

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



# Querschnittsprüfung der Umsetzung der Schweizer Übergangsmassnahmen für Horizon Europe

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und  
Innovation, Schweizerischer Nationalfonds,  
Innosuisse

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	750.23450
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	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# 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>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Die Aufgabenteilung ist zweckmässig, bei der Risikoanalyse besteht Synergiepotenzial ..</b>	<b>15</b>
<b>3 Der Projektauswahlprozess ist angemessen, korrekt und ermöglicht die Auswahl der besten Projekte.....</b>	<b>17</b>
<b>4 Die Aufsicht ist angemessen .....</b>	<b>19</b>
<b>5 Die Übergangsmassnahmen belasten die Organisationen.....</b>	<b>20</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....</b>	<b>22</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen.....</b>	<b>23</b>

# Querschnittsprüfung der Umsetzung der Schweizer Übergangsmassnahmen für Horizon Europe

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation,  
Schweizerischer Nationalfonds, Innosuisse

## Das Wesentliche in Kürze

---

Seit 2021 ist die Schweiz nicht mehr an das Rahmenprogramm der Europäischen Union (EU) für Forschung und Innovation assoziiert. Es handelt sich dabei um das umfangreichste Programm zur gemeinschaftlichen Wissenschafts- und Innovationsförderung der EU.

Mit dem Ende der Assoziierung ist die Teilnahme der Schweiz an rund einem Drittel aller Programmteile ausgeschlossen. Bei rund zwei Dritteln ist eine Schweizer Beteiligung weiterhin möglich, diese muss jedoch direkt vom Bund finanziert werden. Die Übergangsmassnahmen sollen die nicht zugänglichen Programmteile in nationalen Ausschreibungen abbilden und die entstandenen Lücken in der Forschungsförderung für die Schweiz schliessen. Für die Jahre 2021 und 2022 belief sich das Budget für die Übergangsmassnahmen auf rund 1,2 Milliarden Franken, im Mai 2023 wurden weitere Massnahmen in der Höhe von 625 Millionen Franken beschlossen. Die Schweiz ist jedoch um eine Wiederassoziiierung bestrebt. Der Vollzug ist damit nicht auf Dauer gestellt.

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) setzt die Massnahmen in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und Innosuisse sowie weiteren Partnern um. Es übernimmt die Direktfinanzierung der zugänglichen Programmteile und die Aufsicht. Der SNF und Innosuisse sind mit den Ausschreibungen und der Aufsicht über die in der Schweiz geförderten Einzelprojekte betraut.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nimmt eine Bewertung des Gesamtsystems des Massnahmenvollzugs vor. Sie stellt fest, dass der Aufbau und Vollzug der Massnahmen angemessen sind und funktionieren. Der unklare Zeithorizont der Massnahmen belastet jedoch die Institutionen.

### **Die Aufgabenteilung ist zweckmässig, die Projektauswahlprozesse und die Aufsicht funktionieren**

Die Organisation des Vollzugs ist zweckmässig, bestehende Expertisen werden entsprechend genutzt. Zugleich ermöglicht die Aufteilung ein kosteneffizientes Zurückfahren der Massnahmen im Falle einer erneuten Assoziierung. Die Aufgabenfelder der Vollzugsinstitutionen sind klar abgegrenzt, sodass wenig Synergiepotenzial besteht. Lediglich bei der Risikoeinschätzung zu den Antragsstellern könnten Synergien im Rahmen eines Informationsaustausches zwischen dem SBFI und seinen Partnerinstitutionen genutzt werden.

Die EFK stellt fest, dass die Projektauswahlprozesse und die Aufsicht funktionieren. Die Institutionen sind sich der Risiken bewusst und sehen Massnahmen vor.

## **Die Übergangsmassnahmen belasten die Organisationen**

Dass die Übergangsmassnahmen in der Praxis in bestehende Institutionen durchgeführt werden, ist sinnvoll, allerdings steigt ihre Belastung dadurch. Die Aufgaben des SBFI haben sich fundamental verändert. Für SNF und Innosuisse bedeuten die Massnahmen eine relevante Erweiterung des Arbeitsvolumens. Die tatsächlichen Aufwände konnten zu Beginn lediglich geschätzt werden. Dies führte zu Nebenwirkungen wie grossen Führungsspannen, hohen Überstundensaldi und häufigem Personalwechsel aufgrund von befristeten Anstellungen. Die EFK stellt hier fest, dass ein hohes Bewusstsein bei den Akteuren vorhanden ist und Massnahmen ergriffen werden, um dagegen zu steuern.

# Audit transversal de la mise en œuvre des mesures transitoires suisses relatives à Horizon Europe

## Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, Fonds national suisse, Innosuisse

### L'essentiel en bref

---

Depuis 2021, la Suisse n'est plus associée au programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour la recherche et l'innovation. Il s'agit du plus vaste programme commun d'encouragement de la recherche et de l'innovation de l'UE.

