

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



Prüfung des Nutzens des Wald- und Holzforschungsfonds

Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.17394.810.00298
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order 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)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Organisation	15
2.1 Die unklare Rechtslage erfordert einen Bundesratsbeschluss	15
2.2 Fehlende Schlüsselkontrollen beeinträchtigen die Prozesssicherheit	16
3 Projektabwicklung	18
3.1 Der Inhalt und die Kosten der Gesuche werden angemessen beurteilt	18
3.2 Die unzureichende Eigenmittelbeurteilung führt zu nicht zulässigen Projektzusprachen	19
3.3 Die Prüfung der Projektabrechnungen ist nachvollziehbar und mehrheitlich angemessen	19
4 Wirtschaftlichkeit	21
4.1 Die Verwaltung erfolgt wirtschaftlich.....	21
4.2 Die Beitragsanteile werden nur bedingt nach wirtschaftlichen Kriterien festgelegt ..	21
5 Die Wirksamkeit wird angemessen beurteilt	22
6 Die EFK schätzt die Berechtigung eines eigenständigen Fonds kritisch ein	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	25
Anhang 2: Abkürzungen	26
Anhang 3: Glossar	27

Prüfung des Nutzens des Wald- und Holzforschungsfonds

Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung

Das Wesentliche in Kürze

Der Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung (WHFF) unterstützt Vorhaben zur Förderung der Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) führt die Geschäftsstelle des WHFF. Der Fonds verfügt jährlich über 770 000 Franken, davon beträgt der Bundesanteil 470 000 Franken. Durchschnittlich werden je Projekt 90 000 Franken eingesetzt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob es notwendig ist, zur Förderung der Wald- und Holzforschung einen eigenständigen Fonds zu führen.

Sparpotenzial: Die EFK schätzt die Berechtigung des Fonds kritisch ein

Acht der zehn im Jahr 2016 neu bewilligten Projekte werden durch Institutionen der Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) oder durch kantonale Fachhochschulen geführt. Diese Mittelempfänger erhalten vom Bund Beiträge an die Betriebskosten. Der Bund finanziert auf diese Weise auch Teile der durch die Institutionen beigesteuerten Eigenmittel für die Projektdurchführung. Solche Gesuche hätte der WHFF gemäss Fonds-Reglement nicht unterstützen dürfen. Zudem sind hier die Projektbeiträge im Verhältnis zu den Betriebsbeiträgen des Bundes unbedeutend. Bei der ETH betragen sie lediglich 0,02 Prozent.

Die Bestimmungen hinsichtlich der Beteiligung im Umfang der zumutbaren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind aus Sicht der EFK nicht erfüllt. Die Projekte wären möglicherweise auch ohne zusätzliche Förderung zustande gekommen (Mitnahmeeffekt). Ausserdem beurteilt die EFK Fondsstrukturen mit Kantonsbeteiligung vor dem Hintergrund des neuen Finanzausgleichs und von Programmvereinbarungen als nicht mehr zeitgemäss. Sie stellen zusätzliche rechtliche und organisatorische Anforderungen. Generell ist es bei kleinen Projekten schwierig, die notwendige Sorgfalt mit wirtschaftlichem Mitteleinsatz zu erreichen.

Die EFK empfiehlt, den Fonds aufzuheben. Zumindest sollte das BAFU Alternativlösungen zur aktuellen Struktur suchen, damit Verwaltungskosten gespart werden können. Das BAFU darf Projekte von Hochschulen nicht mehr unterstützen, sofern die Eigenmittel durch den Bund mitfinanziert werden.

Die eingesetzten Ressourcen reichen nicht für die vollständig gesetzeskonforme Abwicklung

Der WHFF verfügt über eine schlanke Verwaltung und führt die meisten wesentlichen Arbeiten richtig aus. Die Dossierführung ist nachvollziehbar. Verschiedene Anforderungen werden jedoch nicht erfüllt bzw. der Wirtschaftlichkeit geopfert. Diese Lücken muss der WHFF schliessen. Im Einzelnen fehlt ein aktuell gültiger Bundesratsbeschluss für den Fonds. Die Unbefangenheitserklärung der Entscheidungsträger deckt nur einzelne Aspekte ab. In den Prozessen fehlen Schlüsselkontrollen wie das Vieraugenprinzip. Weder Zusprachen noch die Ablehnung von Gesuchen werden durch den WHFF vertraglich vereinbart oder

verfügt. Nebst diesen formalen Mängeln prüft der WHFF beispielsweise nicht die Eigenleistungen und die bereitgestellten Eigenmittel. Insgesamt wären zur Behebung dieser Mängel zusätzliche Ressourcen nötig, welche sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit auswirken.

Die EFK hat entsprechende Empfehlungen abgegeben. Sofern der WHFF weitergeführt wird, muss das BAFU diese umsetzen.

Audit de l'utilité du Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois

Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois

L'essentiel en bref

Le Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois soutient des projets qui contribuent à promouvoir le développement et la compétitivité de l'industrie forestière et du bois suisse. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) assure le secrétariat du Fonds. Ce dernier dispose de moyens annuels de 770 000 francs, la part de la Confédération s'élève à 470 000 francs. En moyenne, chaque projet est soutenu à hauteur de 90 000 francs. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné s'il est nécessaire de gérer un fonds indépendant en faveur de la recherche sur la forêt et le bois.

