

Subventionen: Mangelnde Kontrolle gefährdet die Wirtschaftlichkeit

Der Bund gibt immer mehr Geld für Subventionen aus. Daher sollten sie noch schärfer konzipiert, umsichtiger gewährt und genauer kontrolliert werden. Dies zeigen zahlreiche Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die jüngst zu einem Synthesebericht zusammengefasst wurden.

Roger Pfiffner, Daniel Aeby

13.09.2024 | ⌚ 4 Minuten



Der Bund subventioniert unter anderem die einheimische Tierzucht. (Bild: Keystone)

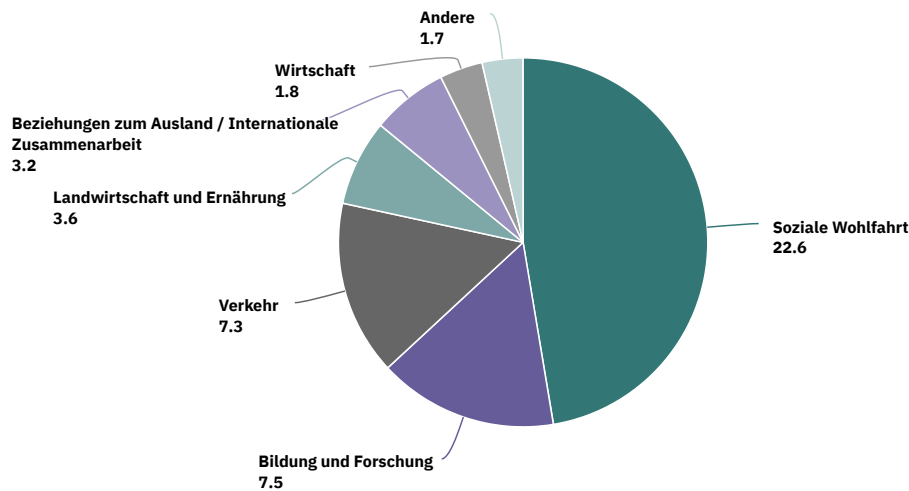
Seien es Leistungen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Direktzahlungen an Landwirte oder Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds: Der Bund finanziert mit. Im Jahr 2023 sprach er Subventionen im Umfang von über 47,6 Milliarden Schweizer Franken – das sind knapp 60 Prozent aller Bundesausgaben. Über drei Viertel der Subventionen flossen in die soziale Wohlfahrt, die Bildung und Forschung sowie in den Verkehr (siehe Abbildung 1).

Besonders hoch waren die Ausgaben in den Jahren 2020 und 2021, die von der Covid-19-Pandemie geprägt waren (siehe Abbildung 2). Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen subventionierte der Bund mehrheitlich Kurzarbeitszeitentschädigungen gegen vorübergehende Arbeitsausfälle, Härtefallprogramme sowie Corona-Erwerbsersatzentschädigungen.[1]

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft diese Geldflüsse genau. Jüngst hat sie nicht zuletzt wegen der steigenden Subventionen einen Synthesebericht veröffentlicht.[2] Er basiert auf 36 vergangenen Subventionsprüfungen und 90 Empfehlungen aus den Jahren 2018 bis 2022. Auf dieser Basis fasst dieser Artikel die wichtigsten Feststellungen zusammen.

Abb. 1: Fast die Hälfte der Bundessubventionen wird für die soziale Wohlfahrt eingesetzt (2023)

INTERAKTIVE GRAFIK



Quelle: Subventionsdatenbank der Eidgenössischen Finanzverwaltung / Die Volkswirtschaft

