

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



# Prüfung der Aufsicht über die Organisationen der Weiterbildung

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und  
Innovation

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20167.750.00436
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

# Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref .....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>16</b>
1.1 Ausgangslage .....	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	17
1.5 Schlussbesprechung .....	17
<b>2 Weiterbildungslandschaft Schweiz.....</b>	<b>18</b>
2.1 Weiterbildung in der Schweiz.....	18
2.2 Der Gesetzesvollzug obliegt der Abteilung Berufs- und Weiterbildung.....	19
2.3 Neues Gesetz für die Weiterbildung .....	20
<b>3 Zweckkonformität des Mitteleinsatzes .....</b>	<b>21</b>
3.1 Das SBFI lässt den Organisationen der Weiterbildung bei der Leistungsgestaltung zu grossen Gestaltungsspielraum.....	21
3.2 Die Zuteilung der Finanzhilfen ist nur bedingt nachvollziehbar .....	23
3.3 Unklarheiten bei den OWB, was gegenüber dem SBFI als effektive Kosten nach Art. 14 Abs. 1 SuG auszuweisen ist.....	24
<b>4 Aufsicht über die Finanzhilfen .....</b>	<b>30</b>
4.1 Fehlende Richtlinien bei nicht oder nur teilweise erbrachter Leistung durch die Organisationen der Weiterbildung.....	30
4.2 Lücke in der Aufsicht durch fehlende Koordination zwischen WeBiG und BBG .....	31
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....</b>	<b>33</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen.....</b>	<b>34</b>

# Prüfung der Aufsicht über die Organisationen der Weiterbildung

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

## Das Wesentliche in Kürze

---

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist für die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG) zuständig. Das Gesetz tritt mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2017–2020 erstmals in Kraft. Der Bund hat den Auftrag, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, die Kompetenz und die Weiterbildung zu fördern. Das SBFI gewährt den Organisationen der Weiterbildung (OWB) und den Kantonen dafür Finanzhilfen. Diese belaufen sich insgesamt für die Jahre 2017–2020 auf 25,7 Millionen Franken (OWB, 10,7 Millionen) bzw. 2021–2024 auf 59,5 Millionen Franken (OWB 16,8 Millionen).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte beim SBFI, ob die Aufsicht über die OWB den zweckkonformen Mitteleinsatz gewährleistet. Bei drei ausgewählten OWB<sup>1</sup> kontrollierte die EFK, ob die Finanzhilfen wie mit dem SBFI vereinbart eingesetzt werden. Bei den Stichproben auf Belegebene ist die EFK auf keine Zweckentfremdung der verwendeten Mittel gestossen. Hingegen machen die geprüften OWB teilweise Plan- statt IST-Kosten geltend. Zudem ist der Umgang mit unentgeltlicher Freiwilligenarbeit unklar. Nach Art. 14 Subventionsgesetz (SuG) sind zur Bestimmung der Finanzhilfen nur Aufwendungen anrechenbar, die tatsächlich entstanden sind. Plan-Kosten entsprechen nicht diesen Vorgaben. Das SuG äussert sich weder zur unentgeltlichen Freiwilligenarbeit noch dazu, was unter tatsächlich entstandenen Aufwendungen zu verstehen ist. Die EFK sieht in der Freiwilligenarbeit eine Art der Mittelherkunft. Das SBFI muss diesbezüglich verbindliche Vorgaben definieren und gegenüber den OWB umsetzen.

Ausserdem muss es bei subventionierten Leistungen für Transparenz im Hinblick auf die Mittelherkunft und -verwendung sorgen. Bei der Mittelherkunft müssen der Anteil und die Form der Erbringung der Eigenleistung dargestellt werden.

Die EFK erwartet, dass das SBFI mit der Schlussabrechnung 2020 mögliche zu viel angerechnete Kosten von den OWB zurückfordert. Zusätzlich sind Verbesserungen der Vorgaben zu den anrechenbaren Kosten und in der Abwicklung der Aufsicht vorzunehmen.

### **Fehlende Nachvollziehbarkeit bei der Bemessung der Finanzhilfen**

Die Ziele und Vorgaben der Weiterbildung sind im Gesetz und in der Verordnung allgemein beschrieben. Bisher hat das SBFI diese nicht in konkrete Leistungsziele heruntergebrochen. Die OWB orientieren sich bei der Festlegung ihrer Leistungen an den rechtlichen Grundlagen und definieren die Leistungsziele und -indikatoren selbst. Das SBFI übernimmt diese als Basis für die Berechnung der Finanzhilfen. Die EFK stellt fest, dass sich das SBFI bei der Zielsetzung durch die OWB fremdbestimmen lässt. Die OWB sind finanziell vom Bund abhängig, der Anteil der Finanzhilfen an den Gesamterträgen bei allen OWB beträgt über

---

<sup>1</sup> Dachverband Lesen und Schreiben (DVLS), Schweizerischer Verband für Weiterbildung (SVEB) und Verband der schweizerischen Volkshochschulen (VSV)

50 %. Es ist nicht nachvollziehbar, wie sich die Bemessung der Finanzhilfen pro OWB an den gesetzlich vorgegebenen Kriterien «Bundesinteresse und zumutbare Eigenleistung der OWB»<sup>2</sup> orientiert.

Die EFK konstatiert, dass die Buchhaltungen der geprüften OWB unterschiedlich geführt werden. Die Finanzberichterstattung der OWB an das SBFI erfolgt manuell und birgt dadurch Risiken für Fehler. Die finanziellen Informationen zuhanden des SBFI liefern keinen genügend detaillierten Nachweis, wonach das SBFI den zweckkonformen Mitteleinsatz beurteilen könnte.

Der Prozess für die Ausrichtung von Finanzhilfen an die OWB ist nicht ausreichend beschrieben. Es fehlen konkrete Umsetzungsmassnahmen, wie das SBFI nach Abschluss der Vierjahresperiode gegenüber den OWB Rückerstattungsansprüche geltend machen will, falls Leistungen nicht oder nur teilweise erfüllt sind. Zudem gibt es keine Beschreibung der vorzunehmenden Kontrollen in der Dokumentation zum Internen Kontrollsystem, sie enthält nur die Kontrollinstrumente (z. B. Rapporte).

Die Aufsichtstätigkeit des SBFI beruht auf der jährlichen Besprechung der Finanzberichterstattung mit Vertretern der OWB. Damit kann das SBFI den zweckkonformen Einsatz der Finanzhilfen nicht ausreichend sicherstellen. Beim SBFI gibt es keine übergreifend koordinierte und risikoorientierte Aufsicht über die Finanzhilfen im Zusammenhang mit dem WeBiG und dem Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG). Die Bemessung der Finanzhilfen nach WeBiG und BBG erfolgt von Gesetzes wegen unterschiedlich. Im Gegensatz zum BBG lässt das WeBiG bei den Empfängern der Finanzhilfen keine Bildung von zweckgebundenen Reserven zu. Bei der betroffenen OWB besteht folglich der Anreiz, mittels nicht verursachergerechter Kostenallokation die finanzielle Situation zu optimieren.

---

<sup>2</sup> Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV) 419.11, Art. 3, Abs. 3

# Audit de la surveillance des organisations actives dans le domaine de la formation continue

## Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

### L'essentiel en bref

---

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) est responsable de la mise en œuvre de la Loi fédérale sur la formation continue (LFCo). La loi est entrée en vigueur pour la première fois après l'adoption du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017 à 2020. La Confédération est chargée de définir les principes applicables à la formation continue ainsi que de promouvoir la compétence et la formation continue. Pour ce faire, le SEFRI accorde des aides financières aux organisations de formation continue (OFC) et aux cantons. Celles-ci s'élèvent au total à 25,7 millions de francs pour les années 2017 à 2020 (OFC, 10,7 millions) et à 59,5 millions de francs pour la période 2021 à 2024 (OFC, 16,8 millions).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la surveillance exercée sur les OFC au SEFRI permettait d'assurer la bonne utilisation des fonds. Dans les trois OFC sélectionnées<sup>1</sup>, le CDF a vérifié si les aides financières étaient utilisées comme convenu avec le SEFRI. Lors de contrôles par échantillons au niveau des pièces justificatives, le CDF n'a découvert aucun détournement des ressources utilisées. En revanche, les OFC contrôlées faisaient parfois valoir les coûts budgétés au lieu des coûts réels. De plus, la gestion du travail bénévole n'est pas claire. Selon l'art. 14 de la Loi sur les subventions (LSu), seules les dépenses effectives peuvent être prises en compte pour déterminer les aides financières. Les coûts budgétés ne remplissent pas ce critère. La LSu ne s'exprime ni sur le travail bénévole ni sur ce qu'il faut entendre par dépenses effectives. Le CDF voit dans le bénévolat un moyen de générer des fonds. Le SEFRI est tenu de définir des directives contraignantes à cet égard et de les mettre en œuvre vis-à-vis des OFC.

En outre, le SEFRI doit veiller à la transparence quant à l'origine et à l'emploi des fonds dans le cas de prestations subventionnées. S'agissant de l'origine des fonds, la part et la forme de la prestation propre doivent être présentées.

Le CDF s'attend à ce que le SEFRI récupère les éventuels coûts surfacturés auprès des OFC avec le décompte final de 2020. Par ailleurs, des améliorations sont à apporter aux directives régissant les coûts imputables et l'exécution de la surveillance.

#### **Manque de traçabilité dans le calcul des aides financières**

Les objectifs et les directives de la formation continue sont décrits de façon générale dans la loi et dans l'ordonnance. Jusqu'ici, le SEFRI ne les a pas concrétisés en objectifs de prestations. Pour déterminer leurs prestations, les OFC se fondent sur les bases légales, elles définissent elles-mêmes les objectifs et indicateurs de prestations. Le SEFRI les reprend comme base pour le calcul des aides financières. Le CDF constate que le SEFRI se laisse imposer la fixation des objectifs par les OFC. Or, les OFC sont financièrement dépendantes

---

<sup>1</sup> Fédération suisse Lire et écrire, Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) et Association des universités populaires suisses (AUPS).

de la Confédération, la part des aides financières aux recettes totales de toutes les OFC dépasse les 50 %. La manière dont les aides financières sont calculées pour chaque OFC selon les critères légaux de l'« intérêt présenté pour la Confédération et des prestations propres que l'on peut raisonnablement exiger des OFC »<sup>2</sup> n'est pas claire.

Le CDF constate que les comptabilités des OFC contrôlées sont tenues de manière différente. Les comptes rendus financiers des OFC au SEFRI sont établis manuellement et présentent donc des risques d'erreurs. Les informations financières à l'intention du SEFRI ne fournissent pas de preuves suffisamment détaillées permettant au SEFRI d'évaluer la bonne utilisation des fonds.