Potentiel d'économie: le CDF considère la légitimité du Fonds d'un œil critique

Huit des dix nouveaux projets retenus en 2016 sont menés par des institutions de l'École polytechnique fédérale (EPF) ou par des hautes écoles spécialisées cantonales, qui reçoivent des contributions fédérales à leurs frais d'exploitation. La Confédération finance ainsi également une partie des moyens que les institutions versent elles-mêmes pour réaliser des projets. Le Fonds n'aurait donc pas dû soutenir de telles demandes selon son règlement. De plus, les subsides alloués aux projets sont insignifiants par rapport aux contributions de la Confédération aux frais d'exploitation. Dans le cas de l'EPF, ils ne représentent que 0,02 %.

Le CDF estime que les dispositions relatives à la participation correspondant à la capacité économique raisonnable des institutions ne sont pas respectées. Les projets auraient aussi pu voir le jour sans soutien complémentaire (effet d'aubaine). En outre, le CDF juge dépassées les structures du fonds qui incluent une participation cantonale, vu la nouvelle péréquation financière et les conventions-programmes. Ces structures posent des exigences juridiques et organisationnelles supplémentaires. Généralement, pour de petits projets, il est difficile d'atteindre la rigueur requise en utilisant les ressources de façon économe.

Le CDF recommande de supprimer le fonds. En tout cas, l'OFEV doit chercher des solutions alternatives pour remplacer la structure actuelle, afin d'épargner certains coûts administratifs. Il ne devra plus soutenir des projets de hautes écoles si les fonds propres sont déjà cofinancés par la Confédération.

Les ressources allouées ne suffisent pas à assurer un déroulement totalement conforme à la législation

Le Fonds dispose d'une administration allégée et exécute ses tâches principales correctement. La gestion des dossiers est claire. Cependant, des exigences ne sont pas remplies ou sont sacrifiées au nom de la rentabilité. Le Fonds doit combler ces lacunes. Il manque en particulier un arrêté du Conseil fédéral actuel en vigueur sur le fonds. La déclaration d'impartialité des décideurs ne couvre que certains aspects. Des contrôles clés, tels que le principe des quatre yeux, sont absents de certains processus. L'octroi de subsides ne fait pas

l'objet d'un accord contractuel, et le rejet d'une demande n'est pas accompagné d'une décision formelle. Outre ces lacunes formelles, le Fonds n'examine pas par exemple les prestations propres fournies par les institutions ou les moyens qu'elles mettent à disposition. Globalement, il faudrait des ressources supplémentaires pour remédier à ces manques, ce qui aurait des effets négatifs sur la rentabilité.

Le CDF a émis des recommandations à ce sujet. Si le Fonds est maintenu, l'OFEV devra les appliquer.

Texte original en allemand

Verifica dell'utilizzo del Fondo per il promovimento della ricerca sulle foreste e sul legname

Fondo per il promovimento della ricerca sulle foreste e sul legname

L'essenziale in breve

Il Fondo per il promovimento della ricerca sulle foreste e sul legname sostiene progetti mirati a incentivare lo sviluppo e la competitività dell'industria forestale e del legno svizzero. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) assicura la Segreteria del Fondo. Quest'ultimo ha un budget annuale di 770 000 franchi, di cui 470 000 franchi sono versati dalla Confederazione. Per ogni progetto vengono mediamente investiti 90 000 franchi. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la necessità di gestire un fondo autonomo per il promovimento della ricerca sulle foreste e sul legname.

Potenziale di risparmio: il CDF valuta in maniera critica la necessità del Fondo

Otto dei dieci nuovi progetti approvati nel 2016 sono diretti da istituzioni del politecnico federale (PF) o da scuole universitarie professionali cantonali. I beneficiari ricevono dalla Confederazione contributi ai costi d'esercizio. In questo modo la Confederazione finanzia anche parti delle risorse proprie che gli istituzioni investono per la realizzazione dei progetti. In base al proprio regolamento, il Fondo non avrebbe potuto sostenere queste richieste. Inoltre, i contributi per i progetti non sono significativi rispetto ai contributi ai costi d'esercizio versati dalla Confederazione. Nel caso del PF ammontano solo allo 0,02 per cento.

Il CDF ritiene che non siano osservate le disposizioni che richiedono una partecipazione proporzionata alla capacità economica. Probabilmente i progetti avrebbero potuto essere realizzati anche senza aiuti supplementari (effetto di trascinamento). Inoltre il CDF ritiene che le strutture del Fondo, che prevedono la partecipazione dei Cantoni, non siano più attuali in considerazione della nuova perequazione finanziaria e degli accordi di programma. Queste strutture impongono ulteriori requisiti giuridici e organizzativi. In generale, è difficile realizzare piccoli progetti con la dovuta diligenza impiegando le risorse in modo economicamente vantaggioso.

