

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



Prüfung der Umsetzung der seit 2008 beschlossenen Massnahmen im Subventionsbereich

Eidgenössische Finanzverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17575.601.00188
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5 Schlussbesprechung	9
2 Subventionsüberprüfung	10
2.1 Grundlage und Zweck der Subventionsüberprüfung	10
2.2 Hauptbeteiligte Akteure	10
3 Entwicklung der 70 Subventionskredite, bei denen Handlungsbedarf festgestellt wurde ..	13
3.1 Ein konkretes Sparpotenzial bei 32 Subventionen konnte effektiv bei 13 Subventionen bis 2016 nachvollzogen werden	13
3.2 Deutliche Zunahme der 70 Subventionen insgesamt.....	14
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	16
Anhang 2: Abkürzungen	17

Prüfung der Umsetzung der seit 2008 beschlossenen Massnahmen im Subventionsbereich

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) überprüft im Auftrag des Bundesrats periodisch die Subventionen des Bundes (rund 38,8 Milliarden Franken jährlich, Stand Ende 2016) auf ihre Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes und auf die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung¹. Der Bundesrat erstattet darüber schriftlich Bericht. Bis 2008 wurden die Subventionen gesamthaft überprüft², ab 2014 kommt jährlich ein Departement an die Reihe, worüber im Anhang zur Staatsrechnung Bericht erstattet wird.

Obwohl es kein Hauptzweck der Überprüfung war, stellte der Bundesrat im Subventionsbericht 2008 ein Einsparpotenzial von jährlich 104 Millionen Franken in Aussicht, das bei Umsetzung von bereits beschlossenen und teilweise noch zu beschliessenden Massnahmen (aus Sicht 2008) zu erreichen war. Die Entlastung des Bundeshaushalts wird als willkommener Nebeneffekt der Überprüfung im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik angesehen.

Der politische Wille als bestimmender Faktor

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wollte wissen, was aus dem Einsparpotenzial geworden ist und verglich die 70 Subventionskredite, bei denen 2008 Handlungsbedarf geortet wurde, mit den Ausgaben des Jahres 2016. Dabei ist einschränkend festzuhalten, dass die Vergleichbarkeit erschwert ist, weil viele Kredite seit 2008 neu strukturiert wurden, sei es als Zusammenlegung mit anderen Subventionen, Aufteilung, oder andere Veränderung.

Von den 70 Subventionen konnte bei 13 Krediten jährliche Entlastungen in der Grössenordnung des angekündigten Sparpotenzials festgestellt werden. Gleichzeitig ist aber das gesamte Subventionsvolumen der 70 Kredite, zu denen 2008 Massnahmen empfohlen wurden, um 2,8 Milliarden Franken angewachsen (von 9,9 auf 12,7 Milliarden Franken).

Mit der Subventionsüberprüfung können Optimierungen vorgenommen, bei einzelnen Krediten Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt werden, insgesamt ist jedoch der politische Wille der bestimmende Faktor. Weitergehende Ausgabenreduktionen würden die Kombination mit einem Sparprogramm bzw. einem entsprechenden politischen Auftrag voraussetzen.

¹ Art. 5 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG)

² Bundesblatt 2008, S. 6229 ff., Subventionsbericht 2008 des Bundesrats vom 30. Mai 2008 (Subventionsbericht 2008)

Audit de la mise en œuvre des mesures prises depuis 2008 dans le domaine des subventions

Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

L'Administration fédérale des finances (AFF) est chargée par le Conseil fédéral d'examiner périodiquement les subventions de la Confédération (environ 38,8 milliards de francs par année, état à la fin de 2016) pour s'assurer qu'elles sont conformes aux principes de la loi sur les subventions et que les tâches subventionnées sont accomplies de manière économe et efficace¹. Le Conseil fédéral établit à cet égard un rapport écrit. Jusqu'en 2008, toutes les subventions étaient examinées dans leur intégralité², depuis 2014, les départements font à tour de rôle l'objet d'un rapport annuel dans l'annexe au compte d'État.

Bien que ce ne soit pas l'objectif principal de l'examen, le Conseil fédéral a laissé entrevoir dans son rapport sur les subventions de 2008 un potentiel d'économies annuel de 104 millions de francs grâce à la mise en œuvre de mesures qui ont déjà été adoptées et d'autres qui ne sont pas encore entièrement définies (dans la perspective de 2008). L'allègement des finances fédérales est considéré comme un effet secondaire bienvenu de l'examen des subventions en termes de politique budgétaire durable.

