBG sollen 10 Prozent der Gesamtsubvention an Projekte für die Entwicklung der Berufsbildung, die Qualitätsentwicklung und besondere Leistungen im öffentlichen Interesse ausgerichtet werden. Dieses Ziel kann mangels geeigneter Projekte nicht erreicht werden. Das SBFI hat Beiträge für eidgenössische Prüfungen ebenfalls in diese 10 Prozent integriert, ohne dies im Budget und in der Rechnung ausreichend offenzulegen. Die EFK hat empfohlen, die Rechnungslegung oder den betreffenden Gesetzesartikel anzupassen (vgl. Ziffer 2.3 dieses Berichts).

Das SBFI-Konzept zur finanziellen Aufsicht und Prüfung im Berufsbildungsbereich gemäss BBG ist in Überarbeitung. Die Risiken und die geplanten Massnahmen entsprechen im Wesentlichen der Beurteilung der EFK. Die EFK sieht vor allem in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- Die Prozessaufzeichnungen müssen aktualisiert werden. Die Kontrollen und die Kontrollnachweise sind teilweise besser zu dokumentieren.
- Die Projektabrechnungen und die Kostenrechnungen für die Pauschalentschädigungen müssen stichprobenweise durch Belegprüfungen und Prüfungen vor Ort kontrolliert werden.



Die entsprechenden Detailinformationen sind aus Ziffer 5 dieses Berichts zu entnehmen.

Die Zusammenlegung des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) und des Staatssekretariats für Bildung und Forschung (SBF) zum SBFi haben nach eigener Einschätzung und der EFK keinen wesentlichen Einfluss auf die Prozesse und die Risikobeurteilung.



Evaluation de la surveillance en matière de subventions pour la formation professionnelle

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

L'essentiel en bref

Dans le cadre de son programme annuel et sur la base des art. 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit annoncé auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Le but étant d'évaluer le concept de surveillance en matière de subventions pour la formation professionnelle, au titre de laquelle près de 880 millions de francs de subventions fédérales sont versées chaque année. D'après la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr, art. 59), cette somme doit correspondre au quart des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle. Pour pouvoir évaluer l'ensemble du mécanisme de régulation, le CDF a également mené des audits auprès de quatre cantons sélectionnés.

Près de 90 % des contributions fédérales ont en 2012 été alloués aux cantons sous la forme de versements forfaitaires par contrats de formation initiale.

Les 10 % restants ont été employés projet par projet dans les domaines suivants:

- Développement de la formation professionnelle / Développement de la qualité
- Prestations particulières d'intérêt public
- Subventions relatives aux examens fédéraux / Filières de formation des écoles supérieures
- Subventions à l'Institut fédéral des hautes études de formation professionnelle
- Recherche sur la formation professionnelle.

La surveillance formelle et qualitative est dans la majorité des cas assurée comme il se doit par le SEFRI. Le CDF a toutefois dû délivrer une recommandation relative à la surveillance du développement de la qualité dans le domaine des versements forfaitaires. En outre, quelques domaines problématiques et un déficit de mise en œuvre des dispositions légales ont été constatés.

S'agissant des versements forfaitaires, le SEFRI est tenu d'après l'article 53 LFPr de tenir compte de manière appropriée:

- du volume et du genre de l'offre de formation professionnelle et
- de l'offre de formation professionnelle supérieure.

Or, le CDF a constaté que l'offre de formation professionnelle supérieure n'a pas été prise en considération. Les coûts liés à cette dernière n'ont par ailleurs pas été répartis de manière régulière entre les contrats de formation initiale. Selon l'article 62 de l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr), les coûts ont été affectés à la formation professionnelle continue, ils sont dès lors trop élevés. Ces coûts servant de base pour le calcul des versements, les formations professionnelles continues sont trop subventionnées par rapport aux formations initiales à temps plein. Le fait de ne pas tenir compte de manière séparée de la formation professionnelle supérieure et l'affectation unique des coûts y afférents aux contrats de formation professionnelle continue vont à l'encontre des critères d'adéquation portés à l'article 53 LFPr. Si les deux critères prévus par la loi avaient été respectés, cela aurait entraîné des reports importants des versements faits aux

différents cantons. Le CDF a recommandé de vérifier les répartitions et l'ordonnance se trouvant en conflit avec la loi (voir chiffre 3.3.1 du présent rapport).

En ce qui concerne les versements forfaitaires, les cantons sont tenus de mettre sur pied des instruments de développement de la qualité. L'OFPr précise qu'il convient à cette fin de rédiger une liste des méthodes destinées au développement de la qualité. Au sens de la haute surveillance et d'après l'article 8 LFPr, le SEFRI est tenu de surveiller aussi bien les instruments mis en œuvre que les résultats des évaluations et les mesures qui en découlent. Le SEFRI n'assume toutefois pas de rôle actif en matière de haute surveillance des versements forfaitaires. Aucune liste des méthodes de développement de la qualité n'a ainsi été rédigée. Le CDF estime qu'il existe de bonnes raisons permettant de renoncer à une liste exhaustive des méthodes de développement de la qualité. Il convient toutefois qu'une haute surveillance soit assurée, ne serait-ce qu'au moyen de rapports. Le CDF a par conséquent recommandé la création d'un tel système de reporting et, pour autant que le développement de la qualité et les méthodes qui en découlent soient évaluables, suggéré la suppression des méthodes autorisées au sein de l'ordonnance. Si le projet à subventionner ne dispose pas d'un outil suffisant de développement de la qualité, il convient de réduire les versements (voir chiffre 3.2.1 du présent rapport).

Les contributions fédérales budgétisées ont dépassé l'objectif de 25 % des dépenses effectuées par les pouvoirs publics en 2012. Les contributions versées la même année sont toutefois restées en-deçà de cette valeur cible. Cela se produit seulement lorsque les dépenses déclarées par les cantons sont reprises sans correction. Dans les calculs faits par le SEFRI, certains coûts d'infrastructure ont toutefois été comptabilisés deux fois. A l'occasion d'un contrôle portant sur un petit échantillon, le CDF a par ailleurs constaté que certains coûts liés à des erreurs de comptabilisation avaient été déclarés de manière indue par les cantons. Après correction de ces erreurs, les versements sont supérieurs ou très proches de la valeur cible de 25 %. Du fait des relèvements des dédommagements pour les examens fédéraux, les versements vont se rapprocher de la valeur budgétaire à partir de 2013. Le CDF a par conséquent recommandé de diminuer les montants budgétisés d'au moins 20 millions de francs par an et de prévoir les adaptations qui s'imposent dans les bases de calcul (voir chiffre 2.2 du présent rapport). De plus, il convient de prévoir des contrôles réguliers auprès des cantons (voir chiffre 5 du présent rapport).

Selon l'article 59 LFPr, 10 % de l'ensemble des subventions doivent être affectés à des projets de développement de la formation professionnelle, de développement de la qualité et à des prestations particulières d'intérêt public. Il est toutefois impossible d'atteindre cet objectif faute de projets adaptés. Le SEFRI a également intégré des contributions destinées aux examens fédéraux dans ces 10 %, et ce sans suffisamment le mentionner dans le budget ou dans les comptes. Le CDF a recommandé d'adapter la comptabilité ou l'article de loi concerné (voir chiffre 2.3 du présent rapport).

Le concept du SEFRI en matière de surveillance financière et d'audit dans le domaine de la formation professionnelle d'après la LFPr est en cours de révision. Les risques et les mesures prévues correspondent dans leurs grandes lignes à l'évaluation faite par le CDF. Celui-ci estime qu'il est nécessaire d'intervenir notamment dans les domaines suivants:

- Les relevés de processus doivent être actualisés. Les contrôles et preuves de contrôle doivent dans certains cas être mieux documentés.



- Les décomptes de projet et les calculs de coûts liés aux versements forfaitaires doivent être vérifiés ponctuellement par le biais d'examens des justificatifs et de contrôles sur place.

Les informations détaillées correspondantes se trouvent au chiffre 5 du présent rapport.

La fusion de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) et du Secrétariat d'Etat à la formation et à la recherche (SEFR) au sein du SEFRI n'a eu, selon le SEFRI et le CDF, aucune influence notable sur les processus et l'évaluation des risques.

Texte original en allemand

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	11
1.1	Ausgangslage	11
1.2	Prüfungsziel und -fragen	12
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	12
2	Einhaltung der finanziellen Rahmenbedingungen	12
2.1	Die budgetierten Berufsbildungsbeiträge liegen nur scheinbar innerhalb der Richtgrösse	12
2.2	Effektiv wird die Richtgrösse von 25 Prozent bereits überschritten	14
2.3	Intransparente Darstellung des 10-Prozent-Anteils für Projekte und Innovationen	16
2.4	Die Verpflichtungskreditkontrolle gibt zu keinen Bemerkungen Anlass	18
3	Beurteilung der Prozesse	18
3.1	Formelle Prüfung der Subventionsgesuche	18
3.1.1	Die formelle Kontrolle der Pauschalentschädigungen ist angemessen	18
3.1.2	Die formelle Kontrolle ist bei Projekten / besonderen Leistungen insgesamt angemessen	19
3.1.3	Die formelle Kontrolle ist bei eidgenössischen Prüfungen insgesamt angemessen	20
3.2	Qualitative Beurteilung der erbrachten Leistungen	21
3.2.1	Bei den Kantonspauschalen erfolgt keine qualitative Beurteilung	21
3.2.2	Bei Projekten / besondere Leistungen werden qualitative Kontrollen durchgeführt	22
3.2.3	Bei eidgenössischen Prüfungen werden qualitative Kontrollen durchgeführt	22
3.3	Materielle Kontrolle der Mittelzuteilung	23
3.3.1	Angemessenheitskriterien werden bei den Pauschalen nicht oder ungenügend berücksichtigt	23
3.3.2	Bei der Abrechnungskontrolle für Projekte und besondere Leistungen besteht Verbesserungspotenzial	25
3.3.3	Bei der Abrechnungskontrolle für eidgenössische Prüfungen besteht Verbesserungspotenzial	26
4	Das interne Kontrollsystem weist Lücken auf	26
5	Im Kontrollkonzept sind die wesentlichen Risiken erkannt	29
6	Auswirkungen HRM2 / Zusammenlegung BBT und SBF zum SBF1	30
6.1	HRM2 hat voraussichtlich keinen Einfluss auf die Höhe der Nettokosten	30
6.2	Die Neuorganisation im SBF1 hat keinen Einfluss auf die Subventionsprozesse	30
7	Schlussbesprechung	31



Anhang 1: Rechtsgrundlagen	32
Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	33
Anhang 3: Mögliche Auswirkungen bei Berücksichtigung der Angemessenheitskriterien	35
Anhang 4: Feststellungen bei der Prüfung in den Kantonen	37

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Berufsbildung. Als Richtgrösse gilt gemäss Berufsbildungsgesetz (BBG) ein Viertel der Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung.