Le processus de versement des aides financières aux OFC n'est pas décrit précisément. Des mesures de mise en œuvre concrètes font défaut sur la manière dont le SEFRI, à l'issue de la période de quatre ans, entend faire valoir ses droits aux remboursements auprès des OFC si des prestations ne sont pas ou ne sont que partiellement fournies. En outre, il n'existe aucune description des contrôles à effectuer dans la documentation du système de contrôle interne, elle ne contient que les instruments de contrôle (par ex. rapports).

L'activité de surveillance du SEFRI repose sur l'entretien annuel relatif au compte rendu financier avec des représentants des OFC. Ainsi, le SEFRI n'est pas en mesure de garantir de manière satisfaisante la bonne utilisation des aides financières. Au SEFRI, il n'existe aucune surveillance coordonnée de manière globale et axée sur les risques des aides financières en relation avec la LFCo et la Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr). Le calcul des aides financières selon la LFCo et la LFPr ne s'effectue pas de la même manière. Contrairement à la LFPr, la LFCo n'autorise pas les bénéficiaires d'aides financières à constituer des réserves affectées à un but particulier. Par conséquent, les OFC concernées sont incitées à optimiser leur situation financière au moyen d'une allocation de coûts qui n'est pas conforme au principe de l'imputation directe des coûts.

**Texte original en allemand**

---

<sup>2</sup> Ordonnance sur la formation continue (OFC), RS 419.11, art. 3, al. 3.

# Verifica della vigilanza sulle organizzazioni della formazione continua

## Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

### L'essenziale in breve

---

La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) è responsabile dell'attuazione della legge federale sulla formazione continua (LFCo). La legge è entrata in vigore per la prima volta con il messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2017–2020. La Confederazione è incaricata di stabilire i principi sulla formazione continua e di promuovere la competenza e la formazione continua. Per promuovere la formazione continua la SEFRI concede aiuti finanziari alle organizzazioni della formazione continua (OFC) e ai Cantoni. Tali aiuti ammontavano complessivamente a 25,7 milioni di franchi (OFC: 10,7 milioni) per gli anni 2017–2020 e a 59,5 milioni di franchi (OFC: 16,8 milioni) per gli anni 2021–2024.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato presso la SEFRI se la vigilanza sulle OFC garantisce che i mezzi siano utilizzati in modo conforme allo scopo previsto. Nelle tre OFC selezionate<sup>1</sup>, il CDF ha verificato se gli aiuti finanziari sono stati utilizzati come convenuto con la SEFRI. Nei controlli a campione relativi ai giustificativi, il CDF non ha riscontrato alcun cambiamento di destinazione dei mezzi utilizzati. Per contro, le OFC sottoposte a verifica a volte hanno fatto valere i costi preventivati anziché i costi effettivi. Inoltre la gestione del volontariato gratuito non è chiara. Secondo l'articolo 14 della legge sui sussidi (LSu), per determinare gli aiuti finanziari, sono computabili soltanto le spese effettivamente sopportate. I costi preventivati non soddisfano questo requisito. La LSu non specifica cosa sia il volontariato gratuito, né cosa si intenda per spese effettivamente sopportate. Il CDF vede il volontariato come un modo per generare mezzi. In proposito, la SEFRI deve definire requisiti vincolanti e attuarli nei confronti OFC.

Inoltre, la SEFRI deve garantire la trasparenza per quanto riguarda l'origine e l'impiego dei mezzi in caso di prestazioni sovvenzionate. Per quanto concerne l'origine dei mezzi, occorre presentare la quota e la forma della fornitura della prestazione propria.

Il CDF si aspetta che la SEFRI recuperi dalle OFC i costi computati in eccesso con il conteggio finale del 2020. Inoltre, devono essere apportati miglioramenti alle prescrizioni relative ai costi computabili e alla gestione della vigilanza.

#### **Mancanza di tracciabilità nel calcolo degli aiuti finanziari**

Gli obiettivi e le prescrizioni in materia di formazione continua sono descritti in termini generici nella legge e nell'ordinanza. Finora, la SEFRI non li ha suddivisi in obiettivi di prestazione concreti. Le OFC determinano le loro prestazioni partendo dalle basi legali e definiscono essi stessi gli obiettivi e gli indicatori di prestazione. In funzione di questi obiettivi e indicatori, la SEFRI calcola gli aiuti finanziari. Il CDF constata che la SEFRI non si occupa

---

<sup>1</sup> Federazione svizzera Leggere e Scrivere, Federazione svizzera per la formazione continua (FSEA) e Associazione delle Università Popolari Svizzere

della definizione degli obiettivi, ma lascia questo compito alle OFC. Queste ultime dipendono finanziariamente dalla Confederazione, la quota degli aiuti finanziari alla totalità dei ricavi di tutte le OFC supera il 50 per cento. Non è chiaro il modo in cui gli aiuti finanziari siano calcolati per ogni OFC in funzione dei criteri legali dell'«interesse della Confederazione e delle prestazioni proprie ragionevolmente esigibili dalle OFC»<sup>2</sup>.

Il CDF constata che la contabilità delle OFC verificate è tenuta in modo diverso. Il rendiconto finanziario delle OFC fornito alla SEFRI è effettuato manualmente e presenta quindi rischi di errore. Le informazioni finanziarie di cui la SEFRI dispone non forniscono prove sufficientemente dettagliate per consentire di valutare se i mezzi siano utilizzati in modo conforme allo scopo previsto.

Il processo di erogazione di aiuti finanziari versati alle OFC non è sufficientemente descritto. Mancano misure di attuazione concrete su come la SEFRI intende far valere il diritto al rimborso nei confronti delle OFC dopo la fine del periodo di quattro anni, se le prestazioni non sono fornite o se lo sono solo in parte. Inoltre, la documentazione del sistema di controllo interno non contiene alcuna descrizione dei controlli da effettuare, ma solo strumenti di controllo (ad. es. i rapporti).

L'attività di vigilanza della SEFRI si basa su una riunione annuale in cui si discute sul rendiconto finanziario con i rappresentanti delle OFC. Ciò non consente alla SEFRI di garantire in modo sufficiente che gli aiuti finanziari siano utilizzati in modo conforme allo scopo previsto. La SEFRI non esegue una vigilanza coordinata in modo trasversale e orientata al rischio sugli aiuti finanziari in relazione alla LFCo e alla legge sulla formazione professionale (LFPr). Il calcolo degli aiuti finanziari secondo la LFCo e la LFPr non viene eseguito allo stesso modo. Contrariamente alla LFPr, la LFCo non consente ai beneficiari di aiuti finanziari di costituire riserve a destinazione vincolata. Di conseguenza, le OFC interessate sono incentivate a ottimizzare la loro situazione finanziaria tramite una ripartizione dei costi non conforme al principio di causalità.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>2</sup> Ordinanza sulla formazione continua (OFCo), art. 3, n. 3

# Audit of the supervision of continuing professional development organisations

State Secretariat for Education, Research and Innovation

## Key facts

---

The State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) is responsible for implementing the Continuing Education and Training Act (CETA). The act entered into force for the first time with the dispatch on the promotion of education, research and innovation for 2017 to 2020. The Confederation is charged with establishing principles on continuing professional development (CPD) and promoting skills and CPD. SERI grants financial assistance to CPD organisations and the cantons for this purpose. This amounted to a total of CHF 25.7 million (CPD organisations, 10.7 mn) for 2017 to 2020, and CHF 59.5 million (CPD organisations, 16.8 mn) for 2021 to 2024.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited SERI to determine whether the supervision of the CPD organisations ensures that funds are used for their intended purpose. At three selected CPD organisations<sup>1</sup>, the SFAO verified whether the financial assistance was used as agreed with SERI. In spot checks of documents, the SFAO did not find any misappropriation of the funds used. However, some of the audited CPD organisations claimed planned costs instead of actual costs. In addition, the handling of unpaid voluntary work was unclear. In accordance with Article 14 of the Subsidies Act (SubA), only expenses that have actually been incurred can be taken into account when determining financial assistance. Planned costs do not meet these requirements. The SubA does not address unpaid voluntary work or what is meant by expenses actually incurred. The SFAO sees voluntary work as a way of generating funds. SERI must define binding regulations in this regard and implement them with regard to the CPD organisations.

In addition, it must ensure transparency concerning the origin and use of funds for subsidised services. The proportion and form of own contribution must be indicated in the origin of funds.

The SFAO expects SERI to reclaim any overcharged costs from the CPD organisations with the 2020 final statement. In addition, improvements must be made to the regulations on chargeable costs and in the supervision process.

### **Lack of traceability in the calculation of financial assistance**

The objectives and requirements of continuing professional development are described in general terms in the act and ordinance. SERI has not yet broken these down into concrete performance targets. The CPD organisations base their performance on the legal framework and define the performance targets and indicators themselves. SERI adopts these as the basis for calculating financial assistance. The SFAO found that SERI allows itself to be externally influenced by the CPD organisations when setting targets. The CPD organisations are financially dependent on the Confederation; the share of financial assistance relative to

---

<sup>1</sup> National Adult Literacy Association (DVLS), Swiss Federation for Adult Learning (SVEB) and Swiss Association of Popular Universities VHS (VSV)

total revenue for all CPD organisations is over 50%. It is not comprehensible how the calculation of financial assistance per CPD organisation is based on the legally prescribed criteria of "federal interest and reasonable own contribution from the CPD organisations"<sup>2</sup>.

The SFAO saw that the accounts of the audited CPD organisations are managed in different ways. The CPD organisations' financial reporting to SERI is done manually and therefore carries the risk of errors occurring. The financial information delivered to SERI does not provide sufficiently detailed evidence to allow SERI to assess whether funds are being used for their intended purpose.

The process for awarding financial assistance to CPD organisations is not described in sufficient detail. There is a lack of concrete implementation measures as to how SERI intends to assert claims for reimbursement against the CPD organisations after the end of the four-year period if services are not or only partially provided. Furthermore, there is no description of the checks to be carried out in the documentation of the internal control system; this only contains the means of control (e.g. reports).

SERI's supervisory activities are based on the annual discussion of the financial reports with representatives of the CPD organisations. This does not allow SERI to adequately ensure that the financial assistance is used for its intended purpose. SERI does not have overarching coordinated and risk-oriented supervision of financial assistance in connection with the CETA and the Vocational and Professional Education and Training Act (VPETA). By law, the calculation of financial assistance under the CETA and the VPETA differs. In contrast to the VPETA, the CETA does not permit the creation of earmarked reserves for the recipients of financial assistance. Consequently, the CPD organisations concerned have an incentive to optimise their financial situation by allocating costs in a way that is not proportional to those who generate them.

