

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



Prüfung der Bauinvestitionsbeiträge für Hochschulen

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und
Innovation

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	750.21320
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Informationen zum Prüfgebiet.....	15
3 Gesuchsbearbeitung.....	16
3.1 Die Gesuchsbearbeitung ist zweckmässig und effizient.....	16
3.2 Die Berechnung der beitragsberechtigten Aufwendungen ist transparent.....	17
3.3 Nicht beitragsberechtigten Nutzungen sind vom SBFI frühzeitig zu überprüfen.....	18
4 Aspekte der Wirtschaftlichkeit	20
4.1 Der Bund nimmt gezielt Einfluss auf die wirtschaftliche Mittelverwendung.....	20
4.2 Expertisen sind zur Sicherung der Qualität konsequent einzuholen.....	21
4.3 Anzeichen für geringe Wirkung der Subvention.....	21
5 Aufsicht	24
5.1 Auch während der Nutzungsphase sind Kontrollen notwendig.....	24
5.2 Lücken im Überwachungskonzept sind zu schliessen	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	26
Anhang 2: Abkürzungen.....	27
Anhang 3: Glossar.....	28
Anhang 4: Steckbriefe der Fallstudien	29

Prüfung der Bauinvestitionsbeiträge für Hochschulen

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Das Wesentliche in Kürze

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zahlte in den vergangenen fünf Jahren durchschnittlich rund 83 Millionen Franken Finanzhilfen pro Jahr an Bauprojekte der Universitäten und Fachhochschulen. Die Beiträge werden Kantonen gewährt für den Erwerb, den Bau oder die Umgestaltung von Bauten, die der Lehre, Forschung oder anderen Hochschulzwecken zugutekommen. Die Grundlage bildet das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Gemäss Botschaft zum HFKG sollen nur strategisch bedeutsame Projekte unterstützt werden, die ohne Bundesbeiträge nicht realisiert werden könnten. Im Zeitraum von 2017 bis 2020 wurden 23 Gesuche bewilligt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim SBFI eine Prüfung durchgeführt. Diese beinhaltete Fallstudien zu drei konkreten Bauvorhaben. Die EFK beurteilte den Gesuchsbewilligungsprozess, die wirtschaftliche Mittelverwendung bei den Subventionsempfängern und die Aufsicht. Die Prüfung zeigte, dass das SBFI bereits bei der Planung gezielt auf die Qualität der Hochschulinfrastruktur Einfluss nimmt. Es gibt jedoch Anzeichen, dass die Wirksamkeit der Subvention als Förderinstrument gering ist.

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit

Das SBFI setzt unterschiedliche Instrumente ein, damit der Bundesbeitrag einen hohen Nutzen erzeugt. Mithilfe von Benchmarks sorgt es dafür, dass der Bund einen durchschnittlichen, schweizweit gleichen baulichen Standard mitfinanziert. Mit der Pauschale liegt das Kostenrisiko des Bauvorhabens vollumfänglich beim Kanton. Die hohe Eigenleistung führt zwangsläufig dazu, dass Kantone daran interessiert sind, Gebäude mit möglichst tiefen Lebenszykluskosten zu bauen.

Die Ergebnisse der drei Fallstudien liefern aber Anhaltspunkte, dass die Kantone ihre Projekte auch ohne finanzielle Unterstützung des Bundes realisieren würden. Dies entspricht nicht dem Grundgedanken des Gesetzgebers. Das SBFI muss deshalb evaluieren, inwiefern die hohe Qualität bei Hochschulbauten auch ohne Subvention erreicht wird. Falls notwendig, muss die Konzeption der Subvention angepasst werden, um die Risiken ungewollter Mitnahmeeffekte zu minimieren.

Gesuchsbearbeitung und Aufsicht

Das mehrstufige Verfahren der Gesuchsbearbeitung ist zweckmässig und wird von den SBFI-Mitarbeitenden effizient abgewickelt. Die Berechnung der Subvention ist nachvollziehbar. Das SBFI muss aber die Prognosen der Gesuchsteller über die zukünftige Nutzung der Gebäude (bspw. für die Öffentlichkeit oder Weiterbildung) vor der Beitragsgewährung systematischer überprüfen. Das SBFI ist als Subventionsbehörde gesetzlich verpflichtet, nach Fertigstellung zu überprüfen, ob die Hochschulbauten wie vorgesehen genutzt werden. Wird die Zweckbindung verletzt (etwa durch Verkauf), muss das SBFI die Subvention anteilmässig zurückfordern. Das dafür vorgesehene Überwachungskonzept ist

erst teilweise vorhanden und noch nicht auf das aktuelle Subventionsgesetz ausgerichtet.
Bestehende Lücken sind zu schliessen.

Audit des contributions d'investissements pour les hautes écoles

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

L'essentiel en bref

Ces cinq dernières années, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a versé des aides financières s'élevant en moyenne à 83 millions de francs par année à des projets de construction des universités et hautes écoles spécialisées. Les contributions sont accordées aux cantons pour l'acquisition, la construction ou la transformation de bâtiments destinés à l'enseignement, à la recherche ou à d'autres services des hautes écoles. Elles se basent sur la Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE). Selon le message relatif à la LEHE, seuls les projets d'importance stratégique qui ne pourraient pas être réalisés sans subventions fédérales doivent être soutenus. Entre 2017 et 2020, 23 demandes ont été approuvées.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit auprès du SEFRI. Cet examen comprenait des études de cas sur trois projets de construction. Le CDF a évalué le processus d'approbation des demandes, l'utilisation économique des fonds par les bénéficiaires de subventions et la surveillance. L'audit a montré que le SEFRI exerce une influence ciblée sur la qualité de l'infrastructure des hautes écoles dès la phase de planification. Des éléments indiquent toutefois que l'efficacité de la subvention comme outil de promotion est faible.

Rentabilité et efficacité

Le SEFRI utilise différents instruments pour que la contribution fédérale génère un grand bénéfice. Sur la base d'indices de référence, il veille à ce que la Confédération cofinance un standard de construction moyen, identique dans toute la Suisse. Avec le forfait, le risque lié aux coûts du projet de construction incombe entièrement aux cantons. L'importance des prestations propres conduit inévitablement ces derniers à vouloir construire des bâtiments dont les coûts du cycle de vie sont les plus bas possibles.

Les résultats des trois études de cas montrent cependant que les cantons réaliseraient leurs projets même sans le soutien financier de la Confédération. Cela ne correspond pas à l'idée de base du législateur. Le SEFRI doit donc évaluer dans quelle mesure la haute qualité des bâtiments universitaires peut être atteinte sans subvention. Si nécessaire, la conception de la subvention doit être adaptée pour minimiser les risques d'effets d'aubaine indésirables.