Die Aufsicht über diese Subvention liegt ab 1. Januar 2013 beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Bei Prüfungsbeginn, vor der Fusion mit dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF), wurde die Aufgabe durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) wahrgenommen. Die EFK wird künftig im Bericht ausschliesslich die Bezeichnung SBFI verwenden.

Im Jahr 2004 trat das neue BBG in Kraft. Gestützt darauf werden die Bundesgelder für die Berufsbildung seit Beginn der BFI-Periode 2008 - 2011 mittels leistungsorientierten Pauschalen an die Kantone bezahlt. Diese umfassen rund 90 Prozent der Gesamtsubvention. Die restlichen rund 10 Prozent entfallen auf Beiträge an Einzelprojekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung sowie für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse. Vor der Gesetzesrevision leistete der Bund aufwandorientierte Betriebs- und Investitionsbeiträge.

Durch eine Verordnungsänderung wurde ab dem Jahr 2013 die Bundesbeteiligung an die Durchführung der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen von 25 Prozent auf 60 Prozent erhöht. In Ausnahmefällen dürfen sogar 80 Prozent der Kosten übernommen werden. Innerhalb von ca. vier Jahren wird die Bundesbeteiligung in diesem Bereich von unter zwei Mio. Franken möglicherweise auf bis rund vierzig Mio. Franken ansteigen.

Im Überblick zeigen sich folgende wesentlichen Subventionszahlungen im Berufsbildungsbereich:

	Art. 53 BBG Pauschalen an Kantone	Art. 54 BBG Entwicklung Berufsbildung, Qualitäts- entwicklung	Art. 55 BBG besondere Leistungen	Art. 56 BBG Beiträge für eidg. Prüfungen, höhere Fachprüfungen und Fachschulen	Art. 48 BBG Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
Beiträge an folgende wesentliche Aufgaben	Angebote gem. Artikel 53, Absatz 2 wie z.B.: Berufsbegleitende Berufsfachschulen Vollzeitliche Berufsfachschulen	Einzelprojekte	Einzelprojekte	Angebote gemäss Art. 56, wie z.B.: Einzelbeiträge an Prüfungen mit anerkannten Diplomen / Abschlüssen	Förderung der Berufspädagogik Der Bund führt das eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung
Art. 59 BBG Umfang: Rund 25 % der Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand	Budgetierter Residualbetrag zum Jahresbudget des Bundes nach diesem Gesetz	10 % des Bundesbeitrags nach diesem Gesetz (Art. 59 BBG) Projektanteile bis höchstens 60 % des Aufwands, in Ausnahmefällen bis 80 %.		2012: Beteiligung höchstens 25 % des Aufwands 2013: höchstens 60 %, in Ausnahmefällen bis 80 %	Nach Budget / Rechnung Generalsekretariat WBF
Summen 2012 (in Franken)	rund 758 Mio.	rund 16 Mio.	rund 24 Mio.	rund 13 Mio. nach der Erhöhung bis zu 40 Mio.	rund 33 Mio.



Vor diesem Hintergrund hat das SBFI ein Konzept entwickelt, welches die "finanzielle Aufsicht und Prüfung gemäss neuem Berufsbildungsgesetz" abbildet. Dieses Konzept mit Stand Januar 2008 ist in Überarbeitung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Im Rahmen der Prüfung soll das bestehende Prüfkonzept und die geplante Aktualisierung beurteilt werden. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, ob das Konzept in angemessener Weise umgesetzt ist. Dabei soll das Hauptaugenmerk auf den Pauschalentschädigungen an die Kantone liegen. Es geht insbesondere um folgende Fragen:

- Sind im Prüfkonzept die wichtigen Risiken erkannt worden?
- Wird die Aufsicht des SBFI angemessen und in Übereinstimmung mit dem Konzept ausgeübt?
- Besteht bei den für die Subventionsberechnung massgeblichen Zahlen Sicherheit bezüglich Richtigkeit und Datenintegrität?

Bestehen Risiken durch die Einführung von HRM2 oder in Folge der Zusammenführung von BBT und SBF zum SBFI?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer, Revisionsleiter, Rolf Zwahlen und Marc Mettraux in der Zeit vom 28. November 2012 bis 26. Juli 2013 – mit Unterbrüchen – durchgeführt.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen beim SBFI und bei vier ausgewählten Kantonen sowie auf analytische Prüfungen und Interviews mit den Betroffenen. Es handelt sich nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK durch die Verantwortlichen des SBFI und der betroffenen Kantone zuvorkommend und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen – soweit vorhanden – uneingeschränkt zur Verfügung.

2 Einhaltung der finanziellen Rahmenbedingungen

2.1 Die budgetierten Berufsbildungsbeiträge liegen nur scheinbar innerhalb der Richtgrösse

Wie bereits einleitend erwähnt, gilt als Richtgrösse für die Kostenbeteiligung des Bundes ein Viertel der Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung nach dem BBG (Artikel 59 BBG). Als Bemessungsgrundlage gelten die durchschnittlichen Nettokosten der öffentlichen Hand der jeweils vier vorangegangenen Kalenderjahre (Artikel 59 BBV).

Die von den Kantonen gemeldeten und durch das SBFI bereinigten und akzeptierten Nettokosten der Berufsbildung beliefen sich in der BFI-Periode 2008 - 2011 auf insgesamt 13,4 Mrd. Franken.

<u>Jahr</u>	<u>Kostenrechnung</u>	
2008	3 256 363 787	
2009	3 329 199 857	+ 2,2 %
2010	3 370 794 581	+ 1,2 %
2011	3 463 019 303	+ 2,7 %

Der Bundesanteil setzt sich zusammen aus

- den pauschalen Zahlungen an die Kosten der Kantone (gemäss Art. 52 Abs. 2 BBG) und
- den direkten Berufsbildungsausgaben des Bundes (gemäss Art. 52 Abs. 3 BBG) sowie
- den Zahlungen für die Forschung und an das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB).

Der Vierjahresdurchschnitt der Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand 2008 - 2011 betrug inkl. den Beiträgen des Bundes an Projekte, die EHB und die BBF rund 3'438 Mio. Franken. Der durch den Bund auszurichtende Betrag müsste im Jahr 2012 demnach rund 859 Mio. Franken betragen, damit die Richtgrösse von 25 Prozent der Berufsbildungskosten erreicht wird.

Im Jahr 2012 wurden folgende Werte budgetiert bzw. abgerechnet:

<u>Rubrik</u>	<u>Budget</u>	<u>Rechnung</u>
Pauschalbeiträge (inkl. Investitionsbeiträge)	757 600 000	757 600 000
Innovations- und Projektbeiträge	88 600 000	51 504 892
EHB	33 120 600	33 120 600
Berufsbildungsforschung (BBF)	<u>4 100 000</u>	<u>2 055 976</u>
Total	883 420 600	844 281 468

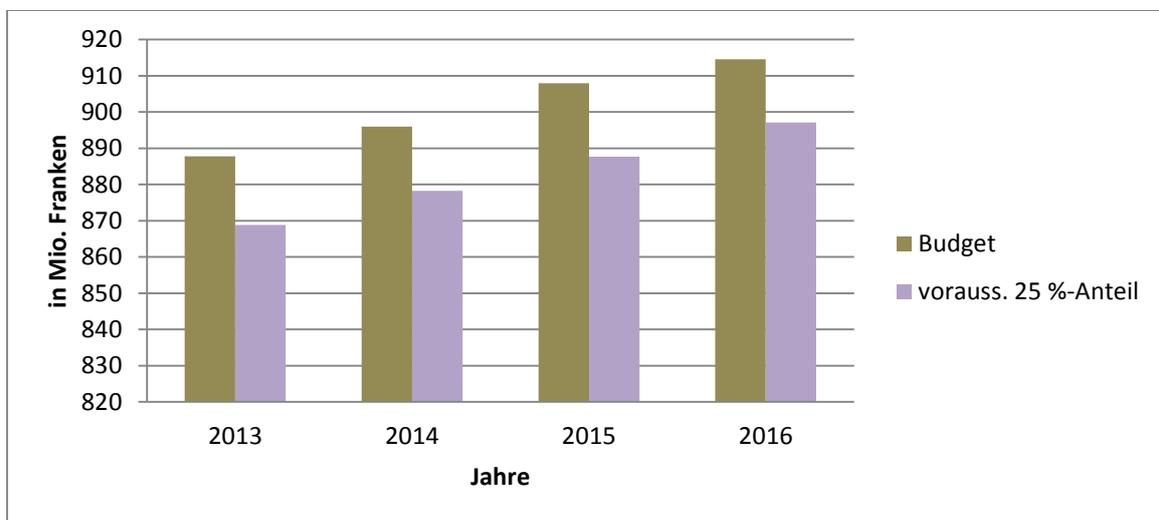
Die budgetierten Werte liegen somit rund 24 Mio. Franken über, die effektiven Ausgaben gemäss Jahresrechnung 2012 befinden sich rund 15 Mio. Franken unter der angestrebten Richtgrösse von 25 Prozent. Gemäss Gesetz sind 10 Prozent des Budgets als Beitrag an Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung sowie für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse vorgesehen. Dieser Anteil wurde mangels geeigneter Projektanträge nicht ausgeschöpft. Das Jahr 2012 bildet als Übergangsjahr eine eigene BFI-Periode mit separater Botschaft.

Im Bundesbeschluss über die Finanzierung der Berufsbildung in den Jahren 2013 - 2016 sind für das Jahr 2013 folgende Beiträge vorgesehen:

<u>Rubrik</u>	<u>Bundesbeschluss</u>	<u>Budget</u>
Pauschalbeiträge	755 500 000	755 475 200
Innovations- und Projektbeiträge	88 800 000	88 800 000
EHB	39 575 000	39 619 000
BBF	<u>3 900 000</u>	<u>3 900 000</u>
Total	887 775 000	887 794 200

Die effektiven Kosten haben sich in den Jahren 2008 bis 2011 relativ kontinuierlich entwickelt. Durch den Wegfall des ältesten bzw. die Neuaufnahme des aktuellsten Jahres dürften die Durchschnittskosten somit stetig leicht ansteigen. Es darf daher von der Annahme ausgegangen werden, dass die budgetierten Subventionen auch ab dem Jahr 2013 nahe bei den angestrebten 25 Prozent der Nettokosten liegen werden. In den nachfolgenden Jahren wird der Deckungsgrad stark von der effektiven Kostensteigerung abhängig sein. Untenstehender Vergleich basiert auf einer Kostensteigerung von 1,1 Prozent pro Jahr, gemäss Masterplan Berufsbildung, berechnet auf dem für das Jahr 2012 geltenden Durchschnittswert.

