

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



# Subventionsprüfung

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19375.803.00475
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	15
<b>2 Ausgewählte Subventionsempfänger</b> .....	<b>16</b>
2.1 Unterstütztes Forschungsprojekt der Empa im Bereich «Umwelt» .....	16
2.2 Beitrag an die Flughafen Zürich AG für eine Kampagne im Bereich «Security».....	18
2.3 Unterstützung der Gesamterneuerung des Flugplatzes Gstaad Saanen (Projekt im Bereich «Safety»).....	20
<b>3 Bundesamt für Zivilluftfahrt</b> .....	<b>22</b>
3.1 Aktualisierung des IKS und der Hilfsmittel notwendig .....	22
3.2 Zweckmässiger Vergabeprozess mit vereinzeltm Handlungsbedarf.....	24
3.3 Verbesserungspotenzial bei der Aufsichtstätigkeit .....	30
3.4 Herausforderungen bei der An- und Abflugsicherung auf Flugplätzen der Kategorie II.....	32
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente</b> .....	<b>34</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>35</b>

# Subventionsprüfung

## Bundesamt für Zivilluftfahrt

### Das Wesentliche in Kürze

---

Mit der Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) besteht ein Gefäss, welches dem Bund die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im nationalen Luftverkehr erlaubt. Mit der Gewährung von Finanzhilfen bezweckt die SFLV die Begrenzung von Auswirkungen des Luftverkehrs auf die Umwelt, die Stärkung der Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen den Luftverkehr (Security) und die Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Safety). Abhängig von den Mineralölsteuereinnahmen und -zuschlägen hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) dazu jährlich zwischen 45 und 49 Millionen Franken zur Verfügung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat sowohl Prüfungen beim BAZL als auch bei ausgewählten Subventionsempfängern vorgenommen. Von der EFK wurden zwei Forschungsprojekte der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa), eine Kommunikationskampagne der Flughafen Zürich AG und die Gesamterneuerung des Flugplatzes Gstaad-Saanenland zur Überprüfung ausgewählt. Die EFK hat entschieden, je Unterstützungsbereich ein Subventionsempfänger zu überprüfen und sich dabei auf abgeschlossene Projekte konzentriert. Die ausgewählten Projekte werden entweder in vergleichsweise wesentlichem Umfang subventioniert, von einem finanzstarken Subventionsempfänger durchgeführt oder die abgerechneten Arbeitsleistungen haben einen hohen Anteil an der insgesamt ausbezahlten Finanzhilfe.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Bundesmittel zweckentsprechend verwendet werden. Hinweise, wonach die Subventionen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, hat die EFK nicht identifiziert. Die EFK konnte bei den Subventionsempfängern ordentliche, den Anforderungen des BAZL und dem Subventionsgesetz entsprechende Projektführungen feststellen. Verbesserungspotenzial besteht aber insbesondere bei der Rechenschaftsablage.

#### **Handlungsbedarf beim Vergabe- und Aufsichtsprozess**

Der logisch aufgebaute Vergabeprozess beim BAZL stimmt mit den rechtlichen Grundlagen überein und ist geeignet, um im Rahmen von Subventionsvergaben bekannten Risiken entgegenzuwirken. Die EFK empfiehlt allerdings, den Genehmigungsprozess zu beschleunigen und möglichen Mitnahmeeffekten und Mehrfachsubventionen höhere Beachtung zu schenken.

Ein Aufsichtskonzept, das eine risikoorientierte Überprüfung der Abrechnungen der Subventionsempfänger und auch Kontrollen vor Ort vorsieht, ist zu etablieren. Dabei ist insbesondere eine inhaltliche Rechnungskontrolle vorzusehen und sicherzustellen, dass nur effektiv entstandene Kosten subventioniert werden.

Das Interne Kontrollsystem wird aufgrund der Ablösung des bestehenden Geschäftsprozessmanagementsystems überarbeitet. Vereinzelt Hilfsmittel im Zusammenhang mit der Gesuchsbeurteilung bedürfen einer Aktualisierung.

## **Herausforderungen hinsichtlich der An- und Abflugsicherung der Regionalflugplätze**

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben sind jeweils zwischen 12,5 und 25 Prozent der verfügbaren Mittel der SFLV für die Bereiche «Umwelt» und «Security» sowie 50 bis 75 Prozent für den Bereich «Safety» zu vergeben. Es ist absehbar, dass der Verteilschlüssel über den Betrachtungszeitraum 2012 bis 2023 nicht eingehalten werden kann. Das BAZL muss dieses Thema proaktiv aufgreifen.

Die Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen generiert jährlich ein Defizit von rund 30 Millionen Franken. Diese Unterdeckung wird seit 2016 vollständig durch die SFLV gedeckt. Unter der Leitung des BAZL wird seit Oktober 2018 eine Neubeurteilung der Gesamtsituation des Regionalflugverkehrs vorgenommen.

# Audit de subventions

## Office fédéral de l'aviation civile

### L'essentiel en bref

---

Le financement spécial du trafic aérien (FSTA) est un instrument qui permet à la Confédération de soutenir financièrement des mesures du trafic aérien national. Les aides financières allouées par ce biais visent à limiter les effets du trafic aérien sur l'environnement, à renforcer la prévention d'actes illicites contre le trafic aérien (sûreté) et à promouvoir un niveau de sécurité technique élevé dans l'aviation (sécurité). En fonction des recettes de l'impôt sur les huiles minérales et des surtaxes, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) dispose annuellement de 45 à 49 millions de francs pour cette tâche.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué des audits auprès de l'OFAC, mais aussi auprès de bénéficiaires de subventions choisis. La sélection du CDF s'est portée sur deux projets de recherche du Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa), une campagne de communication de Flughafen Zürich AG et la rénovation totale de l'aérodrome de Gstaad-Saanen. Le CDF a décidé d'auditer un bénéficiaire de subventions dans chacun des domaines soutenus, en mettant l'accent sur des projets terminés. Les projets sélectionnés ont soit un degré de subventionnement comparativement élevé, soit un bénéficiaire de subventions financièrement solide, soit des prestations de travail comptabilisées qui représentent une part élevée de l'aide financière globale versée.

L'audit a montré que les ressources de la Confédération sont utilisées aux fins prévues. Le CDF n'a pas relevé d'indices selon lesquels les subventions ne seraient pas employées de manière économique. Il a pu constater que les bénéficiaires des subventions géraient leurs projets correctement et conformément aux exigences de l'OFAC et de la loi sur les subventions. Toutefois, il existe un potentiel d'amélioration, surtout dans l'établissement des comptes.

#### **Intervention nécessaire dans les processus d'octroi et de surveillance**

Le processus d'octroi de l'OFAC est structuré de manière logique, il est conforme aux dispositions légales et permet de contrecarrer les risques connus dans le cadre d'octrois de subventions. Le CDF recommande toutefois d'accélérer le processus d'approbation et de prêter plus d'attention aux effets d'aubaine et aux cumuls de subventions.

Il convient d'établir un plan de surveillance qui prévoit un contrôle des décomptes des bénéficiaires de subventions axé sur les risques ainsi que des contrôles sur place. Il s'agit en particulier de procéder à une vérification matérielle des comptes et de s'assurer que seuls des coûts effectifs sont subventionnés.

Le système de contrôle interne sera modifié à la suite du remplacement de l'actuel système de gestion des processus. Quelques instruments utilisés pour analyser les demandes nécessitent une mise à jour.

## **Enjeux des contrôles d'approche et de décollage dans les aérodromes régionaux**

Selon les dispositions légales, les ressources disponibles du FSTA sont allouées à hauteur de 12,5 à 25 % dans les domaines « environnement » et « sûreté », et de 50 à 75 % dans celui de la « sécurité ». Il est prévisible que cette clé de répartition ne pourra pas être respectée pour la période 2012–2023. L'OFAC doit s'emparer de ce sujet de manière proactive.

Le contrôle aérien dans les aérodromes régionaux génère un déficit annuel d'environ 30 millions de francs. Depuis 2016, ce déficit est entièrement couvert par le FSTA. Une réévaluation globale de la situation du trafic aérien régional est en cours depuis octobre 2018 sous la houlette de l'OFAC.

**Texte original en allemand**

# Verifica dei sussidi

## Ufficio federale dell'aviazione civile

### L'essenziale in breve

---

Il finanziamento speciale per il traffico aereo (FSTA) è uno strumento mediante il quale la Confederazione può sostenere finanziariamente provvedimenti nell'ambito del traffico aereo nazionale. I contributi concessi per mezzo del FSTA sono volti a limitare gli effetti del traffico aereo sull'ambiente, a rafforzare la prevenzione di atti illeciti compiuti contro il traffico aereo («Security») e a promuovere un elevato livello di sicurezza tecnica nel traffico aereo («Safety»). Inoltre, in funzione delle entrate e dei supplementi provenienti dall'imposta sugli oli minerali, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) dispone di un importo compreso tra 45 e 49 milioni di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato verifiche sia presso l'UFAC, sia presso determinati beneficiari dei sussidi. Nello specifico, ha scelto di esaminare due progetti di ricerca del Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (Empa), una campagna informativa dell'aeroporto di Zurigo e il rinnovo totale dell'aerodromo di Gstaad-Saanenland. Inoltre, il CDF ha deciso di sottoporre a verifica un beneficiario di sussidi per ciascun settore sovvenzionato e di concentrarsi sui progetti già conclusi. I progetti selezionati presentavano un grado di sussidio comparabilmente elevato, oppure un beneficiario di sussidi finanziariamente solido, oppure le prestazioni di lavoro contabilizzate costituivano una quota importante dell'aiuto finanziario versato nella sua totalità.

Dalla verifica è emerso che i mezzi federali sono utilizzati in modo appropriato. Il CDF non ha identificato alcun elemento che induca a ritenere un impiego non economico dei sussidi. Secondo il CDF, i beneficiari dei sussidi hanno gestito i progetti in modo corretto e conforme ai requisiti dell'UFAC e alle disposizioni della legge sui sussidi. Tuttavia, un certo margine di miglioramento è stato ravvisato in particolare nel metodo di rendiconto.