Traitement des demandes et surveillance

La procédure de traitement des demandes, qui comprend plusieurs étapes, est appropriée et appliquée efficacement par les collaborateurs du SEFRI. Le calcul de la subvention est compréhensible. Le SEFRI doit toutefois vérifier plus systématiquement les prévisions des demandeurs concernant l'utilisation future des bâtiments (par ex. pour le grand public ou à des fins de formation continue) avant d'octroyer une subvention. En qualité d'autorité allouant des subventions, le SEFRI est légalement tenu de contrôler, après l'achèvement

des travaux, si les bâtiments universitaires sont utilisés comme prévu. Si l'affectation n'est pas respectée (par ex. en cas de vente), il doit exiger le remboursement proportionnel de la subvention. Le concept de surveillance prévu à cet effet n'est que partiellement en place et n'est pas encore adapté à la loi actuelle sur les subventions. Les lacunes existantes doivent être comblées.

Texte original en allemand

Verifica dei sussidi per gli investimenti edili destinati alle scuole universitarie

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

L'essenziale in breve

Negli ultimi cinque anni, la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) ha versato in media aiuti finanziari pari a circa 83 milioni di franchi all'anno per progetti di costruzione di università e scuole universitarie professionali. I sussidi sono accordati ai Cantoni per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione degli edifici destinati all'insegnamento, alla ricerca o ad altri scopi universitari. La legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU) funge da base legale. Secondo il messaggio concernente la LPSU, devono essere sostenuti solo progetti significativi sul piano strategico che non si possono realizzare senza i sussidi federali. Tra il 2017 e il 2020 sono state approvate 23 domande.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica presso la SEFRI che comprendeva casi di studio relativi a tre progetti di costruzione concreti. Inoltre, ha esaminato la procedura di autorizzazione della domanda, la redditività dell'impiego delle risorse finanziarie da parte dei beneficiari dei sussidi nonché la vigilanza. Dalla verifica è emerso che la SEFRI influisce in maniera mirata sulla qualità delle infrastrutture universitarie già dalla fase di pianificazione. Tuttavia, sembrerebbe che l'efficacia del sussidio in qualità di strumento di promozione sia ridotta.

Redditività ed efficacia

La SEFRI utilizza diversi strumenti al fine di garantire che il sussidio federale generi elevati benefici. Servendosi di parametri di riferimento, provvede affinché la Confederazione partecipi al finanziamento di uno standard di costruzione medio e uniforme per tutta la Svizzera. Poiché il sussidio federale è concesso sotto forma di importo forfettario, il rischio concernente i costi del progetto di costruzione è assunto interamente dai Cantoni. L'elevata importanza ricoperta dalla prestazione propria induce inevitabilmente questi ultimi a costruire edifici che generano costi del ciclo di vita possibilmente bassi.

Tuttavia, i risultati dei tre casi di studio rivelano che i Cantoni sarebbero in grado di realizzare i loro progetti anche senza il sostegno finanziario della Confederazione. Ciò non corrisponde all'idea di base del legislatore. La SEFRI deve dunque valutare in quale misura è possibile garantire un'elevata qualità della costruzione di scuole universitarie anche senza sussidi. Se necessario, la concezione di sussidio deve essere adattata per ridurre al minimo il rischio di ottenere effetti di trascinamento indesiderati.

Trattamento delle domande e vigilanza

La procedura di trattamento delle domande, che si svolge in più fasi, è adeguata e viene applicata in modo efficiente dai collaboratori della SEFRI. Il calcolo del sussidio è chiaro. Tuttavia, la SEFRI deve esaminare in maniera più sistematica le previsioni dei richiedenti relative all'utilizzo degli edifici (ad es. per il pubblico o ai fini della formazione continua)

prima di concedere i sussidi. In qualità di autorità competente in materia di sussidi, la SEFRI è tenuta per legge a verificare se, una volta conclusi i lavori, le costruzioni universitarie sono utilizzate allo scopo previsto. In caso contrario (ad es. di vendita), la SEFRI è tenuta a chiedere il rimborso proporzionale del sussidio. Per il momento, il piano di sorveglianza previsto a tal fine è disponibile solo in parte e non è ancora stato adattato alla legge attuale sui sussidi. Le lacune esistenti devono essere colmate.

Testo originale in tedesco

Audit of construction investment contributions for higher education institutions

State Secretariat for Education, Research and Innovation

Key facts

Over the past five years, the State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) has paid out an average of around CHF 83 million per year in financial assistance for construction projects at universities and universities of applied sciences. The contributions are granted to cantons for the acquisition, construction and conversion of buildings for teaching, research and other higher education purposes. The basis for these payments is the Federal Act on Funding and Coordination of the Swiss Higher Education Sector (HEdA). According to the dispatch on the HEdA, only strategically important projects that could not be carried out without federal funding are to be supported. 23 applications were approved between 2017 and 2020.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit at SERI. This included case studies on three specific construction projects. It assessed the application approval process, the economical use of funds by the subsidy recipients and supervision. The audit showed that SERI has a targeted influence on the quality of the higher education infrastructure as early as during the planning stage. However, there are indications that the subsidy is not very effective as a support instrument.

Economic efficiency and effectiveness

SERI uses various instruments to ensure that the federal contributions provide significant benefits. With the help of benchmarks, it ensures that the Confederation co-finances a uniform average standard of construction throughout Switzerland. With the lump sums, the cost risk of construction projects lies entirely with the cantons. The high level of own contributions inevitably means that cantons are keen to construct buildings with the lowest possible life cycle costs.

However, the findings of the three case studies suggest that the cantons would carry out their projects even without financial support from the Confederation. This is not in line with the underlying intention of the legislator. SERI therefore needs to evaluate the extent to which high quality higher education buildings can be achieved without subsidies. If necessary, the subsidy concept must be adapted in order to minimise the risks of unintentional deadweight effects.

Application processing and supervision

The multi-stage application processing procedure is expedient and is managed efficiently by SERI employees. The calculation of the subsidy is comprehensible. However, SERI must verify the applicants' forecasts about the future use of the buildings (e.g. public or CET) more systematically before granting a subsidy. As the subsidy authority, SERI is legally obliged to check after completion whether the higher education buildings are being used

as intended. If the intended use is contravened (e.g. if the building is sold), SERI must reclaim the subsidy on a pro rata basis. The monitoring concept intended for this purpose is only partially in place and not yet aligned with the current Subsidies Act. Existing deficiencies have to be remedied.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation

Gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) verfolgt der Bund zusammen mit den Kantonen u.a. das Ziel, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität. Das SBFI nimmt gerne zur Kenntnis, dass gemäss EFK das SBFI mit den Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen dank der eingeführten Prozesse und Instrumente gezielt auf die Qualität der Hochschulinfrastruktur Einfluss nimmt. Mithilfe der Flächenkostenpauschalen werde zudem ein schweizweit gleicher baulicher Standard mitfinanziert und für eine wirtschaftliche Mittelverwendung gesorgt. Weiter kommt die EFK zum befriedigenden Schluss, dass das Gesuchsverfahren des SBFI zweckmässig und effizient sowie der administrative Aufwand angemessen ist.