Il CDF raccomanda di sopprimere il Fondo. Al fine di ridurre i costi amministrativi, l'UFAM dovrebbe perlomeno cercare soluzioni alternative alla struttura attuale. L'UFAM non potrà più finanziare progetti diretti da scuole universitarie se le risorse proprie sono cofinanziate dalla Confederazione.

Le risorse impiegate non sono sufficienti per l'attuazione dei progetti a norma di legge

Il Fondo ha una struttura amministrativa snella e svolge correttamente la maggior parte dei compiti essenziali. La gestione dei dossier è chiara. Tuttavia, diversi requisiti non vengono soddisfatti oppure vengono sacrificati a favore dell'economicità. Il Fondo deve colmare queste lacune. In particolare, attualmente manca un decreto valido del Consiglio federale in merito. La dichiarazione d'imparzialità degli organi chiamati a prendere decisioni copre soltanto alcuni aspetti. Nei processi mancano controlli chiave come il principio del doppio controllo. La concessione di finanziamenti e la reiezione delle relative domande non sono

né concordate contrattualmente dal Fondo né disposte con una decisione formale. Oltre a queste lacune formali, il Fondo non verifica ad esempio le prestazioni proprie o le risorse proprie messe a disposizione. Nel complesso, per eliminare queste lacune sarebbero necessarie risorse aggiuntive che avrebbero ripercussioni negative sull'economicità.

Il CDF ha avanzato delle raccomandazioni in merito. Se il Fondo sarà mantenuto, l'UFAM sarà tenuto ad attuarle.

Testo originale in tedesco

Audit of the benefits of the fund for the promotion of forestry and wood research

Fund for the promotion of forestry and wood research

Key facts

The fund for the promotion of forestry and wood research supports projects for promoting the development and competitiveness of the Swiss forestry and timber industry. The Federal Office for the Environment (FOEN) manages the Fund office. The Fund has an annual budget of CHF 770,000, whereby the federal share amounts to CHF 470,000. On average, CHF 90,000 goes to each project. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) checked whether it is necessary to have an independent fund for the promotion of forestry and wood research.

Savings potential: the SFAO has a critical view of the justification for the fund

Eight of the ten of the new projects approved in 2016 were managed by institutions of the Swiss Federal Institutes of Technology (ETH) or cantonal universities of applied sciences. These beneficiaries receive contributions from the Confederation for operating costs. In this way, the Confederation finances parts of the capital contributed by the institutions to run projects. According to the fund regulations, the Fund should not have supported such requests. Furthermore, the project contributions are insignificant in proportion to the subsidies from the Confederation. At the ETH these only amount to 0.02%.

According to the SFAO, the provisions concerning involvement that does not exceed reasonable economic capacity were not met. The projects could have been run without any additional support (deadweight effect). In addition, the SFAO considers funds structures with the involvement of a canton to be outdated against the backdrop of the new fiscal equalization and programme agreements. They present additional legal and organisational requirements. Generally, for small projects, it is difficult to ensure the necessary rigour with efficient use of resources.

The SFAO recommends abolishing the fund. The FOEN should at least seek alternative solutions to the current structure, in order to save on administrative costs. The FOEN may no longer support projects of tertiary-level institutions if the capital is co-funded by the Confederation.

The resources deployed are not sufficient for full implementation in compliance with the law

The Fund has a lean administration and carries out the majority of its work correctly. File management is clear. However, various requirements are not fulfilled or sacrificed on the grounds of economic efficiency. The Fund must close these gaps. In particular, there is currently no Federal Council decision which validates the fund. The policy-makers' declaration of impartiality only covers certain aspects. Key controls are lacking in the processes, e.g. the dual control principle. Neither the approval nor the rejection of applications is contractually agreed or regulated by the Fund. In addition to these formal deficiencies, the Fund

does not verify, for example, its own contributions or capital made available. Overall, additional resources would be required in order to remedy these shortcomings, which would result in a negative economic impact.

The SFAO has made corresponding recommendations. The FOEN must implement these should the Fund be maintained.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Der Wald- und Holzforschungsfonds nimmt eine einzigartige Stellung in der Förderlandschaft im Wald- und Holzbereich ein, da er von Bund und Kantonen getragen wird. Eine externe Evaluation von 2010 bestätigt seine Wirksamkeit, u.a. deshalb, weil er einen "Nischenplatz" abdeckt. Ein Vorteil ist auch die direkte Adressierung von Wirtschaftspartnern, welche praxisorientierte Fragestellungen in die Forschung einbringen. Der Anpassungsbedarf beim Wald- und Holzforschungsfonds wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt BAFU-intern wie auch aufgrund Anpassungen in der Bundes-Tresorerie erkannt. Unter Berücksichtigung der von der EFK festgestellten Mängel werden 2018 mit den Kantonen verschiedene Anpassungsoptionen geprüft und spätestens bis Ende 2019 umgesetzt. Empfehlungen der EFK, welche Verbesserungen der Abläufe innerhalb des bestehenden Fonds betreffen, werden so weit wie möglich in den nächsten Monaten umgesetzt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung (WHFF) unterstützt vor allem Vorhaben, die für die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft von Bedeutung sind. Dem Fonds stehen jährlich Mittel des Bundes und der Kantone im Umfang von 770 000 Franken zur Verfügung. Der Kantonsanteil beträgt 300 000 Franken. Die Beiträge des Fonds an Projekte betragen durchschnittlich 90 000 Franken. Vor dem Hintergrund der beschränkten Mittel und der tiefen Beiträge pro unterstütztes Projekt stellten sich Fragen zur Wirtschaftlichkeit der Fondslösung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) interessiert, ob es notwendig ist, einen eigenständigen Fonds zu führen. Sie hat aus der Ausgangslage drei grundsätzliche Fragen abgeleitet:

- Entsprechen die geförderten Massnahmen Gesetz, Verordnung und Reglementen?
- Ergibt sich aus der Führung eines eigenständigen Fonds ein Mehrwert?
- Könnte die Förderwirkung auf wirtschaftlichere Weise erbracht werden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer (Revisionsleiter) und Patrik Lüthi durchgeführt. Sie bezog sich auf die Durchführung der Fondsaufgaben und darauf abstellend, auf die grundsätzlichen Fragen zur Notwendigkeit eines eigenständigen Fonds.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich primär auf die Prüfung von Dokumenten aus dem Jahr 2016. In diesem Rahmen wurden insbesondere die fünf abgeschlossenen und die zehn neu bewilligten Projekte geprüft. Zusätzlich wurden drei abgelehnte Beitragsgesuche beurteilt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden rasch und kompetent erteilt. Die Prüfung wurde im April 2017 durchgeführt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. Juli 2017 statt. Teilgenommen haben seitens BAFU: Marc Chardonnens, Direktor, Rolf Manser, Abteilungschef und Vorsitzender des Expertengremiums WHFF, Werner Riegger, Geschäftsführer WHFF. Die EFK war durch Thomas Christen, Fachbereichsleiter, und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Organisation

2.1 Die unklare Rechtslage erfordert einen Bundesratsbeschluss

Der Fonds basiert auf einem Bundesratsbeschluss (BRB) aus dem Jahr 1946. Der BRB war auf fünf Jahre beschränkt. Der letzte der EFK vorgelegte BRB datiert aus dem Jahr 1991. Auch dieser Beschluss ist zeitlich limitiert bis ins Jahr 1993. Der Bundesrat (BR) beruft sich in seinem Beschluss von 1991 auf Art. 16 Abs. 3 Bst. c des Forschungsgesetzes. Gemäss Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist der Fonds seither nur noch durch die Budgetgenehmigung des Parlamentes legitimiert.

Das Fonds-Reglement wurde im Mai 2012 durch das BAFU und die Konferenz der Kantonalen Forstdirektoren (heute: Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft) genehmigt. Es trat rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft und beruft sich auf Art. 31 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

Der BRB und das Fonds-Reglement nennen unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Die Rechtsgrundlage des BRB existiert in der zitierten Form nicht mehr.

Der im Fonds-Reglement erwähnte Artikel schränkt die möglichen, beitragsberechtigten Projekte ein. Im Jahr 2016 wurden auch solche unterstützt, die sich ausserhalb dieses Rahmens befinden. Die Ausführungen im Fonds-Reglement sind jedoch weiter gefasst als der zitierte WaG-Artikel. Alle Projekte entsprechen den Zweckvorgaben des Reglements und sind mit dem WaG legitimiert.

Bezüglich der Rechtsform des Fonds besteht Unklarheit. Gemäss der Abteilung Recht des BAFU ist die Ausführung im Geschäftsreglement, wonach der Fonds eine rechtlich unselbstständige, dezentrale Einheit der Bundesverwaltung bildet, infrage zu stellen. Hinzu kommt, dass der Fonds gemäss Bundestresorerie die Voraussetzungen zur Führung eines Depotkontos bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung nicht mehr erfüllt. Die Direktion des BAFU hat 2015 festgestellt, dass der Fonds als unselbstständige dezentrale Einheit der Bundesverwaltung (vgl. Ziff. 3 des Reglements) unzureichend konstituiert sei. Es wurde deshalb folgender Antrag formuliert: „Die Abt. Recht und Wald erarbeiten die notwendigen ergänzenden Massnahmen.“

Beurteilung

Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, aber auch der fehlende gültige BRB erschweren die Beurteilung von Gesuchen und die Prüfung von Zusprache-Entscheiden. Aus Sicht der EFK müssen hier klare Verhältnisse geschaffen werden, wie dies geplant ist. Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass die Rechtsform und die Platzierung innerhalb oder ausserhalb der Bundesverwaltung (BVerw) bis 2020 neu geregelt werden sollen. Der Fonds ist aufgrund seiner Grösse nicht unbestritten. Für die EFK ist es wichtig, dass sich der BR regelmässig zur Fortführung äussert.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, den Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung periodisch mittels BRB neu legitimieren zu lassen. Die Erwägungen der EFK im vorliegenden Bericht sind dem BR gleichzeitig zu unterbreiten.