#### **Necessità di intervento nelle procedure di concessione e sorveglianza**

La procedura di concessione dell'UFAC è strutturata in modo logico, è conforme alle basi legali e consente di contrastare i rischi conosciuti nel quadro della concessione dei sussidi. Tuttavia, il CDF raccomanda di accelerare la procedura di approvazione e di considerare con maggiore attenzione possibili effetti di trascinamento e sussidi multipli.

È necessario istituire un dispositivo di sorveglianza che preveda verifiche orientate al rischio dei conteggi dei beneficiari di sussidi, come pure controlli in loco. In particolare bisogna eseguire una verifica materiale delle fatture e garantire che vengano sovvenzionati soltanto i costi effettivi.

Il sistema di controllo interno sarà rielaborato a seguito della sostituzione dell'attuale sistema di gestione dei processi. Alcuni strumenti ausiliari per la valutazione delle domande devono essere aggiornati.



### **Sfide concernenti la sicurezza di avvicinamento e di decollo negli aerodromi regionali**

Conformemente alle disposizioni legali, i mezzi disponibili del FSTA devono essere concessi nell'ordine del 12,5–25 per cento nei settori «Ambiente» e «Security» e nell'ordine del 50–75 per cento nel settore «Safety». Si prevede che questa chiave di ripartizione non potrà essere rispettata nel periodo 2012–2023 preso in esame. L'UFAC deve quindi affrontare la questione in modo proattivo.

La sicurezza di volo negli aerodromi regionali genera un deficit di circa 30 milioni di franchi all'anno. Dal 2016 il FSTA sopprime integralmente a questo deficit. Da ottobre 2018 è in corso una rivalutazione generale della situazione del traffico aereo regionale sotto la direzione dell'UFAC.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of subsidies

## Federal Office of Civil Aviation

### Key facts

---

The special financing for air transportation is an instrument that allows the Confederation to provide financial support for measures that concern national aviation. By granting financial assistance, the special financing for air transportation aims to limit the impact of air traffic on the environment, strengthen defences against unlawful acts against aviation (security) and promote a high level of technical safety in air travel. The Federal Office of Civil Aviation (FOCA) has between CHF 45 and 49 million available annually for this purpose, depending on mineral oil tax and surtax receipts.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out audits both at the FOCA and at selected subsidy recipients. It selected two research projects from the Swiss Federal Laboratories for Materials Science and Technology (Empa) for audit: a communication campaign of Zurich Airport AG and the total renovation of Gstaad-Saanenland airport. The SFAO decided to review one subsidy recipient per area of support and to focus on completed projects. The selected projects are either subsidised to a comparatively substantial extent or carried out by a financially strong subsidy recipient or else the work invoiced accounts for a large proportion of the total financial assistance granted.

The audit concluded that the federal funds are being used for the intended purpose and the SFAO did not find any indications that the subsidies are not being used economically. The SFAO found that the subsidy recipients were properly managing their projects in accordance with the requirements of the FOCA and the Subsidies Act. However, there is room for improvement particularly with regard to accountability.

#### **Action required in award and supervision process**

The logically structured award process at the FOCA complies with the legal framework and is suitable for counteracting known risks in the context of subsidy awards. However, the SFAO recommends accelerating the approval process and paying greater attention to possible deadweight effects and multiple subsidies.

A supervisory concept should be established that provides for a risk-oriented review of the subsidy recipients' accounts as well as on-site checks. In particular, a substantive invoice control process must be provided for and efforts must be made to ensure that only costs actually incurred are subsidised.

The internal control system is to be revised due to the replacement of the existing business process management system. Individual tools associated with the evaluation of applications require updating.

#### **Challenges concerning approach and departure control at regional airports**

In accordance with the statutory requirements, between 12.5% and 25% of the funds available from the special financing for air transportation are to be allocated to "environment" and "security", and 50% to 75% to "safety".

Air traffic control at regional airports generates a deficit of around CHF 30 million a year. This shortfall has been fully covered by the special financing for air transportation since 2016. Under the leadership of the FOCA, a reassessment of the overall situation concerning regional aviation has been under way since October 2018.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowohl bei der Schlussbesprechung wie auch zum vorliegenden Bericht. Die Prüfung der EFK kommt zum Schluss, dass die Bundesmittel zweckentsprechend verwendet werden. Die EFK hat keine Hinweise, wonach die Subventionen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden, identifiziert. Den von der EFK festgestellten Handlungsbedarf beim Vergabe- und Aufsichtsprozess und die Herausforderungen hinsichtlich der An- und Abflugsicherung erachtet das BAZL als nachvollziehbar. Die entsprechenden Arbeiten sind bereits vom BAZL eingeleitet (Thematik An- und Abflugsicherung) oder werden zeitnah in Angriff genommen werden.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Nach Art. 87b der Bundesverfassung (BV) ist die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen und der Zuschlag auf der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen für die nachfolgend aufgeführten Aufgaben zu verwenden:

- Beiträge an Umweltschutzmassnahmen, die der Luftverkehr nötig macht (Bereich «Umwelt»)
- Beiträge an Sicherheitsmassnahmen zur Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen den Luftverkehr (Bereich «Security»)
- Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Bereich «Safety»).

Die Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV) stellt damit den zweckgebundenen Einnahmen aus der Mineralölsteuer die Ausgaben aus den verschiedenen oben genannten Verwendungszwecken gegenüber. Je aufgeführten Bereich gibt es verschiedene Unterkategorien, welche in den Art. 37d bis 37f des MinVG<sup>1</sup> aufgeführt sind. Ein jeweils für vier Jahre geltendes Mehrjahresprogramm (MJP) wird durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und nach Anhörung der interessierten Kreise erstellt. Darin werden die Schwerpunkte je Bereich und die Höchstsätze der Beiträge an die jeweiligen anrechenbaren Projektkosten festgelegt. Diese variieren zwischen 40 und 80 Prozent.

Die über alle drei Bereiche vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) getätigten Ausgaben haben 2017 rund 45 Mio. Franken und 2018 rund 18 Mio. Franken betragen. Im Jahr 2018 sind im Bereich «Safety» die Entschädigungen an die Flugsicherungskosten in der Höhe von gut 29 Mio. Franken nicht enthalten, da diese erst Ende 2018 verfügt und anfangs 2019 ausbezahlt worden sind.

Bereich	2017	2018
Safety	38 Mio. Franken	9 (+29) Mio. Franken
Security	4 Mio. Franken	5 Mio. Franken
Umwelt	3 Mio. Franken	4 Mio. Franken
<b>Total</b>	<b>45 Mio. Franken</b>	<b>18 (+29) Mio. Franken</b>

Tabelle 1: Ausgaben SFLV 2017 und 2018 je Bereich, Quelle: EFV

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Rechtmässigkeit ausgewählter Subventionen des BAZL im Zusammenhang mit der «Spezialfinanzierung Luftverkehr» nach Art. 87b BV zu verifizieren. Dazu wurden einerseits die Vergabe- und Aufsichtsprozesse beim BAZL analysiert. Andererseits hat die EFK bei ausgewählten Subventionsempfängern die korrekte Verwendung

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG, SR 725.116.2)

der Bundesmittel unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten überprüft. Im Rahmen der Prüfung sollen die folgenden Fragen beantwortet werden:

Prüffragen zum Aufsichtsprozess generell:

- Sind die Vergabe- und Aufsichtsprozesse logisch und effizient aufgebaut?
- Erfolgt die Vergabe der Subventionen und die Aufsicht über die vorschriftsgemässe Verwendung der Bundesmittel gemäss den geltenden rechtlichen Grundlagen und ist die Aufsicht wirksam?

Prüffragen zu den ausgewählten Subventionsempfängern:

- Werden die erhaltenen Bundesmittel korrekt (zweckgebunden) und wirtschaftlich eingesetzt / verwendet?
- Besteht eine aussagekräftige Rechenschaftsablage?

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Aufgrund der durchgeführten Risikoanalysen und früheren Prüfungen zum Thema «SFLV» hat die EFK den Prüfungsumfang eingeschränkt. Die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf schweizerischen Flugplätzen gemäss Art. 37f Bst. a MinVG wie auch die Überprüfung der nicht hoheitlichen Sicherheitsmassnahmen nach Art. 37e Bst. a MinVG sind nicht Bestandteil dieser Prüfung. Das Gleiche gilt für die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt gemäss der VFAL<sup>2</sup>. Auch die Alimentierung der «Spezialfinanzierung Luftverkehr» war nicht Gegenstand der Prüfung, da die Anteile dieser Spezialfinanzierung an den Einnahmen aus der Mineralölsteuer von der Eidgenössischen Zollverwaltung berechnet und ausgewiesen werden.

Die EFK hat entschieden, je Teilbereich einen Subventionsempfänger zu überprüfen. Dazu wurden zwei Forschungsprojekte im Bereich «Umwelt» der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa), eine Kommunikationskampagne der Flughafen Zürich AG (Bereich «Security») und die Gesamterneuerung des Flugplatzes Gstaad-Saanenland (Bereich «Safety») ausgewählt. Damit der gesamte Projektzyklus nachvollzogen werden konnte, hat sich die EFK auf in letzter Zeit abgeschlossene Projekte konzentriert.

Die Prüfung wurde von Patrik Lüthi (Revisionsleiter) und Hans-Rudolf Michel vom 20. Mai bis 23. September 2019 mit Unterbrüchen durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAZL wie auch von den ausgewählten Subventionsempfängern umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

---

<sup>2</sup> Verordnung über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (VFAL, SR 748.03)

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. Dezember 2019 statt. Teilgenommen haben:

BAZL Vizedirektor  
Co-Leiter Sektion Wirtschaftsfragen  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
EFK Federführender  
Revisionsleiter

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Ausgewählte Subventionsempfänger

Die Prüfung bei den ausgewählten Subventionsempfängern hat ergeben, dass die Bundesmittel zweckentsprechend eingesetzt werden. Die EFK hat keine Hinweise identifiziert, wonach die Subventionen nicht wirtschaftlich eingesetzt werden. Einiges Verbesserungspotenzial besteht im Zusammenhang mit der Rechenschaftsablage bzw. der Rechnungsprüfung sowie bei der Abwicklung von Projektanpassungen. In den nachfolgenden drei Unterkapiteln sind die gewonnenen Erkenntnisse detailliert festgehalten. Empfehlungen werden nur an das BAZL adressiert und finden sich im Kapitel 3.

