

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



Subventionsprüfung der Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und
Innovation

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	402.22401
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Bedarfsbeurteilung	15
2.1 Die Höhe des Kreditrahmens sollte überdacht werden	15
2.2 Vergabekriterien sollten besser auf die Bedürfnisse abgestimmt werden	17
3 Ausrichtung der Fördermittel	19
3.1 Der Vergabeprozess ist angemessen.....	19
3.2 Vorgaben des Subventionsgesetzes müssen konsequenter umgesetzt werden	21
3.3 SBFI sollte Aspekte der Kundenorientierung höher gewichten.....	23
4 Abstimmung des SBFI mit den Kantonen	25
5 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte	26
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	28
Anhang 2: Abkürzungen	29
Anhang 3: Glossar	30

Subventionsprüfung der Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Das Wesentliche in Kürze

Die vom Parlament vorgesehenen Finanzmittel für Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung werden seit Jahren nie ausgeschöpft. Das Ressort Finanzierung und Projektförderung im Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) kann die bereitgestellten Mittel nicht vollumfänglich an konkrete Vorhaben und Projekte vergeben. Die Finanzmittel wurden in den vergangenen Jahren dennoch erhöht, von 40 Millionen Franken im Jahr 2017 auf knapp 63 Millionen 2022.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Vergabe dieser Subvention, um zu beurteilen, ob sie in der bestehenden Höhe und Form gerechtfertigt und zielführend ist.

Hierbei zeigte sich insgesamt ein positives Bild. Ein gewisser Bedarf ist im Grundsatz gegeben, jedoch könnte die Subventionsvergabe im Rahmen der aktuellen rechtlichen Vorgaben noch besser auf die Bedürfnisse abgestimmt werden. Die EFK sprach zudem Empfehlungen zur Einhaltung der Vorgaben des Subventionsgesetzes und Vereinfachungen im Gesuchstellungs- und Vergabeprozess aus.

Der aktuelle Kreditrahmen übersteigt den finanziellen Bedarf

Der Bedarf an Fördermitteln ist tiefer als der vorgegebene Kreditrahmen. Selbst wenn das SBFI den Spielraum, den es hat, um die gesetzlichen Vorgaben in ein Förderkonzept umzusetzen, besser auslotet und stärker auf die Bedürfnisse abstimmt, ist davon auszugehen, dass es den Kreditrahmen auch künftig nicht ausschöpfen wird. 2021 beliefen sich die tatsächlich beanspruchten Finanzmittel auf 55 Prozent des Kreditrahmens. Rund 28 Millionen Franken wurden somit nicht ausgeschöpft. Die Subventionsbedingungen sind bereits vergleichsweise attraktiv und sollten nicht weiter gelockert werden. Aktuell ist eine maximale Aufwandsdeckung von 60 bis teilweise sogar 80 Prozent möglich.

Der Subventionsvergabeprozess könnte vereinfacht und noch besser auf die Beitragsempfänger in ihrer Funktion als «Kunden» des SBFI abgestimmt werden. Das SBFI sollte ihn zudem intensiver kommunikativ begleiten.

Die Vorgaben des Subventionsgesetzes werden zu wenig konsequent umgesetzt

Die Fördermittel werden sparsam vergeben und die vom SBFI vorgegebenen Voraussetzungen und Unterstützungskriterien sind insgesamt nachvollziehbar. Die Vorgaben des Subventionsgesetzes werden durch das SBFI jedoch nicht vollumfänglich eingehalten. Beispielsweise deckt das SBFI in aller Regel 60 Prozent der Aufwände von Vorhaben und Projekten, ohne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragsempfänger sowie allfällige Mitnahmeeffekte zu berücksichtigen.

Das SBFI verpflichtet die Gesuchstellenden nicht dazu, für bedeutsame Kostenpositionen mehrere Offerten einzuholen und führt nicht in angemessenen Ausmass Detailprüfungen abgeschlossener Vorhaben und Projekte durch. Die Kontrollaktivitäten sollten ausgeweitet werden.

In der Projektdatenbank des SBFI gibt es zahlreiche nicht begründete Datenlücken und gewisse zentrale Informationen (z. B. effektive Projektgesamtkosten nach Projektabschluss), die dem SBFI grundsätzlich vorliegen, werden nicht erfasst. Das SBFI sollte die für Steuerungs- und Überwachungszwecke relevanten Daten definieren und sicherstellen, dass diese einheitlich in der Projektdatenbank erfasst und regelmässig ausgewertet werden (Monitoring und Reporting).

Die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bereitet keine besonderen Schwierigkeiten.

Audit de subventions des contributions liées à des innovations et à des projets pour la formation professionnelle

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

L'essentiel en bref

Depuis des années, les moyens financiers alloués par le Parlement pour les contributions à l'innovation et aux projets en faveur de la formation professionnelle ne sont jamais entièrement utilisés. Le domaine Financement et encouragement de projets au sein du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ne parvient pas à verser à des projets concrets l'intégralité des moyens mis à disposition. Ces derniers ont malgré tout été augmentés au cours des dernières années, passant de 40 millions de francs en 2017 à près de 63 millions en 2022.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les modalités d'octroi de cette subvention, afin de déterminer si elle est justifiée et efficace en ce qui concerne leurs montants et leur forme.

Dans l'ensemble, le résultat est positif. Des besoins de financement existent bel et bien, mais l'octroi de subventions pourrait être mieux adapté aux besoins dans le cadre des dispositions légales en vigueur. En outre, le CDF a émis des recommandations visant à respecter les dispositions de la Loi sur les subventions et à simplifier le processus de demande et d'octroi des contributions.

Le crédit-cadre actuel dépasse les besoins financiers

Les besoins en subventions sont inférieurs au crédit-cadre alloué. Même si le SEFRI explore mieux la marge de manœuvre dont il dispose pour mettre en œuvre un programme d'encouragement sur la base des dispositions légales et qu'il l'adapte davantage aux besoins, il est probable que le SEFRI n'épuisera pas le crédit-cadre alloué à l'avenir. En 2021, les ressources financières effectivement utilisées s'élevaient à 55 % du crédit-cadre. Environ 28 millions de francs n'ont donc pas été utilisés. Déjà relativement attrayantes, les conditions applicables à l'octroi de subventions ne devraient pas être davantage assouplies. Elles permettent actuellement de couvrir les charges pour une part maximale de 60 %, voire 80 % dans certains cas.

Le processus d'octroi des subventions pourrait être simplifié et encore mieux adapté aux besoins des bénéficiaires de contributions en tant que « clients » du SEFRI. Ce dernier devrait aussi accompagner ce processus de manière plus soutenue en termes de communication.

Les dispositions de la Loi sur les subventions ne sont pas appliquées de manière cohérente

Les contributions d'encouragement sont attribuées avec parcimonie et les conditions prescrites par le SEFRI ainsi que les critères à remplir pour être bénéficiaire sont compréhensibles dans l'ensemble. Les dispositions de la Loi sur les subventions ne sont toutefois pas intégralement respectées par le SEFRI. Par exemple, celui-ci couvre généralement 60 % des

charges liées aux projets, sans prendre en considération la capacité économique des bénéficiaires ou d'éventuels effets d'aubaine.

Le SEFRI ne contraint pas les requérants d'une aide financière à demander plusieurs offres pour les postes de coûts importants et n'effectue pas dans une mesure appropriée un examen détaillé des projets achevés. Les procédures de contrôle devraient être étendues.