Vergleich der Budgetentwicklung in den Jahren 2013 - 2016 mit dem Anteil von 25 Prozent an die voraussichtlichen Nettokosten (in 1 000 Franken)



Quelle: EFK

2.2 Effektiv wird die Richtgrösse von 25 Prozent bereits überschritten

Grundsätzlich sind in den bereinigten betrieblichen Nettokosten keine Infrastrukturkosten mehr enthalten. Diese werden mit einem kalkulatorischen Zuschlag von 20 Prozent berücksichtigt. Der Zuschlag ist nachvollziehbar und als pflichtgemässes Ermessen nicht zu beanstanden.

In den Nettokosten der Kantone sind unter anderem auch Kosten für Beiträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmungen, private Institutionen und Haushalte im Umfang von rund 800 Mio. Franken. Dies entspricht rund 23 Prozent der Gesamtnettokosten. Diese Beiträge entschädigen zumindest teilweise auch Infrastrukturkosten dieser Institutionen. Wird nun auf diesen Beiträgen ein Infrastrukturzuschlag aufgerechnet, sind die Gesamtnettokosten um diesen Betrag zu hoch. Auf die Bundesbeiträge wirkt sich dies mit maximal 40 Mio. Franken aus.

Beispielrechnung der maximal zu hoch ausgewiesenen Kosten:

	<i>Im Grundbeitrag sind Infrastruktur- kosten enthalten</i>	<i>Im Grundbeitrag sind keine Infra- strukturkosten enthalten</i>
Beiträge an private Institutionen	800 Mio. Franken	667 Mio. Franken
Infrastrukturzuschlag von 20 %	<u>160 Mio. Franken</u>	<u>133 Mio. Franken</u>
Beiträge an private Institutionen inkl. Infrastruktur	<u>960 Mio. Franken</u>	<u>800 Mio. Franken</u>
Zu Unrecht in den Berufsbildungskosten enthaltene Infrastrukturanteile		<u>160 Mio. Franken</u>
Davon Bundesanteil von 25 Prozent		<u>40 Mio. Franken</u>

Wie unsere Stichprobe bei den Prüfungen in vier ausgewählten Kantonen zeigte, sind mit den Beiträgen an private Institutionen tatsächlich auch Vollkosten ausgeglichen worden. In einem Einzelfall wurde zudem eine Zahlung an andere Kantone als Beitrag an Dritte deklariert. Dadurch erfolgte keine Bereinigung im Rahmen der Konsolidierung der Kostenrechnungen der Kantone. Die Kosten der öffentlichen Hand an die Berufsbildung wurden und werden somit insgesamt zu hoch ausgewiesen. Diese Feststellung hat Auswirkungen auf das Prüfkonzept gemäss Ziffer 5 dieses Berichts. Zudem muss sie im Zahlungsrahmen und in den Jahresbudgets berücksichtigt werden. Die Zahlungen des Bundes an die effektiven, bereinigten Ausgaben lagen im Jahr 2012 wahrscheinlich bereits über oder zumindest nahe bei 25 Prozent der Nettokosten der öffentlichen Hand im Durchschnitt der vier vorangegangenen Kalenderjahre. Durch die Erhöhung der Entschädigung für eidgenössische Prüfungen werden sich die Zahlungen ab dem Jahr 2013 dem Budgetwert nähern. Damit werden sowohl das Budget als auch die Rechnung klar über der 25 Prozent Marke liegen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

In den Nettokosten für Berufsbildung sind Infrastrukturkosten teilweise doppelt berücksichtigt. Dadurch werden die Nettokosten zu hoch ausgewiesen. Als Folge wurden die Zahlungsrahmen und die Budgets, welche rund 25 Prozent der Nettokosten abdecken sollen, zu hoch angesetzt.

Die EFK empfiehlt,

- die Beiträge auf das gesetzlich vorgesehene Niveau zu reduzieren und zu diesem Zweck die Budgetbeiträge um jährlich mindestens 20 Mio. Franken zu kürzen und mittelfristig die Kostenrechnungen bzw. das Kalkulationsschema zur Ermittlung der Gesamt-nettokosten anzupassen.*

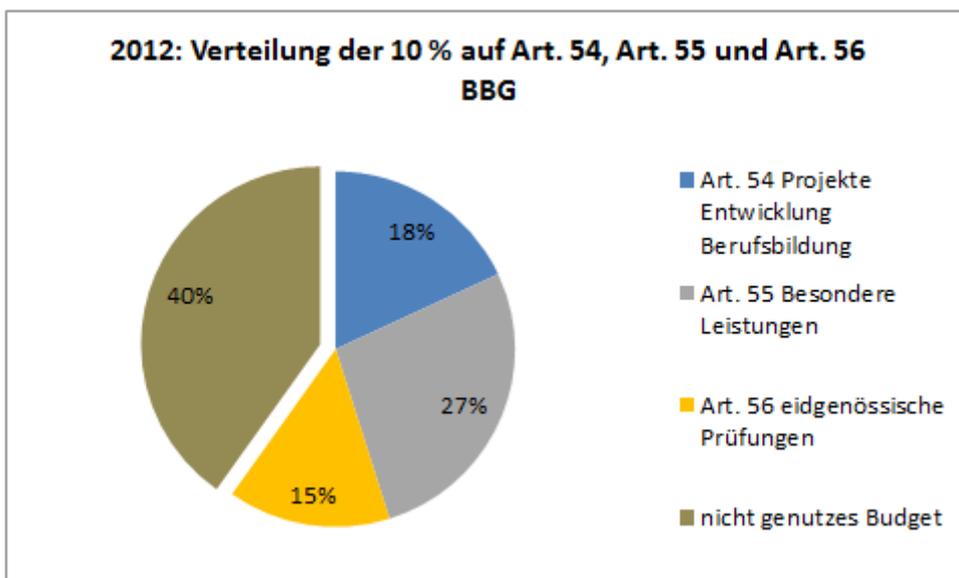
2.3 Intransparente Darstellung des 10-Prozent-Anteils für Projekte und Innovationen

Zehn Prozent der Kostenbeteiligung an die Berufsbildungskosten soll der Bund an Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung sowie für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse nach Artikel 54 und 55 BBG entrichten. Das Budget des Jahres 2012 betrug 88,6 Mio. Franken und wurde im Umfang von rund 40 Mio. Franken beansprucht.

Gemäss Aussagen des SBFJ können allein mit Projekten und besonderen Leistungen gemäss Artikel 54 und Artikel 55 BBG die gesetzlich vorgeschriebenen zehn Prozent nicht erreicht werden. Die schweizerische Bildungslandschaft verfügt nicht über ausreichend Ressourcen, um jährlich in genügendem Umfang geeignete Projekte lancieren zu können.

In den Bundesbeschlüssen für den Finanzrahmen und im Voranschlag bzw. in der Staatsrechnung wird der Aufwand gemäss Artikel 54 und 55 zusammen mit demjenigen gemäss Artikel 56 BBG ausgewiesen. Artikel 56 BBG behandelt Beiträge für eidg. Prüfungen und für Bildungsgänge höherer Fachschulen. Diese bilden nicht Bestandteil des 10-Prozent-Anteils. Die gemeinsame Budgetierung und Rechnungslegung beruht auf Artikel 52 Absatz 2 BBG. Dieses Vorgehen ist zwar gesetzeskonform, aber intransparent.

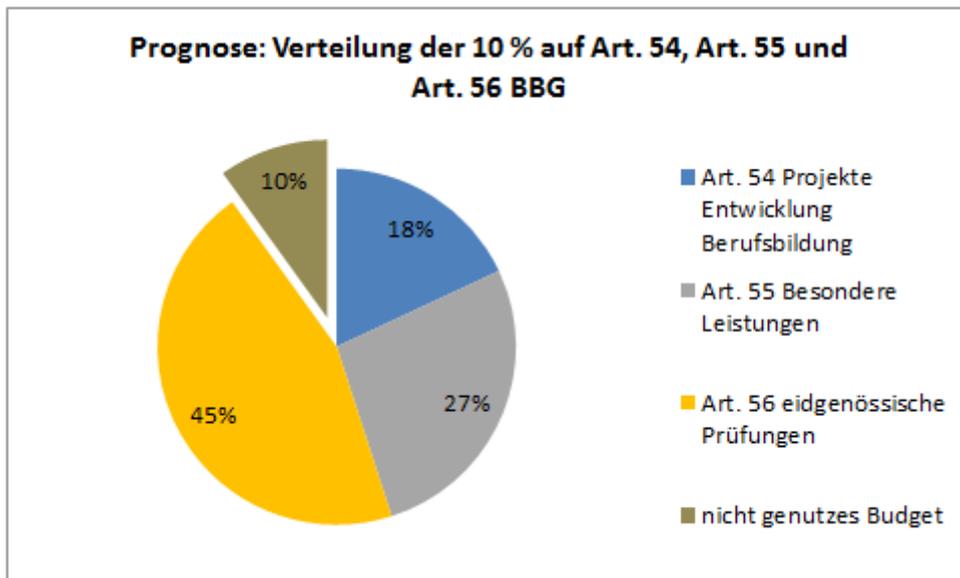
Die Budgetbeanspruchung im Jahr 2012 zeigt folgende Verteilung des 10-Prozent-Anteils auf Projekte gemäss Art. 54, 55 aber auch Art. 56 BBG:



Quelle: EFK

Die Zusammenlegung der Leistungen gemäss Artikel 54 bis 56 war in der Vergangenheit unproblematisch, weil der Kostenanteil der Beiträge an eidgenössische Prüfungen gemäss Artikel 56 bisher unwesentlich war. Im Jahr 2012 stieg dieser Anteil in Folge der Anhebung der Bundesbeteiligung auf rund 13 Mio. Franken oder rund 15 Prozent des Budgets. Ab dem Jahr 2013 ist die Bundesbeteiligung auf 60 Prozent der Prüfungskosten angehoben worden. In den kommenden Jahren werden Subventionen im Umfang bis zu rund 40 Mio. Franken erwartet. Dies entspricht dann über 40 Prozent der entsprechenden Ausgabenrubrik.

Die Budgetbeanspruchung künftiger Jahre dürfte folgende Verteilung des 10-Prozent-Anteils auf Projekte gemäss Art. 54, 55 aber auch Art. 56 BBG zeigen:



Quelle: EFK

In den Erläuterungen zur Staatsrechnung wird auch im Jahr 2012 noch der Eindruck erweckt, bei den gesamten in der Ausgabenrubrik Innovations- und Projektbeiträge ausgerichteten Beiträgen handle es sich um die gesetzlich vorgeschriebenen 10 Prozent der Gesamtbundesbeteiligung. Dies wird wie erwähnt ab dem Jahr 2013 in erheblichem Mass nicht mehr der Fall sein. Spätestens jetzt müsste in der Staatsrechnung darauf hingewiesen werden, dass Zahlungen gemäss Art. 56 nicht zum gesetzlich vorgesehenen 10-Prozent-Anteil gehören.