### 2.1 Unterstütztes Forschungsprojekt der Empa im Bereich «Umwelt»

Die EFK hat im Bereich «Umwelt» die von der Empa durchgeführten Projekte 2012-004<sup>3</sup> und 2015-113<sup>4</sup> zur Überprüfung ausgewählt. Bei Letzterem handelt es sich einerseits um ein Folgeprojekt des Projekts 2012-004. Andererseits haben die abgerechneten Arbeitsleistungen mit 40 respektive 60 Prozent einen hohen Anteil an der jeweils total ausbezahlten Finanzhilfe.

Beide Projekte stehen im Zusammenhang mit der Feinstaub- und Abgasemissionsmessungen an Flugzeugtriebwerken. Die Empa hat dabei in Zusammenarbeit mit der SR Technics und dem BAZL ein Verfahren für die Messung von Feinstaubpartikeln aus Flugzeugtriebwerken entwickelt. Die Arbeiten resultierten in einer international geltenden Vorschrift für die Emission von Feinstaubpartikeln aus Flugzeugtriebwerken, welche von der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) verabschiedet wurde. Damit verbunden müssen alle ab dem 1. Januar 2020 produzierten Triebwerkstypen für Passagierflugzeuge nach der neuen Vorschrift zertifiziert werden. Am Projekt 2012-004 waren unter der Leitung der Empa auch das Paul Scherrer Institut (PSI) und die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH Zürich) beteiligt.

Der untenstehenden Tabelle sind je Projekt die vom BAZL als anrechenbare Kosten taxierten Aufwände und der jeweils anwendbare Beitragssatz zu entnehmen. Darauf basierend wurde vom BAZL die maximalen Finanzhilfen verfügt. Es ist ersichtlich, dass im Projekt 2012-004 die maximale Finanzhilfe bis auf rund 10 000 Franken ausgeschöpft worden ist. Beim Projekt 2015-113 wurde von der Empa deutlich weniger abgerechnet als bei der Projekteingabe geplant.

Projekt	Anrechenbare Kosten (in CHF)	Anwendbarer Beitragssatz	Verfügte max. Finanzhilfe (in CHF)	Total ausbezahlte Finanzhilfe (in CHF)
2012-004	5 575 087	76 Prozent	4 237 066	4 225 685
2015-113	5 881 759	76 Prozent	4 470 137	3 156 575

Tabelle 2: Ausgewählte Projekte im Bereich «Umwelt», Quelle: BAZL

Hinsichtlich der Rechenschaftsablage hat die EFK festgestellt, dass alle Anschaffungen belegt werden konnten und die geforderten Zwischenberichte regelmässig vorgelegt worden sind. Die Nachweise (insbesondere Rechnungen) sind jedoch teilweise mit nur geringen Informa-

<sup>3</sup> Projekt 2012-004 «Particulate Matter and Gas Phase Emission Measurement of Aircraft Engine Exhaust»

<sup>4</sup> Folgeprojekt 2015-113 «Emissions of particulate and gaseous pollutants in aircraft engine exhaust» (EMPAIREX)



tionen versehen. Für die abgerechneten Arbeitsstunden wurden von der Empa beim Projekt 2012-004 lediglich für die letzte Teilabrechnung vom Projektleiter genehmigte Stundenrapporte erstellt. Auf dieser Teilabrechnung ist ausserdem ersichtlich, dass für diese letzte Zeitspanne vergleichsweise sehr viele Arbeitsstunden abgerechnet wurden. Schliesslich ist im Zusammenhang mit den Arbeitsstunden ersichtlich, dass entgegen der in der Verfügung verlangten Abrechnung von effektiven Stunden und Stundensätze budgetierte Werte verwendet worden sind.

Die EFK hat beim Projekt 2015-113 die nachfolgenden weiteren Feststellungen gemacht:

- Das Projekt wird von der Empa nicht mehr weitergeführt. Gemäss erhaltener Auskunft werden die Forschungsarbeiten jedoch von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) fortgesetzt. Um das Referenzsystem als Einheit inklusive aller Apparaturen erhalten zu können, haben die beiden Institutionen ein Leih- und Kaufvertrag abgeschlossen. Mittels Kaufvertrag wurden zwei Gegenstände, die zu 76 Prozent subventioniert worden sind, für 40 000 Franken abzüglich der Reparaturkosten von maximal 10 000 US-Dollar von der Empa an die ZHAW verkauft. Die ursprünglichen Anschaffungskosten haben 61 000 Franken betragen. Gemäss erhaltener Auskunft wurde das BAZL anlässlich einer Sitzung mit der Empa informiert, dass diese die Apparaturen und bisherigen Resultate in geeigneter Form der ZHAW zur Verfügung stellen wird. Der genaue Wortlaut der Vereinbarung war dem BAZL zum Prüfungszeitpunkt jedoch nicht bekannt.
- Das BAZL hat ursprünglich mit Forschungsarbeiten in diesem Bereich begonnen. Aufgrund fehlender Kapazität hat es 2011 entschieden, das Projekt verschiedenen Forschungsinstitutionen (Empa, PSI und ETH Zürich) vorzustellen. Dabei wurden die Institutionen auf die Möglichkeit hingewiesen, dass sie im Rahmen der SFLV ein Subventionsgesuch stellen können. Auch während der Projektdurchführung war das BAZL stark involviert. Sonst hätten die Empa-Mitarbeitenden beispielsweise keinen Zutritt zum SR Technics Prüfstand erhalten. Auch die für das Projekt notwendigen, teilweise geheimen Messdaten der Triebwerke konnten nur vom BAZL zur Verfügung gestellt werden. Dabei wurde die Geheimhaltungspflicht vereinbart.

### **Beurteilung**

Die geplante Wirksamkeit der beiden subventionierten Projekte ist dank des von der ICAO verabschiedeten Standards erreicht worden. Mit der Mitbenutzung der Triebwerksteststunden bei SR Technics wurde eine kostengünstige und somit wirtschaftliche Variante gewählt. Die Modalitäten der Weitergabe von geheimen Daten wurden durch die EFK nicht geprüft.

Wegen der fehlenden Stundenrapporte im Zusammenhang mit dem Projekt 2012-004 und insbesondere angesichts der verrechneten Stundenzahl in der letzten Teilrechnung besteht der Eindruck, dass die verfügbaren anrechenbaren Kosten gezielt ausgeschöpft worden sind. Die nahezu erfolgte Punktlandung der abgerechneten und verfügbaren anrechenbaren Kosten erhärtet diesen Eindruck. Eine inhaltliche Prüfung der Nachweise ist in Kombination mit der bestehenden Komplexität des Projektinhalts für das BAZL nahezu unmöglich. Konkrete Hinweise, wonach die Finanzhilfe nicht zweckentsprechend eingesetzt worden wäre, liegen nicht vor. Auffallen hätten allerdings müssen, dass bei den Abrechnungen nicht effektive, sondern budgetierte Stunden und Stundensätze verwendet wurden. Ausserdem ist beim Verkauf von subventionierten Gegenständen das BAZL stärker zu involvieren.

Aus Sicht der EFK ist es nicht eindeutig belegt, inwiefern es sich beim Projekt 2015-113 um einen Auftrag oder um eine Subvention handelt.

## Stellungnahme der EMPA

Es muss beachtet werden, dass die letzte Abrechnungsperiode insgesamt 10 Monate umfasst gegenüber den vorherigen Abrechnungsperioden, welche sich über 6 Monate erstreckt haben. Daher ist auch die Abrechnungssumme für die letzte Periode grösser ausgefallen.

In dieser letzten Phase des Projekts 2012-004 wurden insbesondere auch umfangreiche Datenanalysen aller sechs vorherigen Kampagnen durchgeführt.

## 2.2 Beitrag an die Flughafen Zürich AG für eine Kampagne im Bereich «Security»

Zur Überprüfung im Bereich «Security» hat sich die EFK für ein Projekt<sup>5</sup> der Flughafen Zürich AG entschieden. Ziel des Projekts war die weitere Etablierung einer «Security Culture» am Flughafen Zürich, mittels Entwicklung und Realisierung eines umfassenden und nachhaltigen Kommunikationskonzeptes.

Ausschlaggebend für diese Stichprobenauswahl waren, dass es sich betragsmässig um ein kleines Projekt bei einem verhältnismässig finanzstarken Subventionsnehmer handelt. Ausserdem erscheint der Zeitraum von der Verfügung des Projekts (Oktober 2013) bis hin zur Abschlussrechnung (Januar 2018) überaus lang. Zum ausgewählten Dossier gibt es ein Folgeprojekt<sup>6</sup>, das zum Prüfungszeitpunkt nicht abgeschlossen war und entsprechend nicht berücksichtigt worden ist.

Der nachfolgenden Tabelle können die verfügte und effektiv ausbezahlte Finanzhilfe entnommen werden.

Projekt	Anrechenbare Kosten (in CHF)	Anwendbarer Beitragssatz	Verfügte max. Finanzhilfe (in CHF)	Total ausbezahlte Finanzhilfe (in CHF)
2013-021	374 762	60 Prozent	224 857	212 183

Tabelle 3: Ausgewähltes Projekt im Bereich «Security», Quelle: BAZL

Das BAZL hat für die abgerechneten Arbeitsstunden eine Zusammenstellung verlangt. Diese wurde vom Projektleiter jedoch nicht unterzeichnet. Die vom BAZL vorgegebenen budgetierten Stundensätze wurden verwendet, haben aber nicht den damals geltenden KTI-Richtlinien<sup>7</sup> entsprochen (siehe dazu Kapitel 3.1). Die vorgegebenen Fristen zur Durchführung des Projekts konnten nicht eingehalten werden. Die Schlussabrechnung wurde statt wie ursprünglich vorgesehen am 28. Februar 2016 erst am 26. Januar 2018 eingereicht. Die zwei eingereichten Anträge auf Fristverlängerung wurden durch beim BAZL angestellte Praktikanten per Mail genehmigt. In einem Fall war der Vorgesetzte nicht in Kopie.

