

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



Subventionen: Synthesebericht vergangener Prüfungen

Eidgenössische Finanzverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	601.22537
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Schlussbesprechung	17
2 Konzeption	18
2.1 Zumutbare Eigenleistungen der Empfänger werden zu wenig berücksichtigt.....	18
2.2 Mitnahmeeffekte gefährden die Wirksamkeit von Subventionen.....	20
2.3 Den Subventionen fehlt oftmals die Ergebnisorientierung.....	22
3 Umsetzung.....	24
3.1 Eine ungenügende Abgrenzung subventionierter Aufgaben mindert die Effizienz	24
3.2 Der Aufsicht fehlt die Risikoorientierung	26
3.3 Eine mangelhafte Steuerung gefährdet die Einheitlichkeit und Effizienz	28
4 Wirkung.....	30
4.1 Kennzahlen nicht nur erheben, sondern auch zur Steuerung verwenden.....	30
4.2 Mit dem Monitoring einen Mehrwert für die Beteiligten schaffen	32
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente.....	34
Anhang 2: Abkürzungen.....	35
Anhang 3: Glossar.....	36
Anhang 4: Liste der analysierten Prüfberichte	37

Subventionen: Synthesebericht vergangener Prüfungen

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Mit Subventionen fördert der Bund Tätigkeiten ausserhalb der Bundesverwaltung, die zur Erreichung eines gesellschaftlichen oder politischen Ziels beitragen, aber ohne diese Subventionen kaum wahrgenommen würden. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts hat der Bund seine Subventionszahlungen kontinuierlich erhöht. Heute machen Finanzhilfen und Abgeltungen mit 48,5 Milliarden Franken die Mehrheit der Bundesausgaben aus.

Der vorliegende Synthesebericht konsolidiert die Erkenntnisse aus den zurückliegenden Subventionsprüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Sie hat dafür die Empfehlungen aus 36 Prüfberichten der Jahre 2018 bis 2021 systematisch analysiert und so acht Aspekte der Subventionsgewährung identifiziert, die aus Sicht der EFK das grösste Optimierungspotenzial aufweisen.

Handlungsbedarf erkannte die EFK bei der Konzipierung, Umsetzung und Wirkung von Subventionen. Verbesserungen in diesen Bereichen können die Ausrichtung von Subventionen effizienter gestalten, die Wirksamkeit erhöhen und somit den Bundeshaushalt entlasten. Im letzten flächendeckenden Subventionsbericht von 2008 wurde das finanzielle Entlastungspotenzial auf über 100 Millionen Franken geschätzt. Aufgrund des fehlenden politischen Willens im Parlament konnten die erwarteten Entlastungen aber nur bei knapp einem Fünftel der Subventionen realisiert werden. Das bremst gegenwärtig die Motivation der Subventionsämter, die Konzipierung, Umsetzung und Wirkung von Subventionen zu optimieren.

Konzeption von Subventionen: Wirtschaftlichkeit und Wirkung im Fokus

Das Gesetz sieht vor, dass Subventionen geleistet werden können, wenn eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe ohne diese Unterstützung nicht hinreichend erfüllt würde. Ausserdem verlangt es, dass Subventionen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Beide Bedingungen sind in der Praxis nicht immer hinreichend erfüllt. In ihren Subventionsprüfungen hat die EFK wiederholt festgestellt, dass die Subventionsämter den zumutbaren Eigenleistungen der Empfänger zu wenig Beachtung schenken. Auch Mitnahmeeffekte, welche die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Subventionen gefährden, werden oftmals zu wenig berücksichtigt. Beides kann dazu führen, dass mit öffentlichen Geldern Tätigkeiten subventioniert werden, die auch ohne diese Unterstützung ausgeführt würden. Aus diesem Grund empfiehlt die EFK, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) den Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften dahingehend anpasst, dass mehr Wert auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten gelegt wird und die Eigenleistungen der Empfänger gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Ziel ist, dass die Verwaltungseinheiten von der EFV künftig besser auf die angemessene Berücksichtigung von Eigenleistungen und Mitnahmeeffekte aufmerksam gemacht werden.

Eine andere Problematik bei der Konzipierung von Subventionen sah die EFK darin, dass die mit einer Subvention verfolgten Ziele häufig nicht oder nicht klar genug definiert werden, um die Wirkung der Subvention tatsächlich überprüfen zu können. Deshalb sollten die Subventionsämter die Ergebnisorientierung verstärken.

Die Umsetzung der Subventionsgewährung einheitlich gestalten und stärker steuern

Finanzhilfen und Abgeltungen müssen einheitlich und gerecht gewährt sowie zweckkonform und effizient verwendet werden. Bei der Umsetzung dieser Grundsätze besteht allerdings Handlungsbedarf. So beobachtete die EFK mehrmals, dass subventionierte Aufgaben zu wenig klar von anderen, nicht subventionierten Leistungen abgegrenzt waren. Dies kann dazu führen, dass zu viele Leistungen über den Bund abgerechnet werden und/oder das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird. Beides schmälert die Wirtschaftlichkeit von Subventionen.

Verbesserungspotenzial ortete die EFK auch in der Aufsicht der Subventionsämtern. Einerseits waren die subventionsrechtlichen Kostenrechnungen teilweise inkorrekt, unvollständig oder zu wenig transparent, was die Aufsicht deutlich erschwerte. Andererseits sollte die Aufsicht einer konsequenteren Risikoorientierung folgen. Sie soll sicherstellen, dass die Kontrollen besser auf die spezifischen Risiken der Subventionsform fokussieren und sich der Kontrollaufwand reduziert.

Ein drittes wesentliches Umsetzungsproblem liegt in der unzureichenden Steuerung von subventionierten Projekten und Programmen, insbesondere bei komplexen Vorgaben mit vielen Beteiligten. Koordinations-, Zusammenarbeits- und Effizienzmängel sind die Folge. Durch eine Optimierung der Projektorganisation und Zusammenarbeit aller Beteiligten, durch systematische Fortschrittsberichte sowie schnelle Eskalationswege kann die Umsetzung verbessert werden.

Die Wirkung von Subventionen durch Verwendung vorhandener Kennzahlen erhöhen

Schlussendlich ist entscheidend, inwiefern eine Subvention die beabsichtigten Wirkungen erzielt. Deshalb müssen Subventionen einer angemessenen Erfolgskontrolle unterliegen. Dafür muss aber ein Subventionsamt bereits bei der Konzipierung der Subvention ein klares Verständnis ihrer Wirkungsweise gewinnen und Kennzahlen zur Überprüfung der Zielerreichung vorsehen. Das grösste Verbesserungspotenzial sieht die EFK aber bei der Verwendung dieser Kennzahlen. Zur Steuerung von Subventionen ist es unabdingbar, dass die anhand von Kennzahlen gewonnenen Informationen auch angemessen an die Entscheidungsträger kommuniziert werden und in deren Prozesse einfließen. Ein Monitoring, das den zeitlichen und inhaltlichen Bedürfnissen der Adressaten entspricht, kann dies erleichtern und einen Mehrwert für alle Beteiligten schaffen.

Subventions : Rapport de synthèse des audits précédents

Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

En octroyant des subventions, la Confédération encourage des activités en-dehors de l'administration fédérale qui contribuent à la réalisation d'un objectif social ou politique et qui seraient difficilement réalisables sans cet appui. Depuis le milieu du 20^e siècle, les subventions versées par la Confédération n'ont cessé d'augmenter. Aujourd'hui, les aides financières et les indemnités représentent la majorité des dépenses de la Confédération, soit 48,5 milliards de francs.

Le présent rapport de synthèse consolide les conclusions des précédents audits de subventions du Contrôle fédéral des finances (CDF). Pour ce faire, ce dernier a analysé systématiquement les recommandations de 36 rapports d'audit de 2018 à 2021 et a identifié huit aspects de l'octroi des subventions qui, selon le CDF, présentent le plus grand potentiel d'optimisation.

Le CDF a constaté qu'il était nécessaire d'agir au niveau de la conception, de la mise en œuvre et de l'impact des subventions. Des améliorations dans ces domaines peuvent rendre l'octroi de subventions plus efficace, augmenter l'efficacité et ainsi alléger le budget fédéral. Dans le dernier rapport de 2008 portant sur l'ensemble des subventions, le potentiel d'économies était estimé à plus de 100 millions de francs. En raison d'un manque de volonté politique au Parlement, les économies escomptées n'ont toutefois pu être réalisées que pour à peine un cinquième des subventions. Cette situation freine actuellement la motivation des offices chargés d'allouer les subventions à optimiser la conception, la mise en œuvre et l'impact de ces aides.

Conception des subventions : priorité à la rentabilité et à l'impact

La loi stipule que des subventions peuvent être accordées si une tâche importante pour la société ne peut pas être dûment accomplie sans cette aide. Elle exige par ailleurs que les subventions atteignent l'objectif de manière économique et efficace. Ces deux conditions ne sont pas toujours suffisamment remplies dans la pratique. Dans le cadre de ses audits de subventions, le CDF a constaté à plusieurs reprises que les offices chargés d'allouer les subventions n'accordaient pas assez d'attention à la participation raisonnablement exigible des bénéficiaires. De même, les effets d'aubaine, qui menacent la rentabilité et l'efficacité des subventions, sont souvent trop peu pris en compte. Ces deux facteurs peuvent conduire à des activités subventionnées avec des fonds publics, alors qu'elles seraient aussi réalisées en l'absence d'un tel soutien. C'est la raison pour laquelle le CDF recommande à l'Administration fédérale des finances (AFF) d'adapter le guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages, afin d'accorder plus d'importance à la prévention des effets d'aubaine, et de s'assurer que les bénéficiaires fournissent une prestation propre correspondant à leur capacité économique. Pour l'AFF, l'objectif consiste à sensibiliser davantage les unités administratives à la prise en compte appropriée des prestations propres et des effets d'aubaine.

Le CDF a constaté un autre problème dans la conception des subventions : souvent, les objectifs poursuivis par une subvention ne sont pas définis, ou pas assez clairement, pour pouvoir vérifier son impact. C'est pourquoi les offices allouant les subventions devraient renforcer une orientation axée sur les résultats.

Harmoniser et mieux gérer les modalités d'octroi des subventions

Les aides financières et les indemnités doivent être allouées de manière uniforme et équitable. Elles doivent être utilisées conformément à leur but et de manière efficace. Des mesures doivent être prises pour mettre en œuvre ces principes. Le CDF a observé à plusieurs reprises que les tâches subventionnées n'étaient pas assez clairement dissociées des autres prestations non subventionnées. Cela peut conduire à la prise en charge d'un trop grand nombre de prestations par la Confédération ou à la violation du principe de subsidiarité. Dans les deux cas, la rentabilité des subventions s'en trouve réduite.

Le CDF a également identifié un potentiel d'amélioration dans la surveillance exercée par les offices allouant les subventions. D'une part, une partie des comptabilités analytiques relevant du droit des subventions étaient incorrectes, incomplètes ou trop peu transparentes, ce qui rendait la surveillance beaucoup plus difficile. D'autre part, la surveillance devrait être davantage axée sur les risques. Elle doit s'assurer que les contrôles tiennent davantage compte des risques inhérents à la forme de subvention et de réduire ainsi le travail induit par ces contrôles.

Un troisième problème majeur de mise en œuvre réside dans le pilotage insuffisant des projets et programmes subventionnés, en particulier lorsque les directives sont complexes et impliquent de nombreuses parties prenantes. Il en résulte un manque de coordination, de collaboration et d'efficacité. La mise en œuvre peut être améliorée par l'optimisation de l'organisation du projet et de la collaboration entre toutes les parties prenantes, par l'établissement systématique de rapports d'avancement ainsi que par des processus de gestion des problèmes plus rapides.

