



# **Querschnittsprüfung**

Termingerechte Auszahlung der  
Subventionen  
Bericht zuhanden der Eidg. Finanz-  
verwaltung (EFV)

**Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Order address</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch/">http://www.efk.admin.ch/</a>
<b>Bestellnummer</b>	
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Order number</b>	1.7310.100.00373.35
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Fachbereich 2 „Finanzaufsicht und Finanzrevision“
<b>Complément d'informations</b>	E-mail: peter.kuepfer@efk.admin.ch
<b>Additional information</b>	Tel. +41 - 31 324 94 96
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Reproduction</b>	Authorised (please mention the source)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Das Wesentliche in Kürze</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag und Prüfungsdurchführung</b>	<b>10</b>
2.1	Auftrag	10
2.1.1	Prüfungsziel	10
2.1.2	Prüfungsfragen	10
2.2	Rechtsgrundlagen	10
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	11
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	11
<b>3</b>	<b>Wie lassen sich die Subventionsarten kategorisieren?</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Beurteilung der rechtlichen Grundlagen</b>	<b>13</b>
4.1	Die Vielfalt der rechtlichen Grundlagen erschwert die Transparenz	13
4.2	Geringes Sparpotenzial durch Anpassung der Rechtsgrundlagen	14
<b>5</b>	<b>Zahlungsprozesse erschweren optimale Valutierung</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>Einhaltung 80-Prozent-Regel gemäss SuG</b>	<b>16</b>
6.1	Akonto- und Vorauszahlungen ohne Einhaltung der 80-Prozent-Regel	16
6.2	Sparpotenzial rund 2 Mio. Franken bei Anpassungen im AHV- / IV-Bereich	17
<b>7</b>	<b>Kreditausschöpfungen bei Subventionszahlungen</b>	<b>18</b>
<b>8</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>18</b>
	<b>Beilagen</b>	<b>19</b>

## 1 Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in einer Querschnittsprüfung die termingerechte Zahlung an Subventionsempfänger geprüft. Die Auswahl der Fälle bezog sich auf die Zahlungsrubriken 3600 „Beiträge an laufende Ausgaben“, die im Jahr 2005 über einhundert Millionen Franken ausmachten. Geprüft wurden die Auszahlungstermine auf diesen Rubriken des Jahres 2006. Einbezogen wurden somit 33 Finanzhilfen und Abgeltungen, aber auch Zahlungen, die rechtlich nicht als Subventionen gelten. Das Gesamtvolumen der geprüften Zahlungen betrug rund 27 Milliarden Franken.

Trotz grosser Unterschiede zwischen den verschiedenen Subventionen können folgende **generelle Aussagen** gemacht werden:

- **Die Subventionszahlungen erfolgen mehrheitlich termingerecht**  
Gesamthaft werden die finanziellen Mittel termingerecht eingesetzt. Der Grundsatz der Sparsamkeit wird diesbezüglich beachtet - Ziffer 5 des Berichts.
- **Nur bei wenigen Subventionen werden Vorauszahlungen ausgerichtet**  
Bei 12 Subventionen bzw. rund 4,7 Milliarden Franken oder gut 17 Prozent handelt es sich um Vorauszahlungen. Die Vorauszahlungen erfolgten zu Recht und waren nachvollziehbar - Ziffer 3 des Berichts.
- **Die Vielfalt der rechtlichen Grundlagen erschwert die Transparenz**  
In den Spezialgesetzen und Verordnungen zu den einzelnen Subventionen sind die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Zahlung der Finanzhilfen und Abgeltungen nicht immer enthalten. Oft fehlen Angaben wie beispielsweise der Zeitpunkt der Zahlung, die Berechnungsbasis für die Abrechnung oder der Umfang von Akontozahlungen. Die Ermittlung der wesentlichen Grundlagen erwies sich als schwierig. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Vorgehens der Ämter war unter Berücksichtigung von Ausführungsweisungen und Verträgen aber trotz Schwierigkeiten möglich - Ziffer 4.1 des Berichts.
- **Die bestehenden Zahlungsprozesse erschweren eine optimale Valutierung**  
Die Ausschöpfung der maximalen Zahlungsfrist ist heute kompliziert. Die effektiv beanspruchten Zahlungsfristen sind zudem nicht rasch und umfassend nachprüfbar - Ziffer 5 des Berichts.

Die EFK hat **insgesamt Sparpotenzial im Umfang von rund 6 Mio. Franken** eruiert. Die Mehrzahl der geprüften Subventionen gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Umsetzung der Vorgaben erfolgt bei bestehendem Interpretationsspielraum vernünftig und wirtschaftlich. Die EFK hat in wenigen konkreten Einzelfällen Potenzial für Einsparungen festgestellt. Diese können allerdings mehrheitlich erst nachfolgend an Verordnungs- oder Vertragsanpassungen realisiert werden und müssen zudem im Gesamtkontext als unwesentlich eingestuft werden. Es handelt sich hauptsächlich um die folgenden Bereiche:

■ **Anpassung der Rechtsgrundlagen bzw. Regelungen mit Interpretationsspielraum**

Beispielsweise handelt es sich um Mittel, die an Kantone ausbezahlt werden und dort einige Tage als Tresorerieguthaben zurückbehalten werden, bevor sie an die Endbegünstigten weitergeleitet werden. Die Zinsnachteile betragen hier rund 1,0 Millionen Franken.

Hinzu kommen Akontozahlungen, welche gemäss Spezialverordnung über den im Subventionsgesetz vorgegebenen 80 Prozent der Abrechnungsforderung liegen und an Begünstigte ausgerichtet werden, welche über eigene Fondsmittel verfügen. Der Zinsnachteil für den Bund beträgt in diesen Fällen rund 1,6 Millionen Franken.

In einem Fall besteht Interpretationsspielraum bezüglich Zahlungszeitpunkt mit einem Sparpotenzial von rund 0,8 Millionen Franken - Ziffer 4.2 des Berichts.

