

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



Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der zweckgebundenen Mittel

Eidgenössisches Departement des Innern,
Bundesamt für Gesundheit sowie Präventions-
und Gesundheitsförderungsorganisationen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17542.316.00095
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)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	12
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	13
2 Tätigkeit und Rahmenbedingungen	14
2.1 Tätigkeit und Massnahmen sind mehrheitlich rechtlich abgestützt und strategiekonform	14
2.2 Die Finanzierung beeinflusst die rechtliche Unterstellung.....	16
2.3 Bei der Aufsicht besteht Verbesserungspotenzial.....	17
3 Wirtschaftlichkeit	19
3.1 Die Verwaltung erfolgt nach wirtschaftlichen Kriterien	19
3.2 Bei der Wirtschaftlichkeit auf Projektebene besteht Verbesserungspotenzial	21
4 Wirkungsorientierung	24
4.1 Die Organisationen sind wirkungsorientiert ausgerichtet.....	24
4.2 Gute Wirkungsorientierung auf der Projektebene.....	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	29

Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der zweckgebundenen Mittel

Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Gesundheit sowie Präventions- und Gesundheitsförderungsorganisationen

Das Wesentliche in Kürze

In der Schweiz agieren verschiedene Gesundheitsförderungs- und Präventionsorganisationen, welche sich hauptsächlich durch zweckgebundene Mittel, sogenannte Kausalabgaben, finanzieren. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat drei Organisationen geprüft. Ihnen standen 2017 insgesamt rund 61 Millionen Franken zur Verfügung.

Der Tabakpräventionsfonds (TPF) verfügt über Kausalabgaben von ca. 13 Millionen Franken und betreut mit rund fünf Vollzeitstellen (FTE) vornehmlich Projekte Dritter. Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFS) arbeitet mit ca. 28 Millionen Franken (ab 2018 etwa 40 Millionen Franken) und entwickelt mit rund 50 FTE hauptsächlich Programme und fördert die Nutzung dieser durch die Kantone. Die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) forscht im Unfallpräventionsbereich mit ca. 20 Millionen Franken. Die bfu gibt ihr Wissen durch Beratung, Ausbildung und Kommunikation weiter. Sie verfügt über etwa 110 FTE und setzt Kampagnen selbst oder mit Dritten um.

Die EFK hat geprüft, ob deren Tätigkeit den Strategien und Zielen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) entspricht. Anschliessend hat die EFK beurteilt, ob eine angemessene Aufsicht existiert und die Organisationen wirtschaftlich und wirkungsorientiert arbeiten. Insgesamt stellt die EFK den drei Organisationen in allen geprüften Bereichen ein gutes Zeugnis aus. Verbesserungspotenzial ortet sie lediglich bei einzelnen Organisationen im Bereich Aufsicht sowie bei der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung auf der Projektebene.

Die Organisationen arbeiten zielkonform, die Aufsicht ist aber noch ausbaufähig

Die Tätigkeiten der Organisationen entsprechen der NCD¹-Strategie des Bundes bzw. bei der bfu, wo diese nicht anwendbar sind, den spezifischen Rechtsgrundlagen.

Die Aufsicht bei der GFS ist sauber geregelt und gut umgesetzt. Für die bfu ist nebst der ordentlichen Stiftungsaufsicht jedoch keine externe Aufsicht vorgesehen. Die EFK hat aufgrund dessen keine negativen Feststellungen gemacht. Nach ihrer Beurteilung sollten aber grundsätzlich alle mit Kausalabgaben finanzierten Organisationen extern beaufsichtigt werden. Beim TPF ist die Aufsicht widersprüchlich geregelt, entsprechend sollten die Rechtsgrundlagen bereinigt und die Aufsicht verbessert werden.

¹ «Noncommunicable diseases» – nichtübertragbare Krankheiten

Umstrittene Kantonsfinanzierung und Verbesserungspotenzial bei der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung auf Projektebene

Der TPF entfernt sich bei der Unterstützung der kantonalen Tabakprävention sukzessive von der Projektfinanzierung hin zur ausschliesslichen Entschädigung von Steuerungsaufgaben (rund 2 Millionen Franken). Dies ist in der Tabakpräventionsverordnung (TPFV) so nicht vorgesehen. Der TPF hat, mit Zustimmung der Aufsichtsstelle, dieses Vorgehen trotzdem gewählt. Diese Entschädigungen sind einzustellen. Falls nach wirtschaftlichen Kriterien solche Zahlungen sinnvoll wären, ist die Verordnung so anzupassen, dass eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Zahlungen vorhanden ist. Die EFK hat zudem festgestellt, dass ihre Empfehlungen hinsichtlich der periodengerechten Abgrenzungen nicht umgesetzt worden sind².

Die Verwaltungstätigkeit der Organisationen erfolgt nach wirtschaftlichen Kriterien. Auf der Projektebene sind der Umfang und die Qualität der Bearbeitung der eingereichten Budgets und Abrechnungen u. a. abhängig vom jeweiligen Personalbestand. Wird dieser bei der Beurteilung berücksichtigt, arbeiten alle Organisationen gut bzw. machen mit den vorhandenen Mitteln das Mögliche. In einzelnen Punkten wären bei der GFS, mit zusätzlichen Ressourcen insbesondere aber beim TPF, Verbesserungen möglich. So ist etwa die Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei Projekteingabe zu intensivieren. Bei den Abrechnungen sollte risikoorientiert stichprobenweise die Anrechenbarkeit geprüft werden. Bei spezifischen Kantonsprogrammen könnte hingegen aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auf Abrechnungen und entsprechende Prüfungen verzichtet werden.

Alle drei Organisationen arbeiten auf der Projekt- und Kampagnenebene wirkungsorientiert. Bei der bfu bildet die Mittelverteilung auf ihre drei Bereiche Verkehr / Sport / Haushalt und Freizeit das zentrale Element für die Beurteilung der Wirkungsorientierung. Hier sollte die Verteilung objektiviert erfolgen und dokumentiert werden, damit sie besser nachvollziehbar wird.

² Empfehlungen 1 und 2 aus dem Prüfbericht PA 13383. Der Prüfbericht wurde der Finanzdelegation vorgelegt.

Audit de l'utilisation économique des fonds affectés

Département fédéral de l'intérieur, Office fédéral de la santé publique, organisations de prévention et de promotion de la santé

L'essentiel en bref

Diverses organisations de prévention et de promotion de la santé sont actives en Suisse. Elles sont principalement financées par des contributions causales, qui constituent des fonds affectés. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné trois organisations, qui ont bénéficié de quelque 61 millions de francs au total en 2017.

Avec environ 13 millions de francs de contributions causales et, avec cinq équivalents plein temps (EPT), le Fonds de prévention du tabagisme (FPT) s'occupe surtout des projets de tiers. La fondation Promotion Santé Suisse (PSS) dispose de près de 28 millions de francs (quelque 40 millions dès 2018) et, avec une cinquantaine d'EPT, elle développe principalement des programmes et encourage leur utilisation par les cantons. Le Bureau de prévention des accidents (bpa) fait de la recherche dans le domaine avec environ 20 millions de francs. Avec environ 110 EPT, le bpa transmet ses connaissances par le conseil, la formation et la communication et il organise des campagnes de prévention, seul ou en collaboration avec des tiers.

Le CDF a vérifié que les activités de ces organisations correspondent aux stratégies et aux objectifs de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Il a ensuite évalué s'il existe une surveillance appropriée et si les organisations travaillent de manière économique et efficace. Dans l'ensemble, le CDF dresse un bilan positif pour les trois organisations dans tous les domaines contrôlés. Il constate qu'un potentiel d'amélioration subsiste chez certaines organisations dans le domaine de la surveillance et dans l'évaluation de la rentabilité au niveau des projets.