Accroître l'impact des subventions en utilisant les chiffres clés existants

Au final, il est essentiel de savoir dans quelle mesure une subvention produit les effets escomptés. Par conséquent, l'efficacité des subventions doit être soumise à un contrôle approprié. Pour ce faire, l'office allouant la subvention doit clairement comprendre l'impact de la subvention dès sa conception et prévoir des chiffres clés pour vérifier si les objectifs ont été atteints. Selon le CDF, le plus grand potentiel d'amélioration réside dans l'utilisation de ces chiffres clés. Pour piloter des subventions, il est indispensable que les informations obtenues à l'aide des chiffres clés soient également communiquées de manière appropriée aux décideurs et intégrées dans leurs processus. Un suivi répondant aux besoins des destinataires, aussi bien en termes d'échéances que de contenu, peut faciliter cette démarche et apporter une plus-value à toutes les parties prenantes.

Texte original en allemand

Sussidi: Rapporto di sintesi sulle precedenti verifiche

Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

La Confederazione promuove mediante sussidi attività esterne all'Amministrazione federale che contribuiscono al raggiungimento di un obiettivo sociale o politico e che verrebbero difficilmente realizzate senza questo sostegno. Fin dalla metà del 20° secolo la Confederazione ha costantemente aumentato i versamenti dei sussidi. Con un ammontare di 48,5 miliardi di franchi, gli aiuti finanziari e le indennità costituiscono oggi la maggior parte delle uscite della Confederazione.

Il presente rapporto di sintesi consolida i risultati delle precedenti verifiche dei sussidi svolte dal Controllo federale delle finanze (CDF). A tal fine, il CDF ha analizzato sistematicamente le raccomandazioni formulate nel quadro di 36 rapporti di verifica del periodo 2018–2021 e quindi identificato otto aspetti della concessione di sussidi che, dal punto di vista del CDF, possiedono il più grande potenziale di ottimizzazione.

Il CDF ha riconosciuto la necessità di intervenire per quanto riguarda la progettazione, l'attuazione e l'effetto dei sussidi. I miglioramenti in questi ambiti possono rendere più efficiente l'erogazione dei sussidi, aumentarne l'efficacia e sgravare quindi le casse dello Stato. Nell'ultimo rapporto del 2008 in cui è stato effettuato un riesame completo dei sussidi, il potenziale di sgravio finanziario è stato stimato a oltre 100 milioni di franchi. Tuttavia, a causa della mancanza di volontà politica nel Parlamento, è stato possibile realizzare lo sgravio previsto solo per poco meno di un quinto dei sussidi. Questo frena al momento la motivazione delle autorità che concedono sussidi a ottimizzarne la progettazione, l'attuazione e l'effetto.

Progettazione dei sussidi: economicità ed effetto al centro dell'attenzione

La legge prevede che possono essere concessi dei sussidi se un compito importante per la società non può essere debitamente adempiuto senza questo sostegno. Inoltre esige che i sussidi raggiungano lo scopo prefisso in modo economico ed efficace. Entrambe le condizioni non vengono sempre adempiute in modo soddisfacente nella prassi. Nelle sue verifiche dei sussidi, il CDF ha constatato a più riprese che le autorità che concedono sussidi prestano poca attenzione alla partecipazione ragionevolmente esigibile dei beneficiari alle prestazioni. Anche gli effetti di trascinamento che compromettono l'economicità e l'efficacia dei sussidi non sono spesso sufficientemente considerati. Queste mancanze possono far sì che vengano sovvenzionate attività con fondi pubblici che potrebbero essere eseguite anche senza questo sostegno. Per questo motivo, il CDF raccomanda all'Amministrazione federale delle finanze di modificare la guida per l'elaborazione di rapporti sui sussidi nei messaggi affinché venga riservata maggiore attenzione alla prevenzione degli effetti di trascinamento e venga garantito che i beneficiari forniscano prestazioni proprie commisurate alla loro capacità economica. L'obiettivo è che l'AFF sensibilizzi maggiormente in futuro le unità amministrative a considerare adeguatamente le prestazioni proprie e gli effetti di trascinamento.

Il CDF ha individuato un altro problema nella progettazione dei sussidi: gli obiettivi perseguiti mediante sussidi non sono spesso definiti o sono definiti in modo poco chiaro per poterne verificare realmente l'effetto. Per questo motivo, le autorità che concedono sussidi dovrebbero adottare un approccio maggiormente orientato ai risultati.

Uniformare e migliorare l'attuazione della concessione di sussidi

Gli aiuti finanziari e le indennità devono essere concessi uniformemente ed equamente, nonché utilizzati in modo efficiente e conforme al loro scopo. L'attuazione di questi principi richiede tuttavia delle misure. Il CDF ha infatti osservato più volte che i compiti sovvenzionati erano distinti in modo poco chiaro da altre prestazioni non sovvenzionate. Ciò può comportare che la Confederazione si faccia carico di un numero eccessivo di prestazioni e/o che venga violato il principio di sussidiarietà. In entrambi i casi ne consegue una riduzione dell'economicità dei sussidi.

Anche nella vigilanza effettuata dalle autorità che concedono sussidi vi è, per il CDF, un potenziale di miglioramento. Da un lato, il calcolo dei costi nell'ottica del diritto dei sussidi era in parte inesatto, incompleto o poco trasparente, il che complicava notevolmente la vigilanza. Dall'altro, la vigilanza dovrebbe essere maggiormente orientata ai rischi. Essa deve assicurarsi che i controlli si focalizzino di più sui rischi specifici legati alla forma di sussidio e far sì che si riduca l'onere costituito da tali controlli.

Un terzo problema sostanziale di attuazione risiede nella gestione insufficiente di progetti e programmi sovvenzionati, in particolare in caso di direttive complesse e molte parti interessate. Ne consegue una mancanza di coordinamento, collaborazione ed efficienza. Tramite un'ottimizzazione dell'organizzazione del progetto e della collaborazione di tutte le persone coinvolte, rapporti interinali sistematici e procedure veloci di escalation può essere migliorata l'attuazione.

Aumentare l'effetto dei sussidi facendo uso degli indicatori esistenti

Infine, è essenziale sapere in che misura un sussidio ottenga gli effetti previsti. Per questo motivo, i sussidi devono essere sottoposti a un adeguato controllo sull'efficacia. A tal fine, l'autorità che concede sussidi deve però ottenere una chiara comprensione dell'effetto del sussidio già al momento della sua progettazione e prevedere indicatori volti a verificare il raggiungimento degli obiettivi. Per il CDF il più grande potenziale di miglioramento risiede nell'utilizzo di questi indicatori. Per gestire i sussidi è imprescindibile anche comunicare in modo adeguato ai decisori le informazioni desunte dagli indicatori e farle confluire nei loro processi. Un monitoraggio che risponde alle esigenze dei destinatari dal punto di vista temporale e contenutistico può facilitare il flusso di informazioni e creare un valore aggiunto per tutte le persone coinvolte.

Testo originale in tedesco

Subsidies: Summary report of past audits

Federal Finance Administration

Key facts

The Confederation uses subsidies to promote activities outside the Federal Administration that are designed to help achieve social or political objectives, which would most probably be impossible without these subsidies. The Confederation has continuously increased its subsidy payments since the mid-20th century. Today, financial assistance and subsidies, totalling CHF 48.5 billion, account for the majority of federal expenditure.

This summary report consolidates the findings from past subsidy audits by the Swiss Federal Audit Office (SFAO). It analysed the recommendations from 36 audit reports from 2018 to 2021 systematically and identified eight aspects relating to the granting of subsidies that the SFAO believes have the greatest potential for optimisation.

The SFAO identified a need for action in the design, implementation and impact of subsidies. Improvements in these areas can make the granting of subsidies more efficient, increase their effectiveness and thereby reduce the burden on the federal budget. In the last comprehensive subsidy report from 2008, the potential financial savings were estimated at over CHF 100 million. However, due to a lack of political will in Parliament, the expected savings could be achieved for only just under a fifth of the subsidies. At the moment, this is curbing the subsidy offices' motivation to optimise the design, implementation and impact of subsidies.

Subsidy design: focus is on economic efficiency and impact

The law stipulates that subsidies can be provided if a task of social importance would not be adequately achieved without this support. It also requires that subsidies fulfil their purpose in an economical and effective manner. In practice, these two conditions are not always sufficiently fulfilled. In its subsidy audits, the SFAO repeatedly found that the subsidy offices pay too little attention to recipients' reasonable own contributions. Deadweight effects, which jeopardise the efficiency and effectiveness of subsidies, are also often given too little consideration. Both of these factors can lead to activities being subsidised with public funds even though they would also be realised without this support. For this reason, the SFAO recommends that the Federal Finance Administration adapt the guidelines on subsidy reporting in dispatches so that greater emphasis is placed on avoiding deadweight effects and ensuring recipients make their own contributions in accordance with their economic capabilities. The aim is that the FFA will in future ensure that the administrative units are made more aware of how to take appropriate account of own contributions and deadweight effects.

The SFAO identified a further problem in the design of subsidies: the objectives pursued with a subsidy are often not defined, or not defined clearly enough, to actually be able to review the subsidy's impact. For this reason, the subsidy offices should focus more on results.

Harmonise and better manage how subsidies are granted

Financial assistance and compensation must be granted in a standardised and fair manner, and used efficiently and for the intended purpose. However, there is a need for action in implementing these principles. For example, the SFAO observed on several occasions that subsidised tasks were not clearly differentiated from other, non-subsidised services. This can lead to too many services being charged to the Confederation and/or the principle of subsidiarity being violated. Both of these reduce the economic efficiency of subsidies.

The SFAO also identified potential for improvement in the supervision of the subsidy offices. On the one hand, some of the cost accounting under subsidy law was incorrect, incomplete or insufficiently transparent, which made supervision much more difficult. On the other hand, supervision should be more systematically risk-orientated. It should ensure that the controls are better focussed on the specific risks of the type of subsidy and that the effort required to complete them is reduced.

A third major implementation problem lies in the inadequate management of subsidised projects and programmes, particularly in the case of complex projects involving multiple stakeholders. This results in a lack of coordination, cooperation and efficiency. Implementation can be improved by streamlining project organisation and cooperation between all those involved, through systematic progress reports and rapid escalation channels.

Increase the impact of subsidies by using existing indicators

Ultimately, the extent to which a given subsidy achieves its intended effects is decisive. Subsidies must therefore be subject to appropriate performance reviews. However, this requires a subsidy office to gain a clear understanding of how the subsidy will work as early as during its design phase, and to provide indicators for reviewing the achievement of objectives. Nevertheless, the SFAO sees the greatest potential for improvement in the use of these indicators. In order to manage subsidies, it is essential that the information obtained using indicators is also communicated appropriately to the decision-makers and incorporated into their processes. Monitoring that meets the needs of the recipients in terms of time and content can facilitate this and create added value for all parties involved.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Die EFV bedankt sich für die konstruktive Zusammenarbeit und die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Bericht. Die EFV nimmt die Empfehlung entgegen und sie wird die notwendigen Massnahmen zeitnah umsetzen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Gesamtausgaben des Bundes beliefen sich 2022 auf knapp 81,2 Mrd. Franken. Davon entfielen 48,5 Mrd. oder 59,7 % auf Subventionen.¹ Subventionen machen somit die Mehrheit der Ausgaben des Bundes aus. Die Gewährung von Subventionen ermöglicht es Letzterem, zahlreiche Aufgaben im allgemeinen Interesse zu unterstützen, ohne diese im Tagesgeschäft selbst verwalten zu müssen. Mit Subventionen unterstützt der Bund Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung, die über geeignete Fähigkeiten und Erfahrungen zur Erfüllung einer Aufgabe verfügen.

Subventionen im juristischen Sinn umfassen Finanzhilfen und Abgeltungen. Mit einer Finanzhilfe fördert oder erhält der Bund eine vom Empfänger freiwillig gewählte Aufgabe, die im öffentlichen Interesse ist. Eine Abgeltung dient zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die dem Empfänger aus der Erfüllung bundesrechtlicher Pflichten entstanden sind.