Die Berechnungen des Bundesbeitrags schätzt die EFK als methodisch klar, transparent und leicht nachvollziehbar ein. Sie empfiehlt jedoch, die Prognosen der Gesuchsteller über die zukünftige Nutzung der Gebäude bereits vor der Beitragsgewährung systematischer zu überprüfen. Zudem soll das bestehende Überprüfungskonzept mit risikoorientierten Kontrollen nach der Fertigstellung der Gebäude ergänzt werden. Das SBFI ist mit beiden Empfehlungen einverstanden.

Der von der EFK aufgrund der Prüfung geäusserte Verdacht auf Mitnahmeeffekte nimmt das SBFI zur Kenntnis. Im Rahmen der Erarbeitung des HFKG wurde von Seiten der Kantone mehrfach die Wichtigkeit der Baubeiträge des Bundes betont. Auch die erste Evaluation nach Artikel 69 HFKG unterstreicht deren Bedeutung für Neu- und Umbauten. Das SBFI ist aber bereit, im Rahmen der nächsten Evaluation nach Artikel 69 HFKG die Wirkung der Baubeiträge des Bundes vertieft zu prüfen.

Abschliessend dankt das SBFI für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Prüfung der Bauinvestitionsbeiträge für Hochschulen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vergab das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt rund 83 Mio. Franken pro Jahr für Investitionen in Hochschulbauten. Beitragsberechtigt sind 10 kantonale Universitäten und 9 Fachhochschulen in 16 Kantonen. Die Beiträge kommen der Erstellung, dem Kauf oder Umgestaltung von Gebäuden zugute, die der Lehre, Forschung und anderen Hochschulzwecken (z. B. Verwaltung, Verpflegungsräume) dienen. Seit 2017 setzt das SBFI neue gesetzliche Rahmenbedingungen in die Praxis um.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung wird untersucht, ob die Bauinvestitionsbeiträge sparsam und nachvollziehbar ausgerichtet werden und ob die Bauvorhaben die inhaltlichen, qualitätsbezogenen und finanziellen Ziele des Bundes erreichen. Die folgenden Prüffragen werden beantwortet:

1. Wird der Gesuchsbewilligungsprozess zweckmässig festgelegt und konsequent umgesetzt?
2. Ist die wirtschaftliche Mittelverwendung der Bauinvestitionsbeiträge sichergestellt?
3. Besteht eine risikoorientierte, effiziente Aufsicht?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und Martin Perrot vom 7. Februar bis 18. März 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat drei noch in der Bauausführung stehende Projekte als Fallstudien untersucht, bei welchen das SBFI ab 2017 namhafte Bundesbeiträge zugesichert hat (vgl. Anhang 4):

- Neubau Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut der Universität Basel (Bundesbeitrag: 23,6 Mio. Franken)
- Aus- und Umbau der Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg (15,5 Mio. Franken)
- Mieterausbau Laborgebäude Wädenswil der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW (6,9 Mio. Franken).

Die Bundesbeiträge an die Mietkosten von Hochschulen (Baunutzungsbeiträge) sind nicht Gegenstand der Prüfung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SBFI und von den Kantonsvertretern der drei Fallstudien umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 13. Mai 2022 statt. Teilgenommen haben:

- SBFI: Leiterin Abteilung Hochschulen, Leiter Ressort Hochschulbauten, die drei Projektverantwortlichen der Fallstudien und ein Mitarbeiter des Ressorts Finanzen und Controlling.
- EFK: Mandatsleiterin WBF/ETH, Fachbereichsleiter Bau- und Beschaffungsprüfungen, Revisionsleiter und Teammitglied.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Leitung des Staatssekretariates obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Informationen zum Prüfgebiet

Anforderungen an Bundesbeiträge

Der Bund unterstützt Investitionen in die Hochschulbauten der kantonalen Universitäten und der Fachhochschulen auf der Grundlage des HFKG. Ziel der Subvention ist es, die hohe Qualität der Hochschulbauten zu fördern. Damit will der Bund einen zusätzlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen leisten. Die Beiträge werden für Bauvorhaben mit Gesamtkosten von mindestens 5 Mio. Franken in Form einer Pauschale gewährt. Die Projekte müssen den Erfordernissen der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit unter den Hochschulen genügen sowie bestimmte baulich-technische Mindestanforderungen erfüllen. Dazu stellen die Hochschulkantone beim Bund ein projektbezogenes Gesuch für einen Bundesbeitrag. Der Bund sieht diese Subvention als objektbezogenes Steuerungsinstrument: Gemäss Botschaft zum HFKG sollen nur strategisch bedeutsame Projekte unterstützt werden, die ohne Bundesbeiträge nicht realisiert werden könnten.

Beitragsperiode 2017 bis 2020

Formell ist die Subvention eine Finanzhilfe. Sie wird den Kantonen in Form von nichtrückzahlbaren Beiträgen als Pauschale ausbezahlt. Der Bund hat von 2017 bis 2020 für 23 geplante Projekte Beiträge gemäss HFKG von insgesamt 231 Mio. Franken zugesichert; die Eigenleistungen der Kantone beträgt dabei rund 1,11 Mrd. Franken. Die Bauinvestitionsbeiträge finanzieren damit im Durchschnitt rund 21 Prozent der Gesamtkosten.

Im selben Zeitraum hat der Bund insgesamt 333 Mio. und damit durchschnittlich 83 Mio. Franken pro Jahr für ausgeführte Projekte an die Kantone ausbezahlt (vgl. Tabelle 1).

Jahr	Ausbezahlte Bauinvestitionsbeiträge (gerundet, in Franken)
2017	57 Mio.
2018	79 Mio.
2019	90 Mio.
2020	107 Mio.
Total	333 Mio. (durchschnittlich 83 Mio. pro Jahr)

Tabelle 1: Ausgaben des Bundes für Bauinvestitionsbeiträge (Quelle: SBFJ)

Es gilt der Höchstbeitragssatz des Bundes von 30 Prozent der beitragsberechtigten Aufwendungen.