Les organisations travaillent en conformité avec leurs objectifs, mais la surveillance peut encore être renforcée

Les activités des organisations sont conformes à la stratégie MNT¹ adoptée par la Confédération, sauf celles du bpa qui se fondent sur des bases juridiques spécifiques, la stratégie MNT n'étant pas applicable à cette organisation.

La surveillance à la PSS est bien réglementée et bien exercée. Par contre, le bpa n'est pas soumis à une surveillance externe en plus de celle de l'autorité de surveillance des fondations. Le CDF n'a fait aucune constatation négative à ce propos. Il estime toutefois que toutes les organisations financées par des contributions causales devraient en principe faire l'objet d'un contrôle externe. Au FPT, le système de surveillance comporte des contradictions. Les bases juridiques devraient donc être adaptées et la surveillance améliorée.

¹ Maladies non transmissibles.

Financement cantonal controversé et potentiel d'amélioration dans l'évaluation de la rentabilité des projets

Au niveau cantonal, le FPT finance de moins en moins de projets et subventionne de plus en plus de prestations de pilotage (environ 2 millions de francs), bien que cela ne soit pas prévu dans l'ordonnance sur le fonds de prévention du tabagisme (OFPT). Le FPT, avec l'accord de l'autorité de surveillance, a tout de même choisi de procéder ainsi. Ces subventions doivent être stoppées. Si, selon des critères économiques, ces paiements s'avèrent judiciaires, une modification de l'OFPT est nécessaire afin de fournir une base juridique appropriée. Le CDF a aussi constaté que ses recommandations concernant les régularisations par exercice n'ont pas été suivies².

Les activités administratives des organisations se basent sur des critères économiques. Au niveau des projets, la qualité de la tenue des budgets et des décomptes présentés dépend, entre autres, des effectifs disponibles. En prenant ces derniers en compte dans l'évaluation, toutes les organisations fournissent un bon travail ou font ce qui est possible avec les moyens disponibles. Avec des ressources supplémentaires, certains points pourraient être améliorés à la PSS, et plus particulièrement au FPT. Par exemple, l'évaluation de la rentabilité lors de la soumission des projets doit être renforcée. En outre, les décomptes devraient être examinés par échantillonnage en fonction des risques. En revanche, dans le cas de programmes cantonaux spécifiques, il serait possible de renoncer aux décomptes et aux examens correspondants pour des raisons d'efficacité économique.

Au niveau des projets et des campagnes, les trois organisations travaillent de manière efficace. Au bpa, l'appréciation de l'efficacité s'appuie principalement sur la répartition des fonds entre les trois domaines que sont la circulation, le sport ainsi que l'habitat et les loisirs. Cependant, la répartition devrait être plus objective et documentée afin de la rendre plus claire.

Texte original en allemand

² Recommandations 1 et 2 du rapport d'audit PA 13383. Le rapport d'audit a été soumis à la Délégation des finances.

Verifica dell'impiego economico dei fondi a destinazione vincolata

Dipartimento federale dell'interno, Ufficio federale della sanità pubblica e organizzazioni di prevenzione e di promozione della salute

L'essenziale in breve

In Svizzera sono attive diverse organizzazioni di prevenzione e di promozione della salute che si finanziano principalmente tramite risorse a destinazione vincolata, le cosiddette tasse causali. Il Controllo federale delle finanze (CDF) si è occupato della verifica di tre organizzazioni alle quali sono stati messi a disposizione circa 61 milioni di franchi nel 2017.

Il Fondo per la prevenzione del tabagismo (FPT) dispone di tasse causali per un totale approssimativo di 13 milioni di franchi e cura principalmente progetti di terzi tramite circa cinque collaboratori a tempo pieno (equivalenti a tempo pieno, ETP). La fondazione Promozione Salute Svizzera (PSS) lavora con pressappoco 28 milioni di franchi (circa 40. milioni di franchi dal 2018) e si occupa in primo luogo dello sviluppo di programmi, ai quali sono preposti circa 50 ETP, promuovendone l'attuazione da parte dei Cantoni. L'Ufficio prevenzione infortuni (upi) investe intorno ai 20 milioni di franchi in attività di ricerca nel settore della prevenzione degli infortuni, trasmettendo il proprio sapere tramite servizi di consulenza, formazione e comunicazione. Dispone di circa 110 ETP e realizza campagne personalmente o insieme a terzi.

Il CDF ha esaminato l'operato delle tre organizzazioni in merito al rispetto delle strategie e degli obiettivi dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Inoltre, ha verificato che esse dispongano di una vigilanza adeguata e misurato l'economicità e l'orientamento ai risultati del loro lavoro. Nel complesso il CDF assegna loro un giudizio positivo in tutti gli ambiti oggetto di esame, mentre per alcune di esse ha individuato potenziale di miglioramento nel settore della vigilanza nonché nella valutazione dell'economicità a livello di progetto.

Lavoro in linea con gli obiettivi, possibilità di estendere la vigilanza

Le attività delle organizzazioni rispettano la strategia MNT¹ della Confederazione, mentre presso l'upi, dove questa non è applicabile, sono adempite le basi legali specifiche.

La vigilanza di PSS è disciplinata in maniera chiara e vanta una struttura esemplare. Poiché per l'upi non è prevista alcuna vigilanza esterna se non quella sulle fondazioni ordinaria, il CDF non ha fatto constatazioni negative. Tuttavia, secondo il suo giudizio, tutte le organizzazioni finanziate con tasse causali dovrebbero essere sottoposte in linea di principio a una vigilanza esterna. La vigilanza del FPT è disciplinata in maniera contraddittoria, di conseguenza occorre migliorarla perfezionando le basi legali.

¹ malattie non trasmissibili

Finanziamento cantonale controverso e potenziale di miglioramento nella valutazione dell'economicità dei progetti

Nel sostegno della prevenzione del tabagismo a livello cantonale, il FPT cessa gradualmente di finanziare i singoli progetti per indennizzare unicamente compiti gestionali (con circa 2 milioni di franchi). Ciò non è previsto dall'ordinanza sul fondo per la prevenzione del tabagismo (OFPT). Previa autorizzazione dell'organo di vigilanza, il Fondo per la prevenzione del tabagismo ha comunque scelto questa procedura. Questi finanziamenti devono cessare. Se sono criteri economici a giustificare tali pagamenti, occorre adeguare l'ordinanza in modo da creare una base legale pertinente. Il CDF ha inoltre constatato la mancata attuazione delle sue raccomandazioni riguardanti le delimitazioni periodizzate².

L'attività amministrativa delle organizzazioni si svolge in base a criteri economici. A livello di progetto, il volume e la qualità di elaborazione dei preventivi e dei rendiconti consegnati dipendono anche dai rispettivi organici. Se anche quest'ultimo viene considerato nella valutazione, tutte le organizzazioni svolgono bene il proprio lavoro, ossia utilizzano al meglio le risorse disponibili. In alcuni punti, PSS potrebbe essere migliorata; lo stesso discorso vale anche per il FPT, tuttavia con un maggiore impiego di risorse. Occorre pertanto intensificare la verifica dell'economicità al momento della presentazione dei progetti. Per quel che riguarda i rendiconti si dovrebbe verificare la computabilità in maniera orientata ai rischi e mediante prove a campione. Per contro, in caso di programmi cantonali specifici, si potrebbe rinunciare ai rendiconti e alle relative verifiche sulla base di considerazioni relative all'economicità.

A livello di progetto e di campagne, tutte e tre le organizzazioni lavorano in maniera orientata ai risultati. Per l'upi la distribuzione delle risorse tra i suoi tre settori circolazione stradale, sport e attività fisica, casa e tempo libero costituisce l'elemento centrale per la valutazione dell'orientamento ai risultati. A tale riguardo, la ripartizione dovrebbe essere effettuata e documentata in maniera oggettiva, al fine di migliorarne la chiarezza.

Testo originale in tedesco

² Raccomandazioni 1 e 2 del rapporto di verifica PA 13383. Il rapporto è stato sottoposto alla Delegazione delle finanze.