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, entfielen 2022 die meisten Subventionen auf das Eidgenössische Departement des Innern (EDI; 20,5 Mrd. Franken), gefolgt vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF; 12,8 Mrd. Franken) und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (UVEK; 9,9 Mrd. Franken). Gut 90 % der Subventionen wurden von diesen drei Departementen zusammen gewährt.

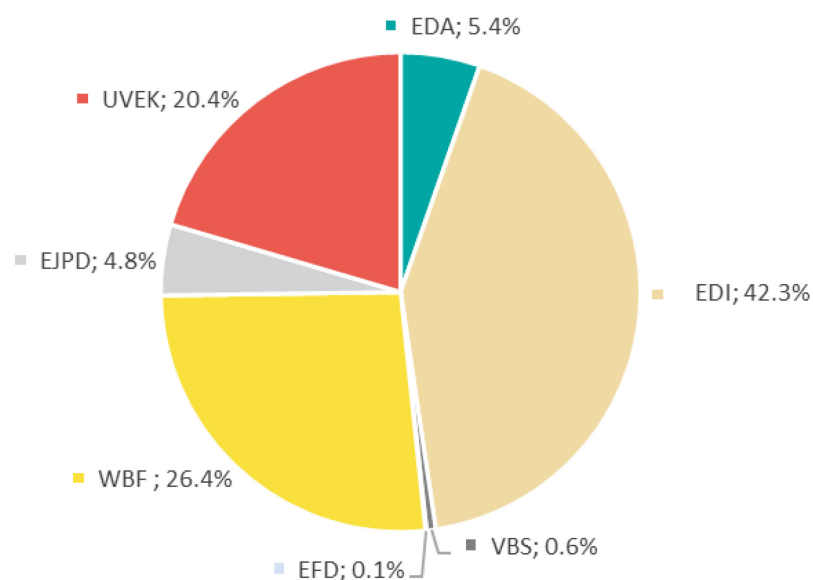


Abbildung 1: Verteilung der Subventionen auf die Departemente 2022 (in Prozent)

¹ Nur Finanzhilfen und Abgeltungen, ohne andere Subventionen (z. B. geldwerte Vorteile aufgrund von Bürgschaften und Garantien, zinsvergünstigte Darlehen oder verbilligte Sach- und Dienstleistungen), die in der Subventionsdatenbank des Bundes nicht ausgewiesen sind.

In den letzten Jahren hat der Bund seine Subventionstätigkeit laufend ausgeweitet, obwohl der Bundesrat ein Potenzial für Einsparungen und Reformen festgestellt hat (siehe Exkurs). Abbildung 2 zeigt, wie die Subventionen zwischen 2013 und 2022 von jährlich 35,8 Mrd. auf 48,5 Mrd. Franken zugenommen haben. Diese Entwicklung entsprach einem durchschnittlichen Wachstum von 3,9 % pro Jahr. Insbesondere in den von COVID-19 geprägten Jahren ist das Volumen der ausgerichteten Bundessubventionen nochmals deutlich angestiegen. Um den Auswirkungen der Pandemie entgegenzuwirken, hat der Bund 2020 über 14 Mrd., 2021 über 13 Mrd. Franken und 2022 fast 4 Mrd. Franken an Subventionen ausgeschüttet. Im Vergleich zu 2013 ist das Volumen aller Subventionen 2022 um mehr als ein Drittel angewachsen.

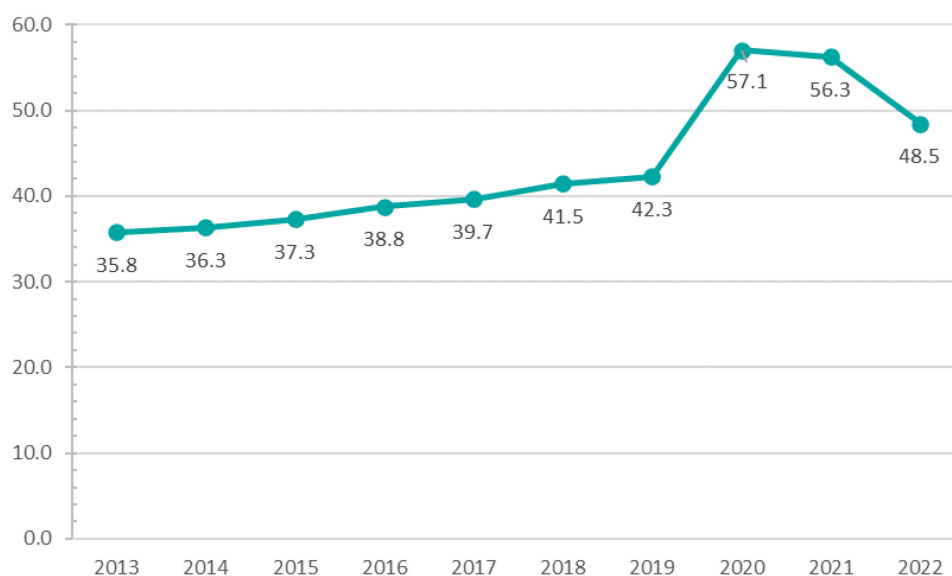


Abbildung 2: Entwicklung der Subventionen 2013 bis 2022 (in Mrd. Franken)

Exkurs: Überprüfung der Subventionen

Artikel 5 des Subventionsgesetzes (SuG) vom 5. Oktober 1990 verpflichtet den Bundesrat, mindestens alle sechs Jahre zu überprüfen, ob die spezialgesetzlichen Subventionsbestimmungen mit den im SuG festgehaltenen Grundsätzen übereinstimmen. Bis 2008 hat die Eidgenössische Finanzverwaltung die Subventionen im Auftrag des Bundesrats gesamthaft überprüft. Über das Ergebnis wurde die Bundesversammlung in Form eines Subventionsberichts in Kenntnis gesetzt.

Im letzten Subventionsbericht von 2008² ortete der Bundesrat bei 70 der 228 überprüften Subventionen Reformbedarf. Das finanzielle Entlastungspotenzial schätzte er auf total 104 Mio. Franken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte 2017, ob im Nachgang Massnahmen umgesetzt wurden, die zu einer nachhaltigen Ersparnis führten³. Dafür verglich sie die 70 Subventionskredite, bei denen 2008 Handlungsbedarf geortet wurde, mit den Ausgaben des Jahres 2016.

² Siehe Subventionsbericht 2008 des Bundesrats vom 30. Mai, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2008/1144/de>.

³ «Prüfung der Umsetzung der seit 2008 beschlossenen Massnahmen im Subventionsbereich» (PA 17575), verfügbar auf der Website der EFK.

Dabei stellte die EFK fest, dass die erwarteten Entlastungen bei knapp einem Fünftel der Subventionen realisiert wurden. Insgesamt stieg das gesamte Subventionsvolumen der 70 Kredite aber um 2,8 Mrd. Franken (28,3 %). Der gute Wille, das Ausgabenwachstum durch Subventionsüberprüfungen einzudämmen, war durchaus vorhanden. Letztlich war jedoch der fehlende politische Wille im Parlament der Hauptgrund dafür, dass die Subventionen insgesamt nicht zurückgegangen sind.

1.2 Prüfungsziel

Der vorliegende Synthesebericht konsolidiert die Erkenntnisse aus den zurückliegenden Subventionsprüfungen der EFK. Die zugrunde liegende Analyse bezweckt, wiederkehrende Feststellungen oder Muster in den verschiedenen Prüfungen zu erkennen. Das Ziel besteht darin, die grössten Herausforderungen der Subventionsgewährung zu identifizieren und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Konkrete Beispiele aus der Prüftätigkeit der EFK sollen die Herausforderungen veranschaulichen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Erkenntnisse aus der Prüftätigkeit der EFK im Bereich Subventionen zusammen. Dafür wurden 36 Prüfberichte aus den Jahren 2018 bis 2022 analysiert. Abbildung 3 zeigt, wie sich die analysierten Berichte auf die Departemente verteilen.

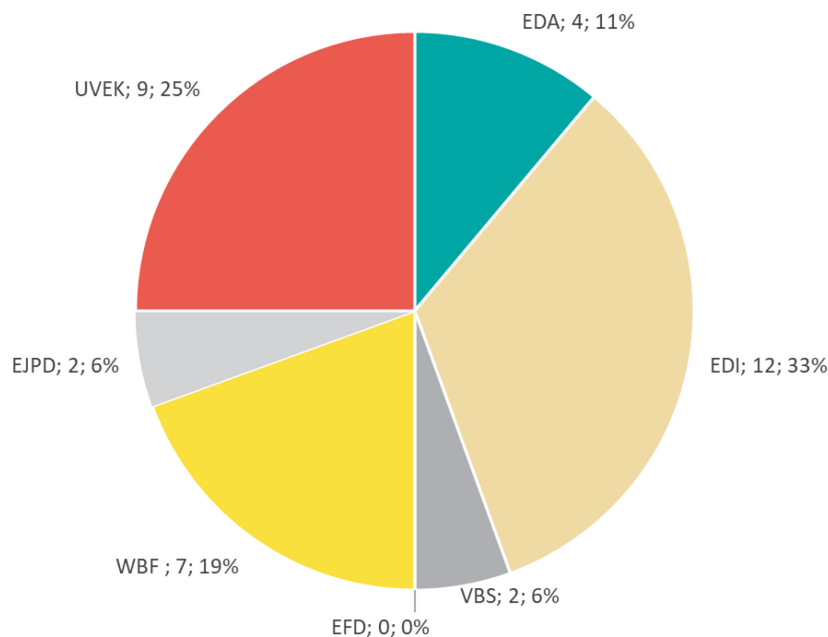


Abbildung 3: Verteilung der analysierten Prüfberichte auf die Departemente (Anzahl und in Prozent)

Bei der Analyse wurden ausschliesslich Empfehlungen der EFK ausgewertet. Aspekte, die von der EFK positiv beurteilt wurden, sind somit in diesem Bericht nicht aufgeführt. Insgesamt wurden 90 Empfehlungen klassifiziert und den drei Hauptkategorien Konzeption, Umsetzung und Wirkung zugeordnet.⁴ Anschliessend wurde der Inhalt der Empfehlungen entsprechend den festgestellten Problematiken in Unterkategorien aufgeteilt. Abbildung 4 fasst die Häufigkeit der Problematik und das Optimierungspotenzial zusammen.

Häufigkeit der Problematik und Optimierungspotenzial

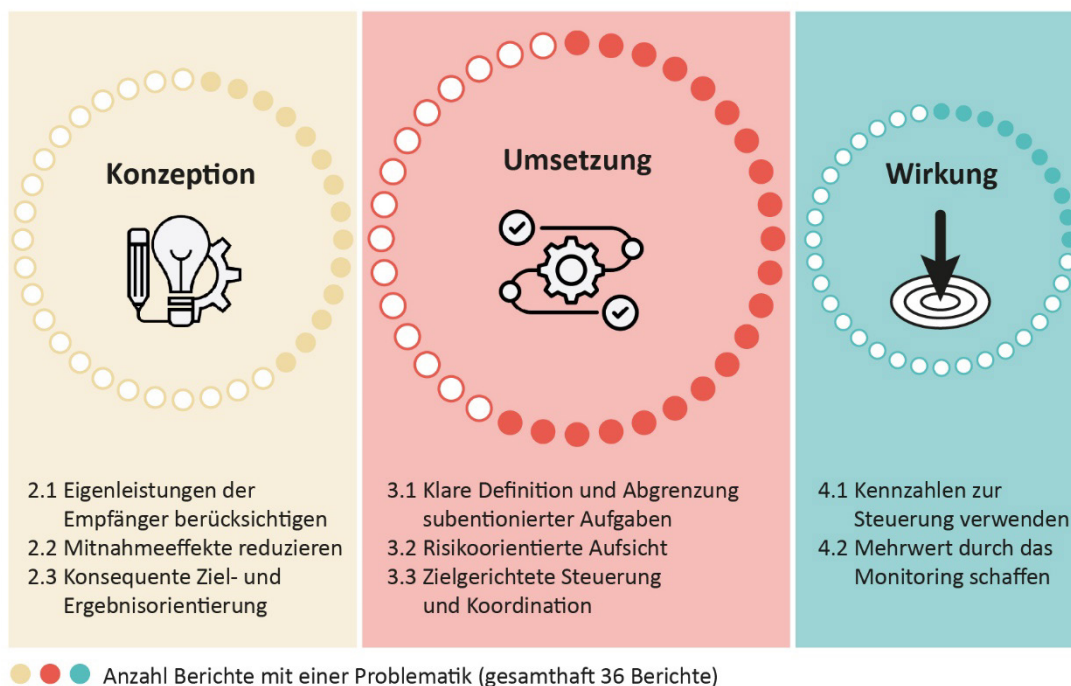


Abbildung 4: Häufigkeit der Problematik und Optimierungspotenzial (Anzahl Berichte)

Die Unterkategorien mit den meisten Empfehlungen sind in den Kapiteln 2 bis 4 näher beschrieben. Sie verweisen auf acht Aspekte der Subventionsgewährung, die aus Sicht der EFK das grösste Optimierungspotenzial aufweisen.