La banque de données des projets du SEFRI présente des lacunes non justifiées et certaines informations clés (tels que les coûts totaux effectifs des projets achevés) n'y sont pas saisies, bien que le SEFRI dispose en principe de ces données. Il devrait définir les données indispensables aux activités de pilotage et de surveillance et s'assurer que celles-ci soient saisies de façon uniforme dans la banque de données des projets et régulièrement analysées (monitoring et reporting).

La concertation et la collaboration entre la Confédération et les cantons ne posent pas de problèmes particuliers.

Texte original en allemand

Verifica dei sussidi concessi alla formazione professionale sotto forma di contributi a innovazioni e progetti

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

L'essenziale in breve

Negli ultimi anni, i mezzi finanziari previsti dal Parlamento per i contributi a innovazioni e progetti a favore della formazione professionale non sono mai stati interamente utilizzati. L'unità Finanziamento e Promozione di progetti della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) non è in grado di assegnare pienamente i fondi messi a disposizione a progetti concreti. Negli ultimi anni, i mezzi finanziari sono comunque aumentati, passando da 40 milioni di franchi nel 2017 a quasi 63 milioni nel 2022.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato le modalità di erogazione di questi sussidi per valutare se siano giustificati e adeguati al loro scopo nell'importo e nella forma attuali.

Nel complesso il quadro può considerarsi positivo. In linea di massima vi è un fabbisogno di finanziamento, ma l'erogazione dei sussidi potrebbe essere maggiormente adeguata alle esigenze nel quadro delle prescrizioni legali in vigore. Il CDF ha inoltre formulato raccomandazioni concernenti il rispetto delle prescrizioni della legge sui sussidi e la semplificazione delle modalità di richiesta e di erogazione.

Il credito quadro attuale supera il fabbisogno finanziario

Il fabbisogno di finanziamenti è inferiore al credito quadro indicato. Anche se la SEFRI riuscisse a sfruttare meglio il margine di manovra di cui dispone per attuare le disposizioni legali in un regime di promozione e anche se fosse in grado di adattarlo meglio alle esigenze, si può presumere che il credito quadro non verrebbe sfruttato nemmeno in futuro. Nel 2021, i mezzi finanziari stanziati effettivamente utilizzati ammontavano al 55 per cento del credito quadro. Circa 28 milioni di franchi non sono stati impiegati. Le condizioni relative all'erogazione dei sussidi sono già relativamente interessanti e non andrebbero ulteriormente allentate. Attualmente è consentita una copertura massima delle spese pari al 60 e in alcuni casi anche all'80 per cento.

Il processo di erogazione dei sussidi potrebbe essere semplificato e allineato ulteriormente alle esigenze dei beneficiari dei contributi nella loro funzione di «clienti» della SEFRI. La comunicazione durante l'intero processo andrebbe inoltre intensificata.

Le disposizioni della legge sui sussidi non sono attuate in maniera sufficientemente sistematica

I mezzi finanziari vengono assegnati con parsimonia. Le condizioni stabilite dalla SEFRI e i criteri per beneficiare dei contributi risultano complessivamente comprensibili. Tuttavia, le disposizioni della legge sui sussidi non vengono pienamente rispettate dalla SEFRI che, ad esempio, copre in generale il 60 per cento dei costi di progetti senza tenere conto della capacità economica dei beneficiari dei contributi o di eventuali effetti di trascinamento.

La SEFRI non obbliga i richiedenti di un aiuto finanziario a sollecitare diverse offerte per le voci di costo più importanti e non effettua in misura ragionevole revisioni dettagliate dei progetti completati. Le attività di controllo andrebbero ampliate.

Il database dei progetti della SEFRI presenta diverse lacune ingiustificate. Alcune informazioni chiave di cui la Segreteria dispone in linea di principio (riguardanti ad es. i costi totali effettivi dei progetti completati) non vi sono inserite. La SEFRI dovrebbe definire i dati rilevanti ai fini della gestione e del monitoraggio e garantire che siano registrati uniformemente nel database dei progetti e valutati regolarmente (monitoraggio e reporting).

Il coordinamento e la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni non presentano particolari difficoltà.

Testo originale in tedesco

Audit of innovation and project subsidies for vocational and professional education and training

State Secretariat for Education, Research and Innovation

Key facts

For years, the financial resources earmarked by Parliament for innovation and project subsidies for vocational and professional education and training have never been fully utilised. The Financing and Project Support division at the State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) is unable to allocate all of the available funds to specific projects. Despite this, funding has increased in recent years, going from CHF 40 million in 2017 to just under CHF 63 million in 2022.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the awarding of these subsidies to assess whether they are justified and appropriate in terms of their current amount and form.

The overall picture was positive. While there is a certain need for them in principle, the awarding of subsidies could be better tailored to these needs within the framework of the current legal requirements. The SFAO also made recommendations on compliance with the provisions of the Subsidies Act and on simplification of the application and award process.

The current credit facility exceeds the financial needs

The need for subsidies is lower than stipulated credit facility. Even if SERI were to better explore the available room for manoeuvre in order to translate the legal requirements into a funding concept and more closely tailor it to the needs, it can be assumed that it will continue to underutilise the credit facility in the future. In 2021, 55% of the credit facility was actually used, meaning around CHF 28 million remained untouched. The subsidy conditions are already comparatively attractive and should not be relaxed further. Currently, a maximum of 60% and, in some cases, up to 80% of costs can be covered.

The subsidy award process could be simplified and better tailored to the subsidy recipients in their capacity as SERI "clients". SERI should also support the process more intensively in terms of communication.

The provisions of the Subsidies Act are not implemented consistently enough

The subsidies are awarded sparingly and the requirements and support criteria specified by SERI are comprehensible overall. However, SERI does not fully comply with the provisions of the Subsidies Act. For example, SERI generally covers 60% of the costs of projects and programmes without taking account of the economic capacity of the subsidy recipients or any deadweight effects.

SERI does not require applicants to obtain multiple quotes for significant cost items and does not conduct sufficient detailed reviews of completed projects. Its control activities should be expanded.

There are numerous unjustified data gaps in SERI's project database and certain key information (e.g. effective total project costs after project completion) is not recorded, even though SERI has it as its disposal. SERI should define the data relevant for steering and monitoring purposes and ensure that it is recorded uniformly in the project database and regularly evaluated (monitoring and reporting).

Coordination and collaboration between the Confederation and the cantons does not pose any particular difficulties.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation

Die Prüfung wurde vom SBFI begrüsst und die Gespräche mit den Vertretenden der EFK waren transparent und konstruktiv.

Das SBFI nimmt zur Kenntnis, dass die EFK die positive Einschätzung des SBFI über die Projektförderung teilt. Die von der EFK abgegebenen Empfehlungen zeigen unterschiedlichen Optimierungsbedarf auf. Das SBFI wird diesen prüfen und den Prozess bedarfsgerecht anpassen.

Das SBFI ist sich der Situation bewusst, dass der Kreditrahmen für die Umsetzung von Art. 54 und 55 BBG den finanziellen Bedarf übersteigt. Die Festlegung und Verabschiedung der Kredithöhe liegt in der Verantwortung des Parlaments.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe (Verbundaufgabe) von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) fördert mit Beiträgen Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätssicherung sowie besondere Leistungen im öffentlichen Interesse. Die Verwendung der Fördermittel ist im Berufsbildungsgesetz (BBG, SR 412.10) geregelt:

- *Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung (Art. 4 BBG) und zur Qualitätsentwicklung (Art. 8 BBG) basierend auf den Art. 52 Abs. 3 Bst. a BBG und Art. 54 BBG:*¹

Es kommen Projekte infrage, die zur Weiterentwicklung und zum Aufbau tragfähiger Strukturen in der Berufsbildung beitragen. Hierzu zählen die Förderung von Pilotprojekten, Studien und Evaluationen, aber auch Anschubfinanzierungen, wie zum Beispiel die Bildung von Trägerstrukturen für neue Berufe.