Stellungnahme des Geprüften

Die künftige Organisationsform wird den heutigen Rechtsanforderungen zu entsprechen haben. Ob dazu ein BRB erforderlich ist, hängt von der gefundenen Lösung ab.

Die Trägerschaft des WHFF konstituiert sich aus je einem Vertreter des BAFU und der Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL). Das BAFU ist durch das für die Abteilung Wald zuständige Direktionsmitglied, die KWL durch ein Vorstandsmitglied vertreten. Die Trägerschaft legt die Strategie und die Forschungsschwerpunkte nach Anhören des Expertengremiums fest. Sie entscheidet in Zweifelsfällen über die Unterstützung von Projekten. Das Expertengremium setzt sich aus dem Vorsitzenden, sieben Experten und dem Geschäftsführer des WHFF zusammen. Das Expertengremium entscheidet in der Regel direkt über Beiträge für Projekte, die dem Zweck des Fonds und der aktuellen Forschungsstrategie entsprechen.

Die Unabhängigkeit der Experten ist im begrenzten Schweizer Markt ein Thema. Die Experten unterzeichnen in ihrem Vertrag eine Integritätsklausel. Diese bezieht sich allerdings ausschliesslich auf passive Vorteilnahme. Bei fehlender Unabhängigkeit treten die Experten gemäss erhaltenen Auskünften in den Ausstand. Eine entsprechende schriftliche Regelung besteht nicht.

Beurteilung

Nach unseren Feststellungen werden die Rollen wie vorgesehen gelebt. Die fachliche Beurteilung der Projekte ist sichergestellt. Bei Uneinigkeit besteht eine Eskalationsmöglichkeit an die Trägerschaft. Die EFK beurteilt die Strukturen in Bezug auf den finanziellen Umfang als angemessen, die Unbefangenheitserklärung müsste allerdings ausgeweitet werden. So sollten Ausstandsregeln in die Expertenverträge aufgenommen werden.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem WHFF, die Integritätsklausel in den Verträgen mit den Experten zu erweitern. Insbesondere soll der WHFF auch Ausstandsregeln in die Expertenverträge aufnehmen.

Stellungnahme des Geprüften

Integritätsklausel und Ausstandsregeln werden neu in die Verträge aufgenommen.

2.2 Fehlende Schlüsselkontrollen beeinträchtigen die Prozesssicherheit

Der WHFF hat die wesentlichen Prozesse handschriftlich aufgezeichnet. In der Dokumentation sind keine Schlüsselkontrollen aufgeführt.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die Aufzeichnungen als sachdienlich. Die durchzuführenden Arbeiten sind zugeordnet und im personell und umfangmässig überschaubaren Geschäft nachvollziehbar. Wegen der fehlenden Schlüsselkontrollen und des nicht praktizierten bzw. zumindest nicht dokumentierten Vieraugen-Prinzips kann die EFK die Existenz eines Kontrollsystems nicht bestätigen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem WHFF, die Prozessaufzeichnungen mit Schlüsselkontrollen zu ergänzen und bei diesen das Vieraugen-Prinzip sicherzustellen.

Stellungnahme des Geprüften

Für das IKS wird das Vieraugenprinzip in die Prozesse übernommen. Die Prozessaufzeichnungen werden mit Schlüsselkontrollen ergänzt.

3 Projektabwicklung

3.1 Der Inhalt und die Kosten der Gesuche werden angemessen beurteilt

Der Geschäftsführer prüft die Gesuche in formeller und finanzieller Hinsicht. Anschliessend leitet er sie an das Expertengremium weiter. Die Experten beurteilen die Gesuche individuell anhand von neun Fragen. Die Geschäftsstelle erfasst die Beurteilungen je Projekt und Experte in einer Übersicht und erstellt eine Rangliste. Gestützt auf diese Dokumente entscheidet das Expertengremium anlässlich der halbjährlichen Sitzungen. Der getroffene Entscheid wird dem Antragsteller schriftlich mitgeteilt. Der Geschäftsführer unterzeichnet diesen als Brief mit Einzelunterschrift. Ein Vertrag oder eine Verfügung wird nicht erstellt. Ein Verweis auf die generelle Gültigkeit des Subventionsgesetzes (SuG) für alle nicht geregelten Punkte ist lediglich im Fonds-Reglement aufgeführt.

Die Gesuchsteller dokumentieren die budgetierten Kosten in angemessener Weise.

Bei den Kontrollen durch den Geschäftsführer fehlt eine Vieraugenkontrolle. Vieles ist aufgrund der Grösse des Fonds beim Geschäftsführer konzentriert. Dieser prüft und korrigiert primär die Gesamtkosten und den Beitragsanteil. Die Dokumentation ist mehrheitlich auf den Subventionsanteil beschränkt.