La perte du statut de pays associé exclut la Suisse d'environ un tiers des volets du programme. Une participation suisse reste possible pour les deux tiers restants, mais elle doit être financée directement par la Confédération. Les mesures transitoires visent à couvrir les volets non accessibles du programme dans les appels d'offres nationaux et à combler les lacunes dans l'encouragement de la recherche en Suisse. Le budget alloué aux mesures transitoires s'est élevé à environ 1,2 milliard de francs pour les années 2021 et 2022, tandis que d'autres mesures à hauteur de 625 millions de francs ont été décidées en mai 2023. La Suisse souhaite cependant retrouver le statut de pays associé. L'exécution des mesures n'est donc pas appelée à durer.

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) met en œuvre les mesures en collaboration avec le Fonds national suisse (FNS), Innosuisse et d'autres partenaires. Il assure le financement direct des volets accessibles du programme et la surveillance. Le FNS et Innosuisse sont chargés des appels d'offres et de la surveillance des projets individuels soutenus en Suisse.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) procède à une évaluation du système global de l'exécution des mesures. Il constate que la conception et l'exécution des mesures sont adéquates et efficaces. Toutefois, l'horizon temporel incertain des mesures pèse sur les institutions.

#### **La répartition des tâches est appropriée, les processus de sélection des projets et la surveillance fonctionnent**

L'organisation de l'exécution est appropriée, les expertises existantes sont mises à profit. En même temps, la répartition permet de réduire les mesures de manière rentable en cas de réassociation. Les champs d'activité des institutions exécutantes sont clairement délimités, ce qui laisse peu de possibilités de synergies. Seule l'évaluation des risques liés aux candidats pourrait faire l'objet de synergies dans le cadre d'un échange d'informations entre le SEFRI et les institutions partenaires.

Le CDF constate que les processus de sélection des projets et la surveillance fonctionnent. Les institutions sont conscientes des risques et prévoient des mesures pour les contrer.

### **Les mesures transitoires pèsent sur les institutions**

Dans la pratique, la mise en œuvre des mesures transitoires dans les institutions existantes est judicieuse, mais cela augmente leur charge de travail. Les tâches du SEFRI ont fondamentalement changé. Au FNS et chez Innosuisse, les mesures représentent une augmentation significative de la charge de travail. Au début, les charges réelles ne pouvaient être qu'estimées. Des effets secondaires tels que l'attribution aux cadres d'un grand nombre d'effectifs, de nombreuses heures supplémentaires et des changements fréquents de personnel en raison d'engagements à durée déterminée en sont la conséquence. Le CDF constate que les acteurs sont très conscients de la situation et prennent des mesures pour y remédier.

**Texte original en allemand**

# Verifica trasversale concernente l'attuazione delle misure transitorie svizzere relative al programma Orizzonte Europa

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione,  
Fondo nazionale svizzero, Innosuisse

## L'essenziale in breve

---

Dal 2021 la Svizzera non è più associata al programma quadro di ricerca e innovazione dell'Unione europea (UE). Si tratta del più ampio programma di promozione comunitaria della ricerca e dell'innovazione promosso dall'UE.

La fine dell'associazione comporta un'esclusione della Svizzera dalla partecipazione a circa un terzo di tutte le parti del programma. La Svizzera può continuare a partecipare ai restanti due terzi, ma ciò deve essere finanziato direttamente dalla Confederazione. Le misure transitorie mirano a riportare in bandi nazionali le parti del programma non accessibili e a colmare le lacune create per la Svizzera nella promozione dell'innovazione. Per il 2021 e il 2022 il budget destinato alle misure transitorie ammontava a circa 1,2 miliardi di franchi. A maggio del 2023 sono state decise ulteriori misure per un ammontare di 625 milioni di franchi. Tuttavia, la Svizzera si adopera per una riassociazione al programma. L'esecuzione di tali misure non è quindi da ritenere permanente.

La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) attua le misure in collaborazione con il Fondo nazionale svizzero (FNS), Innosuisse e altri partner. Inoltre, si fa carico del finanziamento diretto delle parti di programma accessibili e assume un ruolo di vigilanza. L'FNS e Innosuisse sono incaricati di indire bandi e vigilare sui progetti individuali promossi in Svizzera.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) effettua una valutazione dell'intero sistema di esecuzione delle misure e constata che la loro struttura ed esecuzione sono adeguate e funzionanti. L'orizzonte temporale poco chiaro grava tuttavia sulle istituzioni.

### **La ripartizione dei compiti è opportuna, i processi di selezione dei progetti e la vigilanza funzionano**

L'organizzazione dell'esecuzione è adeguata, le perizie vengono sfruttate. La ripartizione dei compiti consente al contempo di ridurre le misure in modo economicamente vantaggioso nel caso in cui la Svizzera venga riassociata al programma. I settori di compiti delle istituzioni di esecuzione sono ripartiti in maniera chiara. Pertanto esiste un potenziale di sinergia ridotto. Alcune sinergie potrebbero essere sfruttate unicamente nella valutazione dei rischi connessi ai richiedenti nel quadro di uno scambio di informazioni tra la SEFRI e le sue istituzioni partner.