**Original text in German**

---

<sup>2</sup> Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV) 419.11, Art. 3, Abs. 3 (not available in English)

## Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Bildung und Innovation

Die Prüfung wurde vom SBFI begrüsst und die Gespräche mit den Vertretenden der EFK waren transparent und konstruktiv.

Obschon die EFK bei der Prüfung und Analyse der Unterlagen auf keine Zweckentfremdung der Finanzhilfen gestossen ist, fällt der Bericht durchgehend negativ aus. Der Bericht vermittelt durch teilweise unpräzise und pauschalisierende Formulierungen den Eindruck, die zweckkonforme Verwendung der Finanzhilfen sowie die Aufsicht des SBFI über die Organisationen der Weiterbildung (OWB) seien inexistent. Dies widerspricht grösstenteils den Befunden der Prüfung. Es besteht somit eine Diskrepanz zwischen Prozessbefund und Bericht.

Es fehlt die Würdigung, dass das Weiterbildungsgesetz erst vor vier Jahren in Kraft trat, viele Prozesse im Zusammenhang mit der Aufsicht für diese für den Bund neue Aufgabe vom SBFI umgesetzt wurden und gut funktionieren und Prozesse laufend geschärft werden. Ferner wird unzureichend gewürdigt, dass die Leistungen der OWB gemäss Vereinbarung umgesetzt werden. Die OWB konnten die adäquate Umsetzung der Leistungen mit Belegen beweisen und die jährliche Berichterstattung gibt über den aktuellen Leistungsfortschritt Auskunft.

Die im Bericht erwähnten Empfehlungen konzentrieren sich insbesondere auf die Optimierung der Prozesse betreffend die Mittelvergabe wie auch auf den zweckkonformen Einsatz der Finanzhilfen.

Die Anwendung und Verankerung in der WeBiV des von der EFV empfohlenen Richtwerts (50%-Regelung) gemäss Empfehlung 2 wird überprüft.

Die Empfehlungsumsetzungen werden vom SBFI zeitnah terminiert und während der BFI-Periode 2021-2024 durchgeführt.

## Generelle Stellungnahme des Verbandes der Schweizerischen Volkshochschulen

1. Der VSV dankt für die V2 des Berichts in Sachen Mittelverwendung der OWB. Wir begrüßen die Aufforderung, den Status der Freiwilligenarbeit zu klären. Wir plädieren dafür, dass Freiwilligenarbeit als Bestandteil der zumutbaren Eigenleistung seitens der OWB anerkannt wird, und dass diese Möglichkeit rechtlich verankert wird. Freiwilligenarbeit ist häufig die effizienteste Form von Beitrag, da sie aus der Praxis erfolgt und nur minimale Overheadkosten verursacht.
2. Umgekehrt befremdet uns die Verschärfung einiger Vorschläge gegenüber Version 1. Die 50%-Klausel – die Bundessubvention dürfe höchstens 50% der Gesamterträge einer OWB erreichen – entbehrt einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche 50%-Klausel würde für einen Grossteil der mit den OWB vereinbarten Leistungen das Aus bedeuten. Inklusion, Qualifizierung, Digitalisierung sind strategische Zielsetzungen des Bundes, die die OWB in Zusammenarbeit mit den Anbietern umsetzen. Für die Anbieter sind sie grundsätzlich mit Zusatzkosten verbunden, was die Aussicht auf Mitfinanzierung stark verringert.
3. Als problematisch erachten wir auch die Aussage, dass das SBFI sich von den OWB fremdbestimmen lasse. Tatsache ist, dass das WeBiG die subventionsfähigen Sachverhalte bestimmt, die OWB als Spezialisten des Terrains Leistungen erbringen, welche die Ziele des Gesetzes in die Praxis überführen. Diese Übersetzungsarbeit wird von den OWB, die in der Bildungswelt verankert sind, effizienter und effektiver erbracht als von einer Verwaltung. Deren Aufgabe besteht in einem föderalistischen und subsidiären System darin, die Gesetzeskompatibilität der vorgeschlagenen Leistungen zu evaluieren und ggf. zu korrigieren. So hat das SBFI für die eben angebrochene Finanzierungsperiode zwei Leistungen des VSV als nicht subventionsfähig zurückgewiesen und bei anderen Überarbeitungen verlangt. Der Evaluationsprozess funktioniert also.
4. Der Bericht der EFK ruft insgesamt nach einer strafferen Kontrolle durch das SBFI. Wir begrüßen einen intensiveren Austausch mit dem SBFI auf Vertrauensbasis – und weisen darauf hin, dass viele Vorschläge der EFK auf Seiten der OWB den administrativen Aufwand deutlich erhöhen. Damit steigen auch die nicht-produktiven Overhead-Kosten. Das Subventionsgesetz, das im Bericht mehrfach zitiert wird, verlangt in Art. 7.a jedoch: «Die Aufgabe muss zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden können.» Wir schlagen vor, dass man uns nicht behindert dabei.

## Generelle Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Weiterbildung – alice.ch

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Bericht. Gerne möchten wir auf folgende Punkte hinweisen:

1. Die Aussage, wonach das SBFI den OWB einen zu grossen Gestaltungsspielraum bei der Definition und Festlegung der zu erbringenden Leistungen lasse, können wir nicht nachvollziehen. Die Leistungen und Ziele werden auf Grundlage des Gesetzes, der Verordnung sowie der BFI-Botschaft in einem klar definierten gemeinsamen Verhandlungsprozess festgelegt. Es ist im Rahmen dieses Prozesses legitim und wichtig, dass die OWB dem Bund Leistungen vorschlagen können. Dieses Vorgehen trägt dazu bei, dass die Leistungen den Bedürfnissen des Weiterbildungssystems resp. der Praxis entsprechen. Weder das Gesetz noch die Verordnung sind darauf ausgelegt, dass der Bund bei den OWB in einem unilateralen Prozess Leistungen "einkauft".
2. Die im Bericht vorgeschlagene Unterscheidung zwischen «übergeordneten» Leistungen und «Eigenleistungen» macht keinen Sinn resp. ist verwirrend. Auch Eigenleistungen tragen dazu bei, «übergeordnete» Leistungen im Sinne Art. 1 Abs. 1 WeBiV zu erbringen.
3. Die sehr direktiv formulierte Empfehlung zur Festlegung der Regel, wonach höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten finanziert werden, ist nicht nachvollziehbar. Einerseits ist die Empfehlung durch das erwähnte Papier der EFK nicht ausreichend legitimiert. Andererseits würde die Regel einen Grossteil der Leistungen der OWB verunmöglichen. Die OWB arbeiten dienstleistungsorientiert und sind sehr bestrebt, möglichst viele Eigenmittel zu generieren. Im Gegensatz zu anderen Bereichen, die von öffentlichen Subventionen profitieren, agieren die OWB aber in einem Umfeld, in welchem es äusserst schwierig ist, Einnahmen zu erzielen. Die Frage nach den gemäss Art. 3 WeBiV zumutbaren Eigenleistungen ist deshalb weiterhin pro Leistung zu beurteilen.
3. Die Aussage, wonach der SVEB gegenüber dem SBFI den Eindruck erwecke, dass die jährlichen Finanzhilfen vollumfänglich beansprucht werden, können wir nicht nachvollziehen. Im Rahmen des jährlichen Reportings weisen wir pro Leistung die Differenz zu den effektiv beanspruchten Finanzhilfen des SBFI explizit aus.
4. Wir begrüssen die Empfehlung, wonach die Freiwilligenarbeit als anrechenbare Eigenleistung bei der Berichterstattung über die Mittelherkunft auszuweisen ist. Unentgeltlich erbrachte Leistungen sind für die OWB wichtige Eigenleistungen.
5. Insgesamt fordern die Empfehlungen der EFK das SBFI auf, die Zusammenarbeit mit den OWB stark zu formalisieren. Wir bedauern dies und weisen darauf hin, dass eine Formalisierung auf beiden Seiten zu einem deutlich erhöhten administrativen Aufwand führen wird. Im Sinne der Verhältnismässigkeit und der effizienten Leistungserbringung sollte dieser so tief wie möglich gehalten werden.

## Generelle Stellungnahme des Schweizer Dachverbandes Lesen Schreiben

- Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie für die erfolgte Überarbeitung und die damit einhergehende Relativierung der Empfehlungen bezüglich der Nicht-Anrechenbarkeit von Freiwilligenarbeit. Wir teilen die neue Einschätzung der EFK, dass die rechtlichen Grundlagen keine eindeutigen Vorgaben diesbezüglich enthalten und begrüssen die Richtigstellung.
- Wir sind erstaunt darüber, dass die EFK in der Überarbeitung des Berichts ihrerseits neue Empfehlungen formuliert hat, die sogar weiter gehen, als diejenigen in der ersten Version (siehe dazu unten). Der Prozess wirkt für uns mittlerweile etwas improvisiert und wenig transparent/nachvollziehbar.
- Wir sind über die neu eingefügte, direktiv formulierte "Empfehlung", wonach das SBFI den arbiträren Richtwert der EFV (50%-Regel) zur Festlegung der Finanzhilfen einzuhalten hat, in hohem Masse irritiert. Der Richtwert entstammt einem Papier der EFK mit Empfehlungscharakter, das ausdrücklich nicht als rechtlich verbindlich ausgewiesen ist und seinerseits explizit vorsieht, dass höhere Anteile möglich sind, sofern sie begründet werden. Es scheint, als würde die EFK mit diesem Punkt ihre eigenen Vorgaben nicht beachten und in einem Bereich intervenieren, der nicht ihrer Kompetenzebene entspricht. Inhaltlich würde die 50%-Regel bedeuten, dass ein Grossteil der heutigen Leistungen der OWB nicht mehr erbracht werden könnte, weil kaum eine OWB über die nötigen Eigenmittel verfügt. Die erwähnte Regel widerspricht fundamental den in der WeBiV aufgeführten Kriterien, wonach sich die Höhe der Finanzhilfen nach dem Interesse des Bundes an der Leistung, nach der zumutbaren Eigenleistung der Gesuchstellerin sowie nach dem zur Verfügung stehenden Kredit richtet. In einem Bereich, in dem praktisch ausschliesslich Non-Profit-Organisationen tätig sind, die gemäss BFI-Botschaft 2021-24 Aufgaben übernehmen, die ansonsten vom Staat erbracht werden müssten (S.190), ist die Vorstellung der EFK, dass diese NPOs auch noch die Hälfte der Kosten für die Erbringung dieser Aufgaben finanzieren, grundsätzlich sehr realitätsfern und wenig pragmatisch.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 15. Mai 2013 hat der Bund den Auftrag, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, die Kompetenz und die Weiterbildung zu fördern. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG) per 2017 und der gleichnamigen Verordnung ist der Auftrag umgesetzt.