Für die Projektverantwortlichen war es schwierig die Arbeiten zu planen, da von der Eingabe im März 2013 bis hin zur Verfügung im Oktober 2013 gut sechs Monate vergangen waren. Nach der Verfügung und der damit einhergehenden Bewilligung des Projekts waren bei der Flughafen Zürich AG die notwendigen internen Ressourcen nicht vorhanden, um das Projekt sofort umzusetzen. Der vorgenommene Agenturwechsel und der Weggang des zuständigen Projektleiters haben zu weiteren Verzögerung geführt.

<sup>5</sup> Projekt 2013-021 «Security Community Building»

<sup>6</sup> Projekt 2016-108 «Fortführung Security Community Building»

<sup>7</sup> Richtlinien der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) mit anerkannten Stundensätzen für Forschungsprojekte. Die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse) seit 2018 ist die Nachfolgeorganisation der vormaligen KTI.

Nachfolgend sind weitere Erkenntnisse aufgeführt:

- Das Projekt und die damit verbundenen Erträge und Aufwände wurden im SAP-System des Flughafens nicht separat ausgewiesen. Vielmehr sind die Geldflüsse in den allgemeinen Kosten und ausserordentlichen Erträgen abgebildet. Aktuellere Projekte werden als statistischer Auftrag im SAP hinterlegt. Somit können die Rechnungen sowie die Stunden direkt im SAP unter dem Auftrag verbucht werden.
- Die Lektüre der Projektunterlagen hat gezeigt, dass es anlässlich der Projektrealisation verschiedene Abweichungen zum Gesuch gegeben hat. Beispielsweise wurde auf die Entwicklung einer Plattform für den Informationsaustausch verzichtet. Diese Änderungen wurden dem BAZL erst im Zusammenhang mit der Schlussabrechnung gemeldet. Gemäss dem geltenden Leitfaden betreffend Gesuche zur Finanzierung von Massnahmen im Luftverkehr per 1. Januar 2017 sind allfällige wesentliche Änderungen an der Massnahme im Vergleich mit dem im Finanzierungsgesuch angemeldeten Vorhaben, welche die geplante Wirkung oder die Angaben im Kostenvoranschlag verändern, dem BAZL unverzüglich zu melden und von diesem gutzuheissen. Im vorher geltenden Leitfaden vom 19. Dezember 2011 waren lediglich Änderungen mit Auswirkungen von mehr als 20 Prozent auf die Angaben im Kostenvoranschlag oder mit einem Einfluss auf die geplante Wirkung zu melden.

### Beurteilung

Es konnte eine insgesamt ordentliche und den Anforderungen des BAZL entsprechende Projektführung festgestellt werden. Die Projektabrechnung (ausserhalb SAP, Excel-basiert) konnte nachvollzogen und der adäquate Mitteleinsatz festgestellt werden. Die Finanzhilfe wurde zweckentsprechend eingesetzt und es bestehen keine Hinweise, wonach der Mitteleinsatz unwirtschaftlich erfolgt ist.

Im vorliegenden Fall ist es schwierig zu beurteilen, inwiefern die für die Berechtigung einer Subvention notwendige Freiwilligkeit<sup>8</sup> gegeben ist. Zudem ist die Beurteilung, ob das Eigeninteresse der Flughafen Zürich AG tatsächlich nur gering ist, nicht einfach. Es erscheint offensichtlich, dass eine Flughafenbetreiberin eine «Security Culture» auch im Eigeninteresse etabliert. Insgesamt sind das Kriterium «Eigeninteresse» und die damit verbundenen Mitnahmeeffekte stärker zu berücksichtigen. Es hätte auch in Erwägung gezogen werden können, dass sich die weiteren am Projekt beteiligten oder von der Wirkung profitierenden Partner an den Kosten beteiligen.

Die Gründe der Projektverzögerung konnten plausibel dargelegt werden. Der vorliegende Fall hat gezeigt, dass die Zeitspanne von der Gesuchstellung bis zur Verfügung für den Antragsteller organisatorische Schwierigkeiten mit sich bringen kann. Bei der Gewährung von Fristverlängerungen ist sicherzustellen, dass die Kompetenzregelung des BAZL eingehalten wird.

Das Projekt wurde, wie der obigen Tabelle 3 entnommen werden kann, insgesamt unter dem maximal anrechenbaren Betrag abgerechnet. Rückblickend kann aber nicht gesagt werden, welchen Anteil die Projektänderung an diesen Minderkosten hat. Unter dem Aspekt «Wirkungsänderung» waren die Projektänderungen jedoch auch nach der alten Regelung meldepflichtig. Nur so kann das BAZL das Bestehen eines allfälligen Einflusses auf die geplante Wirkung beurteilen.

<sup>8</sup> Es besteht kein externer Zwang, beispielsweise durch Auflagen, das Projekt durchzuführen.

## 2.3 Unterstützung der Gesamterneuerung des Flugplatzes Gstaad Saanen (Projekt im Bereich «Safety»)

Im Bereich «Safety» hat die EFK zwei Projekte<sup>9</sup> der Flugplatzgenossenschaft Gstaad-Saanenland (FGGS) ausgewählt. Einerseits wurden beide Projekte 2018 abgeschlossen und andererseits handelt es sich um vergleichsweise hohe Unterstützungsbeiträge.

Beide sind Teilprojekte der angestrebten Gesamterneuerung des ehemaligen Militärflugplatzes. Der Bund hat sich auf die Mitfinanzierung der insgesamt fünf Hangars (Betriebshangar, Hangar der Air Glacier sowie die Hangars 1 bis 3) beschränkt und knapp 5 Mio. Franken von insgesamt 30,6 Mio. am Gesamtprojekt beigetragen. Die Abrechnungen zeigten höhere effektive Kosten als anlässlich der Eingabe des Gesuchs angenommen, entsprechend wurden die verfügbten Beiträge voll ausgeschöpft.

Projekt	Anrechenbare Kosten (in CHF)	Anwendbarer Beitragssatz	Verfügte max. Finanzhilfe (in CHF)	Total ausbezahlte Finanzhilfe (in CHF)
2016-025	3 717 206	36 Prozent	1 338 194	1 338 194
2016-026	10 087 106	36 Prozent	3 631 358	3 631 358

Tabelle 4: Ausgewählte Projekte im Bereich «Safety», Quelle: BAZL

Die EFK hat festgestellt, dass die Gebäude von einem hohen oder sehr hohen Ausführungsstandard sind, welcher über einen rein funktionalen Baustandard hinausgeht. Des Weiteren wurde konstatiert, dass die Kapazitätsgrenze der nun verfügbaren Stellplätze zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts lediglich in wenigen Fällen erreicht wird. Aufgrund der vor Ort gewonnenen Erkenntnisse besteht aus Sicht der EFK ein hohes Eigeninteresse in der Existenz des Flughafens. Entsprechend ist ein Mitnahmeeffekt vorhanden, welcher jedoch nicht quantifiziert werden kann.

Nachfolgend sind weiteren Feststellungen aufgeführt:

- Die Arbeiten wurden mit Ausnahme derjenigen des Architekten und gewisser Planer ausgeschrieben. Dabei wurde die klassische Submission auf Einladung gewählt.
- Ein Hangar ist an Air Glacier vermietet. Die Kosten der in diesen Räumlichkeiten vorgenommenen Mieterausbauten in Form einer Kranbahn und eines Lifts im Umfang von rund 130 000 Franken wurden durch die Subventionen zu 36 Prozent mitfinanziert. Air Glacier hat sich am Gesamtprojekt mit einer Spende von 0,5 Mio. Franken beteiligt.
- Die Hangars 1 bis 3 werden vereinzelt auch für die Durchführung von Anlässen benutzt, womit eine Doppelnutzung besteht. Die Einnahmen aus solchen Events sind zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts marginal.
- In den Teilabrechnungen der FGGS an das BAZL wurden in Absprache mit dem BAZL die effektiven Kosten mittels berechnetem Verteilschlüssel, welcher auf dem Kostenvorschlag vom Mai 2017 basiert, auf die subventionierten und nicht subventionierten Teilprojekte verteilt.
- In den Teilabrechnungen wurden zwei Beträge im Umfang von insgesamt 125 000 Franken erkannt, die nicht in den vom BAZL definierten anrechenbaren Kosten enthalten sind, jedoch mit 36 Prozent subventioniert wurden.

<sup>9</sup> Projekt 2016-025 «Neubau der Hangars für Helikopterbasis und Feuerwehr/Vermeidung von Pistenquerungen» und Projekt 2016-026 «Neubau von Hangars zum Schutz von Luftfahrzeugen und Neubau Tankanlage»

## Beurteilung

Die Überprüfung vor Ort hat einen insgesamt positiven Eindruck der Projektabwicklung ergeben. Die Projektbuchhaltung wird sehr ordentlich geführt und erfüllt alle vom BAZL gestellten Anforderungen. Indizien, wonach die gesprochenen Subventionen nicht grundsätzlich zweckentsprechend eingesetzt worden sind, liegen keine vor. Auch wenn die Bauten von hohem Ausführungsstandard sind, kann insgesamt nicht auf ein unwirtschaftliches Vorgehen geschlossen werden. Dies insbesondere unter Berücksichtigung der von Privaten beigetragenen Mittel, der Bedürfnisse von Gstaad und der Flughafenkundschaft sowie der Tatsache, dass nahezu alle Arbeiten ausgeschrieben worden sind. Die aus Sicht der EFK jedoch künftig noch stärker vorzunehmende Berücksichtigung des Kriteriums «Eigeninteresse» und der damit verbundenen Mitnahmeeffekte wird im Kapitel 3.2 näher erläutert.

Die Mitfinanzierung von Mieterausbauten ist zu vermeiden und entsprechend von den anrechenbaren Kosten auszuschliessen. Dies auch dann, wenn eine weitaus höhere Spende eingegangen ist. Die Möglichkeit der Doppelnutzung erscheint der EFK hier nicht problematisch, solange keine eigentliche Zweckentfremdung stattfindet. Allerdings bestärkt dies das Vorhandensein eines Mitnahmeeffekts.

Die Kostenverteilung gemäss einem auf dem Kostenvoranschlag berechneten Verteilschlüssel erscheint ein äusserst pragmatischer Ansatz zu sein, welcher aber Ungenauigkeiten mit sich bringt. Konkret hat sich die Projektausgestaltung nach März 2017 noch geändert, der Verteilschlüssel hätte dann hinterfragt werden müssen.