- *Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse basierend auf den Art. 52 Abs. 3 Bst. b BBG und Art. 55 BBG:*²

Der Bund hat die Möglichkeit, gezielt Beiträge für Leistungen auszurichten, die im öffentlichen Interesse liegen, aber ohne staatliche Unterstützung nicht (ausreichend) erbracht werden würden. Es handelt sich hierbei beispielsweise um Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann, der Bildung und berufsorientierten Weiterbildung von Menschen mit Behinderungen, Massnahmen zugunsten benachteiligter Regionen und Gruppen sowie Massnahmen, die der Sicherung und Erweiterung des Lehrstellenangebots dienen.

Konkret werden u. a. Berufsmeisterschaften (z. B. SwissSkills) und regionale Berufsmessen gefördert oder Branchenverbände bei der Anpassung ihrer Bildungsgänge an aktuelle gesellschaftliche und technische Entwicklungen unterstützt. Zudem wird die Übersetzung von Lehrmitteln in andere Landessprachen gefördert.

Die hierfür durch das Parlament zur Verfügung gestellten Finanzmittel (Kredit A231.0260 «Innovations- und Projektbeiträge») wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich angehoben, von 40 Mio. Franken im 2017 auf knapp 48 Mio. 2020 bzw. auf knapp 63 Mio. 2021. Der Voranschlag für 2022 beträgt 63 Mio. Franken. Tatsächlich wurden durch das SBFI jedoch regelmässig nur zwei Drittel der Finanzmittel beansprucht.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ging deshalb insbesondere von folgenden zwei Risiken in der Subventionsvergabe durch das SBFI aus: Einerseits könnten ungeeignete Vorhaben gefördert werden, um nicht eine auffallend tiefe Kreditausschöpfungsquote ausweisen zu müssen – einhergehend mit unerwünschten Mitnahmeeffekten. Andererseits könnte in einer zu restriktiven Subventionsvergabe durch das SBFI auch eine der Ursachen für die tiefe Kreditausschöpfung liegen.

¹ Im Folgenden wird als rechtliche Grundlage der Beiträge für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung nur noch auf Art. 54 BBG verwiesen.

² Im Folgenden wird als rechtliche Grundlage der Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse nur noch auf Art. 55 BBG verwiesen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war zu beurteilen, ob die Subvention im Bereich der Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung in der bestehenden Höhe und Form gerechtfertigt bzw. zielführend ist.

Es wurde mit folgenden Prüffragen gearbeitet:

1. Besteht ein Bedarf an diesen Fördermitteln?
2. Werden die Fördermittel sparsam/wirtschaftlich ausgerichtet?
3. Werden die Fördermittel zielgerichtet (wirkungsvoll) ausgerichtet?
4. Sind die Förderinstrumente zwischen Bund und Kantonen aufeinander abgestimmt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Nicolas Marty (Revisionsleiter), Simon Kehrlı und Daniel Hasler vom 13. Juni bis 25. August 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

Neben Interviews und Dokumentenanalysen wurde eine Stichprobenprüfung durchgeführt, um den Subventionsvergabeprozess front-to-back anhand konkreter Beispiele abzudecken. Es wurde, in Abhängigkeit der zu prüfenden Aspekte, ein Prüfungszeitraum von maximal sieben Jahren angewandt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse höchstens fünf Jahre zu gewähren, jedoch auch Verlängerungen möglich sind (Art. 64 Abs. 3 BBV). Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung dürfen nicht länger als vier Jahre unterstützt werden, wobei die Unterstützung um höchstens ein Jahr verlängert werden kann (Art. 63 Abs. 3 BBV).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. Oktober 2022 statt. Teilgenommen haben:

- SBFI: stellvertretender Staatssekretär sowie Leiter Abteilung Berufs- und Weiterbildung, Leiter Ressort Finanzierung und Projektförderung, Fachspezialist Bereich Aufsicht innerhalb des Ressorts Finanzen und Controlling, Projektverantwortlicher innerhalb des Ressorts Finanzierung und Projektförderung
- EFK: zuständige Mandatsleiterin, 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 Bedarfsbeurteilung

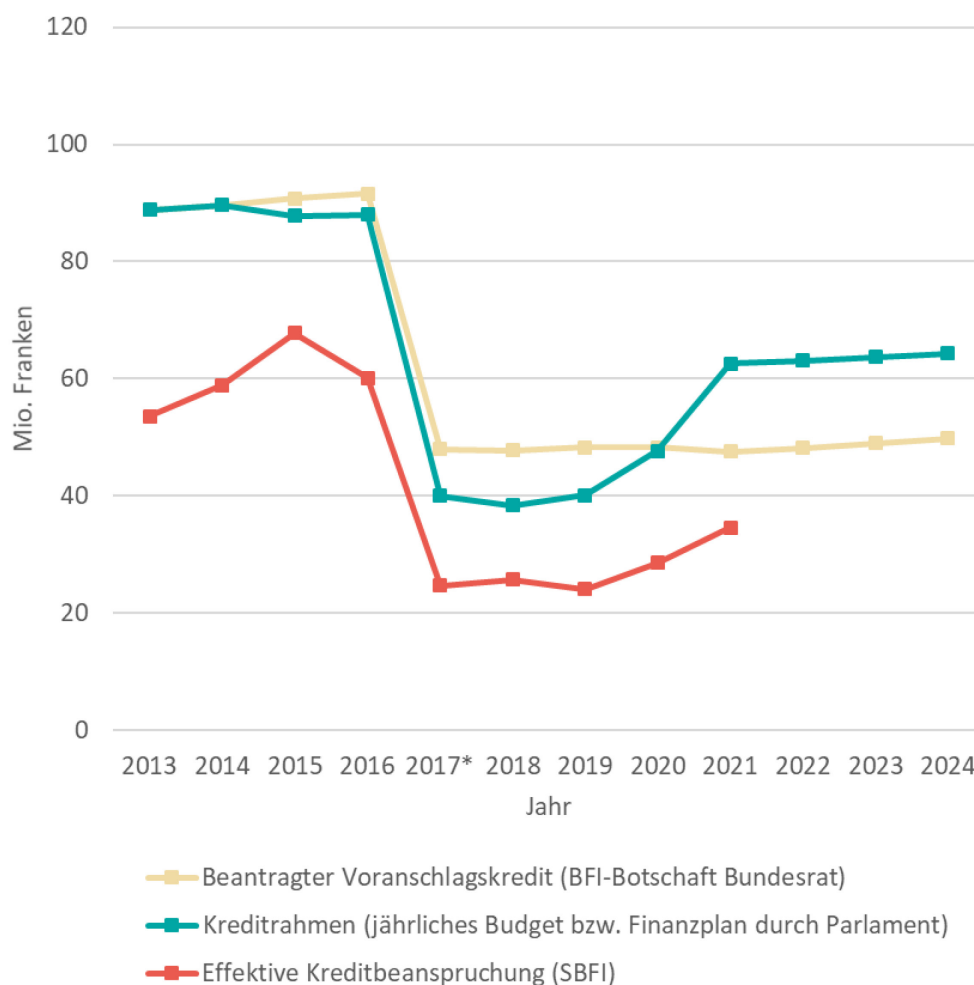
2.1 Die Höhe des Kreditrahmens sollte überdacht werden