La volonté politique: un facteur déterminant

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a voulu savoir ce qu'il était advenu du potentiel d'économies et a comparé les dépenses de 2016 avec les 70 crédits de subventionnement identifiés comme nécessitant une intervention en 2008. Il convient toutefois de relever que cette comparaison est compliquée par la restructuration de nombreux crédits qui entre-temps ont été regroupés avec d'autres subventions, répartis différemment ou ont subi d'autres changements.

Sur les 70 subventions, 13 ont été l'objet d'allègements annuels correspondant au potentiel d'économies annoncé. Parallèlement, cependant, le volume total de ces 70 subventions pour lesquels des mesures ont été recommandées en 2008 a augmenté de 2,8 milliards de francs (passant de 9,9 à 12,7 milliards).

Si l'examen des subventions permet leur optimisation et des gains d'efficacité et d'efficacité en ce qui concerne les différents crédits, la volonté politique reste, dans l'ensemble, le facteur clé. De nouvelles réductions des dépenses nécessiteraient la mise en place d'un programme d'économies ou d'un mandat politique approprié.

Texte original en allemand

¹ Art. 5 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu).

² Feuille fédérale 2008, pp. 5651 ss, Rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions du 30 mai 2008 (Rapport sur les subventions 2008).

Verifica dell'attuazione delle misure adottate dal 2008 nel settore dei sussidi

Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) è incaricata dal Consiglio federale di riesaminare periodicamente che le norme concernenti i sussidi della Confederazione (circa 38,8 mia. fr. all'anno, stato fine 2016) siano conformi ai principi della legge sui sussidi e che l'adempimento dei compiti avvenga in modo economico ed efficace¹. Il Consiglio federale redige un rapporto scritto sui risultati. Fino al 2008 tutti i sussidi sono stati riesaminati integralmente², mentre dal 2014 ogni anno a turno vengono esaminati i sussidi di un solo dipartimento. Il rispettivo rapporto figura nell'allegato del consuntivo.

Sebbene non fosse lo scopo principale della verifica, nel rapporto 2008 concernente i sussidi il Consiglio federale aveva previsto un potenziale di risparmio pari a 104 milioni di franchi all'anno che avrebbe potuto essere raggiunto attraverso l'attuazione di misure già adottate e di misure in parte ancora da definire (dal punto di vista di 2008). Gli effetti secondari che ne derivano sono benaccetti, poiché consentono di sgravare le finanze federali in vista di una politica finanziaria sostenibile.

Il fattore predominante è la volontà politica

L'intento del Controllo federale delle finanze (CDF) è sapere se i possibili risparmi sopra menzionati sono stati effettivamente realizzati. A tal fine ha confrontato le uscite registrate nel 2016 con i 70 crediti di sussidio per i quali nel 2008 è stata accertata una necessità d'intervento. In tale contesto occorre evidenziare che il confronto è stato reso complicato dal fatto che dal 2008 molti crediti sono stati ristrutturati, ad esempio raggruppati con altri sussidi, ripartiti o modificati in un altro modo.

Per 13 dei 70 crediti di sussidio è stato possibile realizzare lo sgravio annuo previsto dal potenziale di risparmio. Nel contempo, però, il volume complessivo di questi 70 crediti di sussidio è aumentato di 2,8 miliardi di franchi (passando da 9,9 a 12,7 mia. fr.).

Il riesame dei sussidi permette di apportare miglioramenti e conseguire per singoli crediti guadagni in termini di efficacia ed efficienza. Nel complesso il fattore predominante resta però la volontà politica. Ulteriori riduzioni delle uscite richiederebbero un programma di risparmio o un corrispondente mandato politico.

Testo originale in tedesco

¹ Art. 5 della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu)

² Foglio federale 2008, pp. 5409, Rapporto 2008 del Consiglio federale concernente i sussidi del 30 maggio 2008

Audit of the implementation of the subsidy measures agreed since 2008

Federal Finance Administration

Key facts

On behalf of the Federal Council, the Federal Finance Administration (FFA) periodically reviews federal subsidies (around CHF 38.8 billion annually, as at end of 2016) for their compliance with the principles of the Subsidies Act and for their effective and economic performance of duties¹. The Federal Council provides a written report on this. Before 2008, all subsidies were reviewed², since 2014 one department is reviewed per year, a report on which is included in the notes to the state financial statements.