■ **Geringe Bedeutung der 80-Prozent-Regel**

Gemäss Art. 23 des Subventionsgesetzes dürfen vor der Festsetzung des endgültigen Betrages in der Regel höchstens 80 Prozent der Finanzhilfe oder Abgeltung ausbezahlt werden. Nur bei rund 4,1 Milliarden Franken oder gut 15 Prozent der Subventionen kommt die 80-Prozent-Regel zur Anwendung. Die Prüfungen haben gezeigt, dass die Abweichungen von der 80-Prozent-Regel rechtmässig und mit folgender Ausnahme sachlich richtig und notwendig waren:

Basis für die definitive Abrechnung bildet der Gesamtaufwand der AHV und der IV. Akontozahlungen für die monatlichen Leistungen des Bundes an die AHV und die IV basieren auf Vorjahres- und Budgetwerten. Liegen diese Berechnungen über den effektiven Aufwandwerten, werden zu hohe Akontozahlungen geleistet. Bei einer linearen Aufwandverteilung, wie sie nach Inkrafttreten des NFA zu erwarten ist, führt dies zu Zinsverlusten. Dies sollte durch die Umsetzung geeigneter Massnahmen vermieden werden. Das Sparpotenzial beträgt hier 2,0 Millionen Franken - Ziffern 3 und 6 des Berichts.

■ **Kreditausschöpfungen bei Subventionszahlungen - Sparpotenzial 200'000 Franken**

Bei der Abgeltung des kombinierten Verkehrs wurden für die Schlussabrechnungen, welche jeweils erst im ersten Quartal des Folgejahres erstellt werden können, sowie für den Januar des Folgejahres Akontozahlungen vorausbezahlt. Bei der Abgeltung des Regionalverkehrs wurden die letzten zwei Kalenderwochen, welche bereits zur neuen Fahrplanperiode gehören, mittels einer zu hohen Akontozahlung abgegrenzt. Es handelte sich teilweise ebenfalls um eine Vorauszahlung für das Folgejahr, welche vorzeitig ausbezahlt worden ist. Ab 2007, mit Inkrafttreten des neuen Rechnungsmodells (NRM), wurden diese Vorauszahlungen eingestellt - Ziffer 7 des Berichts.

Die Stellungnahmen der Ämter sind, soweit für den Bericht relevant, berücksichtigt. Kritische Aussagen und abweichende Interpretationen wurden im Kern festgehalten. Die Einwände sind teilweise politischer Natur oder beziehen sich auf die Problematik der praktischen Umsetzung von Vorschlägen und Empfehlungen.

Der Bericht wurde an der 5. ordentlichen Tagung vom 28./29. August 2008 von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zur Kenntnis genommen.

## L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit transversal concernant le respect des échéances pour les versements aux bénéficiaires de subventions. Les cas examinés ont été choisis sur la base des rubriques de paiement 3600 « Contributions à des dépenses courantes », qui totalisaient en 2005 plus de 100 millions de francs. L'analyse a porté sur les échéances au titre de ces rubriques durant l'année 2006 : 33 aides financières et indemnités ont ainsi été examinées, de même que des paiements qui ne sont pas réputés subventions au sens de la loi. Le volume total des versements considérés avoisine les 27 milliards de francs.

Malgré l'hétérogénéité des subventions, l'audit permet les **considérations générales** suivantes :

- **Dans leur majorité, les versements au titre des subventions respectent les échéances**  
Globalement, les moyens financiers sont engagés à l'échéance voulue et le principe de l'emploi économe des fonds est appliqué – ch. 5 du rapport.
- **Peu de subventions font l'objet de paiements anticipés**  
Seules 12 subventions, soit 4,7 milliards de francs ou un peu plus de 17 %, ont fait l'objet de paiements anticipés. Ces derniers ont été consentis à raison et sont vérifiables – ch. 3 du rapport.
- **La diversité des bases légales nuit à la transparence**  
Les lois et ordonnances spéciales régissant certaines subventions ne fixent pas toujours les conditions de paiement des aides financières et des indemnités. Il manque souvent des indications telles le moment du versement, les bases de calcul du décompte ou l'ordre de grandeur des acomptes. La détermination des conditions essentielles s'est révélée difficile. Malgré cela, on a pu juger de la bonne gestion financière des offices en prenant en considération les directives d'exécution et les dispositions contractuelles – ch. 4.1 du rapport.
- **Les procédures existantes compliquent le paiement à l'échéance**  
L'exploitation du délai de paiement maximal est aujourd'hui difficile. Les délais de paiement sollicités ne sont pas facilement et exhaustivement vérifiables – ch. 5 du rapport.

Le CDF a identifié un potentiel global d'économies de quelque 6 millions de francs. La plus grande part des subventions examinées ne donne lieu à aucune remarque. Compte tenu de la marge d'interprétation, les dispositions sont appliquées de façon judicieuse et économique. Dans quelques cas précis, le CDF a constaté un potentiel d'économies : la plupart de ces économies ne pourraient toutefois être concrétisées qu'à la faveur d'une modification des dispositions de l'ordonnance ou du contrat, et elles n'ont qu'une importance mineure dans le contexte général. Elles concernent essentiellement les domaines suivants :

■ **Adaptation des bases légales ou des réglementations laissant une marge d'interprétation**

Il s'agit par exemple de moyens versés à des cantons qui les conservent quelques jours sous forme d'avoirs de trésorerie avant de les reverser au destinataire final. En termes d'intérêts, le manque à gagner se chiffre à quelque 1,0 million de francs.

S'y ajoutent des acomptes qui, en raison de dispositions spéciales au niveau de l'ordonnance, dépassent les 80 % de la prestation fixés dans la loi sur les subventions, et qui sont versés à des bénéficiaires disposant de fonds propres. Le manque à gagner en termes d'intérêts représente pour la Confédération 1,6 million de francs environ.

Dans un cas, le CDF a relevé une marge d'interprétation quant à l'échéance : le potentiel d'économies s'élève à 0,8 million de francs.