In der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) 2017–2020 wurden 25,7 Millionen Franken für die Weiterbildung gesprochen. Mit Finanzhilfen von 10,7 Millionen Franken beteiligt sich das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) an den Leistungen der Organisationen der Weiterbildung (OWB). Die Beiträge sind für Informations- und Koordinationsaufgaben, für die Qualitätssicherung und -entwicklung sowie für die Entwicklung der Weiterbildung vorgesehen. 15 Millionen Franken betragen die Finanzhilfen an die Kantone zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener. Die Zusammenarbeit mit 7 OWB und 21 Kantonen ist in jeweils einer vierjährigen Leistungsvereinbarung (LV) geregelt.

Die Finanzhilfeempfänger haben jährlich dem SBFI Auskunft über die Leistungsumsetzung und die Kostenentwicklung zu geben. Hierfür stehen vorgefertigte Formulare des SBFI zur Verfügung.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung beim SBFI und ausgewählten OWB war die Beantwortung folgender Fragen:

- Werden alle Finanzhilfen des Bundes von den Organisationen ordnungsgemäss für den vorgesehenen Zweck verwendet?
- Ist die Aufsicht des SBFI über diese Organisationen effizient und wirksam, sodass eine Zweckentfremdung der Bundesbeiträge mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgedeckt würde?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Zoss (Revisionsleiter) und Martin Hauri (Revisionsexperte) vom 19. Oktober bis 27. November 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Jean-Marc Stucki. Die Ergebnisbesprechung hat am 25. November 2020 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Für die Beantwortung der ersten Prüffrage hat die EFK die Mittelverwendung beim Dachverband Lesen und Schreiben (DVLS), beim Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) und beim Verband der schweizerischen Volkshochschulen (VSV) analysiert. Die Auswahl der OWB ergab sich aus der Höhe der Finanzhilfen (vgl. Kapitel 3.1). Die Prüfung bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2019. Die Überprüfung der Wirksamkeit der Finanzhilfen gemäss Art. 10 WeBiG sowie der Finanzhilfen an die Kantone zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener war nicht Gegenstand der Prüfung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SBFI und den OWB umfassend und zukünftig erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die Infrastruktur standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 28. Januar 2021 statt. Teilgenommen haben:

Für das SBFI: Der Abteilungsleiter Berufs- und Weiterbildung, der Ressortleiter Weiterbildung und Projektförderung, der Leiter Finanzen und Controlling und der Projektverantwortliche Ressort Weiterbildung und Projektförderung.

Für die EFK: Die Mandatsleiterin, der Federführende und der Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Weiterbildungslandschaft Schweiz

### 2.1 Weiterbildung in der Schweiz

Am 21. Mai 2006 wurde die neue Verfassungsbestimmung zur Bildung angenommen. Bildungsrechtlich haben Bund und Kantone die Aufgabe, gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit der Bildung zu sorgen. Zum Bildungsraum der Schweiz zählt das kantonale Schulwesen, die Berufsbildung, die Hochschulen, die Forschung und die Weiterbildung. Letztere ist mit dem Artikel 64a der Bundesverfassung in die Bildungspolitik integriert.

Gemäss der Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung beteiligt sich der Bund jährlich mit rund 600 Millionen Franken an der Weiterbildung. Rund die Hälfte der Aufwendungen entfällt auf Bildungsmassnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung. 60 Millionen Franken fallen für den Bereich Migration und Integration an. Die Kantone erhalten Pauschalzahlungen für die berufsorientierte Weiterbildung und die Vorbereitung auf eidgenössische Prüfungen.

Der Bund hat den Auftrag, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, die Kompetenz, diese zu fördern, und die Aufgabe, auf Gesetzesstufe Weiterbildungsbereich und Kriterien für die Anrechenbarkeit festzulegen<sup>3</sup>. Das Parlament hat am 20. Juni 2014 das WeBiG mit Inkraftsetzung per 1. Januar 2017 verabschiedet. Das Gesetz soll die Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens im Bildungsraum Schweiz stärken. Sie gehört zur nichtformalen Bildung.

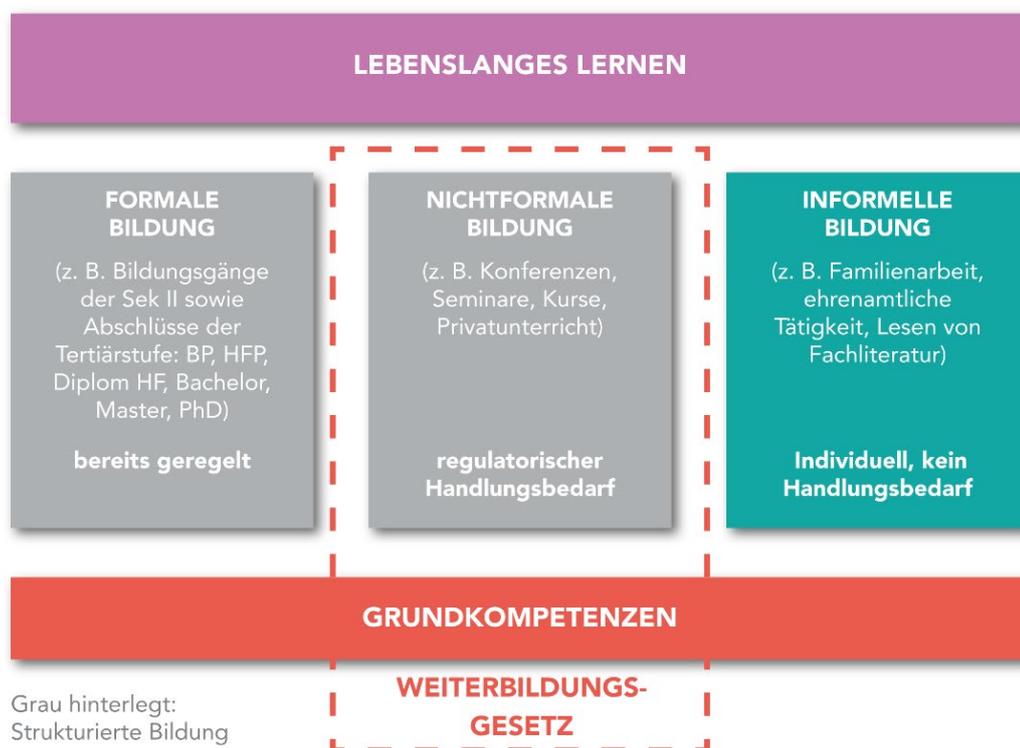


Abbildung 1: Übersicht «Lebenslanges Lernen» (Quelle: SBFI; Darstellung: EFK)

<sup>3</sup> Auszug aus der Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung

Mit der BFI-Botschaft 2017–2020 sind 25,7 Millionen Franken für die Weiterbildung gesprochen worden, i. e. 10,7 Millionen für die OWB nach Art. 12 WeBiG und 15 Millionen für die Kantone im Bereich der Grundkompetenz nach Art. 16 WeBiG (vgl. Auszug Botschaft 2017–2020). Das SBFI weist das gesamte Budget den OWB bzw. Kantonen zu, ohne Rückbehalt einer strategischen Reserve. In der Botschaft 2021–2024 nehmen die Finanzhilfen um 33,8 Millionen auf 59,5 Millionen Franken<sup>4</sup> zu (+ 131,5 %). Für die OWB sind 16,8 Millionen (+ 57 %) bzw. für die Kantone 42,7 Millionen Franken (+ 184,6 %) vorgesehen.<sup>5</sup>

Gerundete Zahlen (in Mio.)	2017	2018	2019	2020	2017-2020
Organisationen der Weiterbildung Finanzhilfen an Kantone im Bereich Grundkompetenzen	2,7	2,7	2,7	2,7	10,8
	1,9	4,0	4,3	4,8	15,0
<b>Total</b>	4,6	6,7	7,0	7,5	25,8

Abbildung 2: Bewilligte Kredite nach BFI-Botschaft 2017–2020 (Quelle: BFI-Botschaft 2017–2020, Darstellung: EFK)<sup>6</sup>

## 2.2 Der Gesetzesvollzug obliegt der Abteilung Berufs- und Weiterbildung

Beim SBFI ist in der Abteilung Berufs- und Weiterbildung das Ressort Weiterbildung und Projektförderung für die Umsetzung des WeBiG zuständig. Ihre Aufgaben leiten sich von der Geschäftsordnung des SBFI ab. Zur Erfüllung der Aufgaben aus dem WeBiG stehen rund 2 Vollzeitstellen zur Verfügung. Davon entfallen etwa 40 % auf die OWB, rund 35 % auf die Kantone und die restlichen ca. 25 % auf übergeordnete Arbeiten.

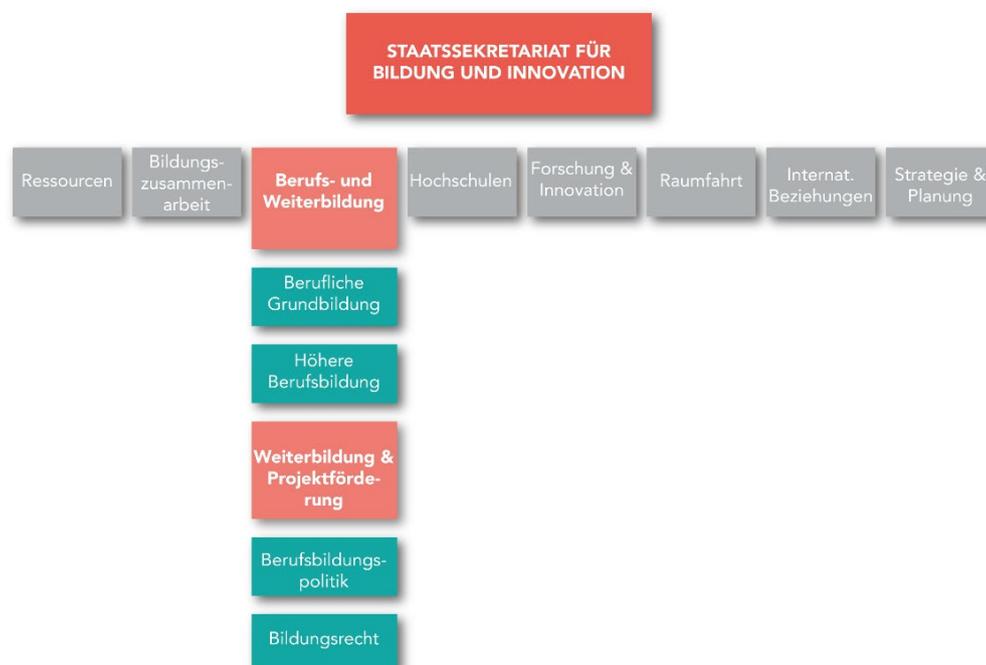


Abbildung 3: Vereinfachtes Organigramm SBFI (Quelle: SBFI, Darstellung: EFK)

<sup>4</sup> Bundesbeschluss über die Finanzierung der Weiterbildung in den Jahren 2021–2024 vom 22. September 2020

<sup>5</sup> Ab 2022 hält das SBFI jährlich eine Reserve in der Höhe von 200 000 Franken für die Kantone zurück.