3 Gesuchsbearbeitung

3.1 Die Gesuchsbearbeitung ist zweckmässig und effizient

Das HFKG bildet die gesetzliche Grundlage für die Bauinvestitionsbeiträge. Daneben gibt es zwei Verordnungen, in denen die Beitragsberechtigung, das Verfahren und die Aufsicht geregelt sind. Das SBFI hat ausserdem einen Leitfaden veröffentlicht. Dieser erläutert Details zum mehrstufigen Gesuchsbewilligungsprozess. Die Kantone kennen das Vorgehen. Auf der Website des SBFI sind die Grundlagen und Formulare aufgeschaltet. Die Kantone beantragen die finanziellen Mittel während der Planungsphase. Die zeitliche Abstimmung zwischen den Phasen des Bauvorhabens und des Subventionsprozesses sind in Abbildung 1 schematisch dargestellt:

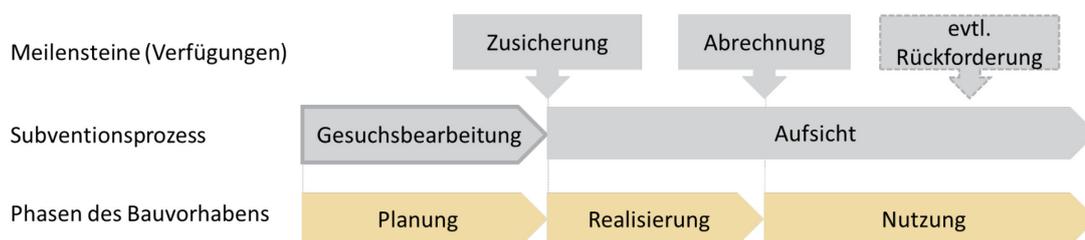


Abbildung 1: Schematische Darstellung vom Subventionsprozess und den Phasen des Bauvorhabens (Darstellung EFK)

Beim SBFI ist das Ressort Hochschulbauten für die Sachbearbeitung zuständig. Es verfügt über 4,5 Vollzeitäquivalente und ist mit Baufachleuten ausgestattet. Das SBFI setzt spezifische Informatik-Hilfsmittel ein (z. B. Geschäftsdatenbank und System zur Berechnung von Kostenbenchmarks). Die Gesuchsunterlagen für die Bemessung des Bundesbeitrages basieren auf standardisierten Instrumenten aus dem Bauplanungsprozess. Das mehrstufige Verfahren ist mit dem Planungsprozess des Bauvorhabens zeitlich abgestimmt (vgl. Abb. 1). Auskünfte und Verfügungen des SBFI erfolgen zeitgerecht. Mit der Einführung des HFKG hat das SBFI das Gesuchsverfahren im Jahr 2016 vereinfacht.

Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Trägerschaften die Zusammenarbeit zwischen dem SBFI, den Hochschulen und der Fachstelle für Hochschulbauten als konstruktiv und effizient beurteilen.

Beurteilung

Die Rechtsgrundlagen bilden eine solide Grundlage für den Prozess der Ausrichtung der Subvention. Das SBFI verfügt über qualifiziertes Personal und setzt spezifische Informatik-Hilfsmittel ein. Der Gesuchsbewilligungsprozess ist standardisiert und hat sich etabliert. Der administrative Aufwand für SBFI und Gesuchsteller ist angemessen. Die Verfügungen für eine Zusicherung bzw. Ablehnung der Gesuche sind nachvollziehbar dokumentiert. Die Zusammenarbeit zwischen SBFI, Trägerschaften und anderen hochschulpolitischen Organen funktioniert. Das Verfahren der Gesuchsbearbeitung ist zweckmässig und effizient.

3.2 Die Berechnung der beitragsberechtigten Aufwendungen ist transparent

Das SBFI ermittelt den Bundesbeitrag für ein Bauvorhaben aus zwei Faktoren:

1. beitragsberechtigten Aufwendungen für den Bau des Gebäudes
2. Abzüge für nicht beitragsberechtigten Nutzungen (siehe Kapitel 3.3).

Das fiktive Berechnungsbeispiel soll die Ermittlung des Bundesbeitrages schematisch darstellen:

Gesamtkosten für das Bauvorhaben (Gebäude inkl. Grundstück, Gebühren, Planerhonorare usw.)	100 Mio.
Beitragsberechtigten Aufwendungen für den Bau des Gebäudes (z. B. Hörsäle, Labors, Unterrichtsräume)	85 Mio.
Prozentualer Abzug nicht beitragsberechtigten Nutzungen (z. B. 6 % Weiterbildung, 15 % Drittnutzung)	– 18 Mio.
Total beitragsberechtigten Aufwendungen	67 Mio.
Bundesbeitrag (30 % der total beitragsberechtigten Aufwendungen von 67 Mio.)	20 Mio.
Finanzielle Eigenleistung des Kantons	80 Mio.

Tabelle 2: Fiktives Berechnungsbeispiel für die Ermittlung des Bundesbeitrages (Darstellung EFK)

Die Berechnung der beitragsberechtigten Aufwendungen ist der erste Faktor und erfolgt nach der Methode der Flächenkostenpauschale. Dabei kommen definierte Raumtypen (Hörsaal, Unterrichtsraum, Labor etc.) und pauschale Beitragssätze pro Quadratmeter Nutzfläche zur Anwendung (Beispiel Hörsaal: 9500 Fr./m²). Die Flächenkostenpauschalen werden regelmässig aufgrund von Erfahrungswerten (Benchmark-System) durch das SBFI überprüft. Grundlage für die Berechnung bildet das Raumprogramm des Bauvorhabens (Auflistung der zu erstellenden Räume). Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Methodik sowohl für Neu- als auch für Umbauten angewendet wird. Die Bemessung ist in der Departements-Verordnung über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (HSBBV) definiert.

Beurteilung

Die Methode zur Berechnung der beitragsberechtigten Aufwendungen bildet eine klare Grundlage. Sie ist zweckmässig und wird vom SBFI konsequent umgesetzt. Mit dem fixen Beitragssatz pro Quadratmeter Nutzfläche finanziert der Bund für alle Gebäude denselben Ausbaustandard und keine übermässig kostspieligen Projekte. Der Aufwand des SBFI für die Ermittlung ist angemessen. Die Berechnung ist transparent und für die Gesuchsteller leicht nachvollziehbar.

3.3 Nicht beitragsberechtignte Nutzungen sind vom SBFI frühzeitig zu überprüfen

Die Abzüge für nicht beitragsberechtignte Nutzungen (kurz: Abzüge) bilden den zweiten Faktor zur Berechnung des Bundesbeitrages (vgl. Tabelle 2). Die Abzüge sind ein Mass dafür, wie intensiv die Hochschule das Gebäude künftig für Aktivitäten ausserhalb des Subventionszwecks «Lehre und Forschung» nutzt. Die Verordnung (V-HFKG) definiert die Art der Abzüge:

- Weiterbildung (bspw. für CAS-, DAS-, MAS-Studiengänge)
- Nutzung durch Dritte (bspw. Cafeteria mit Zutritt der Öffentlichkeit)
- marktorientierte Dienstleistungen (bspw. Beratungen, Studien, chemische Analysen).

