

# 1

# DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE



# Öffentliche Finanzen, Steuern, Credit Suisse und COVID-19



Die Prüfung des öffentlichen Finanzhaushaltes ist eine Kernaufgabe der EFK. Die Anfänge dazu reichen tief ins vergangene Jahrhundert zurück. Bereits in der ersten Fassung des Finanzkontrollgesetzes (FKG) von 1967 war diese Aufgabe enthalten.<sup>1</sup> Im Jahr 2023 hat die EFK in Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags die Bundesrechnung 2022 geprüft und mit Bericht vom 29. März 2023 der Bundesversammlung zur Genehmigung empfohlen.<sup>1</sup> Daneben hat sie weitere Prüfungsergebnisse zu den öffentlichen Finanzen veröffentlicht und eine Reihe von Prüfungen zu den COVID-19-Massnahmen durchgeführt.

### Ordnungsgemässe Bundesrechnung 2022

Die Bundesrechnung weist für das Jahr 2022 einen Verlust von 2,4 Milliarden Franken aus. Dem operativen Ertrag von 75,6 Milliarden Franken steht ein operativer Aufwand von 78,9 Milliarden Franken gegenüber. Das Finanzergebnis ist mit 0,6 Milliarden Franken negativ. Das Ergebnis aus Beteiligungen beläuft sich auf 1,5 Milliarden Franken. 94,5 % des Ertrags stammen aus Fiskaleinnahmen.

Der ausserordentliche Aufwand beträgt 3,0 Milliarden Franken oder knapp 4 % des operativen Aufwands. 2,3 Milliarden Franken davon fallen auf Massnahmen im Zusammenhang mit COVID-19; 0,7 Milliarden Franken auf Ausgaben in der Sozialhilfe zugunsten von Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S. Der ausserordentliche Aufwand für Corona-Massnahmen hat nach Spitzenwerten in den Vorjahren abgenommen.

Die EFK hat die Genehmigung der Bundesrechnung empfohlen mit einer Einschränkung. Sie betrifft die Verbuchung von Rückstellungsänderungen in der Höhe von 500 Millionen Franken bei der Verrechnungssteuer, die in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt wurden. Die Buchungen fallen gemäss Finanzhaushaltsgesetz (FHG) nicht unter die laufenden Einnahmen und Ausgaben und dürften somit nicht als finanzwirksam in der Schuldenbremse verbucht werden. Diese Einschränkung besteht schon seit Jahren. Eine Änderung des Gesetzes wird ab Rechnungsjahr 2023 dazu führen, dass diese Einschränkung wegfällt und die Verbuchungspraxis gesetzeskonform ist.

Die EFK stellte als Revisionsstelle auch den ordnungsgemässen Jahresabschluss 2022 des Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) fest.<sup>2</sup> Mit dem Fonds finanziert der Bund die Nationalstrassen und unterstützt Agglomerationsverkehrsprojekte. Zur selben Feststellung gelangte sie bei der Jahresabschlussprüfung des Bahninfrastrukturfonds (BIF).<sup>3</sup>

VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>1</sup> Siehe [Prüfbericht 22504](#). Die Prüfung erfolgte teilweise mit Unterstützung der Internen Revisionsstellen der Bundesverwaltung. Die Bundesrechnung wird nach den internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS) mit einigen Ausnahmen gemäss Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 erstellt.

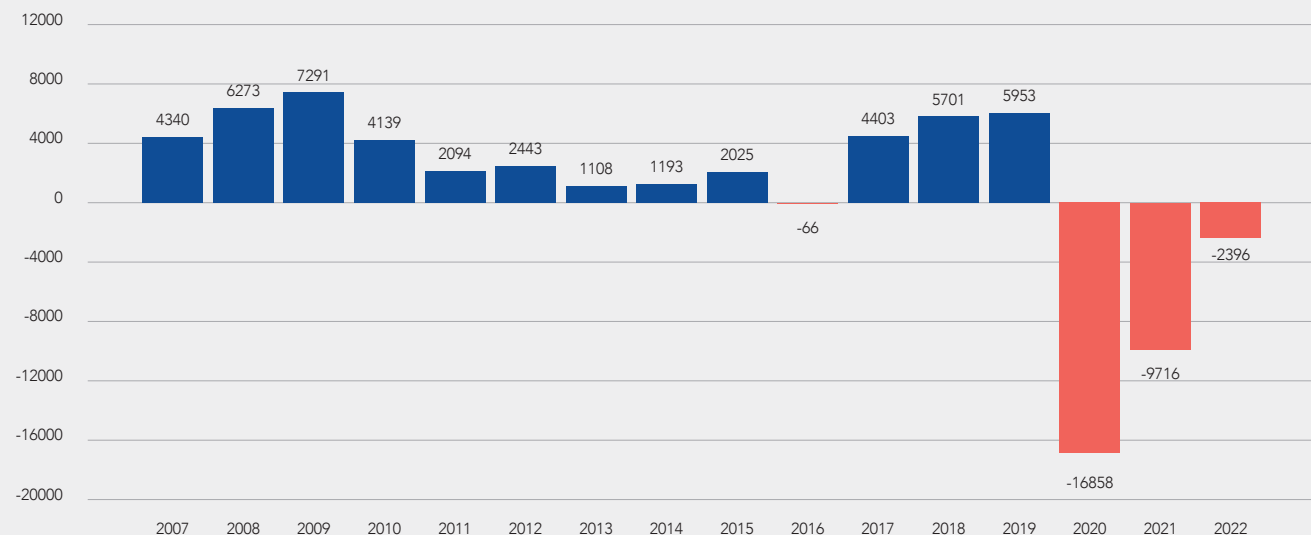
<sup>2</sup> [Prüfbericht 22360](#)

<sup>3</sup> [Prüfbericht 22758](#)

<sup>1</sup> [Botschaft des Bundesrates](#) an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle vom 25. November 1966, S. 708 ff. sowie S. 729, in: Bundesblatt 1966, Bd. 2/49, S. 708-734.

## Ergebnis der Erfolgsrechnung des Bundes

IN MILLIONEN FRANKEN, 2007–2022 | QUELLE: EFV, BUNDESRECHNUNG BAND I, S. 23



VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>4</sup> [Prüfbericht 23506](#). Untersucht wurden die Daten der Kantone AG, BE, FR, GE, NE, NW, OW, VD und ZH.

## Nationaler Finanzausgleich 2024: Handlungsbedarf bei einzelnen Kantonen

Durch den Nationalen Finanzausgleich (NFA) sollen kantonale Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit verringert und staatliche Aufgaben effizienter erbracht werden. Das Gesamtvolumen des NFA wird 2024 um 5,45 % gegenüber dem Vorjahr auf 5,9 Milliarden Franken ansteigen. Der Betrag wird zu 60 % vom Bund und zu 40 % von den ressourcenstarken Kantonen bezahlt und beansprucht somit den Bundeshaushalt erheblich. Die EFK prüft die Erhebung und Berechnung der Finanzausgleichsdaten für den NFA 2024 und hat hierfür in neun ausgewählten Kantonen die Prozesse der betroffenen Bundesämter sowie die Umsetzung von offenen Empfehlungen mit folgendem Ergebnis beurteilt:<sup>4</sup>

Der NFA-Prozess ist bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und dem Bundesamt für Statistik (BFS) wirksam. Die Datenverarbeitung verläuft korrekt und die Internen Kontrollsysteme (IKS) funktionieren. Empfehlungen wurden umgesetzt. Bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) sprach die EFK zwei neue Empfehlungen aus. In den geprüften Kantonen zeigen sich grosse Unterschiede im Qualitätssicherungsprozess der Steuerdaten. Die EFK stellte auch Fehler bei verschiedenen Indikatoren fest. Fehler im Zusammenhang mit der Indizierung des steuerbaren Gewinns juristischer Personen konnten korrigiert werden.