Although it was not a main purpose of the review, the Federal Council presented an annual savings potential of CHF 104 million in the Subsidy Report 2008. This could be achieved by implementing measures, some of which had already been adopted and others which were yet to be adopted (2008's perspective). The easing of pressure on the federal budget is seen as a welcome side effect of the review in terms of sustainable financial policy.

Political will as a deciding factor

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) wanted to know what had become of the savings potential and compared 70 subsidy credits, for which need for action had been identified in 2008, with expenses in 2016. It should be noted restrictively that the comparison is made difficult as many credits have been restructured since 2008, be it through combination with other subsidies, splitting up or other changes.

Out of the 70 subsidies, annual gains roughly equal to the announced savings potential were noted for 13 credits. At the same time, however, the total subsidy volume of the 70 credits, for which measures were recommended in 2008, grew by CHF 2.8 billion (from CHF 9.9 billion to 12.7 billion).

The subsidy review allows optimisations to be made and greater efficiency and effectiveness for individual credits achieved. Overall, however, political will is the deciding factor. Further cost reductions would require combination with a savings programme or a corresponding political mandate.

Original text in German

¹ Art. 5 of the Federal Act on Financial Aids and Grants (Subsidies Act, SubA)

² Federal Gazette 2008, p. 6229 et seq., Subsidy Report 2008 of the Federal Council of 30 May 2008 (Subsidy Report 2008)

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die EFV nimmt den Bericht zur Kenntnis und ist mit dem Verzicht auf Empfehlungen einverstanden. Sie dankt der EFK für die gute Zusammenarbeit. Nach Auffassung der EFV hat die Subventionsüberprüfung in den vergangenen Jahren wesentlich dazu beigetragen, dass die Subventionen des Bundes insgesamt zielgerichtet geleistet und angemessen gesteuert werden. Einsparungen standen dabei nie im Vordergrund, waren aber eine willkommene Nebenwirkung.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Zwischen 2006 und 2016 haben die Bundessubventionen von rund 30 Milliarden um 8,8 Milliarden auf jährlich rund 38,8 Milliarden Franken zugenommen, was einem Wachstum von durchschnittlich 2,9 Prozent pro Jahr entsprach. 2008 wurde letztmals eine grossflächige Überprüfung aller Subventionen gemäss Art. 5 SuG durchgeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Im Fokus der Prüfung stand die Umsetzung der seit 2008 beschlossenen Massnahmen im Subventionsbereich. Dabei war vor allem abzuklären, ob aus dem im Subventionsbericht erwähnten Einsparpotenzial eine nachhaltige Ersparnis resultiert.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Untersuchung wurde von Dieter Lüthi (Revisionsleiter), Melissa Rickli und Karin Berger zwischen August und September 2017 durchgeführt. Ausgangspunkt der Untersuchung bildete der Subventionsbericht 2008³. Die Controllingberichte der EFV zur Subventionsüberprüfung wurden teilweise mit einem Sparprogramm des Bundes verknüpft. Letztere sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Ebenfalls nicht geprüft hat die EFK die Wirksamkeit der Subventionsüberprüfung durch die EFV.

In die Feststellungen wurden die Subventionen bis und mit 2016 einbezogen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Auskünfte wurden rasch und kompetent erteilt. Die von der EFK gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. September 2018 statt. Teilgenommen haben:

- EFV:
 - Vizedirektor, Abteilung Ausgabenpolitik
 - Sektionsleiter, Stabsdienste und Grundsatzfragen
- EFK:
 - Fachbereichsleiterin
 - Mandatsleiter
 - Revisionsleiter

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

³ Subventionsbericht 2008 des Bundesrats vom 30. Mai 2008 (Subventionsbericht 2008), S. 6230

2 Subventionsüberprüfung

2.1 Grundlage und Zweck der Subventionsüberprüfung

Um die bundesrechtlichen Grundlagen für Subventionszahlungen zu harmonisieren und allgemein geltende Grundsätze zu schaffen, erliess der Gesetzgeber 1990 das eidgenössische Subventionsgesetz (SuG) als Rahmengesetz. Gemäss Art. 5 dieses Gesetzes muss der Bundesrat periodisch, mindestens alle sechs Jahre, die Subventionen darauf hin prüfen, ob sie den Grundsätzen des SuG entsprechen. Über das Ergebnis berichtet der Bundesrat an die Bundesversammlung, zum Beispiel in Botschaften, mit welchen der Bundesrat dem Parlament mehrjährige Finanzbeschlüsse oder Änderungen bestehender Subventionsbestimmungen beantragt, oder im Rahmen der Berichterstattung zur Staatsrechnung.

