

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



Prüfung der Subventionen im Bereich Sprachförderung

Bundesamt für Kultur

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	306.22652
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
L'essenzial en furma concisa	10
Key facts	12
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Unterschiedliche Zielsetzung je nach Kanton	18
2.1 Die Umsetzung der Fördermassnahmen zur Unterstützung der mehrsprachigen Kantone wird heterogen gehandhabt	18
2.2 Die Prozesse für die Fördertätigkeit in den Kantonen Graubünden und Tessin sind angemessen ausgestaltet	19
3 Das BAK setzt den gesetzlichen Auftrag um	23
3.1 Keine konkret messbaren Ziele und Indikatoren in den Vereinbarungen mit den Kantonen	23
3.2 Die Wirkung der Subvention wurde nicht in allen Fällen evaluiert.....	24
3.3 Kein Hinweis auf ein schlechtes Kosten-Wirkungsverhältnis	25
3.4 Die Empfehlung von 2017 wurde nicht vollständig umgesetzt	26
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	28

Prüfung der Subventionen im Bereich Sprachförderung

Bundesamt für Kultur

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Kultur (BAK) eine Prüfung der Wirksamkeit der Subventionen im Bereich der Sprachförderung durchgeführt. Das BAK fördert die Mehrsprachigkeit und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz mit ca. 15 Millionen Franken pro Jahr. Rund die Hälfte dieser Mittel geht an die Kantone Tessin und Graubünden, um das Italienisch zu unterstützen und das Rätoromanisch als Landessprachen zu erhalten.

Der Fokus der Prüfung lag auf den Finanzhilfen für die Kantone Tessin und Graubünden sowie die mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg und Wallis. Durch Leistungsvereinbarungen (LV) bzw. Programmvereinbarungen (PV) überträgt das BAK den Kantonen die operative Umsetzung, das Amt selbst nimmt eine Aufsichtsfunktion über die Umsetzung wahr.

Das Ergebnis der Prüfung ist grundsätzlich gut. Die Vergabe der Finanzhilfen erfolgt im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen. Die Organisation und Prozesse sind angemessen und stellen ein gutes Kosten-Wirkungsverhältnis sicher. Die Strategie und die Ziele, die im Rahmen der LV/PV mit den Kantonen erreicht werden sollen, müssen jedoch noch besser festgelegt werden. Dies im Hinblick auf eine wirksame und effiziente Mittelverwendung.

Die strategische Ausrichtung und Ziele sind klarer festzulegen

Die subventionierten Fördermassnahmen entsprechen den gesetzlichen Vorgaben. Da keine konkrete übergeordnete Strategie besteht und keine messbaren Ziele definiert sind, erweist sich die Beurteilung der Wirkung als schwierig. Im Kanton Graubünden hat das BAK 2018 eine externe Evaluation in Auftrag gegeben, die die Wirkung für den Kanton analysiert und Empfehlungen abgegeben hat. Im Tessin gab es bisher keine externe Evaluation. Das BAK ist jedoch daran, sich ein Bild über die in der Vergangenheit und heute finanzierten Bereiche zu machen, um die zukünftigen Prioritäten zu definieren. Durch eine gemeinsam mit den Kantonen abgestimmte Strategie, Förderschwerpunkte und in den LV/PV festgelegten Zielen und Indikatoren hätte das BAK in Zukunft ausserdem die Möglichkeit, den Einsatz der Mittel zielgerichteter zu steuern.

Die LV/PV mit den verschiedenen Kantonen unterscheiden sich formell in gewissen Punkten, etwa bei der finanziellen Beteiligung der jeweiligen Kantone oder beim Kontrollrecht der EFK. Um eine einheitliche Steuerung und die Gleichbehandlung der Kantone sicherzustellen, empfiehlt die EFK dem BAK, alle LV/PV formell aufeinander abzustimmen.

Die Organisation und die Prozesse sind angemessen

Das BAK setzt seinen Auftrag mit relativ geringen Ressourcen um, für die Kantone ist der Aufwand verhältnismässig.

Die Prozesse in den Kantonen beurteilt die EFK grundsätzlich als angemessen. Trotzdem wurden einzelne Schwachstellen erkannt. Im Kanton Graubünden erfolgt die Berichterstattung ans BAK jeweils erst per Ende Jahr für das vorherige Jahr. Dies aufgrund der späten Termine

der Generalversammlungen der Endempfänger. Hier besteht ein gewisses Risiko, dass das BAK zu spät informiert würde, wenn bei Endempfängern Probleme bestünden. Der Kanton Tessin finanziert sehr heterogene Organisationen und Projekte teilweise mit 100 % Bundesmitteln. In den Jahren 2011 bis 2019 kam es zudem zu hohen Reservebildungen mit den Bundesmitteln. Das BAK hat das Problem erkannt und inzwischen Massnahmen eingeleitet. Der Kanton Wallis hat dem Amt im Rahmen des Controllings jeweils nur die Ausschöpfung des Bundesbudgets rapportiert, nicht aber die eingesetzten Eigenmittel des Kantons pro Projekt. Somit konnte das BAK nicht beurteilen, ob die Vorgaben einer angemessenen Beteiligung des Kantons eingehalten sind.