Beurteilung

Nach Beurteilung der EFK werden bei der formellen wie bei der finanziellen Prüfung auf der Kostenseite die richtigen Feststellungen gemacht. Bei Korrekturen sollten aber die Auswirkungen auf den Eigenmittelanteil und vor allem auch auf die Durchführbarkeit des Projektes zwingend dokumentiert werden. Aufgrund der gesichteten Unterlagen entsteht der Eindruck, als könnten die Gesuchsteller Projekte unabhängig von der Höhe der Finanzierung durch den Fonds durchführen. Dies wiederum lässt den Schluss zu, dass die Gesuche hinsichtlich Bedürftigkeit und / oder Wirtschaftlichkeit wesentliche Grundsätze des Subventionsgesetzes verletzen. Bei Kürzungen sollte der WHFF deshalb dokumentieren, ob und wenn ja, weshalb das Projekt trotzdem vollumfänglich durchgeführt werden kann.

Bei den Beschlüssen des Expertengremiums könnte die Transparenz erhöht werden. Dazu müsste der Geschäftsführer die Minderheitsmeinung dokumentieren und das Stimmenverhältnis protokollieren. Ablehnungen müssen gemäss SuG zwingend verfügt werden. Auch bei Zusprachen wären Verfügungen mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung empfehlenswert. Als Mindestanforderung müssten Verträge erstellt und die Verbindlichkeit des SuG für alle nicht geregelten Punkte erwähnt werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem WHFF, die Ablehnung von Gesuchen mittels Verfügung zu erlassen. Zusprachen müssen gemäss Subventionsgesetz vertraglich vereinbart werden. Auch hier wäre eine Verfügung dienlich. Der WHFF sollte eine Rechtsmittelbelehrung erfassen. Zudem sollte er zwingend auf die Verbindlichkeit des Subventionsgesetzes für alle nicht geregelten Punkte hinweisen. Im Vertrag sollten nebst dem Subventionsbetrag die korrigierten Werte der Eigenmittel und Änderungen am Projekt festgehalten werden.

Stellungnahme des Geprüften

Die künftige Organisationsform wird den Anforderungen des Subventionsgesetzes zu entsprechen haben. Das BAFU prüft in den nächsten Monaten, in wie weit diese Empfehlung der EFK bereits kurzfristig innerhalb des bestehenden Fonds umgesetzt werden kann. Eine Schwierigkeit ist dabei, dass es sich bei den Beiträgen um gemeinsame Beiträge von Bund und Kantonen handelt.

3.2 Die unzureichende Eigenmittelbeurteilung führt zu nicht zulässigen Projektzusprachen

Die Gesuchsteller bestätigen das Fehlen ergänzender Bundessubventionen, respektive den Anteil an Eigenleistungen bzw. an eingesetzten Eigenmitteln.

Der Geschäftsführer prüft nicht die Herkunft der Eigenmittel.

Zur Klärung der Herkunft der Eigenmittel und des Fehlens ergänzender Bundessubventionen erhob das BAFU für die EFK bei sieben neuen und drei abgeschlossenen Projekten bei ETH-Institutionen und Fachhochschulen die Finanzierungsquelle. Die EFK hat neun Rückmeldungen erhalten. Bei allen wurden die Eigenmittel durch den Bund in Form von Beiträgen mitfinanziert.

Beurteilung

Gemäss Fondsreglement hätten Projekte von Institutionen nicht unterstützt werden dürfen, wenn deren Eigenmittel aus dem allgemeinen Budget stammen, welches durch Bundesmittel mitfinanziert ist. Das Fonds-Reglement führt unter Artikel 11 aus: „Nicht unterstützt werden Arbeiten, die auch anderweitig vom Bund finanziert werden“. Artikel 15 präzisiert die Eigenleistungen: „ausserordentliche Beiträge ... werden als Eigenleistungen des Gesuchstellers betrachtet“. In den geprüften Fällen werden die Projekte durch Bundesmittel finanziert. Es handelt sich zudem nicht um ausserordentliche Beiträge. Die entsprechenden Empfehlungen sind unter den Ziffern 3.1, 3.3 und 6 eingestellt.

3.3 Die Prüfung der Projektabrechnungen ist nachvollziehbar und mehrheitlich angemessen

Der Geschäftsführer prüft die Zwischen- und die Schlussabrechnungen basierend auf den durch die Gesuchsteller erstellten Berichten. Bei den geprüften Projekten wurden mehrheitlich Lohnkosten abgerechnet. In der Regel werden diese mittels Stunden- oder Tagesrapporten dokumentiert. Die einzelnen Projektabschlüsse sind, gestützt auf den E-Mail-Verkehr, nachvollziehbar.

Beurteilung

Soweit es sich um Lohnkosten handelt, erachtet die EFK die durchgeführten Prüfungen als angemessen. In diesem Zusammenhang ist aber wichtig, dass gemäss SuG nur die tatsächlich entstandenen, unbedingt erforderlichen Aufwände entschädigt werden. Es ist zulässig, dass Berechnungen bei der Projekteingabe auf den Ansätzen der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) basieren. Bei der Abrechnung sind jedoch nur die effektiven Kosten und Löhne anrechenbar, KTI-Ansätze deckeln hier nur die Kosten als obere

Abrechnungsgrenze. Zudem muss der WHFF die erbrachten Eigenleistungen prüfen. Auch diese müssen nachgewiesen werden. Begrüssenswert wäre ferner ein offizielles Abrechnungsschreiben, welches den noch anzuweisenden oder zurückzuerstattenden Schlussbetrag ausweist.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem WHFF, nicht nur die zu subventionierenden Kostenanteile, sondern auch die gemäss Bewilligung zu erbringenden Eigenleistungen zu prüfen. Das Ergebnis ist bei der Berechnung des Abrechnungssaldos zu berücksichtigen. Der WHFF muss insbesondere prüfen, ob die Bestimmungen gemäss Artikel 6, 7 und 14 des Subventionsgesetzes sowie das Fonds-Reglement eingehalten sind.