In den Stellungnahmen zur Änderung von Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung (BBV) – Erhöhung der Beiträge für die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen – befürchteten die Kantone, dass diese Erhöhung zu einer Kürzung der Pauschalentschädigungen führen könnte. Diese Gefahr ist real, sollten wider Erwarten ausreichend Projekte nach Artikel 54 und 55 BBG eingereicht und der 10-Prozent-Budgetanteil damit aufgezehrt werden. Klarheit und Transparenz können alternierend mit zwei Massnahmen geschaffen werden. Entweder wird für Leistungen an eidg. Prüfungen ein separater Kredit geführt oder die Leistungen gemäss Artikel 56 BBG werden auch in den gesetzlichen Grundlagen in den 10-Prozent-Anteil integriert.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Bei der Rechnungslegung und im Budgetbereich besteht Intransparenz im Zusammenhang mit der Darstellung und Integration des 10-Prozent-Anteils für Projekte. Mit der gegenwärtigen Auslegung besteht die Gefahr, dass die Pauschalbeiträge an Kantone geschmälert werden könnten.

Die EFK empfiehlt, die Beiträge an eidg. Prüfungen gemäss Artikel 56 BBG in Absatz 2 des Artikels 59 BBG zu integrieren. Damit werden die Leistungen gemäss Artikel 52 Absatz 3, welche auch



dem genehmigten Verpflichtungskredit entsprechen, mit dem 10-Prozent-Anteil gemäss Artikel 59 BBG in Übereinstimmung gebracht.

2.4 Die Verpflichtungskreditkontrolle gibt zu keinen Bemerkungen Anlass

Der in der Staatsrechnung 2011 ausgewiesene bewilligte Verpflichtungskredit (VK) „Innovations- und Projektbeiträge der Berufsbildung 2008 -2011“ sowie der Zahlungsrahmen stimmen mit den Beträgen gemäss Bundesbeschluss überein.

Das SBFI konnte den Nachweis erbringen, dass die VK wie auch der Zahlungsrahmen intern überwacht werden. Die ausgewiesenen Bestände sind per 29. Juni 2012 zuhanden der EFV bestätigt worden.

Die EFK führte keine vertiefte Prüfung durch. Negative Sachverhalte hat sie bei ihren Kontrollen keine festgestellt.

3 Beurteilung der Prozesse

Die Prüfung der EFK fokussierte auf die Pauschalentschädigungen an die Kantone. Es wurde aber auch Einblick genommen in die Abwicklung von Projekten der "Entwicklung Berufsbildung und besonderen Leistungen" sowie der "Beiträge für eidgenössische Prüfungen".

Die Prüfung teilte sich in drei Hauptphasen des Subventionsprozesses:

- Formell / inhaltlich: Im ersten Teil wird beurteilt, ob die Gesuche mit den gemäss Gesetz zu unterstützenden Leistungen übereinstimmen – Ziffer 3.1 dieses Berichts.
- Qualitativ: Im zweiten Teil wird erwogen, ob die Leistungen der Kantone und Dritter qualitativ genügen. Die Bedingungen und Auflagen sind in Artikel 57 BBG wiedergegeben – Ziffer 3.2 dieses Berichts.
- Finanziell: Der dritte Teil beinhaltet die konkrete Berechnung der Bundesanteile – Ziffer 3.3 dieses Berichts.

3.1 Formelle Prüfung der Subventionsgesuche

3.1.1 Die formelle Kontrolle der Pauschalentschädigungen ist angemessen

Der Prozess der Pauschalentschädigungen ist gesetzestbasiert, ergänzende oder zusätzliche Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen bestehen nicht. Das SBFI geht von einer Verbundpartnerschaft mit den Kantonen aus. Die massgeblichen Eckwerte werden in der Schweizerischen Berufsbildungsämter Konferenz (SBBK) und der Kommission für Finanzen Berufsbildung (KFB) ausgehandelt.

Die Kantone liefern bis 30. Juni jedes Jahres ihre Nettokosten für die Berufsbildung an das SBFI sowie die Anzahl Grundbildungsverhältnisse an das Bundesamt für Statistik (BfS). Diese Zahlen werden durch das SBFI, Ressort Finanzen und das BfS verifiziert und bereinigt. Ab dem Jahr 2013 erfolgen die finanziellen Kontrollen im Ressort Grundsatzfragen und Politik. Nach der Bereinigung

bilden diese Zahlen Basis für künftige Zahlungsrahmen und die Berechnung der Kantonspauschalen. Die Kantone werden im Rahmen des Bundesbudgets entschädigt. Dieses Budget sollte mittelfristig einem Viertel des Vierjahresdurchschnitts der Nettokosten der öffentlichen Hand für die Berufsbildung entsprechen. Die definitive Jahreszahlung wird den Kantonen mittels Verfügung eröffnet. Die qualitative Beurteilung der kantonalen Leistungen erfolgt in den Ressorts Grundsatzfragen und Politik sowie Berufliche Grundbildung.

Die durch das SBFI durchgeführten formellen Kontrollen der gelieferten Zahlen und die Dokumentation der ausgeführten Arbeiten beurteilt die EFK positiv. Auch das Vorgehen bei der Erstellung der Verfügung und der Zahlungsauslösung wird insgesamt als gut beurteilt.

Die Datenerhebung beim Bundesamt für Statistik (BfS) hinterlässt einen positiven Eindruck. Die Prozessaufzeichnungen existieren allerdings lediglich in einer 7-jährigen, veralteten Form. Zurzeit ist das BfS daran die Prozessdokumentation so anzupassen, dass sie mit der Realität wieder übereinstimmen. Die systemintegrierten Kontrollen und Plausibilitätsprüfungen machen Sinn. Die Abstimmungen mit den Kantonen sind dokumentiert. Beim BfS selber fehlt aber in Folge des kleinen Personalbestandes in diesem Bereich eine Vieraugenkontrolle. Die vom BfS gelieferten Daten werden durch das SBFI verifiziert.

Verbesserungspotenzial ortet die EFK bei folgenden Punkten (siehe Ziffer 4 dieses Berichts):

- Keine Gesamtrisikobeurteilung Subventionswesen
- Die Prozessaufzeichnungen sind veraltet.

3.1.2 Die formelle Kontrolle ist bei Projekten / besonderen Leistungen insgesamt angemessen

Die Prüfung der EFK erfolgte hier nicht in derselben Tiefe wie bei den Pauschalentschädigungen. Die EFK hat die Dokumentation von sechs Projekten eingesehen.

Die Abwicklung dieser Geschäfte erfolgt gesuchbasiert. Sowohl die rechnerischen, quantitativen Aspekte wie auch die Leistungsbeurteilung erfolgt aus einer Hand durch das Ressort Projektförderung und Entwicklung. Der Bewilligungsprozess ist betrags- und projektabhängig. Das SBFI hat Richtlinien über die Gewährung von Bundesbeiträgen erlassen. Die Beurteilung der Gesuche erfolgt beim SBFI nach Sachgebieten. Dadurch wird sichergestellt, dass die Gesuche auch inhaltlich bewertet werden können. Gesuchsbewilligungen oder die Ablehnung eines Beitrags werden mittels Verfügung erlassen.

Die Vorgaben wurden in allen der sechs geprüften Projekte eingehalten. Die Verfügungen enthalten nebst dem Betrag und spezifischen Bedingungen auch einzelne Hinweise auf das SuG. Es fehlt allerdings der Hinweis, dass für alle nicht speziell geregelten Punkte das SuG zur Anwendung gelangt.

Insgesamt hat die EFK einen guten Eindruck erhalten. Die Projekte sind hinreichend dokumentiert.



Verbesserungspotenzial ortet die EFK bei folgenden Punkten (siehe Ziffer 4 dieses Berichts):

- Keine Gesamtrisikobeurteilung Subventionswesen.
- Die Prozessaufzeichnungen sind veraltet.
- Funktionentrennung bei der Pflege des Kreditorenstammes.
- Die Entscheidträger haben keine Unbefangenheitserklärungen unterzeichnet.
- Die „Lauf- oder Begleitzettel“ werden teilweise nicht aufbewahrt, oft fehlt der Bezug zum geprüften Geschäft.

3.1.3 Die formelle Kontrolle ist bei eidgenössischen Prüfungen insgesamt angemessen

Die Prüfung der EFK erfolgte hier nicht in derselben Tiefe wie bei den Pauschalentschädigungen.

Beitragsberechtigt sind Prüfungen mit anerkannten Diplomen. Die rechnerische Beurteilung erfolgt bis Ende Jahr 2012 im Ressort Finanzen (Beitragswesen), die Genehmigung der Prüfungsordnung im Ressort höhere Berufsbildung (HBB). Ab dem Jahr 2013 wird die rechnerische Beurteilung im Ressort Grundsatzfragen und Politik durchgeführt. Das Ressort Finanzen entschädigt ausschliesslich eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen mit anerkannten Diplomen. Sofern gegenüber eingereichten Abrechnungen Kürzungen vorgenommen werden müssen, wird das Eröffnungsschreiben mit einer Frist und einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Wird diese genutzt, erstellt das SBFJ eine ordentliche Verfügung. Muss eine Abrechnung insgesamt abgewiesen werden, erfolgt auch dies mittels Verfügung.

Die Beiträge an eidg. Prüfungen haben seit einigen Jahren in Folge von Verordnungsanpassungen in finanzieller Hinsicht stark zugenommen. Diese Entwicklung wird voraussichtlich bis ins Jahr 2014 anhalten.

- | | |
|--|------------------|
| • Bis 2010 betrug die Subvention für eidgenössische Prüfungen | < 2 Mio. Franken |
| • Im Jahr 2012 wurde der Maximalbeitrag auf 25 Prozent festgelegt | 13 Mio. Franken |
| • Ab dem Jahr 2013 gilt ein Beitrag von in der Regel 60 Prozent, dies führt zu Subventionen von bis zu | 40 Mio. Franken |

Die Dokumentation und die Darstellung in der Staatsrechnung wurden der neuen finanziellen Bedeutung noch nicht angepasst.

Verbesserungspotenzial ortet die EFK bei folgenden Punkten (siehe Ziffer 4 dieses Berichts):

- Keine Gesamtrisikobeurteilung Subventionswesen.
- Die Prozessaufzeichnungen sind veraltet.
- Funktionentrennung bei der Pflege des Kreditorenstammes.
- Die Entscheidträger haben keine Unbefangenheitserklärungen unterzeichnet.

3.2 Qualitative Beurteilung der erbrachten Leistungen

Allen Subventionen gemeinsam sind die qualitativen Anforderungen, welche gemäss Art. 57 BBG einzuhalten sind. Die Vorhaben müssen einem Bedürfnis entsprechen und sollen zweckmässig organisiert sein. Zudem müssen sie ausreichende Massnahmen zur Qualitätsentwicklung enthalten.