Audit on the economical use of restricted funds

Federal Department of Home Affairs, Federal Office of Public Health, and prevention and health promotion organisations

Key facts

Various health promotion and prevention organisations that are mainly financed with restricted funds, so-called causal levies, operate in Switzerland. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited three organisations. In 2017, they had a total of around CHF 61 million at their disposal.

The Tobacco Control Fund (TCF) has causal levies of approximately CHF 13 million and primarily manages third parties' projects with around five FTEs. The Health Promotion Switzerland Foundation (HPS) works with approximately CHF 28 million (around CHF 40 million from 2018) and, with around 50 FTEs, mainly develops programmes and promotes their use by the cantons. The Swiss Council for Accident Prevention (bfu) conducts research in the field of accident prevention with around CHF 20 million. The bfu passes on its knowledge through advice, training and communication. It has around 110 FTEs and implements campaigns itself or with third parties.

The SFAO examined whether their activities are in line with the strategies and objectives of the Federal Office of Public Health (FOPH). Subsequently, the SFAO assessed whether appropriate supervision exists and whether the organisations are working in an economical and impact-oriented manner. Overall, the SFAO gave the three organisations good marks in all of the areas audited. The SFAO found scope for improvement only in individual organisations in the area of supervision and in the assessment of economic efficiency at project level.

The organisations work in line with their objectives, but supervision could still be expanded

The organisations' activities correspond to the Confederation's NCD¹ strategy or in the case of the bfu, where this is not applicable, to the specific legal basis.

Supervision at the HPS is clearly regulated and well implemented. Aside from ordinary foundation supervision, the bfu is not subject to external supervision, however. The SFAO did not make any negative findings as a result. In its opinion, though, all organisations financed with causal levies should generally be externally supervised. Supervision is regulated in a contradictory manner in the case of the TCF. The legal basis should be adjusted accordingly and supervision improved.

Controversial cantonal financing and room for improvement regarding the assessment of economic efficiency at project level

In supporting cantonal tobacco prevention, the TCF is gradually moving away from project financing to the exclusive compensation of steering tasks (around CHF 2 million). This is not provided for in the Tobacco Control Fund Ordinance (TCFO). The TCF has nevertheless

¹ Noncommunicable diseases

opted for this procedure with the approval of the supervisory body. This compensation must be discontinued. If such payments would make sense according to economic criteria, the ordinance must be adapted in such a way that there is a sufficient legal basis for the payments. In addition, the SFAO noted that its recommendations regarding accrual accounting had not been implemented².

The organisations' administrative activities are based on economic criteria. At project level, the scope and quality of the processing of the submitted budgets and accounts depend on the respective headcount, among other things. If this is factored into the assessment, all organisations work well or do what they can with the resources available. Improvements would be possible in individual areas at the HPS, but with additional resources particularly in the case of the TCF. For example, the economic efficiency review upon project submission should be intensified. In the case of accounts, risk-oriented eligibility spot checks should be carried out. In contrast, it would be possible to dispense with statements of account and corresponding reviews for economic efficiency reasons in the case of specific cantonal programmes.

All three organisations work in an impact-oriented manner at project and campaign level. At the bfu, the distribution of funds between the three areas of transport, sport, household and leisure is the core element for assessing the impact orientation. Here, the distribution should be objectified and documented in order to make it more comprehensible.

Original text in German

² Recommendations 1 and 2 in the report for audit mandate 13383. The audit report was submitted to the Finance Delegation.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Verschiedene Gesundheitsförderungs- bzw. Präventionsorganisationen werden durch zweckgebundene Mittel finanziert. In der vorliegenden Prüfung beurteilt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) den Tabakpräventionsfonds (TPF), die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFS) und die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu).

Die Mittel werden hauptsächlich durch folgende Parteien aufgebracht:

- TPF durch die Hersteller und Importeure von Zigaretten und Feinschnitttabak als Abgabe an die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), indirekt die Raucher,
- GFS durch die Krankenkassen, indirekt die nach Krankenversicherungsgesetz (KVG) Versicherten über einen Beitrag für die allgemeine Krankheitsverhütung,
- bfu durch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und die anderen Versicherer, indirekt die Versicherten als Zuschlag auf den Prämien der Nichtbetriebsunfallversicherung (NBU) gemäss Unfallversicherungsgesetz (UVG).

Zweckgebundene Mittel – im vorliegenden Fall sogenannte Kausalabgaben – entziehen sich teilweise der politischen Kontrolle. So sind weder deren Umfang noch die Mittelverwendung Teil des parlamentarischen Budgetprozesses. Dadurch fehlen eine jährliche direkte Einflussnahme bzw. der wirtschaftliche Druck. Das Risiko mangelnder Wirtschaftlichkeit bzw. des Mitteleinsatzes unabhängig vom effektiven Bedarf ist deshalb erhöht.

Die Organisationen verfügten 2017 über folgende jährliche Budgetmittel:

TPF		GFS		bfu	
Kausalabgaben	12,2 Mio.	Kausalabgaben	28,3 Mio. (ab 2018 ca. 40,0 Mio.)	Kausalabgaben	19,6 Mio.
Gesamtbudget	13,4 Mio.	Gesamtbudget	29,9 Mio.	Gesamtbudget	25,8 Mio.
Vollzeitstellen	ca. 5 FTE ³	Vollzeitstellen	ca. 50 FTE	Vollzeitstellen	ca. 110 FTE

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung soll die wirtschaftliche Verwendung der zweckgebundenen Mittel beurteilen. Im Einzelnen soll geprüft werden, ob

- die Strategien und Tätigkeiten der Organisationen die Bundesstrategien unterstützen,
- die Aufsicht und die Steuerung durch die Bundesverwaltung wirksam ist,
- beim Einsatz der zweckgebundenen Mittel ein Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln und Sparen besteht,
- die Wirkung der subventionierten Projekte gemessen wird und die Ergebnisse stufengerecht beurteilt und genutzt werden.

³ Full time equivalent / Vollzeitstellen

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer (Revisionsleitung) und Patrik Lüthi von November 2017 bis Mai 2018, mit Unterbrüchen, durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Gabriela Carrapa. Die Ergebnisbesprechung hat am 29. Juni 2018 mit der bfu, am 3. Juli 2018 mit der GFS (telefonisch) und am 10. Juli 2018 mit dem TPF stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen an der Prüfung Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung mit dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) fand am 20. August 2018 statt. Teilgenommen haben seitens GS-EDI die persönliche Mitarbeiterin des Departementvorstehers und die Fachreferentin. Die EFK war durch die Mandatsleiterin und den Revisionsleiter vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Tätigkeit und Rahmenbedingungen

Die drei Organisationen haben unterschiedliche Aufgaben und Tätigkeiten. Die Vergleichbarkeit ist deshalb nur bedingt gegeben.

TPF Der TPF finanziert insbesondere Präventionsmassnahmen, die den Einstieg in den Tabakkonsum verhindern, den Ausstieg fördern und die Bevölkerung vor Passivrauch schützen. Die Projekte werden mehrheitlich von Dritten beantragt. Es handelt sich um klassische Finanzhilfeprojekte. Daneben entwickelt der TPF das Programm Kinder und Jugend, welches künftig rund 43 Prozent der Budgetmittel beanspruchen soll. Die Anwendung im Rahmen kantonaler Programme wird angestrebt.

GFS Die GFS setzt hauptsächlich auf Programmentwicklung und Förderung der Nutzung dieser Programme durch die Kantone. In diesem Zusammenhang werden auch innovative Projekte finanziert mit dem Ziel, sie bei Erfolg in die Programme zu integrieren. Letztere teilen sich in die Module A: Ernährung und Bewegung bei Kindern und Jugendlichen, B: Ernährung und Bewegung bei älteren Menschen, C: Psychische Gesundheit bei Kindern und Jugendlichen, D: Psychische Gesundheit bei älteren Menschen. Rund 10 Prozent der Erträge des Jahres 2017 fliessen in das «Betriebliche Gesundheitsmanagement» (BGM).

bfu Als Schweizer Kompetenzzentrum für Unfallprävention forscht die bfu in den Bereichen Strassenverkehr, Sport sowie Haus und Freizeit und gibt ihr Wissen durch Beratungen, Ausbildungen und Kommunikation an Privatpersonen und Fachkreise weiter. Kampagnen setzt sie selber oder zusammen mit Dritten um.