Audit des subventions dans le domaine de l'encouragement des langues

Office fédéral de la culture

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC) portant sur l'efficacité des subventions dans le domaine de l'encouragement des langues. L'OFC encourage le plurilinguisme et la compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse à hauteur de 15 millions de francs par an. Près de la moitié de ces fonds vont aux cantons du Tessin et des Grisons, afin de soutenir l'italien et de préserver le romanche comme langues nationales.

L'audit s'est concentré sur les aides financières octroyées aux cantons du Tessin et des Grisons, ainsi qu'aux cantons plurilingues de Berne, de Fribourg et du Valais. L'OFC confie la mise en œuvre opérationnelle aux cantons au moyen de conventions de prestations ou de conventions-programmes (conventions). L'office exerce quant à lui une fonction de surveillance de la mise en œuvre.

Le résultat de l'audit est en général bon. L'octroi des subventions est conforme aux dispositions légales. L'organisation et les processus sont adéquats et assurent un bon rapport coût-efficacité. Toutefois, la stratégie et les objectifs à atteindre dans le cadre des conventions passées avec les cantons doivent encore être mieux définis. Ceci dans un souci d'utilisation efficace et efficiente des fonds.

L'orientation et les objectifs stratégiques doivent être définis plus clairement

Les mesures d'encouragement subventionnées correspondent aux prescriptions légales. Mais en l'absence de stratégie globale concrète et d'objectifs mesurables, évaluer leur impact s'avère difficile. Dans le canton des Grisons, l'OFC a commandé une évaluation externe en 2018 qui a analysé l'impact pour le canton et émis des recommandations. Aucune évaluation externe n'a été réalisée jusqu'à présent au Tessin. L'OFC travaille cependant à établir une vue d'ensemble des domaines financés par le passé ou actuellement, en vue de définir les priorités. Grâce à une stratégie commune et coordonnée avec les cantons, à des priorités d'encouragement et des objectifs et indicateurs fixés dans les conventions, l'OFC aurait à l'avenir la possibilité de gérer l'utilisation des fonds de manière plus ciblée.

D'un point de vue formel, les conventions conclues avec les différents cantons diffèrent sur certains aspects, comme la participation financière du canton ou le droit de contrôle du CDF. Afin de garantir un pilotage homogène et une égalité de traitement des cantons, le CDF recommande à l'OFC d'harmoniser formellement toutes les conventions.

L'organisation et les processus sont appropriés

L'OFC remplit son mandat avec des ressources relativement limitées, la charge pour les cantons est proportionnée.

Le CDF estime que les processus dans les cantons sont également appropriés. Quelques points faibles ont toutefois été identifiés. Dans le canton des Grisons, les rapports à l'attention de l'OFC ne sont établis qu'en fin d'année pour l'année précédente. Ceci en raison des dates tardives des assemblées générales des bénéficiaires finaux. Il existe un certain risque que l'OFC soit informé trop tard en cas de problème chez les bénéficiaires finaux. Le canton du Tessin finance des organisations et projets très hétérogènes entièrement à l'aide des fonds de la Confédération. De 2011 à 2019, d'importantes réserves ont été constituées avec ces fonds. L'OFC a identifié le problème et pris des mesures. Dans le cadre du contrôle de gestion, le canton du Valais n'a communiqué à l'OFC que la part du budget de la Confédération utilisée pour chaque projet, mais pas la part engagée par le canton. L'OFC n'a donc pas pu vérifier si la participation du canton était conforme aux prescriptions.

Texte original en allemand

Verifica dei sussidi destinati alla promozione linguistica

Ufficio federale della cultura

L'essenziale in breve

Nel quadro della presente verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'efficacia dei sussidi erogati dall'Ufficio federale della cultura (UFC) per la promozione linguistica. L'UFC investe circa 15 milioni di franchi all'anno per promuovere il plurilinguismo e la comprensione tra le comunità linguistiche in Svizzera. Circa la metà di questi fondi è destinata ai Cantoni Ticino e Grigioni per sostenere la lingua italiana e salvaguardare la lingua romancia in quanto lingua nazionale.

La verifica era incentrata sugli aiuti finanziari stanziati ai Cantoni Ticino e Grigioni nonché ai Cantoni plurilingui di Berna, Friburgo e Vallese. Tramite contratti di prestazioni (CP) o accordi programmatici (AP) con i Cantoni, l'UFC delega loro l'attuazione operativa dei progetti ed esercita solo una funzione di vigilanza in tale contesto.

In linea di massima la verifica ha avuto esito positivo. Gli aiuti finanziari vengono assegnati in conformità alle disposizioni di legge. L'organizzazione e i processi adottati si sono rivelati adeguati e garantiscono un buon rapporto costi/efficacia. In vista di un utilizzo efficace ed efficiente dei fondi, occorre tuttavia definire meglio la strategia e gli obiettivi da raggiungere nel quadro dei CP e degli AP conclusi con i Cantoni.