Die Federführung für diese Prüfung liegt beim Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). In Art. 1 Abs. 3 lit. a der Organisationsverordnung für das EFD ist festgehalten, dass es die Subventionen periodisch *auf ihre Notwendigkeit* hin prüft. Innerhalb des Departements ist es die Eidgenössische Finanzverwaltung – EFV (Ausgabenpolitik), welche die Überprüfungen konkret durchführt und die Berichte zuhanden des Bundesrats vorbereitet.

Als Zweck der Subventionsüberprüfung hält der Subventionsbericht 2008 fest, *dass mit der Subventionsüberprüfung sichergestellt werden soll, dass die Grundsätze des Subventionsgesetzes umfassend umgesetzt werden.* «Im Vordergrund steht dabei eine wirksame und wirtschaftliche Ausgestaltung der Subventionen; damit verbundene Entlastungen des Bundeshaushaltes sind willkommene Nebeneffekte im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik. Die Subventionsüberprüfung stellt jedoch kein Entlastungsprogramm dar.»⁴... «Obwohl kein Hauptziel des Berichts, leistet er (der Subventionsbericht) so einen Beitrag zur Eindämmung des Ausgabenwachstums und damit zur nachhaltigen Gewährleistung gesunder Bundesfinanzen.»⁵

Art. 5 des SuG und Art. 1 Abs. 3 lit. a der Organisationsverordnung für das EFD halten bezüglich Subventionen explizit eine Überprüfung fest, welche aufgrund von Art. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) und Art. 27 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) in grundsätzlicher Weise für alle Bundesaufgaben stipuliert wird.

2.2 Hauptbeteiligte Akteure

Die Subventionsüberprüfung wird durch die EFV durchgeführt, welche auch die öffentlich zugängliche Subventionsdatenbank, inklusive Auswertungsmöglichkeiten nach Departementen und Aufgabenbereichen, führt. Die Prüfung erfolgt anhand schriftlicher Fragelisten bei den für eine Subvention zuständigen Verwaltungseinheiten und anschliessender mündlicher Besprechungen und Bereinigungen. Für die Schlussfolgerungen aus der Überprüfung und die zu beschliessenden Massnahmen strebt die EFV mit den zuständigen Verwaltungseinheiten eine einvernehmliche Vorgehensweise an, damit die Antragstellung an den Bun-

⁴ Subventionsbericht (siehe Fussnote 2), S. 6237

⁵ Ebd., S. 6239

desrat ohne verwaltungsinterne Widersprüche erfolgen kann. Für die Abwicklung der Subventionen und die Umsetzung von Massnahmen sind die betroffenen Verwaltungseinheiten und die Departemente zuständig, die EFV führt ihrerseits Umsetzungsbefragungen durch und erstellt Controllingberichte darüber.

Bis zum Untersuchungszeitpunkt waren folgende Berichte über die Prüfung aller Subventionen erschienen:

- Erster Subventionsbericht, erschienen in zwei Teilen (1997 und 1999)
- Controllingbericht über die Umsetzung 2002
- Zweiter Subventionsbericht, erschienen 2008
- Erster Controllingbericht über die Umsetzung der Massnahmen, erschienen 2009 (3. Band Staatsrechnung)
- Zweiter Controllingbericht über die Umsetzung der Massnahmen, erschienen 2011 (3. Band Staatsrechnung).

Mit dem zweiten Controllingbericht endete die Nachvollziehbarkeit über die Umsetzung der Massnahmen 2008. Es gibt keine späteren Berichte der EFV, aus denen nach einigen Jahren festgestellt werden könnte, was aus einer früher beschlossenen Massnahme geworden ist. Allerdings bietet das gegenwärtige Budgetierungs- und Finanzplanungsverfahren Gewähr, dass einmal umgesetzte Massnahmen nicht ohne Weiteres rückgängig gemacht werden können. Eine beschlossene Sparmassnahme wird im Voranschlag und Finanzplan umgesetzt und bleibt aufgrund des Grundsatzes der rollenden Planung auch in späteren Finanzplanungen erhalten. Sie rückgängig zu machen, erfordert ein politisches Wiedererwägen, d. h. einen Beschluss des Bundesrates oder allenfalls des Parlaments.