3.2.1 Bei den Kantonszuschüssen erfolgt keine qualitative Beurteilung

Das SBFI sieht sich bei der Oberaufsicht über die berufliche Grundbildung zwar in der Verantwortung, wird aber nur auf Anfrage hin tätig. Ein Ziel der Pauschalierung war die administrative Vereinfachung des Subventionsverfahrens. Darauf fusst die passive Haltung hinsichtlich Überwachung der Bedarfsgerechtigkeit und Qualität seitens SBFI. Das SBFI geht davon aus, dass die Kantone oder eine Organisation der Arbeitswelt (OdA) die notwendigen Kontrollen durchführen und daraus allenfalls Massnahmen ableiten. Eine konkrete Delegation von Prüfungen oder die systematische Überwachung der Kontrollergebnisse Dritter ist beim SBFI nicht vorgesehen. Gegebenenfalls nimmt das SBFI in den Ausschüssen der SBBK Einfluss auf interkantonale Richtlinien.

Das SBFI hat keine Liste mit Methoden zur Qualitätsentwicklung erstellt, wie dies Artikel 3 BBV verlangt. Das SBFI ist der Ansicht, dass bereits in den bestehenden Artikeln des Gesetzes und der Verordnung genügend qualitätssichernde Elemente enthalten sind.

Aus Sicht der EFK ist diese Haltung bezüglich des bedarfsgerechten Angebots nachvollziehbar. Die Korrektur eines mangelhaften Angebots erfolgt durch den Markt. Einem Überangebot wirkt die pauschalierte Entschädigung entgegen. Ausreisser, welche Handlungsbedarf aufzeigen würden, gehen aus den Kostenrechnungen hervor. Die Prüfungen der EFK haben bestätigt, dass die Kantone bzw. die Kant. Finanzkontrollen bei unklaren Kostenentwicklungen von sich aus aktiv werden.

Die Aufsicht über die zweckmässige Organisation oder die ausreichenden Massnahmen zur Qualitätsentwicklung kann delegiert werden. Die Verantwortung bzw. die Oberaufsicht bleibt aber beim Bund und verlangt entsprechende Massnahmen. Als Minimum ist eine konkrete Delegation an klar definierte Träger – in diesem Fall die Kantone – zu erwarten. Die Oberaufsicht muss gestützt auf ein periodisches Reporting erfolgen. Mit einem sinnvoll aufgebauten Reporting wäre aus Sicht der EFK ein "Management by exception" angemessen. Ein Führen "auf Anfrage hin" und die Einflussnahme in Ausschüssen der SBBK sind aber nicht ausreichend. Dies zeigte sich auch anlässlich der Prüfungen bei den Kantonen. Einzelne sind stark verunsichert über die Zulässigkeit von geplanten Qualitätsentwicklungsinstrumenten. Beim Stand der Einführung und der Nutzung von Qualitätsentwicklungsinstrumenten bestehen grosse Unterschiede. Die Frage nach Beitragskürzungen gestützt auf Art. 8 und 57 BBG muss gestellt werden. Sofern mit Hilfe des Reportings die Methode zur Qualitätsentwicklung beurteilt werden kann, ist der Verzicht auf eine formelle Auflistung der zulässigen Methoden nachvollziehbar. Die rechtlichen Vorgaben zu diesem Punkt müssten aber angepasst werden.



Empfehlung 3 (Priorität 1)

Das SBFI nimmt im Bereich Oberaufsicht bei den Pauschalentschädigungen keine aktive Rolle wahr. Dies ist bezüglich quantitativen Aspekten nachvollziehbar, hinsichtlich der Leistungsqualität aber nicht ausreichend.

Die EFK empfiehlt,

- die Aufsichtstätigkeit schriftlich an die Kantone zu delegieren,*
- von diesen mindestens jährlich ein definiertes Reporting zu verlangen,*
- bei nicht ausreichenden Massnahmen zur Qualitätsentwicklung die Beiträge zu kürzen und*
- sofern die Qualitätsentwicklung und die Methoden gestützt auf das Reporting beurteilbar werden, in der Verordnung die Auflistung der zulässigen Methoden zu streichen.*

3.2.2 Bei Projekten / besondere Leistungen werden qualitative Kontrollen durchgeführt

Die Prüfung der EFK erfolgte hier nicht in derselben Tiefe wie bei den Pauschalentschädigungen. Die Feststellungen basieren auf Interviews und den erhaltenen Grundlagendokumenten.

Die Gesuchsbeurteilung ist beim SBFI nach Sachgebieten organisiert. Dadurch wird sichergestellt, dass auch die zweckmässige Organisation und die ausreichenden Massnahmen zur Qualitätsentwicklung beurteilt werden können. Nach den erhaltenen Informationen werden diese Aspekte in die Gesuchsevaluation mit einbezogen. Der Umfang und die Tiefe dieser Beurteilung konnte die EFK in den durch das SBFI erstellten "Fact sheet" einsehen. Die „Fact sheet“ bilden Grundlage für die Gesuchsbeurteilung in der Arbeitsgruppe "ASIP".

Beim SBFI existieren die notwendigen Instrumente zur Beurteilung der Bedarfsgerechtigkeit und der Qualität der erbrachten Leistungen. Nach den erhaltenen Informationen werden diese auch angewandt.

3.2.3 Bei eidgenössischen Prüfungen werden qualitative Kontrollen durchgeführt

Die Prüfung der EFK erfolgte hier nicht in derselben Tiefe wie bei den Pauschalentschädigungen. Die Feststellungen basieren auf Interviews und den erhaltenen Grundlagendokumenten.

Bei der Genehmigung der Prüfungsordnungen prüft das SBFI die Aspekte Bedarfsgerechtigkeit und Qualität. Die angemessene Infrastruktur ist im Prüfungsbereich kein massgebliches Thema. Die Genehmigung beinhaltet ein Vernehmlassungsverfahren, bzw. die Publikation der neuen Prüfungsordnung. Interessierte Kreise bzw. die OdA können sich zum neuen Diplom äussern. Von dieser Möglichkeit wird Gebrauch gemacht. Können berechnete Einwände nicht einvernehmlich ausgeräumt werden, werden neue Prüfungsordnungen nicht genehmigt.

Auch im Anschluss an die Genehmigung sind Massnahmen der Qualitätssicherung implementiert. Beispielsweise besucht das SBFI regelmässig Prüfungen, nimmt an Notensitzungen teil und ist letzte Instanz im Rekursverfahren.

Beim SBFI existieren die notwendigen Instrumente zur Beurteilung der Bedarfsgerechtigkeit und der Qualität der erbrachten Leistungen. Nach den erhaltenen Informationen werden diese auch angewandt.

3.3 Materielle Kontrolle der Mittelzuteilung

3.3.1 Angemessenheitskriterien werden bei den Pauschalen nicht oder ungenügend berücksichtigt

Der einzelne Kantonsanteil entspricht seinem gewichteten Anteil an den durchschnittlichen vollzeitlichen und berufsbegleitenden Grundbildungen der vergangenen vier Jahre. Die durch das SBFI durchgeführte Plausibilisierung der Daten, der Abgleich mit den Bildungskosten gemäss Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie die Dokumentation der ausgeführten Arbeiten beurteilt die EFK insgesamt positiv.

Prüfungen bei den Kantonen wurden durch das SBFI bisher keine durchgeführt. Entsprechende Prüfungen durch die EFK zeigten, dass die Datenerhebungen nicht durch alle Kantone angemessen überwacht und kontrolliert werden. Die Sicherheit bezüglich der Richtigkeit der durch die Kantone gelieferten Zahlen und Daten wird dadurch beeinträchtigt. (Siehe Ziffern 4 und 5 sowie Anhang 4 zu diesem Bericht)

Verbesserungspotenzial ortet die EFK bei folgendem Punkt:

- Der Verzicht auf Belegprüfungen oder Prüfungen vor Ort stellt ein Risiko dar.

Gemäss Artikel 53 BBG bemessen sich die Pauschalbeiträge an die Kantone auf der Grundlage der Anzahl Personen, die sich in der beruflichen Grundbildung befinden. Sie sollen zudem

- dem Umfang und der Art der Grundbildung sowie
- dem Angebot der höheren Berufsbildung

angemessen Rechnung tragen. Gemäss Beurteilung der EFK wird diesen beiden Kriterien nicht oder nicht in ausreichendem Mass Rechnung getragen. Die EFK hat dies in flankierenden Berechnungen nachgewiesen – siehe Anhang 3.

Auswirkung der Berücksichtigung der Kosten der höheren Berufsbildung

Die Kosten der höheren Berufsbildung werden bei der Berechnung der Pauschalentschädigungen zu den "übrigen Kosten der Berufsbildung" gerechnet und anschliessend auf die berufsbegleitenden Grundbildungsverhältnisse geschlüsselt. Gemäss SBFI würde sich dieser Kostenanteil bei separater Berücksichtigung nur unbedeutend auf die Subventionsanteile der Kantone auswirken.

Das im Auftrag des SBFI erstellte "Rechtsgutachten zur Finanzierung der Vorbereitungskurse für eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen sowie der Bildungsgänge höherer Fachschulen" vom 29. März 2010 kommt zum Schluss, dass Kantone, welche keine höheren Berufsbildungen anbieten bzw. diese nicht im selben Ausmass mitfinanzieren, möglicherweise nicht durch tiefere Beiträge "bestraft" werden dürfen.



Eine solche Schlussfolgerung kann die EFK in dieser Konsequenz nicht nachvollziehen. Gemäss Gesetz geht es nicht um eine Benachteiligung oder Bestrafung einzelner Kantone, sondern um die angemessene Entschädigung von Leistungen, welche nicht alle Partner im selben Ausmass mitfinanzieren. Diese Einschätzung wird in Art. 62 Abs. 3 BBV bestätigt. Die EFK hat mangels geeigneter statistischer Grundlagen den Subventionsanteil für die höhere Berufsbildung gestützt auf die ausgewiesenen Kosten annäherungsweise ermittelt und ihn anschliessend proportional zu den Kosten in diesem Bereich auf die einzelnen Kantone verteilt. Dies stellt zwar einen Systembruch zu den reinen Pauschalentschädigungen dar, kommt aber der Realität in diesem Bereich wahrscheinlich näher als die komplette Nichtberücksichtigung des Aspekts "höhere Berufsbildung".

Die Summe der Entschädigungen bleibt sich gleich, die Auswirkungen dieser Neuberechnung sind für einzelne Kantone aber erheblich. Nachfolgende Tabellen sollen darstellen, welche Auswirkungen die Berücksichtigung der entsprechenden Kosten auf die Entschädigung im Extremfall haben könnten – siehe Anhang 3.