Die Kosten der öffentlichen Hand für die Berufsbildung betragen in den vergangenen Jahren rund 3,5 Mia. Franken pro Jahr. Als Richtgrösse für die Kostenbeteiligung des Bundes gilt ein Viertel (25 Prozent) der Aufwendungen der öffentlichen Hand (Art. 59 Abs. 2 BBG), woraus sich eine Kostenbeteiligung der Kantone von drei Vierteln (75 Prozent) ergibt. Von seiner Kostenbeteiligung entrichtet der Bund *höchstens* 10 Prozent für die Förderung von Entwicklungsprojekten und besondere Leistungen im öffentlichen Interesse als Beiträge nach den Art. 54 und 55 BBG (ebenfalls Art. 59 Abs. 2 BBG). Bis zum 31. Dezember 2017 sah das BBG noch Bundesbeiträge für Projekte und Leistungen nach den Art. 54 und 55 in Höhe der vollen 10 Prozent der Kostenbeteiligung des Bundes vor. Die Mittelbereitstellung orientierte sich allerdings seit der Botschaft vom 24. Februar 2016 für die Jahre 2017–2020 bereits nicht mehr strikt an dieser 10-Prozent-Vorgabe.

Der auf jährlicher Basis bereitgestellte Kreditrahmen³ bezogen auf die Kostenbeteiligung des Bundes lag seit 2017 zwischen 4,3 und 6,5 Prozent. Die zur Verfügung gestellten Mittel konnten durch das SBFI jedoch, trotz Lockerung hinsichtlich der 10-Prozent-Vorgabe und der damit einhergehenden wesentlichen Reduktion des Kreditrahmens, bei Weitem nicht vergeben bzw. der Kredit nie ausgeschöpft werden. Die Ausschöpfungsquote des Kredits lag auch nach 2017 jeweils nur zwischen 55 und 67 Prozent. Der Kreditrahmen wurde mit der Verabschiedung der Botschaft vom 26. Februar 2020 für die Jahre 2021–2024 durch das Parlament gar wieder erhöht. Dies mit der Absicht, die Berufsbildung weiter zu stärken und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken (verstärkte Förderung der berufsorientierten Weiterbildung). Der Bundesrat beantragte für den genannten Zeitraum Voranschlagskredite von insgesamt 194,6 Mio. Franken, was einem Schnitt von 48,7 Mio. pro Jahr entspricht. Das Parlament beschloss jedoch einen Verpflichtungskredit von 234,2 Mio. Franken für die Jahre 2021–2024, was eine Erhöhung um rund 20 Prozent darstellte. Die tatsächlich beanspruchten Finanzmittel beliefen sich im 2021 auf 55 Prozent des Kreditrahmens. Somit wurden rund 28 Millionen Franken nicht ausgeschöpft.

³ Kredit A231.0260 «Innovations- und Projektbeiträge»

Entwicklung der Beanspruchung des Kredits für Innovations- und Projektbeiträge



* Systemwechsel: Vor 2017 orientierte sich die Kreditierung strikt an der 10-Prozent-Vorgabe (Art. 59 Abs. 2 BBG). Zudem enthielt der (Sammel-)Kredit vor 2017 auch noch Beiträge für eidgenössische Berufs- und Fachprüfungen sowie Bildungsgänge höherer Fachschulen nach Art. 56 BBG und Mittel für eigene Aktivitäten des Bundes, welche mit der Einführung des neuen Führungsmodells Bund (NFB) ab 2017 in den Sach- und Personalaufwand des SBFI-Globalbudgets überführt wurden.

Abbildung 1: Entwicklung der Beanspruchung des Kredits für Innovations- und Projektbeiträge (Quelle: Band 2B – Staatsrechnungen der Verwaltungseinheiten 2013–2021 Teil II, EFK basierend auf Botschaften zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016, 2017–2020 sowie 2021–2024)

Beurteilung

Die tiefe Ausschöpfungsquote der letzten Jahre deutet darauf hin, dass der vom Parlament zur Verfügung gestellte Kreditrahmen den finanziellen Bedarf übersteigt. Zwar konnte der durch das SBFI vergebene Subventionsbetrag seit 2017 insgesamt erhöht werden (2017: 24,7 Mio. Franken; 2021: 34,6 Mio. Franken; Zunahme um 9,9 Mio. Franken), jedoch wird dieser Effekt durch die Erhöhung der Voranschlagskredite (2017: 40,0 Mio. Franken; 2021: 62,6 Mio. Franken; Zunahme um 22,6 Mio. Franken) überkompensiert.

Das SBFI sollte weiterhin bestrebt sein, dass sich die beantragten Mittel am Bedarf orientieren. Gleichzeitig wären eine Überprüfung der Mittelbereitstellung durch das Parlament

und eine Annäherung der zur Verfügung gestellten Mittel an den finanziellen Bedarf ziel führend. Dies würde den Druck zur Mittelvergabe bzw. Kreditausschöpfung auf das SBFI reduzieren und die Mittel könnten Bereichen der Bildungs-, Forschungs- und Innovationsförderung zugewiesen werden, in welchen sie eine Wirkung erzielen oder gänzlich eingespart werden. Die gesetzliche Richtgrösse der Bundesbeteiligung von 25 Prozent in der Berufsbildung wird seit 2018 ohnehin leicht überschritten⁴. Weil die Massnahmen den parlamentarischen Entscheidungsprozess betreffen, verzichtet die EFK darauf, eine Empfehlung an das SBFI abzugeben.

2.2 Vergabekriterien sollten besser auf die Bedürfnisse abgestimmt werden

Der Bedarf für Innovations- und Projektbeiträge ist aus Sicht der befragten Akteure der Berufsbildung im Grundsatz gegeben und unbestritten.

Die Voraussetzungen und Kriterien zur Unterstützung von Projekten und Leistungen nach den Art. 54 und 55 BBG sind in der Richtlinie über die Gewährung von Bundesbeiträgen (im Folgenden Richtlinie genannt) festgehalten und auf der Website des SBFI publiziert. Sie orientieren sich an den einschlägigen rechtlichen Grundlagen, bestehend aus BBG, Berufsbildungsverordnung (BBV, SR 412.101) und Subventionsgesetz (SuG, 616.1).

Die Unterstützung durch den Bund ist üblicherweise zeitlich auf vier bzw. fünf Jahre beschränkt (Art. 63 Abs. 3 BBV und Art. 64 Abs. 3 BBV). Das SBFI verlangt eine bedarfsgerechte Ausgestaltung und zweckmässige Organisation des Vorhabens – die angewandten Beurteilungskriterien finden sich in der Richtlinie. Maximal werden 60 bzw. 80 Prozent des Aufwandes durch Bundesbeiträge gedeckt (Art. 63 Abs. 1 BBV und Art. 64 Abs. 1 BBV).

Diverse Akteure der Berufsbildung nehmen die Vorgaben des SBFI jedoch als restriktiv wahr und würden sich mehr Flexibilität wünschen. Beispielsweise sind Projektideen in der Initialisierungsphase für die Vorgaben des SBFI oft noch zu wenig ausgereift, weil beizuziehende Partner, zu berücksichtigende Berufe und Trägerschaften, gemäss diesen Akteuren, erst in der Initialisierungsphase erarbeitet werden können. Oftmals kommt deshalb eine Unterstützung des SBFI erst für die Konzept- bzw. Umsetzungsphase infrage.

Beurteilung

Die Praxis der Subventionsvergabe des SBFI und die dabei angewandten Voraussetzungen und Unterstützungskriterien sind insgesamt nachvollziehbar.