Occorre definire più chiaramente l'orientamento strategico e gli obiettivi

Le misure di promozione cui sono destinati i sussidi sono conformi alle prescrizioni legali. Tuttavia, in mancanza di una strategia globale concreta e di obiettivi misurabili, risulta difficile valutare l'impatto dei sussidi. Nel 2018 l'UFC ha commissionato una valutazione esterna per analizzare gli effetti del suo sostegno finanziario al Cantone dei Grigioni. Sulla base di questa sono state formulate delle raccomandazioni. Per il Cantone Ticino finora non è stata effettuata alcuna valutazione di questo tipo. L'UFC sta tuttavia tracciando un quadro della situazione dei settori finanziati oggi e in passato per definire le future priorità. L'UFC avrebbe inoltre la possibilità d'impiegare i propri fondi in modo più mirato stabilendo una strategia comune con i Cantoni, definendo le priorità del sostegno e introducendo determinati obiettivi e indicatori all'interno dei CP e degli AP.

I CP e gli AP conclusi con i Cantoni presentano differenze formali in alcuni punti, come ad esempio la partecipazione finanziaria dei singoli Cantoni o il diritto del CDF di effettuare controlli. Al fine di garantire una gestione unitaria e la parità di trattamento fra i Cantoni, il CDF raccomanda all'UFC di uniformare tali accordi e convenzioni dal punto di vista formale.

L'organizzazione e i processi adottati sono adeguati

L'UFC provvede all'attuazione del proprio mandato utilizzando un numero relativamente limitato di risorse, mentre i mezzi impiegati dai Cantoni risultano proporzionati.

Il CDF ritiene che i processi adottati nei Cantoni siano in linea di massima adeguati. Sono stati tuttavia riscontrati alcuni punti deboli. L'UFC riceve solo a fine anno i rapporti redatti dal Cantone dei Grigioni relativi all'anno precedente. Ciò è dovuto alla pianificazione delle assemblee generali dei destinatari finali dei sussidi, che si svolgono troppo tardi nel corso dell'anno. Vi è quindi il rischio che l'UFC non venga informato per tempo qualora i destinatari finali dovessero riscontrare dei problemi. Il Cantone Ticino finanzia organizzazioni e progetti molto differenti fra loro attingendo interamente dai fondi della Confederazione. Nel periodo compreso tra il 2011 e il 2019, con tali fondi si sono inoltre costituite elevate riserve. Tale problematica è stata individuata dall'UFC, che ha già provveduto a introdurre le necessarie misure. Nel quadro del controllo di gestione, il Cantone del Vallese ha presentato all'UFC un rendiconto sull'utilizzo delle risorse finanziarie della Confederazione, senza tuttavia specificare quali fondi propri siano stati destinati a ciascun progetto. L'UFC non è quindi stato in grado di valutare se la partecipazione finanziaria del Cantone soddisfacesse in maniera adeguata determinati requisiti.

Testo originale in tedesco

Examinaziun da las subvenziuns en il sector da la promoziun da las linguas

Uffizi federal da cultura

L'essenzial en furma concisa

La Controlla federala da finanzas (CDF) ha examinà l'efficacità da las subvenziuns da l'Uffizi federal da cultura (UFC) en il sector da la promoziun da las linguas. Il UFC promova la plurilinguità e la chapientscha tranter las cuminanzas linguisticas en Svizra cun circa 15 milliuns francs per onn. Var la mesadad da quests meds va als chantuns Tessin e Grischun per sustegnair il talian e per mantegnair il rumantsch sco lingua naziunala.

En il center da l'examinaziun èn stads ils agids finansials per ils chantuns Tessin e Grischun sco er per ils chantuns plurilingvs Berna, Friburg e Vallais. A maun da cunvegnas da prestaziun respectivamain da cunvegnas da program surdat il UFC als chantuns la realisaziun operativa, l'uffizi sez surveglia la realisaziun.

Il resultat da l'examinaziun è en general bun. Ils agids finansials vegnan concedids en accordanza cun las disposiziuns giuridicas. L'organisaziun ed ils process èn adequats e garantechan ina buna relaziun tranter ils custs e l'efficacità. La strategia e las finamiras che duain vegnir cuntanschidas en il rom da las cunvegnas da prestaziun e da program cun ils chantuns, ston però anc vegnir precisadas. Quai en vista ad in'utilisaziun efficazia ed effizienta dals meds.

L'orientaziun strategica e las finamiras ston vegnir fixadas en moda pli clera

Las mesiras da promoziun subvenziunadas correspundan a las prescripziuns giuridicas. Perquai ch'i na dat nagina strategia surordinada concreta e perquai ch'i n'èn vegnidas definidas naginas finamiras mesirablas, èsi difficil da valitar l'efficacità. En il chantun Grischun ha il UFC laschà far l'onni 2018 in'evaluaziun externa. En il rom da quella è vegnida analisada l'efficacità per il chantun ed èn vegnidas formuladas recumandaziuns. En il Tessin n'è fin ussa vegnida fatga nagina evaluaziun externa. Per definir las prioritads per l'avegnir è il UFC però vi d'elavurar ina survista dals secturs ch'èn vegnids finanziads en il passà e che vegnan sustegnids oz. Cun ina strategia elavurada ensemen cun ils chantuns, cun accents da promoziun sco er cun finamiras ed indicaturs fixads en las cunvegnas da prestaziun e da program pudess il UFC ultra da quai diriger en l'avegnir l'impundiziun dals meds en moda pli intenziunada.