**BLICK HINTER DIE KULISSEN****Was hat die EFK bei der Rettung  
der Credit Suisse geprüft?**

Der Bund hatte am 19. März 2023 eine Ausfallgarantie von 100 Milliarden Franken an die Schweizerische Nationalbank (SNB) gewährt. Dadurch sollten Liquiditätshilfedarlehen an die Credit Suisse (CS) vergeben werden können. Ausserdem erhielt die UBS eine Verlustübernahmegarantie des Bundes im Umfang von 9 Milliarden Franken. Die EFK hat die umfangreichen Verträge beurteilt, um sicherzustellen, dass klare Kriterien vereinbart werden und diese anschliessend geprüft werden können. Danach hat die EFK eine Prüfung zur Aufsicht über diese Rettungsmassnahmen begonnen, diese aber erfreulicherweise einstellen können: Am 11. August 2023 wurde bekannt, dass die Ausfallgarantie nach vollständiger Rückzahlung der Darlehen aufgehoben werden kann. Zudem verzichtete die UBS auf die Garantie

zur Verlustübernahme. Eine Prüfung der Aufsicht über diese Instrumente wurde somit hinfällig. Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung des Bundes prüft die EFK aber weitere Auswirkungen der Rettung auf die Bundesrechnung, insbesondere ob es einen Bedarf an Rückstellungen für allfällige Klagen im Zusammenhang mit der Abschreibung der AT1-Anleihen gibt und wie der Bund die Erlöse aus der Rettungsaktion verbucht hat. 2024 wird sie die risikoorientierte Aufsicht der FINMA im Bankenbereich prüfen.<sup>5</sup> Darüber hinaus hat die Bundesversammlung am 8. Juli 2023 eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) zur Untersuchung der Geschäftsführung der Bundesbehörden bei der Notfusion der CS mit der UBS eingesetzt.

[VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK](#)<sup>5</sup> [Vgl. Jahresprogramm der EFK, Prüfbericht 24535.](#)

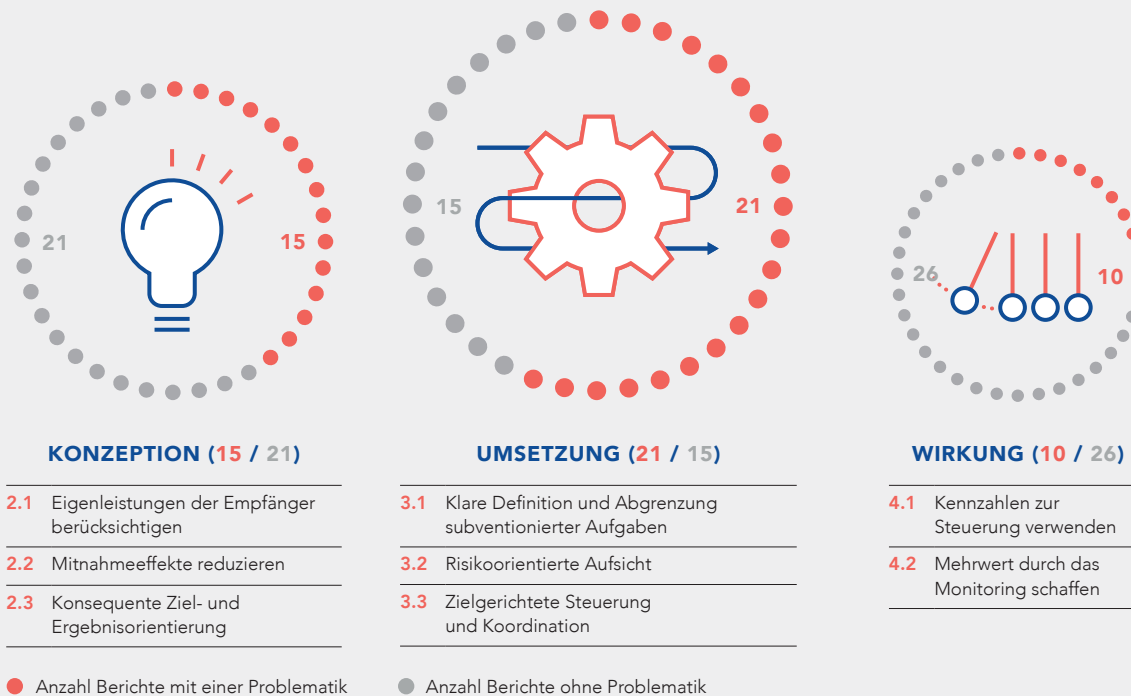
## Ausrichtung von Subventionen noch effizienter gestalten – ein Synthesebericht gibt Gesamtsicht

VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>6</sup> Prüfbericht 22537<sup>2</sup> Vgl. Subventionsbericht des Bundesrates 2008, BBl 2008 6229.<sup>3</sup> Mitnahmeeffekte sind finanzielle Anreize, deren gewünschte Wirkung sich ganz oder teilweise ohne den Anreiz einstellen würde. Die staatliche Förderung kann «mitgenommen» werden. Sie ruft keine zusätzliche Verhaltensänderung hervor.

## Häufigkeit der Problematik und Optimierungspotenzial

ANZAHL BERICHTE MIT EINER PROBLEMATIK (GESAMTHAFT 36 BERICHTE) | HÄUFIGKEIT UND ART DER FESTGESTELLTEN SCHWACHSTELLEN BEI SUBVENTIONEN



Seit Mitte des 20. Jahrhunderts hat der Bund seine Subventionszahlungen stetig erhöht. Im Rahmen einer Subventionsüberprüfung 2008 stellte der Bundesrat fest, dass bei 70 Subventionen Reformbedarf bestand. Das Einsparungspotenzial wurde auf über 100 Millionen Franken geschätzt.<sup>2</sup> Finanzhilfen und Abgeltungen machen 2022 mit 48,5 Milliarden Franken die Mehrheit der Bundesausgaben aus. Die EFK hat in einem Synthesebericht 90 Empfehlungen aus 36 Prüfberichten aus den Jahren 2018 bis 2022 analysiert und acht Aspekte identifiziert, die zu einer einheitlicheren und stärker gesteuerten Gewährung von Subventionen führen.<sup>6</sup>

Um die Konzeption der Subventionen zu verbessern, hat die EFK der EFV empfohlen, die Wirtschaftlichkeit und Wirkung von Subventionen stärker in den Fokus zu nehmen. Der Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften sollte angepasst werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden und die Eigenleistung von Subventionsempfängerinnen und -empfängern gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stärker zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

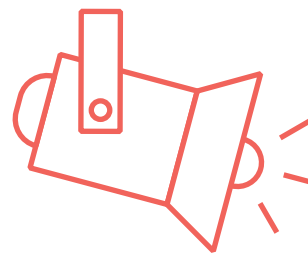
Subventionen sind noch zu wenig auf das verfolgte Ziel hin ausgerichtet. Ihre Wirkung lässt sich dann schwer überprüfen. Die EFK hat auch beobachtet, dass subventionierte Aufgaben zu wenig klar von nicht subventionierten Aufgaben abgegrenzt waren.