<sup>6</sup> Einzelne Summen weichen aufgrund Rundungsdifferenzen gegenüber der Kostendarstellung in der BFI-Botschaft ab.

## 2.3 Neues Gesetz für die Weiterbildung

Das WeBiG und die entsprechende Verordnung sind aus dem ehemaligen und bis Ende 2016 befristeten Bundesgesetz über die Unterstützung von Dachverbänden der Weiterbildung entstanden. Letzteres galt für die Weiterführung der Finanzierung der Weiterbildung gemäss BFI-Botschaft 2013–2016. Mit der BFI-Botschaft 2017–2020 erfolgt die Finanzierung erstmals unter dem neuen Gesetz.

Die gewährten Finanzhilfen an die OWB beziehen sich jeweils auf eine vierjährige LV. Deren Leistungsperiode deckt sich mit der vierjährigen BFI-Botschaft. Es handelt sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne von Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG).

## 3 Zweckkonformität des Mitteleinsatzes

### 3.1 Das SBFI lässt den Organisationen der Weiterbildung bei der Leistungsgestaltung zu grossen Gestaltungsspielraum

Der Anteil der Finanzhilfen an den Leistungen der OWB ist nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV) von den Interessen des Bundes abhängig. Diese leiten sich aus der BFI-Botschaft und dem zugehörigen Gesetz und der Verordnung ab. Art. 4 WeBiG beschreibt die Ziele im Bereich der Weiterbildung für Bund und Kantone wie folgt:

- die Initiative der Einzelnen, sich weiterzubilden, unterstützen;
- Voraussetzungen schaffen, die allen Personen die Teilnahme an Weiterbildung ermöglichen;
- die Arbeitsmarktfähigkeit gering qualifizierter Personen verbessern;
- günstige Rahmenbedingungen für die öffentlich-rechtlichen und die privaten Anbieterinnen und Anbieter von Weiterbildung schaffen;
- die Koordination der von Bund und Kantonen geregelt und unterstützten Weiterbildung sicherstellen;
- die internationalen Entwicklungen der Weiterbildung verfolgen, die nationalen und internationalen Entwicklungen vergleichen und mit Blick auf ihre Wirksamkeit beurteilen.

In Art. 2 der WeBiV konkretisiert der Bundesrat die Vorgaben von Art. 3 WeBiG folgendermassen:

- Information der Öffentlichkeit über Themen der Weiterbildung, insbesondere Massnahmen zur Sensibilisierung für lebenslanges Lernen;
- Koordinationsleistungen, die das Weiterbildungssystem stärken, namentlich im Rahmen von Netzwerken;
- Massnahmen zur Qualitätssicherung und -entwicklung sowie zur Entwicklung der Weiterbildung von überwiegendem öffentlichem Interesse.

Das SBFI hat in der LV 2017–2020 weder übergeordnete Interessen der Weiterbildung, noch Schwerpunktthemen formuliert. Die OWB orientieren sich beim Definieren ihrer Leistungen nicht an den Bedürfnissen ihrer Mitglieder, sondern an den allgemein formulierten Vorgaben gemäss Art. 2 WeBiV. Die EFK stellte fest, dass die LV des SBFI, die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und jährliche Schwerpunktthemen durch die OWB erarbeitet wurden. Das SBFI entscheidet nur über den fachlichen Inhalt der Leistungen. Mit der BFI-Botschaft 2021–2024 definiert das SBFI erstmals Schwerpunktthemen, ohne diese jedoch in Detailziele herunterzubrechen.

Das SBFI hat mit sieben OWB LV für die Periode 2017–2020 mit einem Gesamtbetrag von 10,8 Millionen Franken<sup>7</sup> abgeschlossen.

---

<sup>7</sup> Die BFI-Botschaft 2017–2020 weist Finanzhilfen von 10,7 Millionen Franken aus. Die Differenz zur Gesamtsumme der Vereinbarungen von 10,8 Millionen Franken wird unter anderem mit der Teuerung begründet.

<b>Anteil Finanzhilfen gemäss LV (Periode 2017 bis 2020)</b>			
DVLS	3 276 000 CHF	SVEB	5 100 000 CHF
Elternbildung	620 000 CHF	Travail Suisse	196 000 CHF
Movendo	596 000 CHF	VSV	816 000 CHF
Plusbildung	196 000 CHF		
<b>Total</b>			<b>10 800 000 CHF</b>

Abbildung 4: Übersicht der Finanzhilfen pro OWB für vier Jahre (Datenquelle: SBFI, Darstellung: EFK)

Der Leistungskatalog ist inhaltlich nach den Leistungsgruppen gemäss Art. 2 WeBiV gegliedert. Die Leistungspräzisierungen finden sich im Anhang zur Vereinbarung.

Bisher verzichtete das SBFI auf die gemäss Art. 10 WeBiG vorgesehene Überprüfung der Wirksamkeit der Finanzhilfen zur Förderung der Weiterbildung.

Mit Stichproben prüfte die EFK bei ausgewählten OWB, ob die realisierten Zielwerte pro Messindikator nachvollziehbar sind. Die OWB konnten die Werte belegen. Allerdings stellte die EFK fest, dass die statistische Datenerfassung pro OWB unterschiedlich erfolgt.

### Beurteilung

Dadurch, dass die Interessen und Ziele des Bundes einzig im Gesetz und in der Verordnung ihren Niederschlag finden und durch das SBFI bisher nicht weiter konkretisiert wurden, ist eine klare und abgrenzbare Festlegung von Leistungen nur bedingt möglich. Das SBFI lässt damit den OWB einen zu grossen Gestaltungsspielraum bei der Definition und Festlegung der zu erbringenden Leistungen und Ziele.

Die heutige Situation steht nicht im vollständigen Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen, wonach sich das SBFI nur an den Leistungen finanziell beteiligt, bei denen ein hohes Mass an Bundesinteresse besteht.

### Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die Interessen des Bundes in der Weiterbildung auf konkrete und messbare Ziele herunterzubrechen.

### Stellungnahme des SBFI

Die Interessen des Bundes werden u.a. in den Zielformulierungen gemäss Artikel 4 des Weiterbildungsgesetzes (WeBiG) erwähnt und in der Botschaft zum WeBiG konkreter beschrieben. Die OWB orientieren sich bei der Gesuchseingabe an diesen Zielen und formulieren entsprechende Leistungen, die das SBFI anhand der Bestimmungen gemäss Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV) überprüft und mit den Gesuchstellenden bespricht. Der Gestaltungsspielraum der OWB bei der Definition und Festlegung von zu erbringenden Leistungen wird demgemäss durch das WeBiG und die BFI-Botschaft auf einer übergeordneten Ebene vorgegeben.

Die Organisationen der Weiterbildung (OWB) agieren mehrheitlich in einem bestimmten Teilbereich des heterogenen Weiterbildungssystems und können die Möglichkeiten zur Erreichung der übergeordneten Ziele gemäss WeBiG und BFI-Botschaft sowie den Bedarf im jeweiligen Bereich mit der Gesuchseingabe konkretisieren. Das SBFI ist demgemäss in Teilen des Weiterbildungssystems auf die Bedarfsbegründung und die Fachexpertise der OWB angewiesen.

Das SBFI ist bestrebt, die Ziele gemäss Artikel 4 WeBiG in einer adäquaten Form, z.B. in der Form eines Grundsatzpapiers analog zu den Kantonen (Art. 16 WeBiG) oder in der Form einer Richtlinie analog zur Projektförderung des Berufsbildungsgesetzes (BBG), herunterzubrechen und so die Interessen des Bundes im Hinblick auf die nächste BFI-Periode 2025-2028 abzubilden.

## 3.2 Die Zuteilung der Finanzhilfen ist nur bedingt nachvollziehbar

### Zahlungsmodalitäten

Art. 12 WeBiG regelt die Gewährung von Finanzhilfen an die OWB. Nach Art. 3 Abs. 3 WeBiV wird die Höhe der Finanzhilfen unter anderem nach dem verfügbaren Kredit während der Dauer einer BFI-Periode ausgerichtet. Jährlich werden zwei Tranchen ausbezahlt. Die Schlussabrechnung erfolgt nach Ende der BFI-Periode. Die Zahlungsmodalitäten sind in den Vereinbarungen erwähnt und an jährliche Bedingungen geknüpft. Sie richten sich nicht nach dem tatsächlichen Leistungsfortschritt.

### Anspruchsberechtigung und Höhe der Finanzhilfen

Entscheidend für die Ausrichtung von Finanzhilfen gemäss Art. 10 WeBiG ist die Erbringung von übergeordneten Leistungen im Bereich der Weiterbildung. Das SBFI umschreibt diese wie folgt: «Übergeordnete Leistungen sind Leistungen, die wesentlich über den Bereich des ureigenen Interesses der Mitglieder der Organisation der Weiterbildung hinausgehen und die Wirkungen auf der Ebene des gesamten Weiterbildungssystems oder definierter Teilbereiche davon entfalten.»<sup>8</sup>

Die Trennung zwischen «Leistungen von übergeordnetem Interesse» und «Leistungen im Interesse der Verbandsmitglieder» ist nicht eindeutig und führt auch bei den OWB zu Unklarheiten. Weder das SBFI noch die OWB können nachweisen, dass die vereinbarten Leistungen ohne Finanzhilfen gemäss Art. 6 Abs. c SuG nicht ausreichend erfüllt würden.

Art. 7 Bst. c SuG schreibt vor, dass die Empfänger von Finanzhilfen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angemessene Eigenleistungen zu erbringen haben. In welcher Form und zu welchen Anteilen Eigenleistungen erbracht werden können, ist weder im SuG noch in Art. 3 Abs. 3 WeBiV definiert. Es liegen auch keine Vorgaben seitens des SBFI vor.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) legte einen Richtwert für Finanzhilfen fest, wonach diese in der Regel 50 % der anrechenbaren Kosten nicht übersteigen sollte<sup>9</sup>. Das SBFI hält diesen Richtwert bei der Festlegung der Finanzhilfen pro OWB nicht konsequent ein. Es legt die *Höhe* der Finanzhilfen an die OWB nicht nach objektiven, nachvollziehbaren Kriterien pro Leistungsgruppe und Leistung fest.