2.1 Tätigkeit und Massnahmen sind mehrheitlich rechtlich abgestützt und strategiekonform

Die Tätigkeiten des TPF und der GFS decken sich mit der NCD-Strategie (non-communicable diseases / nichtübertragbare Krankheiten) und auch der Suchtstrategie des Bundes. Bei der bfu ist dies aufgabenbezogen nicht möglich. Die Strategie ist bei der bfu gesetzes- und verordnungskonform.

Die Tätigkeiten der GFS und der bfu entsprechen dem gesetzlichen Auftrag. Dies trifft auch auf den TPF zu, mit Ausnahme der Finanzierung der Steuerungsaufgaben der Kantone.

TPF	GFS	bfu
Die Tätigkeit ist strategiekonform. Die Anforderungen der Rechtsgrundlagen werden mit Ausnahme der Finanzierung von kantonalen Steuerungsaufgaben erfüllt.	Die Tätigkeit ist strategiekonform. Die Anforderungen der Rechtsgrundlagen werden erfüllt.	Die Tätigkeit ist strategiekonform. Die Anforderungen der Rechtsgrundlagen werden erfüllt.

TPF Der TPF entschädigt die Kantone sukzessive nicht mehr projektbezogen, sondern mit einem Beitrag an die Steuerungskosten. Die Übergangsfrist mit einzelnen Projektfinanzierungen dauert bis ins Jahr 2020. Ob Steuerungskosten zulässig sind, ist umstritten. Der Rechtsdienst des Bundesamts für Gesundheit (BAG) kam zum Schluss, dass die Steuerungsfinanzierung grundsätzlich heikel sei, da die TPFV keine Finanzierung der Kantone vorsehe. Diese Haltung wurde der Eignersitzung am 27. Oktober 2016 unterbreitet. Die Entschädigung der Steuerungskosten durch die Kantone wird nach der vollständigen Umstellung von der Projekt- zur Steuerungsfinanzierung rund 2 Millionen Franken betragen.

Beurteilung

TPF Der Wechsel von der Projekt- zur Steuerungsfinanzierung bei den Kantonen hat verschiedene Ursachen. Zu erwähnen sind die als mangelhaft wahrgenommene Durchsetzungskompetenz des TPF sowie der teilweise zurückhaltende Kooperationswille und die Anspruchshaltung einzelner Kantone. Eindeutig ist, weder für Kantone noch für andere Organisationen besteht ein Rechtsanspruch auf Beiträge aus dem TPF.

Nach Beurteilung der EFK ist es wichtig, dass unabhängig von der Entschädigungsform der Mitteleinsatz gesetz- und verordnungsbasiert nach den Bedingungen des TPF erfolgt. Es darf nicht sein, dass die Kausalabgaben zu einer versteckten Kantonssteuer mutieren. Die Zahlungen an die Kantone für die Steuerungskosten erfüllen nicht die Finanzierungsanforderungen gemäss TPFV und sind deshalb einzustellen. Falls nach wirtschaftlichen Kriterien solche Zahlungen sinnvoll wären, müsste zumindest die Verordnung so angepasst werden, dass für die Überweisungen eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, nicht rechtskonforme Zahlungen des Tabakpräventionsfonds an die Kantone einzustellen. Für wirtschaftlich begründete Entschädigungen an die Kantone ist sonst zumindest die Rechtskonformität durch eine Anpassung der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds herzustellen.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI

Mit Schreiben vom 4. September 2018 informierte die Geschäftsstelle des Tabakpräventionsfonds die Kantone darüber, dass per sofort keine neuen Zahlungen an die Kantone für die Steuerungskosten verfügt werden können. Da die Finanzierung der kantonalen Aktivitäten aber zielführend ist, hat das GS-EDI im September 2018 die Abklärungsarbeiten bezüglich Herstellung der Anpassung der Rechtsgrundlagen solcher Zahlungen veranlasst.

2.2 Die Finanzierung beeinflusst die rechtliche Unterstellung

Alle drei Organisationen finanzieren sich zur Hauptsache über Kausalabgaben. Die Art der Finanzierung der Organisationen hat neben der Art der Mittelverwendung Einfluss auf die rechtliche Unterstellung unter das Beschaffungsrecht und das Subventionsgesetz (SuG).

Beurteilung

Die Interpretation der Rechtsgrundlagen und die Tatsache, dass über 50 Prozent der Finanzierung nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern aus Kausalabgaben entstammen, führt die EFK zu folgender Erkenntnis: Die Organisationen unterstehen weder dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) noch der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). Nichtsdestotrotz müssen Beschaffungen nach wirtschaftlichen Kriterien getätigt werden (siehe Kapitel 3).

Zudem unterstehen nach Beurteilung der EFK nur die Beiträge des TPF an Präventionsprojekte dem SuG. Hier handelt es sich klar um Finanzhilfen.

TPF		GFS		bfu	
Die Finanzierung erfolgt zu 100 Prozent durch Abgaben auf Zigaretten und Feinschnitttabak.		Die Finanzierung erfolgt zu 95 Prozent durch einen Beitrag der Versicherten gemäss KVG.		Die Finanzierung erfolgt zu 76 Prozent durch einen Prämienzuschlag der NBU-Versicherten gemäss UVG.	
		Die restlichen 5 Prozent sind Drittbeiträge und Dienstleistungserträge (BGM).		Die restlichen 24 Prozent sind Drittbeiträge und Dienstleistungserträge.	
Gesetzlich	12,2 Mio.	Gesetzlich	28,3 Mio.	Gesetzlich	19,6 Mio.
Übriger Ertrag	-	Übriger Ertrag	1,6 Mio.	Übriger Ertrag	6,2 Mio.
Unterstellung BöB	nein	Unterstellung BöB	nein	Unterstellung BöB	nein
Unterstellung SuG	ja	Unterstellung SuG	nein	Unterstellung SuG	nein

TPF Die Buchhaltung des TPF wurde im Jahr 2017 nicht nach dem Accrual-Prinzip, mit periodengerechten Abgrenzungen, geführt. Die Erträge sind um rund 1,2 Millionen Franken zu tief ausgewiesen. Der durchschnittliche Ertrag dürfte bei rund 13,4 Millionen Franken liegen.

Beurteilung

TPF Der TPF sollte die Erträge nach dem Accrual-Prinzip verbuchen, damit diese in der Jahresrechnung periodengerecht dargestellt werden. Die EFK verzichtet auf eine formelle Empfehlung. Sie stellt aber fest, dass ihre Empfehlungen 1 und 2 aus dem Bericht PA 13383⁴ nicht umgesetzt worden sind.

GFS Bei der GFS hat das EDI die Beitragsansätze in den Jahren 2017 und 2018 um jeweils 50 Prozent auf der Basis von 2016 erhöht. D. h. 2016 lagen die Erträge noch bei rund 19 Millionen Franken und ab 2018 werden sie rund 40 Millionen betragen.

⁴ Der Prüfbericht PA 13383 «Wirtschaftlichkeitsprüfung des Tabakpräventionsfonds» wurde der Finanzdelegation vorgelegt.

2.3 Bei der Aufsicht besteht Verbesserungspotenzial

Die Aufsicht über die geprüften Präventionsorganisationen ist sehr unterschiedlich geregelt. Die Aufsichtsorgane – sofern vorhanden – haben eine unterschiedliche Distanz zu den Präventionsorganisationen. Der im BAG integrierte TPF operiert nahe an der Bundesverwaltung, die GFS wird vom EDI mittels Zusammenarbeitsvereinbarung beaufsichtigt und bei der bfu existiert ausschliesslich die Stiftungsaufsicht.