Il CDF constata che i processi di selezione dei progetti e la vigilanza funzionano. Le istituzioni sono consapevoli dei rischi e prevedono delle misure.



### **Le misure transitorie gravano sulle organizzazioni**

È ragionevole che, nella prassi, le misure transitorie vengano attuate dalle istituzioni esistenti. Ciò tuttavia fa aumentare il loro carico di lavoro. I compiti della SEFRI sono cambiati radicalmente e le misure comportano per l’FNS e Innosuisse un aumento di rilievo del carico di lavoro. All’inizio il carico effettivo poteva solamente essere stimato, il che provocava effetti secondari quali un grande numero di persone sotto responsabilità diretta, saldi elevati di ore supplementari e un alto tasso di avvicendamento del personale dovuto ad assunzioni a tempo determinato. Il CDF constata che gli attori possiedono un elevato livello di consapevolezza e adottano misure per tenere la situazione sotto controllo.

**Testo originale in tedesco**

# Horizontal audit of the implementation of the Swiss transitional measures for Horizon Europe

State Secretariat for Education, Research and Innovation, Swiss National Science Foundation, Innosuisse

## Key facts

---

Since 2021, Switzerland is no longer associated to the European Union (EU) framework programme for research and innovation. This is the EU's most comprehensive programme for the joint promotion of science and innovation.

The end of the association means that Switzerland is excluded from participating in around a third of all programme areas. Swiss participation is still possible in around two thirds of the programme, but this must be financed directly by the Confederation. The transitional measures are intended to cover the inaccessible areas of the programme in national calls for proposals and fill the resulting shortfalls in research funding for Switzerland. The budget for the transitional measures for 2021 and 2022 totalled around CHF 1.2 billion, and in May 2023 further measures amounting to CHF 625 million were agreed. However, Switzerland is working towards re-association and implementation is therefore not permanent.

The State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) is implementing the measures in collaboration with the Swiss National Science Foundation (SNSF) and Innosuisse, as well as other partners. It is responsible for the direct financing of the accessible areas of the programme and for supervision. The SNSF and Innosuisse are responsible for the calls for proposals and the supervision of the individual projects funded in Switzerland.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) evaluated the overall system for enforcing measures. It found that the structure and implementation of the measures are appropriate and effective. However, the unclear time horizon for the measures is a burden on the institutions.

### **Tasks are divided appropriately, and the project selection processes and supervision work well**

Implementation is organised appropriately and existing expertise is put to good use. At the same time, the division of tasks enables a cost-efficient scaling back of measures in the event of re-association. The areas of responsibility of the enforcement institutions are clearly delineated, so there is limited potential for synergies. The only area where synergies could be utilised is in the risk assessment of applicants within the framework of an exchange of information between SERI and its partner institutions.

The SFAO found that the project selection processes and supervision are working well. The institutions are aware of the risks and are putting measures in place.

### **The transitional measures are a burden on the organisations**

The fact that the transitional measures are implemented in practice in existing institutions makes sense, but this increases the burden on them. SERI's tasks have changed fundamentally. For the SNSF and Innosuisse, the measures mean a significant increase in the volume of work. At the beginning, the actual workload could only be estimated. This led to side

effects such as large management spans, high overtime figures and frequent staff turnover due to fixed-term appointments. The SFAO noted that the stakeholders are very aware of this and that measures are being taken to counteract this.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation

Das SBFI begrüsst die positive Beurteilung der EFK zur Umsetzung der schweizerischen Übergangsmassnahmen für Horizon Europe.

Die Gespräche mit den Vertretern der EFK waren transparent und konstruktiv. Das SBFI bedankt sich für die angenehme Zusammenarbeit im Rahmen der Prüfung.

## Generelle Stellungnahme des Schweizerischen Nationalfonds

Der SNF hat den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) «Querschnittsprüfung der Umsetzung der Schweizer Übergangsmassnahmen für Horizon Europe» vom 14. November 2023 zur Kenntnis genommen. Der SNF bedankt sich bei der EFK für die durchgeführte Prüfung und die gute Zusammenarbeit während der Inspektion.

Die Bestätigung der EFK, dass die Aufgabenteilung und die bestehenden Gefässe und Expertise zweckmässig genutzt werden, ist für den SNF sehr wertvoll. Der SNF war besonders erfreut betreffend Beurteilung der Angemessenheit und Korrektheit der Prozesse. Die Bestätigung, dass das Verfahren hoch kompetitiv ist und es damit eine Auswahl der besten Projekte ermöglicht, wurde sehr geschätzt.