Die maximale Aufwandsdeckung von 60 bzw. 80 Prozent ist im Hinblick darauf, den Subventionsempfänger zu einem effizienten Ressourceneinsatz anzuregen, bereits hoch. In den geprüften Bereichen sind die Subventionsbedingungen also bereits relativ attraktiv und sollten nicht weiter gelockert werden, um eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote zu erreichen.

Die Innovationskraft des Berufsbildungssystems sollte weiter gestärkt und dem politischen Willen zur Förderung der Berufsbildung, der in der Aufstockung der Finanzmittel durch das Parlament zum Ausdruck kommt, sollte noch besser nachgekommen werden, indem die

⁴ Der effektive Bundesanteil betrug 2018 25,3 Prozent und 26,0 Prozent 2019. Für die Jahre 2020 bis 2024 lag der budgetierte bzw. angestrebte Bundesanteil zwischen 26,0 und 26,4 Prozent. Quelle: Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024.

Subventionsvergabe besser auf die Bedürfnisse abgestimmt wird. Es geht hierbei insbesondere um den Handlungsspielraum, den das SBFI bei der Übersetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in konkrete Vergabekriterien hat. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, dass künftig bereits Projektideen in der Initialisierungsphase durch das SBFI unterstützt werden könnten (z. B. mittels Finanzmittel, die für Personalressourcen zur Erarbeitung eines breit abgestützten Projektauftrags aufgewendet werden). Auch Unterstützungen solcher Vorprojekte sollten nach klar definierten Kriterien geschehen (Mindestanforderungen), die rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. maximale Aufwandsdeckung von 60 bzw. 80 Prozent) respektieren und einen maximalen Unterstützungsbeitrag vorsehen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, unter Einbezug der Verbundpartner zu prüfen, inwiefern die Richtlinie über die Gewährung von Bundesbeiträgen angepasst werden kann, um die Vergabe besser auf die Bedürfnisse abzustimmen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

Die Klärung der Bedürfnisse der Verbundpartner ist ein Aspekt des von der Tripartiten Berufsbildungskonferenz (TBBK) getragenen Projekts «Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung» im Rahmen der Initiative Berufsbildung 2030. Hier laufen bereits Bestrebungen in Richtung der Empfehlung der EFK. Das SBFI wird den Prozess der Überprüfung der Bedürfnisse weiterführen und die Richtlinie bedarfsgerecht anpassen.

3 Ausrichtung der Fördermittel

3.1 Der Vergabeprozess ist angemessen

Vergabeprozess

Um eine sparsame und wirtschaftliche Ausrichtung der Fördermittel sicherzustellen, durchlaufen sämtliche Subventionsgesuche einen klar definierten und strukturierten Vergabeprozess. Das SBFI führt eine Plausibilisierung der veranschlagten Projektkosten durch und prüft die Schlussabrechnungen von Projekten auf Verhältnismässigkeit. Allfällige Gewinne werden angerechnet, Beitragskürzungen werden vorgenommen und die maximale Unterstützungsdauer von Projekten wird eingehalten. Die administrativen Projektkosten (Art. 7 SuG Bst. a) sind zwar oftmals schwierig zu beziffern und zu beurteilen, anteilmässig jedoch gering. Die Ablehnungsquote ist insgesamt tief – 2021 stand 207 bewilligten Projektgesuchen lediglich ein nicht bewilligtes Projektgesuch gegenüber. Dies ist jedoch mit dem der Gesuchstellung vorgelagerten Skizzenprozess erklärbar.

Das SBFI berücksichtigt die gemäss gesetzlichen Grundlagen verlangten Förderkriterien systematisch (z. B. Wissenstransfer, Öffentlichkeitsarbeit, Gleichstellung, Vernetzung in der Verbundpartnerschaft und Anschlussmassnahmen). Projektziele, Massnahmen, Meilensteine und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung werden im Vergabeprozess systematisch verlangt und berücksichtigt, was eine Ziel- und Wirkungsausrichtung der geförderten Projekte ermöglicht. Die Verfügungen des SBFI beinhalten regelmässig auch zusätzliche Förderauflagen und -bedingungen. Des Weiteren lässt das SBFI von Drittparteien nachgelagert Evaluationen zu Untersuchungen der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen durchführen und hat die wesentlichen Grundsätze in der «Strategie für Wirksamkeitsüberprüfungen des SBFI» festgehalten. Gegenstand von Evaluationen sind vor allem auch Förderschwerpunkte und Projekte, die einen direkten Bezug zur Projektförderung nach den Art. 54 und 55 BBG haben (zehn Evaluationen für den Zeitraum 2009–2020). Die Ergebnisse werden auf der Website des SBFI öffentlich zugänglich gemacht.

Beurteilung

Die Ausrichtung der Fördermittel folgt grundsätzlich einem etablierten und robusten Vergabeprozess, der wesentliche Aspekte der Sparsamkeit/Wirtschaftlichkeit wie auch der Zielausrichtung (Wirkung) insgesamt angemessen abdeckt.

Kürzungen und Rückforderungen

Die Kürzung bewilligter bzw. die Verweigerung zusätzlicher Beiträge durch den Bund ist insbesondere dann vorgesehen, wenn die Beitragsempfänger ihre Aufgaben und Pflichten gemäss BBG in erheblicher Weise vernachlässigen oder verletzen (Art. 58 BBG). Es ist eine Kürzung von maximal einem Drittel vorgesehen (Art. 67 BBV). In den vergangenen sieben Jahren nahm das SBFI jedoch keine Beitragskürzungen nach Art. 58 BBG bzw. Art. 67 BBV vor.

Nachträgliche Beitragskürzungen und Rückforderungen aufgrund Unterschreitung der budgetierten Kosten kamen jedoch immer wieder vor. So auch beim nachstehenden Projekt, das die EFK im Rahmen der Stichprobenprüfung abdeckte.

«Swiss Vocational Education and Training Initiative India» (SVETII) – Projekt 15-1682

Das Projekt war Bestandteil der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit (IBBZ) und Teil einer Projektserie für Indien, für welche das SBFI über mehrere Jahre insgesamt rund 8 Mio. Franken vergab. Das Projekt verfolgte folgende Ziele:

1. Jungen Menschen in Indien eine qualitativ hochstehende Berufsausbildung ermöglichen, die auf erfolgreichen Elementen des dualen Berufsbildungsmodells der Schweiz mit einem starken Arbeitsmarktbezug basiert.
2. Dadurch sollten in Indien tätige indische und schweizerische Unternehmen ihren Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften decken sowie ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verbessern können.
3. Des Weiteren sollte die Berufsbildungskoooperation die indisch-schweizerische Handelsbeziehung stärken und Chancen für weitere Kooperationsprojekte bieten.

Mit Bundesratsbeschluss vom 25. September 2015 wurde die BBV per 1. Januar 2016 angepasst und die Möglichkeit zur Förderung von Massnahmen und Vorhaben der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit explizit in die Verordnung aufgenommen. Das Projekt wurde 2015 genehmigt, also noch vor dem Inkrafttreten der entsprechenden Verordnungsänderung. Dies gilt auch für die vorangehenden Projekte dieser Projektserie für Indien.

Mit diesen Projekten wurde die internationale Berufsbildungszusammenarbeit, entgegen der strategischen Ausrichtung, geografisch einseitig auf Indien ausgelegt, die gesamte Projektserie war ausschliesslich auf die Exportindustrie ausgerichtet.