■ **Importance mineure de la règle des 80 %**

En vertu de l'art. 23 de la loi sur les subventions, 80 % au plus de la prestation peuvent en principe être versés avant la fixation du montant définitif de l'aide financière ou de l'indemnité. Cette règle des 80 % n'est applicable qu'à 4,1 milliards de francs ou un peu plus de 15 % des subventions. L'audit a montré que les exceptions à la règle des 80 % sont parfaitement légales et sont matériellement admissibles et nécessaires sauf dans un cas : les dépenses totales de l'AVS et de l'AI constituent la base du décompte définitif. Le calcul des acomptes au titre des prestations mensuelles de la Confédération en faveur de l'AVS et de l'AI se fonde sur les valeurs de l'année précédente et sur le budget. Si les sommes ainsi déterminées dépassent le montant des dépenses effectives, les acomptes versés sont trop élevés. Dans le cas d'une répartition linéaire des dépenses, telle que la prévoit la RPT, il en résultera un manque à gagner en termes d'intérêts. Il conviendrait d'éviter cela en prenant les mesures adéquates. Le potentiel d'économies peut être estimé à 2,0 millions de francs – ch. 3 et 6 du rapport).

■ **Epuisement des crédits lors du versement de subventions – potentiel d'économies de 200'000 francs**

Dans l'indemnisation du trafic combiné, des acomptes ont fait l'objet de versements anticipés dans la perspective des décomptes finaux qui ne peuvent être établis que durant le premier trimestre de l'année suivante, de même que pour le mois de janvier de l'année suivante. En ce qui concerne l'indemnisation du trafic régional, les deux dernières semaines de l'année civile, incluses dans la nouvelle période d'horaire, ont donné lieu à des acomptes trop élevés. Il s'agissait également, en partie, d'un acompte pour l'année suivante versé par anticipation. Suite à l'entrée en vigueur du nouveau modèle comptable (NMC), ces versements ont cessé dès 2007 – ch. 7 du rapport.

Le CDF a tenu compte des avis des offices dans la mesure où ils se révélaient pertinents pour le rapport. Les critiques et les interprétations divergentes ont été retenues en substance. Les objections sont en partie de nature politique ou se réfèrent à l'application problématique de propositions ou de recommandations.

La Délégation des finances de l'Assemblée fédérale a pris connaissance du rapport lors de sa 5<sup>e</sup> séance ordinaire des 28 et 29 août 2008.

*Texte original en allemand*

## Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a horizontal audit of on-time payment to subsidy recipients. The selection of cases was based on Payment Categories 3600, "Contributions to running expenses", which amounted to more than CHF 100 million in 2005. The payment dates in these categories in 2006 were audited. The audit thus covered 33 financial aids and compensations, but also payments that are not considered subsidies by law. The total volume of the audited payments amounted to approximately CHF 27 billion.

Despite substantial differences among the various subsidies, the following **general statements** can be made:

■ **The majority of subsidy payments are on time**

Overall, the financial means were employed in a timely manner. The principle of economy was taken into account in this regard – see point 5 of the report.

■ **Advance payments were only made in the case of few subsidies**

In the case of 12 subsidies amounting to approximately CHF 4.7 billion or roughly 17%, advance payments were made. The advance payments were justified and comprehensible – see point 3 of the report.

■ **The multiplicity of legal foundations hampers transparency**

In the special laws and ordinances governing the individual subsidies, the essential parameters for paying financial aids and compensations are not always specified. Often there is no information concerning, e.g., the time of payment, the basis for calculating the compensation, or the volume of payments on account. It was difficult to determine which legal foundations were relevant. Despite difficulties, however, an evaluation of the economic efficiency of the offices' approach was nevertheless possible, taking account of execution instructions and contracts – see point 4.1 of the report.

■ **The existing payment processes make it difficult to fix an optimal value date**

It is currently complicated to take advantage of the latest payment deadline. The effectively utilized payment times are also neither fast nor fully reviewable – see point 5 of the report.

The SFAO determined **overall savings potential in the amount of approximately CHF 6 million**. The majority of audited subsidies do not give rise to any comments. Given the existing room for interpretation, implementation of the requirements is reasonable and economic. In a few specific individual cases, the SFAO determined potential for savings. However, such savings can generally only be realized pursuant to adjustments to ordinances or contracts and must also generally be considered minor in the overall context. The main areas concerned are the following:

■ **Adjustment of legal foundations and regulations with room for interpretation**

For instance, these are funds paid out to the cantons and retained there for a few days as treasury funds before being passed on to the ultimate beneficiaries. The interest loss is approximately CHF 1.0 million.

Additionally, there are payments on account which are more than the 80% of the settlement demand set out in the special ordinance on the Subsidy Act and are paid out to beneficiaries who have their own fund resources. The interest loss for the Confederation in such cases is approximately CHF 1.6 million.

In one case, there is room for interpretation with respect to the payment date, with savings potential of about CHF 0.8 million – see point 4.2 of the report.

■ **Low importance of the 80% rule**

Pursuant to article 23 of the Subsidy Act, only 80% of the financial aid or compensation may as a rule be paid out before determination of the final amount. Only in the case of CHF 4.1 billion or roughly 15% of the subsidies is the 80% rule applied. The audits showed that the deviations from the 80% rule were justified and substantively correct and necessary, with the following exception:

The total expenditures of Old Age and Survivors' Insurance (AHV) and Disability Insurance (IV) serve as the basis for the final settlement. Payments on account for the monthly amounts owed by the Confederation to the AHV and the IV are based on figures from the previous year and the budget. If these calculations are higher than the effective expenditures, then the payments on account are too high. In the case of linear distribution of expenditures, as expected after entry into force of the Reorganization of Financial Equalization (NFA), this leads to interest loss. This should be avoided by implementing appropriate measures. The savings potential is CHF 2.0 million – see points 3 and 6 of the report.

■ **Credit limit used up for subsidy payments – savings potential CHF 200,000**

In the case of compensation for combined transport, payments on account are made for the final settlements, which can not be prepared until the first quarter of the following year, as well as for January of the following year. In the case of compensation for regional transport, the last two calendar weeks – which already belong to the new schedule period – were treated as a deferred item by means of an increased payment on account. Sometimes, this was also treated as an advance payment for the following year made at an early date. Beginning in 2007, with entry into force of the New Accounting Model (NRM), these advance payments were suspended – see point 7 of the report.

To the extent relevant for the report, the statements by the offices have been taken into account. Critical statements and deviating interpretations were summarized and noted. Some of the objections are of a political nature or relate to the problem of practical implementation of the suggestions and recommendations.