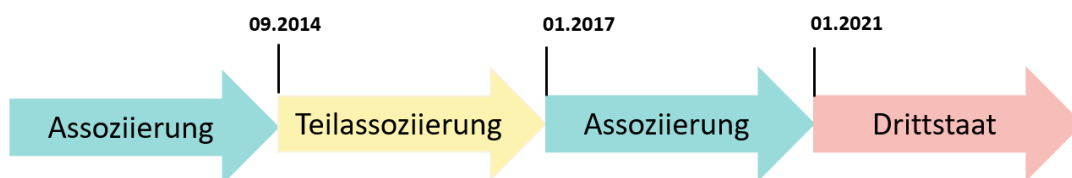
## Generelle Stellungnahme der Innosuisse

Die Innosuisse begrüsst den Bericht und die Ergebnisse der EFK zur «Querschnittsprüfung der Umsetzung der Schweizer Übergangsmassnahmen für Horizon Europe». Wir sind mit der Empfehlung zum systematischen Austausch mit dem SBFI und dem SNF bezüglich der Risikoeinschätzung zu den Antragsstellern einverstanden. Besten Dank der EFK für die geschätzte und sorgsame Prüfung sowie die wertvollen Ergebnisse.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Im 9. Rahmenprogramm der Europäischen Union (EU) für Forschung und Innovation namens «Horizon Europe» (2021–2027) ist die Schweiz in allen Programmteilen Drittstaat. Zum Schutz des Forschungsstandorts ist der Bundesrat seitdem bestrebt, die ausgefallenen Fördermittel für Schweizer Kandidaten zu überbrücken. Eine erneute Assoziierung bleibt weiterhin möglich und ist zum Prüfungszeitpunkt auch das Ziel diplomatischer Bestrebungen. Der aktuellen Situation ging eine Teilassoziierung der Schweiz ab 2014 voraus. Aufgrund des Abstimmungsergebnisses vom 09.02.2014 zur Masseneinwanderungsinitiative konnte die Schweiz die Bedingungen zur Vollassoziierung jedoch nicht mehr einhalten. Die durch den Bundesrat beschlossenen Massnahmen zur Überbrückung der so ausfallenden Unterstützung der Schweizer Forschenden wurden 2017 durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bereits geprüft.<sup>1</sup>



Grafik 1: Zeitliche Abfolge der Assoziierungsstatus der Schweiz an das Rahmenabkommen der EU für Forschung und Innovation (Quelle: EFK)

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist verantwortlich für das Gesamtbudget der aktuellen Übergangsmassnahmen in der Höhe von 1,85 Milliarden Franken (2021–2023). Innosuisse und der Schweizerische Nationalfonds (SNF) machen Ausschreibungen für die aus der Schweiz nicht mehr zugänglichen Programmteile und übernehmen die Aufsicht über die so geförderten Projekte. Dies wird durch das SBFI entsprechend abgegolten. Inhalt, Rahmenbedingungen und Zeitpunkt der Ausschreibungen werden dabei so gestaltet, dass diese möglichst identisch und möglichst zeitgleich mit jenen der EU verlaufen. Wollen Schweizer Partner im Rahmen eines Verbundprojektes mit europäischen Kollegen zusammenarbeiten, wird das Projekt weiterhin durch die EU evaluiert. Für die Schweizer Kollegen muss bei einer positiven Entscheidung gesondert eine Finanzierung beim SBFI erfolgen. Diese Projekte werden durch das SBFI beaufsichtigt.

Der heutige Verteilschlüssel der Fördergelder auf diese nationalen Ersatzausschreibungen basiert dabei auf Berechnungen, die unter anderem die an Schweizer Forschende vergebenen Fördersummen bei den analogen EU-Instrumenten während der Assoziierung berücksichtigen. Es ist jedoch unmöglich, den europäischen Wettbewerb abzubilden. Da sich die Massnahmen nur auf die Schweiz beziehen, bleibt die europäische Konkurrenz aussen vor.

<sup>1</sup> Vgl. «Finanzaufsicht der nationalen Ersatzfinanzierung von Horizon 2020» (PA 17655), verfügbar auf der Website der EFK.

Der Vollzug der Übergangsmassnahmen musste sehr rasch aufgebaut werden, da 2020 fest mit einer erneuten Assoziierung gerechnet wurde. Zudem stehen die Massnahmen in der Schwebe: Eine erneute Assoziierung der Schweiz an das Rahmenprogramm bleibt jederzeit möglich. Damit würde ein Grossteil der Aufgaben plötzlich wegfallen. Dies hat entsprechende Implikationen für den Vollzug, der nie auf Dauer gestellt operiert. Risiken bestehen folglich in der Komplexität der Organisation des Vollzugs (drei ausführende Stellen), im vorübergehenden Charakter der Massnahmen sowie in der Höhe des Gesamtbudgets (1,85 Milliarden Franken für die Jahre 2021–2023).