Nicht alle Subventionen sind notwendig

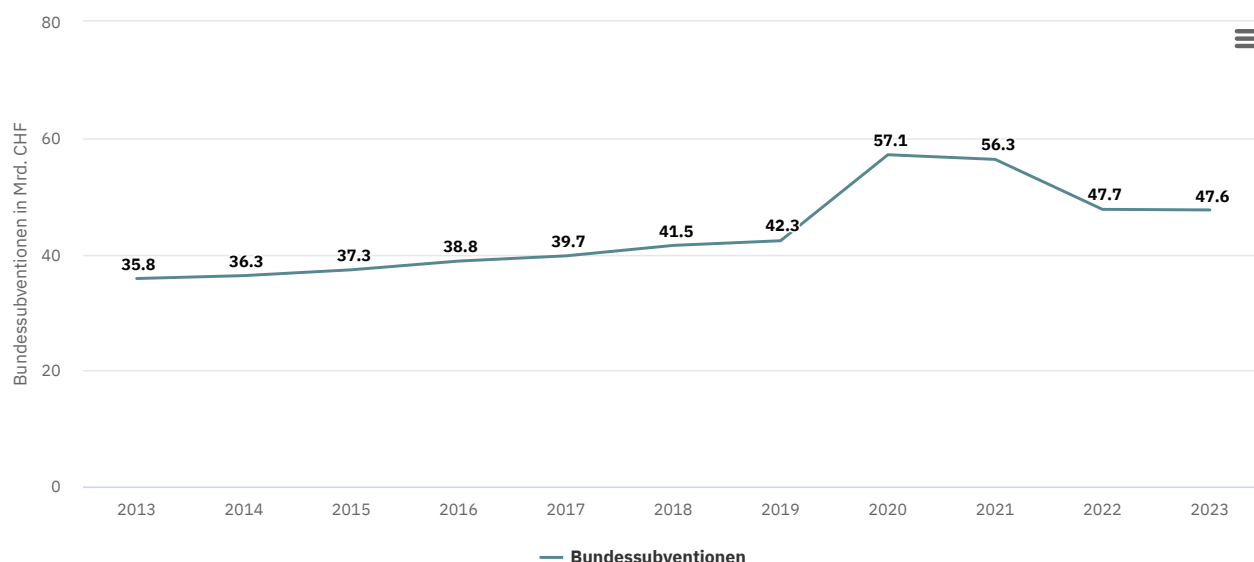
Subventionen können als Sondervorteile für eine selektive Empfängergruppe angesehen werden, die durch die Allgemeinheit finanziert werden. Das Subventionsgesetz (SuG) verlangt, dass die Unterstützung durch Subventionen notwendig ist. Zudem sollen Steuergelder hierfür wirtschaftlich eingesetzt werden, und durch Subventionen muss ein Nutzen für die Gesellschaft entstehen.[3] Es ist deshalb wichtig, klar zu definieren, was mit Subventionen erreicht werden soll. Förderprogramme für energetische Gebäudesanierungen zielen beispielsweise darauf ab, die Energieeffizienz zu erhöhen und den CO₂-Ausstoss zu reduzieren. Solche konkreten Ziele tragen zur Transparenz bei und sind wichtig für die Planung, die Steuerung und die Kontrolle der Subventionen.

Oftmals zeigten EFK-Prüfungen, dass die Ziele nicht klar bestimmt oder die geförderten Aktivitäten ungeeignet waren, um sie zu erreichen. Auch fehlten passende Kennzahlen, um die Zielerreichung zu messen. Bei den finanziellen Beiträgen an gemeinnütze Schweizerschulen im Ausland war es zum Beispiel unklar, was unter der Zielsetzung «Vermittlung schweizerischer Kultur» konkret verstanden wurde. Besonders häufig fehlte eine klare Zielorientierung bei Projekten, an denen mehrere Bundesämter und Kantone beteiligt waren. Hier gelang es nicht immer, die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten und verschiedener Sektoralpolitiken aufeinander abzustimmen und sich auf eindeutige Ziele zu einigen. Zielkonflikte waren die Folge.

Bei Finanzhilfen müssen Subventionsämter sicherstellen, dass Empfangende eine zumutbare Eigenleistung erbringen und anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Dafür muss ihre Finanzkraft geprüft und der effektive Fördersatz an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angepasst werden. Das tun die Subventionsämter zu wenig systematisch. Sie neigen zu einheitlichen Fördersätzen, um dem Grundsatz der Gleichbehandlung gerecht zu werden. Das führt aber dazu, dass finanzstarke Unternehmen und Privatpersonen mehr finanzielle Unterstützung bekommen, als sie benötigen. Im Landwirtschaftsbereich subventioniert der Bund beispielsweise die einheimische Tierzucht und die Vermarktung schweizerischer Landwirtschaftsprodukte. Davon profitieren auch Verbände mit viel Eigenkapital, das die Ausgaben mehrerer Jahre übersteigt.

Abb. 2: Die Bundessubventionen haben während der Covid-19-Pandemie sprunghaft zugenommen (2013–2023)

INTERAKTIVE GRAFIK



Quelle: Subventionsdatenbank der Eidgenössischen Finanzverwaltung / Die Volkswirtschaft

Mitnahmeeffekte als Problem

Ein weiteres Kernproblem sind Mitnahmeeffekte: Die angestrebte Verhaltensänderung beim Empfangenden wäre aufgrund seines eigenen Interesses teilweise oder vollständig auch ohne die Subvention zustande gekommen. Den Subventionsämtern fehlt oftmals ein genaues Verständnis davon, welches Eigeninteresse potenzielle Subventionsempfangende mitbringen und welche Anreize durch die Subvention geschaffen werden. Bei der Gesamterneuerung des Flugplatzes Gstaad Saanen hat der Bund beispielsweise fünf Hangars mitfinanziert, die über einen rein funktionalen Baustandard hinausgingen und für verschiedene Anlässe genutzt werden konnten. Gleichzeitig hat sich eine private Fluggesellschaft mit einer Spende an der Erneuerung beteiligt. Zusammen wies dies auf ein hohes Eigeninteresse der Nutzenden der Hangars hin – ein Mitnahmeeffekt liegt nahe.