Der zweite Subventionsbericht von 2008 war der letzte, bei dem alle Subventionen auf einmal überprüft wurden. Danach beurteilte die EFV das bisherige Vorgehen als zu aufwendig und führte ab 2014 einen Rotationsplan für die Überprüfung ein. Es wird jedes Jahr ein Departement geprüft, sodass nach sechs Jahren alle Departemente an der Reihe sind, wobei das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und das EFD zusammen überprüft werden. Mit der Subventionsprüfung gemäss Rotationsplan beginnt die Überprüfung wieder von Neuem.

Unter dem geänderten Vorgehen sind im Untersuchungszeitraum drei Subventionsprüfungen durchgeführt worden:

- Subventionsüberprüfung EDA (Band 3, Staatsrechnung 2014; das Controlling erfolgt innerhalb von drei Jahren, erster Controlling-Bericht in der Staatsrechnung 2017 zu erwarten).
- Subventionsüberprüfung EDI (Band 3, Staatsrechnung 2015; das Controlling erfolgt innerhalb von drei Jahren, erster Controlling-Bericht in der Staatsrechnung 2018 zu erwarten).
- Subventionsüberprüfung EJPD (Band 3, Staatsrechnung 2016; das Controlling erfolgt innerhalb von drei Jahren, erster Controlling-Bericht in der Staatsrechnung 2019 zu erwarten).

Bei ihren Prüfungen wendet die EFV die Kriterien an, wie sie im SuG festgehalten sind. Im Vordergrund stehen die Rechtmässigkeit aller vom Bund entrichteten Subventionen sowie die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Entlastungseffekte für den Bundeshaushalt sind nicht das Ziel der Subventionsüberprüfung, können jedoch willkommene Nebeneffekte sein. Für die Entlastung dienen primär andere Instrumente, zum Beispiel Entlastungsprogramme, eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, eine Aufgabenüberprüfung des Bundes sowie die Schuldenbremse.

Teilweise wurde die Subventionsprüfung mit einem Sparprogramm kombiniert. In solchen Fällen gibt es Schnittstellen zwischen der Subventionsüberprüfung gemäss Art. 5 SuG und dem Sparprogramm oder einem Sonderauftrag.

So hat der Bundesrat beispielsweise im März 2017 das EFD beauftragt, das Sparpotenzial bei sogenannten Bagatell- und Streusubventionen auszuloten. Dabei ging es gemäss EFV um «Mitnahmeeffekte». Das heisst, bei Aufgaben, bei denen der Bund nur einen kleinen Teil an die Subvention bezahlt und praktisch nichts steuern oder bewirken kann, untersuchte die EFV, ob diese Aufgaben auch ohne den Bund erfüllt werden könnten (mehr Effizienz durch Steuerung, Finanzierung und Überwachung aus einer Hand). Auch wurde das Verhältnis des administrativen Aufwands für die Durchführung der Subvention und der Höhe der jährlichen Subventionssumme in die Überlegungen miteinbezogen. Auf das von der EFV geschätzte Sparpotenzial des Bundes bei solchen Kleinstsubventionen in Höhe von maximal 50 Mio. Franken ist der Bundesrat im November 2017 jedoch nicht eingetreten und es resultierten keine Massnahmen.

3 Entwicklung der 70 Subventionskredite, bei denen Handlungsbedarf festgestellt wurde

3.1 Ein konkretes Sparpotenzial bei 32 Subventionen konnte effektiv bei 13 Subventionen bis 2016 nachvollzogen werden

Von 361 im Jahr 2006 ausgerichteten Subventionen wurden mit dem Subventionsbericht 2008 des Bundesrats 228 Subventionsverhältnisse überprüft. Dabei ist bei 70 Subventionen mit einem finanziellen Volumen von insgesamt 9,9 Mia. Franken ein Handlungsbedarf festgestellt worden. Zum einen wurde in einigen Aufgabenbereichen ein grundlegender Reformbedarf festgehalten (Bildungsbereich, Öffentlicher Verkehr, landwirtschaftliche Marktöffnung, Gesundheitsförderung). Diesbezüglich wurde kein konkretes Entlastungspotenzial quantifiziert. Zum anderen wurde bei 32 vorwiegend kleineren Subventionsbereichen ein konkretes Verzichtspotenzial mit einem langfristigen Entlastungsvolumen von **104 Mio. Franken pro Jahr** festgehalten⁶, was rund 1,1 % des jährlichen Gesamtbetrags der 70 Subventionen entsprach.