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel dieser Prüfung ist eine Beurteilung, ob der Vollzug zweckmässig, effizient und gemäss dem Willen des Gesetzgebers erfolgt. Die Fragen lauteten wie folgt:

1. Ist die Aufgabenteilung zwischen den Akteuren zweckmässig und werden Synergien genutzt?
2. Ist der Projektauswahlprozess angepasst und korrekt?
3. Ist die Aufsicht über die vergebenen Fördermittel angemessen?
4. Bestehen Hinweise auf unerwünschte Nebenwirkungen?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Andrea Häuptli (Projektleiterin), Alexandre Bläuer und Alexandre Haederli mit Unterbrüchen vom 10. April bis 14. September 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Sangra. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SBFI, Innosuisse und dem SNF umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. November 2023 statt. Teilgenommen haben: der Leiter Internationale Programme und Organisationen, der Leiter Ressourcen, der Leiter Finanzen IPO und ein wissenschaftlicher Berater vonseiten SBFI; der Leiter Forschungsförderung, die Leiterin Projekte und die Verantwortliche Audit, IKS und Sicherheit vonseiten SNF; der Leiter Finanzen und Betrieb und der Leiter Finanzen und Controlling vonseiten Innosuisse sowie, vonseiten EFK, der Fachbereichsleiter, die Mandatsleiterin, die Revisionsleiterin und ein Teammitglied.

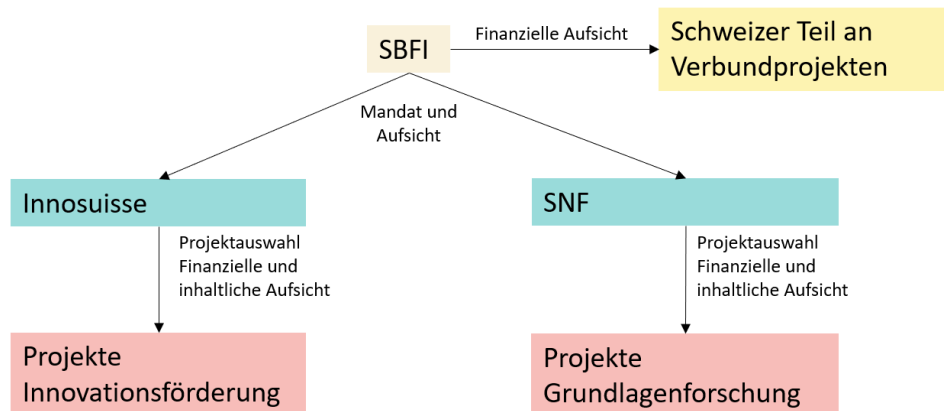
Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amts- bzw. Geschäftsleitungen obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Die Aufgabenteilung ist zweckmässig, bei der Risikoanalyse besteht Synergiepotenzial

Die Umsetzung der Übergangsmassnahmen wurde grösstenteils auf die drei Institutionen SBFI, Innosuisse und SNF aufgeteilt.

Innosuisse und der SNF werden durch das SBFI für die Ausschreibung und die Betreuung der geförderten Projekte mandatiert. Dies steht im Einklang mit ihrem Kerngeschäft: Innosuisse war auch vor dem Ende der Assoziierung mit der Innovationsförderung für Schweizer Akteure betraut, während der SNF Projektförderung im Bereich der Grundlagenforschung in der Schweiz tätigte. Die Schweizer Ausschreibungen im Rahmen der Übergangsmassnahmen orientieren sich inhaltlich und zeitlich an jenen der EU. Die Übergangsmassnahmen wurden daher nicht in Förderinstrumente integriert, die bereits vor dem Ende der Assoziierung existierten. Dabei steht es den Institutionen offen, die Fördersummen durch eigene Mittel weiter aufzustocken oder eigene Förderinstrumente in die Übergangsmassnahmen zu integrieren.



Grafik 2: Schematische Darstellung der Aufgabenteilung (Quelle: EFK)

Beim SBFI liegt das Gesamtbudget der Massnahmen und die finanzielle Gesamtaufsicht über die mit den Ausschreibungen und der Projektauf-sicht mandatierten Institutionen Innosuisse und SNF. Zudem übernahm es mit dem Ende der Assoziierung die finanzielle Aufsicht über den Schweizer Teil an Verbundprojekten. Diese hatte zuvor die EU inne. Entsprechend wurde neue Expertise ans SBFI geholt bzw. bestehendes Personal für die neuen Aufgaben geschult. Das bestehende Personal war zuvor mit den Arbeiten, die bei einer Assoziierung anfallen, betraut. Dies schliesst insbesondere die Interessenvertretung der Schweiz in Brüssel mit ein. Somit wird sichergestellt, dass mit dem geschulten Personal relevante Expertise für eine allfällige erneute Assoziierung beim SBFI verbleibt.

Die Aufgabenfelder der drei Institutionen sowie ihre Kunden unterscheiden sich grundsätzlich voneinander. Das Gleiche gilt für die Auswahlprozesse und Betreuungserfordernisse je nach Ausschreibung: Die Ausschreibungen bei Innosuisse richten sich primär an wirtschaftliche Akteure, die des SNF an Forschende an Instituten, Hochschulen und Universitäten. Da das SBFI die finanzielle Aufsicht über den Schweizer Anteil an EU-Projekten übernimmt, besteht hier jedoch die Möglichkeit, dass für identische Antragssteller sowohl beim SBFI als

auch bei Innosuisse bzw. dem SNF eine Risikoeinschätzung erfolgt. Dies geschieht dann, wenn sich derselbe Antragssteller in unterschiedlichen Ausschreibungen bewirbt. Die Risikoeinschätzung zum Antragssteller dient der Festlegung der notwendigen Kontrollen. Diese werden letztlich auf Grundlage der Risikoeinschätzung und des jeweiligen Vergabeinstruments festgelegt.