Mitnahmeeffekte sind besonders wahrscheinlich, wenn die finanzielle Unterstützung des Bundes nur einen geringen Anteil der Gesamtkosten ausmacht. Sie liegen auch vor, wenn der Durchführungsentscheid von Projekten vor dem Förderentscheid gefällt wurde. Die Verteilung von Subventionen nach dem Giesskannenprinzip verstärkt das Problem zusätzlich.

Mangelnde Transparenz erschwert die Aufsicht

Subventionsämter müssen daher erstens Anreize setzen, damit die Empfangenden die Fördermittel zweckmässig und wirtschaftlich einsetzen. Diese dürfen nämlich nur berechnete und effektiv erbrachte Leistungen abrechnen. Der Nachweis über die Betriebskostenrechnung liegt bei den Empfangenden. Zweitens müssen die Subventionsämter sicherstellen, dass allfällige Kosten einer ineffizienten Betriebsführung von den Empfangenden selbst getragen werden. Gleichzeitig darf der Mechanismus, mit dem die Subventionsämter die finanzielle Unterstützung bereitstellen und kontrollieren, nicht zu kompliziert sein. In der Praxis waren nicht immer alle Anforderungen erfüllt.

Die unklare Unterscheidung zwischen subventionierten und nicht subventionierten Leistungen gefährdete den wirtschaftlichen Einsatz von Subventionen. Ungenaue Leistungsvereinbarungen führten dazu, dass Subventionen in ungeeignete Aktivitäten flossen, und sie erschwerten die Überprüfung der Empfangenden. Bei den Qualitätskontrollen der Schweizer Milch wurden beispielsweise nicht nur Kosten für die notwendigen Kontrollen gemäss Milchprüfungsverordnung abgerechnet, sondern auch weiterführende Tests und administrative Aufwände. In diesem wie in anderen Fällen war die Kostenrechnung zu wenig transparent, um einen zweckmässigen Einsatz von Subventionen nachzuweisen. Tendenziell wurden dadurch zu viele Leistungen über den Bund abgerechnet. In diesem Zusammenhang besteht bei Subventionsämtern eine gewisse Zurückhaltung, Subventionen für nicht nachgewiesene oder nicht erbrachte Leistungen zurückzufordern.

Zudem führte der hohe Detaillierungsgrad der Finanzierungssysteme zu einem übermässigen Verwaltungsaufwand. Starre Finanzierungssysteme können bei Anschub- oder Aufbausubventionen – wie etwa jenen für Nichtregierungsorganisationen, die bei Naturkatastrophen helfen oder in Risikoländern tätig sind – die Motivation der Empfangenden zur Erbringung einer Leistung reduzieren und Innovation blockieren.

Ansätze zur Verbesserung

Subventionsämter benötigen zusätzliche Unterstützung, um Subventionen zielorientiert auszugestalten und zu überprüfen. Die EFK hat deshalb der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) empfohlen, die Subventionsämter entsprechend anzuleiten und die Überprüfung der Bundessubventionen zu verbessern. Die EFV kann etwa mit dem Leitfaden zur Subventionsberichterstattung dafür sorgen, dass die Subventionsämter in allen Botschaften zu Gesetzesrevisionen mehr Wert darauf legen, Mitnahmeeffekte zu vermeiden und Eigenleistungen konsequenter einzufordern. Auch bei den periodischen Subventionsprüfungen sollte die EFV die Subventionsämter künftig noch besser darauf aufmerksam machen. Als Querschnittsamt verfügt die EFV über das notwendige Fachwissen sowie eine unabhängige Sicht auf die Ausgestaltung von Subventionen. Sie muss deshalb eine aktive Rolle bei der Einführung und der Überprüfung von Subventionen spielen.

Die EFK beschränkte sich bei ihrer Analyse auf technische Verbesserungen bei der Ausgestaltung von Subventionsbestimmungen. Selbstverständlich hängt die Motivation zur Verbesserung der Subventionsgewährung auch vom politischen Willen des Parlaments ab, das Wachstum bei den Bundessubventionen einzudämmen. Ein solcher Wille ist nicht immer klar ersichtlich.

Siehe Massnahmen des Bundes für die Wirtschaft im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie.

Siehe EFK (2024). Subventionen: Synthesebericht vergangener Prüfungen.

Siehe Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

Roger Pfiffner, Daniel Aeby (2024). Subventionen: Mangelnde Kontrolle gefährdet die Wirtschaftlichkeit. *Die Volkswirtschaft*, 13. September.



Roger Pfiffner

Prüfungsexperte, Fachbereich
Wirtschaftlichkeitsprüfung,
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK),
Bern



Daniel Aeby

Prüfungsexperte, Fachbereich
Finanzaufsichtsprüfungen,
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK),
Bern