Las cunvegnas da prestaziun e da program cun ils differents chantuns sa differenzieschan formalmain en tscherts puncts, per exempel areguard la participaziun finanziaria dals chantuns respectivs u concernent il dretg da controlla da la CDF. Per garantir ina controlla unitara ed in tractament egual dals chantuns, recumonda la CDF al UFC d'armonisar formalmain tut las cunvegnas da prestaziun e da program.

L'organisaziun ed ils process èn adequats

Il UFC realisescha sia incumbensa cun relativamain paucas resursas, per ils chantuns è l'impundiment commensurà.

Il process en ils chantuns valitescha la CDF en general sco adequats. Malgrà quai ha ella identifitgà intgins puncts debels. Il chantun Grischun trametta ses rapport per l'onn precedent mintgamai pir la fin da l'onn, perquai che las radunanzas generalas dals retschaviders finals han lieu fitg tard. Qua datti in tschert ristg ch'il UFC vegniss infurmà memia tard, sch'i dess problems tar ils retschaviders finals. Il chantun Tessin finanziescha organisaziuns e projects fitg eterogens cun mintgamai 100 % dals meds federalis. Durant ils onns 2011 fin 2019 èn ultra da quai vegnidas accumuladas grondas reservas cun ils meds federalis. Il UFC ha identifitgà il problem ed ha gia prendì mesiras. Il chantun Vallais ha mintgamai rapportà mo l'exauriziun dal budget federal en il rom dal controlling, però betg ils meds ch'il chantun ha sez impundì per ils differents projects. Uschia n'ha il UFC betg pudì giuditgar, schebain las prescripziuns per ina participaziun commensurada dal chantun èn vegnidas resguardadas.

Text original per tudestg

Audit of language promotion subsidies

Federal Office of Culture

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit of the effectiveness of language promotion subsidies at the Federal Office of Culture (FOC). The FOC promotes multilingualism and communication between the language communities in Switzerland with around CHF 15 million per year. Around half of these funds go to the cantons of Ticino and Graubünden to support Italian and preserve Romansh as a national language.

The audit focused on the financial assistance for the cantons of Ticino and Graubünden, and for the multilingual cantons of Bern, Fribourg and Valais. The FOC delegates operational implementation to the cantons through service level agreements (SLAs) and programme agreements (PAs), and supervises implementation itself.

The audit findings were generally good. Financial assistance is awarded in accordance with the legal provisions. The organisation and processes are appropriate and ensure a good cost-effectiveness ratio. However, the strategy and the objectives to be achieved within the framework of the SLAs/PAs with the cantons still need to be better defined. This is with a view to an effective and efficient use of funds.

The strategic direction and objectives should be defined more clearly

The subsidised support measures comply with the legal requirements. Since there is no concrete overarching strategy and no measurable objectives are defined, assessing their effectiveness proves to be difficult. In the canton of Graubünden, the FOC commissioned an external assessment in 2018, which analysed the effectiveness for the canton and made recommendations. So far, there has been no external assessment in Ticino. However, the FOC is in the process of gathering an overview of the areas funded in the past and today in order to define future priorities. The adoption of a joint and coordinated strategy with the cantons, the setting of funding priorities and the definition of objectives and indicators in the SLAs/PAs would also enable the FOC to allocate funds in a more targeted manner.

The SLAs/PAs with the various cantons differ formally in certain respects, such as the financial participation of the respective cantons or the SFAO's right to perform checks. In order to ensure uniform management and equal treatment of the cantons, the SFAO recommends that the FOC formally harmonise all SLAs/PAs.

The organisation and processes are appropriate

The FOC implements its mandate with relatively few resources; the burden on the cantons is proportionate.

In principle, the SFAO believes that the processes in the cantons are appropriate. Nevertheless, individual weaknesses were identified. In the canton of Graubünden, reporting to the FOC only occurs at the end of each year for the previous year. This is due to the dates of the general assemblies of the end beneficiaries being late in the year. There is a certain risk that the FOC might be informed too late if the end beneficiaries encounter problems.

The canton of Ticino finances very heterogeneous organisations and projects entirely with federal funds. From 2011 to 2019, it even built up significant reserves with these funds. The FOC identified the problem and has since introduced measures. As part of its controlling, the canton of Valais systematically reported to the FOC the share of the federal budget used for each project, but not the share committed by the canton. The FOC was therefore unable to verify whether the canton's participation complied with the requirements

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur

Das Bundesamt für Kultur BAK anerkennt die Schlussfolgerungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen der Prüfung der Subventionen im Bereich Sprachförderung. Der Bericht der EFK würdigt die Förderpraxis des BAK als gesetzmässig, angemessen organisiert und effizient. Allerdings seien die strategische Ausrichtung der Sprachförderung zu schärfen und die Vereinbarungen mit den Kantonen stärker zu vereinheitlichen.

Das BAK erinnert daran, dass der gesetzliche Auftrag im Bereich Mehrsprachigkeit und Verständigung umfassend ist und unterschiedliche Aufgaben enthält. Das BAK arbeitet zu diesem Zweck mit zahlreichen Partnern auf verschiedenen Ebenen zusammen. Die Rechtsgrundlagen zur Sprachenförderung des Bundes und die Kulturbotschaften geben bereits heute allgemeine Ziele der Sprachförderung des Bundes vor. Wo möglich werden die strategischen Ziele bereichsspezifisch präzisiert und in die Vereinbarungen mit den Partnern einfließen.