Es ist sicherzustellen, dass keine Aufwendungen, die nicht in den definierten anrechenbaren Kosten enthalten sind, verrechnet werden. Im vorliegenden Fall hat es keinen Einfluss auf den Subventionsbeitrag, da die Projektkosten insgesamt höher waren als in der Planungsphase angenommen.

## 3 Bundesamt für Zivilluftfahrt

Das BAZL ist für die Aufsicht über die zivile Luftfahrt in der Schweiz und die Luftfahrtentwicklung zuständig. Es gehört zum UVEK und ist in fünf Bereichen organisiert, wobei die Koordination und Sicherstellung der korrekten Abwicklung der Verteilung der Mittel aus der SFLV durch den Bereich «Luftfahrtentwicklung» und dort durch die Sektion «Wirtschaftsfragen» (LEWI) erfolgt. Gemäss BAZL bestehen in der Sektion LEWI per Oktober 2019 rund 17 Vollzeitstellen. Praktikanten und Lernende sind in den Beständen nicht berücksichtigt. Mit der Beurteilung der Gesuche und der Betreuung der genehmigten Projekte befassen sich rund zwei Vollzeitstellen und zwei Praktikanten. Die Arbeiten der Fachexperten (FE) und der Amtsleitung (AL) sind darin nicht berücksichtigt.

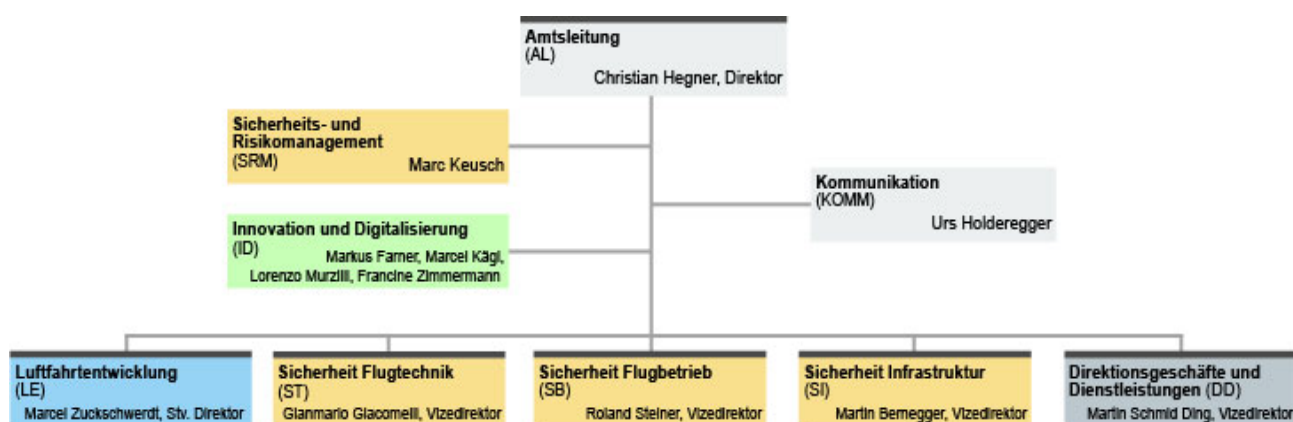


Abbildung 1: Organigramm BAZL, Quelle: BAZL

### 3.1 Aktualisierung des IKS und der Hilfsmittel notwendig

Die EFK hat in Verbindung mit den ausgewählten Subventionsempfängern geprüft, ob ein angemessenes und den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) entsprechendes finanzrelevantes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert.

Beim BAZL wird das bestehende Geschäftsprozessmanagementsystem abgelöst. In diesem Zusammenhang werden die IKS-Prozesse und die dazugehörigen Risikokontrollmatrizen (RKM) überarbeitet. Zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung waren die Prozessüberarbeitungen nicht abgeschlossen und die RKM entsprechend teilweise nicht aktuell.

Unabhängig von der Ablösung des Managementsystems hat die EFK festgestellt, dass die RKM in einigen Fällen seit längerer Zeit nicht aktualisiert worden sind:

- Kreditorenrechnungen verarbeiten, 22.12.2017
- Spezialfinanzierungen Luftverkehr (SFLV), 7.12.2016.

Die fehlende Aktualität zeigt sich beispielsweise darin, dass gemäss der RKM SFLV die Rechnungen manuell visiert werden, was nicht mehr zutrifft. Zudem hat die EFK konstatiert, dass die Verantwortlichkeit für die Kontrolldurchführung wie auch die Periodizität der Kontrollen teilweise sehr allgemein beschrieben sind. Die Durchsicht der Jahresberichte der Verantwortlichen der oben genannten Prozesse zuhanden des IKS-Beauftragten hat gezeigt, dass für die Kreditorenprozesse aufgrund der Einführung des neuen Managementsystems

die Notwendigkeit einer Aktualisierung erkannt und rapportiert wurde. Beim SFLV-Prozess wurde hingegen kein Handlungsbedarf identifiziert.

Die Überprüfung der Einhaltung der internen Unterschriftsberechtigungen und der Anwendung des Vieraugenprinzips von Zeichnungsberechtigungen hat keine wesentlichen Feststellungen hervorgebracht. Bei den ausgewählten Subventionen gemäss Kapitel 2 wurden die internen Weisungen IW 014 «Aufgaben und Kompetenzen im BAZL» und IW 026 «Spezialfinanzierung Luftverkehr» sowohl beim Verfügen der Entscheidungen als auch bei den ausgelösten Teil- und Schlusszahlungen eingehalten. Wie bereits erwähnt wurden bei gewährten Fristverlängerungen zwei Ausnahmen erkannt.

Die EFK hat auch die den Gesuchstellern zur Verfügung gestellten Hilfsmittel und die intern vom BAZL verwendeten Unterlagen auf Korrektheit und Aktualität überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass der publizierte Leitfaden der Gesuche zur Finanzierung von Massnahmen im Luftverkehr vom 1. Januar 2017 nicht aktuell ist. So entsprechen der abgebildete Verteilschlüssel und der zeitliche Ablauf der Gesuchsbeurteilung nicht den aktuellen Gegebenheiten. Die im Excelformular «Bestimmung der anrechenbaren Kosten» aufgeführten Stundensätze stimmen nicht mit den aktuellen Tarifen gemäss Innosuisse überein. Das Formular wird vom BAZL für die Beurteilung der anrechenbaren Kosten verwendet. Die notwendige Aktualisierung der Stundensätze wurde vom BAZL bis zur Schlussbesprechung vom 5. Dezember 2019 vorgenommen, weshalb die EFK diesbezüglich auf eine Empfehlung verzichtet.

### **Beurteilung**

Die EFK begrüsst die laufende Aktualisierung der IKS-Prozesse und der dazugehörigen RKM. Dabei ist eine zeitnahe Umsetzung der notwendigen Überarbeitungen anzustreben. Aus Sicht der EFK ist es wichtig, dass die Prozessverantwortlichen den Jahresbericht für den IKS-Beauftragten pflichtbewusst ausfüllen. Dies scheint im Zusammenhang mit dem SFLV-Prozess, in welchem kein Handlungsbedarf identifiziert worden ist, nicht vorgenommen worden zu sein.

### **Empfehlung 1 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL die Aktualisierung der IKS-Prozesse zeitnah abzuschliessen, die dazugehörigen RKM anzupassen und den Prozessverantwortlichen die Wichtigkeit ihrer Rolle aufzuzeigen.

### **Stellungnahme des BAZL**

Das Prozessmanagement des BAZL wird aktuell überarbeitet und in ein neues System «ADONIS» überführt. Die Risiken werden zukünftig direkt mit ADONIS geführt. Zurzeit sind die Prozesse in einem letzten Review, weshalb noch die alten Risikokontrollmatrixen gelten. Auf Mitte 2020 ist die Überführung der überarbeiteten RKM ins neue Prozessmanagement abgeschlossen.

## 3.2 Zweckmässiger Vergabeprozess mit vereinzeltm Handlungsbedarf

Im Zusammenhang mit den zur Überprüfung ausgewählten Subventionsempfängern gemäss Kapitel 2 hat die EFK den Vergabeprozess beim BAZL überprüft.

### Strukturierter, jedoch zeitintensiver Beurteilungsprozess

Die Gesuche für Finanzhilfen aus der SFLV sind jeweils bis am 30. November mittels standardisiertem Formular beim BAZL einzureichen. Die Beurteilung der Gesuche erfolgt gemäss dem nachstehenden Ablauf:

Monat	Beurteilungsschritt
November	Erhalt der Gesuche/Registrierung
Dezember	Zuweisung an den FE
Januar bis März	Beurteilung durch FE und Abteilung LEWI
April	Plausibilisierung der Beurteilungen
Mai	Bewilligung Amtsleitung
Juni bis August	Verfügungen erlassen

Tabelle 5: Vorgesehener zeitlicher Ablauf der Gesuchsbeurteilung und der dazugehörigen Beurteilungsschritte, Quelle: BAZL

Eingereichte Gesuche werden von der Abteilung LEWI auf Vollständigkeit überprüft. Fehlende Informationen werden gegebenenfalls nachverlangt. Die eigentliche Gesuchsbeurteilung wird anschliessend materiell von einem FE und durch Mitarbeitende der Abteilung LEWI vorgenommen. Dabei werden die Unterstützungswürdigkeit und die anrechenbaren Kosten beurteilt sowie die Höhe der Finanzhilfe festgelegt. Die Beurteilung der Gesuche erfolgt mittels eines standardisierten Beurteilungsbogens, welcher für alle Gesuche verwendet wird. Dabei werden auch Erfahrungswerte ähnlicher Projekte miteinbezogen, potenzielle Projektüberschneidungen abgeklärt und im Beurteilungsbogen festgehalten. Die Beurteilung wird von den zwei Beauftragten im gleichen Bogen vorgenommen, womit dem zweiten Beurteiler die Einschätzungen des Erstbeurteilers vorliegen. Erzielen die Beurteiler kein übereinstimmendes Ergebnis, werden die Vorgesetzten miteinbezogen und das Gesuch allenfalls der AL zum Entscheid vorgelegt. Bei ersuchten Beiträgen grösser als 5 Mio. Franken ist in Übereinstimmung mit Art. 10 Abs. 2 MinLV die EFV in die Entscheidung einzubeziehen. Die AL-Anträge werden dieser rund zwei Wochen vor der Sitzung zugestellt und die getroffenen Entscheide anschliessend verfügt. In Einzelfällen wird das Gesuch vom Antragsteller zurückgezogen.