Stellungnahme des Geprüften

Die Prüfung der Eigenleistungen im Vergleich zur Planung wird in Zukunft als Bestandteil der Projektkontrolle durchgeführt. Eine spezielle Deklaration der Eigenleistungen wird geprüft.

4 Wirtschaftlichkeit

4.1 Die Verwaltung erfolgt wirtschaftlich

Nach Berechnungen der EFK betragen die Verwaltungskosten des WHFF zwischen 100 000 und 120 000 Franken. Davon werden rund 37 000 Franken dem Fonds belastet. Die restlichen Kosten trägt die BVerw im Rahmen der allgemeinen Verwaltungskosten, welche einem Anteil von 13 bis 16 Prozent der durchschnittlich in Projekte investierten Mittel entsprechen. Nach der Umsetzung der Empfehlungen der EFK, werden die Verwaltungskosten ansteigen.

Beurteilung

Werte bis 17 Prozent – ohne Mittelbeschaffung – sind im vorliegenden Kontext akzeptabel. Darüber hinausgehende Verwaltungskostenanteile sind überdurchschnittlich. Sie müssen mittels geeigneter Massnahmen gesenkt oder zumindest begründet werden. Tiefe Projektbeiträge verursachen in der Regel proportional höhere Verwaltungskosten, weil verschiedene Aufsichtsaufgaben unabhängig von der Beitragshöhe durchgeführt werden müssen.

4.2 Die Beitragsanteile werden nur bedingt nach wirtschaftlichen Kriterien festgelegt

Ein weiterer Punkt, der im Rahmen der Wirtschaftlichkeit abzuhandeln ist, sind die prozentualen Beteiligungen des WHFF an den Projektkosten. Dieser Anteil ist nicht definiert. Das Expertengremium legt ihn gestützt auf das Gesuch bei der Beschlussfassung fest. Er bewegt sich zwischen 38 und 78 Prozent (ohne Berücksichtigung der indirekten Bundesbeiträge in den Eigenmitteln).

Beurteilung

Wie unter Ziffer 3.1 ausgeführt, entsteht der Eindruck, als könnten die Gesuchsteller Projekte unabhängig von der Höhe des Fondsanteils durchführen. Das Risiko besteht, dass die Gesuchsteller die maximal mögliche Bundessubvention beantragen und die Restmittel nach Bedarf beschaffen.

Artikel 7 des SuG schreibt das Verfahren in umgekehrter Reihenfolge vor. Der Empfänger erbringt die Eigenleistung, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann. Er ergreift die ihm zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und schöpft die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten aus. Erst dann kommt der Bund oder konkret der WHFF zu Hilfe.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob der WHFF über die prozentualen Anteile hinausgehen darf, wie sie beispielsweise in Artikel 45 WaV vorgesehen sind. Hier ist rechtlich abzuklären, ob sich die Prozentsätze der WaV ausschliesslich auf den Bundesanteil der WHFF-Subventionen beziehen. Unabhängig davon sollten die maximalen Beitragsanteile des WHFF definiert werden. Abweichungen von definierten Vorgaben wären zu begründen.

An dieser Stelle wird auf eine formelle Empfehlung verzichtet, weil die wesentlichen Aspekte der Eigenmittelprüfung bereits unter den Ziffern 3.1 bis 3.3 enthalten sind.

5 Die Wirksamkeit wird angemessen beurteilt

Das Expertengremium beurteilt, ob bei den Projekten eine Wirkung im Sinne des Gesetzes entstehen kann. Bei Projektabschluss vergleicht der zuständige Experte die Ergebnisse der Forschung mit den beschlossenen Projektzielen.

Der durch das BAFU in Auftrag gegebene Evaluationsbericht ist ausgesprochen positiv ausgefallen. Die Bewertung erfolgte durch eine von der Fondsleitung festgelegten Gruppe von Branchenvertretern sowie durch den Auftragnehmer.

Beurteilung

Im Rahmen dieser Prüfung wurde auf eine vertiefte Beurteilung der Wirksamkeit verzichtet. Die EFK erachtet die durch das Expertengremium durchgeführten Beurteilungen der Wirkung der Projekte als angemessen.

6 Die EFK schätzt die Berechtigung eines eigenständigen Fonds kritisch ein

Die EFK hat die Ende des Jahres 2016 noch laufenden Projekte ausgewertet. Demnach finanziert der WHFF schwergewichtig Vorhaben von Institutionen, die von Bund und Kantonen bereits Beiträge erhalten. Von offenen Projekten im Umfang von rund 2,5 Mio. Franken betrifft dies etwa 2,1 Mio. Franken oder 83 Prozent. Auf die ETH und ihre Institutionen entfallen circa 1 Mio. Franken. Dies entspricht 0,02 Prozent der Bundesbeiträge an ETH-Institutionen.