Mit der systematischen Einführung von Leistungs- und Programmvereinbarungen konnte das BAK seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion bereits deutlich verbessern. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist konstruktiv und zielgerichtet. Dem Abbau der Reserve im Kanton Tessin wird grosse Aufmerksamkeit geschenkt.

Die von der EFK aus Governance-Gründen kritisch hinterfragte Mitgliedschaft im Wissenschaftsrat des OLSI erachtet das BAK als unproblematisch. Der Wissenschaftsrat ist für die wissenschaftliche Begleitung der Arbeit des OLSI zuständig, nicht für subventionsrelevante Fragen. Gemäss Vorschlag der EFK wird das BAK für diese Mitgliedschaft künftig Ausstandsregeln formulieren oder einen Sitz ohne Stimmrecht anstreben.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz hat vier Landessprachen: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Italienisch wird von rund 8 % der Schweizer Bevölkerung als Erstsprache angegeben, Rätoromanisch von rund 0,5 %. Die Schweiz hat 1997 die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitssprachen des Europarates unterzeichnet und verpflichtet sich somit, einen Beitrag zum Erhalt dieser anerkannten Minderheitssprachen zu leisten. Seit 2010 erfolgt die Vergabe von Finanzhilfen in diesem Bereich gestützt auf ein spezielles Sprachengesetz (SpG).

Das Bundesamt für Kultur (BAK) unterstützt die Mehrsprachigkeit und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz mit jährlich mehr als 15 Millionen Franken. Davon entfällt rund die Hälfte auf zwei spezifische Subventionen für die Förderung von Sprache und Kultur im Tessin (2021 2,5 Millionen) und in Graubünden (2021 5,5 Millionen) und die andere Hälfte auf Verständigungsmassnahmen. Zu diesen gehörten z. B.:

- die Förderung des schulischen Austauschs (via Movetia), die Förderung der Landessprachen im Unterricht und der Kenntnisse Anderssprachiger in ihrer Erstsprache;
- ein wissenschaftliches Kompetenzzentrum zur Förderung der Mehrsprachigkeit;
- die Unterstützung von Nachrichtenagenturen, Organisationen und Institutionen;
- die Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen ausserhalb ihres traditionellen Verbreitungsgebiets;
- die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone.

Die Sprachförderung hat zum Ziel, die Vielsprachigkeit der Schweiz und den inneren Zusammenhalt zu stärken, die individuelle und institutionelle Mehrsprachigkeit zu begünstigen sowie das Rätoromanische zu erhalten und zu fördern und das Italienische zu unterstützen. Das BAK gewährt Finanzhilfen auf Gesuch hin oder über Leistungsvereinbarungen (LV) beziehungsweise Programmvereinbarungen (PV), die über mehrere Jahre abgeschlossen werden.

Die Finanzhilfe an den Kanton Tessin gibt es bereits seit 1930. Gemäss Art. 22-25 SpG respektive Art. 22-27 Sprachenverordnung (SpV) werden die rund 2,5 Millionen Franken für die Unterstützung des Kantons in allgemeine Massnahmen zur Förderung der italienischen Kultur und Sprache in der Schweiz, Sprach- und Kulturforschung, Publikationen, Unterstützung von Organisationen und Institutionen sowie Veranstaltungen zu Sprache und Kultur eingesetzt. Der Kanton Graubünden erhält, gestützt auf die gleiche gesetzliche Grundlage, seit 1930 Unterstützung des Bundes.

Nebst Graubünden unterstützt das BAK seit 2010 auch die übrigen mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg und Wallis für die besonderen Aufgaben, die sich in Behörden, Justiz, Verwaltung und Unterrichtswesen aus der Mehrsprachigkeit ergeben mit aktuell jeweils 250 000 Franken pro Jahr.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit dieser Prüfung untersucht die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Wirksamkeit der Subventionen im Bereich Sprachförderung. Dazu hat sie folgende Hauptfragen beantwortet:

1. Sind für die Subventionen (Wirkungs-)Ziele definiert worden und adressieren die Leistungs- bzw. Programmvereinbarungen des BAK mit den Kantonen diese ausreichend?
2. Wird die erzielte Wirkung der Subventionen geprüft?
3. Ist das Kosten-/Wirkungsverhältnis der Sprachförderung optimal oder gäbe es bessere Möglichkeiten?

Ausserdem wurde die Umsetzung einer Empfehlung aus dem Jahr 2017¹ nachgeprüft.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Melissa Rickli (Revisionsleitung), Andrea Häuptli, Jean-Philippe Ammann und François Donini im Zeitraum Mai bis Oktober 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby. Das mündliche Feedback hat am 15. Dezember 2022 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach dem mündlichen Feedback.