The report was taken note of by the Finance Delegation of the Federal Chambers at its 5th regular meeting on 28/29 August 2008.

*Original text in german*

## **2 Auftrag und Prüfungsdurchführung**

### **2.1 Auftrag**

#### **2.1.1 Prüfungsziel**

Die EFK hat gestützt auf die Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes (BG) vom 28. Juni 1967 über die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die Ausrichtung von grossen Subventionen hinsichtlich der termingerechten Auszahlung der Bundesmittel einer Prüfung unterzogen.

#### **2.1.2 Prüfungsfragen**

Es waren insbesondere die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wie hoch ist die Gesamtsumme der Subventionen mit Vorauszahlung?
- Werden die Bestimmungen (Zahlungstermine, 80-Prozent-Regel) gemäss Art. 23 SuG eingehalten?
- Bei welchen Subventionen und Ämtern bestehen im Einzelfall konkrete Sparmöglichkeiten?
- Welche Massnahmen sind zu treffen, damit Subventionen nicht vorzeitig ausbezahlt werden?

### **2.2 Rechtsgrundlagen**

Für die Beantwortung dieser Fragestellungen sind insbesondere folgende Gesetze massgebend:

- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) (SR 616.1)
- Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) (SR 614.0).

### **2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer (EFK) in der Zeit vom 22. Januar 2007 bis 22. Februar 2008 (mit Unterbrüchen) durchgeführt. Sie bezog sich auf alle Zahlungen über einhundert Millionen Franken pro Jahr in der Rubrik 3600 „Beiträge an laufende Ausgaben“. Die Auswahl basierte auf den Zahlen 2005, geprüft wurde das Jahr 2006. In die Prüfung mit einbezogen wurden sowohl Finanzhilfen wie auch Abgeltungen, aber auch Zahlungen, bei denen es sich rechtlich nicht um Subventionen handelt. Der Gesamtumfang machte rund 27'015 Mio. Franken aus. Zur Verbesserung der Lesbarkeit werden im Bericht alle Zahlungen durchgehend als Subventionen bezeichnet (Liste der 33 geprüften Subventionen gemäss Beilage 1).

- Die Prüfungen bezogen sich schwergewichtig auf das Geschäftsjahr 2006. Sofern wesentliche Änderungen bevorstanden oder bereits umgesetzt wurden, beispielsweise im Zusammenhang

mit dem „Neuen Finanzausgleich“ (NFA) oder dem „Neuen Rechnungsmodell“ (NRM), wurden diese bei der Beurteilung mit berücksichtigt.

- Die Prüfung beschränkte sich auf die Auszahlung an den Erstempfänger (beispielsweise Kantone oder Schweizerischer Nationalfonds). Die Weiterleitung an den Endempfänger wurde nur dann beurteilt, wenn die im Amt vorhandenen Unterlagen und Informationen entsprechende Rückschlüsse zuließen.
- Geprüft wurde im Wesentlichen das Verfahren der Auszahlung jeder Subvention anhand einzelner konkreter Beispiele. Nebst diesen Einzelfällen wurden keine erweiterten Einhalteprüfungen vorgenommen. Die Beurteilung erfolgte somit bei den meisten Subventionsarten nicht auf einer repräsentativen Stichprobe. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren hervor.
- Für die Berechnung von Zinsverlusten bzw. von potenziellen Einsparungen durch eine Anpassung des Verfahrens wurde generell ein Zinsfuss von zwei Prozent zu Grunde gelegt.

## 2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend, rasch und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen umgehend und uneingeschränkt zur Verfügung.

## 2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor **Risiko** (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels und Wiederholungen; usw.), als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

## 3 Wie lassen sich die Subventionsarten kategorisieren?

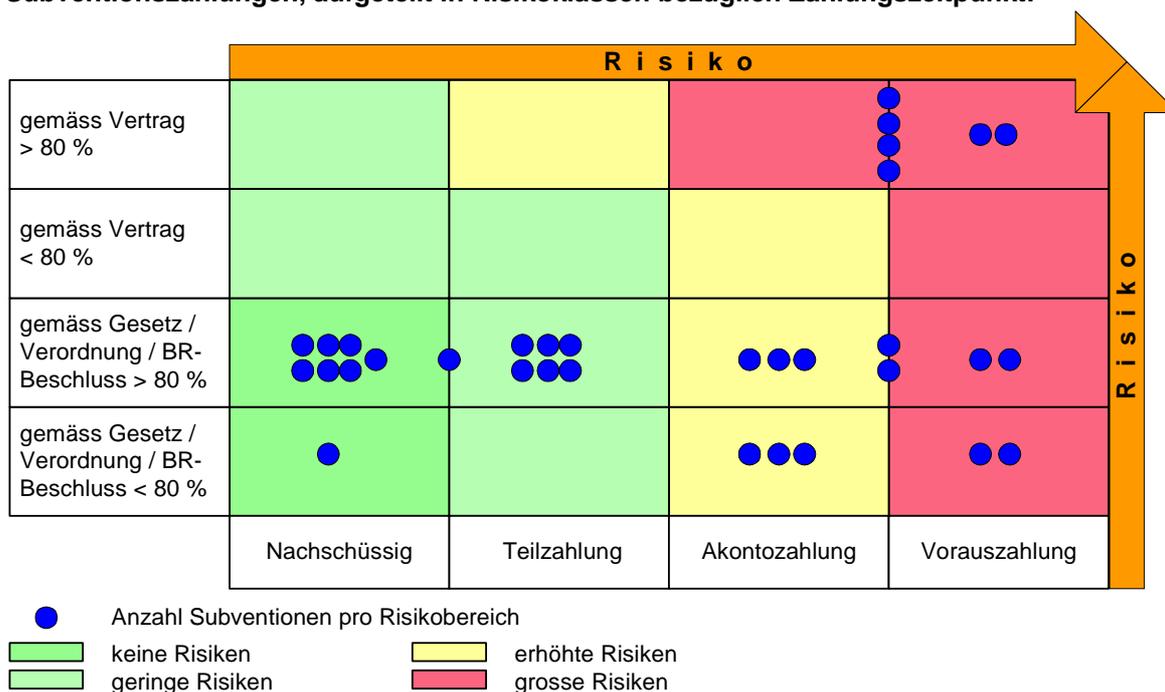
Die geprüften Subventionen zeichnen sich durch eine relativ grosse Inhomogenität aus. Ein Gesamtvergleich wurde dadurch erschwert. Deshalb wurden Zusammenfassungen und eine Kategorisierung nach pflichtgemäßem Ermessen notwendig. Ohne Anspruch auf wissenschaftliche Genauigkeit unterscheidet die EFK im Wesentlichen die folgenden Kategorien:

- Nachschüssige Zahlungen:  
Es handelt sich hauptsächlich um Überweisungen von zweckgebundenen Einnahmen, Zahlungen gestützt auf effektiv erbrachte Leistungen für Vorperioden sowie Pauschal- oder Globalzahlungen.
- Teilzahlungen:  
Darunter sind fixe Beiträge ohne Schlussabrechnung oder Finanzierungen mit Zwischenabrechnungen subsumiert.