Die Wirkung der Subventionen würde durch eine stärkere Aufsicht der Subventionsämter erhöht. Subventionsrechtliche Kostenrechnungen waren nicht immer vollständig, transparent und korrekt. Das erschwert die Aufsicht, die ihrerseits stärker risikoorientiert ausgestaltet sein sollte. Werden komplexe Projekte subventioniert, so ist die Steuerung etwa durch eine bessere Projektorganisation zu stärken. Letztlich kann ein Subventionsamt die Wirkung einer Subvention nur bei Vorliegen relevanter Kennzahlen prüfen.

### **Beschaffungen: Wie wirksam kann der Bund gegen problematische Anbieter vorgehen?**

Erbringt ein Anbieter eine schlechte Leistung, fehlten bisher in der Bundesverwaltung die Instrumente, um diese Erfahrungen mit anderen Ämtern zu teilen und gegen solche Anbieter vorzugehen. Dies sollte mit den Artikeln 44 und 45 des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen verbessert werden: entweder durch Ausschluss von Anbietern aus laufenden Verfahren oder in gröberen Fällen durch Schwarzlistung.

In einer Querschnittsprüfung hat die EFK analysiert, ob und wie diese Artikel zur Anwendung kommen und ob eine Verbesserung der Situation festzustellen ist.<sup>7</sup> Leider sind dem Bund als Auftraggeber enge Grenzen gesetzt: Die Hürden, problematische Anbieter aufgrund gröberer Verstösse auf schwarze Listen setzen zu können, sind sehr hoch angelegt. Es muss etwa eine rechtskräftige Verurteilung vorliegen. Informationen zu diesen Lieferanten können nur im Falle von Korruption und Verbrechen unter verschiedenen Auftraggebern ausgetauscht werden. Das Instrument der Sanktionsliste wird insgesamt spärlich genutzt.



### **IM SCHAUFENSTER**

## **Voraussetzungen für die Überwachung wichtiger Lieferanten schaffen**

Im Jahr 2017 hatte die EFK bei ihrer Prüfung des Beschaffungswesens Bund dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) empfohlen, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die wichtigen Lieferanten des Bundes überwacht und gesteuert werden können.<sup>8</sup> Die Umsetzung dieser Empfehlung steht noch aus. Sie hätte bis Ende 2019 erfolgen sollen und wurde zwischenzeitlich als erledigt gemeldet und geschlossen. Die EFK hat sie wieder eröffnet und eine Nachfrist bis Mitte 2024 gewährt (vgl. Liste offener «Prio-A-Empfehlungen» in Teil III). Die Realität hat die Verwaltung eingeholt. Schwerwiegende Vorfälle wie bei Xplain oder Concevis, die auch für den Bund arbeiten, haben die Dringlichkeit des Themas unterstrichen.



### **BLICK HINTER DIE KULISSEN**

## **Ohne politischen Willen keine Subventionskürzungen**

Bei ihrer Prüfung zum Schiesswesen hatte die EFK 2022 empfohlen, Subventionen an den tatsächlichen Bedarf der Armee auszurichten.<sup>9</sup> Denn sie hatte festgestellt, dass auch vergleichsweise hohe Subventionen für Schiessmunition von Schützenvereinen bestehen. Sie lassen sich nicht aus dem Bedarf des Empfängers ableiten, sondern liegen in historisch gewachsenen Konstellationen begründet. Der Bundesrat folgte der Empfehlung und schlug eine Subventionskürzung vor. Die eidg. Räte lehnten dies ab und nahmen am 12. Dezember 2023 eine Motion an, welche die Subventionierung des Bundes für die alte Gewehrmunition mit 70 Rappen pro Schuss weiterhin ermöglicht. Dadurch werden Einsparungen im hohen einstelligen Millionenbereich nicht umgesetzt.

 VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>7</sup> [Prüfbericht 23737](#)

<sup>8</sup> [Prüfbericht 17117](#)

<sup>9</sup> [Prüfbericht 20444](#)

Generell stellt die EFK ein geringes Interesse der Bundesstellen fest, Anbieter wegen mangelhafter Erfüllung von Aufträgen von Beschaffungen auszuschliessen oder bereits erteilte Zuschläge zu widerrufen.<sup>4</sup> Die geprüften Beschaffungsstellen gaben an, dass schlechte Leistung oftmals nicht ganzen Firmen angelastet werden können und eine Verkleinerung des Marktes möglichst zu vermeiden sei. Ein Umdenken ist aber nötig – weg vom reaktiven Ausschluss hin zu proaktivem Lieferantenmanagement. Die Beschaffungsstrategie des Bundes fordert ein ganzheitliches und systematisch eingebundenes Lieferantenmanagement. Die gesetzliche Grundlage dazu ist noch unzureichend.

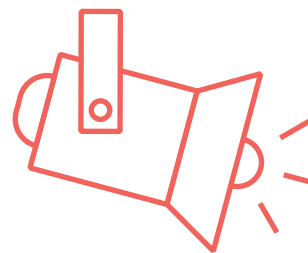
### Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sind auf Jahre noch spürbar...

Die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Massnahmen begleiten den Bundeshaushalt bis heute. Die EFK hat auch im abgeschlossenen Jahr eine Reihe von Prüfungen zu diesem Thema mit Blick in die Vergangenheit und in die Zukunft veröffentlicht.

### ... und es sollten Lehren aus der Konzeption der Härtefallhilfen gezogen werden

Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzuferdern, hatten der Bund und die Kantone 35 000 Unternehmen in einer Höhe von rund 5,3 Milliarden Franken unterstützt. Bei ihrer Evaluation über die Konzeption und Wirksamkeit dieser Härtefallhilfen kam die EFK zum Schluss, dass die Unterstützung für die betroffenen Unternehmen wichtig war.<sup>10</sup>

Das Ziel der vorwiegend als À-fonds-perdu-Beiträgen ausgezahlten Hilfen war jedoch zu wenig eindeutig definiert und kommuniziert. Die Ausgestaltung der Härtefallhilfen führte zu Ineffizienzen sowie Ungleichbehandlungen zwischen Branchen und einzelnen Unternehmen: Wer beispielsweise von Zwangsschliessungen betroffen war, profitierte gegenüber anderen Unternehmen, wenn er sich andere Absatzkanäle erschliessen konnte. Die umsatzbasierte



### IM SCHAUFENSTER Datenanalysen zur Missbrauchsbekämpfung

Die EFK erstellt Datenanalysen für das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), um mögliche Fehler oder Missbrauch beim Bezug von Härtefallleistungen oder Solidarbürgschaften zu identifizieren.<sup>11</sup> Sie konnte unter anderem Unternehmen identifizieren, die gegen Auflagen beim Dividendenbeschluss-, Dividendenausschüttungs- und Kapitalrückzahlungsverbot verstossen haben. Die Analysen dienen auch als Unterstützung für die risikobasierte Stichprobenselektion für Prüfungen durch das SECO im Rahmen der Härtefallhilfen. Bei den Covid-19-Solidarbürgschaften wird jeder einzelne Kredit systematisch geprüft.