TPF	GFS	bfu
<p>Gemäss Tabaksteuergesetz steht der TPF unter der Aufsicht des BAG in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport.</p> <p>Gemäss TPFV beaufsichtigt das EDI die Fachstelle.</p>	<p>Gemäss KVG übt das EDI die Aufsicht über die Tätigkeit der GFS aus.</p>	<p>Es ist keine externe Aufsicht vorgesehen.</p> <p>Gemäss Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten unterbreitet die bfu dem Bundesrat jährlich einen Bericht.</p>

TPF Die Aufsicht beim TPF ist in den Rechtsgrundlagen nicht eindeutig geregelt. Gesetz und Verordnung benennen unterschiedliche Aufsichtsstellen. Die Aufsicht wird grundsätzlich entsprechend der TPFV und dem Reglement «Eignersitzungen GS EDI-TPF» wahrgenommen. Themen sind die Jahresrechnung, die personellen Ressourcen, die Höhe der Reserven oder die Entschädigungen der Steuerung der Kantone. Hier hat die Aufsichtsstelle die Steuerungszahlungen ohne ausreichende Rechtsgrundlage gestützt. Die EFK hat keine Hinweise auf Diskussionen bezüglich der bis Ende 2017 geltenden Einzelunterschrift des Fachstellenleiters oder des Ertragseinbruchs 2017 infolge von Verschiebungsposten gefunden. Offensichtlich werden nicht alle relevanten Themen diskutiert.

Beurteilung

TPF Die Rechtsgrundlagen zur Aufsichtsstelle des TPF sind nicht kongruent und für einen Aussenstehenden verwirrend. Dies zeigt implizit auch der Umfang der Erläuterung, welche die unterschiedliche Ausprägung rechtfertigen soll. Die EFK empfiehlt, die Rechtsgrundlagen anzupassen.

Nach Beurteilung der EFK sollte die Aufsicht beim TPF über Themen wie das Budget, den Stellenplan und die Reservebildung hinausgehen. Die Aufsicht über die Geschäftsführung sollte zudem das Interne Kontrollsystem beinhalten. Bei Fragen zur Rechtmässigkeit des Systemwechsels bei Kantonzahlungen erwartet die EFK, dass die Aufsicht das Legalitätsprinzip vertritt. Dies vor allem, weil dem TPF kein Stiftungsrat oder eine ähnliche Institution vorsteht.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, die Aufsicht des Tabakpräventionsfonds in Gesetz und Verordnung zu harmonisieren. Gleichzeitig ist die Risikoorientierung zu verbessern und die im Aufsichtsbereich besprochenen Themen sind umfassender zu dokumentieren.

Stellungnahme GS-EDI

Das GS-EDI wird mit Blick auf die Aufsichtsverantwortlichkeiten und -aufgaben die Anpassung der betreffenden Rechtsgrundlagen prüfen. Zudem sollen künftig die Themen der Aufsichtstätigkeit risikogerechter festgelegt und dokumentiert werden.

GFS Die Aufsicht basiert auf einer Zusammenarbeitsvereinbarung des EDI/BAG mit der GFS. Das BAG ist in dem mit der Aufsicht betrauten Steuerungsausschuss vertreten.

Gemäss Stiftungsreglement müsste die Revisionsstelle die zweckmässige Verwendung der Stiftungsgelder prüfen. Ein solcher Bericht liegt nicht vor.

Beurteilung

GFS Die Struktur der Aufsicht hat Vorbildcharakter. Die Aufsicht thematisiert die wesentlichen Themen, die Flughöhe ist angemessen. Der gemäss Stiftungsreglement erforderliche Bericht über die zweckmässige Verwendung der Stiftungsgelder ginge über eine ordentliche Prüfung der Jahresrechnung mit ihrem umfassenden Bericht hinaus und sollte erstellt werden. Dieser Bericht würde je nach Ausgestaltung des Auftrags auch Wirtschaftlichkeitsaspekte abdecken. Sowohl der Stiftungsrat als auch die Aufsichtsstelle würden damit Sicherheit im Hinblick auf die zweckmässige Mittelverwendung erlangen.

bfu Die bfu verfügt nebst der Stiftungsaufsicht über keine externe Aufsicht. Die EFK hat im Rahmen ihrer Prüfung aus diesem Umstand keine negativen Auswirkungen festgestellt.

Die bfu weist darauf hin, dass bei ihrer Gründung explizit auf eine externe Aufsicht verzichtet wurde, damit die bfu politisch unabhängig agieren könne. Die bfu sieht darin eine Stärke, weil sie auf diese Weise nach den Grundsätzen Evidenz / Erkenntnis / Wirkung arbeiten und sich ohne Rücksichtnahme ausschliesslich der Sicherheit verpflichten könne.

Beurteilung

bfu Im Stiftungsrat werden die richtigen Fragen gestellt. Die Dokumentation ist angemessen. Nach Beurteilung der EFK sollte trotzdem grundsätzlich bei allen mit Kausalabgaben finanzierten Organisationen eine externe Aufsicht eingerichtet werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, für die Beratungsstelle für Unfallverhütung eine Gesetzesanpassung anzustossen, um eine externe Aufsichtsstelle einrichten zu können.

Stellungnahme GS-EDI

Aktuell sieht das GS-EDI keinen Anpassungsbedarf im Bereich der Aufsicht über die bfu. Im Rahmen einer nächsten Revision des Unfallversicherungsgesetzes wird das BAG jedoch die Frage nach der Aufsichtsordnung über die bfu aufgreifen.

3 Wirtschaftlichkeit

3.1 Die Verwaltung erfolgt nach wirtschaftlichen Kriterien

Die EFK hat das wirtschaftliche Verhalten der drei Organisationen auf der Ebene der Löhne, der beanspruchten Fläche, der Mietkosten sowie bei Beschaffungen geprüft. Alle Organisationen verfügen über Führungs- und Prozessgrundlagen, die wirtschaftliches Arbeiten ermöglichen. Der Vergleich der Flächen und Mietkosten basierte auf den Normen des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) und des FM-Monitors (FM = Facility Management) für den Standort Bern.

Die EFK kann kein Urteil über die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten personellen Ressourcen abgeben: Die Organisationen lassen sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtungen nicht miteinander vergleichen. Der Personalaufwand kann zudem nur bei der bfu einzelnen Projekten zugeordnet werden.

TPF	GFS	bfu
Kein Stiftungs- oder Verwaltungsrat	Moderate Kosten des Stiftungsrats	Geringe Kosten des Stiftungsrats
Kaderlöhne im Rahmen der Referenzfunktionen der Bundesverwaltung	Kaderlöhne im Rahmen der Referenzfunktionen der Bundesverwaltung	Kaderlöhne im Rahmen der Referenzfunktionen der Bundesverwaltung
Sozialversicherungsbeiträge unauffällig	Sozialversicherungsbeiträge unauffällig	Sozialversicherungsbeiträge unauffällig
Fläche pro 100-Prozent-Stelle tief	Fläche pro 100-Prozent-Stelle zwischen der BBL-Norm und derjenigen des FM-Monitors	Fläche pro 100-Prozent-Stelle zwischen der BBL-Norm und derjenigen des FM-Monitors
Das BAG überwälzt keine Mietkosten.	Kosten pro m ² in der Mitte zwischen Medianwert und Wert für teures Objekt	Kosten pro m ² nahe an Medianwert
Der Organisationsgrad ist der Grösse der Einheit angemessen.	Der Organisationsgrad ist sehr hoch.	Der Organisationsgrad ist hoch.