### Beurteilung

Weder die Prüfung der *Anspruchsberechtigung* noch die Festlegung der *Höhe* der Finanzhilfen im Bereich der Weiterbildung sind nachvollziehbar. Es braucht konkrete Vorgaben

<sup>8</sup> SBFI, Feedback Gesuch OWB 2021–2024, S. 1

<sup>9</sup> Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung im Rahmen der Erarbeitung der «Hinweise für den Umgang mit Subventionen»

des SBFI, welche Leistungen unter sogenannte Übergeordnete Leistungen und welche unter Eigenleistungen fallen.

Es fehlt ein System, welches die Möglichkeit bietet, die Leistungen nach einem sachgerechten und nachvollziehbaren Raster festzulegen, um die finanziellen Anteile der Finanzhilfen pro OWB zu bestimmen. Es besteht das Risiko, dass OWB vom SBFI bei der Festlegung der Finanzhilfen ungerechtfertigterweise ungleich behandelt werden.

#### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem SBFI, Kriterien für die Anspruchsberechtigung, die Festlegung der Höhe der Finanzhilfen sowie die Formen der Eigenleistungen im Bereich der Weiterbildung transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten. Der Beurteilungs- und Entscheidungsprozess ist gegenüber den OWB offenzulegen. Der Richtwert der EFV (50 % Regel) zur Festlegung der Finanzhilfen muss eingehalten und allenfalls in der WeBiV aufgenommen werden.

#### **Stellungnahme des SBFI**

Betreffend die Anspruchsberechtigung wurde bis anhin in erster Linie geprüft, ob es sich bei den Gesuchstellenden um Organisationen der Weiterbildung gemäss Artikel 12 WeBiG respektive Artikel 1 WeBiV handelt und ob die Gesuchstellenden Leistungen in den Bereichen Information, Koordination sowie Qualitätssicherung/Qualitätsentwicklung gemäss Artikel 2 WeBiV einreichen. Die Höhe der Finanzhilfen richtet sich gemäss Artikel 3 WeBiV nach dem Interesse des Bundes an der Leistung, nach der zumutbaren Eigenleistung der Gesuchstellenden sowie nach dem zur Verfügung stehenden Kredit. Das Interesse des Bundes wird anhand der Ziele im WeBiG und in der BFI-Botschaft bemessen. Dabei wird berücksichtigt, inwiefern es sich um übergeordnete Leistungen handelt, die wesentlich über den Bereich des ureigenen Interesses der Mitglieder der Organisation der Weiterbildung hinausgehen und die Wirkungen auf der Ebene des gesamten Weiterbildungssystems oder definierter Teilbereiche davon entfalten.

Das SBFI ist bestrebt, den Prozess für die Anspruchsberechtigung, die Festlegung der Höhe der Finanzhilfen sowie die Formen der Eigenleistungen im Bereich der Weiterbildung für die nächste BFI-Periode 2025-2028 zu optimieren und die Bemessung des Bundesinteresses an konkrete Kriterien zu knüpfen. Das SBFI erarbeitet hierfür angemessene Beurteilungs- und Entscheidungsprozesse und legt diese gegenüber den OWB offen. Das SBFI prüft, ob ein Höchstwert des prozentualen Bundesanteils festzulegen und ggf. in der WeBiV zu verankern ist.

### **3.3 Unklarheiten bei den OWB, was gegenüber dem SBFI als effektive Kosten nach Art. 14 Abs. 1 SuG auszuweisen ist**

Ein zentrales Instrument der Aufsicht des SBFI ist das «Finanzformular der Kostenentwicklung». Die OWB belegen dem SBFI jährlich die effektiven Kosten pro erbrachte Leistung.

Zur Überprüfung der Rechenschaftsablage zum zweckkonformen Mitteleinsatz nahm die EFK stichprobenweise Einsicht in die finanzielle und betriebliche Buchhaltung nachfolgender OWB. Die EFK beurteilt die Buchführung der OWB im Grundsatz als transparent und nachvollziehbar.

## SVEB

Die Angaben des SVEB zum «Finanzformular der Kostenentwicklung» stammen aus dem finanziellen und betrieblichen Rechnungswesen.

Die EFK stellte fest, dass der SVEB nicht für alle Kostenarten (Aufwandarten) die tatsächlichen IST-Kosten gegenüber dem SBFI ausweist. Für die Rapportierung wendet der SVEB eine Mischform an. Von Dritten bezogene Leistungen basieren auf IST-Kosten, als «Overhead» ausgeschiedene Sachkosten auf Plan-Werten<sup>10</sup>. Die Arbeitsstunden werden mit Standardlohnsätzen<sup>11</sup> bewertet. Die Personalkosten für Sekretariats- und Projektleistungen sind folglich kalkuliert und können von den tatsächlichen IST-Kosten abweichen.

Der SVEB grenzt für den Jahresabschluss von Dritten bezogene Leistungen (Aufwand) zeitlich mittels Vorleistungen beziehungsweise Vorauszahlungen ab (transitorische Buchungen). Als Bezugsgrössen für die zeitliche Abgrenzung dient die Differenz zwischen den Plan- und IST-Kosten am Jahresende und die erzielten Einnahmen. Dadurch entsprechen die Aufwendungen für die erbrachten Leistungen stets den jährlich im Voraus festgelegten und erfolgswirksam verbuchten Finanzhilfen.

### Beurteilung

Gemäss Art. 14 Abs. 1 SuG dürfen Finanzhilfen nur für die Deckung von tatsächlich angefallenen Kosten im Zusammenhang mit der vom Bund geförderten Leistung ausgerichtet werden. Die vom SVEB angewandte Mischform aus Plan- und IST-Kosten widerspricht dieser Vorgabe.

Der SVEB gleicht mittels zeitlichen Abgrenzungen die jährlichen Aufwendungen an die erzielten Einnahmen an. Dadurch entsteht gegenüber dem SBFI das Bild, dass die jährlichen Finanzhilfen vollumfänglich beansprucht wurden.

Für die Auszahlung der Finanzhilfen fehlt der vom SuG geforderte Bezug zu den belegten tatsächlich erbrachten Leistungen.

## DVLS

Der DVLS ist nach Sprachregionen organisiert. Jede Sprachregion führt eine eigene finanzielle Buchhaltung (keine Betriebsbuchhaltung). Der DVLS verfügt in der Finanzbuchhaltung über einen nach eigenen Kriterien strukturierten Kontenplan. Es besteht keine konsolidierte Dachverbandsrechnung. Das Finanzformular des SBFI wird regional manuell erstellt und in der zentralen Geschäftsstelle zusammengeführt.

Der DVLS «finanziert» rund 20 % der Betriebskosten des Verbandes mit Freiwilligenarbeit, dies entspricht 2019 rund 166 000 Franken. Diese werden beim DVLS in der Jahresrechnung nicht ausgewiesen. Aus der finanziellen Berichterstattung an das SBFI sind die liquiditätswirksamen Aufwendungen der subventionierten Leistungen ersichtlich. Der Anteil der erbrachten Eigenleistungen, welche möglicherweise auch Freiwilligenarbeit enthalten, ist nicht vollständig ausgewiesen. Es fehlt eine Darstellung der vollen Kosten einer teilweise subventionierten Leistung.

<sup>10</sup> SVEB, Anmerkungen zum Finanzreporting zur Umsetzung der LV 2019 vom 30. April 2020

<sup>11</sup> SVEB, Berechnungsgrundlagen für das Budget der LV 2017–2020 gemäss Eingabe beim SBFI vom Oktober 2016

Das SBFI hat gegenüber den OWB nicht festgelegt, wie die Freiwilligenarbeit beim Leistungsnachweis zu dokumentieren ist. Aus den gesetzlichen Vorgaben (SuG, WeBiG, WeBiV) und der LV des SBFI geht nicht hervor, wie mit Freiwilligenarbeit subventionsrechtlich umzugehen ist. Nach Art. 14 Abs. 1 SuG sind nur Aufwendungen anrechenbar, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind. Das SBFI hat keine Vorgaben erlassen, ob Eigenleistungen nach Artikel 7 Bst. c SuG bzw. Art. 3 Abs. 3 WeBiV in Form von Freiwilligenarbeit erbracht werden dürfen.

### Beurteilung

Die vom SBFI von der DVLS geforderte Rechenschaftsablage schafft ungenügende Transparenz über deren Mittelherkunft (Finanzierung) und Mittelverwendung (Aufwendungen) für teilweise subventionierte Leistungen. Das SBFI muss sicherstellen, dass sich die Bemessung der Finanzhilfen in Übereinstimmung mit Art. 14 SuG an den tatsächlich entstandenen Aufwendungen der DVLS orientiert. Art. 7 Bst. c SuG lässt offen, ob durch Freiwillige zugunsten der OWB unentgeltlich erbrachte Leistungen als Eigenleistungen gelten. Das SBFI muss dies abschliessend festlegen.

### VSV

Die Angaben vom VSV zum «Finanzformular der Kostenentwicklung» stammen aus dem finanziellen und betrieblichen Rechnungswesen.

Die einzelnen Leistungen im Bereich der Weiterbildung werden nicht konsequent in der Betriebsbuchhaltung abgebildet. Die Umlageschlüssel für nicht direkt zuteilbare Kosten basieren nicht auf betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Kriterien, sondern auf subjektiven Erfahrungswerten.

Die Kosten dieser Leistungen ermittelt der VSV für die Rapportierung an das SBFI händisch. Die Umlageschlüssel zur Verteilung der Overheadkosten beruhen auf Schätzungen. Das VSV finanziert sich 2019 wie folgt:

Mittelherkunft	Betrag	Anteil in %	Mittelverwendung	Betrag
Mitgliederbeiträge	24 382	8,5 %	Verbandsorgane	45 935
Bundessubventionen	203 509	70,6 %	Leistungen für Mitglieder	13 447
Kursertträge / Sonstiges	10 025	3,5 %	Grundkompetenzen	73 021
Freiwilligenarbeit <sup>12</sup>	50 000	17,4 %	Qualitätsentwicklung	27 798
			Weiterbildung	68 590
			Betrieb Geschäftsstelle	51 473
			Übriger Betriebsaufwand	72
			<b>Gewinn</b>	<b>7580</b>
<b>Total</b>	<b>287 916</b>			<b>287 916</b>

Abbildung 5: Erfolgsrechnung 2019 VSV (Quelle: VSV, Darstellung: EFK)

<sup>12</sup> Eigenleistung Vorstand: Gemäss Kostenplanung VSV fallen darunter Leistungen für Koordination, Nationale Politik & Netzwerke, Qualitätszirkel und Weiterbildungspolitik gestalten.