### **Beurteilung**

Die Aufgabenteilung ist zweckmässig. Bestehende Gefässe und Expertise werden damit genutzt. Da eine erneute Assoziierung jederzeit möglich ist, erlaubt diese Aufgabenteilung ebenfalls ein kostengünstiges Zurückfahren der Massnahmen und eine rasche Übernahme der Aufgaben, die bei einer Assoziierung anfallen.

Mit den klar abgegrenzten Aufgabenbereichen besteht nur geringes Synergiepotenzial. Ein solches gibt es bei der Risikobeurteilung zu den Antragsstellern. Tatsächlich ist es momentan möglich, dass eine Risikobeurteilung zu den gleichen Antragssteller sowohl beim SBFI und bei Innosuisse als auch beim SNF erfolgt.

### **Empfehlung 1 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem SBFI, einen systematischen Austausch mit seinen Partnerorganisationen SNF und Innosuisse bezüglich der Risikoeinschätzung zu den Antragsstellern. Somit kann sichergestellt werden, dass Synergien bei der Risikoeinschätzung zu den Antragsstellern genutzt werden. Von diesem Erfahrungsaustausch können alle Akteure profitieren.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

### **Stellungnahme des SBFI**

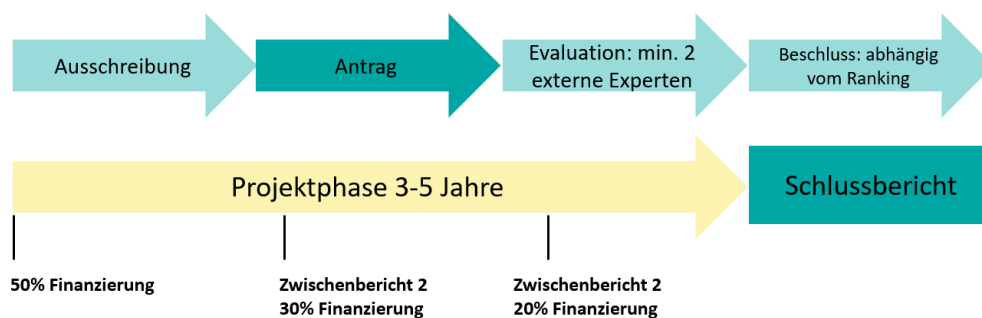
Das SBFI wird die Partnerorganisationen Innosuisse und SNF zu einem Erfahrungsaustausch einladen. Dabei sollen die Prozesse und Kriterien der Beitragsvergabe und der Risikobeurteilung vorgestellt und verglichen werden. Der direkte Austausch zwischen den Mitarbeitenden, welche die Risikoeinschätzung zu den Antragsstellenden durchführen, soll, soweit datenschutzrechtlich möglich und zielführend, gefördert und in den Prozessen der jeweiligen Institutionen verankert werden. Darüber hinaus werden weitere Massnahmen geprüft, um Synergien bei der Risikobeurteilung besser nutzen zu können.



### 3 Der Projektauswahlprozess ist angemessen, korrekt und ermöglicht die Auswahl der besten Projekte

Der Projektauswahlprozess im Rahmen der Übergangsmassnahmen erfolgt durch Innosuisse und den SNF. Die inhaltliche Evaluation der durch das SBFI betreuten Projekte wird durch die EU vorgenommen. Der detaillierte Prozess und die dazugehörigen Kontrollen werden auf das jeweilige Förderinstrument bzw. dessen Zielgruppe angepasst.

Die Projektevaluation und deren Verlauf unterscheiden sich je nach Förderinstrument und können wie folgt veranschaulicht werden:



Grafik 3: Schematischer Ablauf Projektevaluation und -verlauf bei positivem Beschluss aller Institutionen (Quelle: EFK)

Projektanträge werden formal und inhaltlich geprüft. Die formale Prüfung bezieht sich darauf, ob die Antragsrichtlinien eingehalten werden und auf die für das Förderinstrument und dessen Kundschaft spezifischen Risikofaktoren. Die inhaltliche Evaluation wird von externen Experten vorgenommen, wobei immer mindestens zwei Experten einen Antrag evaluieren. Der endgültige Beschluss erfolgt durch die Vergabeinstitution. In diesem Bereich liegt somit langjährige Erfahrung vor.

Sowohl bei Innosuisse wie auch beim SNF sind zum Prüfungszeitpunkt neue Informatikanwendungen in Planung bzw. teilweise schon in Gebrauch. Sie vereinfachen die Administration und die formale Beurteilung der Projektanträge. Bei Innosuisse wird von einer manuellen Projektführung in Excel auf ein Informatiktool gewechselt. Beim SNF erfolgt eine grundsätzliche Umstellung, der Antrags- und Vergabeprozess wechseln auf ein neues Portal. Dies vereinheitlicht den Prozess in einer einzigen Anwendung und soll vermehrte und zeitaufwendige Rückfragen beim Antragsteller reduzieren.