TPF Der TPF ist, obschon selbständige Einheit, in die Organisation des BAG integriert. Die Lohnkosten als Hauptkostentreiber entsprechen den Bundesansätzen. Die Ansiedlung innerhalb des BAG führt zu tiefen Verwaltungs- und Gemeinkosten. Overheadkosten oder Mieten werden dem TPF nicht belastet. Im Gegenzug verrechnet der TPF auch keine Kosten, beispielsweise für seine Mitarbeit an der NCD-Strategie.

Obschon der TPF dem BÖB/VÖB nicht untersteht, hält er sich im Grundsatz an die Ausschreibungspflicht. Die EFK hat keine unbegründeten Abweichungen festgestellt.

Beurteilung

TPF Der TPF führt seine Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen.

GFS Bei der GFS hat die EFK weder bei den Kaderlöhnen noch bei den Kosten für die Administration unwirtschaftliches Verhalten festgestellt. Die Flächen und die Mietkosten liegen leicht über den Vergleichsorganisationen. Neben Bern verfügt die GFS über einen Standort in Lausanne, was höhere Normkosten zur Folge hat. Zudem ist die GFS erst kürzlich an einen neuen Standort umgezogen, was sich preistreibend auswirken kann.

Die GFS beschafft grundsätzlich unter Wettbewerbsbedingungen. Dienstleistungsanbieter wie Beratungsbüros für Assessments bei Rekrutierungen oder Eventorganisatoren verfügen aber faktisch über Daueraufträge.

Der Organisationsgrad der GFS ist sehr hoch. Die Regelungen aller Prozesse sind sehr detailliert.

Beurteilung

GFS Die GFS führt ihre Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen. Bei Dienstleistungsaufträgen mit Assessment- bzw. Rekrutierungsbüros oder Eventmanagern handelt es sich um Verbindungen, die ein gewisses Mass an Vertrauen bedingen. Trotzdem sollten diese periodisch ausgeschrieben werden.

Die sehr umfangreiche Prozessdokumentation erleichtert neuen Mitarbeitenden und externen Nutzern – beispielsweise den Prüfern – das Verständnis für die Tätigkeiten und gibt Aufschluss über die definierten Normen. Bei der EFK entstand der subjektive Eindruck von Überregulierung. Detaillierte Regelungen können zum Kostentreiber werden. Die GFS sollte diesen Aspekt bei der Weiterentwicklung der Organisation beachten.

bfu Bei der bfu hat die EFK weder bei den Kaderlöhnen noch bei den Kosten für die Administration unwirtschaftliches Verhalten festgestellt. Die durch die bfu beanspruchten Flächen liegen nahe an den Normvorgaben des BBL. Die Mietkosten sind nur leicht über den Mediankosten gemäss FM-Monitor.

Die bfu beschafft grundsätzlich unter Wettbewerbsbedingungen. Die EFK hat keine unbegründeten Abweichungen festgestellt.

Beurteilung

bfu Die bfu führt ihre Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen.

3.2 Bei der Wirtschaftlichkeit auf Projektebene besteht Verbesserungspotenzial

Die Vergleichbarkeit der Organisationen ist limitiert. Der TPF betreute bisher externe Projekte und ist im Begriff, ein Programm aufzubauen. Die GFS betreut kantonale Programme und finanziert einzelne Projekte. Nebst Forschung, Bildung und Beratung führt die bfu ihre Kampagnen selbst durch.

TPF	GFS	bfu
Gute Grundlagendokumente	Gute Grundlagendokumente	Gute Grundlagendokumente
Gute Umsetzung aber nicht aussagekräftige Budgets Keine Gemeinkostenlimiten auf Budgetebene	Gute Umsetzung aber nicht aussagekräftige Budgets Keine Gemeinkostenlimiten auf Budgetebene	Gute Umsetzung, interne Budgetierung der Projekte
Der Wirtschaftlichkeitsnachweis fokussiert oft auf volkswirtschaftlichem Nutzen. Unzureichende Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Antragsteller	Der Wirtschaftlichkeitsnachweis fokussiert oft auf volkswirtschaftlichem Nutzen. Beiträge pauschaliert, kantonsabhängig mit Sockel- und Deckelbetrag	Ausschliesslich interne Projekte und Kampagnen – gute Kostenkontrolle Wenige und begründete Ausnahmen bei Beschaffungen ohne Wettbewerb
Abgegolten wird basierend auf Abrechnungen Deren Ausgestaltung lassen Prüfungen nicht zu.	Die Abrechnung bestimmt den Beitragsdeckel. Deren Ausgestaltung lassen Prüfungen nicht zu.	Die Kampagnen werden selbst durchgeführt. Die Beschaffungen werden kontrolliert.
Kürzungen bei mangelhafter Leistungserbringung	Kürzungen bei mangelhafter Leistungserbringung	-

TPF Der TPF geht bei seinem Projektmanagement korrekt und stetig nach seinen Basisdokumenten vor.

Die Budgeteingaben sind teilweise wenig aussagekräftig. Es existieren interne Limiten für die anrechenbaren Stundensätze, nicht aber bezüglich der anrechenbaren Gemeinkosten. Gesuchsteller müssen die Einhaltung von Vorgaben nicht bestätigen.

Einzelne Gesuchsteller weisen die Wirtschaftlichkeit ihres Projektes über den volkswirtschaftlichen Nutzen nach. Hier wird die Evaluation der Universität de Neuchâtel mit der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaft aus dem Jahr 2010 herangezogen, die einen return on Investment (ROI) von 41 stipuliert.

Der TPF hinterfragt die Höhe der möglichen Beteiligung der Gesuchsteller. Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird nicht geprüft.

Der TPF führt keine belegbasierten Prüfungen durch. Entsprechend hat die EFK auch keine Abrechnungskorrekturen festgestellt. Der TPF kürzt auf Abrechnungsstufe nur, wenn die Leistungen nicht vereinbarungsgemäss erbracht worden sind.

Beurteilung

TPF Die prozentuale Beteiligung des TPF ist in der Regel ziemlich hoch. Dies gilt es bei der finanziellen Kontrolle zu berücksichtigen. Das vorhandene Verbesserungspotenzial wird der TPF ohne externe Unterstützung oder zusätzliche Stellen nicht ausschöpfen können. Diese Risikoabwägung muss das GS-EDI vornehmen.

Antragsteller sollten die Einhaltung der Rahmenbedingungen bestätigen und die Wirtschaftlichkeit innerhalb des Projektes nachweisen. Dabei sind Lohn- und Gemeinkostensätze massgebend. Deren Grenzen könnten angepasst auf den TPF in Anlehnung an die ZEWO-Standards definiert werden. Die Argumentation mit dem ROI ist nicht zielführend. Die Grundlagen, die zu dieser Zahl führen, sind stark interpretierbar und aus Sicht der EFK nicht vollständig. Ein guter Ansatz wäre der Ausweis der Kosten pro erreichte Person der Zielgruppe oder pro Ausstiegsversuch.

Die Höhe der Beteiligung muss der TPF abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gesuchsteller festlegen. Bei Differenzen mit den Gesuchstellern sollte der TPF eine klare Position einnehmen und allenfalls externe Fachkompetenz hinzuziehen.

Die Abrechnungen muss der TPF in Buchhaltungsqualität verlangen. Die Prüfungen durch den TPF oder einen durch diesen Beauftragten erfolgen anschliessend risikoorientiert. Notwendige Prüfungen müssen auf die Anrechenbarkeit fokussieren.

Bei Kantonsprogrammen ist die Leistungserbringung und das Erzielen der gewünschten Wirkung zentral. Diese müssen die Gesuchsteller nachweisen. Sie sind Grundlage für den Beitragsanspruch. Auf eine Abrechnung der Kantonsprogramme darf nach Beurteilung der EFK verzichtet werden, sofern der TPF keine erhöhten Risiken feststellt. Das Vorgehen lehnt sich dabei an dasjenige bei Programmvereinbarungen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, durch den Tabakpräventionsfonds (TPF), die Wirtschaftlichkeit von Projekten auf der Antragsstufe bzw. basierend auf die Budgets vertieft prüfen zu lassen. Zudem sollte der TPF die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Projektorganisationen bei der Festlegung des Beitragsanteils prüfen, berücksichtigen und dokumentieren sowie die Anrechenbarkeit von Kosten in den Projektabrechnungen risikoorientiert stichprobenweise prüfen oder durch fachkundige Dritte prüfen lassen.