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich ist, finanziert das SBFI mit den Finanzhilfen des Bundes rund 71 % der Gesamtaufwendungen des VSV. Das «Finanzformular der Kostenentwicklung» des SBFI gibt keine vollständige Auskunft darüber, woher die Mittel stammen, welche für die Leistungserbringung (pro Einzelleistung z. B. gemäss Art. 2 WeBiV) benötigt werden.

### **Beurteilung**

Das Vorgehen ist wenig transparent und birgt das Risiko, dass das Verursacherprinzip nicht konsequent eingehalten wird. Des Weiteren verweist die EFK auf die Beurteilung unter DVLS.

Die EFK stellte fest, dass die OWB nach Stand der Leistungserbringung jeweils Ende Jahr die Kosten zeitlich abgrenzen. Der Ausweis in der Buchhaltung erfolgt je nach OWB unterschiedlich. Das SBFI verfügt über keine zusammengefasste Übersicht, wie sich diese im Verlauf der Vierjahresperiode pro Leistung entwickeln. Folglich zeigt das Dokument «Finanzformular der Kostenentwicklung» nicht den tatsächlichen Kostenverlauf pro Leistung und OWB.

### **Beurteilung**

Ohne diese kostenbasierte Grundlage ist das SBFI kaum in der Lage, die Höhe von Rückerstattungsansprüchen der im Voraus bezahlten Finanzhilfen für die vereinbarte Leistungsperiode bei fehlender oder teilweiser Leistungserbringung festzulegen.

Mittels Stichproben nahm die EFK Einsicht in 59 Belege von Aufwendungen im Umfang von 447 000 Franken, die gemäss Buchhaltung durch Leistungen der Weiterbildung bei den OWB verursacht wurden.

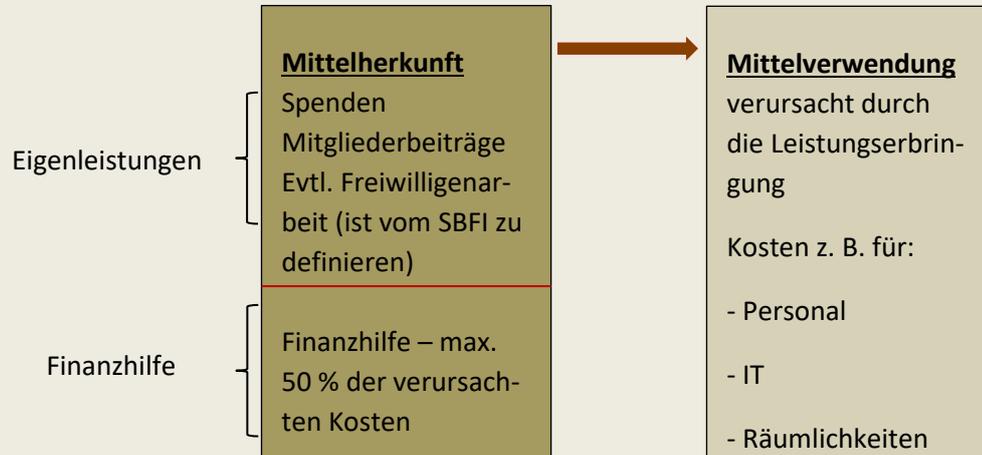
Mit einer Ausnahme finden sich keine Hinweise auf mögliche Zweckentfremdung der Finanzhilfen. Die von externen Leistungserbringern verrechneten Stundensätze bewegen sich, bezogen auf die gezogene Stichprobe, in marktüblichen Bandbreiten. Ein Fall betrifft die Abschreibung von immateriellen Werten im Zusammenhang mit dem Bildungsgutscheinsystem des SVEB. Ein Teil der jährlichen linearen Abschreibungen von 30 000 Franken werden als effektive Kosten gegenüber dem SBFI abgerechnet, obwohl diese gemäss SVEB keinen Zusammenhang mit den vereinbarten Leistungen haben.

### **Beurteilung**

Die Angaben zu den effektiven Kosten im «Finanzformular zu Kostenentwicklung» weisen die einzelnen OWB gegenüber dem SBFI unterschiedlich aus. Es fehlen Vorgaben für die einheitliche buchhalterische Behandlung von relevanten Geschäftsfällen (z. B. PLAN-Kosten sind unzulässig und nur leistungsbezogene zeitliche Abgrenzungen per Ende Geschäftsjahr sind zulässig).

Einzelne OWB greifen teilweise zur Leistungserbringung auf Freiwilligenarbeit zurück. Ob durch Freiwillige unentgeltlich geleistete Arbeit als anrechenbare und zumutbare Eigenleistungen nach Art. 7 Bst. c SuG zulässig ist und falls ja, zu welchem Wert diese berücksichtigt werden kann, ist weder im SuG noch in der dazugehörenden Botschaft oder in der WeBiV geregelt. Auch die Vorgaben des SBFI äussern sich nicht dazu. Die Erbringung von Leistungen verursacht Kosten (Mittelverwendung). Diese werden durch Mittelzuflüsse gedeckt. Bei den OWB entstehen Mittelzuflüsse aus Mitgliederbeiträgen, Spenden, Finanzhilfen und als unentgeltlich erbrachte Leistungen (Freiwilligenarbeit). Der Anteil der Finanzhilfe des Bundes pro subventionierte Leistung darf gemäss der EFV nicht mehr als 50 % der anrechenbaren Kosten ausmachen. Die Differenz zu den vollen Kosten der subventionierten

Leistung muss durch Eigenleistungen erbracht werden. Um die vollen anrechenbaren Kosten zu ermitteln, sind die Leistungen aus Freiwilligenarbeit, sofern diese anrechenbar sind, zu bewerten. Das SBFI muss Richtlinien erlassen, die eine dem Drittvergleich standhaltende, nachvollziehbare Bewertung dieser Leistungen ermöglicht.



Mit den vorliegenden Informationen der OWB verfügt das SBFI aktuell über keine verlässliche Grundlage zur Beurteilung der zweckkonformen Verwendung und zur Festlegung der Finanzhilfen. Die unterschiedliche Ermittlung der Kosten der erbrachten Leistungen lässt eine vergleichbare Grundlage nicht zu.

Eine eindeutige Verbindung zwischen der Mittelherkunft und der Mittelverwendung fehlt. Die detaillierte Mittelherkunft ist nach Leistungsgruppe und Leistung offenzulegen. Damit das SBFI den zweckkonformen Einsatz der Finanzhilfen durch die OWB beurteilen kann, sollte es im Voraus festlegen, für welche konkreten Leistungen wieviel Finanzhilfen gewährt werden. Die Gewährung der Finanzhilfen ist an eine standardisierte Rechenschaftspflicht über die Verwendung der Bundesmittel zu binden.

Nur die Prüfung von Transaktionen bei den OWB auf Belegstufe liess eine belastbare Aussage hinsichtlich des zweckkonformen Einsatzes der Mittel zu.

### **Empfehlung 3 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem SBFI, Finanzhilfen nur für konkrete, erbrachte Leistungen der Weiterbildung auszurichten. Die Ausrichtung von Finanzhilfen ist an jährliche Rechenschaftspflichten über die zweckkonforme Mittelverwendung zu knüpfen. Pro Leistung muss die Berichterstattung die Mittelherkunft (Mitgliederbeiträge, Gebühren, Freiwilligenarbeit, Subventionen etc.) und die Mittelverwendung (Kosten / Aufwendungen) ausweisen.

### **Stellungnahme des SBFI**

Als rechtliche Grundlage der Leistungsvereinbarung (LV) 2017-2020 zwischen SBFI und OWB wird neben WeBiG und WeBiV u.a. das Subventionsgesetz (SuG) aufgeführt. Artikel 14 SuG definiert, welche Aufwendungen anrechenbar sind. In der Leistungsvereinbarung 2017-2020 werden die Ausführungen des SuG betreffend die anrechenbaren Kosten nicht weiter präzisiert. Die Leistungsvereinbarung 2017-2020 erwähnt Personal- und Arbeitsplatzkosten, Sach- und Overheadkosten als anrechenbar.

Die OWB verpflichten sich mit der Leistungsvereinbarung, die Leistungen kostengünstig, zeit- und zweckgerecht zu erfüllen und für die nachhaltige Sicherung der entsprechenden Leistungen zu sorgen (Punkt 8.2, LV 2017-2020).

Die OWB informieren das SBFI über den Grad der Zielerreichung und Leistungserbringung des vorangehenden Jahres anhand der vereinbarten Indikatoren und Massnahmen sowie über die entsprechenden Kosten und verwendeten Mittel. Zusätzlich sind auch der Jahresbericht und die Jahresrechnung der OWB miteinzureichen. Die jährlichen Rechenschaftspflichten wie auch die zweckkonforme Mittelverwendung sind dementsprechend gemäss Vereinbarung bereits geregelt.

Das SBFI prüft die eingegangenen Unterlagen und trifft die OWB zu einem jährlichen Controllinggespräch, an dem die Berichte mündlich erörtert, Fragen geklärt und allfälliger Anpassungsbedarf an Leistungen besprochen werden.

Das SBFI schätzt die geleistete Milizarbeit für die Weiterbildung. Mit Blick auf die rechtliche Grundlage hat das SBFI die abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen 2021-2024 mit einem Kapitel hinsichtlich der anrechenbaren Kosten präzisiert. Das SBFI wird künftig zudem umsetzen, dass die Berichterstattung pro Leistung die Mittelherkunft (Mitgliederbeiträge, Gebühren, Freiwilligenarbeit, Subventionen etc.) und die Mittelverwendung (Kosten / Aufwendungen) ausweist.

Es ist gemäss Artikel 14 SuG nicht zulässig, Finanzhilfen für durch Freiwilligenarbeit finanzierte Leistungen einzufordern. Die Personalkosten müssen effektiv entstanden sein. Ferner überarbeitet das SBFI den Prozess zur Überprüfung der zweckkonformen Mittelverwendung, der mit der jährlichen Rechenschaftspflicht verbunden ist. Das Finanzformular wird so konzipiert, dass die OWB den Anteil Freiwilligenarbeit pro Leistung ausweisen und die Abrechnung pro Leistung transparent vollziehen müssen.