Die Prüfung wurde von Melissa Rickli und Roger Pfiffner (Revisionsleitung), Alkuin Kölliker und Dieter Lüthi mit Unterbrüchen vom 15. August 2022 bis 23. Mai 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby.

⁴ Die 90 Empfehlungen stammten aus 26 Prüfberichten und wurden mehreren Hauptkategorien zugeordnet, wenn sie inhaltlich verschiedene Kategorien abdeckten. Die anderen zehn analysierten Prüfberichte beinhalteten keine Empfehlungen. Darunter waren sechs COVID-19-Prüfungen aus dem Jahr 2020.

1.4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. Oktober 2023 statt. Teilgenommen haben seitens der EFV der Vizedirektor – Leiter Ausgabenpolitik - und die Leiterin Stabsdienste und Grundsatzfragen. Von der EFK dabei waren der Revisionsleiter, der Federführende sowie der Mandatsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Konzeption

Der Bund verfügt seit 1990 über ein Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG). Das Gesetz soll sicherstellen, dass Subventionen des Bundes hinreichend begründet sind, einheitlich geleistet werden und ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Da es sich beim SuG um ein Rahmengesetz handelt, muss es in den spezifischen Gesetzen und Verordnungen für eine Subvention konkretisiert werden. Darauf aufbauend konzipieren die Subventionsämter dann das Vollzugsmodell. In Weisungen, Handbüchern und anderen Arbeitsdokumenten halten sie die Geschäftsprozesse und Bedingungen der Subventionsgewährung fest.

In 14 der analysierten Subventionsprüfungen (39 %) hat die EFK Probleme im Vollzugsmodell festgestellt und den verantwortlichen Verwaltungsstellen insgesamt 27 Empfehlungen zur Verbesserung vorgeschlagen. Die meisten Empfehlungen thematisierten die Eigenleistungen der Empfänger, potenzielle Mitnahmeeffekte und die fehlende Ergebnisorientierung. Hier besteht Potenzial, die Effizienz bei den verantwortlichen Ämtern zu steigern und den Bundeshaushalt zu entlasten.

2.1 Zumutbare Eigenleistungen der Empfänger werden zu wenig berücksichtigt

Subventionen müssen notwendig und ausreichend begründet sein. Art. 6 und 7 SuG sehen vor, dass Finanzhilfen geleistet werden können, wenn die Aufgabe ohne diese Unterstützung nicht hinreichend erfüllt würde und die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen nicht ausreichen, um die Aufgabe zu finanzieren. Für die Empfänger von Subventionen bedeutet dies, dass sie anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen und die Eigenleistung erbringen, die ihnen aufgrund ihrer Finanzkraft zugemutet werden kann. Die Gesetze und Verordnungen sehen i. d. R. einen maximalen Fördersatz dafür vor. Die Subventionsämter sind dafür verantwortlich, die Berechnung des effektiven Fördersatzes festzulegen. Dadurch stellen sie sicher, dass der Fördersatz in einer konkreten Situation auf die Interessen des Bundes, auf die jeweiligen Empfänger sowie auf deren Finanzierungsmöglichkeiten abgestimmt sind.

Für die EFK bestand Verbesserungspotenzial insbesondere bei der Beurteilung der Notwendigkeit und des Umfangs von Subventionen (vgl. nachstehendes Beispiel 1). Vereinzelt waren die Anspruchsberechtigung und Beitragshöhe nicht nachvollziehbar, da keine objektiven Kriterien zur Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger vorlagen. Häufiger konstatierte die EFK, dass Kriterien zwar vorlagen, die Prüfung der Finanzkraft von Subventionsempfängern aber zu wenig systematisch erfolgte. Selbst bei finanzstarken Gesuchstellern und der Gewährung hoher Förderbeiträge wurde die zumutbare Eigenleistung der Empfänger zu wenig berücksichtigt. Deshalb konnten die Subventionsämter in solchen Fällen auch keine Reduktion oder Streichung der Subventionen in Betracht ziehen.

Teilweise fehlten Höchstsätze zur Bestimmung des maximalen Anteils der anrechenbaren Kosten, die durch Finanzhilfen abgedeckt werden können. Wo solche Höchstsätze vorlagen, wurden Anträge von Gesuchstellenden für eine maximale Aufwanddeckung auch zu wenig begründet und von den Subventionsämtern zu unkritisch gewährt.

Die EFK hat ferner beobachtet, dass die Finanzkraft der potenziellen Empfänger nicht immer ausreichend bei der Festlegung und periodischen Überprüfung von pauschalen Abgeltungen in Betracht gezogen wurde. Eine angemessene Kostenübernahme durch die Empfänger war somit nicht sichergestellt.

Beispiel 1: Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen, Bundesamt für Landwirtschaft (PA 17159)

Die EFK hat bei einer Auswahl von Beiträgen des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) an externe Organisationen u. a. die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Subventionen untersucht. Ausgewählt wurden acht Finanzhilfen, Abgeltungen oder Leistungsvereinbarungen in den Bereichen Landwirtschaftliche Beratung, Landwirtschaftliche Forschung, Pflanzenzucht und Beihilfen zum Pflanzenbau. Ihr Umfang betrug rund 135 Mio. Franken.

Die Mehrheit der geprüften Subventionsempfänger verfügte über geringe Eigenkapitalbestände. In den Bereichen Tierzucht und Absatzförderung waren jedoch auch finanzstarke Verbände tätig, deren Eigenkapitalien eine Jahresausgabe mehrfach übersteigen konnten. Ihre finanzielle Tragfähigkeit wurde in den geprüften Fällen allerdings mehrheitlich nicht beurteilt und dokumentiert, wie die EFK feststellen musste. Die Möglichkeit, von diesen Organisationen eine höhere Eigenleistung zu verlangen, wurde vom BLW nicht in Betracht gezogen. Dies ist unwirtschaftlich und verstösst gegen das SuG.

Dazu kam, dass der Bundesrat die Tierzuchtverordnung per 2016 so ergänzt hat, dass die Entschädigungsansätze rückwirkend angehoben werden konnten. In der Folge erhöhte das BLW die Pauschalansätze, um die budgetierten Subventionssummen auch bei sinkenden Leistungszahlen auszuschöpfen. 2016 wurden auf diese Weise ca. 1,5 Mio. Franken mehr ausbezahlt, als nach den früheren Pauschaltarifen vorgesehen gewesen wäre. Aus Sicht der EFK versties diese Erhöhung gegen den Grundsatz des SuG, wonach Finanzhilfen geleistet werden, wenn die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt würde. Schliesslich sind die Empfänger bei der Leistungserbringung von den tieferen Tarifen ausgegangen. Die Aufgabe hätten sie auch ohne eine Erhöhung der Beiträge ausgeführt.

Beurteilung

Die Höhe einer Finanzhilfe soll sich an der eruierten Finanzkraft der Empfänger orientieren. Dabei ist stets ein Gleichgewicht zwischen der Anforderung an Eigenleistungen und der Gleichbehandlung der Subventionsempfänger zu finden (siehe Empfehlung 1, Kapitel 2.2). Wichtig ist, dass die zumutbare Eigenleistung der Subventionsempfänger aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und anhand nachvollziehbarer Kriterien beurteilt und dokumentiert wird. Ausserdem ist genau festzulegen, in welcher Form und zu welchen Anteilen die Empfänger Eigenleistungen erbringen müssen. Der effektive Fördersatz sollte nur in begründeten Fällen dem maximalen Fördersatz entsprechen.

Bei Pauschaltarifen können Finanzhilfen und Abgeltungen nicht an die individuelle Finanzkraft der Empfänger angepasst werden. Hier gilt der Grundsatz der effizienten Verwaltungsführung. Bei der periodischen Überprüfung und Neufestlegung der Tarife ist aber die Finanzkraft der potenziellen Empfänger zwingend zu berücksichtigen. Wenn die Finanzkraft der Empfänger im Zeitverlauf steigt, ist der Pauschaltarif zu reduzieren.

2.2 Mitnahmeeffekte gefährden die Wirksamkeit von Subventionen

Laut Art. 1 SuG dürfen Finanzhilfen und Abgeltungen nur gewährt werden, wenn sie ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Dafür muss das Ausmass der Finanzhilfe durch die Interessen des Bundes und der Empfänger bestimmt sein (Art 7. SuG, ähnlich Art. 10 für Abgeltungen). In der Praxis wird die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Subventionen jedoch stets durch Mitnahmeeffekte gefährdet. Ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn die angestrebte Verhaltensänderung beim Empfänger teilweise oder vollständig auch ohne die Subvention zustande gekommen wäre. Er kommt in erster Linie bei Finanzhilfen vor. Je eher die Subvention nach dem «Giesskannenprinzip» entrichtet wird, desto wahrscheinlicher ist ein Mitnahmeeffekt.

In ihren Subventionsprüfungen hat die EFK festgestellt, dass Subventionsämter das Verhalten von potenziellen Empfängern teilweise zu wenig verstehen, um Subventionen mit einem hohen Lenkungseffekt zu konzipieren und dadurch Mitnahmeeffekte verhindern oder reduzieren zu können. Insbesondere dem Eigeninteresse der Gesuchsteller zur Erfüllung der Aufgabe wurde wenig Beachtung beigemessen (vgl. Beispiel 2). Folglich wurden Leistungen subventioniert, die der Subventionsempfänger mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne die gewährten Beiträge erbracht hätte. So führte der Mitnahmeeffekt zu einem Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsverlust.

Schliesslich fand die EFK Anzeichen dafür, dass andere Anreize zur Erfüllung der Aufgabe (z. B. kantonale Subventionen) nicht systematisch geprüft und bei der Beitragsbemessung folglich nicht immer berücksichtigt wurden.

Beispiel 2: Subventionsprüfung, Bundesamt für Zivilluftfahrt (PA 19375)

Mit der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) kann das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) auf Gesuch hin Finanzhilfen an Projekte im Zusammenhang mit dem Luftverkehr gewähren. Über dieses Gefäss hat der Bund auch die Gesamterneuerung des ehemaligen Militärflugplatzes Gstaad-Saaneerland (FGGS) finanziell unterstützt. Er hat fünf Hangars mitfinanziert und knapp 5 Mio. Franken von insgesamt 30,6 Mio. zum Gesamtprojekt beigetragen.