Ferner fällt auf, dass die wichtigste Ansprechperson für das Projekt über die Zeit hinweg verschiedene Rollen einnahm (Direktor des hinter dem Gesuch stehenden Interessenverbands sowie Geschäftsführer der mit der Projektumsetzung betrauten Gesellschaft). Ausserdem lagen die verrechneten und zugestandenen Tagessätze deutlich über dem in der Regel zur Anwendung kommenden Richtwert.

Weil der Beitragsempfänger Kosten verrechnete, die erst nach Projektabschluss anfielen, kürzte das SBFI den Bundesbeitrag nachträglich. Die schwache Liquiditätssituation der beitragsempfangenden Gesellschaft erlaubte jedoch keine Rückzahlung und um eine Überschuldung abzuwenden, war ein Rangrücktritt durch das SBFI in Höhe von knapp 200 000 Franken notwendig. Bis heute ist fraglich, ob die Forderung zugunsten des SBFI jemals beglichen werden kann.

Auch eine durch das SBFI in Auftrag gegebene Evaluation des Projekts brachte Vorbehalte bezüglich Nachhaltigkeit und der Anknüpfungspunkte an das indische Bildungssystem zutage – es sei nicht gelungen, nachhaltige und tragfähige Strukturen vor Ort aufzubauen. Die Trägerschaft des Projektes war und blieb finanziell von den Beiträgen abhängig.

Mit Bundesratsbeschluss vom 23. Februar 2022 sieht die BBV seit dem 1. April 2022 keine Förderung von Massnahmen und Vorhaben der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit mehr vor.

Beurteilung

Die Praxis des SBFI im Bereich von Kürzungen und Rückforderungen ist nachvollziehbar. Das obengenannte Projekt bzw. die damit zusammenhängende Projektserie ist jedoch kritisch. Die mit den Subventionsbeiträgen erzielte Wirkung ist unbefriedigend, auch wenn nach heutigem Wissensstand keine gesetzlichen Vorgaben verletzt wurden. Die Bestrebungen des SBFI, die noch ausstehende Rückforderung aus der Projektserie in Indien einzubringen, sind positiv.

Eidgenössische Berufsbildungskommission

Die EBBK ist eine im BBG verankerte, beratende Kommission des Bundesrats unter Leitung des SBFI und setzt sich aus Vertretern von allen drei Verbundpartnern zusammen. Neben allgemeinen Beratungs- und Abstimmungstätigkeiten im Bereich der Berufsbildung unterstützt die EBBK das SBFI auch in der Subventionsvergabe. Das SBFI unterbreitet der EBBK Gesuche nach Art. 54 BBG, deren Projektkosten 250 000 Franken oder mehr betragen, Gesuche nach Art. 55 BBG sowie Gesuche, die grundlegende Fragen aufwerfen, zur Beurteilung. In diesen Fällen gibt die EBBK grundsätzlich eine Empfehlung zuhanden des SBFI ab. Der Entscheid verbleibt beim SBFI, das nicht an diese Empfehlung gebunden ist.

2021 wurde eine neue und umfassende Gremienstruktur in der Berufsbildung eingeführt, die alle Verbundpartner (Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt) einbezieht. Die Gremienstruktur sieht verschiedene Akteure auf unterschiedlichen Ebenen vor:

- politisch: Nationales Spitzentreffen der Berufsbildung
- strategisch: Tripartite Berufsbildungskonferenz (TBBK)
- operativ: Dialogforen, Expertengruppen und Projektgruppen.

Die EBBK wird vorerst bis 2023 weitergeführt. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) bzw. das SBFI wird entscheiden, ob und in welcher Form es die EBBK zur eigenen Beratung weiterführen will.

Beurteilung

Mit der 2021 eingeführten neuen Gremienstruktur der Berufsbildung ist zu hinterfragen, ob und wie die EBBK einen zusätzlichen Nutzen stiften kann. Die EFK erachtet es jedoch als wichtig, dass auch weiterhin ein unabhängiges Gremium Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und Gesuche um Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse beurteilt. Hierzu sollten nach wie vor auch Experten aus dem wissenschaftlichen Umfeld sowie Branchen-/Industrievertreter mit Projekterfahrung einbezogen werden. Weil die Governance der Berufsbildung keinen spezifischen Prüfungsschwerpunkt darstellte und die EFK der laufenden Entscheidungsfindung des WBF bzw. des SBFI nicht vorgreifen möchte, verzichtet sie darauf, eine Empfehlung an das SBFI abzugeben.

3.2 Vorgaben des Subventionsgesetzes müssen konsequenter umgesetzt werden

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung stellte die EFK fest, dass die Vorgaben aus drei Bereichen des SuG in der Vergabep Praxis des SBFI noch nicht angemessen berücksichtigt werden:

1. Sofern die Gesuchstellenden eine Aufwandsdeckung von 60 Prozent beantragen und die Vorhaben durch das SBFI als förderungsberechtigt beurteilt werden, gewährt dieses in aller Regel die Aufwandsdeckung in der Höhe. Faktisch besteht ein Automatismus zur Vergabe einer 60-Prozent-Aufwandsdeckung. Insbesondere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragsempfänger (Art. 7 SuG Bst. c) sowie allfällige Mitnahmeeffekte werden bei der Projektbeurteilung und Subventionsvergabe der Fördermittel bisher nicht berücksichtigt.

Beurteilung

Das SBFI sollte flexibler mit der prozentualen Aufwandsdeckung umgehen, zumal die BBV durchaus graduelle Kriterien für die Beitragsbemessung definiert (Art. 63 BBV und Art. 64 BBV), und zwar

- für Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung: *Eignung*, die Durchführbarkeit und Wirkung neuer Berufsbildungsmassnahmen in der Praxis abzuklären oder eine Reform umzusetzen bzw. unterschiedliche Partner zu einer eigenständigen Trägerschaft für neue Berufsbildungsbereiche zusammenzuführen.
- Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse: *Grad* des (öffentlichen) Interesses, *Möglichkeit* zur Eigenleistung der Gesuchstellenden und *Dringlichkeit* der Massnahme.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragsempfänger muss im Rahmen der Gesuchbeurteilung und Subventionsvergabe zwingend berücksichtigt werden. Allfällige Mitnahmeeffekte sollten ebenfalls standardmässig erhoben und beurteilt werden. Die angewandte Aufwandsdeckung muss in jedem durch den Bund mitfinanzierten Vorhaben begründbar sein.

2. Das SBFI verpflichtet Beitragsempfänger bis anhin äusserst selten dazu, mehrere Offerten einzuholen, um die budgetierten und letztlich für die Beitragsbemessung relevanten Kosten zu rechtfertigen.

Beurteilung

Insbesondere für bedeutsame Kostenpositionen sollte das SBFI die Beitragsempfänger vermehrt dazu verpflichten, einen angemessenen Wettbewerb sicherzustellen und beispielsweise mindestens drei Offerten einzuholen (Art. 17 SuG Abs. 4).

3. Der Subventionsvergabeprozess des SBFI beinhaltet Plausibilisierungen der durch die Subventionsempfänger abgerechneten Kosten, jedoch keine systematischen Detailprüfungen (z. B. Belegprüfungen). Punktuell wurden solche in den vergangenen Jahren durch das Ressort Finanzen und Controlling durchgeführt.