## 4 Aufsicht über die Finanzhilfen

### 4.1 Fehlende Richtlinien bei nicht oder nur teilweise erbrachter Leistung durch die Organisationen der Weiterbildung

Der Ablaufprozess für die Ausrichtung von Subventionen gemäss WeBiG ist im Dokument «2.2.50 Subventionen nach WeBiG (Art. 12)» mit einem Flussdiagramm beschrieben. Der Prozess richtet sich nach der Gültigkeitsdauer der BFI-Botschaft. Bei nicht oder nur teilweiser Leistungserbringung ist eine Verlängerung zur Erfüllung von bis zu einem Jahr vorgesehen. Die definitive Schlussabrechnung erfolgt in diesem Fall erst nach fünf Jahren. Die Gewährung der einjährigen Nachfrist ist im Prozess nicht abgebildet. Die einzelnen Prozess- und Kontrollschritte sind nicht im Sinne einer Arbeitsanleitung beschrieben. Ein Verweis auf weitergehende Unterlagen fehlt. Gemäss SBFI ist zurzeit eine OWB mit der Leistungsumsetzung im Verzug. Das SBFI hat mit der betroffenen OWB die geltende LV verlängert.

Die Risiko-Kontrollmatrix zum Prozess «2.2.50 Subventionen nach WeBiG (Art. 12)» weist fünf Risiken aus. Jedes Risiko wird nach Eintrittswahrscheinlichkeit (EW) und Auswirkung (AW) bewertet. Das SBFI erkennt in der Qualität der finanziellen Berichterstattung der OWB bei der Verwendung der Finanzhilfen ein grosses Risiko. Als Kontrollmassnahmen führt das SBFI die vorgesehenen Formularvorlagen, die Jahresgespräche sowie den Schlussbericht der OWB per Ende einer BFI-Periode an. Das SBFI konnte nicht nachweisen, worauf sich die Einschätzung der EW und der AW abstützt.

#### Beurteilung

Der Prozess «Finanzhilfen an Subventionsempfänger» beim SBFI ist nicht ausreichend beschrieben. Wissensverluste durch Personalwechsel können die aktuelle Prozessbeschreibung nicht ausgleichen, da einzelne Prozess- und Kontrollschritte fehlen.

Das SBFI sollte beschreiben, wie am Ende der befristeten LV noch nicht erbrachte Leistungen finanziell behandelt werden. Die Erstellung einer jährlichen, periodengerechten und leistungsbezogenen Schlussabrechnung ist von den OWB einzuverlangen – siehe Art. 6 Abs.1 WeBiV.

#### Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die Prozess- und IKS-Dokumentation für die Ausrichtung von Finanzhilfen im Bereich der Weiterbildung zu vervollständigen (Abschluss- und Rückforderungsprozedere der LV).

#### Stellungnahme des SBFI

Der Prozess der Rückforderung von Finanzhilfen bei Nicht-Erreichen der Leistungsziele ist in der Leistungsvereinbarung zwischen OWB und SBFI in seinen Grundzügen beschrieben.

Das SBFI überprüft die aktuelle Prozess- und IKS-Dokumentation und berücksichtigt insbesondere das bestehende Abschluss- und Rückforderungsprozedere angemessen.

## 4.2 Lücke in der Aufsicht durch fehlende Koordination zwischen WeBiG und BBG

Der Prozess der Aufsichtstätigkeit ist im Prozessbeschrieb «2.2.50 Subventionen nach WeBiG (Art. 12)» enthalten. Dieser beinhaltet die Prozessschritte

- Eingang Reporting
- Bericht Reporting prüfen
- Controlling-Gespräch durchführen.

Die Aufsichtstätigkeit des SBFI im Bereich Weiterbildung stützt sich auf folgende, jährlich bis April des Folgejahres einzureichende Elemente:

- Berichterstattung über die Leistungserbringung der Organisationen der Weiterbildung gemäss Art. 12 WeBiG
- Finanzformular zur Kostenentwicklung
- Jahresbericht OWB und genehmigte Jahresrechnung.

Die OWB haben dem SBFI ihren Umsetzungsstand der Leistungserbringung zeit- und projektorientiert mitzuteilen. Die einzelnen Leistungen werden im Sinne einer Selbstdeklaration von den OWB beurteilt und deren Umsetzungsstand begründet. Sind Leistungsänderungen geplant, verlangt das SBFI Erklärungen dazu. Die EFK hat festgestellt, dass die Begründungen nach OWB unterschiedlich detailliert ausfallen.

Das SBFI konsolidiert die Informationen aus der Leistungsumsetzung aller OWB. Es plausibilisiert die einzelnen Leistungen und deren Umsetzungsstand. Eine vertiefte Prüfung findet nicht statt. Mögliche Fragen werden aufgenommen und den OWB zugestellt. Die Kontrolle erfolgt von zwei Mitarbeitenden im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips.

Der Ablauf der Controlling-Gespräche mit den OWB ist standardisiert, ein Leitfaden stellt die Vorgehensweise sicher. Die EFK hat bei der Auswertung der Gesprächsprotokolle festgestellt, dass nicht alle Leistungen gemäss Vereinbarung besprochen werden. Einzelne Antworten auf die vorgängig gestellten Fragen des SBFI wurden durch die OWB unvollständig beantwortet oder Nachweise zu Indikatoren oder Kosten fehlen.

Das Finanzformular zur Kostenentwicklung zeigt den gesamten Kostenverlauf über die vier Jahre der BFI-Periode nach Budget und IST-Kosten sowie nach Leistungsgruppen und Leistungen. Nach Art. 3 Abs. 2 WeBiV sind Personal- und Arbeitsplatzkosten, Sachkosten und Overheadkosten differenziert auszuweisen.

Eine Spezifizierung, welche Kosten beispielsweise unter Overhead aufzuführen sind, hat das SBFI gegenüber den OWB nicht definiert.

Das SBFI verfügt über kein institutionalisiertes Vorgehen zur Überprüfung der tatsächlichen Leistungserbringung durch die OWB. Der Umfang und die Tiefe der Aufsichtstätigkeit im Bereich der Weiterbildung liegt im Ermessen der Mitarbeitenden des SBFI. Die OWB müssen beispielsweise keine Nachweise für quantitative Indikatoren und keine detaillierten Kostenauszüge erbringen. Eine inhaltliche Abstimmung der Bilanz, Erfolgsrechnung oder des Berichtswesens aus dem betrieblichen Rechnungswesen ist mit den zur Verfügung gestellten Informationen aus dem Finanzformular nicht möglich.

Der SVEB ist auch im Bereich der Berufsprüfungen und der höheren Berufsausbildung<sup>13</sup> tätig und erhält dafür ebenfalls Bundesbeiträge vom SBFI gemäss Berufsbildungsgesetz (BBG) und -verordnung (BBV). Die Abteilung Berufs- und Weiterbildung des SBFI ist für die Aufsicht verantwortlich. Beim SBFI gibt es Lücken in der Koordination der Aufsicht über die verschiedenen Finanzhilfen der beiden Gesetze.

Die EFK prüfte zusätzlich die Kostenabrechnung 2019 des SVEB im Bereich BBG / BBV. Nach BBV richten sich die Beiträge des SBFI an den SVEB nach den anteilmässigen IST-Kosten<sup>14</sup>. Im Gegensatz zum WeBiG ist in diesem Bereich die Bildung von Reserven möglich. Die EFK hat festgestellt, dass die jährlichen Kostennachweise des SVEB für die Bereiche WeBiG und BBG gegenüber dem SBFI inhaltlich unterschiedlich dargestellt werden. Ein gegenseitiger Kostenvergleich sowie eine Plausibilität mit den Daten aus der Erfolgsrechnung sind nur bedingt möglich.

### **Beurteilung**

Die jährliche Einschätzung des Leistungserfüllungsgrades erfolgt auf einer Selbstbeurteilung der OWB. Das SBFI verlangt keine Umsetzungs- und Kostennachweise. Die Aufsicht basiert auf dem Controlling-Gespräch mit der OWB. Ein risikobasierter Ansatz der Aufsichtstätigkeit ist durch die EFK nicht erkennbar. Die aktuelle Aufsichtstätigkeit des SBFI ist nicht ausreichend, um eine mögliche Zweckentfremdung der Finanzhilfen erkennen zu können.

Es fehlt eine übergreifende, koordinierte und risikoorientierte Aufsicht über die Subventionen gemäss WeBiG und BBG. Das SBFI führt ein für das ganze Staatssekretariat geltendes Aufsichtskonzept. Dieses ist generisch gehalten und kann als Grundlage für ein spezifisches Aufsichtskonzept genutzt werden.

### **Empfehlung 5 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die Aufsicht für die Weiterbildung und Berufsbildung für Empfänger von Finanzhilfen zu koordinieren, um Aufsichtslücken zu schliessen.

### **Stellungnahme des SBFI**

Die Aufsicht über die Weiterbildung und Berufsbildung funktioniert. Koordinationsbedarf existiert bei der Aufsicht einer einzelnen OWB, die sowohl über das BBG wie auch über das WeBiG Finanzhilfen erhält.

Das SBFI nimmt mit der entsprechenden OWB Kontakt auf und verlangt eine transparente Abrechnung, die die Mittelherkunft und den Mittelabfluss verständlich offenlegt. Die involvierten Stellen des SBFI koordinieren sich diesbezüglich und schliessen die Aufsichtslücke.

<sup>13</sup> Eidgenössische Berufsprüfungen und Höhere Fachprüfungen gemäss Art. 56 Berufsbildungsgesetz

<sup>14</sup> Die Bundesbeiträge decken nach Art. 65 Abs. 1 und 2 BBV höchstens 60 % bzw. 80 % des Aufwandes ab.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2018), SR 614.0

---

Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) vom 20. Juni 2014 (Stand am 1. Januar 2017), SR 419.1

---

Verordnung über die Weiterbildung (WeBiV) vom 24. Februar 2016 (Stand am 1. Januar 2017), SR 419.11

---

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2020), SR 616.1

---

Bundesgesetz über die Unterstützung von Dachverbänden der Weiterbildung vom 28.09.2012 (Stand am 15. Februar 2013), SR 412.11

---

Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2019), SR 412.10

---

Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) vom 19. November 2003 (Stand am 1. Februar 2019), SR 412.101

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

Übergangsfinanzierung für die Dachverbände der Weiterbildung (11.3180)  
Motion Gutzwiller Felix

---

## Botschaften

---

Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 15. Mai 2013

---

Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 vom 24. Februar 2016

---

Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024 vom 26. Februar 2020

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AW	Auswirkung
BFI-Botschaft	Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation
DVLS	Dachverband Lesen und Schreiben
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EW	Eintrittswahrscheinlichkeit
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LV	Leistungsvereinbarung
OWB	Organisationen der Weiterbildung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung
VSV	Verband der schweizerischen Volkshochschulen
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung
WeBiV	Verordnung über die Weiterbildung

### **Priorisierung der Empfehlungen**

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