- Akontozahlungen:  
Darin enthalten sind Finanzhilfen und Abgeltungen soweit Aufwendungen unmittelbar bevorstehen.
- Vorauszahlungen:  
Hier sind unter anderem Beiträge an internationale Organisationen und Projektbevorschussungen im Zusammenhang mit Entwicklung und Zusammenarbeit zu finden, ab 2007 auch die Zahlungen an die Eidg. Technischen Hochschulen (ETH) und den Schweizerischen Nationalfonds (SNF).

Diese Kategorien erscheinen oft auch in Mischformen. Entsprechend ihrer Ausprägung bergen sie unterschiedliche Risiken bezüglich des Zahlungszeitpunkts. Die nachfolgende Darstellung zeigt die Verteilung der 33 geprüften Subventionen. Während im linken, grünen Tabellenbereich lediglich Risiken hinsichtlich der Einhaltung der vereinbarten oder vorgeschriebenen Valutadaten bestehen, weisen die Zahlungen des gelben und roten Bereichs zusätzliche Risiken auf, beispielsweise für vorzeitige Zahlungsauslösungen, bevor die entsprechenden Aufwendungen unmittelbar bevorstehen.

**Subventionszahlungen, aufgeteilt in Risikoklassen bezüglich Zahlungszeitpunkt:**

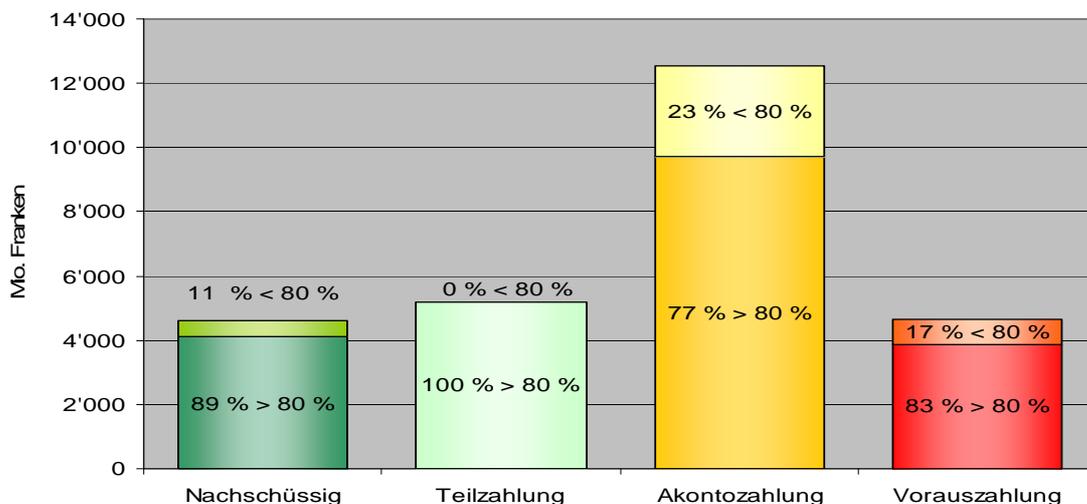


Betragsmässig verteilen sich die Subventionen wie folgt auf die verschiedenen Risikoklassen (Mischformen wurden der höheren Risikokategorie zugeschlagen - Beilage 2):

- Nachschüssige Zahlungen,      8    Subventionen, rund                      4'601    Mio. Franken
- Teilzahlungen,                      7    Subventionen, rund                      5'207    Mio. Franken
- Akontozahlungen,                  6    Subventionen, rund                      12'534   Mio. Franken
- Vorauszahlungen,                  12   Subventionen, rund                      4'673    Mio. Franken

Gemäss Art. 23, Abs. 2 des SuG dürfen in der Regel höchstens 80 Prozent der Finanzhilfe oder Abgeltung ausbezahlt werden bevor der endgültige Betrag festgesetzt ist. Diese 80-Prozent-Regel kommt - wegen spezialgesetzlichen Regelungen und Verträgen - nur in den wenigsten Fällen vollumfänglich zur Anwendung. In allen Kategorien werden in über drei Viertel der Fälle höhere Zahlungen als 80 Prozent der Gesamtsubvention geleistet. Dies ist für nachschüssige Zahlungen sowie Teilzahlungen gestützt auf Zwischenabrechnungen der Normalfall, trifft aber auch bei den Akontozahlungen und den Vorauszahlungen zu. Die Ursachen und die Zulässigkeit der unerwartet deutlichen Nichtbeachtung der 80-Prozent-Regel hat die EFK im Einzelfall beurteilt.

**Anteil Zahlungen über 80 Prozent der Subventionssumme:**



**Lesebeispiel Akontozahlungen:**

Bei 77 Prozent der Zahlungen wurden über der 80-Prozent-Regel liegende Akontozahlungen geleistet. Lediglich bei 23 Prozent der Zahlungen wurde die 80-Prozent-Regel angewendet.

**4 Beurteilung der rechtlichen Grundlagen**

**4.1 Die Vielfalt der rechtlichen Grundlagen erschwert die Transparenz**

Der Zahlungszeitpunkt ist in 16 der geprüften 33 Fälle in den entsprechenden Gesetzen, Verordnungen oder im Rahmen eines Bundesratsbeschlusses näher geregelt. Teilweise lassen aber auch diese Regelungen Raum für Interpretationen. In 17 Fällen sind in den entsprechenden Unterlagen keine Aussagen über den Zahlungszeitpunkt enthalten.