Der Fokus der Prüfung lag auf der Förderung der Sprache und Kultur im Tessin und in Graubünden sowie der Unterstützung der mehrsprachigen Kantone (2021 insgesamt rund 9 Millionen Franken). Diese Subventionen spricht das BAK insbesondere in der Form von LV/PV mit den Kantonen. Die aktuell gültigen LV/PV umfassen die Jahre 2021 bis 2024. Um ein Bild und das Verständnis für den Einsatz der Mittel im Bereich Sprach- und Kulturförderung zu erhalten, hat die EFK vor Ort Gespräche mit den verantwortlichen Stellen der Kantone Tessin, Graubünden und Wallis geführt. Sie wurde dabei von Vertretern der kantonalen Finanzkontrollen begleitet. Ausserdem fanden Gespräche mit Vertretern der Lia Rumantscha (LR), des Osservatorio linguistico (OLSI) und des Osservatorio culturale (OC) als Endempfängern der Subvention statt.

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

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAK, den kantonalen Stellen sowie den Endempfängern umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

¹ Subventionsprüfung beim Bundesamt für Kultur (PA 17416). Die Empfehlung inklusive Stellungnahme des BAK sind dem Kapitel 3 zu entnehmen.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 23. Januar 2023 statt. Teilgenommen haben seitens des BAK der stellvertretende Direktor, der Leiter Sektion Kultur und Gesellschaft, der Leiter Finanzen sowie die Leiterin des Dienstes Sprachen und Gesellschaft. Seitens EFK nahmen die Mandatsleiterin, der Federführende sowie die Revisionsleiterin teil.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Unterschiedliche Zielsetzung je nach Kanton

Die Ziele der Subventionen in den verschiedenen Kantonen sind unterschiedlich. Im Kanton Graubünden geht es hauptsächlich um den Erhalt und die Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen. Den Unterstützungsbeitrag für mehrsprachige Kantone setzen diese ein, um Aufgaben wie Übersetzungen, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit oder die sprachliche Weiterbildung von Kantonsangestellten, Lernenden oder Lehrkräften zu erfüllen. Im Kanton Tessin hingegen fördert der Bund insbesondere Programme und Projekte im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Kultur. Aufgabe des BAK ist es, die Ziele der jeweiligen Kantone vertraglich in den LV/PV zu regeln und deren Einhaltung zu überprüfen.

2.1 Die Umsetzung der Fördermassnahmen zur Unterstützung der mehrsprachigen Kantone wird heterogen gehandhabt

Die PV der zweisprachigen Kantone Bern, Freiburg und Wallis sind gleich aufgebaut. Sie adressieren die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie zum Beispiel den Anteil Eigenmittel, den die Kantone zu leisten haben. Er beträgt jährlich 100 000 Franken oder 40 %. Sie regeln auch, dass mindestens 30 % des Bundesbeitrags für kulturelle Aktivitäten eingesetzt werden müssen. Die Kantone sind frei in ihrer Gestaltung, ob sie das Geld für wenige grössere Projekte oder viele kleine einsetzen wollen. Sie erstatten dem BAK jährlich Bericht über die unterstützten Projekte und legen den Einsatz der Mittel offen. Dies findet im Rahmen eines Controllinggesprächs statt. Die EFK hat im Kanton Wallis festgestellt, dass im Bericht lediglich das Budget der einzelnen Projekte, nicht aber die finale Abrechnung ausgewiesen wird. Somit ist die finanzielle Beteiligung des Kantons nicht ersichtlich.

Der Kanton Graubünden erhält als dreisprachiger Kanton ebenfalls einen Beitrag gleicher Höhe wie die Kantone Bern, Freiburg und Wallis. Vertraglich ist diese Subvention in einer gemeinsamen LV mit der Förderung der Sprache und Kultur in Graubünden geregelt. Bezüglich Eigenmittel ist der Anteil des Kantons im Gegensatz zu den anderen drei nicht explizit beziffert, sondern lediglich mit «in angemessenem Umfang» umschrieben. Die EFK hat ausserdem festgestellt, dass für den Kanton Graubünden das Kontrollrecht der EFK nicht vertraglich festgehalten ist.

In den LV/PV mit allen vier Kantonen sind keine expliziten Ziele und Indikatoren zur Wirkungsmessung festgehalten.

Beurteilung

Die LV/PV mit den zweisprachigen Kantonen bilden die gesetzlichen Grundlagen ab. Dass mit dem Kanton Graubünden keine separate LV für den Beitrag nach Art. 17 SpV abgeschlossen wird, erweckte auf den ersten Blick den Anschein einer Ungleichbehandlung der Kantone. Die EFK konnte sich aber davon überzeugen, dass die Gelder in der Praxis im Sinne des Gesetzgebers eingesetzt werden. Da die Kantone im Einsatz der Mittel weitgehend frei sind und Graubünden als dreisprachiger Kanton etwas andere Voraussetzungen hat, beurteilt die EFK dieses Vorgehen als angemessen. In der nächsten LV mit Graubünden sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die formellen Kriterien wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Anteil der Eigenmittel oder das Kontrollrecht der EFK ebenfalls explizit erwähnt werden. Die EFK verweist hierzu auf die Empfehlung 1 in Kapitel 2.2. Für das Controlling sollte das BAK jeweils nicht nur Budgetzahlen zur Verwendung des Anteils des Bundesbeitrags verlangen, sondern Abrechnungen, aus denen ebenfalls der Anteil des Kantons ersichtlich ist.