Das Auswahlverfahren ist hoch kompetitiv. Die besten Anträge werden gefördert und nicht Anträge ab einer im Voraus festgelegten Evaluationsnote. Die Erfolgsquote bei den Ausschreibungen ist folglich von der Anzahl an Anträgen und den verfügbaren Fördermitteln abhängig. Eine niedrige Erfolgsquote bedeutet damit nicht, dass wenige Projekte gefördert werden, sie verweist vielmehr auf ein hohes Antragsvolumen. Dieses war bei den Übergangsmassnahmen tatsächlich vergleichsweise hoch. Dies kann zum einen damit zusammenhängen, dass der Antragsteller mit dem Verfahren und den Förderinstitutionen bereits vertraut waren. Zum anderen ist die Konkurrenz auf die Schweiz reduziert, sodass der

Antragssteller seine Erfolgchancen höher einschätzt. Dabei hat die EFK festgestellt, dass die Qualität der Anträge bei der Evaluation weiterhin von den Vergabeinstitutionen als hoch eingeschätzt wird. Dies ist aus einer Förderungsperspektive wünschenswert, bedeutet aber hohe Aufwände für den Vollzug.

### **Beurteilung**

Die EFK beurteilt die Projektauswahlprozesse in den jeweiligen Fördergefässen als angemessen und korrekt. Die formalen Prüfungen erfolgen risikobasiert und orientieren sich an einer Kosten-Nutzen-Abwägung. Das Verfahren ist hoch kompetitiv und ermöglicht damit eine Auswahl der besten Projekte. Die EFK begrüsst zudem die geplante Implementierung neuer Informatikanwendungen sowohl bei Innosuisse wie auch dem SNF, diese können die Fehleranfälligkeit der Prozesse und Aufwände reduzieren.

## 4 Die Aufsicht ist angemessen

Die Aufsicht über die zugänglichen Programmteile von Horizon Europe hat das SBFI inne. Es handelt sich dabei um eine rein finanzielle Aufsicht über den Schweizer Anteil an Verbundprojekten. Die inhaltliche Aufsicht liegt bei der EU. Das SBFI hat zu diesem Zweck Personal mit entsprechender Expertise angestellt sowie bestehendes Personal geschult. Da die EU für die Förderentscheide zuständig ist, kann das SBFI keinen Einfluss auf die Anzahl der zu beaufsichtigenden Projekte nehmen. Das SBFI plant daher, bei einem hohen Projektaufkommen eine risikobasierte Priorisierung der Kontrollen vorzunehmen. Kontrollen vor Ort sind ebenfalls in Planung. Zugleich nimmt das SBFI als Budgethalterin die Gesamtaufsicht über die mit den Ausschreibungen und Projektauf-sicht mandatierten Institutionen Innosuisse und SNF wahr.

Die Vergabeinstitutionen Innosuisse und SNF übernehmen nebst der finanziellen Aufsicht über die Projekte auch die inhaltliche Begleitung der Projekte. Dabei greifen sie auf lang-jährige Erfahrung zurück, zumal dies bereits vor dem Ende der Assoziierung zu ihrem Kern-geschäft gehörte. In beiden Institutionen wurden Anpassungen an bestehende Aufsichts-konzepte vorgenommen, um die Risiken der Ausschreibungen im Rahmen der Übergangs-massnahmen abzudecken.

Die durch die EFK vorgenommene Prüfung der Aufsicht schloss die Übergangsmassnahme «Swiss Accelerator» bei Innosuisse aus. Weil die erste Finanzierungstranche in diesem För-derinstrument erst im April 2023 erfolgte, war eine entsprechende Prüfung nicht möglich.

### Beurteilung

Die Aufsicht in den Vergabeinstitutionen erfolgt risikobasiert und ihre Umsetzung ist ange-messen. Mit einem grundsätzlichen Austausch zur Risikoanalyse zu den Antragsstellern (vgl. Empfehlung 1) können auch hier Synergien genutzt werden, da die Risikoanalyse einen Ein-fluss auf die notwendigen Kontrollen hat. Die EFK begrüsst die geplanten Kontrollen vor Ort durch das SBFI sowie das Bewusstsein einer Priorisierung der Kontrollen im Falle hoher An-trags- bzw. Projektvolumen. Dies entspricht ebenfalls den Beurteilungen der Prüfung der EFK aus dem Jahr 2017.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ebd. PA 17655.

## 5 Die Übergangsmassnahmen belasten die Organisationen

Das Ende der Assoziierung kam plötzlich und entsprechend mussten die Übergangsmassnahmen von den Institutionen rasch implementiert werden. Im Hinblick auf die Umsetzung hatte das SBFI bereits Erfahrung aus den Jahren der Teilassoziierung (2014–2016), die Übergangsmassnahmen zum 9. Rahmenprogramm und deren Budget sind jedoch weitaus umfangreicher.