Das Beitragsgesuch beinhaltet u. a. die Prognose der Hochschule für die Abzüge. Das SBFI hat die Schätzung der Abzüge nicht näher spezifiziert und überlässt die Berechnungsmethode dem Gesuchsteller. Das SBFI hat die Abzüge bei den Fallstudien vor der Zusicherung des Bundesbeitrages nicht systematisch überprüft und plausibilisiert. Gemäss SBFI wird dieser Vorgang immer nach der Realisierung des Gebäudes – im Rahmen der letzten Teilzahlung (= Schlusszahlung) – vorgenommen. Die Abzüge der Bauvorhaben, die das SBFI zwischen 2017 bis 2020 zugesichert hat, variieren zwischen 0 und 64 Prozent der beitragsberechtignten Aufwendungen für den Bau des Gebäudes.

Bei den untersuchten Fallstudien haben die Gesuchsteller folgende Abzüge angegeben:

Fallstudie	Weiterbildung	Dritt-nutzung	Dienstleistungen	Reduktion des Bundesbeitrags durch die Abzüge (von 1 %)
Uni Basel	1 %	-	14 %	rund 4,2 Mio. (278 000.-)
Uni Freiburg	-	15 %	-	rund 2,7 Mio. (182 000.-)
ZHAW	2 %	-	-	rund 140 000.- (70 000.-)

Tabelle 3: Selbstdeklaration der Gesuchsteller für die Abzüge und Einfluss auf den Bundesbeitrag (Darstellung EFK, Quelle: SBFI)

Beurteilung

Ohne Spezifikationen seitens SBFI gibt es bei den Abzügen für die Kantone einen breiten Interpretationsspielraum. Daher kann das SBFI die Abzüge nicht ordnungsgemäss nachvollziehen und sorgfältig plausibilisieren. Da beitragsrelevant, haben die Gesuchsteller ein Interesse an möglichst kleinen Abzügen. Deshalb besteht das Risiko für den Bund, dass die Gesuchsteller die Abzüge ohne belastbare Kalkulation abgeben und damit unberechtigte Beiträge erwirken können. Das SBFI muss die Abzüge bereits vor der Realisierung des Gebäudes überprüfen und plausibilisieren, bevor der Bundesbeitrag mit der Zusicherungsverfügung den Gesuchstellern kommuniziert wird.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die Abzüge für die nicht beitragsberechtignten Nutzungen genauer zu spezifizieren und projektbezogene Nachweise einzufordern. Bei allen zukünftigen Gesuchen ist die Überprüfung und Plausibilisierung der Abzüge vor der Zusicherung der Subvention durchzuführen. Die Überprüfung und Plausibilisierung der Abzüge bei bereits zugesicherten Bauvorhaben ist möglichst rasch nachzuholen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

Der Gesuchsteller muss bei der Eingabe des Beitragsgesuchs die Anteile Weiterbildung, Dienstleistung für Dritte und Fremdnutzung offenlegen. Da diese drei nicht beitragsberechtigten Aufwendungen unterschiedlich erhoben werden (z.B. ECTS-Punkte, Einnahmen von Dritten, Anzahl Studierende, Flächenanteile), kann keine einheitliche Methode vorgegeben werden. Die Wahl der Methode ist somit frei, die Ergebnisse müssen jedoch für das SBFI plausibel und überprüfbar sein. Bei der Abnahme des fertiggestellten Gebäudes – diese kann nach 10 oder mehr Jahren nach der Eingabe des Beitragsgesuchs erfolgen –, überprüft das SBFI die Projektausführung und Nutzung an Ort und legt auf dieser Basis die nicht beitragsberechtigten Anteile definitiv fest für die Schlussabrechnung. Die Zweckbindung, an die die Investition gemäss V-HFKG gebunden ist, beträgt 25 Jahre. Bei jeder zeitlichen Betrachtung innerhalb dieser rund 35 Jahre (ob auf dem Stand von Vorprojekt, Abnahme des Gebäudes oder im Laufe der Zweckbindung) handelt es sich um eine Momentaufnahme.

Das SBFI ist bereit, die Vorgaben für die nicht beitragsberechtigten Anteile bezüglich der Weiterbildung, Dienstleistung für Dritte und Fremdnutzung detaillierter auszuführen (z.B. ECTS-Punkte, Einnahmen von Dritten, Anzahl Studierende, Flächenanteile) und in den Leitfaden des SBFI für Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge an Hochschulbauten aufzunehmen. Die vom Gesuchsteller mit dem Beitragsgesuch einzureichenden Nachweise werden vor der Beitragszusicherung systematischer überprüft und plausibilisiert. Sollten bei Bauvorhaben mit einem bereits zugesprochenen Bundesbeitrag gemäss HFKG, die noch nicht abgeschlossen sind (Inbetriebnahme in zwei oder mehr Jahren), Nachweise fehlen, werden diese zeitnah eingefordert, überprüft und plausibilisiert.

4 Aspekte der Wirtschaftlichkeit

4.1 Der Bund nimmt gezielt Einfluss auf die wirtschaftliche Mittelverwendung

Bei jedem Bauvorhaben werden nur Räume mitfinanziert, die einem von sieben definierten Raumtypen zugeordnet werden können (z. B. Hörsaal, Unterrichtsraum, Labor). Der Bund verlangt bestimmte Mindestanforderungen, beispielsweise an die Raumgeometrien, die Haustechnik und an die energetischen und ökologischen Standards.

Bei allen Projekten über 10 Mio. Franken führt eine Fachperson für Hochschulbauten eine Expertise durch (siehe auch Kapitel 4.2). Dazu verfügt das SBFI über einen Pool mit externen Architekten. Dieser beurteilt das Bauvorhaben nach architektonischen und finanziellen Gesichtspunkten und kann Empfehlungen zuhanden des antragstellenden Kantons abgeben. Die Spezialisten für Hochschulbauten bewerten neben der Qualität auch die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens. Die Empfehlungen sind von den Gesuchstellern umzusetzen.

Der Bundesbeitrag wird als Pauschale gewährt, unabhängig von den effektiven Kosten am Ende der Realisierung. Damit trägt der Bund keine Risiken für Mehrkosten während der Realisierungsphase (ausser bei Änderungen des Raumprogramms). Die Flächenkosten werden mittels eines sogenannten Warenkorbs aus 40 realisierten Hochschulbauten ermittelt. Sie werden bei allen Gesuchen als Benchmark eingesetzt. Damit erhält jeder Gesuchsteller vom Bund für einen Quadratmeter eines bestimmten Flächentyps einen einheitlichen Subventionsbetrag. Das kann dazu führen, dass die Kantone ihr Projekt aufgrund eines niedrigen Bundesbeitrages vor der Zusicherung (nochmals) kostenmässig optimieren. Trotz regionaler Unterschiede bei den Baupreisen gelten für alle Kantone die schweizweit einheitlichen Flächenkosten. Im Zeitraum 2017 bis 2020 beträgt die Eigenleistung der Kantone je nach Bauvorhaben zwischen 76 und 93 Prozent der Gesamtkosten. Aufgrund der vom SBFI berechneten Pauschale verfügt der Gesuchsteller über einen Kostenvergleich mit dem Benchmark und kann damit das Projekt vor der definitiven Beitragszusicherung wirtschaftlich optimieren.