<i>Grösster Gewinner in Franken</i>	<i>Grösster Gewinner in Prozent</i>
plus rund 7 Mio.	plus rund 10 Prozent

<i>Grösster Verlierer in Franken</i>	<i>Grösster Verlierer in Prozent</i>
minus rund 4 Mio.	minus rund 9 Prozent

Auswirkung der neutralen Verteilung der übrigen Kosten der Berufsbildung auf die Vollzeit- und die berufsbegleitende Grundbildung

Artikel 62 BBV führt aus, dass ein Anteil für die schulisch organisierte Grundbildungen und ein Anteil für die übrigen Kosten der Berufsbildung auszurichten sei. Dieser zweite Anteil soll im Verhältnis der übrigen Bildungsverhältnisse aufgeteilt werden, d. h. in der Regel der berufsbegleitenden Bildungsverhältnisse. Dieser Verordnungsartikel führt dazu, dass der berufsbegleitenden Grundbildung höhere Kostenanteile zugeteilt werden, als dies bei einer mathematisch neutralen Verteilung der übrigen Kosten der Berufsbildung auf alle Grundbildungsverhältnisse der Fall wäre. Nach Beurteilung der EFK darf aber davon ausgegangen werden, dass die übrigen Kosten der Berufsbildung proportional zu den Grundbildungsverhältnissen anfallen, unabhängig von der Art des Grundbildungsverhältnisses.

Da die Pauschalbeiträge proportional zu den Gesamtkosten auf die verschiedenen Grundbildungsverhältnisse aufgeteilt werden, steht dieser Verordnungsartikel bzw. dessen Umsetzung in Konflikt mit der gesetzlichen Anforderung einer angemessenen Berücksichtigung der Art der Grundbildung. Die EFK hat eine Berechnung mit einer neutralen Verteilung der übrigen Kosten der Berufsbildung auf alle Grundbildungsverhältnisse erstellt.

Die Summe der Entschädigungen bleibt sich gleich, die Auswirkungen dieser Neuberechnung sind für einzelne Kantone aber erheblich. Nachfolgende Tabellen sollen darstellen, welche Auswirkun-

gen die proportionale Aufteilung der übrigen Kosten der Berufsbildung im Verhältnis aller Grundbildungsverhältnisse hat – siehe Anhang 3.

<i>Grösster Gewinner in Franken</i>	<i>Grösster Gewinner in Prozent</i>
plus rund 3 Mio.	plus rund 9 Prozent

<i>Grösster Verlierer in Franken</i>	<i>Grösster Verlierer in Prozent</i>
minus rund 3 Mio.	minus rund 4 Prozent

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Bei der Berechnung der Subventionen wird dem Umfang und der Art der Grundbildung sowie dem Angebot der höheren Berufsbildung nicht angemessen Rechnung getragen.

Die EFK empfiehlt,

- die höhere Berufsbildung bei der Festlegung der Kantonspauschalen angemessen zu berücksichtigen.*
- Bei den übrigen Kosten der Berufsbildung ist zu prüfen, ob diese im Sinne des Gesetzgebers im Verhältnis aller Grundbildungsverhältnisse aufgeteilt werden müssten. Artikel 62 BBV wäre entsprechend anzupassen.*

3.3.2 Bei der Abrechnungskontrolle für Projekte und besondere Leistungen besteht Verbesserungspotenzial

Die Prüfung der Abrechnungen erfolgt nicht belegbasiert, sondern gestützt auf das bewilligte Gesuch und die Kostenzusammenstellung der Projektverantwortlichen. Mit diesem Vorgehen kann keine Sicherheit erlangt werden bezüglich der einzelnen der Abrechnung belasteten Kosten oder der korrekten Berücksichtigung von Drittmittelzahlungen.

In einem der geprüften Einzelfälle musste ein Betrag von 18 720 Franken mittels Verfügung zurückgefordert werden. Die Rückforderung war weder verbucht noch war die Zahlung zum Revisionszeitpunkt eingegangen. Die Angelegenheit wäre ohne Prüfung der EFK wahrscheinlich in Vergessenheit geraten. Das SBFI hat den Zahlungseingang im Nachgang zur Prüfung nachgewiesen.

Verbesserungspotenzial ortet die EFK bei folgenden Punkten (siehe Ziffer 4 dieses Berichts):

- Für Rückzahlungen sind die Prozesse nicht ausreichend geregelt. In einem Fall wurde die Rückforderung zwar verfügt aber weder verbucht noch der Zahlungseingang überwacht.
- Der Verzicht auf die Prüfung von Einzelbelegen oder Prüfungen vor Ort stellt ein Risiko dar.



3.3.3 Bei der Abrechnungskontrolle für eidgenössische Prüfungen besteht Verbesserungspotenzial

Die Prüfung erfolgt gestützt auf Sammelbelege (Abrechnungen, Erfolgsrechnungen, Kostenrechnungen). Einzelbelege werden nur verlangt, wenn die Abrechnungszahlen nicht plausibel sind. Dies ist beispielsweise bei zu hohen Verwaltungskosten oder Expertenonoraren sowie bei Abschreibungen der Fall.

Die Eigenmittelanteile werden nicht speziell geprüft. Hingegen werden die "Überschüsse" beim SBFI fortgeschrieben. Gemäss SBFI sollten die Beiträge und die erhobenen Gebühren innerhalb von sechs Jahren kostendeckend sein, ohne zu einer massgeblichen Reservebildung zu führen.

Die Reservebildung ist grundsätzlich keine Steuergrösse. Steuergrössen sind die zu erbringende Leistung, der dafür anfallende Aufwand und die Möglichkeit der Beschaffung von Drittmitteln. Das Wort Subvention leitet sich von "subveniere" ab, was heisst, "zu Hilfe kommen, beistehen". Es muss also eine Bedürftigkeit des Subventionsempfängers bestehen. Dies verlangt auch der Grundsatz der sparsamen Mittelverwendung gemäss SuG. Falls das SBFI bei seinen Kontrollen zum Schluss kommt, dass ein Subventionsempfänger über genügend eigene Mittel verfügt, ist keine oder eine kleinere Subvention zu gewähren. Das SBFI muss seine Erwägungen bei dieser Beurteilung dokumentieren. Eine betrieblich notwendige Reserve, die aus Eigenmitteln gebildet wurde, ist damit nicht gänzlich ausgeschlossen. Aus Sicht der EFK sind die vom SBFI in die Diskussion gebrachten 40 Prozent einer Jahresausgabe als Maximalbetrag vertretbar. Dies entspricht im vorliegenden Fall dem zu erbringenden Anteil Eigenleistungen des Subventionsempfängers.

Verbesserungspotenzial ortet die EFK bei folgenden Punkten:

- Der weitgehende Verzicht auf die Prüfung von Einzelbelegen oder Prüfungen vor Ort stellt ein Risiko dar.

4 Das interne Kontrollsystem weist Lücken auf

Die EFK hat das Interne Kontrollsystem (IKS) für die Subventions- und Kreditoren-Abwicklung geprüft. Die Prüfung basierte auf der Dokumentation des IKS und den prozessbezogenen internen Weisungen und Richtlinien des SBFI. Verfahrenorientiert erfolgte die Beurteilung anhand der Verträge und Verfügungen gemäss Ziffer 3 dieses Berichts.

Gestützt auf die Beurteilung der Grundlagen diesen "walk through" (Wurzelstichprobe) konnte festgestellt werden, dass Grundlagendokumente vorhanden sind und Kontrollen durchgeführt werden. Viele Grundlagendokumente, Konzepte und interne Richtlinien sind auf einem guten Stand. Es zeigten sich allerdings auch verschiedene Mängel auf unterschiedlichen Stufen des Prozesses und in der Dokumentation der Prüfungsnachweise. Die IKS-Lücken sind trotz der erwähnten positiven Einschätzung insgesamt wesentlich.

Der elektronische Kreditorenworkflow wurde beim SBFI im Rahmen der Neuorganisation per 1. Januar 2013 eingeführt, unmittelbar nach Abschluss dieses Prüfungsteils.

Als Überblick werden die wesentlichsten Mängel stichwortartig wiedergegeben und anschliessend die daraus entstehenden Risiken erläutert.

Darstellung Prozess / Grundlagendokumente	Feststellung					
Verträge / Verfügung	Mehrheitlich i.O., kleine Mängel bezüglich Hinweis auf SuG	Eine Risikoanalyse des Gesamtprozesses Subventionen fehlt	Die IKS-Dokumentation ist veraltet, Prozessaufzeichnungen fehlen weitgehend	Risikobehaftete Prozessschritte ohne Kontrollnachweis	Die Prozessbeschreibungen enthalten nur rudimentäre Prüfschritte	Generell, aber vor allem wichtig bei Einzelprojekten, existieren keine unterzeichneten Unbefangenheitserklärungen
Kontrollen	In einem Ressort: Kontrollen ohne ausreichenden Prüfnachweis					
Kreditorenstamm	Fehlende Funktionentrennung					
Prozess für Rückforderungen	Dieser ist in der R/K-Matrix enthalten – eine Prozessaufzeichnung existiert nicht					
Schlussabrechnungen	Kontrollen vor Ort werden keine durchgeführt.					

Fehlende Gesamtrisikoaanalyse Subventionen

Die Gesamtrisikoaanalyse soll die generellen Risiken eines Subventionsamtes zeigen. Sie gibt den Risiken den amtsbezogenen Stellenwert und ist ein wichtiges Erfordernis, damit in der Risiko-/Kontrollmatrix die wesentlichen Kontrollmassnahmen vorgesehen werden können. Eine solche Gesamtbeurteilung fehlt. Ein Punkt, der darin mit grosser Wahrscheinlichkeit erkannt und relativ stark gewichtet worden wäre, ist die Unabhängigkeit der für die finanziellen Zusagen Verantwortlichen des Amtes.

Mängel in der IKS-Dokumentation und den Prozessaufzeichnungen

Die Prozessaufzeichnungen sind veraltet. Sie basieren auf dem System "Optimiso". Die Prozesse sollen nach der Fusion, im SBFI, im System "Visio" neu aufgezeichnet werden. In den bestehenden Prozessbeschreibungen sind die Kontrollen und die Beurteilungen aufgeführt. Allerdings sind die zu erbringenden Prüfnachweise nicht in angemessener Form enthalten. Dies lässt dem einzelnen Mitarbeiter viel Freiheit, welche Prüfungen er als wichtig erachtet und durchführt.



Bei der Risiko-/Kontrollmatrix ist wichtig, dass für alle Risiken eine adäquate Kontrollmassnahme vorgesehen ist und die Durchführung dieser Kontrolle anhand eines Nachweises kontrolliert werden kann. Bei den Prozessaufzeichnungen müssen diese Schlüsselkontrollen ebenfalls ersichtlich sein. Zusätzlich sind diese zusammen mit dem Prüfungsnachweis zu konkretisieren. Die Vervollständigung der Prozessdokumentation wird das System verbessern. Die bereits bis anhin durchgeführten Kontrollarbeiten wären damit verlässlicher nachgewiesen.