In der Subventionsprüfung von 2020 hat die EFK festgestellt, dass beim BAZL ein strukturierter Beurteilungsprozess für Finanzhilfen aus der SFLV bestand. Das Eigeninteresse der Gesuchsteller war ein Kriterium sowohl im Gesuchformular als auch im Beurteilungsbogen. Trotzdem kam die EFK aufgrund verschiedener Beobachtungen zum Schluss, dass ein Mitnahmeeffekt vorhanden war. Die Gebäude waren von einem hohen bis sehr hohen Ausführungsstandard. Die Abrechnungen zeigten denn auch höhere effektive Kosten als anlässlich der Eingabe des Gesuchs angenommen. Folglich wurden die verfügbten Beiträge voll ausgeschöpft. Dagegen wurden die verfügbaren Kapazitäten nur selten voll beansprucht. Ausserdem wurde der Ausbau eines Hangars mitfinanziert, der an Air Glacier vermietet war. Air Glacier hat sich mit einer Spende ebenfalls am Gesamtprojekt beteiligt. Schliesslich hat die EFK festgestellt, dass ein Teil der Hangars auch für die Durchführung von Anlässen benutzt wurden. Aus Sicht der EFK deutete dies auf ein hohes Eigeninteresse an der Existenz des Flughafens und damit auf das Vorhandensein eines Mitnahmeeffekts hin.

Der EFK fiel zudem auf, dass in den standardisierten Projektgesuchen Mehrfachsubventionen abgefragt wurden. Aus den Unterlagen war jedoch nicht erkennbar, wie die abgefragten Informationen BAZL-intern beurteilt und weiterbearbeitet wurden. Im Beurteilungsbogen wurden die Angaben zu weiteren Subventionen oder Förderbeiträgen weder kommentiert noch evaluiert. Damit fehlte ein Nachweis, dass es die Bundessubventionen zur Erneuerung des Flughafens tatsächlich brauchte.

Beurteilung

Es ist wichtig, Mitnahmeeffekte bereits in der Konzeption zu berücksichtigen und angemessene Vorkehrungen zu ihrer Reduktion während der Umsetzung vorzusehen, besonders bei Finanzhilfen. Auch bei geringer Preiselastizität, d. h., wenn Angebot und Nachfrage nur schwach auf Preisveränderungen reagieren, erfordern Mitnahmeeffekte besondere Aufmerksamkeit.

Jede Subvention muss über klar definierte Ziele verfügen und auf einer klaren Vorstellung der erwünschten Verhaltensänderung basieren. Ohne diese Grundlagen können Mitnahmeeffekte weder identifiziert noch reduziert werden.

Um die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten zu reduzieren, sollten die Subventionsämter den Kreis der Begünstigten möglichst eng halten. Subventionen nach dem «Giesskannenprinzip» sind zu vermeiden.

In Fällen, wo der Projektentscheid vor dem Förderentscheid gefällt wurde, ist eine Subventionierung infrage zu stellen. In solchen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass das Projekt auch ohne Subvention umgesetzt wird. Dasselbe gilt für Projekte, die einen hohen Nutzen für die Durchführenden versprechen.

Zur Identifikation von Mitnahmeeffekten ist der Lenkungseffekt der Subvention separat für die wichtigsten Adressatengruppen zu analysieren. Es gilt zu verstehen, welches Eigeninteresse potenzielle Empfänger haben, das gewünschte Verhalten zu zeigen und wie gross der durch die Subvention geschaffene Anreiz dafür ist. Für Adressaten mit hohem Eigeninteresse ist eine Reduktion der Beiträge vorzusehen. Potenzielle Adressaten, welche das gewünschte Verhalten auch ohne finanzielle Anreize zeigen würden, sind prinzipiell von der Förderung auszuschliessen.

Bei Subventionsempfängern, bei denen die finanzielle Unterstützung nur einen geringen Anteil der anrechenbaren Kosten ausmacht (z. B. 10 bis 20 %), sind Mitnahmeeffekte wahrscheinlich. In einer Überarbeitung von Förderkriterien sollte geprüft werden, ob es notwendig ist, diese Empfänger weiterhin zu fördern.

Aufgrund der genannten Herausforderungen brauchen die Subventionsämter zusätzliche Unterstützung der EFV sowohl bei der Konzipierung als auch bei der regelmässigen Überprüfung der Subventionen gemäss Artikel 5 SuG. Ziel ist es, ein systematisches und wirtschaftliches Vorgehen zur Gewährung von Subventionen in der Bundesverwaltung sicherzustellen. Dasselbe trifft für die Bestimmung der zumutbaren Eigenleistung von Subventionsempfängern zu (vgl. Kapitel 2.1).

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EFV, den Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften dahingehend anzupassen, dass mehr Wert auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten gelegt wird und die Eigenleistungen der Empfänger gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Bei der Überprüfung der Botschaftsberichte und

bei der periodischen Subventionsüberprüfung muss die EFV die Verwaltungseinheiten künftig besser auf die angemessene Berücksichtigung dieser beiden Problematiken aufmerksam machen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der EFV

Die EFV nimmt die Empfehlung an. Für die EFV ist die Wirtschaftlichkeit ein zentrales Kriterium bei der Gewährung von Subventionen. Die Mittel sollen gezielt eingesetzt werden und eine möglichst hohe Wirkung erzielen. Dazu müssen die Anreize für die Subventionsempfänger und -empfängerinnen richtig gesetzt werden. Die Frage der Mitnahmeeffekte und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist bereits heute Teil des Leitfadens zur Subventionsberichterstattung und des Fragebogens zur Subventionsüberprüfung. Die EFV wird prüfen, wie sie diesen Themen mehr Nachdruck verleihen kann, damit das Bewusstsein dafür bei den Subventionsämtern gestärkt wird.

2.3 Den Subventionen fehlt oftmals die Ergebnisorientierung

Subventionen sind eine Form der finanziellen Unterstützung, die Anreize zur Erreichung eines gesellschaftlichen oder politischen Ziels schaffen sollen. Art. 1 SuG verlangt, dass sie dieses Ziel auf wirkungsvolle Art erreichen. In der Praxis werden sich die beabsichtigten Ergebnisse allerdings nur dann wie gewünscht einstellen, wenn die Subvention ziel- und ergebnisorientiert konzipiert ist.

In den durchgeführten Subventionsprüfungen hat die EFK mehrfach die ungenügende Ergebnisorientierung kritisiert. Am häufigsten wurden die der Subvention zugrunde liegenden Wirkungsmodelle beanstandet. Kritikpunkt war, dass die verfolgten Ziele nicht konkret genug definiert wurden, um die Wirkung der Subvention tatsächlich überprüfen zu können. Oder die unterstützten Massnahmen waren ungeeignet, um die gewünschten Ziele zu erreichen (vgl. Beispiel 3). Zudem fehlten Kennzahlen zur Messung zentraler Leistungen und Ergebnisse. Zwar waren Kennzahlen meistens in irgendeiner Form vorhanden, aber sie deckten die strategischen oder operativen Ziele nicht vollständig ab.

Eine weitere Problematik bestand darin, dass die Subventionsämter zum Teil den kritischen Einflussfaktoren zu wenig Beachtung in der Konzeption der Subvention schenkten. Dadurch mangelte es ihnen an einem Verständnis der Rahmenbedingungen, die den Erfolg der Subventionen gefährden oder beeinträchtigen können. Folglich fehlte es auch an einer kontinuierlichen Beobachtung der Risiken, die Hinweise auf Probleme bei der Umsetzung und Wirkung hätte liefern können. Gerade bei komplexen Projekten und Programmen hat die EFK die Abwesenheit solcher Frühwarnsysteme mehrfach kritisiert.

Beispiel 3: Subventionsprüfung der Beiträge zum Schiesswesen, Gruppe Verteidigung – Kommando Ausbildung (PA 20444)

Das Militärgesetz verlangt, dass die Angehörigen der Armee jährliche Schiessübungen absolvieren müssen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstützt die anerkannten Schützenvereine für die mit Ordonnanzwaffen und -munition durchgeführten Schiessübungen. Für weitere Schiessübungen, die über den gesetzlichen Auftrag hinausgehen, können die Vereine Ordonnanzmunition zu einem verbilligten Preis beziehen. Diese vergünstigte Abgabe von Munition hat zum Ziel, die Schiessfertigkeit der wehrpflichtigen Bevölkerung aufrechtzuerhalten.

Für 2019 hat die EFK berechnet, dass 6,5 Mio. Franken für die vergünstigte Abgabe von GP11-Gewehrpatronen verwendet wurden, die seit der Ausserdienststellung des Sturmgewehrs 57 im Jahr 2014 in der Armee nicht mehr genutzt wird. Im Vergleich dazu entfiel auf die GP90-Gewehrpatrone für die aktuelle Armeewaffe mit 3,5 Mio. Franken ein deutlich kleinerer Subventionsanteil. Dazu kam, dass mit der GP11-Gewehrpatrone eine Munition gefördert wurde, die deutlich teurer war als die neuere Munition. Mit einer stärkeren Fokussierung der Munitionssubvention auf das Schiessen mit der aktuellen Armeewaffe hätte die Schiessfertigkeit der Armeeangehörigen also effektiver und gleichzeitig kostengünstiger erhalten werden können.

Beurteilung

Subventionsämter müssen in der Konzeption der Subventionen ein klares Verständnis der wichtigsten Wirkungszusammenhänge gewinnen und Instrumente zur Überprüfung der Wirkung vorsehen. Es gilt insbesondere dafür zu sorgen, dass eine verlässliche Aussage zur Wirkungsweise einer Subvention gemacht werden kann. Ist ein komplexer Sachverhalt nicht direkt messbar, sollte eine Auswahl aussagekräftiger Indikatoren zumindest die wesentlichen Wirkungszusammenhänge abbilden. Bei Finanzhilfen setzt dies eine klare Vorstellung von der angestrebten Verhaltensänderung beim Empfänger voraus. Die Subventionsämter müssen sicherstellen, dass sich das Verhalten tatsächlich ändert und die gewünschte Wirkung erfolgt.

Die Subventionsämter sollten auch die kritischen Einflussfaktoren und potenziellen Hindernisse identifizieren, die den längerfristigen Erfolg einer Subvention gefährden. Sie haben festzulegen, wie die kritischen Faktoren während der Umsetzung beobachtet und bei Eintritt bewältigt werden können. Idealerweise werden Interventionsschwellen und Bewältigungsstrategien definiert, die festlegen, wann und in welcher Form das Subventionsamt korrigierend eingreift.

Potenzielle Zielkonflikte mit anderen Subventionen sowie Interessenunterschiede der beteiligten Akteure sind frühzeitig zu ermitteln und Massnahmen zu ihrer Reduktion vorzusehen.

3 Umsetzung

Subventionen schaffen Anreize, um ein politisches oder gesellschaftliches Ziel zu erreichen. Aber es können nie alle Marktteilnehmer von Subvention profitieren. Dafür müssen Vorkehrungen getroffen werden, dass die aus Steuergeldern finanzierten Subventionen rechtmässig bezogen und zweckkonform verwendet werden. Art. 1 SuG verlangt darüber hinaus, dass Subventionen einheitlich und gerecht geleistet werden. Die Aufgaben müssen durch den Subventionsempfänger zudem kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfolgen (Art. 7 und 10 SuG).

In 21 der analysierten Subventionsprüfungen (58 %) hat die EFK Umsetzungsschwierigkeiten festgestellt und den verantwortlichen Verwaltungsstellen 60 Empfehlungen zur Verbesserung vorgeschlagen. Die wichtigsten Problembereiche fasst die EFK nachfolgend zusammen.

3.1 Eine ungenügende Abgrenzung subventionierter Aufgaben mindert die Effizienz

Die Subventionsämter müssen die Beitragsgewährung effizient organisieren und sicherstellen, dass Aufwand und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen. Auf Seite der Gesuchsteller und Subventionsempfänger ist eine zweckmässige und kostengünstige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Art. 7 und 10 SuG). Sie dürfen nur tatsächlich entstandene und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendige Kosten abrechnen (Art. 14 SuG). Bei unrechtmässig gewährten Subventionen kann die zuständige Behörde die entsprechende Verfügung widerrufen und eine Subvention ganz oder teilweise zurückfordern (Art. 30).