Keine Aussagen über die Beitragshöhe oder die konkrete Abrechnungsbasis der Subvention sind bei 6 der geprüften 33 Subventionen zu finden.

In allen Fällen ohne präzisierende Aussagen im Spezialgesetz stützte die EFK ihre Beurteilung auf die allgemeinen Ausführungen bezüglich Zahlungszeitpunkt und Umfang im SuG ab.

Mehrheitlich erlaubten die rechtlichen Grundlagen unter Berücksichtigung der durch die Ämter erlassenen Ausführungsweisungen und Verträge eine ausreichende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Vorgehens. Die Ermittlung der wesentlichen Grundlagen erwies sich jedoch durch die Vielfalt und an unterschiedlichen Stellen geregelten Rahmenbedingungen als schwierig.

Empfehlung 4.1.1 (Priorität: 2)

In den Spezialgesetzen zu den einzelnen Subventionen sind die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Zahlung der Finanzhilfen und Abgeltungen nicht immer enthalten.

Die EFK empfiehlt, bei der Überarbeitung der Rechtserlasse wesentliche Daten wie

- den Zeitpunkt der Zahlung,
- die Basis für die Abrechnung der Abgeltung oder Finanzhilfe sowie
- den Umfang von Akontozahlungen

insbesondere in den Verordnungen oder allenfalls auch in den Spezialgesetzen systematisch aufzunehmen.

#### 4.2 Geringes Sparpotenzial durch Anpassung der Rechtsgrundlagen

Die Mehrzahl der geprüften Subventionen gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Umsetzung der Vorgaben erfolgt, wo Interpretationsspielraum besteht, vernünftig und wirtschaftlich. Die EFK hat in den nachfolgenden konkreten Einzelfällen Potenzial für Einsparungen festgestellt. Diese könnten allerdings nur im Anschluss an Verordnungs- oder Vertragsanpassungen realisiert werden:

- **Bundesbeitrag an die Stiftung Schweizerischer Nationalfonds (SNF)**  
Die Beiträge an den SNF erfolgen ab 2007 monatlich gestützt auf einen Liquiditätsplan des SNF. Die Beiträge werden durch das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) auf Antrag des SNF im Rahmen des Budgets ausgelöst. Gemäss Vereinbarung besteht die Möglichkeit, einen Sockelbeitrag festzulegen. Davon wurde aber bisher abgesehen. Bei monatlich durchschnittlich 37 Mio. Franken bezogenen Beiträgen betrug der durchschnittliche Bestand auf dem Postkonto des SNF 26 Mio. Franken. Durch Fixierung eines maximalen Durchschnittsbestandes von beispielsweise 10 Mio. Franken könnten Zinseinsparungen im Umfang von rund 300'000 Franken erwirtschaftet werden. Das SBF muss zusammen mit dem SNF eine Regelung anstreben, die tiefere Durchschnittsbestände sicherstellt. Beispielsweise würde der tägliche automatisierte Ausgleich des Postkontos durch die Bundesverwaltung zu Einsparungen im Umfang von rund 500'000 Franken führen.  
Das SBF weist in seiner Stellungnahme vom 29. Februar 2008 darauf hin, dass die Verantwortung für die Liquiditätsplanung beim SNF liege. Des Weiteren hält es fest, dass der Vorschlag der EFK in grundsätzlicher und praktischer Hinsicht problematisch sei.  
Aus Sicht der EFK ist für die Einhaltung der SuG- und FHG-Bestimmungen bei der Überweisung der Bundesmittel an den SNF das SBF verantwortlich. Dies gilt deshalb auch für die Suche und das Umsetzen einer praktikablen Lösung zur Verhinderung überhöhter Akontozahlungen.
- **Finanzierungsbeitrag des Bundes an die Eidg. Technischen Hochschulen (ETH)**  
Die Beiträge an die ETH erfolgen ab 2007 monatlich gestützt auf einen Liquiditätsplan der ETH. Eine nachträgliche Prüfung und Analyse der Liquiditätsbestände ist vorgesehen.

■ Leistung des Bundes an die Arbeitslosenversicherung

Die Verordnung sieht Akontozahlungen im Rahmen des Bundesbudgets vor. Diese Vorgabe hat in zweierlei Hinsicht negative Auswirkungen. Einerseits wird die 80-Prozent-Regel nicht angewendet, andererseits werden bei rückläufigen Abrechnungssummen Akontozahlungen ausgerichtet, die über den tatsächlich geschuldeten Bundesbeiträgen liegen. Eine Limitierung der Akontozahlungen auf 80 Prozent würde zu Einsparungen im Umfang von rund 900'000 Franken führen.

In seiner Stellungnahme vom 10. März 2008 erachtet das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) die gegenwärtigen Zahlungsmodalitäten des Bundesbeitrages an den ALV-Ausgleichsfonds als zweckmässig. Eine Limitierung der Teilzahlungen auf 80 Prozent betrachtet das seco wegen des speziellen Charakters der Forderung als nicht opportun. Dies würde lediglich dazu führen, dass die ALV zur Überbrückung weitere Darlehen beim Bund aufnehmen müsste. Diese Darlehen wären verzinslich.

■ Allgemeine Direktzahlungen und Ökologische Direktzahlungen

Die Zahlungen erfolgen an die Kantone, diese leiten sie an die Endbegünstigten weiter. Die Finanzhilfen des Bundes werden über Kantonskontokorrente abgewickelt; deren Ausgleich erfolgt Mitte und Ende Monat. Dies bedeutet, dass die Kantone bei ihren Anforderungen auf Mitte Monat die Finanzhilfen ab dem 17. des Monats und bei denen auf Ende Monat ab dem 2. des Folgemonates auszahlen können. Prüfungen durch das Finanzinspektorat des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) und die EFK haben ergeben, dass die meisten Kantone innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt der Finanzhilfen die Auszahlungen an die Produzenten vornehmen. Einzelne Kantone verwenden diese Mittel als temporäre Tresorerieguthaben. Die Verzögerung der Auszahlungen geht zu Lasten der Endbegünstigten. Mittels Zahlung auf Termin, beispielsweise an eine Kantonalbank, oder Direktzahlungen durch das BLW an die Endbegünstigten könnte der Auszahlungstermin besser gesteuert werden. Der Zinsgewinn für die Endbegünstigten oder die Einsparung beim Bund würde rund 1 Mio. Franken betragen.