Alle drei Fallstudien haben gezeigt, dass das SBFI in der Planungsphase der Bauvorhaben auf die Qualität und die wirtschaftliche Mittelverwendung Einfluss nimmt:

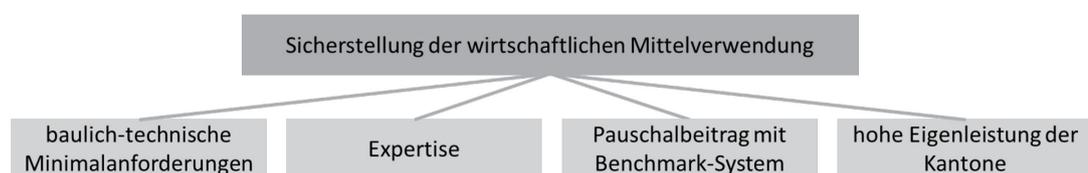


Abbildung 2: Elemente zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Mittelverwendung (Darstellung EFK)

Beurteilung

Das SBFI stellt mit den Mindestanforderungen sicher, dass ein möglichst grosser Teil des Bundesbeitrages beim Subventionsempfänger für die Zielerreichung verwendet wird. Die Expertise trägt zur Qualitätssicherung bei. Die einheitlichen Kosten-Benchmarks führen dazu, dass der Bund einen durchschnittlichen, schweizweit gleichen baulichen Standard mitfinanziert. Mit der Pauschale übernimmt der Bund kein Risiko von potenziellen Mehrkosten. Durch die hohe Eigenleistung steigt das Interesse der Kantone, Gebäude mit möglichst tiefen Lebenszykluskosten zu bauen. Das SBFI setzt geeignete Instrumente ein, um gezielt Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Bauvorhaben zu nehmen.

4.2 Expertisen sind zur Sicherung der Qualität konsequent einzuholen

Bei einer der drei Fallstudien, dem Mieterausbau Laborgebäude Wädenswil der ZHAW, hat das SBFI keine Expertise durchführen lassen. Die Gesamtkosten des Mieterausbaus betragen 48,2 Mio. Franken; das SBFI hat einen Bundesbeitrag von 6,9 Mio. Franken zugesichert.

Der Bund hat die Haustechnik, Laboreinrichtungen und die Möblierung mitfinanziert. Das SBFI hat auf eine architektonische Beurteilung durch den Experten wie bspw. bei einem Neubau verzichtet. Denn gemäss SBFI ist das Fachwissen der vorhandenen Experten nicht auf Mieterausbauten im Laborbereich ausgerichtet. Das Bauvorhaben wurde wegen der fehlenden Expertise nicht, wie in der V-HFKG vorgeschrieben, dem Hochschulrat zur Stellungnahme unterbreitet.

Beurteilung

Die Expertise ist ein wichtiges Instrument des Bundes in der Planungsphase. Neben der Verbesserung der architektonischen Qualität leistet sie vor allem auch einen Beitrag, um die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens zu verbessern. Aus Sicht der staatlichen Mitfinanzierung spielt es keine Rolle, ob es sich dabei um einen Grund- oder Mieterausbau handelt. Der Einsatz der Experten hat bedarfsorientiert zu erfolgen und nicht aufgrund der im Personalpool vorhandenen Ressourcen. Die EFK erwartet vom SBFI, dass in Zukunft für alle Bauvorhaben über 10 Mio. Franken ordnungsgemäss eine Expertise eingeholt und diese dem Hochschulrat zur Stellungnahme unterbreitet wird.

4.3 Anzeichen für geringe Wirkung der Subvention

Unter Mitnahmeeffekt versteht man die Förderung von Aktivitäten, die auch ohne Subvention durchgeführt worden wären. Die drei Fallstudien liefern Anhaltspunkte, die auf Risiken für solche Mitnahmeeffekte hindeuten:

- die offen formulierten Förderziele im HFKG (Bauvorhaben im Rahmen von «Lehre und Forschung und für andere Hochschulzwecke»);
- der geringe Anteil des Bundesbeitrages von teilweise unter 10 bis 20 Prozent der Gesamtkosten;
- der Umstand, dass mit der Subvention keine bestimmte Verhaltensänderung bei den Trägerschaften angestrebt wird, die im Interesse des Bundes sind (z. B. Schwerpunktbildung durch Förderung von Hochschulstandorten mit knappen Raumverhältnissen oder von Fachbereichen, die für Lehre und Forschung von wesentlicher Bedeutung sind).

Interviewaussagen der drei Kantonsvertreter im Rahmen der Fallstudien bestätigen den Verdacht auf Mitnahmeeffekte. Sie sagen, dass die Bauvorhaben grundsätzlich auch ohne Bundesbeiträge realisiert worden wären, evtl. in reduziertem Umfang. Untermauert wird diese Aussage in der Fallstudie ZHAW. Sie hat gezeigt, dass das Parlament des Kantons Zürich einen Kredit für die Gesamtkosten von 48,2 Mio. Franken genehmigt und lediglich in der Botschaft bemerkt hat, dass noch ein Bundesbeitrag zu erwarten sei.

Dies alles steht im Widerspruch zur BFI-Botschaft. Sie spricht bei den Bauinvestitionsbeiträgen von einem gezielten Förderungs- und einem wirksamen Steuerungsinstrument zur Sicherung einer angemessenen Qualität bei den Hochschulbauten, was im Interesse eines wettbewerbsfähigen Hochschulraumes Schweiz liege. Zudem stelle das HFKG mit dem 5 Millionen-Schwellenwert sicher, dass nur noch strategisch bedeutende Bauvorhaben unterstützt werden, die ohne Bundessubventionen nicht gebaut werden könnten.

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament alle vier Jahre einen Bericht über die Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel im BFI-Bereich.