Kontrollen ohne ausreichende Prüfspur

Allen Geschäften gemeinsam sind die verwendeten "Lauf- oder Begleitzettel", welche der Geschäftskontrolle bis zur Unterzeichnung einer Verfügung oder der Zahlungsauslösung dienen. Diese "Laufzettel" zeigen nicht, welche Kontrollen mit dem Visum bestätigt werden. Zudem werden sie in einzelnen Ressorts nach der Geschäftserledigung vernichtet. Sie enthalten zudem oft keinen Hinweis auf das konkrete Geschäft, welches sie begleiten. Sie sind demnach unspezifisch und damit beliebig austauschbar. Sie verlieren so jeden Wert als Prüfspur bzw. als Nachweis der durchgeführten Kontrollen. Im Gegenteil, ohne Bezug zum visierten Geschäft lassen sie sich jedem Projekt anfügen. Projekte könnten so ohne Kontrollen durch Dritte der Direktion zur Unterzeichnung unterbreitet werden. Dies stellt in Kombination mit der bereits erwähnten veralteten und lückenhaften IKS-Dokumentation bzw. Prozessaufzeichnung ein erhöhtes Risiko dar. Im Nachhinein ist nicht nachvollziehbar, welche Kontrolltätigkeiten mit welchen Ergebnissen effektiv durchgeführt worden sind.

Fehlende Unbefangenheitserklärungen

Der EFK konnten keine unterzeichneten Unbefangenheitserklärungen vorgelegt werden. Dies ist möglicherweise die Folge der fehlenden Gesamtrisikobeurteilung. Gerade in Subventionsämtern, welche innerhalb von bestimmten Branchen Subventionen vergeben, ist die mögliche fehlende Unabhängigkeit ein Risiko. Wie die Detailprüfungen ergaben, handelt es sich bei den Subventionsempfängern immer wieder um dieselben Akteure in einem eingeschränkten Empfängerkreis. Durch die Unbefangenheitserklärung wird die Sensibilisierung durch Selbstverpflichtung erhöht.

Fehlende Funktionentrennung bei den Kreditorenstammdaten

Die Eröffnung und Pflege der Kreditorenstammdaten kann durch dieselben Personen erfolgen, die auch Rechnungen erfassen. Diese Kumulation von Funktionen stellt ein erhöhtes Risiko dar und widerspricht dem Gebot der Funktionentrennung. Die beiden Funktionen sind zu trennen.

Prüfungen bei den Subventionsempfängern finden nicht statt

Prüfungen bei Subventionsempfängern fanden bisher nicht statt. Gemäss SuG muss das SBFI prüfen, ob der Empfänger die Aufgabe gesetzmässig und nach den ihm auferlegten Bedingungen erfüllt hat. Ohne Prüfung der Anrechenbarkeit der abgerechneten Kosten und des Nachweises der Finanzierung (Drittmittel) ist dies nicht möglich. Dass solche Prüfungen nicht nur eine wünschbare,

sondern eine notwendige Massnahme sind, hat sich bei Prüfungen der EFK schon wiederholt erwiesen. Entsprechende Kontrollen sind mindestens in den Bereichen Beiträge für Projekte und besondere Leistungen / Beiträge für eidgenössische Prüfungen vorzusehen. Wie die Prüfungen der EFK bei vier Kantonen zeigten, entsprechen sie aber auch im Bereich der Pauschalentschädigungen an die Kantone einer Notwendigkeit.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, die Lücken und Schwächen in den Prozessen und dem IKS-System rasch zu schliessen. Insbesondere sind folgende Massnahmen notwendig:

- *Eine Gesamtrisikoaanalyse für Subventionszahlungen muss erstellt werden.*
- *Die Prozessaufzeichnungen sind zu aktualisieren, die vorzunehmenden Kontrollen sind zu umschreiben. Die Schlüsselkontrollen müssen mit denjenigen der Risiko-/Kontrollmatrix übereinstimmen.*
- *Der Prozess für die Rückforderung von Subventionen muss erstellt werden. Die Überwachung des Zahlungseingangs ist ein zwingendes Erfordernis.*
- *Gestützt auf obenstehende Präzisierungen sind die Kontrollarbeiten besser zu dokumentieren.*
- *Entscheidungsträger im Zusprache- und Überwachungsprozess müssen eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen.*
- *Im Kreditorenbereich ist eine Funktionentrennung zwischen der Mutation der Stammdaten und dem Erfassen von Rechnungen vorzusehen.*
- *Bei den Subventionsempfängern sind stichprobenweise Kontrollen vor Ort zur Prüfung der Anrechenbarkeit von Kosten und der Drittmittelbeschaffung durchzuführen. Bei den Pauschalentschädigungen sind nebst den Kantonen auch einzelne Schulen und Institute zu prüfen.*

5 Im Kontrollkonzept sind die wesentlichen Risiken erkannt

Die in Ziffer 4 dieses Berichts enthaltenen Empfehlungen sind im Dokument des SBFI „Vorgehen zur Aktualisierung des Konzepts Finanzielle Aufsicht und Prüfung im Berufsbildungsbereich gemäss BBG“ weitgehend berücksichtigt. Bei Ziffer 5.2 des Konzepts sollten die in der Kolonne „Bereich / Dokument“ vorgesehenen Prüfungen erweitert werden. Beispielsweise sind die durch Drittinstitutionen gelieferten Zahlen zu hinterfragen und die Infrastrukturanteile zu ermitteln. Die Prüfung bei den Kantonen hat verschiedene Schwächen offen gelegt, welche systemimmanent sind.

Für einige Kantone ist die abzuliefernde Kostenrechnung eine statistische Grundlage. Sie ist nicht Teil eines direkt finanzwirksamen Prozesses. Sie geniesst dadurch auch nicht überall die notwendige Aufmerksamkeit. Teilweise sind sich die Kantone der Sensibilität der Zahlen bezüglich des Budgetprozesses zu wenig bewusst. Die Ursache liegt möglicherweise darin, dass allfällige Fehler nicht zu einer direkten Begünstigung des eigenen Kantons führen.



- Der Erstellungsprozess ist teilweise nicht dokumentiert.
- Die Vieraugenkontrolle wird teilweise bei der Erstellung der Kostenrechnung vernachlässigt.
- In Einzelfällen werden die von den Schulen gelieferten Zahlen und Verteilungen zwischen den Kostenträgern nicht überprüft.
- Die Kantone verfügen teilweise nicht über die Einzelrechnungen, beispielsweise bei externen Schulen.

Im Bewusstsein, dass die Kostenrechnung nicht bei allen Kantonen den angemessenen Stellenwert hat, sollten die unter Ziffer 5.2 des Konzepts vorgesehenen Prüfungen vor Ort stichprobenweise effektiv durchgeführt werden (siehe auch Empfehlung 5 dieses Berichts). Die Auswahl der Prüfobjekte sollte risikoorientiert erfolgen. Bei der Prüfungsplanung muss berücksichtigt werden, dass die Berufsbildungsämter der Kantone teilweise nicht über die Belege zur Kostenrechnung verfügen. Eine Vollständigkeitserklärung sollte bestätigen, dass die von den Schulen gelieferten Zahlen geprüft und für richtig befunden worden sind. Kann auf diese Weise keine Sicherheit erlangt werden, sind zusätzlich zu den Prüfungen beim Kanton auch einzelne Prüfungen bei Schulen und Institutionen vorzusehen.

6 Auswirkungen HRM2 / Zusammenlegung BBT und SBF zum SBFI

6.1 HRM2 hat voraussichtlich keinen Einfluss auf die Höhe der Nettokosten

Die Kostenrechnungen sollten grundsätzlich unabhängig des in der Finanzbuchhaltung angewendeten Rechnungslegungsstandards, nach Vornahme zeitlicher und sachlicher Abgrenzungen, gleichbleibende Resultate zeigen. Die bezüglich Bewertung kritischen Bereiche, wie Anschaffungen, Investitionen, Mieten und Abschreibungen werden zudem pauschal als Zuschlag zu den Nettokosten berücksichtigt. Nach Beurteilung des SBFI hat die Umstellung des Rechnungswesens der Kantone auf HRM2 keinen Einfluss auf die Nettokosten für die Berufsbildung. Die EFK teilt diese Einschätzung.

6.2 Die Neuorganisation im SBFI hat keinen Einfluss auf die Subventionsprozesse

Die Zusammenlegung von BBT und SBF zum SBFI hat Einfluss auf die Aufbauorganisation. Wie unter Ziffer 3 dieses Berichts aufgezeigt, werden sowohl die rechnerischen, quantitativen Aspekte wie die Leistungsbeurteilung innerhalb eines jeweils geschlossenen Bereichs durchgeführt. Dies stellt eine Änderung dar. Die Arbeiten werden aber nach wie vor durch unterschiedliche Personen erledigt. Die Prozesse selbst, aber auch deren Risikoeinschätzung, sollten gemäss Beurteilung des SBFI und der EFK nicht beeinflusst werden.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. August 2013 statt. Teilgenommen haben seitens SBFI die Herren Jean Pascal Lüthi, Abteilungsleiter berufliche Grundbildung und höhere Berufsbildung, Dimitry Bohner, Philipp Theiler und [REDACTED]. Die EFK war durch Grégoire Demaurex, Mandatsleiter und Peter Küpfer, Revisionsleiter vertreten.