In den Subventionsprüfungen der EFK wurden die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Subventionen verschiedentlich infrage gestellt. Die Probleme resultierten in erster Linie aus einer unzureichenden Beschreibung der subventionierten Aufgaben. Sowohl in den Leistungsvereinbarungen als auch in den Kostenrechnungen waren die subventionsberechtigten Leistungen oftmals zu wenig klar von anderen, nicht subventionierten Leistungen abgegrenzt (vgl. Beispiel 4). Bei Programmbeiträgen waren die vom Bund unterstützten Leistungen zu wenig eindeutig von jenen unterschieden, die von den Kantonen finanziert werden. In anderen Fällen waren die subventionierten Aufgaben nur unzureichend von marktfähigen, nicht subventionswürdigen Leistungen abgegrenzt. In allen Fällen führte dies zu Aufsichtsproblemen, da die zweckmässige und sparsame Ressourcenverwendung nicht überprüft werden konnte. Ähnliche Schwierigkeit ergaben sich, wenn die Betriebskostenrechnungen der Subventionsempfänger zu wenig transparent und nachvollziehbar waren, um subventionsberechtigten und subventionsunwürdigen Aufwendungen klar zu unterscheiden. Als Folge davon wurden zu viele Leistungen über den Bund abgerechnet und/oder das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Marktfähige, nicht-subventionswürdige Leistungen wurden über den Bund bereitgestellt, statt über den Markt oder eine tiefere Staatsebene. In diesem Zusammenhang stellte die EFK auf Seite der Subventionsämter eine gewisse Zurückhaltung fest, im Fall von falschen Abrechnungen und zu hohen Auszahlungen die Subventionen konsequent zurückzufordern.

Eine Herausforderung für die Subventionsämter bestand ferner darin, angemessene Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz bei den Empfängern zu setzen. Die Schwierigkeit lag hier in der Herstellung einer optimalen Balance zwischen Kontrolle und Flexibilität. Zum einen müssen die Subventionsämter sicherstellen, dass nur effektiv erbrachte Leistungen abgerechnet werden und allfällige Kosten einer ineffizienten Betriebsführung bei den Empfängern konsequent den Verursachern angelastet werden. Zum anderen darf das Finanzierungs- oder Abgeltungssystem der Subventionsgeber nicht zu komplex sein. Die EFK hat mehrmals beobachtet, dass Finanzierungssysteme mit einem hohen Detaillierungsgrad zu einem übermässigen Verwaltungsaufwand geführt haben. Oder die Finanzierungsmodalitäten haben Empfängern, die in einem unsicheren Umfeld tätig waren, zu wenig Spielraum geboten und es wurden zu viele Risiken auf sie abgewälzt. Festzustellen war diese Problematik besonders bei Subventionen, mit denen auf eine Krisen- oder Notsituation reagiert wurde (z. B. während der COVID-19-Pandemie) sowie bei Aufbausubventionen zur gezielten Förderung von Innovation. In solchen Fällen konnte ein starres Finanzierungs- oder Abgeltungssystem die Bereitschaft von Empfängern zur Erfüllung der subventionierten Aufgabe schmälern.

Beispiel 4: Prüfung der Subvention für die Milchprüfung, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (PA 19503)

Das Labor Suisselab AG nimmt im Auftrag der nationalen Milchproduzenten- und Milchverwerterorganisationen die Qualitätskontrolle der Milch vor. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) subventioniert die öffentlich-rechtlichen Milchprüfungen. Die Verwaltungskosten und die Kosten für die Entwicklung der Milchprüfung gehören nicht zu den subventionsberechtigten Aufwendungen. Für die Jahre 2016 und 2017 wurden insgesamt 6,3 Mio. Franken ausbezahlt.

Die EFK hat die in den Jahren 2016 und 2017 an Suisselab AG ausgerichteten Subventionen geprüft. Die Kostenanalyse zeigte, dass Aufwendungen für die Verwaltung und Entwicklung von Milchprüfungen subventioniert wurden, die gemäss Milchprüfungsverordnung nicht zulässig waren. Zweitens entsprachen manche Kosten keiner tatsächlichen Aufwendung. Hier handelte es sich hauptsächlich um Abschreibungskosten, die höher waren als die Investitionen. Dieser Sachverhalt widersprach Art. 14 SuG, nach dem nur die tatsächlich entstandenen und unbedingt notwendigen Kosten berücksichtigt werden können. Dazu kam, dass zumutbare Selbstfinanzierungsanstrengungen des Empfängers nicht berücksichtigt wurden und die Subventionen praktisch die gesamten Kosten des Subventionsempfängers abdeckten. Viertens stellte die EFK einen Mangel an Transparenz und Rückverfolgbarkeit in der von Suisselab AG zur Begründung der Milchprüfungskosten vorgelegten Betriebsabrechnung fest.

Die EFK kam zum Schluss, dass das BLV im geprüften Zeitraum Subventionen in der Höhe von rund 1,9 Mio. Franken zu viel ausbezahlt hat und, gestützt auf Art. 30 SuG, zurückfordern muss.

Beurteilung

Ein Subventionsamt muss die subventionierten Aufgaben in den Leistungsvereinbarungen genau beschreiben und sie klar von nicht-subventionsberechtigten Aufgaben abgrenzen. Nur so kann die zweckmässige und sparsame Ressourcenverwendung überprüft werden. Diese Voraussetzung ist bereits in der Konzeption der Subvention zu schaffen.

Zur Sicherstellung der Subsidiarität der Bundessubventionen sind die Regeln für die Gewährung und Verwendung von Programmbeiträgen zu präzisieren. Die Aufgaben und konkreten Leistungen des Bundes sind von jenen der Kantone klar zu unterscheiden. Konkrete Kriterien und Bedingungen helfen dabei, dass Subventionen nicht nach dem «Giesskannenprinzip» gewährt werden.

Wird im Rahmen der Aufsicht festgestellt, dass ein Subventionsempfänger zu viel Geld vom Bund erhalten hat, muss es zurückgefordert oder mit einer künftigen Subvention verrechnet werden.

Die Subventionsämter müssen den administrativen Aufwand bei der Gesuchprüfung und Subventionsabwicklung auf das Notwendige beschränken. Benutzerfreundliche IT-Tools können dazu beitragen, dass die Information der Gesuchsteller, die Gesuchstellung selbst sowie das Controlling effizienter werden.

Die Subventionsämter haben eine zweckmässige und sparsame Ressourcenverwendung auf der Empfängerseite sicherzustellen. Dies kann durch gezielte Anreize geschehen, die beim Empfänger ein hohes Eigeninteresse an einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung generieren. Erstens kann ein Subventionsamt dafür sorgen, dass nur subventionsberechtigte und effektiv geleistete Aufgaben vergütet werden. Zweitens sind Kosten einer ineffizienten Leistungserbringung konsequent den Subventionsempfängern anzulasten. Auch klare Zielvorgaben und das Einfordern von hohen Eigenleistungen fördern die Effizienz. Defizitgarantien sind in dieser Hinsicht ungeeignet.

3.2 Der Aufsicht fehlt die Risikoorientierung

Die Subventionsämter überprüfen, ob die Empfänger ihre Aufgaben zweckmässig und zu den ihnen auferlegten Bedingungen erfüllen. Seit der Änderung von Artikel 25 SuG am 1. Januar 2022 haben sie dafür risikoorientierte Prüfkonzpte auszuarbeiten. Diese sollen sicherstellen, dass die Kontrollen nicht nur wirksam, sondern auch wirtschaftlich sind. Die Risikoorientierung stellt sicher, dass die Kontrollen auf die spezifischen Risiken der Subventionsform fokussieren und der Kontrollaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum Risiko steht.

In den durchgeführten Subventionsprüfungen hat die EFK wiederholt Mängel bei der subventionsrechtlichen Kostenrechnung festgestellt, die die Effektivität der Aufsicht reduzierten. Die Rechnung war entweder inkorrekt und unvollständig oder es mangelte ihr an Transparenz und Klarheit. Diese Kritik der EFK betraf insbesondere Empfänger mit Spartenrechnungen, den Ausweis der Gesamtkosten und den Umgang mit zusätzlichen, unvorhergesehenen Kosten. Hier waren Kontrollen zur Einhaltung von Subventionsbestimmungen am schwierigsten.

Verbesserungspotenzial hat die EFK auch bei der Risikoorientierung in der Aufsicht festgestellt (vgl. Beispiel 5). Bevor die Subventionsämter 2022 dazu verpflichtet wurden, ein risikoorientiertes Prüfkonzpt auszuarbeiten, erfolgte die Aufsicht selten risikoorientiert und

entsprechende Konzepte fehlten. Entweder wurden der Prüfgegenstand und die Empfänger nicht risikoorientiert kontrolliert, oder die Prüfintervalle wurden nicht risikoorientiert festgelegt. Dadurch wurde Potenzial nicht ausgeschöpft, die Kontrollen auf das Wesentliche zu fokussieren und sie effizienter durchzuführen. Bei risikoorientierten Kontrollen gab es teilweise Möglichkeiten, diese weiter auszubauen und zu optimieren. So haben es Verwaltungseinheiten unterlassen, die Risikoanalyse periodisch zu aktualisieren und die Kontrollen anzupassen.

Beispiel 5: Subventionsprüfung bei Schweizer NGOs im Bereich humanitäre Hilfe, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (PA 21364)

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gewährt Programmbeiträge an Schweizer Partner-Nichtregierungsorganisationen («Partner-NGOs») für deren Aktivitäten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit. Im Zeitraum 2021–2022 flossen Beiträge in der Höhe von 270 Mio. Franken an 27 verschiedene Organisationen.

Für den Zeitraum 2021–2024 hat die DEZA neue Kriterien für das Bewerbungs- und Zulassungsverfahren für Programmbeiträge festgelegt. Die Zulassungskriterien berücksichtigten die Risiken von Führungsmängeln, Nichteinhaltung von Vorschriften, mangelnder Transparenz und Ineffizienz. Die meisten dieser Risiken waren durch die verlangte ZEWO-Zertifizierung der Partner-NGOs abgedeckt.

Obwohl ein Aufsichtskonzept vorhanden und die Aufsicht grundsätzlich angemessen war, entsprachen nicht alle Kontrollen den neuen Bestimmungen von Art. 25 SuG. Diese verlangen ab 2022 (mit einer Übergangsfrist bis Mitte 2022) ein formalisiertes Aufsichtskonzept und eine den spezifischen Risiken der Empfänger angepasste Aufsicht. Bei der DEZA war das Aufsichtskonzept nicht formalisiert. Ausserdem folgte die Aufsicht einer Risikoorientierung bei der Vergabe der Programmvereinbarungen, nicht aber bei deren Umsetzung. Die Aufsicht bestand im Wesentlichen in einer Überprüfung der ZEWO-Zertifizierung. Dadurch blieben aber wesentliche Risikofaktoren wie Governance-Risiken unberücksichtigt (z. B. mangelhafte Offenlegung der Interessen der Mitglieder des Leitungsorgans, fehlende Existenz einer internen Auditfunktion, mangelhafte Kontrollen der lokalen Partner sowie Strategieprobleme).

Beurteilung

Erfolgen Subventionen auf Basis von Kostenvoranschlägen der Gesuchsteller, müssen die Subventionsämter die vorhersehbaren Kosten und Jahresrechnungen detailliert prüfen. Vor diesem Hintergrund ist zu gewährleisten, dass die Kostenrechnungen der Empfänger korrekt und alle Kosten transparent ausgewiesen sind. Die Subventionsämter haben insbesondere sicherzustellen, dass die verwendeten Ansätze nicht über dem Marktwert liegen, dass die Gesamtkosten im Detail nachvollziehbar sind, nur tatsächlich erbrachte Leistungen verrechnet und keine Gewinne oder Reserven gebildet werden. Unvorhergesehene Kosten müssen transparent ausgewiesen sein.

Jede Verwaltungseinheit muss zur Kontrolle ihrer Subventionen über ein risikoorientiert ausgestaltetes Prüfkonzept verfügen, das den Anforderungen des SuG (Art. 25) genügt. Die Risikoanalyse muss vollständig sein. Aus den identifizierten Risiken werden Vorkehrungen zu ihrer Bewältigung abgeleitet. Ausserdem sollten die Prüfkonzepte regelmässig auf ihre Angemessenheit und Aktualität hin überprüft und bei Bedarf überarbeitet werden.