Beurteilung

Die Konzeption der Subvention beinhaltet mehrere Anhaltspunkte, die das Risiko für einen Mitnahmeeffekt erhöhen. Dies kann dazu führen, dass sich die erwünschten Wirkungen der Subvention nicht oder nur teilweise einstellen. Falls mit den Bauinvestitionsbeiträgen bei den Trägerschaften keine Verhaltensänderung ausgelöst wird, besteht die Gefahr, dass diese Subvention statt als gezieltes Förder- als finanzielles Umverteilungsinstrument wirkt. Das SBFI muss diesem Risiko die angemessene Beachtung schenken. Die Fallstudie ZHAW zeigt, dass das Projekt auch ohne Bundessubvention ausgeführt worden wäre. Dies widerspricht dem vom Gesetzgeber formulierten Grundgedanken in der Botschaft zum HFKG.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die Wirkung der Bauinvestitionsbeiträge zu überprüfen. Dabei sollen die Risiken von Mitnahmeeffekten identifiziert und bewertet sowie bei Bedarf die notwendigen Gegenmassnahmen getroffen werden. Das Parlament ist über die Ergebnisse zur Wirksamkeit zu informieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

Der von der EFK auf der Basis der Prüfung geäusserte Verdacht auf Mitnahmeeffekte bei den Baubeiträgen steht den bisherigen Kenntnissen des SBFI zur Bedeutung der Bundesbeiträge für die Kantone entgegen. Insbesondere im Rahmen der Erarbeitung des HFKG wurde von Seiten der Kantone die Wichtigkeit der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge des Bundes betont. Analysen kamen zum Schluss, dass ohne Investitionsbeiträge des Bundes

die Kantone weniger, zeitlich verzögert oder in weniger guter Qualität investieren würden. Auch die erste Evaluation nach Artikel 69 HFKG hebt deren Bedeutung hervor. Das SBFI ist sich jedoch der Bedeutung des Risikos der Mitnahmeeffekte bewusst und ist bereit, im Rahmen der nächsten Evaluation nach Artikel 69 HFKG die Wirkung der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge des Bundes vertieft zu prüfen. Diese Evaluation wird 2025/2026 in Auftrag gegeben.

Das SBFI möchte in diesem Kontext noch darauf hinweisen, dass aktuell Arbeiten im Gang sind ein SBFI-weites Konzept über die Finanzaufsicht zu implementieren. Dieses wird Ende Juni in Kraft gesetzt werden. Das Konzept Finanzaufsicht beinhaltet unter anderem eine Muster-Subventionscheckliste, welche als Hilfsinstrument dienen soll, um die Anforderungen zur Gewährung von Finanzhilfen abzudecken. Darunter fällt auch die Überprüfung, ob die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird.

5 Aufsicht

5.1 Auch während der Nutzungsphase sind Kontrollen notwendig

Während der Realisierung erfolgen die Teilzahlungen jährlich an den Trägerkanton. Das SBFI überprüft dabei, ob die Höhe der Teilzahlung mit dem Fortschritt des Bauvorhabens übereinstimmt. Am Ende der Realisierung wird überprüft, ob das fertige Bauwerk plangemäss erstellt wurde, die baulich-technischen Mindestanforderungen des Bundes erfüllt und die Abzüge für nicht beitragsberechtigte Nutzungen immer noch berechtigt sind. Die Gesuchsteller melden dem SBFI beitragsrelevante Projektänderungen während der Realisierung. Nach Genehmigung durch das SBFI führen sie zusammen mit der aufgelaufenen Teuerung zur Bereinigung des zugesicherten Bundesbeitrages. Der bereinigte Bundesbeitrag wird dem Gesuchsteller in Form einer Abrechnungsverfügung kommuniziert und bildet die Grundlage für die Schlusszahlung. Ist der bereinigte Bundesbeitrag aufgrund von Projektänderungen kleiner als die geleisteten Teilzahlungen, wird die Differenz vom Trägerkanton zurückerstattet (bspw. Fachhochschule Zentralschweiz, Campus Zug-Rotkreuz, rund 40 000 Franken).

Während der Nutzungsphase müssen die Gebäude der Hochschulen im Rahmen der Zweckbindung Auflagen erfüllen. Das SBFI führt dazu keine systematischen Kontrollen durch und setzt auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Meldepflicht. Bei nicht vorschriftsgemässer Nutzung verfügt das SBFI die Zahlung einer anteilmässigen Rückerstattung, wie bspw. bei der Universität Neuenburg im Jahr 2020.

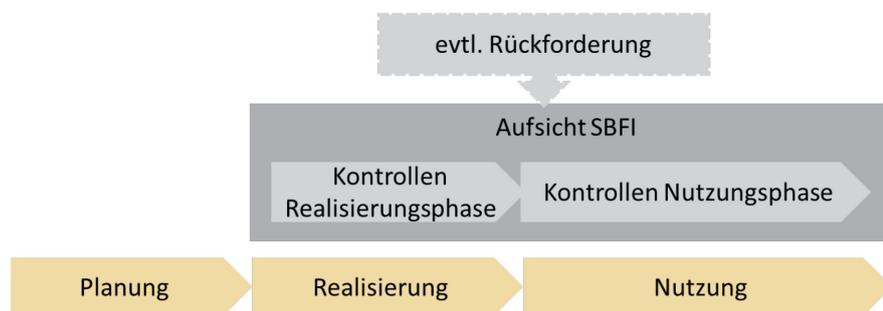


Abbildung 3: Schematische Darstellung der Aufsicht (Darstellung EFK)

Beurteilung

Die Kontrollen in der Realisierungsphase des Bauvorhabens sind effizient, verhältnis- und zweckmässig. Dass sich das SBFI während der Nutzungsphase nur auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Meldepflicht verlässt, ist unzureichend. Daher sind im Rahmen der Aufsicht auch risikoorientierte Kontrollen durchzuführen, um die investierten Bundesmittel im Fall einer späteren Zweckentfremdung zu schützen und nötigenfalls Rückforderungen geltend zu machen. Die entsprechenden Kontrollen sollen ins Überwachungskonzept integriert werden (Empfehlung siehe Kapitel 5.2).

5.2 Lücken im Überwachungskonzept sind zu schliessen

Artikel 25 des Subventionsgesetzes verlangt ein Überprüfungskonzept mit risikoorientierten Kontrollen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat dazu einen Leitfaden verfasst. Das SBFI verfügt über ein Überprüfungskonzept, welches nicht spezifisch auf die Bauinvestitionsbeiträge eingeht. Das Ressort Finanzen und Controlling hat drei Mitarbeitende für die Durchführung von Subventionsprüfungen bestimmt.

Beurteilung

Das vorhandene Überprüfungskonzept ist zu generisch und erfüllt die Anforderungen des Subventionsgesetzes noch nicht. Es muss entsprechend dem EFV-Leitfaden auf die Bauinvestitionsbeiträge (und die anderen, hier nicht geprüften Subventionen) ausgerichtet werden. Das SBFI bestimmt mit dem risikobasierten Überwachungskonzept, wer, warum, was, bei welcher Hochschule, wann und wie geprüft wird. Die Kontrollen sollen risikobasiert konzipiert und angemessen umgesetzt werden (siehe auch Beurteilung im Kapitel 5.1).