Die EFK hat festgestellt, dass Verzögerungen beim vorgesehenen zeitlichen Ablauf bestehen. So waren die Verfügungsarbeiten der bis November 2018 eingereichten Gesuche noch nicht abgeschlossen (Stand Ende September 2019).

### Beurteilung

Der Ablauf vom Gesucheingang bis hin zum AL-Entscheid und der darauf basierenden Verfügung ist logisch und zweckmässig.

Es erscheint der EFK wichtig, dass die AL deutlicher auf Folgeprojekte oder potenzielle Überschneidungen mit anderen Projekten hingewiesen wird. Diesbezügliche Informationen sind entsprechend in den AL-Antrag zu integrieren.



Die Zeitspanne vom Gesuch bis zum Entscheid ist zu lang. Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, bringt dieser Umstand für die Gesuchsteller eine lange Phase der Planungsunsicherheit mit sich. Eine Effizienzsteigerung der Gesuchsprüfung kann allenfalls mit einem risikobasierten Beurteilungsvorgehen unter Einbezug von Wesentlichkeitsaspekten erzielt werden. Damit würden die Gesuche abhängig von der Risikoeinschätzung unterschiedlich detailliert überprüft.

### Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAZL, Massnahmen zu ergreifen, um das Bewilligungsverfahren beschleunigen zu können. Dabei sind Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen einzubeziehen.

### Stellungnahme des BAZL

Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu. Es wird ein entsprechendes Konzept ausarbeiten.

### Eine Auswahlmöglichkeit ist vorhanden, die Gleichbehandlung sichergestellt

Der untenstehenden Tabelle sind die im Jahr 2016 und 2017 eingereichten und jeweils im Folgejahr bewilligten Gesuche zu entnehmen. Es ist erkennbar, dass die Anzahl der eingereichten Dossiers jährlich schwankt, im Bereich «Safety» jedoch vergleichsweise viele Gesuche eingereicht werden. Zudem ist erkennbar, dass die Quote der bewilligungsfähigen Gesuche im Bereich «Umwelt» am tiefsten und im Bereich «Security» am höchsten ist.

	Eingegangene Gesuche	Bewilligte Gesuche	Abgelehnte, zurückgezogene oder sistierte Gesuche	Pendente Gesuche
Safety	91 (83)	68 (73)	17 (8)	6 (2)
Security	11 (20)	9 (19)	1 (1)	1 (0)
Umwelt	17 (31)	11 (18)	5 (11)	1 (2)
<b>Total</b>	<b>119 (134)</b>	<b>89 (110)</b>	<b>22 (20)</b>	<b>8 (4)</b>

Tabelle 6: Eingegangene und bewilligte Gesuche 2017 (2016); ohne VFAL, An- und Abflugsicherung und nichthoheitliche Sicherheitsmassnahme, Quelle: BAZL

Neben den im Kapitel 2 behandelten bewilligten Gesuchen hat die EFK stichprobenweise sechs abgelehnte Dossiers überprüft. Dabei wurde hinsichtlich des Beurteilungsvorgehens kein Unterschied zwischen den genehmigten und abgelehnten Anträgen festgestellt. Allgemein sind eine mangelnde Wirksamkeit, eine ungenügende Kosteneffizienz, eine fehlende Freiwilligkeit oder ein fehlender Anwendungsbereich die häufigsten Ablehnungsgründe.

### Beurteilung

Die EFK stellt fest, dass das BAZL aufgrund der Anzahl eingereicherter Gesuche auswählen kann, welche bewilligt werden. Die Auswahlmöglichkeit ist jedoch in den Bereichen «Security» und «Umwelt» vergleichsweise gering. Die vorgenommenen Beurteilungen und Begründungen konnten grundsätzlich nachvollzogen werden. Beim Beurteilungsvorgehen wurden zwischen den abgelehnten und den genehmigten Dossiers keine Unterschiede festgestellt. Das Vorgehen gewährt eine einheitliche Behandlung aller Dossiers.

Im Falle des unter dem Kapitel 2.1 dokumentierten Projekts 2015-113 EMPAIREX ist aus Sicht der EFK die Abgrenzung zwischen einem vom BAZL vergebenen Auftrag und einer Finanzhilfe nicht eindeutig. Da vom BAZL in Auftrag gegebene Leistungen nicht der SFLV, sondern dem Globalbudget zu belasten wären, ist eine klare Abgrenzung vorzunehmen.

### **Empfehlung 3 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, klare Richtlinien zu definieren, wann es sich um Beschaffungsgeschäfte und wann um subventionsberechtigte Projekte handelt.

#### **Stellungnahme des BAZL**

Bei den im Rahmen der SFLV finanzierten Projekten darf es sich nicht um Aufträge handeln, da die zu unterstützende Massnahme vom Gesuchsteller freiwillig gewählt sein muss. Dieses Kriterium ist denn auch ein wichtiger Bestandteil der Prüfung des Gesuchs und führt bei dessen Verneinung zur Ablehnung der Unterstützung. Es sind somit keine weiteren Massnahmen erforderlich (Erstellung einer Richtlinie).

*Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.*

#### **Mitnahmeeffekte sind stärker zu berücksichtigen**

Im Beurteilungsbogen werden die Gesuche mittels der nachfolgenden Kriterien hinsichtlich der Einhaltung der geltenden rechtlichen Bestimmungen gemäss MinVG, MinLV und SuG beurteilt:

- Korrekter Anwendungsbereich
- Zweckmässigkeit
- Nutzen in der Schweiz
- Freiwilligkeit
- Kosteneffizienz
- *Wirksamkeit*
- *Eigeninteresse*
- *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (WLF).*

Die fünf erstgenannten Kriterien werden jeweils als positiv oder negativ beurteilt, wobei die negative Beurteilung eines Elements zur Ablehnung des Gesuches führt. Sofern die Unterstützungswürdigkeit gegeben ist, wird die Höhe der Finanzhilfe in drei Schritten bestimmt. Zuerst definiert das BAZL die Kosten, die für eine Subventionierung qualifizieren und sogenannte anrechenbare Kosten darstellen. Dies wird mittels des im Kapitel 3.1 zur Aktualisierung empfohlenen Excelformulars «Bestimmung der anrechenbaren Kosten» vorgenommen. Dabei werden nur Kosten, die direkt für die zweckmässige Erstellung oder Umsetzung der Massnahme unbedingt erforderlich und tatsächlich entstanden sind, angerechnet.

In einem zweiten Schritt wird in Übereinstimmung mit dem MJP der anzuwendende Höchstsatz festgelegt. Abhängig davon, ob der Antrag in einem definierten Schwerpunktbereich liegt oder nicht, werden zwischen 40 und 80 Prozent der anrechenbaren Kosten subventioniert. Schliesslich werden die Beurteilungskriterien «Wirksamkeit, Eigeninteresse und WLF» zur Bestimmung der maximalen Finanzhilfe vom Höchstsatz gemäss MJP beigezogen. Je nach Einstufung der drei genannten Kriterien werden basierend auf der untenstehend abgebildeten Matrix zwischen 0 und 100 Prozent des Höchstsatzes verfügt.

Eigeninteresse	WLF	Wirksamkeit der Massnahme		
		hoch	mittel	gering
kein	sehr gering	100%	90%	60%
kein	gering	100%	90%	60%
kein	mittel	100%	90%	60%
kein	hoch	100%	90%	60%
kein	sehr hoch	100%	90%	60%
gering	sehr gering	100%	90%	60%
gering	gering	95%	85%	55%
gering	mittel	95%	80%	50%
gering	hoch	90%	80%	50%
gering	sehr hoch	90%	75%	45%
mittel	sehr gering	100%	80%	60%
mittel	gering	90%	70%	50%
mittel	mittel	75%	60%	40%
mittel	hoch	60%	45%	30%
mittel	sehr hoch	50%	35%	15%
hoch	sehr gering	95%	75%	50%
hoch	gering	80%	60%	40%
hoch	mittel	60%	45%	25%
hoch	hoch	40%	25%	10%
hoch	sehr hoch	25%	15%	0%
sehr hoch	sehr gering	90%	70%	40%
sehr hoch	gering	65%	50%	30%
sehr hoch	mittel	45%	35%	15%
sehr hoch	hoch	20%	10%	0%
sehr hoch	sehr hoch	0%	0%	0%

Tabelle 7: Maximale Finanzhilfe vom Höchstsatz (in Prozent), Quelle: BAZL

Berechnungsbeispiel:	
Beantragter Betrag:	500 000 Franken
Höchstsatz gemäss MJP:	60 Prozent
Anrechenbare Kosten gemäss BAZL:	480 000 Franken
Beurteilung Eigeninteresse:	gering
Beurteilung WLF:	hoch
Beurteilung Wirksamkeit:	mittel
Maximale Finanzhilfe vom Höchstsatz: 80 Prozent von 60 Prozent	
	→ 48 Prozent
Maximale Finanzhilfe: 480 000 Franken x 48 Prozent	
	→ 230 000 Franken

Abschliessend gilt es festzuhalten, dass Finanzhilfen nur bei hinreichender Finanzierbarkeit gesprochen werden. Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel hängt dabei von den Mineralsteuereinnahmen und der vom Parlament bewilligten Kredithöhe ab. Ausserdem ist der Verteilschlüssel nach Art. 37a MinVG zu berücksichtigen.