Zur Sicherstellung der Verhältnismässigkeit der Aufsicht soll der administrative Aufwand auf das Notwendige reduziert und nur Nachweise eingefordert werden, die tatsächlich gebraucht werden.

Wenn der Bund die Erfüllung von Bundesaufgaben an Kantone überträgt, muss er mit geeigneten Überwachungsmassnahmen für die korrekte und ordnungsmässige Leistungserbringung sorgen. Kantone mit dem grössten Risiko sind im Sinne einer Risikoorientierung stärker zu kontrollieren als Kantone mit einem geringen Risiko. Bei Bedarf soll der Bund die Kantone unterstützen, ihre Kontrollen von Dritten zu verbessern.

3.3 Eine mangelhafte Steuerung gefährdet die Einheitlichkeit und Effizienz

Für die einheitliche, gerechte und effiziente Umsetzung einer subventionierten Aufgabe ist eine operative Steuerung und die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure von hoher Bedeutung. Dies gilt in besonderem Masse für subventionierte Projekte und Programme, bei denen die Umsetzung in den Händen der Kantone oder verschiedenen Implementierungspartnern liegt. Die Steuerung und Zusammenarbeit von Organisationen mit ähnlichen Zielen schaffen Synergien und Einheitlichkeit. Auch eine angemessene Standardisierung erleichtert die Abwicklung von Subventionen, erhöht die Gleichbehandlung und reduziert die Gefahr von Fehlern.

Ein erster Kritikpunkt der EFK betraf die Organisation und Steuerung von subventionierten Projekten und Programmen, z. B. weil eine Projektleitung, eine formelle Programmorganisation oder geeignete Planungsinstrumente fehlten. Daraus resultierten Koordinations-, Zusammenarbeits- und Effizienzprobleme.

Am häufigsten stellte die EFK Schwachstellen in den Prozessen der Subventionsgewährung fest. Zu wenig standardisierte Prozesse, unklare Rollen der Beteiligten oder eine unzureichende Information zu den Abläufen führten wiederholt zu Fehlern, Ungleichbehandlungen von Empfängern (vgl. Beispiel 6), Mehraufwand oder einer Verlängerung der Bearbeitungszeit. Ineffiziente Prozesse waren in der Gesuchsbearbeitung, bei der Umsetzung in den Kantonen sowie beim Monitoring zu beobachten.

Optimierungspotenzial wurde mehrmals auch in der Kommunikation zwischen den beteiligten Bundesämtern identifiziert. Kommunikationsdefizite führten einerseits dazu, dass verschiedene Sektoralpolitiken, Massnahmen und ämterspezifische Interessen zu wenig koordiniert und aufeinander abgestimmt wurden. Dadurch wurden z. T. widersprüchliche Forderungen an die Subventionsempfänger gestellt. Andererseits wurde bei subventionierten Pilotprojekten der fehlende Informationstransfer und Wissensaustausch kritisiert. Dies hinderte die verschiedenen Beteiligten daran, wichtige Unterstützungsressourcen zu erschliessen und die verschiedenen Erfahrungen der Beteiligten zur Optimierung der Gesuchsbearbeitung und Subventionsgewährung zu nutzen.

Beispiel 6: Wirtschaftlichkeitsprüfung der berufspädagogischen Ausbildung, Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (PA 18089)

Lehrkräfte der Berufsschulen brauchen für ihre Tätigkeit eine spezifische pädagogische Ausbildung. Diese Ausbildung wird in der Schweiz der Eidgenössischen Hochschule für Berufsbildung (EHB) angeboten, teilweise in Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen. Die EHB gehört dem Bund und ist dem WBF angegliedert. 2017 betrug das jährliche Budget der EHB rund 46,5 Mio. Franken, wovon 40 Mio. durch einen Bundesbeitrag gedeckt waren.

Die EHB hat mehrere Kooperationsvereinbarungen mit kantonalen Bildungsinstitutionen für die Einführung eines Zusatzzertifikats für Berufspädagogik abgeschlossen. Diese kommen allen Parteien zugute und fördern den sinnvollen Einsatz öffentlicher Gelder. Die EHB kann z. B. die Räumlichkeiten der Partnerinstitutionen kostenlos nutzen und einen Teil der administrativen Aufgaben an die Partnerinstitutionen übertragen. An den Einnahmen wird die EHB beteiligt. In den Zusammenarbeitsverträgen waren jedoch unterschiedliche Vergütungsgrundsätze festgelegt. Einige Partner bezahlten der EHB eine Pauschale pro Ausbildungskurs, während andere eine Pauschale pro studierende Person zahlten. Dadurch war die Beteiligung der Partnerinstitutionen an den Ausbildungskosten des EHB sehr unterschiedlich. Es war nicht sichergestellt, dass gleiche Leistungen mit gleichen Preisen abgegolten wurden. Für die EFK waren die Gründe dafür nicht nachvollziehbar. Dasselbe traf für die markanten Unterschiede bei den Kosten und der Zufriedenheit der Studierenden zwischen den drei Sprachregionen, in denen die EHB tätig ist, zu.

Die EFK empfahl der EHB, eine Strategie zu erarbeiten, um die Zusammenarbeit mit den kantonalen Bildungsinstitutionen zu fördern und gleichzeitig Transparenz und Gleichbehandlung auf Ebene der Finanzen und Ergebnisse zu gewährleisten.

Beurteilung

Bei subventionierten Projekten sind eine zielgerichtete Steuerung, Koordination und Führung unentbehrlich für Effizienz und Einheitlichkeit. Die Subventionsämter müssen dies durch eine angemessene Projekt- bzw. Programmorganisation sicherstellen. Die Gewährleistung einer engen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen ist besonders wichtig, um Synergien zu nutzen und einheitliche Ergebnisse zu erzielen. Bei der Beteiligung mehrerer Bundesämter an einem Projekt muss dafür aber zuerst gewährleistet sein, dass die Interessen verschiedener Sektoralpolitiken aufeinander abgeglichen und Zielkonflikte ausgeschlossen werden, damit der Bund widerspruchsfreie Ansprüche stellen kann.

Fortschrittsberichte, die regelmässige und systematische Updates zum Fortschritt der Projekte oder Programme bereitstellen, sind eine zentrale Grundlage zur Steuerung. Die Subventionsämter müssen die Anwendung von Fortschrittsberichten selbst dann sicherstellen, wenn die Projektbeteiligten über eingeschränkte Entscheidungskompetenzen verfügen. Für diesen Fall sind zusätzlich klare und schnelle Eskalationswege zur Entschärfung von Durchsetzungsproblemen vorzusehen.

Bei Pilotprojekten und Programmbeiträgen zur Förderung der Innovation ist dem Wissensaustausch grösseres Augenmerk beizumessen.

4 Wirkung

Subventionen erfordern neben einer guten Rechtfertigung für ihre Notwendigkeit immer auch eine angemessene Erfolgskontrolle. Denn Subventionen müssen das beabsichtigte Ziel auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art und Weise erreichen. In welchem Ausmass das Ziel aber tatsächlich erreicht wird, hängt u. a. von der Konzeption der Subvention, den Förderbedingungen und Auflagen sowie von der Höhe und Dauer der Unterstützung ab. Bei Subventionen bestehen zudem oftmals auch Zielkonflikte, woraus sich negative Nebeneffekte ergeben können. Deshalb ist es wichtig, dass ein Nachweis erbracht wird, dass die eingesetzten Mittel eine Wirkung erzielt haben und tatsächlich nützen. Das schafft Transparenz und rechtfertigt den Einsatz von Steuergeldern. Ausserdem verpflichtet das SuG (Art. 5) den Bundesrat, sämtliche Subventionen periodisch zu überprüfen und dem Parlament über die Ergebnisse Rechenschaft abzulegen.⁵

In neun der analysierten Subventionsprüfungen (25 %) hat die EFK Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit oder der Wirksamkeitsprüfung festgestellt. Insgesamt hat sie 14 Empfehlungen zur Optimierung der Wirkung von Subventionen abgegeben. Die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen bezogen sich auf die folgenden Punkte.

4.1 Kennzahlen nicht nur erheben, sondern auch zur Steuerung verwenden

Ein Subventionsamt sollte bereits bei der Konzipierung der Subvention ein klares Verständnis ihrer Wirkungsweise gewinnen. Dafür ist die angestrebte Verhaltensänderung möglichst genau zu definieren. Dasselbe gilt für die Indikatoren, mit denen die Wirksamkeit überprüft wird (vgl. Kapitel 2.3). Allerdings sollte der Grad der Zielerreichung nicht nur überprüft werden. Genauso wichtig ist es, dass die anhand von Kennzahlen gewonnenen Informationen auch in die Entscheidungsprozesse einfliessen und zur Steuerung der Subvention verwendet werden.

Im Rahmen ihrer Prüfungen hat die EFK mehrfach festgestellt, dass die Ergebnisse der Erfolgsprüfung zu wenig in die Entscheidungs- bzw. Steuerungsprozesse der Verwaltungseinheiten integriert wurden (vgl. Beispiel 7). So wurde kritisiert, dass bestehende Informationen nicht dazu genutzt wurden, um Risiken und Handlungsbedarfe zu identifizieren. Oder die vorhandenen Daten und Zahlen wurden nicht ausgewertet, um den beteiligten Akteuren mehr Informationen zum Umsetzungsstand, zu den kritischen Einflussfaktoren sowie zu Erfolgen und Erfolgsfaktoren zur Verfügung zu stellen.

⁵ https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef.html.

Beispiel 7: Umsetzung der Massnahmen zur Reduktion der Mikroverunreinigungen im Abwasser, Bundesamt für Umwelt (PA 18261)

Mit der Änderung des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes traten per Anfang 2016 neue Vorschriften zur Reduktion von Mikroverunreinigungen im Abwasser in Kraft. Um Mikroverunreinigungen eliminieren zu können, die beispielsweise aus Medikamenten oder Korrosionsschutzmitteln stammen, kamen in den Kläranlagen neue Reinigungsverfahren zur Anwendung. Zur Finanzierung der notwendigen Investitionen von rund 1,4 Mia. Franken wurde eine Bundesabgabe eingeführt. Sie wird bei allen schweizerischen Abwasserreinigungsanlagen erhoben und als Subvention an die auszubauenden Anlagen zurückerstattet.

Die Erfolgsmessung stützte sich auf die Untersuchung des Wassers nach dem Durchlauf der neuen Reinigungsstufe. Für die Messung des Reinigungseffekts wurden vom Bund in Zusammenarbeit mit Spezialisten aus den Kantonen und der Wissenschaft zwölf Leitsubstanzen definiert, welche die verschiedenen zu eliminierenden Spurenstoffe gut repräsentierten. Aus den definierten Substanzen mussten regelmässig sechs ausgewählt und anhand von Proben und Analysen die geforderten Reinigungseffekte nachgewiesen werden, wobei eine durchschnittliche Elimination der Schadstoffe von mindestens 80 % zu erreichen war. Die Überwachung der Probeentnahmen und Messungen erfolgte durch die kantonalen Vollzugsinstanzen, das BAFU hatte die Oberaufsicht.

Die EFK hat 2018 u. a. überprüft, ob das BAFU seiner Oberaufsicht zur Überwachung der Wirkung der Massnahmen angemessen nachkam. Zum Prüfzeitpunkt waren erst wenige der neuen Anlagen in Betrieb genommen worden. Das BAFU hat die Anlagen beim Ausbau begleitet und sich vor Ort ein Bild über die Effektivität der neuen Verfahren gemacht. Es vergewisserte sich jeweils informell und durch persönliche Kontakte, inwiefern die verlangten Reinigungswerte erreicht wurden. Eine systematische Kontrolle der durch den Ausbau erzielten Wirkung bestand beim BAFU noch nicht. Für die künftige Wahrnehmung der Oberaufsicht musste noch ein systematischer Controllingprozess etabliert werden.