Die Schlussbesprechung ergab bezüglich Feststellungen der EFK in den wesentlichen Punkten Übereinstimmung. Bei den IKS-Mängeln haben die Vertreter des SBFI darauf hingewiesen, dass verschiedene der festgestellten Mängel nur einzelne Ressorts des SBFI betreffen. Hinsichtlich der Empfehlungen hat sich das SBFI vorbehalten, in der schriftlichen Stellungnahme alternative Lösungen vorzuschlagen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1)

Berufsbildungsgesetz (BBG, SR 412.10)

Berufsbildungsverordnung (BBV, SR 412.101)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

ASIP	Arbeitsgruppe Innovation und Projekte
BBF	Berufsbildungsforschung
BBG	Berufsbildungsgesetz
BBV	Berufsbildungsverordnung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (bis 31.12.2012)
BFI	Bildung Forschung und Innovation
BfS	Bundesamt für Statistik
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
HBB	Höhere Berufsbildung
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
IKS	Internes Kontrollsystem
KFB	Kommission für Finanzen Berufsbildung
SBBK	Schweizerischen Berufsbildungsämter Konferenz
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung (bis 31.12.2012)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (ab 01.01.2013)
SuG	Subventionsgesetz
OdA	Organisation der Arbeitswelt
VK	Verpflichtungskredit



Glossar

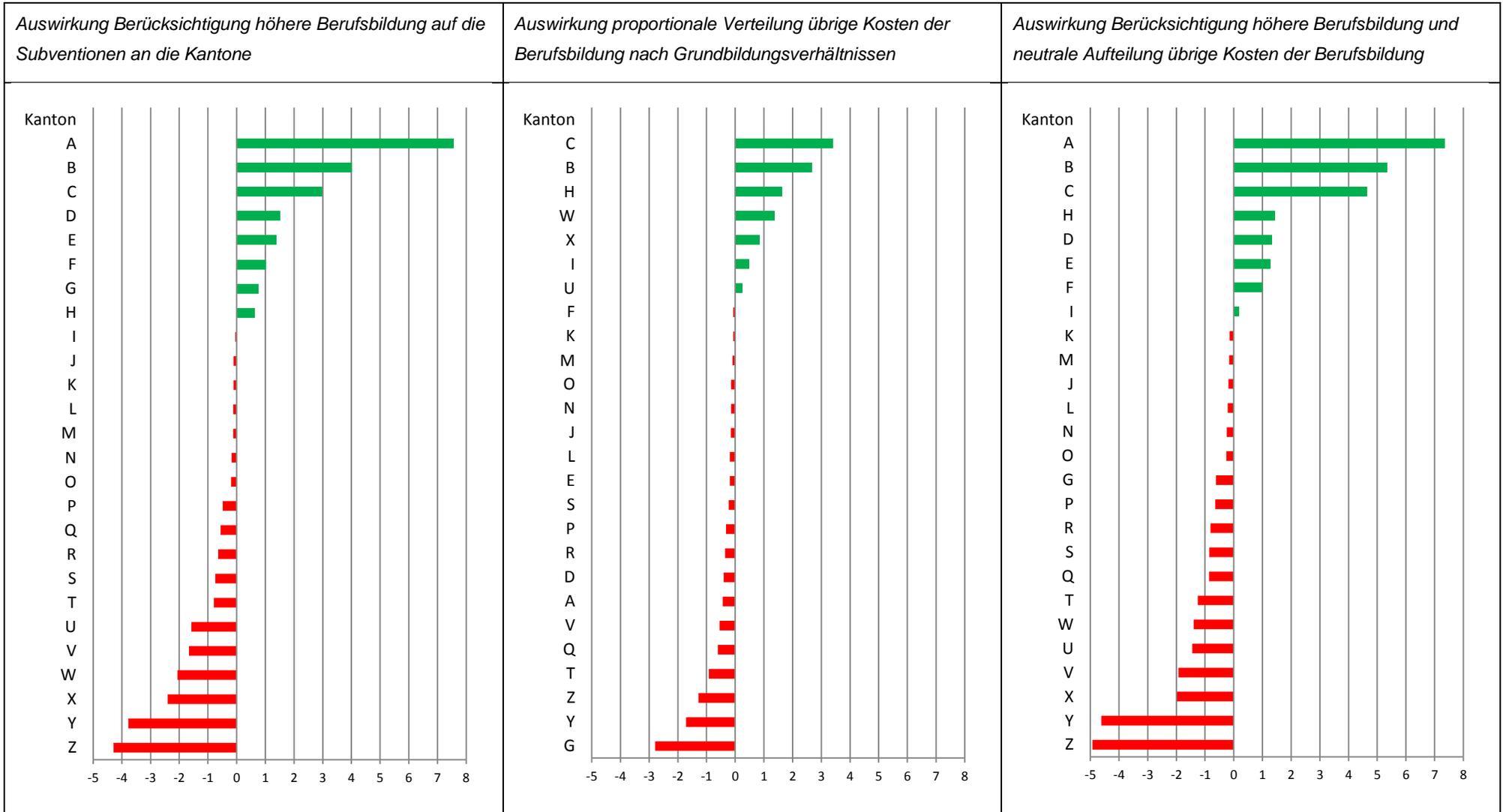
Fact Sheet	Durch den zuständigen Sachbearbeiter erstelltes Grundlagenpapier zur Beurteilung von Subventionsgesuchen. Diese "Fact sheet" bilden die Basis für die Bewilligung oder Ablehnung der Gesuche im Rahmen des Bewilligungsprozesses.
Optimiso	Optimiso ist eine Software für Organisationsmodellierung und Dokumentationsverwaltung
Visio	Visio ist ein Visualisierungsprogramm von Microsoft für Windows
Walk through	Wurzelstichprobe, anhand von Einzelfällen werden alle Prozessschritte nachvollzogen und die damit verbundenen Schlüsselkontrollen beurteilt.

Priorisierung der Empfehlungen

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

Anhang 3: Mögliche Auswirkungen bei Berücksichtigung der Angemessenheitskriterien in Mio. Franken

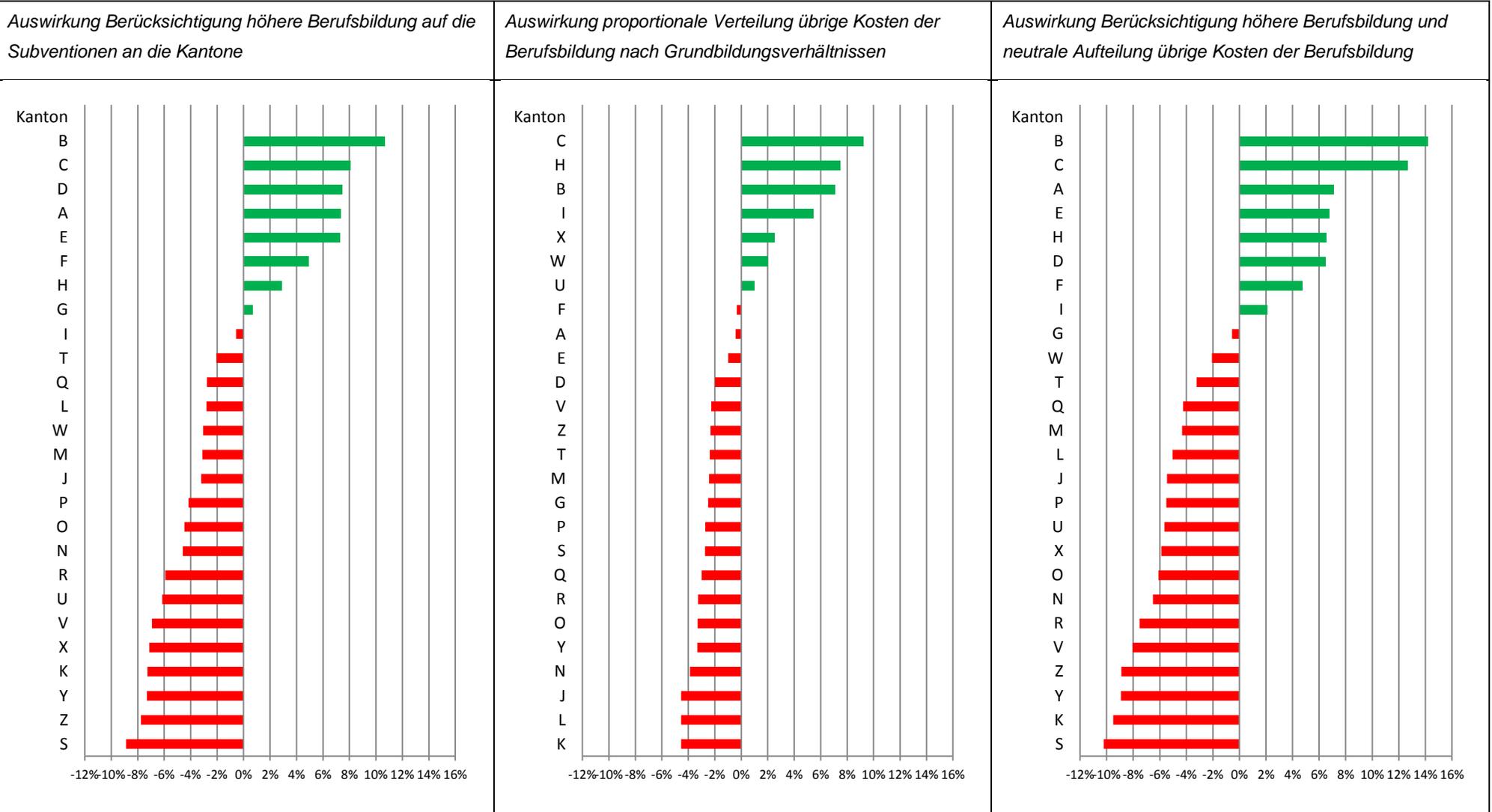
Quelle: EFK





in % der bisher entrichteten Subvention

Quelle: EFK



Anhang 4: Feststellungen bei der Prüfung in den Kantonen

Bereich	Feststellung / Beurteilung
Organisation Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrheitlich existiert keine Risikoanalyse für die Finanzierung im Berufsbildungsbereich. • Ein internes Kontrollsystem war nur bei Einzelnen dokumentiert • Prozessaufzeichnungen existieren mehrheitlich nur als Entwurf. In einzelnen Kantonen fehlen solche gänzlich.
Bedarfsgerechtes Angebot	<ul style="list-style-type: none"> • Die Budgetierung erfolgt in Einzelfällen basierend auf der Lektionenzahl. Mancherorts ist eine solche Führung mit Standardwerten erst geplant. Bei allen Kantonen wurden entsprechende Daten aber erhoben. Bei den meisten werden die statistischen Zahlen bei der Budgetierung zu Rate gezogen.
Qualitätsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Bandbreite ist hier sehr gross. Am einen Ende sind Instrumente zur Qualitätsentwicklung seit zehn Jahren im Einsatz. Selbst-, Dritt- und Meta-Evaluationen sind durchgeführt und dokumentiert. Die Instrumente sind auf hohem Stand und der zweite Evaluationszyklus ist teilweise abgeschlossen. Am anderen Ende der Bandbreite verfügen weniger als 30 Prozent der Schulen über ein Qualitätsentwicklungsinstrument. • Die Unsicherheit bezüglich der zulässigen Qualitätsentwicklungsinstrumente wurde unter anderem als Grund für die Verzögerung bei der Einführung der Instrumente angegeben.
Finanzielles	<ul style="list-style-type: none"> • Die Erstellung der Kostenrechnung wird teilweise sauber dokumentiert (Abstimmung Kostenrechnung mit der Finanzbuchhaltung). Die EFK musste aber auch feststellen, dass die Kostenrechnung nur als eine Art „Statistik“ betrachtet und ohne jede Absicherung erstellt wird. • Bei der Integration von Abrechnungen externer Institutionen fanden in Einzelfällen Rechnungen ohne Kontrolle und mit offensichtlichen Fehlern Eingang in die Kostenrechnung. • Alle festgestellten Einzelfehler erhöhten die deklarierten Kosten der öffentlichen Hand. • Bei allen geprüften Kantonen enthält die Rubrik „Eigene Beiträge“ Infrastrukturkosten.