Stellungnahme GS-EDI

Der TPF wird künftig die Wirtschaftlichkeit der Projekte auf Antragsstufe vertiefter prüfen. Dies soll jedoch nicht zu einer Ausdehnung der Geschäftsstelle führen. Denn das GS-EDI erachtet die schlanke Organisationsstruktur des TPF als zielführend und effizient. Vielmehr sollen die vertieften Prüfungen punktuell via externe Mandate erfolgen.

GFS Die GFS geht bei ihrem Projektmanagement korrekt und stetig nach ihren Basisdokumenten vor.

Die Budgets sind bei Kantonsprogrammen teilweise wenig aussagekräftig. Die GFS gibt keine maximalen Gemeinkostenzuschläge vor. Die Wirtschaftlichkeit der Programmeingabe beurteilt die GFS nur indirekt, beispielsweise über Verhältniszahlen der Programmleitungskosten zu den Gesamtkosten.

Die GFS berechnet die Beiträge an Kantonsprogramme pauschaliert, abhängig von der Höhe der Zielgruppenpopulation mit einem Sockelbeitrag und einer Deckelung. Der Kantonsanteil beträgt mindestens 50 Prozent, liegt aber oft über diesem Wert.

Die finanziellen Abrechnungen sind rudimentär. Sie lassen in der Regel, abgesehen von einer Plausibilisierung, keine Prüfungen zu. Allfällige Kürzungen haben ihre Ursache in der reduzierten Leistungserbringung.

Beurteilung

GFS Die relativ tiefe Beteiligung der GFS an den Kantonsprogrammen darf bei der Beurteilung von finanziellen Kontrollen aus Risiko- und Wirtschaftlichkeitssicht berücksichtigt werden. Die GFS arbeitet auf der Projekt- und Programmebene grundsätzlich wirtschaftlich.

Das Schwergewicht der Kontrolle sollte bei der Budgetbeurteilung liegen. Hier sollte die GFS maximale Gemeinkostenzuschläge definieren. Deren Grenzen könnten angepasst auf die GFS in Anlehnung an die ZEWO-Standards definiert werden. Bei den Löhnen sind die effektiven Kantonslöhne anrechenbar.

Bei Kantonsprogrammen ist die Leistungserbringung und das Erzielen der gewünschten Wirkung zentral. Diese müssen die Gesuchsteller nachweisen. Sie sind Grundlage für den Beitragsanspruch. Auf eine Abrechnung der Kantonsprogramme darf nach Beurteilung der EFK verzichtet werden, sofern die GFS keine erhöhten Risiken feststellt. Das Vorgehen lehnt sich dabei an dasjenige bei Programmvereinbarungen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, durch die Gesundheitsförderung Schweiz die Wirtschaftlichkeit von Projekten mittels Lohn- und Gemeinkostengrenzen beurteilen zu lassen.

Stellungnahme GS-EDI

Das GS-EDI wird die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz dazu anhalten, eine Anpassung der Überprüfung der Kantonsprogramme in Erwägung zu ziehen. Dabei ist auch zu prüfen, ob die von der EFK vorgeschlagene Budgetbeurteilung mittels Lohn- und Gemeinkostengrenzen umsetzbar ist.

bfu Die bfu führt die Projekte und Kampagnen selbst durch. Die bfu erfasst ihre Kosten in der Finanzbuchhaltung und auf Projektebene. Erfasst werden sowohl Sach- als auch Personalkosten.

Aufträge werden in der Regel unter Wettbewerbsbedingungen vergeben. Ausnahmen sind begründet. Bei der Wahl von Agenturen ist der Auswahlprozess mehrstufig und nachvollziehbar dokumentiert. Die Rechnungen werden kontrolliert. Abweichungen zum Budget werden der GL unterbreitet und zusätzlich genehmigt.

Beurteilung

bfu Die bfu vergibt externe Aufträge, kontrolliert eingehende Rechnungen und rechnet die Projekte intern ab. Wirtschaftlichkeitsaspekte haben dabei einen angemessenen Stellenwert.

4 Wirkungsorientierung

4.1 Die Organisationen sind wirkungsorientiert ausgerichtet

TPF	GFS	bfu
Ja, Wirkungsorientierung ist ein klares Ziel.	Ja, Wirkungsorientierung ist ein klares Ziel. Die GFS arbeitet konsequent mit Wirkungskreis.	Ja, Wirkungsorientierung ist ein klares Ziel. Die Mittelverteilung auf die Bereiche Verkehr / Sport / Haushalt und Freizeit ist zentral.

TPF Die Wirksamkeit des TPF wurde als Ganzes in einer externen Evaluation (econcept AG, Zürich, 2007) und teilweise in einem Grundlagenbericht (ressources Unternehmensberatungen AG, 2014) positiv beurteilt. Die Grundlagendokumente des TPF enthalten die notwendigen Vorgaben zur wirkungsorientierten Ausrichtungen der Projekte. Bei Pilotprojekten werden Begleitevaluationen, bei Kampagnen Pretests durchgeführt.

Beurteilung

TPF Die EFK hat insgesamt einen positiven Eindruck. Auch wenn die Rechtsgrundlagen keine regelmässigen Gesamtevaluationen mehr fordern, ist es aus Sicht der EFK sinnvoll, solche periodisch durchführen zu lassen. Sie geben Sicherheit, nach wie vor das Richtige zu tun oder können mögliche Fehlentwicklungen aufdecken. Auch auf politischer Ebene ist deren Bedeutung nicht zu unterschätzen.

GFS Die GFS verfügt über ein eigenes Evaluationsteam. Grössere und innovative Projekte werden evaluiert. Intern überprüft die GFS jährlich die Qualität ihrer Arbeit in einem Soll-Ist-Vergleich. Der Prozess «Management Response» hat zum Ziel, die verbindliche Nutzung von Evaluationsergebnissen für die Steuerung zu gewährleisten. Die GFS verfügt für jedes Modul über ein angepasstes Wirkungsmodell. Diese basieren auf der bestehenden Strategie. Mittels Prozessmonitoring erhebt die GFS systematisch ausgewählte Indikatoren zur Beobachtung und Entwicklung spezifischer Themenfelder wie beispielsweise beim BMI⁵-Monitoring.

Beurteilung

GFS Die EFK hat insgesamt einen positiven Eindruck. Die Prozesse sind geregelt. Projekte werden in regelmässigen Abständen und insbesondere vor einer Verbreitung evaluiert.

bfu Die Verteilung der Mittel auf die drei Bereiche Verkehr / Sport / Haushalt und Freizeit erfolgt im Rahmen der Mehrjahresplanung (MJP) und wird durch den Stiftungsrat genehmigt. Traditionell hat die bfu jeweils mehr als die Hälfte der Mittel in den Strassenverkehr investiert. In der MJP 2005–2010 betrug der Anteil Strassenverkehr 50 Prozent. Die MJP 2016–2020 weist dem Strassenverkehr noch 40 Prozent, den anderen zwei Bereichen je 30 Prozent zu.

⁵ Body Mass Index

Bei der Mittelzuteilung berücksichtigt die bfu auch Dritteleistungen im NBU-Bereich, die Opfermitverantwortung und ob eine Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegt.

Beim return on Prevention (ROP) bezogen auf die materiellen Kosten schneidet gemäss einer Evaluation von EBP Schweiz AG, Zollikon, Haushalt und Freizeit mit einem Wert von 7 am besten, die beiden anderen Bereiche mit einem Wert von 2 aber immer noch positiv ab. Der Strassenverkehr verursachte im Jahr 2015 knapp 10 Prozent der NBU-Todesfälle. Die Verletzten ohne Invaliditätsfälle machten knapp 8 Prozent und die Invaliditätsfälle rund 30 Prozent der NBU-Fälle aus. Der Anteil der materiellen Kosten ohne Sachschäden betrug rund 21 Prozent.