### Beurteilung

Mit den angewandten Beurteilungskriterien werden die subventionsspezifischen Risiken abgedeckt und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sichergestellt. Die Kriterien erscheinen vollständig und zweckmässig, wenn auch nicht immer einfach zu beurteilen (beispielsweise die Kriterien «Wirksamkeit» oder «Kosteneffizienz»). Die vom BAZL vorgenommenen Beurteilungen der im Kapitel 2 vorgestellten Projekte konnten grundsätzlich nachvollzogen werden. Die Berechnungen der verfügbaren Finanzhilfen sind transparent. Nachfolgend sind die im Zusammenhang mit den angewandten Beurteilungskriterien festgestellten Verbesserungspotenziale aufgeführt:

Mit dem Kriterium «Eigeninteresse» besteht sowohl im Gesuchsformular als auch im Beurteilungsbogen ein Hilfsmittel, um allfällige Mitnahmeeffekte<sup>10</sup> berücksichtigen zu können. Der Grad des Eigeninteresses hat einen Einfluss auf die Höhe des Beitrags. Inwiefern das mit den beantragten Mitteln geplante Projekt auch ohne die Subventionen umgesetzt würde und damit ein Mitnahmeeffekt besteht, ist bei der Beurteilung von künftigen Gesuchen noch stärker zu berücksichtigen. So wäre das Eigeninteresse aus Sicht der EFK bei den unter den Kapitel 2.2 und 2.3 dargelegten Projekten aufgrund des bestehenden Mitnahmeeffekts höher einzustufen.

Informationen betreffend Mehrfachsubventionen werden in den standardisierten Projektgesuchen abgefragt. Es ist jedoch nicht erkennbar, wie die abgefragten Informationen BAZL-intern beurteilt und weiterbearbeitet werden. Im Beurteilungsbogen werden die Angaben zu weiteren Subventionen oder Förderbeiträgen weder kommentiert noch beurteilt.

Für die Beurteilung der WLF von natürlichen Personen müssen diese dem Gesuch die definitiv veranlagten Steuererklärungen der vergangenen zwei Jahre beilegen. Gemäss dem Leitfaden für die Gesuchsteller haben auch Unternehmen die geprüften Bilanzen und Erfolgsrechnungen der vergangenen zwei Jahre einzureichen. Dies wird jedoch nicht systematisch

<sup>10</sup> Mitnahmeeffekte treten auf, wenn eine subventionierte Massnahme auch ohne die Förderung zustande gekommen wäre.

bei allen Unternehmen einverlangt. Aus Sicht der EFK sind geprüfte Jahresrechnungen Nachweise von höherer Qualität als vom Gesuchsteller ausgefüllte Excelformulare. Auf eine formelle Empfehlung diesbezüglich wird aufgrund des geringen Zusatznutzens verzichtet.

#### **Empfehlung 4 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, bei der Gesuchsbeurteilung mögliche Mehrfachsubventionen und Mitnahmeeffekte expliziter zu beurteilen. Den Mitnahmeeffekten ist bei der Bestimmung der Beitragshöhe ein grösseres Gewicht zu geben.

#### **Stellungnahme des BAZL**

Das BAZL wird in Zukunft bei seinem Beurteilungsprozess in Bezug auf das Eigeninteresses neben dem kommerziellen Gewinn und/oder dem Reputationsgewinn auch beurteilen, ob der Gesuchsteller die Massnahme ohne die Unterstützung des BAZL durchführen könnte, bspw. durch Prüfung und Einbezug anderer Finanzierungsquellen, um so dem Mitnahmeeffekt entgegenzuwirken.

#### **Verteilschlüssel kann voraussichtlich nicht eingehalten werden**

Gemäss Art. 37a MinVG sind die zweckgebundenen Mittel im Zusammenhang mit dem Luftverkehr entsprechend dem nachfolgenden Verteilschlüssel zu verwenden. Per Ende 2018 waren insgesamt lediglich 70,95 Prozent der vorhandenen Mittel auf die drei Bereiche verteilt, da der Saldo der SFLV am Jahresende 2018 106 Mio. Franken betragen hat.

<b>Bereich</b>	<b>Prozentsatz gemäss MinVG</b>	<b>Prozentsatz per Ende 2018 (kumuliert) gemäss EFV</b>
Safety	50–75 Prozent	55,7 Prozent <sup>11</sup>
Umwelt	12,5–25 Prozent	9,65 Prozent
Security	12,5–25 Prozent	5,6 Prozent
<b>Total</b>	<b>100 Prozent</b>	<b>70,95 Prozent</b>

Tabelle 8: Verteilschlüssel nach Art. 37a MinVG

Der Schlüssel wurde bereits anlässlich der Gesetzesrevision per 1. Januar 2018 angepasst und flexibilisiert. Vorher waren keine Bandbreiten definiert und für die Bereiche «Umwelt» und «Security» je 25 Prozent vorgesehen. Der Zeitraum zur Einhaltung dieses Verteilschlüssels beträgt gemäss Art. 3 Abs. 1 MinLV<sup>12</sup> zwölf Jahre. Der Verteilschlüssel wird nach der Formel «Ist-Ausgaben + Anteil Funktionsaufwand pro Bereich (Safety, Security, Umwelt) / Ist-Gesamteinnahmen» berechnet.

Es ist aus heutiger Sicht absehbar, dass der Verteilschlüssel bei fortschreitender Entwicklung analog der Vorjahre, nach Ablauf der zwölf Jahre (2023) nicht eingehalten sein wird. Einerseits gehen in den Bereichen «Umwelt» und «Security» zu wenig unterstützungsfähige Gesuche ein. Andererseits ist ersichtlich, dass aufgrund der hohen Kosten im Zusammenhang mit der An- und Abflugsicherung (siehe Kapitel 3.4) der im Bereich «Safety» bezahlte Beitrag verhältnismässig hoch ist.

<sup>11</sup> Exklusiv der im Kapitel 1.1 erwähnten Entschädigung an die Flugsicherungskosten in der Höhe von gut 29 Mio. Franken, die Ende 2018 verfügt, jedoch erst anfangs 2019 ausbezahlt worden sind.

<sup>12</sup> Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Massnahmen im Luftverkehr (MinLV, SR 725.116.22)

### **Beurteilung**

Bezüglich des Verteilschlüssels sind entweder Massnahmen zu ergreifen, um die Anzahl von Projekten in den untervertretenen Bereichen zu erhöhen, oder der gesetzlich verankerte Verteilschlüssel sollte überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Schliesslich kann es auch eine Lösung sein, dass in den Bereichen «Security» und «Umwelt» nicht alle verfügbaren Mittel ausgeschüttet werden. Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass nicht zwecks Einhaltung des Verteilschlüssels und Abbau des Saldos der SFLV grundsätzlich nicht bewilligungsfähige Gesuche der Bereiche «Umwelt» und «Security» bewilligt werden.

### **Empfehlung 5 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, im Zusammenhang mit der voraussichtlichen Nichteinhaltung des gesetzlich vorgegebenen Verteilschlüssels nach Art. 37a MinVG eine proaktive Kommunikation und Diskussion mit den verantwortlichen Stellen. Dabei sind die Handlungsoptionen aufzuzeigen.

### **Stellungnahme des BAZL**

Das BAZL ist diesbezüglich mit der EFV bereits in Kontakt getreten.

### **Einmalzahlungen sind zu vermeiden**

Das Subventionsgesetz (SuG) sieht im Art. 23 Abs. 2 vor, dass vor der Festsetzung des endgültigen Betrags in der Regel höchstens 80 Prozent der Finanzhilfe ausbezahlt werden dürfen. Die EFK hat festgestellt, dass die Subventionen für die An- und Abflugsicherung wie auch für die nicht hoheitlichen Sicherheitsmassnahmen mittels Einmalzahlung entrichtet werden.

### **Beurteilung**

Auch wenn es sich um jährlich wiederkehrende Subventionen handelt und die Verfügung des Folgebetrags erst nach Erhalt aller Unterlagen erfolgt, handelt es sich nicht um Geschäftsvorfälle, für welche eine Ausnahme von der Regel gemäss SuG vorzusehen ist.

### **Empfehlung 6 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, die Auszahlung der verfügbaren Subventionen im Zusammenhang mit der An- und Abflugsicherung wie auch den nicht hoheitlichen Sicherheitsmassnahmen in Übereinstimmung mit dem im Art. 23 SuG vorzunehmen.

### **Stellungnahme des BAZL**

Die Subventionierung der An- und Abflugsicherung wird aktuell vom Bund überprüft. Die Empfehlung der EFK wird bei der Ausarbeitung der Lösung berücksichtigt.

### 3.3 Verbesserungspotenzial bei der Aufsichtstätigkeit

Die EFK hat im Zusammenhang mit den ausgewählten Subventionsempfängern den Aufsichtsprozess beim BAZL überprüft.

#### **Notwendigkeit eines risikoorientierten Aufsichtskonzepts gegeben**

Anlässlich der überprüften Dossiers hat die EFK festgestellt, dass das BAZL die eingereichten Teilabrechnungen vor jeder Teilauszahlung überprüft. Dazu werden die im vorgegebenen Abrechnungsformular aufgeführten Positionen mit den dazugehörigen Belegen abgestimmt und mit den ursprünglich verfügbaren anrechenbaren Kosten verglichen. Die Abstimmarbeiten erfolgen mehrheitlich durch Hochschulpraktikanten. Zusätzlich werden die vom Subventionsempfänger gemäss Verfügung einzureichenden Status- oder Schlussberichte vom FE verifiziert. In einem standardisierten Evaluationsbogen werden die Ergebnisse der Abrechnungsüberprüfung festgehalten und mittels Checkliste sichergestellt, dass vor der Teil- oder Schlusszahlung alle geforderten Informationen vorliegen. Mittels Auszahlungsbestätigung wird der Gesuchsteller schliesslich zur Rechnungsstellung aufgefordert.

Unabhängig von der Höhe des Beitrags werden alle Abrechnungen identisch überprüft. Ausserdem werden keine Kontrollen vor Ort durchgeführt und Rechnungsprüfungen im engeren Sinne finden nicht statt. Mittels Vergleich von ähnlichen Projekten oder Präsentationen von Subventionsnehmern erlangt das BAZL ein gewisses Mass an Sicherheit hinsichtlich der Plausibilität der Abrechnungen.

#### **Beurteilung**

Die Prüfung der Teilrechnungen und Statusberichte ist gut dokumentiert und nachvollziehbar. Jedoch liegt der Fokus bei den Kontrollen der Abrechnungen auf der Vollständigkeit und nicht auf der inhaltlichen Korrektheit. Aufgrund der Komplexität und der teilweise allgemein gehaltenen Nachweise wäre dafür oftmals spezifisches Fachwissen notwendig. Für Praktikanten wie auch wissenschaftliche Mitarbeiter, welche ein breites, aber nicht projektspezifisches Wissen mit sich bringen, ist eine inhaltliche Prüfung kaum durchführbar.