Beurteilung

Vor dem Hintergrund der seit 1. Januar 2022 in Art. 25 SuG enthaltenen expliziten Anforderungen im Bereich der Überprüfung der Aufgabenerfüllung, sind die bisher durch das SBFI durchgeführten Kontrollaktivitäten nicht ausreichend und sind auszuweiten.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SBFI sicherzustellen, dass sowohl die spezialgesetzlichen Vorgaben des BBG und der BBV als auch die Vorgaben des SuG in sämtlichen Punkten eingehalten werden. Das SBFI sollte insbesondere (i) im Rahmen der Gesuchbeurteilung und Subventionsvergabe die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragsempfänger sowie allfällige Mitnahmeeffekte berücksichtigen, (ii) die Beitragsempfänger vermehrt dazu verpflichten, einen angemessenen Wettbewerb sicherzustellen (z. B. mittels Einholen von mindestens drei Offerten) und (iii) die Kontrollaktivitäten (Detailprüfungen) ausweiten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

(i) Das SBFI ist bestrebt, die von der EFK erfassten amtsübergreifenden Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Überprüfung der Gesuchsbeurteilung und Subventionsvergabe zu berücksichtigen.

(ii) Das SBFI ist bestrebt, die Gesuchsteller bei einer entsprechenden Höhe der Finanzhilfe dazu zu verpflichten, mehrere Offerten einzuholen oder die Kosten im Detail zu plausibilisieren und den Prozess der Gesuchsbeurteilung entsprechend zu überprüfen und anzupassen.

(iii) Das SBFI ist bestrebt, den Prozess der Kontrollaktivitäten zu analysieren und ggf. mittels Detailprüfungen zu intensivieren und sich dabei mit dem Ressort FICO zu koordinieren.

3.3 SBFI sollte Aspekte der Kundenorientierung höher gewichten

Wie in Kapitel 3.1 dargelegt, beurteilt die EFK den Vergabeprozess des SBFI insgesamt als robust. Im Rahmen der durchgeführten Interviews mit Vertretern sämtlicher drei Verbundpartner und der Stichprobenprüfung zeigte sich jedoch, dass der Vergabeprozess noch stärker auf die Beitragsempfänger in ihrer Funktion als «Kunden» des SBFI abgestimmt werden kann:

- Für die Gesuchstellung im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie erlaubte das SBFI diverse Vereinfachungen und flexibilisierte den Gesuchstellungsprozess (z. B. Verzicht auf Verwendung gewisser Formulare bzw. Möglichkeit, eigene Dokumentenformate zu verwenden). Dieses Vorgehen war damit begründet, dass die Vorhaben grösstenteils unbestritten bzw. förderungsberechtigt und die Gesuchstellenden auf eine zeitnahe Mittelfreigabe durch das SBFI angewiesen waren. Die Rückmeldungen zu diesen Vereinfachungen zuhanden des SBFI und auch gegenüber der EFK waren durchwegs positiv. Der reguläre Gesuchprozess wird hingegen von diversen Akteuren der Berufsbildung als aufwendig und sehr formalisiert wahrgenommen. Auch das SBFI sieht gewisse Vorteile einer weniger formalen Gesuchstellung und überlegt sich Schritte in diese Richtung. Es bestehen jedoch noch keine konkreten Pläne, welche Vereinfachungen beibehalten und künftig auch für andere Gesuche angewendet werden sollen.

Beurteilung

Das positive Feedback der Gesuchstellenden würde einen guten Ausgangspunkt für eine Analyse darstellen, Möglichkeiten zur Vereinfachung des Gesuchprozesses zu identifizieren. Es sollte ein Mittelweg zwischen den notwendigen Vorgaben/Formalitäten und möglichen Vereinfachungen gefunden werden.

- Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, sind die Voraussetzungen und Kriterien zur Unterstützung von Projekten nach den Art. 54 und 55 BBG in der Richtlinie festgehalten und öffentlich zugänglich. Potenziellen Gesuchstellern fällt es jedoch schwer, grundsätzlich förderungsberechtigte und erfolgsversprechende Vorhaben abzuleiten. Für gewisse Förderbereiche bzw. Förderschwerpunkte (z. B. Covid-19-Projekte, Digitalisierung) wurden in der Vergangenheit bereits spezifische Kommunikationsmassnahmen ergriffen, etwa die Durchführung von Informationsveranstaltungen, das Erstellen eines Schlussberichts mit einer Auflistung geförderter Projekte oder konkrete Förderbeispiele (nicht) erfolgsversprechender Vorhaben.

Beurteilung

Ohne an der Vergabemethodik Änderungen vorzunehmen, könnten durch eine transparentere und umfassendere Kommunikation gegenüber den potenziellen Gesuchstellenden das Volumen eingereicherter förderungsberechtigter Vorhaben erhöht und die Eingabe von Gesuchen und Skizzen erleichtert werden. Hierfür kommen beispielsweise folgende Aktivitäten infrage:

- Konkretisierung der in der Richtlinie festgehaltenen und durch das SBFI angewandten Vorgaben in der Richtlinie selbst oder alternativ in einer separat zu veröffentlichen Handlungsanweisung oder dergleichen (im Sinne von *Dos and Don'ts* bzw. *Frequently Asked Questions, FAQ*).
- Veröffentlichung konkreter (nicht) förderungsberechtigter Vorhaben im Sinne von Positiv- und Negativ-Beispielen.
- Jährliche Publikation sämtlicher geförderter Vorhaben.

Solche Kommunikationsbemühungen sind üblicherweise mit Kosten verbunden, die jedoch durch eine Abnahme fallspezifischer Anfragen und Unklarheiten zumindest teilweise ausgeglichen werden könnten.

- Die zum Prüfungszeitpunkt publizierte Richtlinie war nicht in allen Bereichen aktuell und soll gemäss Aussage des SBFI per 1. Januar 2023 aktualisiert werden. Sie enthielt beispielsweise nach wie vor die Möglichkeit zur Förderung von Massnahmen und Vorhaben der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit, obwohl die entsprechende Rechtsgrundlage bereits per 1. April 2022 aufgehoben worden ist.

Beurteilung

Grundlegende Anpassungen (z. B. Änderungen in den rechtlichen Grundlagen) sollten umgehend in der Richtlinie nachgeführt werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, im Sinne einer verstärkten Kundenorientierung, zielführende Vereinfachungen im Gesuchstellungs- und Vergabeprozess zu realisieren und diesen intensiver kommunikativ zu begleiten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

Das SBFI wird die Kundenorientierung des Förderprozesses unter angemessener Berücksichtigung des Spannungsfeldes von Kundenorientierung und Gleichbehandlung der Gesuchstellenden überprüfen. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für die Subventionsgewährung ist dabei stets sicherzustellen. Ebenso prüft das SBFI weitere Massnahmen zur kommunikativen Begleitung des Prozesses.

4 Abstimmung des SBFI mit den Kantonen

Die Verantwortlichkeiten der Verbundpartner in der Berufsbildung sind im BBG geregelt und in der BBV weiter konkretisiert. Die Massnahmen des Bundes zielen insbesondere darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt (OdA) im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu fördern.

Kantone treten hierbei gegenüber dem SBFI in unterschiedlichen Rollen auf. Beispielsweise als Gesuchstellende, als Austragungsort bei kleinräumigen bzw. regionalen Projekten, aber auch als einzubeziehendes Kollektiv⁵.

Die Richtlinie sieht explizit eine Koordination des SBFI mit den Kantonen vor.

Das SBFI fordert bei Subventionsgesuchen im Finanzformular systematisch eine Offenlegung der Finanzmittel Dritter (inklusive Kantone). Dies wirkt dem Risiko einer nicht gerechtfertigten Subventionierung durch den Bund entgegen, weil beispielsweise die durch den Kanton zur Verfügung gestellten Mittel bereits 60 Prozent der Aufwände decken. Das SBFI setzt bei gewissen Vorhaben auch eine kantonale Beitragsbeteiligung voraus, um sicherzustellen, dass sich der Bund nicht an Vorhaben beteiligt, die auf kantonaler Ebene als nicht förderungswürdig beurteilt werden.