Der WHFF zeichnet sich gemäss BAFU durch folgende Merkmale aus:

- Es existiert langfristig das gleiche System mit zwei klaren Eingabeterminen, der Entscheidung und die Abwicklung erfolgt innerhalb von zwei bis drei Monaten,
- die Anforderungen an die Projekte sind weniger hoch als bei anderen Instrumenten (dieses überschaubare Vorgehen wird von der teils gewerblich strukturierten Branche geschätzt),
- der WHFF ist thematisch offener als beispielsweise der Aktionsplan Holz. Gegenüber der KTI grenzt sich der WHFF durch seine Grundlagenarbeit ab (keine Patente).

Sollten die Strategie und die Projekte nicht mehr im bestehenden Rahmen mit der dualen Trägerschaft und dem Expertengremium beeinflusst werden können, dürfte nach Einschätzung des BAFU die Kantonsbeteiligung wegfallen.

Beurteilung

Für die EFK sprechen folgende Argumente für eine kritische Beurteilung des WHFF:

- die Eigenmittelanteile sind teilweise tief und werden mehrheitlich indirekt durch den Bund mitfinanziert. Projekte, deren Eigenmittel aus dem allgemeinen Budget der durchführenden Institution stammen, welches durch Bundesbeiträge mitfinanziert ist, hätten gemäss Fonds-Reglement nicht unterstützt werden dürfen,
- vor dem Hintergrund des neuen Finanzausgleichs mit den Kantonen (NFA) und den Programmvereinbarungen sind die Fondsstrukturen mit Kantonsbeteiligung nicht mehr zeitgemäss,
- proportional zu den Bundesbeiträgen an die ETH-Institutionen oder auch an die Berner Fachhochschule sind die eingesetzten Mittel unbedeutend. Mitnahmeeffekte sind hier nicht auszuschliessen. Die Bestimmungen bezüglich der Beteiligung im Umfang der zumutbaren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind aus Sicht der EFK nicht erfüllt,
- die Alleinstellungsmerkmale des WHFF sind nicht stark ausgeprägt,
- die Fondslösung verursacht innerhalb der BVerw unnötige Kosten.

Die Finanzierung von Vorhaben beitragsunterstützter Institutionen macht die zwingende Notwendigkeit von zusätzlichen Subventionen fraglich. Offensichtlich sahen dies auch die Träger so, wollten sie doch solche Projekte von Beiträgen ausschliessen. Damit wären rund 80 Prozent der bewilligten Projekte nicht unterstützungswürdig. Das geltende Reglement

schafft den Fonds faktisch ab. Generell ist es bei kleinen Einheiten schwierig, die notwendige Sorgfalt mit wirtschaftlichem Mitteleinsatz zu kombinieren. Die Fondsstruktur stellt rechtlich und organisatorisch hohe Anforderungen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, den Fonds aufzuheben. Zumindest sollte das BAFU Alternativlösungen zur aktuellen Struktur suchen. Die Ziele des heutigen Fonds sollten auf eine Weise erreicht werden, die auf Stufe Bund keine Verwaltungskosten verursacht. Das BAFU darf Projekte von Hochschulen entsprechend dem Reglement nicht mehr unterstützen, sofern deren Eigenmittel mit Bundes-Grundbeiträgen finanziert sind.

Stellungnahme des Geprüften

Das BAFU wird im Rahmen der Trägerschaft mit den Kantonen Alternativlösungen prüfen, mit denen der unbestrittenen Anpassungsbedarf gedeckt werden kann, zum andern die wertvollen Qualitäten des heutigen Fonds, und dabei insbesondere der Einbezug der Kantone und der Wirtschaftspartner nach Möglichkeit erhalten werden können. Die EFK wird über die Resultate im Rahmen des Controllings orientiert.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1)

Waldgesetz (WaG, SR 921.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Waldverordnung (WaV, SR 921.01)

Finanzierung der Holzforschung, Bundesratsbeschluss vom 29. März 1946

WHFF, Weiterführung und Finanzierung, Bundesratsbeschluss vom 16. Januar 1991

Geschäftsreglement des WHFF, in Kraft seit 1. Januar 2012

Anhang 2: Abkürzungen

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BVerw	Bundesverwaltung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
KWL	Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft
NFA	Neuer Finanzausgleich und Aufgabenteilung
SuG	Subventionsgesetz
WaG	Waldgesetz
WaV	Waldverordnung
WHFF	Fonds zur Förderung der Wald- und Holzforschung

Anhang 3: Glossar

Kommission für Technologie und Innovation	Förderagentur des Bundes für die wissenschaftsbasierte Innovation
Konferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft	Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Kantone, der auch das Fürstentum Liechtenstein angeschlossen ist. Sie ist die Nachfolgerin der Konferenz der Kantonalen Forstdirektoren.
Neuer Finanzausgleich und Aufgabenteilung	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

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).