Ausgestaltung des Instruments war bei Unternehmen mit geringen Fixkosten nicht zweckmässig.

Die EFK hat verschiedene Lehren für die Zukunft gezogen, falls bei einer nächsten Krise möglichst einfach und schnell Finanzhilfen konzipiert werden müssen. Um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, braucht es präzise gefasste rechtliche Grundlagen.

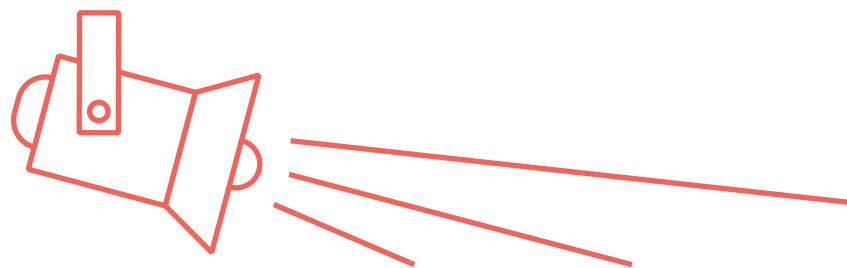
VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>10</sup> [Prüfbericht 23400](#)

<sup>11</sup> Prüfberichte [22475](#) und [22743](#)

<sup>4</sup> [Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Art. 44.](#)





### IM SCHAUFENSTER

## Das SECO muss Missbrauchsbekämpfung bei den Härtefallhilfen und der Kurzarbeitsentschädigung weiter stärken

Das SECO hat seine Aktivitäten zur Fehler- und Missbrauchsbekämpfung erfreulicherweise intensiviert. Auch die Interne Revision des SECO unterstützt diese Bemühungen. In ihrer Prüfung zu den Härtefallhilfen stellte sie jedoch fest, dass die effektive Umsetzung der Missbrauchsbekämpfungskonzepte der Kantone noch nicht in gewünschter Tiefe überprüft worden ist. Das zuständige Ressort des SECO hat die Rückmeldung aufgenommen und die Missbrauchsbekämpfungskonzepte unter anderen von einer externen Firma kritisch anschauen lassen. Ausserdem bemängelte die Interne Revision, dass keine Überprüfung von Unternehmen geplant ist, die doppelt

durch Härtefallhilfen und Covid-19-Branchenhilfen subventioniert wurden. Das SECO will die Doppelsubventionierung nach ersten Prüfungen im Jahr 2022 nun unter anderen im Rahmen eines externen Mandats unter die Lupe nehmen. Im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung ist auch offen, ob und wie Arbeitgeberkontrollen rasch intensiviert und ausgeweitet werden können, um allfällige Fehler bzw. Missbrauch innerhalb der Verjährungsfristen zu adressieren. Das Signal muss klar sein: Missbrauch darf sich nicht lohnen. Um diesen Grundsatz umzusetzen, sind weiterhin erhebliche Anstrengungen beim SECO notwendig.

Nur so können zu hohe Zahlungen zurückgefordert werden. Auch muss der Zweck einer Finanzhilfe in den Anspruchskriterien zum Ausdruck kommen. Die EFV ist hingegen der Meinung, dass künftige Härtefallhilfen situationsspezifisch definiert werden müssen, ohne die Erfahrungen aus der Vergangenheit systematisch zu berücksichtigen.

Der Finanzierungsanteil des Bundes an den Härtefallhilfen stieg über die Zeit von 50 % auf 84 % an. Es besteht das Risiko, dass die Kantone die finanziellen Mittel nicht effizient einsetzen, wenn der überwiegende Teil der Lasten vom Bund getragen wird. Vor diesem Hintergrund sollten für die Zukunft Grundsätze der Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen definiert werden. Bei einer Beibehaltung des anfänglichen Finanzierungsanteils von 50 % hätte der Bund rund 1,75 Milliarden Franken weniger ausgegeben.



### BLICK HINTER DIE KULISSEN

## Was macht eine Interne Revision?

Interne Revisionsstellen führen analog der EFK Prüfungen durch, mit dem Ziel die Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit im täglichen Handeln sicherzustellen. Interne Revisionen unterstützen die Organisationsspitze. Die EFK arbeitet eng mit den elf Internen Revisionsstellen der Bundesverwaltung zusammen und ist ihnen gegenüber im Rahmen des FKG punktuell weisungsbefugt. Interne Revisionen befolgen internationale Standards. Das Dreilinien-Modell des *Institute for Internal Auditors* (IIA) regelt das Verhältnis zwischen Aufsicht, Management und Interner Revision als eigenständige, aber im Austausch befindliche Einheiten. Dies ist notwendig, damit eine Interne Revision die Arbeit unabhängig ausführen kann.

### ... und Kredite mit Solidarbürgschaften amortisiert werden

Seit März 2022 haben die Banken begonnen, Rückzahlungen einzufordern. Zur Erinnerung: Um Schweizer Unternehmen mit Liquidität zu versorgen, hatte der Bundesrat im März 2020 die COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung verabschiedet und somit das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm ins Leben gerufen. Dadurch konnten 137 870 Kredite im Umfang von 16,9 Milliarden Franken durch anerkannte Bürgschaftsorganisationen vergeben werden. Der Bund seinerseits verpflichtete sich, die Organisationen für Verluste aus diesen Bürgschaften zu entschädigen. Am Jahresende waren Bürgschaften im Wert von rund 7,5 Milliarden Franken noch am Laufen.

Die EFK hatte in einer Analyse mit Datenstand per Ende 2022 festgestellt, dass 53 Millionen Franken aus Bürgschaften trotz Rückzahlungspflicht noch nicht zurückbezahlt wurden.<sup>12</sup> Von den 13 074 Missbrauchsverdachtsfällen, die per 04.01.2023 vom SECO behandelt werden, stammen rund 52 % von der EFK. Von den insgesamt 8577 abgeklärten Fällen führten 72,4 % zu Korrekturen oder Strafanzeigen. Das Kreditvolumen der Fälle, bei denen Strafanzeige erstattet wurde, beläuft sich auf 282 Millionen Franken.

### COVID-19: Subventionen in Entwicklungsländern waren gut konzipiert

Erfolgte die Zuteilung der COVID-19-Mittel durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) nach klaren und messbaren Kriterien? Die EFK kam bei ihrer Prüfung zu einem positiven Ergebnis.<sup>13</sup> Zur Erinnerung: Im Mai 2020 hatte der Bundesrat 332,5 Millionen Franken Unterstützung an Entwicklungsländer, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, den Internationalen Währungsfonds und weitere internationale humanitäre Organisationen bewilligt, im Mai 2021 dann einen weiteren Nachtragskredit an Entwicklungsländer in der Höhe von 226 Millionen Franken.

Die Zuteilung dieser Gelder und die Aufsicht über ihre Verwendung durch die DEZA erfolgte klar und transparent. Sie ging zweckmässig vor. Die verschiedenen Subventionsinstrumente sind insbesondere im Bereich der Gesundheit und bei der humanitären Hilfe gut aufeinander abgestimmt. Bei der Unterstützung von multilateralen Partnern bedarf es aber noch einer besseren Koordination und Aufsicht. Den Kooperationsbüros stehen keine geeigneten Finanzierungsinstrumente bei Krisen zur Verfügung.