Die Stellungnahme des BLW vom 7. März 2008 wurde im Bericht weitgehend berücksichtigt. Der Ansatz der Ausrichtung der Direktzahlungen an den Endbegünstigten wird durch das BLW nicht unterstützt.

■ Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV / IV

Die EL-Verordnung (ELV), gültig bis 31. Dezember 2007, sah vierteljährliche Vorschusszahlungen vor, die in der Regel 90 Prozent der voraussichtlichen Beiträge nicht übersteigen. Diese wurden mehrheitlich zu Quartalsbeginn als echter Vorschuss überwiesen. Mit Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs (NFA) per 1. Januar 2008 wurden die Vorschüsse in der ELV auf „in der Regel 80 % der voraussichtlichen Beiträge“ reduziert. Dadurch konnten rund 700'000 Franken eingespart werden. Bei valutagerechter Überweisung, sei dies zu Beginn des zweiten Quartalsmonats oder mit monatlichen Zahlungen, könnten rund 800'000 Franken eingespart werden.

## 5 Zahlungsprozesse erschweren optimale Valutierung

Identifiziert das SAP-System gestützt auf die erfassten Zahlungsparameter eine Zahlung als fällig, wird sie beim nächsten Zahllauf mitberücksichtigt. Auf der Seite des Zentralen Rechnungswesens

werden die Zahlungen noch gleichentags verarbeitet. Voraussetzung dazu ist, dass das unterschriebene DESA-Formular auch am gleichen Tag bei der EFV eintrifft, damit die Zahlungen auf Seite Wilken - nach der Unterschriftenkontrolle - freigegeben werden können.

Bei den meisten der geprüften Einzelfälle wurden die Zahlungen nahe am optimalen Valutadatum im SAP-System erfasst. Eine umfassende Prüfung mit Beurteilung des Sparpotenzials war jedoch wegen der Schnittstelle SAP/Wilken im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich. Trotzdem hat die EFK bei fünf Subventionszahlungen Zinsausfälle durch vorzeitige Zahlungen im Umfang von rund 600'000 Franken festgestellt. Die Stichprobenauswahl lässt eine Hochrechnung auf die Gesamtheit der Subventionen hingegen nicht zu. Dennoch sieht die EFK gestützt auf die Befragung der Dienststellen Handlungsbedarf. Die Sicherstellung der Ausschöpfung der maximalen Zahlungsfrist ist heute kompliziert. Die Ämter müssen mehrgleisig vorgehen (SAP / DESA / Wilken). Dies führt, aus Angst vor verspäteten Anweisungen, in Einzelfällen zu verfrühten Zahlungsauslösungen. Zudem kann die Ausschöpfung der Zahlungsfrist nicht rasch und umfassend nachgeprüft werden.

**Empfehlung 5.1 (Priorität: 2)**

Die Valutierung einzelner Zahlungen ist umständlich.

Die EFK empfiehlt, die Rahmenbedingungen der Zahlprozesse zu überprüfen mit dem Ziel, in den Dienststellen die Sicherheit der Valutierung zu erhöhen.

## **6 Einhaltung 80-Prozent-Regel gemäss SuG**

### **6.1 Akonto- und Vorauszahlungen ohne Einhaltung der 80-Prozent-Regel**

Wie unter Ziffer 3 erwähnt, kommt die 80-Prozent-Regel nur bei einem kleinen Teil der Subventionen zur Anwendung, nämlich bei Zahlungen im Umfang von rund 4'141 Mio. Franken. Die Prüfungen haben jedoch gezeigt, dass diese Zahlungen durch entsprechende abweichende Regelungen legitimiert und mit Ausnahme des unter Ziffer 6.2 erwähnten Falles sachlich richtig und notwendig waren. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Vorauszahlungen und Akontozahlungen:

- Beiträge an internationale Organisationen  
Der Zeitpunkt der Zahlung ist meistens vertragsgebunden bzw. fremdbestimmt.
- Projektfinanzierungen durch das seco und die DEZA  
Allgemein gilt festzuhalten, dass in diesen Bereichen der effektive und valutagerechte (wirtschaftliche) Mitteleinsatz nur mit der Prüfung einer grösseren Stichprobe beurteilt werden kann. Dabei müssten die Entscheidungsgrundlagen für die Freigabe weiterer Tranchen kritisch geprüft werden. Dies war im Rahmen dieser Querschnittsprüfung nicht vorgesehen. Eine Anwendung der 80-Prozent-Regel ist in den meisten Fällen nicht möglich und entspricht auch nicht der internationalen Usanz. Die meisten Projektpartner wären nicht in der Lage, die Projektkosten bis zur Ablieferung des Schlussberichts bzw. des Prüfberichts vorzufinanzieren.
- Bundesbeitrag an die Stiftung Schweizerischer Nationalfonds (SNF)  
Eine Vorfinanzierung eines Anteils von 20 Prozent durch den SNF ist nicht realistisch.
- Finanzierungsbeitrag des Bundes an die Eidg. Technischen Hochschulen (ETH)  
Eine Vorfinanzierung eines Anteils von 20 Prozent durch die ETH ist kaum machbar.

- Leistungen des Bundes an AHV und IV  
Im AHVG ist die monatliche Beitragszahlung durch den Bund und die Kantone vorgesehen. In der Praxis werden gestützt auf die Vorjahresergebnisse bzw. die Budgets 12 Akontozahlungen ausgerichtet, welche insgesamt 100 Prozent der Bundesanteile entsprechen sollten. Die Akontozahlungen werden jeweils im Dezember dem voraussichtlichen Abschluss angepasst. Der Ausgleich gemäss definitiver Abrechnung erfolgt im März des Folgejahres - siehe Ziffer 6.2 dieses Berichts.
- Leistung des Bundes an die Arbeitslosenversicherung  
Diese Beitragszahlung ist unter Ziffer 4.2 abgehandelt. Eine Anpassung der Zahlungszeitpunkte würde eine Verordnungsanpassung voraussetzen.
- Rückerstattung Sozialhilfe für Asylsuchende  
Bei Beschäftigungsprogrammen und Rückkehrprojekten werden teilweise Akontozahlungen auf Vorjahresbasis bezahlt. Es handelt sich nur um einen unbedeutenden Anteil an den Gesamtsubventionen in diesem Bereich.