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, das bestehende Überprüfungskonzept nach den Vorgaben des «Leitfadens für ein Prüfkonzert Subventionen» der EFV mit risikoorientierten Kontrollen für die Bauinvestitionsbeiträge zu ergänzen. Diese sollten auch Kontrollen in der Nutzungsphase beinhalten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

Artikel 25 SuG, der am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, fordert die zuständige Behörde auf zu überprüfen, ob die Beitragsempfänger ihre Aufgaben gesetzmässig und zu den ihnen auferlegten Bedingungen erfüllen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat von September bis Oktober 2016 im SBFI eine angemeldete Revision durchgeführt. Die Abteilung Hochschulen hat aufgrund dieser Prüfung ein internes Aufsichtskonzept für die Finanzierungsinstrumente der Abteilung Hochschulen erarbeitet. Sie wird dieses gemäss Empfehlung der EFK weiter konkretisieren und ergänzen, sodass die ausgerichteten Bauinvestitionsbeiträge risikoorientiert überprüft werden können, was auch die Nutzungsphase (Zweckbindungsdauer gemäss Art. 34 V-HFKG) beinhalten wird.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2021), SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, (Stand am 1. Januar 2022), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2022), SR 611.01

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2022), SR 616.1

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011 (Stand am 1. März 2021), SR 414.20

Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) vom 23. November 2016 (Stand am 1. April 2020), SR 414.201

Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbauten-Beitrags-Verordnung, HSBBV) vom 23. November 2016 (Stand am 1. Januar 2017), SR 414.201.1

Anhang 2: Abkürzungen

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
V-HFKG	Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Anhang 3: Glossar

Fachstelle für Hochschulbauten	Kommission des Hochschulrates zur Vorbereitung der Geschäfte für Bauinvestitionsbeiträge. Der zugehörige Expertenpool wird zur Ausarbeitung von Expertisen eingesetzt.
Flächenkostenpauschale	Pauschale Abgeltung bei Hochschulbauten, die auf einem Höchstbeitragssatz pro Quadratmeter Nutzfläche beruht. Die Flächen sind nach Art der Nutzung (Hörsäle, Labors, Unterrichtsräume etc.) abgestuft.
Hochschulen	Im Rahmen der Bauinvestitionsbeiträge sind damit zehn kantonale Universitäten und neun Fachhochschulen gemeint.
Mitnahmeeffekt	Subventionierung von Aktivitäten, die auch ohne staatliche Hilfe durchgeführt worden wären.
Raumprogramm	Auflistung der zu erstellenden Räume in tabellarischer Form. Jedem Raum werden nutzungsabhängige Attribute zugeordnet.

Priorisierung der Empfehlungen

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

Anhang 4: Steckbriefe der Fallstudien

Neubau Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut in Allschwil



Abbildung 4: Der Neubau befindet sich im Baselink-Areal in Allschwil (Bild: Kenneth Nars)

Trägerschaft	Universität Basel und Kanton Basel Stadt
Kurzbeschreibung	Das Schweizerische Tropen- und Public Health-Institut ist eine öffentlich-rechtliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es ist über eine Leistungsvereinbarung mit der Universität Basel assoziiert. Als Bauherrschaft des Vorhabens ist die Universität Basel verantwortlich. Sie finanziert und realisiert das geplante Gebäude und vermietet es an das Tropeninstitut. Das Schweizerische Tropen- und Public Health-Institut will damit seine bisher auf sieben verschiedene Standorte in Basel verteilten Büros, Labors, Lehrräume und Dienstleistungsangebote an einem Standort im Areal BaseLink konzentrieren.
Gesamtkosten / zugesicherter Bundesbeitrag	109,0 Mio. Franken / 23,6 Mio. Franken (22 Prozent)
Betrag der Teilzahlungen des Bundes (Stand Ende 2021)	18,8 Mio. Franken
Datum der Zusicherung des Bundes	März 2019
vorgesehene Inbetriebnahme	2022

Übersicht Fallstudie Uni Basel

Aus- und Umbau der Kantons- und Universitätsbibliothek Freiburg



Abbildung 5: Bestehendes Gebäude der Bibliothek mit Baugrube (Bild: Charles Ellena)

Trägerschaft	Universität und Kanton Freiburg
Kurzbeschreibung	Die veraltete Infrastruktur der bestehenden Bibliothek führt zunehmend zu erheblichen Risiken sowie zu massiven Schwierigkeiten beim Gebäudeunterhalt. Mit dem Aus- und Umbau werden vier Hauptziele verfolgt: Die Schaffung eines öffentlichen und fachübergreifenden Freihandbereichs für Bücher und Zeitschriften, die Verbesserung der Infrastruktur für die Bibliotheksbenutzer und den Bibliotheksbetrieb, die Einrichtung eines modernen, den Bildungsstandort stärkenden «Learning Centers» sowie die Vergrößerung der Lagerkapazitäten verbunden mit verbesserten Aufbewahrungs- und Schutzbedingungen für die Kulturgüter.
Gesamtkosten / zugesicherter Bundesbeitrag	76,0 Mio. Franken / 15,5 Mio. Franken (20 Prozent)
Betrag der Teilzahlungen des Bundes (Stand Ende 2021)	2,5 Mio. Franken
Datum der Zusicherung des Bundes	Mai 2020
vorgesehene Inbetriebnahme	2023

Übersicht Fallstudie Uni Freiburg

Mieterausbau Laborgebäude Wädenswil



Abbildung 6: Gebäude während des Innenausbau (Bild: Webcam der Baustelle, Tuwag Immobilien)

Trägerschaft	Fachhochschule und Kanton Zürich
Kurzbeschreibung	Mit der Standortstrategie für die Zürcher Fachhochschule (ZFH) hat der Regierungsrat 2005 beschlossen, die ZFH an den drei Standorten Zürich, Winterthur und Wädenswil auf möglichst wenige Gebäude zu konzentrieren. Auf dem Campus Reidbach der ZHAW wird ein modernes Laborgebäude für das Institut Lebensmittel- und Getränkeinnovation erstellt. Das Gebäude wird durch eine Immobilienfirma erstellt. Der Kanton Zürich finanziert den Innenausbau und mietet die Liegenschaft. Bei den Technika handelt es sich um spezielle Räume für die exemplarische Nahrungsmittelverarbeitung mit sehr hohen Ansprüchen an Medien, Hygiene und Klimabedingungen.
Gesamtkosten / zugesicherter Bundesbeitrag	48,2 Mio. Franken / 6,9 Mio. Franken (14 Prozent)
Betrag der Teilzahlungen des Bundes (Stand Ende 2021)	2,3 Mio. Franken
Datum der Zusicherung des Bundes	Mai 2019
vorgesehene Inbetriebnahme	2023

Übersicht Fallstudie Zürich Hochschule für angewandte Wissenschaften