### COVID-19 und das Risiko von Lieferkettenunterbrüchen

In einer weiteren Prüfung beim Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), beim SECO und bei Switzerland Global Enterprise kam die EFK zum Schluss, dass die involvierten Stellen bei Lieferkettenunterbrüchen die Wirtschaft unterstützt haben.<sup>14</sup> Der Staat hat seine subsidiäre Rolle wahrgenommen. Allerdings sollte das Aussennetz des BWL in solchen Fällen stärker mit dem offiziellen Aussennetz der Schweiz kooperieren. Eine abschliessende Beurteilung der Massnahmen im Zusammenhang mit Lieferkettenunterbrüchen in der Wirtschaft wäre aufgrund der anhaltenden Ukraine Krise allerdings verfrüht. Auch Lehren können aus demselben Grund nicht abschliessend gezogen werden.

VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

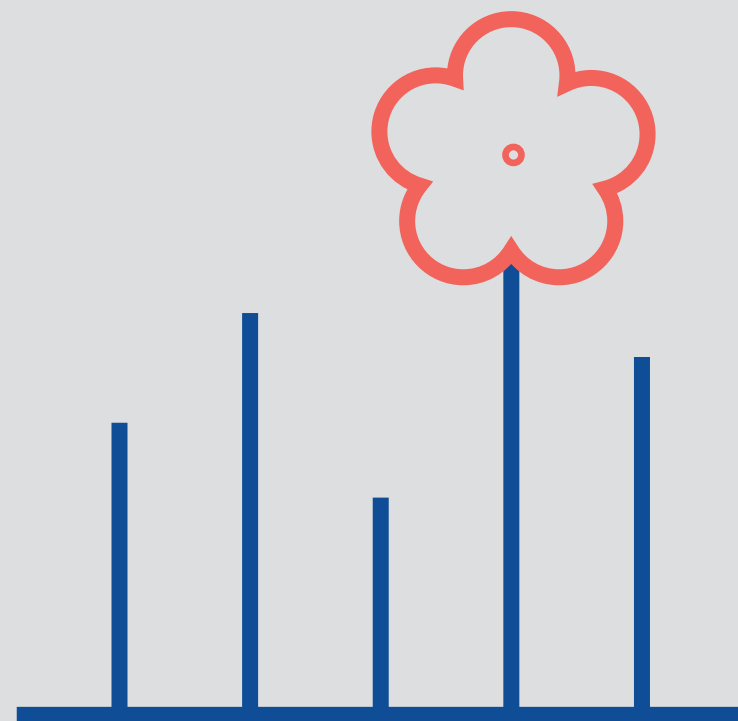
<sup>12</sup> [Prüfbericht 22400](#)

<sup>13</sup> [Prüfbericht 22204](#)

<sup>14</sup> [Prüfbericht 23493](#)



# Wirtschaft und Arbeitsmarkt



## Ausgewählte Massnahmen im Arbeitsmarkt, zielführende Subventionen in der Landwirtschaft oder das Gelingen von IT-Projekten standen unter anderem im Zentrum von EFK-Prüfungen. Effizienz und gute Governance sind kaum irgendwo wichtiger als in der Wirtschaft und im Arbeitsmarkt.

VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>15</sup> [Prüfbericht 23622](#). Siehe ältere Prüfberichte zu dem Projekt unter den Nummern [17540](#), [19409](#) und [21304](#).

<sup>16</sup> [Prüfbericht 22477](#)

### Arbeitslosenentschädigung – das DTI-Schlüsselprojekt ASALfutur ist nicht auf Kurs

Arbeitslosen-, Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigungen werden dezentral ausgerichtet. Die Anwendung dafür heisst ASAL 1.0. Sie ist bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (ALV) im SECO zentral angesiedelt und in die Jahre gekommen. Mit dem DTI-Schlüsselprojekt ASALfutur soll das Auszahlungssystem erneuert werden. Das System hat eine hohe Relevanz: Allein im ersten Semester 2023 bezogen 108 000 Anspruchsberechtigte Taggelder, rund 150 Betriebe Kurzarbeitsentschädigung und 165 Betriebe Schlechtwetterentschädigungen.

Im Frühling 2023 kam es bei der Inbetriebnahme eines ersten Moduls zu erheblichen Problemen. Die EFK setzte daraufhin kurzfristig eine Prüfung an.<sup>15</sup> Sie ergab gravierende Mängel auf allen Ebenen, sei es bei der Planung, der Projektsteuerung und -führung sowie beim Testen. In diesem Projekt musste die EFK schon in der Vergangenheit Versäumnisse feststellen. Die Lage hat sich nochmals verschlechtert. Aufgrund der hohen Relevanz und des Ausmasses der Probleme hat die EFK umgehend das zuständige Generalsekretariat informiert. Die EFK stellt fest, dass das Projekt ohne die stärkere fachliche Einbindung und Verantwortungsbereitschaft der ALV, der Arbeitslosenkassen und der Leitung des SECO nicht auf Kurs kommt. Im Bericht wurde das Risiko von weiteren Terminverschiebungen und Kostenerhöhungen erwähnt – ein Risiko, welches sich daraufhin bestätigt hat.

### Die IT-Governance von Agroscope ist zu schwach

Agroscope betreibt an zwölf Standorten in der Schweiz Forschungszentren zu Themen der Landwirtschaft und Ernährung. Für IKT-Dienstleistungen budgetierte das Kompetenzzentrum im vergangenen Jahr 12 Millionen Franken. Die EFK stellte bei ihrer Prüfung über die IT-Governance fest, dass der Reifegrad gering ist.<sup>16</sup>

Konkret genügen weder Prozesse noch Instrumente, um zu gewährleisten, dass die Leitung von Agroscope ihre Aufgaben zur Steuerung der Informatik vollumfänglich wahrnehmen kann. Das Portfolio ist zu wenig transparent geführt. Bei der Finanzplanung und -überwachung sind zwar Verbesserungen im Gange. Doch insgesamt fehlt der IT-Governance die erforderliche Systematik und Umsetzung.

### Arbeitsmarktintegration – die dauerhafte Eingliederung von Stellensuchenden ist zu wenig im Fokus

Bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung sollen die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) Stellensuchende rasch und dauerhaft in den Arbeitsmarkt integrieren. Im Jahr 2021 betrugen die kantonalen Verwaltungskosten dafür 539 Millionen Franken. Sie werden durch den Fonds der ALV entschädigt. Es gibt Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Die Aufsicht liegt beim SECO – es misst die Wirkung der Integrationsmassnahmen, die die RAV ergreifen.

Die EFK hat die Vereinbarungen und die Aufsichtsrolle des SECO geprüft.<sup>17</sup> Insgesamt beurteilt sie die Wirkungsorientierung positiv und die vorhandenen Steuerungsinstrumente als zweckmässig. Allerdings stellt die Wirkungsmessung der Massnahmen zu stark auf eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ab. Zu wenig wird überprüft, ob die Eingliederung in den Arbeitsmarkt auch dauerhaft ist. Dies ist aber ein gesetzlich festgelegtes Ziel. Zudem müsste das SECO noch stärker eingreifen können, wenn Eingliederungsmassnahmen in einem Kanton nicht die gewünschte Wirkung erzielen.