## **6.2 Sparpotenzial rund 2 Mio. Franken bei Anpassungen im AHV- / IV-Bereich**

Die Leistungen des Bundes an die AHV und IV erfolgen monatlich im Verhältnis des Aufwandes der AHV bzw. der IV, gestützt auf Vorjahreszahlen bzw. Budgetschätzungen. Liegen diese Schätzungen über den effektiven Aufwandwerten, führt dies zu Akontozahlungen, die über den tatsächlich geschuldeten Beiträgen liegen. Werden diese dann erst im Dezember des laufenden oder im März des Folgejahres korrigiert, kann für den Bund ein Schaden im Umfang der entgangenen Zinsen entstehen. Bis Ende 2007 traf dies nicht zu, weil die Beiträge der IV an die Institutionen mehrheitlich zu Jahresbeginn überwiesen wurden und sich so die Aufwände der IV nicht gleichmässig über das Jahr verteilten. Die Mehrzahl dieser Aufwendungen wird aber mit Inkrafttreten des NFA ab 1. Januar 2008 durch die Kantone getragen und belasten die IV-Rechnung nicht mehr. Die Aufwände fallen ab 1. Januar 2008 ziemlich linear über das gesamte Geschäftsjahr an. Überhöhte Akontozahlungen wie sie 2006 geleistet wurden, würden unter NFA-Bedingungen zu Zinsausfällen im Umfang von rund 2 Mio. Franken führen. Deshalb wird es wichtig, dass Akontozahlungen, die über den effektiv geschuldeten Finanzhilfen liegen, vermieden werden. Denkbar ist dies mittels genaueren, laufenden Kostenschätzungen. Administrativ einfacher wäre eine Reduktion der Akontozahlungen auf 80 Prozent der effektiven Vorjahresbelastung. Dies würde zu Zinseinsparungen im Umfang von rund 27 Mio. Franken führen. Hier gilt allerdings zu prüfen, ob dies im Rahmen der geltenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen möglich und zumindest bei Begünstigten mit eigenen Fondsmitteln politisch vertretbar ist.

Die sachbezogenen Einwände des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), gemäss Stellungnahme vom 14. März 2008, wurden im Bericht berücksichtigt. Grundsätzlich sieht das BSV keinen Handlungsbedarf und gibt bezüglich 80-Prozent-Regel zu bedenken, dass diese einerseits zu Lasten des AHV-Fonds ginge und andererseits jährlich Nachzahlungen in der Grössenordnung von 2 Mia. Franken nötig würden. Letzteres wäre bezüglich des Zahlungsumfanges eine nicht alltägliche Operation.

Empfehlung 6.2.1 (Priorität: 2)

Akontozahlungen für Leistungen des Bundes an die AHV und die IV basieren auf Vorjahres- und Budgetwerten. Basis für die definitive Abrechnung bildet der Gesamtaufwand der AHV und der IV. Liegen diese Berechnungen über den effektiven Aufwandwerten, werden zu hohe Akontozahlungen geleistet. Bei einer linearen Aufwandverteilung, wie sie nach Inkrafttreten des NFA zu erwarten ist, führt dies zu Zinsverlusten.

Die EFK empfiehlt, Massnahmen zu prüfen und umzusetzen, um über den effektiv geschuldeten Finanzhilfen liegende Akontozahlungen zu verhindern.

## **7 Kreditausschöpfungen bei Subventionszahlungen**

Bei der Abgeltung des kombinierten Verkehrs (KV) werden grundsätzlich die bereits ausgeführten Leistungen im Nachhinein abgegolten. Die Zahlung basiert auf den Angaben der KV-Operateure bzw. der Infrastrukturbetreiberinnen. Als Ausnahme dazu wurden im Dezember 2006 approximativ die Dezemberzahlungen an die KV-Operateure ausgeführt. Gleichzeitig wurden Akontozahlungen für die Schlussabrechnungen für Leistungen der Operateure im laufenden Jahr, sowie für den Januar des Folgejahres ausbezahlt. Dieses Vorgehen ist in der internen Weisung betreffend „Betriebsabgeltungen an den unbegleiteten kombinierten Verkehr“ festgehalten.

Bei der Abgeltung des Regionalverkehrs wurden die letzten zwei Kalenderwochen, welche bereits zur neuen Fahrplanperiode gehören, mittels einer Akontozahlung abgegrenzt. Die Akontozahlung wurde zu hoch eingesetzt. Somit handelt es sich auch hier effektiv teilweise um eine Vorauszahlung für das Folgejahr.

Insgesamt resultieren Zinsverluste aus diesem Vorgehen im Umfang von rund 200'000 Franken. Das BAV hat in seiner Stellungnahme vom 5. März 2008 festgehalten, dass es nach der Einführung des neuen Rechnungsmodells (NRM) ab 2007 Akontozahlungen für den Januar des Folgejahres im kombinierten Verkehr eingestellt hat und auch im Regionalverkehr keine Auszahlungen per Ende Dezember mehr geleistet wurden.

## **8 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 14. Mai 2008 mit Katharina Affolter, Sektionsleiterin, Beat Burkhalter, Sektionsleiter, Michael Egger, Sektionsleiter, und Andreas Gasser, Sektionsleiter, von der EFV statt. Die EFK war durch Armin Vuillemin, stellvertretender Direktor, und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten.

Bezüglich der gemachten Feststellungen herrschte im Wesentlichen Übereinstimmung. Die Prüfungsergebnisse sind unter Ziffer 1 zusammengefasst. Wir danken allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die gewährte Unterstützung bestens.

## EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Hans-Rudolf Wagner  
Fachbereichsleiter

Peter Küpfer  
Revisionsleiter

### **BEILAGEN**

- 1 Übersicht - geprüfte Zahlungen des Bundes
- 2 Aufteilung nach Kategorien