Beurteilung

Die EFK hat im Rahmen der vorliegenden Prüfung keine nennenswerten Schwierigkeiten oder Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen festgestellt. Es wurden insbesondere keine durch den Bund vergebenen Subventionen identifiziert, die eigentlich in kantonalem Zuständigkeitsbereich liegen würden.

Um die Nachvollziehbarkeit der getätigten Abstimmung und Koordination mit den Kantonen zu erhöhen, sollte in der SBFI-internen Gesuchdokumentation explizit auf die kantonale Dimension von Gesuchen eingegangen werden (Relevanz bzw. Rolle des Kantons, vorgenommene Abstimmungen zwischen SBFI und Kanton sowie Begründung, falls kein kantonaler Beitrag trotz eines kantonalen Interesses vorliegt).

⁵ Für die Berufsbildung sind insbesondere die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Schweizerische Bildungsämter-Konferenz (SBBK) relevant.

5 Weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte

Dieses Kapitel informiert über weitere Feststellungen und zu kommunizierende Sachverhalte, welche im Rahmen der Prüfung identifiziert wurden.

Datenintegrität und -verfügbarkeit

Das SBFI unterhält eine Projektdatenbank, in welcher pro eingereichtem Gesuch diverse Datenattribute erfasst werden (können).

In der Projektdatenbank besteht jedoch eine Vielzahl an nicht begründeten Datenlücken (leere Felder), insbesondere bei älteren, seit längerer Zeit abgeschlossenen Vorhaben. Beispielsweise fehlen Angaben in den Bereichen budgetierte Projektkosten, beantragte Bundesbeiträge, bewilligte Bundesbeiträge und Entscheide der Eidgenössischen Berufsbildungskommission (EBBK). Ausserdem sind gewisse zentrale Informationen, die dem SBFI grundsätzlich vorliegen (z. B. effektive Projektgesamtkosten nach Projektabschluss), nicht für eine Erfassung in der Projektdatenbank vorgesehen.

Beurteilung

Die aktuelle Datenintegrität und -verfügbarkeit ermöglicht nur beschränkte Auswertungen und damit auch kein zielgerichtetes und aussagekräftiges Monitoring und Reporting. In Anbetracht des Volumens an Gesuchen und Projektskizzen der vergangenen Jahre (jährlich ca. 300 Gesuche/Skizzen), wäre dies jedoch zu erwarten. Die Anwendungsbereiche, in welchen basierend auf den vorliegenden Daten relevante Aussagen für die Steuerung und Überwachung des Subventionsprozesses ableitbar wären und einen Nutzen bringen könnten, sind zahlreich, beispielsweise:

- Wie entwickelte sich die jährliche Verteilung abgelehnter und bewilligter Gesuche über die Zeit hinweg auf die Projektkategorien bzw. Fördergebiete?
- Wie viele Projektskizzen aus welchen Projektkategorien bzw. Fördergebieten werden (nicht) weiterverfolgt? Die derzeit durch das SBFI berechnete Ablehnungsquote ist wenig aussagekräftig, weil sie nur formelle Gesuchablehnungen berücksichtigt. Wie hoch wäre jedoch die *tatsächliche Ablehnungsquote* inklusive der zurückgezogenen Gesuche und der eingereichten, jedoch nicht weiterverfolgten Projektskizzen?

Deshalb sollten die steuerungs- und überwachungsrelevanten Daten bzw. Informationen in strukturierter Form und einheitlich in der Projektdatenbank erfasst werden. Diese liegen dem SBFI in den Gesuchunterlagen (Gesuchformular, Finanzformular, Verfügungen etc.) ohnehin vor. Es sollte in der Projektdatenbank keine nicht begründeten Lücken geben. Hierzu bedarf es klarer Vorgaben und Kontrollen, die auch die Projektdatenbank und deren Datenintegrität umfassen.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die für Steuerungs- und Überwachungszwecke relevanten Daten zu definieren und sicherzustellen, dass diese einheitlich in der Projektdatenbank erfasst und regelmässig ausgewertet werden (Monitoring und Reporting).

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SBFI

Das SBFI ist bestrebt, das Datenmanagement zu überprüfen sowie die entsprechenden Lücken zu schliessen und Anpassungen nach Bedarf vorzunehmen.

Datenablage

Die im Zusammenhang mit der Subventionsvergabe geführte Datenablage findet seit Frühling 2022 vorrangig elektronisch in Acta Nova statt. Physisch werden aus rechtlichen Gründen lediglich die Originale des unterzeichneten Gesuchformulars, Schlussberichts und Finanzberichts abgelegt. Davor wurde die Datenablage teilweise parallel, d. h. sowohl physisch als auch elektronisch geführt. Dabei ist die Datenablage in Acta Nova nicht strukturiert, was die Orientierung und Nachvollziehbarkeit für Drittpersonen erschwert.

Beurteilung

Bei der elektronischen Datenablage in Acta Nova sollten eine einheitliche Ordnerstruktur und eine vordefinierte Referenzierung eingeführt werden (insbesondere für sämtliche Standarddokumente in der Skizzen- bzw. Gesuchbeurteilung und Subventionsvergabe).

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002, SR 412.10

Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) vom 19. November 2003, SR 412.101

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

Botschaften

20.028 – Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021-2024 vom 26. Februar 2020, BBl 2020 3681

16.025 – Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017-2020 vom 24. Februar 2016, BBl 2016 3089

12.033 – Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016 vom 22. Februar 2012, BBl 2012 3099

00.072 – Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 6. September 2000, BBl 2000 5686

Anhang 2: Abkürzungen

BBG	Berufsbildungsgesetz
BBV	Berufsbildungsverordnung
EBBK	Eidgenössische Berufsbildungskommission
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
OdA	Organisation(en) der Arbeitswelt
SBFi	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SuG	Subventionsgesetz
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Anhang 3: Glossar

Acta Nova	Acta Nova ist das bundesweit zum Einsatz kommende elektronische Geschäftsverwaltungssystem.
Organisationen der Arbeitswelt (OdA)	<p>Der Begriff OdA wird in Art. 1 Abs. 1 BBG eingeführt und umfasst Sozialpartner, Berufsverbände, weitere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung. Der Begriff schliesst sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite ein. OdA treten insbesondere in zwei zu unterscheidenden Rollen auf:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Als <i>Dachorganisation</i> sind die OdA vor allem in berufsübergreifenden Themen relevant. Einerseits zur Bündelung möglichst vieler Interessen, andererseits zum Einbezug möglichst vieler betroffener Akteure.2. Als <i>Trägerschaft</i> übernehmen die OdA in der Berufsentwicklung die Verantwortung für eine Bildungsverordnung einer beruflichen Grundbildung bzw. für eine Prüfungsverordnung oder einen Rahmenlehrplan höherer Fachschulen.
Verbundaufgabe bzw. Verbundpartnerschaft Berufsbildung	Die Berufsbildung ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen (z. B. Berufsbildungsämter, Berufsfachschulen, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungsstellen) und OdA (z. B. Berufs- und Branchenverbände sowie Gewerkschaften). Gemeinsam setzen sich die drei (Verbund-)Partner für eine qualitativ hochstehende Berufsbildung ein und streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern an. Die Verbundpartnerschaft sowie die Zuständigkeiten der (Verbund-)Partner sind im BBG und in der BBV geregelt.

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).