2.2 Die Prozesse für die Fördertätigkeit in den Kantonen Graubünden und Tessin sind angemessen ausgestaltet

Durch die LV überträgt das BAK den Kantonen Tessin und Graubünden die operative Umsetzung der Sprachförderung vor Ort und gibt lediglich die Rahmenbedingungen vor.

Graubünden

Der Kanton Graubünden setzt seinen Auftrag gemäss Art. 21 und 22 SpG respektive Art. 17 bis 21 SpV hauptsächlich durch schulische Massnahmen, Übersetzungstätigkeiten, Publikationen und Kulturförderung um. Die Sprachförderung findet dezentral statt. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich das Rätoromanische aus fünf Idiomen sowie der Standardsprache Rumantsch Grischun zusammensetzt. Das Budget des Kantons beträgt jährlich rund 10,3 Millionen Franken. Davon finanziert der Bund mit 5,5 Millionen (inklusive des Beitrags an Graubünden als mehrsprachigen Kanton) etwas mehr als die Hälfte.

Der Kanton Graubünden legt dem Bund jährlich ein Programm zum Einsatz der Mittel vor (aufgeteilt nach Bund und Kanton). Fast drei Viertel der Finanzhilfen gehen an die Organisationen LR (rund 40 %), Pro Grigioni Italiano (rund 15 %) und die Fundaziun Medias Rumantschas (rund 19 %). Ausserdem werden diverse kleinere Projekte im Kanton unterstützt. Die Förderung zielt in erster Linie auf den Erhalt des Rätoromanischen, dessen Fortbestand gefährdet ist, sowie auf die Verbesserung der Stellung der italienisch sprechenden Minderheit.

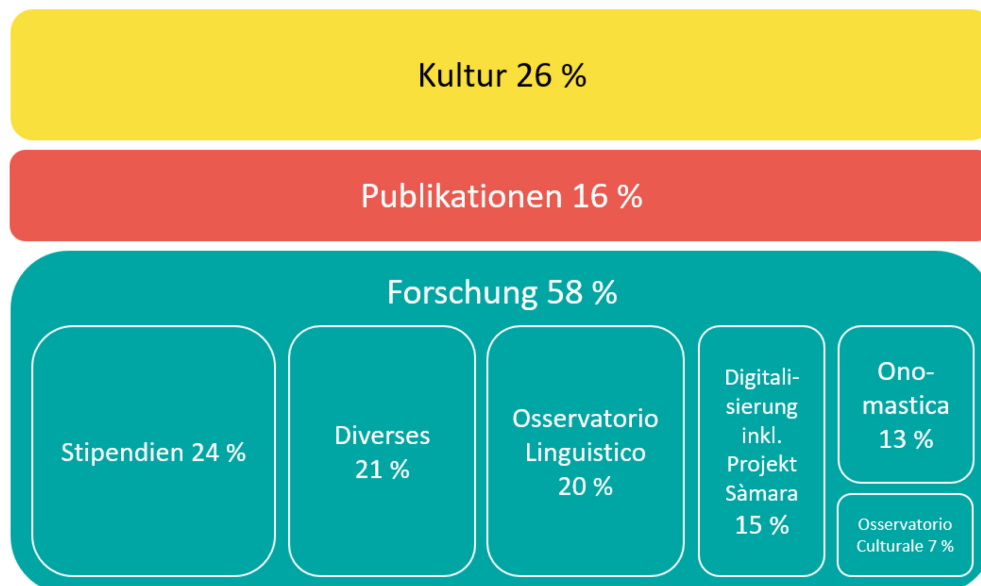
Der Kanton schliesst mit den Organisationen ebenfalls LV ab. Die Organisationen formulieren eine Strategie und Ziele, deren Einhaltung der Kanton jährlich überprüft. Sie reichen dem Kanton jeweils per Ende Jahr, nachdem die Generalversammlung stattgefunden hat, ihren Jahresbericht ein (also Ende 2022 für das Jahr 2021). Der Kanton verfügt somit über die Informationen für seinen Jahresbericht und dessen Versand ans BAK erst mit fast einem Jahr Verzögerung. Es finden jedoch jährlich im Frühjahr protokollierte Controllinggespräche zwischen dem Kanton und den unterstützten Organisationen und Instituten statt. Seit der aktuellen Leistungsperiode werden – basierend auf den strategischen Stossrichtungen zwischen dem Kanton und den Organisationen – Ziele, Massnahmen und Indikatoren definiert, deren Erreichung jeweils im Rahmen der Controllinggespräche besprochen werden. Somit erhält der Kanton zeitgerecht wenigstens einen Teil der Informationen zu den durchgeführten Tätigkeiten.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die Organisation und die Prozesse als angemessen. Durch die dezentrale Organisation kann den Bedürfnissen der verschiedenen Sprachgemeinschaften Rechnung getragen werden. Die Tatsache, dass der Jahresbericht jeweils erst mit fast einem Jahr Verzögerung erstellt werden kann, birgt allerdings gewisse Risiken: Der Kanton wäre erst zu spät informiert, wenn eine Organisation in Schwierigkeiten gerät oder den Vertrag nicht einhält. Durch regelmässige informelle Kontakte sowie dem Zielerreichungsgespräch, das Anfang Jahr geführt wird und in dem die Organisationen Rechenschaft ablegen müssen, hat der Kanton seit diesem Jahr eine kompensierende Massnahme eingeleitet. Nichtsdestotrotz sollte das BAK den Kanton auffordern, mit den Organisationen einen Weg zu finden, wie deren Generalversammlungen zu einem früheren Zeitpunkt stattfinden könnten.