Mit dem ersten Umsetzungsbericht zur Subventionsüberprüfung, der in der Staatsrechnung 2009 erschienen ist, wurde das bezifferte Sparpotenzial um 110 Mio. auf insgesamt **214 Mio. Franken pro Jahr** erhöht, indem noch das Potenzial aus der zwischenzeitlich erfolgten Aufgabenüberprüfung (AÜP) hinzugerechnet wurde, welches im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012/13 hätte umgesetzt werden sollen.⁷

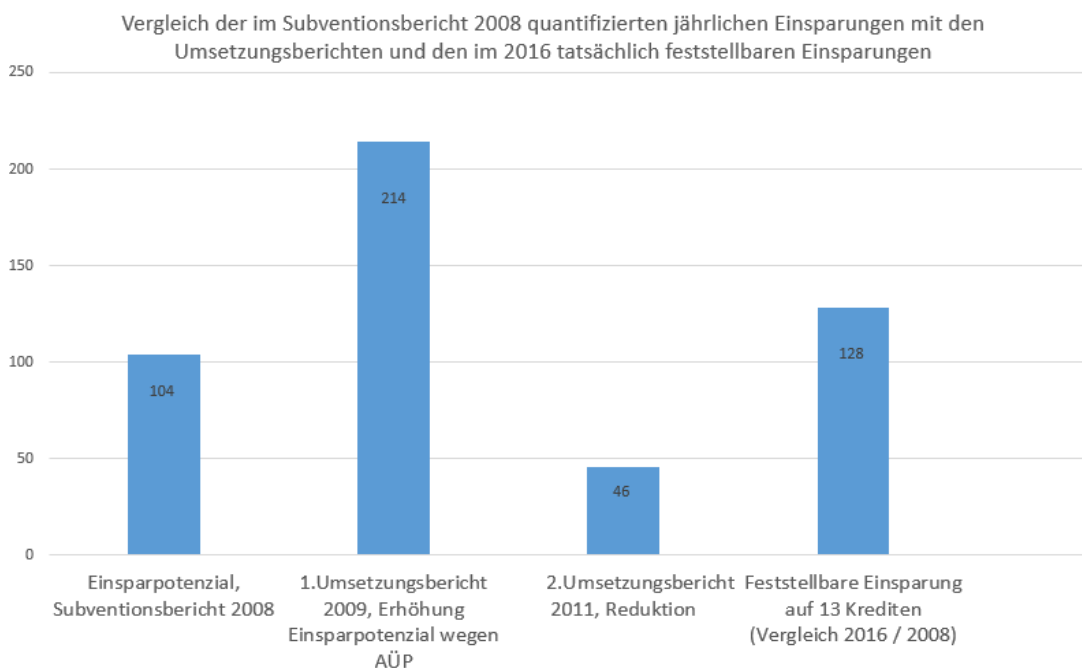
Die aufgrund eines Parlamentsbeschlusses im Jahr 2011 erfolgte Sistierung des Konsolidierungsprogramms 2012/13 machte einen Teil der angestrebten Einsparungen wieder hinfällig. Im zweiten Umsetzungsbericht zur Subventionsüberprüfung, der in der Staatsrechnung 2011 erschienen ist, wurde das Sparpotenzial um 168 Mio. pro Jahr reduziert, sodass **46 Mio. Franken pro Jahr** an Einsparungspotenzial verblieben.