Beurteilung

bfu Die Mittelverteilung auf die drei Bereiche Verkehr / Sport / Haushalt und Freizeit bildet das Dach und ist somit das zentrale Element für die Beurteilung der Wirkungsorientierung. Hier stellt sich die Frage, ob das Richtige getan wird; bei den einzelnen Kampagnen dann, ob sie richtig umgesetzt werden.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Entwicklung der Mittelverteilung weg vom Strassenverkehr in Richtung Sport sowie Haushalt und Freizeit wahrscheinlich richtig ist. Es stellt sich sogar die Frage, ob die bisherige Verschiebung ausreichend war. Argumente dagegen, die sich an der Nachfrage oder der Reputation der bfu orientieren, sprechen nicht für die Wirkungsorientierung. Die EFK erwartet, dass die Verteilung möglichst objektiviert nach den voraussichtlichen Wirkungen erfolgt und die berücksichtigten Faktoren und deren Gewichtung nachvollziehbar sind. Der Stiftungsrat sollte im Wissen um das konkrete Vorgehen seine Entscheide für die nächste MJP fällen.

4.2 Gute Wirkungsorientierung auf der Projektebene

TPF	GFS	bfu
Insgesamt gute Umsetzung	Insgesamt gute Umsetzung	Insgesamt gute Umsetzung
Gute Grundlagendokumente und Zielvorgaben	Gute Grundlagendokumente und Zielvorgaben	Gute Grundlagendokumente und Zielvorgaben
Die Zielgruppenorientierung wird beurteilt.	Die Zielgruppenorientierung wird beurteilt.	Die Zielgruppenorientierung wird beurteilt.
Bei Pilotprojekten werden Begleitevaluationen, bei Kampagnen Pretests durchgeführt. Ergebnisse werden berücksichtigt.	Eigener Bereich Wirkungsmanagement. Die Massnahmen der Programmmodule werden getestet. Empfehlungen fliessen über das Management auf Projekt- und Strategieebene.	Pretests, Vernehmlassungen, Evaluationen – auch parallel laufende – werden durchgeführt. Ergebnisse werden berücksichtigt.

TPF Die Wirkungsorientierung ist Standard in allen Projektgesuchen. Wo möglich sind klar messbare Wirkungsziele definiert. Diese ziehen teilweise sogar die Outcome-Ebene mit ein. Falls die Wirkung schwierig zu messen ist, wird dies offengelegt und auf wissenschaftliche Studien verwiesen. Die Gesuche fokussieren auf die Zielgruppe und enthalten den Zeitpunkt der Ansprache und das Umfeld der Kontaktaufnahme. Die Medienauswahl wird erörtert. Gestützt auf sein Wirkungsmodell beurteilt der TPF die eingereichten Projekte.

Beurteilung

TPF Nach Beurteilung der EFK trifft der TPF die nötigen Vorkehrungen, um wirkungsorientierte Projekte zu unterstützen. Auf der Gesuchenebene werden geeignete Abklärungen vorgenommen und Anpassungen eingefordert. Bei Massnahmen, deren Wirkung sich erst langfristig einstellt, führt der TPF Evaluationen durch.

Auf der Abrechnungsebene wird die Zielerreichung wenn möglich ebenfalls geprüft. Die Dokumentation dazu ist teilweise etwas knapp ausgefallen.

GFS Die GFS stellt Wirkungsmodelle, Orientierungs- und Massnahmenlisten auf Modulstufe zur Verfügung. Die Kantonsprogramme basieren auf diesen Vorgaben. Die durchgeführten Module unterliegen Selbstevaluationen, diese sind primär outputorientiert. Die Kantone beurteilen jährlich den Grad der Zielerreichung.

Jede neue Massnahme wird als Einzelprojekt durchgeführt und evaluiert. Erst nach einer positiven Beurteilung integriert die GFS neue Massnahmen in das entsprechende Modul. Die Beurteilung erfolgt basierend auf einem Kriterienkatalog.

Beurteilung

GFS Die EFK hat auf Projektebene einen positiven, strukturierten Eindruck der Wirkungsorientierung gewonnen. Bei neuen Massnahmen erfolgt eine breit abgestützte Beurteilung. Der Kriterienkatalog erscheint praktikabel und wird angewendet. Die Übereinstimmung mit der Strategie wird vor der Einordnung in ein Modul beurteilt. Bei Multiplikationsprojekten, d. h. nach dem Einbau in ein Modul, sind dadurch die Voraussetzungen für eine nachhaltige Wirkung gegeben.

bfu Die Agenturauswahl erfolgt nach einem Raster. Dieser enthält u. a. die Zielgruppen-gerechtigkeit und die Pretestfähigkeit des Angebots. Pretests und Vernehmlassungen werden durchgeführt. Die erwartete Wirkung ist definiert.

Die Gesuche enthalten Ergebnis-, Wirkungs- und Prozessziele. D. h. sie gehen auf die Kommunikationskanäle, den zeitlich sinnvollen Rahmen und die einzubeziehenden Partner (Multiplikationseffekte) ein. Die einzusetzenden Medien sind, wenn sinnvoll, beschrieben und beurteilt. Die Evaluation erfolgt teilweise begleitend.

Beurteilung

bfu Nach Beurteilung der EFK ist die Wirkungsorientierung vom Projektstart bis zur mit-schreitenden oder abschliessenden Beurteilung nachgewiesen. Die Wirkungsorientierung ist teilweise auf Outputmessungen beschränkt, weil die Kausalitätskette nicht auf Einzelprojekte hinuntergebrochen werden kann. Der Gesamteindruck ist positiv.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung (Tabaksteuergesetz, TStG) vom 21. März 1969, SR 641.31

Verordnung über die Tabakbesteuerung (Tabaksteuerverordnung, TStV) vom 14. Oktober 2009, SR 641.311

Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) vom 5. März 2004, SR 641.316

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994, SR 832.10

Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995, SR 832.102

Verordnung des EDI über die Festsetzung des Beitrags für die allgemeine Krankheitsverhütung für das Jahr 2017 vom 1. Juli 2016

Verordnung des EDI über die Festsetzung des Beitrags für die allgemeine Krankheitsverhütung vom 1. Juli 2016

Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981, SR 832.20

Verordnung über die Unfallversicherung (UVV) vom 20. Dezember 1982, SR 832.202

Verordnung über die Festsetzung der Prämienzuschläge für die Unfallverhütung, vom 6. Juli 1983, SR 832.208

Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV) vom 19. Dezember 1983, SR 832.30

Bundesgesetz über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr
(Unfallverhütungsbeitragsgesetz) vom 25. Juni 1976, SR 741.81

Reglement über die Organisation des Fonds für Verkehrssicherheit, vom 9. Juni 2004,
SR 741.817

Reglement über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit vom
5. Dezember 1989, SR 741.816

Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG) vom 12. Juni 2009, SR 930.11

Verordnung über die Produktesicherheit (PrSV) vom 19. Mai 2010, SR 930.111

Anhang 2: Abkürzungen

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
bfu	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BGM	Betriebliches Gesundheitsmanagement
BMI	Body Mass Index
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FM	Facility Management
FTE	full time equivalent / Vollzeitstelle
GFS	Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz
GS	Generalsekretariat
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
KVG	Krankenversicherungsgesetz
MJP	Mehrjahresplanung
NBU	Nichtbetriebsunfall
ROI	Return on Investment
ROP	Return on Prevention
SuG	Subventionsgesetz
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TPF	Tabakpräventionsfonds

TPFV	Verordnung über den Tabakpräventionsfonds
UVG	Unfallversicherungsgesetz
VöB	Verordnung über die öffentliche Beschaffung

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).