Beurteilung

Die EFK hat den betroffenen Subventionsämtern empfohlen, die Erfolgsüberprüfung generell auszuweiten. Sie soll sicherstellen, dass die wesentlichen Ziele mithilfe von Kennzahlen überprüft und verlässliche Aussagen zur Wirkungsweise einer Subvention gemacht werden können.

Die Subventionsämter sollen Leistungs- und Wirkungskennzahlen nicht nur erheben, sondern auch zur Steuerung der Subventionen einsetzen. Kennzahlen sind besonders zur Identifikation von Risiken und Handlungsbedarfen nützlich sowie zur Festlegung von Handlungsschwellen bei Problemen. Die Verwaltungseinheiten müssen bereits in der Planungs- und Konzeptionsphase festlegen, wie die Resultate der Erfolgsüberprüfung genutzt und an die beteiligten Akteure kommuniziert werden. Auch Möglichkeiten zum Benchmarking im Rahmen der regelmässigen Desk-Analysen sollten in dieser Phase geprüft werden. Systematische Vergleiche der Kosten-Nutzenverhältnisse bei ähnlichen Subventionsempfängern oder unterschiedlichen Organisationsmodellen können Hinweise auf Best Practices geben und zur Ableitung von Standards dienen.

Wird im Rahmen der Erfolgsüberprüfung festgestellt, dass die Ziele nicht erreicht werden, ist die Art der Subventionsgewährung anzupassen oder die Notwendigkeit einer Subventionierung zu hinterfragen.

4.2 Mit dem Monitoring einen Mehrwert für die Beteiligten schaffen

Durch das fortlaufende Monitoring stellen die Subventionsämter sicher, dass alle relevanten Anforderungen der Subventionsgewährung eingehalten werden und dass die Subventionsempfänger die ihnen auferlegten Bedingungen erfüllt haben. Das Ergebnis der Prüfung sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. Ein Monitoring kann auch dabei helfen, Prozesse besser zu verstehen, Fehler zu identifizieren und Entwicklungen zu erkennen, die bei künftigen Aktivitäten berücksichtigt werden müssen. Dafür müssen die Ergebnisse aber nicht nur nachvollziehbar dokumentiert sein, sondern auch den beteiligten Akteuren kommuniziert werden.

Ein Monitoring zur Überwachung der Vorgänge war in den geprüften Subventionsämtern meistens vorhanden. Die Ergebnisse der Überwachung gelangten aber nicht oder nur in unzureichender Form an die beteiligten Akteure. Dadurch waren Entscheidungsträger und Subventionsempfänger nicht angemessen über praxisrelevante Entwicklungen, Risiken und Erfolge informiert (vgl. Beispiel 8). So hat die EFK wiederholt festgestellt, dass wichtige Informationen für die Subventionsempfänger erst zu spät verfügbar waren, um darauf reagieren zu können und die Mittel effizienter einzusetzen. Zudem entsprachen die Informationen teilweise nicht den inhaltlichen Bedürfnissen der Subventionsgeber, z. B. weil sie zentrale Aufwände und Kosten nicht enthielten, zu wenig nachvollziehbar waren und keine wirkliche Transparenz schaffen konnten. Teilweise waren die übermittelten Informationen auch zu umfangreich, zu komplex oder schlicht fehlerhaft, um Orientierung zu bieten. Bei einem Drittel der Ämter resultierten diese Schwierigkeiten aus diffusen Bedingungen der Subventionsgewährung (siehe Kapitel 4.1). Ist die Konzeption der Subvention unklar, ist der Nutzen des Monitorings fast immer gering.

Beispiel 8: Prüfung der Einführung des elektronischen Patientendossiers, Bundesamt für Gesundheit (PA 19265)

Der Bundesrat setzte per 15. April 2017 das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) in Kraft. Als Folge davon mussten sich die Spitäler und Rehakliniken per 15. April 2020 an eine zertifizierte (Stamm-)Gemeinschaft angeschlossen haben, die das elektronische Patientendossier (EPD) für die Gesundheitseinrichtungen bereitstellte. Ab Frühjahr 2020 sollte die Schweizer Bevölkerung dann ein EPD eröffnen können, in dem behandlungsrelevante Informationen aus der Krankengeschichte abgelegt werden. Um die Einführung zu unterstützen, stellte der Bund maximal 30 Mio. Franken für den Aufbau der Gemeinschaften zur Verfügung.

Die föderalistische Struktur des Gesundheitswesens stellte eine grosse Herausforderung für die Einführung des EPD dar. Es bestand eine Kompetenz- und Koordinationsstelle eHealth Suisse (eHS) für ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Kantonen, nicht aber eine übergeordnete und weisungsberechtigte Stelle für alle Aufgaben und Akteure. Wesentliche Einführungsarbeiten lagen in der Verantwortung der privatwirtschaftlichen (Stamm-)Gemeinschaften. Weitere private Unternehmen sowie Bundesstellen stellten Serviceleistungen und EPD-Komponenten bereit. Dadurch bestand ein erheblicher Koordinationsaufwand. Die rechtzeitige Einführung sowie langfristige Zielerreichung wurden stark behindert.

Da eine zentrale Steuerung des Vorhabens nicht möglich war, stand für den Bund die Förderung dezentraler, regionaler und strategiekonformer Projekte und deren Vernetzung im Vordergrund. Die EFK stellte fest, dass dafür geeignete Strukturen zur Information der Beteiligten fehlten, etwa monatliche oder quartalsweise Statusberichte über Arbeitsfortschritt, Zielerreichung, Massnahmenumsetzung und Risikosituation des EPD. Es gab auch keine schnellen Informations- und Eskalationswege, um die Entscheidungsträger in der Verwaltung und in der Politik (z. B. den Bundesrat) über kritische Probleme und Risiken zu informieren. Dies wäre in der schwierigen Situation hilfreich gewesen, nicht zuletzt, um die fehlende Durchsetzungsstärke von BAG und eHS mit einer übergeordneten Unterstützung zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund empfahl die EFK den Aufbau einer formellen Projekt- bzw. Programmorganisation mit schnellen Berichterstattungs- und Eskalationswegen, um eine zielgerichtete Steuerung, Koordination und Führung zu garantieren.

Beurteilung

Die Subventionsämter haben dafür zu sorgen, dass das Monitoring alle relevanten Anforderungen und Bedingungen vollständig abdeckt und das Ergebnis der Prüfung nachvollziehbar dokumentiert wird. Die Voraussetzungen dafür sind bereits in der Planungs- und Vorbereitungsphase zu schaffen.

Aus dem Monitoring sollte periodisch ein Feedback an die Subventionsempfänger und andere Beteiligte erfolgen, um sie über praxisrelevante Entwicklungen zu informieren. Dabei sollten die Subventionsämter auch Stellung zu den erzielten Fortschritten nehmen und über zentrale Risiken oder Probleme (z. B. Verzögerungen) informieren. In diesem Rahmen kann auch mitgeteilt werden, welche Praktiken sich bewährt und welche noch verbessert werden müssen. Dabei muss sichergestellt sein, dass das Feedback den zeitlichen und inhaltlichen Bedürfnissen der Adressaten entspricht. Nur so können diese angemessen darauf reagieren.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

Rechtstexte

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 13. Februar 2023)

Referenzdokumente

EFK: Hinweise für den Umgang mit Subventionen (d/f)
abrufbar unter www.efk.admin.ch

EFV: Leitfaden für ein Prüfkonzept Subventionen
abrufbar unter www.efv.admin.ch

EFV: Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften
abrufbar unter www.efv.admin.ch

Datenportal Subventionen

<https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/subventionen/>

Anhang 2: Abkürzungen

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
Kdo Ausb	Kommando Ausbildung
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen

Anhang 3: Glossar

Finanzhilfen	Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen. Mit Finanzhilfen fördert der Bund Tätigkeiten Dritter, die für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind, ohne Bundesunterstützung jedoch kaum wahrgenommen würden.
Abgeltungen	Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind. Bezüger solcher Abgeltungen sind vielfach Unternehmen des Bundes oder Kantone, die an dessen Stelle die Gewährleistung bestimmter Aufgaben übernehmen.

Priorisierung der Empfehlungen

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

Anhang 4: Liste der analysierten Prüfberichte

Jahr Publikation	Prüfung	PA	Departement	Verwaltungseinheit
2022	Prüfung der Finanzaufsicht des Bundes im Asylbereich	21506	EJPD	SEM
2022	Subventionsprüfung bei Schweizer NGO im Bereich humanitäre Hilfe	21364	EDA	DEZA
2022	Prüfung der Stammgemeinschaft axsana AG	21604	EDI	BAG
2022	Prüfung der Effizienz bei der Subventionsvergabe für Museen und Sammlungen	20475	EDI	BAK
2022	Subventionsprüfung der Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung	22401	WBF	SBFI
2022	Subventionsprüfung der Beiträge zum Schiesswesen	20444	VBS	Kdo Ausb
2022	Prüfung der Spartenrechnung bei Transportunternehmen	20391	UVEK	BAV
2021	Prüfung der Aufsicht über die Organisationen der Weiterbildung	20167	WBF	SBFI
2021	Öffentlicher Regionaler Personenverkehr	20570	UVEK	BAV
2020	Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen	19395	EDI	BSV
2020	Prüfung der Subvention für die Milchprüfung	19503	EDI	BLV
2020	Prüfung der Verwendung der Beiträge der Eidgenossenschaft durch die NGO Swisscontact	19442	EDA	DEZA
2020	Prüfung der Wirkung der Schweizerschulen im Ausland	19407	EDI	BAK
2020	Prüfung der Nachhaltigkeit von Projekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit	19379	EDA	DEZA
2020	Subventionsprüfung	19375	UVEK	BAZL
2020	Prüfung der Spartenrechnung	19343	UVEK	BLS AB
2020	Prüfung der Einführung des elektronischen Patientendossiers	19265	EDI	BAG
2020	Prüfung der Mittelverwendung	18431	EDI	SNM
2020	COVID-19: Prüfung der Massnahmen im Bereich Kultur 20529	20529 (20503)	EDI	BAK
2020	COVID-19: Prüfung der Massnahmen im Bereich Sport	20529 (20505)	VBS	BASPO
2020	COVID-19: Prüfung der Massnahmen im Bereich der Erwerbsersatzentschädigung	20529 (20507)	EDI	BSV
2020	COVID-19: Prüfung der Massnahmen im Bereich Messen	20529 (20508)	WBF	S-GE

Jahr Publikation	Prüfung	PA	Departement	Verwaltungseinheit
2020	COVID-19: Prüfung der Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung	20529 (20513)	WBF	ALV
2020	COVID-19: Prüfung der Massnahmen im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung	20529 (20517)	EDI	BSV
2019	Prüfung der Kostenrechnung bei der Transportpolizei	18577	UVEK	SBB
2019	Prüfung der Kostenvergütung an die IV-Stellen	18535	EDI	BSV
2019	Prüfung der Kostenrechnung des Bahntechnik Centers Hägendorf	18374	UVEK	SBB
2019	Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft	18433	EDI	BSV
2019	Prüfung der Notwendigkeit der Massnahmen zur Stärkung der Schweiz als Gaststaat	18360	EDA	AIO
2019	Subventionsprüfung der Exportförderung und Standortpromotion	18302	WBF	S-GE
2019	Umsetzung der Massnahmen zur Reduktion der Mikroverunreinigungen im Abwasser	18261	UVEK	BAFU
2019	Prüfung des Projekts Rhonekorrektur R3	18185	UVEK	BAFU
2019	Prüfung der Aufsicht der Bestellung Regionaler Personenverkehr	18171	UVEK	BAV
2019	Wirtschaftlichkeitsprüfung der berufspädagogischen Ausbildung des Bundes	18089	WBF	EHB
2018	Prüfung der Mittelverwendung der Bundesintegrationspauschale an vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge	18501	EJPD	SEM
2018	Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen	17159	WBF	BLW