Um festzustellen, ob aus den 2008 beschlossenen Massnahmen eine nachhaltige Einsparung resultierte und wie hoch eine solche ausgefallen ist, hat die EFK die auf den 70 Subventionskrediten verbuchten Beträge aus dem Jahr 2008 mit den entsprechenden Beträgen des Jahres 2016 aus der Subventionsdatenbank verglichen. Vorweg ist festzuhalten, dass bei dieser Vorgehensweise die Nachvollziehbarkeit nicht einwandfrei gegeben ist, weil einige Kredite in der Zwischenzeit neu strukturiert wurden, zum Beispiel durch Zusammenlegung, neue Aufteilung, Änderung der Datenbasis, Systemwechsel, oder Ersatz durch andere Subventionen usw. Die feststellbare Veränderung der jährlichen Subventionsbeträge umfasst somit auch andere Einflüsse, welche nicht nur das Resultat der Umsetzung von Massnahmen aus dem Subventionsbericht sind. Bei 13 Subventionen ist eine Reduktion der Beträge bzw. teilweise ein Wegfall der Subvention festzustellen. Die Reduktion beträgt insgesamt **128 Mio. Franken** pro Jahr und entspricht in der Grössenordnung dem im Subventionsbericht 2008 bezifferten Einsparpotenzial. Ein direkter Vergleich mit einzelnen, quantifizierten Massnahmen von 2008 ist nur noch eingeschränkt möglich. So sind Einsparungen teilweise bei Krediten eingetreten, zu denen im ursprünglichen Subventionsbericht

⁶ Subventionsbericht (siehe Fussnote 2), S. 6230 f. und S. 6303 f.

⁷ Aufgabenüberprüfung (AÜP), Massnahmelisten vom 25.2.2010

kein Reduktionspotenzial quantifiziert wurde (zum Beispiel Förderung ausserschulischer Jugendarbeit) oder das angekündigte Sparpotenzial wurde übertroffen (etwa bei der Abgeltung des kombinierten Verkehrs). Dafür sind bei 19 Krediten, zu denen im Subventionsbericht 2008 jährliche Einsparungen beziffert wurden, keine oder nur geringfügige Reduktionen festzustellen (beispielsweise bei den Ausführbeiträgen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, oder der Abschaffung der Doppelspurigkeit bei der Europäischen Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet, COST). Politische Entscheidungen können Massnahmen aus der Subventionsprüfung übersteuern.



Darstellung: EFK

3.2 Deutliche Zunahme der 70 Subventionen insgesamt

Die 70 Subventionen, zu denen 2008 ein Handlungsbedarf festgestellt wurde, verzeichnen zwischen 2008 und 2016 insgesamt eine Zunahme um 2,8 Milliarden Franken, von 9,9 Milliarden auf 12,7 Milliarden Franken. Die grössten Zunahmen sind bei der Entwicklungszusammenarbeit, bei der Bildung und Forschung (Hochschulförderung, ETH Beiträge, Beiträge an Fachhochschulen), im Asylbereich, und bei den landwirtschaftlichen Direktzahlungen festzustellen.

Einzelne Ausgabenreduktionen bei Subventionskrediten (siehe Abschnitt 3.1) waren eine willkommene Entlastungswirkung der Subventionsentwicklung. Insgesamt spiegelt die Entwicklung seit 2008 jedoch den Trend des steten Wachstums der Subventionsausgaben als Ergebnis des politischen Willens wider. Mit der Subventionsüberprüfung können Optimierungen vorgenommen, bei einzelnen Krediten Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt, jedoch nicht die steigende Gesamtentwicklung durchbrochen werden. Weitergehende Ausgabenreduktionen würden die Kombination mit einem Sparprogramm bzw. einem entsprechenden politischen Auftrag voraussetzen.

Fazit: Der gute Wille, das Ausgabenwachstum durch Subventionsprüfungen einzudämmen, ist vorhanden. Die Wirkung der Subventionsüberprüfung auf die finanzielle Entwicklung einzelner Subventionen über mehrere Jahre ist jedoch schwer nachvollziehbar.

Der Handlungsspielraum des Parlaments im Bereich der Transferleistungen ist gewollt. Damit können Massnahmen aus den Subventionsprüfungen korrigiert werden. Die EFK sieht daher keinen Nutzen darin, der EFV konkrete Empfehlungen auszusprechen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Art. 5, Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aufgaben und Leistungen, SR 172.010

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), Art. 27, Pflicht zur periodischen Aufgaben- und Leistungsüberprüfung, SR 172.010.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD), SR 172.215.1

Anhang 2: Abkürzungen

AÜP	Aufgabenüberprüfung
BRB	Bundesratsbeschluss
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SuG	Subventionsgesetz

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).