### Der Schweizerische Innovationspark ist nicht risikofrei

Mit einem befristeten Rahmenkredit von 350 Millionen Franken für Bürgschaften unterstützt der Bund den Aufbau eines Netzwerks von angewandter Forschung und Entwicklung mit Hochschulen und innovativen Unternehmen. Die Rede ist vom Projekt des Schweizerischen Innovationsparks, das beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) angesiedelt ist. Das Vorhaben ist breit aufgestellt: Sechs Standortträger stützen es an 15 Standorten in 13 Kantonen. Es sieht sich mit Risiken konfrontiert, befindet die EFK in ihrer Governance-Prüfung.<sup>18</sup>

Bereits zum frühen Projektzeitpunkt zeigen sich fragliche Grundannahmen des Geschäftsmodells. Erstens sind die Standorte defizitär, da nicht genügend Mieteinnahmen und freiwillig gesprochene Beiträge von Unternehmen einfließen. Zweitens entsteht aus betriebswirtschaftlichen Gründen der Fehlanreiz, Unternehmen auch dann noch am Standort zu behalten, wenn sie nicht mehr den Innovationskriterien entsprechen. Letztlich wird das Instrument der Bürgschaft bislang kaum genutzt und die Rolle des Bundes in diesem Vorhaben sollte überdacht werden.

### Die Subvention wichtiger Landwirtschaftskulturen erreicht die Ziele

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) subventioniert jährlich rund 10 000 Betriebe mit Einzelkulturbeiträgen von über 60 Millionen Franken, zum Beispiel Zuckerrüben. Die Beiträge ergänzen die Direktzahlungen und sollen strategisch wichtige landwirtschaftliche Kulturen fördern. Konkret soll das Geld dazu führen, dass die Produktionskapazität und die Funktionsfähigkeit einzelner Verarbeitungsketten für die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet ist. Bei ihrer Subventionsprüfung gelangte die EFK zum Schluss, dass die Beiträge zielführend vergeben werden.<sup>19</sup> Ohne die Beiträge wäre der Anbau der Kulturen wirtschaftlich nicht attraktiv.

Allerdings fehlt eine Grundlage dafür, nach welchen Grundsätzen bestehende Einzelkulturbeiträge hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden sollen. Die EFK empfiehlt dem BLW, diese zu erarbeiten und zu publizieren. Einzelkulturbeiträge sind kostenintensive Massnahmen zur Marktstützung und gezielt einzusetzen. Die Förderung muss im Einklang mit den Zielen des Bundesrates für eine nachhaltigere Land- und Ernährungswirtschaft stehen.

VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

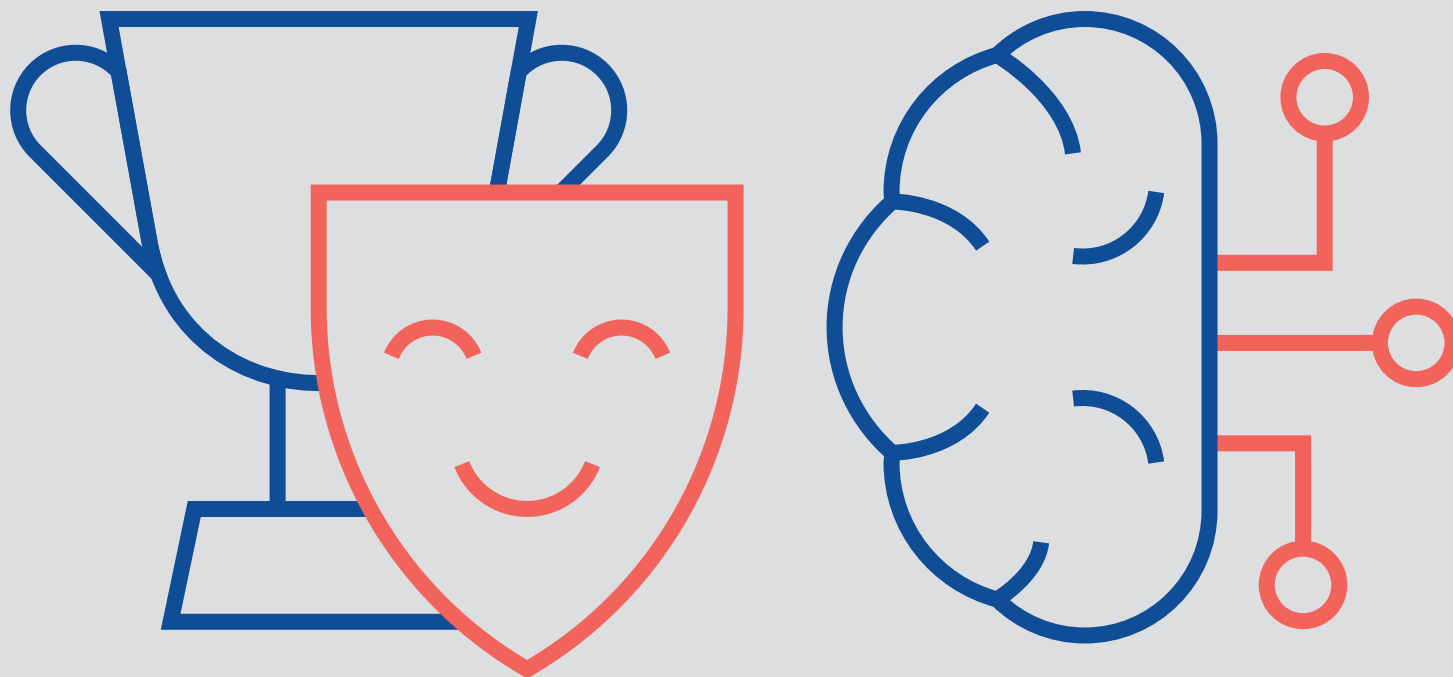
<sup>17</sup> [Prüfbericht 22607](#)

<sup>18</sup> [Prüfbericht 22435](#)

<sup>19</sup> [Prüfbericht 22403](#)



# Bildung und Kultur



## Staatliche Aufgaben im Bildungs- und Kulturwesen sind facettenreich. Die Prüfberichte führen von Feststellungen zur Regeleinhaltung für Forschungs-Spin-Off über ein grosses Bibliotheksumbauprojekt bis hin zur Umsetzung von «Horizon-Europe»-Übergangsmassnahmen in Milliardenhöhe.