Das SBFI hat dabei eine neue Kernaufgabe erhalten. Es verwaltet das Gesamtbudget der Massnahmen und mandatiert bzw. kontrolliert die Vergabeinstitutionen. Zudem obliegt dem SBFI neu die finanzielle Aufsicht über Projekte in Konsortien, in denen Schweizer Forschende mitarbeiten. Beim SBFI wurde zu diesem Zweck bestehendes Personal umgeschult wie auch weitere Stellen bewilligt, diese sind jedoch befristet.

Beim SNF und bei Innosuisse hat sich die Kernaufgabe nicht verändert, beide Institutionen sind auch ohne Übergangsmassnahmen auf die Forschungs- bzw. Innovationsförderung spezialisiert. Durch die Übergangsmassnahmen ist das Vergabevolumen aber merklich angestiegen. Die Organisationen mussten sich folglich nicht inhaltlich neu orientieren, sondern im Massstab anpassen. Dabei stand ihnen frei, sich selbst in der Umsetzung zu organisieren, die vorbudgetierten Aufwände wurden jeweils eingehalten.

Die bei den Ausschreibungen zu erwartenden Aufwänden konnten zu Beginn lediglich geschätzt werden. Dies führte zu hohen Überstundensalden bei den betreffenden Mitarbeitenden und zu grösseren Führungsspannen für die Kader. Verglichen mit vorangegangenen nationalen Ausschreibungen haben die Übergangsmassnahmen insbesondere beim SNF ein hohes Antragsvolumen erzeugt.

Förderinstrument	Fördersumme inkl. Overhead in Millionen Franken	erhaltene Gesuche	evaluierte Gesuche	geförderte Projekte
SNSF Advanced Grants 2021	58	232	232	24
SNSF Starting Grants 2022	104 *	446	431	62
SNSF Consolidator Grants 2022	62.1	183	180	30
SNSF Swiss Postdoctoral Fellowship 2021	20.7	761	750	74

Grafik 4: Übersicht Fördersumme (inkl. Overhead), evaluierte Gesuche und Geförderte der Übergangsmassnahmen beim SNF bei der ersten Ausschreibung 2021/22 (Quelle: [www.snf.ch](http://www.snf.ch)); \* davon wurden 57.2 Millionen durch die Übergangsmassnahmen finanziert und 46.8 Millionen durch eigene Mittel des SNF

Der unbekannte Zeithorizont der Massnahmen führt zudem zu Stellenbefristungen. Es handelt sich dabei um «Mischanstellungen». Mitarbeitende arbeiten nicht exklusiv für die Übergangsmassnahmen, zumal alle Ausschreibungen der Vergabeinstitutionen Peaks mit einem höheren Arbeitsvolumen beinhalten. Die Befristung und die begrenzte Möglichkeit, diese zu verlängern, führt zu vermehrten Stellenwechseln und der Notwendigkeit, laufend neue Mitarbeitende einzuarbeiten. Dies wiederum belastet das bestehende Personal zusätzlich.

Es liegen konkrete Pläne zum Abbau der Überstunden vor. Die jeweiligen Personalabteilungen boten zudem Hilfestellung zur Beibehaltung und Förderung der Gesundheit der Mitarbeitenden. Die Qualität der geleisteten Arbeit blieb dabei hoch. Zum Prüfungszeitpunkt lagen nur vereinzelt Rekurse vor (Stand Mai 2023 jeweils drei bei Innosuisse und SNF). Sie beziehen sich auf die inhaltliche Bewertung der Projektanträge, nicht aber auf die administrative Abwicklung der Antragsevaluation.

### **Beurteilung**

Die EFK begrüsst die Pläne zum Abbau der Überstundensaldi sowie die spezifischen Angebote zur Gesundheitsförderung der Mitarbeitenden. Da die Schweiz auf politischer Ebene weiterhin ihre Flexibilität in den diplomatischen Verhandlungen mit der EU bewahren will, kann der Zeithorizont der Übergangsmassnahmen nicht festgelegt werden. Die negativen Auswirkungen dieses Umstands werden durch die Institutionen angemessen adressiert.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz, FIG) vom 7. Oktober 1983, SR 420.1

---

Verordnung über die Massnahmen für die Beteiligung der Schweiz an den Programmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation (FIPBV), vom 20. Januar 2021 (Stand am 15. September 2022), SR 420.126

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

22.3876 – Transparenz bezüglich der verwendeten und nicht verwendeten Mittel des Verpflichtungskredits «Horizon-Paket 2021–2027», Motion eingereicht von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur, Nationalrat, 30. Juni 2022

---

22.1022 – Horizon Europe. Die vom Parlament gesprochenen Mittel müssen in die Forschung und Innovation fliessen, Anfrage eingereicht von Fabien Fivaz, Nationalrat, 11. Mai 2022

---

## Botschaften

---

20.052 – Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Massnahmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2027 (Horizon-Paket 2021–2027) vom 20. Mai 2023, BBl 2020 4845

---

## Anhang 2: Abkürzungen

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EU	Europäische Union
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Innovation und Forschung
SNF	Schweizerischer Nationalfonds

### **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).