

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.