### Nebenbeschäftigungen im ETH-Bereich: Interessen der Institutionen werden wirksam geschützt – aber nicht überall

Es gehört zu den gesetzlichen Aufgaben der Eidgenössischen Hochschulen und Forschungsanstalten, Wissens- und Technologietransfer zwischen Forschung und Wirtschaft sicherzustellen. Jedoch dürfen bei den Forschenden dadurch keine Interessenkonflikte, Reputationsschäden oder finanzielle Verluste entstehen. Im Jahr 2007 hatte die EFK die Nebenbeschäftigungen von Professorinnen und Professoren letztmals geprüft und festgestellt, dass Kontrollinstrumente zur Überprüfung der Nebenbeschäftigungsmeldungen fehlen. So konnte auch nicht gewährleistet werden, dass diese Aktivitäten keinen Interessenkonflikt für die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) bedeuten.<sup>20</sup>

Die Prüfung zeigt, dass die von der ETH-Zürich und den Forschungsanstalten getroffenen Massnahmen ausreichen, um die Interessen der Institution zu schützen.<sup>21</sup> Ob die Meldungen zu Nebenbeschäftigungen vollständig sind, kontrolliert allerdings nur die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL). Ein weniger positives Bild ergibt sich bei der ETH-Lausanne: Es besteht kein einheitlicher Prozess zur Meldung von Nebenbeschäftigungen. Eine Gesamtübersicht über Meldungen der Mitarbeitenden sucht man vergeblich. Auch fehlen der EPFL im Gegensatz zur ETH-Zürich und der WSL geeignete Regeln für Spin-Off-Gründungen.

Die EFK weist auch darauf hin, dass Anteile an Spin-Offs zu beschränken sind. Halten die Professorinnen und Professoren resp. die Mitarbeitenden hohe Anteile, so wächst das Risiko für Interessenkonflikte. Nicht alle Institutionen haben entsprechende Beschränkungen eingeführt.

### Übergangsmassnahmen nach «Horizon Europe» werden gut vollzogen

Seit 2021 ist die Schweiz nicht mehr an das EU-Rahmenprogramm «Horizon Europe» angebunden. Von zwei Dritteln aller Horizon-Programmteile ist sie ausgeschlossen. Die Übergangsmassnahmen sollen diese Programmteile in nationalen Ausschreibungen abbilden und Lücken in der Forschungsförderung schliessen. Dafür stehen 2021 bis 2027 4,4 Milliarden Franken zur Verfügung. Unklar ist, wie lange die Massnahmen greifen müssen. Denn die Schweiz strebt an, sich wieder an dem EU-Rahmenprogramm anzubinden.

Die EFK hat das gesamte Massnahmensystem, das vom SBFI zusammen mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse) umgesetzt wird, bewertet: Aufbau wie Vollzug funktionieren.<sup>22</sup> Der unklare Zeithorizont der Massnahmen belastet jedoch die Institutionen. Für SBFI, SNF wie Innosuisse bedeutet der Vollzug einen Aufgabenwandel mit zusätzlichem Arbeitsvolumen. Grosse Führungsspannen, viele Überstunden und häufiger Personalwechsel aufgrund befristeter Anstellungen sind die Folge. Die Institutionen zeigen ein hohes Bewusstsein für die Problematik und steuern mit verschiedenen Massnahmen aktiv dagegen.

🔗 VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>20</sup> Medienmitteilung der EFK vom 11. Juni 2009: «Nebentätigkeit der Universitätsprofessoren: EFK fordert vermehrte Transparenz»

<sup>21</sup> [Prüfbericht 22472](#)

<sup>22</sup> [Prüfbericht 23450](#)



### Es fehlen Planungsgrundlagen für den Umbau der Nationalbibliothek

Das Gebäude der Schweizerischen Nationalbibliothek muss aufgrund von Mängeln in der Statik vollumfänglich für rund 70 Millionen Franken saniert werden. Während der Sanierungsphase muss die Bibliothek vorübergehend ausgelagert werden. Projektplanungsergebnisse lagen zum Prüfzeitpunkt noch keine vor.<sup>23</sup> Es gibt keine Übersicht der Gesamtinvestitionskosten und es fehlen Teilprojekte. Zusätzlich zu Umbau und Sanierung ist der Neubau eines Tiefenmagazins geplant. Er dürfte einen hohen zweistelligen Millionenbetrag kosten, ohne dass ein fundierter wirtschaftlicher Nachweis für den Bedarf vorliegt. Schliesslich muss das Bauprojekt auch die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen (KGSG) berücksichtigen, was bisher noch nicht geschah.



#### BLICK HINTER DIE KULISSEN

##### Was ist eine Subventionsprüfung?

Subventionen schlagen zu Buche: Sie machten 2022 mit rund 48,5 Milliarden Franken 64% des Bundeshaushalts aus. Die EFK hat 2023 eine aktualisierte Version der «Hinweise für den Umgang mit Subventionen» auf ihrer Website veröffentlicht.<sup>24</sup> Die Hinweise enthalten die wichtigsten Grundsätze für die korrekte Führung und Verwaltung von Subventionen. In ihrer Subventionsprüfung über die Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung stellte die EFK 2023 fest, dass das SBFI die Fördermittel zwar sparsam vergibt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragsempfänger und Mitnahmeeffekte aber zu wenig berücksichtigt.<sup>25</sup>

🔗 VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>23</sup> [Prüfbericht 23626](#)

<sup>24</sup> [Verfügbar unter Fachtexte, V1.1 von Juni 2023.](#)

<sup>25</sup> [Prüfbericht 22401](#)





# Gesundheit, soziale Vorsorge und Sport



Die Bevölkerung kommt direkt mit dem Gesundheitswesen und der sozialen Vorsorge in Berührung. Die Kosten sind hoch, umso wichtiger ist es, dass die Dienstleistungen effizient und wirksam ausgestaltet sind. Im Berichtsjahr hat die EFK etwa Rahmenbedingungen des Arzneimittelmarktes und die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) geprüft und sich mit unterschiedlichen Fragestellungen rund um die Invalidenversicherung (IV) auseinandergesetzt.

### Medikamente könnten 400 Tage schneller auf den Schweizer Markt kommen

Bevor ein neues Medikament auf den Schweizer Markt kommt, muss es einerseits durch das Schweizerische Heilmittelinstitut (Swissmedic) zugelassen werden. Andererseits bestimmt das Bundesamt für Gesundheit (BAG), ob die Voraussetzungen erfüllt sind, damit es durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung vergütet werden kann. Gerade bei Arzneimitteln im Hochpreis-segment können Versicherte in aller Regel erst von neuen Arzneimitteln profitieren, wenn beides erfolgt ist. Die EFK hat geprüft, wie die Prozesse aufeinander abgestimmt sind.<sup>26</sup>

Bis ein Medikament den jeweiligen Prozess durchlaufen hat, dauert es nicht länger als in anderen Ländern. Dennoch könnte sich die Gesamtzeit von 900 Tage auf 500 Tage verkürzen, wenn die internationale Arbeitsteilung stärker wäre, beide Prozesse stärker parallel laufen würden und eine provisorische Vergütung direkt nach Marktzulassung bis zum Abschluss der Preisverhandlungen mit den Anbietern möglich wäre. Die EFK hat auch festgestellt, dass ein Grossteil dieser Verzögerungen auf die Pharmabranche zurückzuführen ist, die ihre Gesuche viel später als möglich bei Swissmedic und BAG einreicht.

Das BAG unterstützt die Stossrichtungen der EFK, während Swissmedic diesen zunächst ablehnend gegenüberstand, da es keinen zusätzlichen Handlungsbedarf erkannte. In weiteren Diskussionen auch mit dem Institutsrat konnte die EFK allerdings überzeugen, dass nur beide Ämter gemeinsam, BAG und Swissmedic, eine Beschleunigung der Patientenversorgung in diesem Bereich erreichen können.