Ein Aufsichtskonzept das, basierend auf vorzunehmenden Risikoüberlegungen, stichprobenartige Vorortprüfungen und detaillierte Rechnungsprüfungen vorsieht, ist angezeigt. Damit können beispielsweise die nachfolgenden Resultate im Zusammenhang mit den im Kapitel 2 aufgeführten Feststellungen erreicht werden:

- Stärkerer Einbezug des BAZL beim Verkauf von subventionierten Gegenständen
- Projektänderungen würden durch das BAZL selber festgestellt
- Eine genauere Plausibilisierung der abgerechneten Arbeitsstunden wird ermöglicht
- Mitsubventionierte Mieterausbauten oder fälschlicherweise abgerechnete Aufwände könnten identifiziert werden.

Das Wissen, dass nicht lediglich die Möglichkeit von Kontrollen vor Ort besteht, sondern vom BAZL auch solche durchgeführt werden, wird bei den Subventionsempfängern insbesondere eine präventive Wirkung zeigen. In der Risikobeurteilung sind unter anderem die Art des Subventionsempfängers, die Höhe der Finanzhilfe, die Häufigkeit der gesprochenen Beiträge aber vor allem die aufgrund der Prüfung der Gesuche und aus allfälligen Gesprächen gewonnenen Informationen zu berücksichtigen. So würde dann infolge der in einem Evaluationsbogen zum Projekt 2012-004 festgehaltenen Notiz eines FE, wonach die Empa

teilweise eher grosszügig mit der Stundenverrechnung umgehe, eine Prüfung vor Ort durchgeführt. Abhängig von der Komplexität des jeweiligen Projekts ist ausserdem die noch stärkere Einbindung der FE vorzusehen. Schliesslich erscheint eine Fokussierung auf risikobehaftete Projekte auch unter Anbetracht der bestehenden Auslastung der Mitarbeitenden, die sich mit der SFLV befassen, angezeigt.

#### **Empfehlung 7 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, ein Aufsichtskonzept zu etablieren, welches eine fokussierte, risikoorientierte Überprüfung der Abrechnungen der Subventionsempfänger vorsieht. Dabei sind auch Kontrollen vor Ort vorzusehen.

#### **Stellungnahme des BAZL**

Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu. Ein entsprechendes Aufsichtskonzept wird erarbeitet unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen.

#### **Nur effektive Kosten dürfen abgerechnet werden**

In den Kapiteln 2.1 und 2.2 wird erläutert, dass bei diesen zwei überprüften Projekten teilweise keine Stundenrapporte vorhanden waren oder diese nicht vom zuständigen Projektleiter genehmigt worden sind. Auch wurde festgestellt, dass vereinzelt mit budgetierten Stunden und Stundensätzen statt mit Ist-Werten abgerechnet worden ist. Im Projekt betreffend den Flughafen Gstaad-Saenenland (vgl. Kapitel 2.3) wurden die effektiv angefallenen Kosten basierend auf einem veralteten, budgetierten Verteilschlüssel auf vom Bund subventionierte und nicht subventionierte Teilprojekte verteilt.

#### **Beurteilung**

Die Abrechnungskontrollen des BAZL müssen beinhalten, dass die Arbeitsleistungen in Übereinstimmung mit den Stundensätzen der geltenden Innosuisse-Richtlinie (siehe Kapitel 3.1) bzw. mit allenfalls tieferen Ist-Sätzen abgerechnet werden. Abrechnungen ohne vom Projektleiter genehmigte Stundenrapporte dürfen nicht zur Zahlung freigegeben werden.

Bei Projekten, wo sich der Bund nur an ausgewählten Teilprojekten beteiligt, wie dies bei der Gesamterneuerung des Flughafens Gstaad-Saenenland der Fall war (siehe Kapitel 2.3), ist es wichtig, dass die Kostenaufteilung auf einem aktuellen Verteilschlüssel basiert. Für eine genaue Aufteilung der Kosten hätten im beschriebenen Dossier Abrechnungen je Teilprojekt anstelle von Gesamtrechnungen von den beauftragten Unternehmen verlangt werden müssen.

#### **Empfehlung 8 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL sicherzustellen, dass nur effektiv geleistete Arbeitsstunden zu effektiven Stundensätzen bezahlt werden und die Aufteilung von Kosten auf subventionierte und nicht subventionierte Teilprojekte auf einem aktuellen Verteilschlüssel basiert. Vom Projektleiter unterzeichnete Stundenrapporte sind immer einzufordern.

#### **Stellungnahme des BAZL**

Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu und wird diese entsprechend umsetzen (Umsetzung ab sofort).

### 3.4 Herausforderungen bei der An- und Abflugsicherung auf Flugplätzen der Kategorie II

Wie im Kapitel 1.3 dargelegt, ist die Finanzierung der An- und Abflugsicherungsdienste auf schweizerischen Flugplätzen gemäss Art. 37f Bst. a MinVG von der Prüfung ausgeschlossen. Die zu diesem Thema im Rahmen der Prüfungsvorbereitung und anlässlich der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse werden aufgrund deren Relevanz nachfolgend dennoch aufgeführt.

Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass die Flugsicherung auf den Regionalflugplätzen jährlich ein Defizit von rund 30 Mio. Franken generiert, das seit 2016 vollständig durch die SFLV getragen wird. Ausserdem wurde erkannt, dass die ursprünglich angedachte Roadmap 2016 zur Reduktion des Defizits gescheitert ist und der im genehmigten MJP vorgesehene Abbau der Finanzhilfe nicht eingehalten werden kann. 2018 wurde sogar eine Ausfinanzierung des gesamten Defizits vorgenommen. Die Durchsicht der Verfügungen betreffend die An- und Abflugsicherung für das Jahr 2018 haben gezeigt, dass diese erst Ende Dezember 2018 vorgenommen wurden. Ferner wurde festgestellt, dass die im Zusammenhang mit der An- und Abflugsicherung geltenden gesetzlichen Grundlagen teilweise nicht eingehalten werden. Insbesondere ist diesbezüglich der Art. 29a Abs. 2 der VFSD<sup>13</sup> zu nennen, wonach die Gewährung der Finanzhilfe des Bundes grundsätzlich auf die nachfolgenden vier Kriterien basiert:

- das technische Sparpotenzial
- die Produktivitätssteigerungen oder die Sparanstrengungen
- die Anzahl der Flugbewegungen des Linien- oder Charterverkehrs
- die Anzahl der Flugbewegungen zur Pilotenausbildung.

Die EFK hat verstanden, dass unter der Leitung des BAZL seit Oktober 2018 eine Neubeurteilung der gesamten Situation des Regionalflugverkehrs vorgenommen wird. Dabei wird unter Einbezug aller Beteiligten auch nach Lösungen für die notwendigen Kostenreduktionen gesucht. In Bezug auf den Versand der Verfügungen betreffend das Jahr 2019 hat sich der ursprüngliche Zeitplan leicht verzögert.

#### **Beurteilung**

Die EFK schliesst sich den Forderungen der EFV<sup>14</sup> an, wonach es unbedingt Lösungen braucht, um die Kosten zu senken. Eine Ausfinanzierung ist kein gangbarer Weg, die Verfügungen müssen jeweils anfangs Jahr erstellt werden und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben muss sichergestellt sein. Inwiefern die für das Jahr 2020 angestrebten Kostensenkungen realistisch sind, kann zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts nicht eingeschätzt werden.

Unter Anbetracht der laufenden Aktivitäten verzichtet die EFK auf eine formelle Empfehlung.

Gemäss Art. 29 Abs. 7 VFSD hat ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen die Flugsicherungsabrechnung zu prüfen. In einzelnen Verfügungen im Zusammenhang mit der Finanzierung der An- und Abflugsicherung ist hingegen die Prüfung lediglich durch ein Revisionsunternehmen ohne staatliche Beaufsichtigung erforderlich.

<sup>13</sup> Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD, SR 748.132.1)

<sup>14</sup> Stellungnahme der EFV zu den BAZL-Verfügungen zur Subventionierung der An- und Abflugsicherung auf Flugplätzen II im Jahr 2018 vom 18. Dezember 2018



### **Beurteilung**

Der beschriebene Sachverhalt zeigt unterschiedliche Anforderungen an das mit der Prüfung betraute Revisionsunternehmen und stellt somit eine Diskrepanz zwischen der geltenden Verordnung und den Verfügungen dar. Im Vergleich zu Revisionsunternehmen bedürfen staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen einer besonderen Zulassung. In der Verordnung werden, verglichen mit den Verfügungen, höhere Anforderungen an das Revisionsunternehmen gestellt.

### **Empfehlung 9 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, die Konsistenz zwischen der Verfügung und der geltenden Verordnung sicherzustellen.

### **Stellungnahme des BAZL**

Das BAZL stimmt der Empfehlung der EFK zu und wird diese entsprechend umsetzen. Im Rahmen der nächsten Revision der VFSD soll das Erfordernis eines staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmens gestrichen werden.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

---

## Rechtstexte

---

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

---

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

---

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG) vom 22. März 1985, SR 725.116.2

---

Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Massnahmen im Luftverkehr (MinLV) vom 29. Juni 2011, SR 725.116.22

---

Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD) vom 18. Dezember 1995, SR 748.132.1

---

Verordnung über die Finanzhilfen für Ausbildungen im Bereich der Luftfahrt (VFAL) vom 31. Oktober 2018, SR 748.03

---

## Berichte und Statistiken

---

UVEK, Spezialfinanzierung Luftverkehr (SFLV), Mehrjahresprogramm 2016–2019 (MJP 16-19)

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AL	Amtsleitung
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BV	Bundesverfassung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Empa	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
ETH Zürich	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
FE	Fachexperte
FGGS	Flugplatzgenossenschaft Gstaad-Saanenland
ICAO	International Civil Aviation Organization
IKS	Internes Kontrollsystem
LEWI	Abteilung «Wirtschaftsfragen» des Bereichs «Luftfahrtentwicklung» im BAZL
MJP	Mehrjahresprogramm
PA	Prüfauftrag
PSI	Paul Scherrer Institut
RKM	Risikokontrollmatrix
SFLV	Spezialfinanzierung Luftverkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WLF	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

### **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).