### Ist die Überwachung des Medikamentenmarktes effizient und effektiv?

Swissmedic ist nicht nur für die Zulassung, sondern auch für die Überwachung des Medikamentenmarktes und das Melde-wesen über unerwünschte Medikamentenwirkungen zuständig. 22 000 entsprechende Meldungen von Herstellern, Gesundheits-fachleuten oder Patientinnen und Patienten gingen 2022 bei Swissmedic ein. Die EFK kommt zur Erkenntnis, dass ein erheblicher Teil der Hausärzte trotz Verpflichtung keine Meldungen macht.<sup>27</sup>

Die Anzahl Meldungen wäre höher, wenn genügend Fachkräfte in klinischer Pharmakologie vorhanden wären und alle Gesundheits-fachpersonen stärker sensibilisiert würden. Nach Diskussionen mit dem Institutsrat hat Swissmedic die Empfehlung der EFK letztlich angenommen.

🔗 VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>26</sup> [Prüfbericht 22608](#)

<sup>27</sup> [Prüfbericht 23639](#)

### Das elektronische Patientendossier ist nicht fertig

Im Jahr 2019 hatte die EFK das Projekt zur Einführung des EPD geprüft und stellte erhebliche Mängel fest. Sie hat zehn Empfehlungen zur Verbesserung der damals für 2020 geplanten Einführung abgegeben.<sup>28</sup> Nun führte sie eine Nachprüfung durch und stellte dabei fest, dass das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das BAG die meisten Empfehlungen aufgenommen und Massnahmen ergriffen haben. Bedeutsame Empfehlungen, wie etwa Massnahmen zum Abbau von Hemmschwellen bei ambulanten Leistungserbringern, sind jedoch nicht in die Wege geleitet worden.

Bei der Nachprüfung wurde auch deutlich, dass das EPD bis zum Erfolg noch einen weiten Weg vor sich hat.<sup>29</sup> Der Anschluss der Leistungserbringer wie überhaupt die gesamte Einführung hatten sich stark verzögert. Per April 2023 haben erst 19 500 Einwohnerinnen und Einwohner ein Dossier eröffnet. Mehr als die Hälfte der Spitäler und Pflegeheime sind nicht angeschlossen und erfüllen daher drei Jahre bzw. ein Jahr nach dem gesetzlichen Stichtag nicht die Voraussetzungen für eine Leistungserbringung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

Die Schwierigkeiten sind auch darauf zurückzuführen, dass dem BAG die gesetzlichen Mittel fehlen, um die Einführung durchzusetzen: Die Spitäler und Pflegeheime unterstehen den Kantonen. Die Ursache für viele Probleme liegt in der Konzeption der heutigen Lösung. Diese basiert auf zehn Jahre alten gesetzlich verankerten Grundprinzipien wie einer dezentralen privatwirtschaftlichen Organisation des EPD.

Das BAG hat zwei Gesetzesrevisionen erarbeitet, die einige der wesentlichen Probleme angehen. Nach den ersten Vernehmlassungen wäre nun die Gelegenheit, eine umfassende Problemanalyse durchzuführen. Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat des EDI und dem BAG daher, ein zentrales EPD dem heutigen Modell systematisch gegenüberzustellen und basierend darauf die Gesetzesrevisionen weiterzuführen.

### Private Invalidenhilfe wirkungsvoller subventionieren

Wer als private Organisation Beratungsleistungen für Menschen mit Beeinträchtigungen erbringt, Fachinformationen erstellt oder Kurse erteilt, kann Anspruch auf Subventionen haben. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) vergibt 155 Millionen Franken jährlich an 50 solcher Organisationen. Wurden sie bedarfsgerecht und im Einklang mit den Zielen der Invalidenhilfe gewährt? Wurde die Wirkung berücksichtigt? Die EFK konnte diese Fragen bei ihrer Subventionsprüfung nicht restlos bejahen.<sup>30</sup>

Wann ist ein Leistungsangebot bedarfsorientiert und kann daher subventioniert werden? Das BSV nutzt seine Einflussmöglichkeiten bei der Antwort auf diese Frage zu wenig aus. Die Bestimmung der Beitragshöhe ist zudem zu wenig flexibel ausgestaltet und die Ansätze für die Berechnungen werden zu selten aktualisiert, was zu verbessern ist.

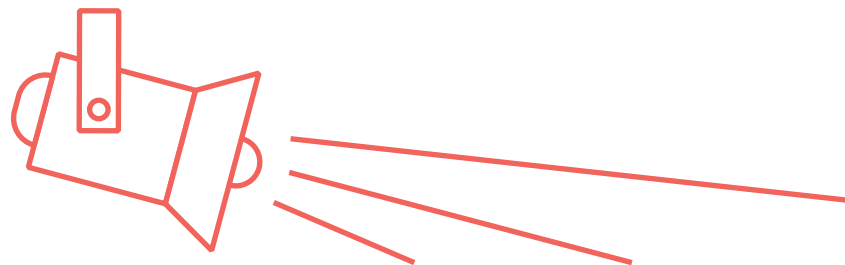
VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>28</sup> [Prüfbericht 19265](#)

<sup>29</sup> [Prüfbericht 23651](#)

<sup>30</sup> [Prüfbericht 22624](#)





### IM SCHAUFENSTER

## Invalidenversicherung – mehr Gleichbehandlung bei der Umschulung

Über 4000 Menschen jährlich lassen sich umschulen, wenn sie ihren angestammten Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können. Finanziert werden die Kosten in der Höhe von 370 Millionen Franken durch die IV. Die EFK hat die Wirksamkeit der Massnahme evaluiert und dabei festgestellt, dass Umschulungen für die IV ein wichtiges Instrument für die berufliche Eingliederung sind.<sup>31</sup> Eine Mehrheit der Betroffenen erzielt nach der Umschulung wieder ein Erwerbseinkommen, wobei dieses teilweise unter 3000 Franken pro Monat liegt oder aber sie erhalten eine IV-Rente. Bei jeder fünften Person gelingt die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach einer Umschulung allerdings nicht: Diese Personen üben keine Berufstätigkeit aus, beziehen auch keine IV-Rente und sind deshalb teilweise auf Unterstützung durch andere soziale Sicherungssysteme (ALV, Sozialhilfe) angewiesen.

Allerdings werden Umschulungen zu wenig nach einheitlichen Kriterien gewährt. Die Ermessensspielräume sind zu gross. Auch sollte bei den Kriterien stärker einfließen, ob und wann sich durch Umschulungen IV-Renten vermeiden lassen. Und die IV-Stellen wissen bislang zu wenig darüber, ob die Integration in den Arbeitsmarkt dauerhaft gelingt. Der Fokus liegt heute auf der raschen Eingliederung. Dabei sollte auch stärker beachtet werden, ob mit kürzeren und günstigeren Umschulungen, etwa durch den Erwerb weiterer Qualifikationen im bisherigen Berufsfeld, nicht eine bessere Wirkung erzielt würde. Das BSV ist mit den Empfehlungen einverstanden – bei jener zur dauerhaften Integration jedoch nur teilweise, weil es zwar Aufgabe der IV ist, versicherte Personen im Eingliederungsprozess bei der Arbeitssuche zu unterstützen, nicht aber für sie einen Arbeitsplatz zu finden.

VERFÜGBAR AUF DER WEBSITE DER EFK

<sup>31</sup> [Prüfbericht 21133](#)