Tessin

Dem Kanton stehen für die Förderung der italienischen Sprache und Kultur jährlich rund 32 Millionen Franken zur Verfügung. Davon entfallen rund 8 Millionen auf Beiträge von Swisslos und 2,5 Millionen (weniger als 10 % des Gesamtaufwandes) auf den Bund. In seinem Jahresbericht² legt der Kanton Tessin die Verwendung der Mittel im Kulturbereich offen. Es fällt auf, dass mehrere Bereiche zu 100 % mit Mitteln des Bundes finanziert werden.



Grafik 1: Aufteilung der Finanzhilfe nach Bereich (Quelle: Kanton Tessin, Darstellung EFK)

Der Kanton setzt die Gelder sehr heterogen ein: Rund 60 % oder 1,5 Millionen Franken des Bundesbeitrags fliessen in die Forschung. Dazu zählen beispielsweise der Beitrag an das OLSI, OC sowie an die Forschung der «Onomastica Ticinese», die Forschung an Tessiner Ortsnamen und territorialen Besonderheiten. Ein Teil des Geldes fliesst in die Digitalisierung³. Eine Besonderheit des Kantons Tessin sind die Stipendien. Jährlich wendet er fast 400 000 Franken des Bundesbeitrags dafür auf, Studierende in ihrer Forschung zu unterstützen. Voraussetzung ist, dass die forschende Person ihren Wohnsitz seit mehreren Jahren im Tessin hat und universitäre Forschung im Bereich Sprache, Kultur oder Geschichte betreibt. Ein wissenschaftliches Komitee wählt unter den Eingaben die geeigneten Kandidaten aus. Gemäss den verantwortlichen Personen im Tessin ist die Abbruchquote gering und die meisten Stipendiaten veröffentlichen ihre Forschung. Dieses Konstrukt der Stipendien ist historisch gewachsen und stammt aus der Zeit, als der Kanton Tessin keine eigene Universität hatte. Die Idee dahinter war, dass die Forschenden nach ihrer Studienzeit wieder in den Kanton zurückkehren mögen. Diese Art der Stipendien ist einzigartig in der Schweiz.

Eine weitere Besonderheit ist die Unterstützung der Tessiner Verlagshäuser. Der Kanton spricht Finanzhilfen für die Publikation von Sachbüchern, indem es einzelne Buchprojekte unterstützt. Pro Jahr werden rund 60 Publikationen mit einem Beitrag von je 4000 bis

² Rapporto e consuntivo 2021

³ Dazu gehört auch das Projekt «Sàmara»: Ein Portal, in dem diverse Datenbanken von Museen, Archiven, Bibliotheken etc. zusammenlaufen.

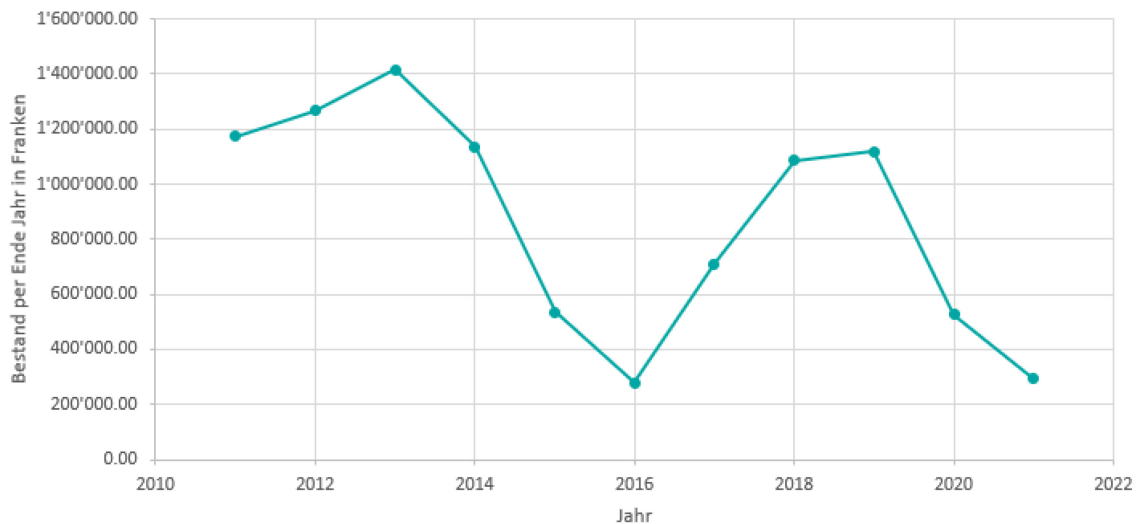
5000 Franken finanziert. Somit machen grosse Tessiner Verlage einen Umsatz von zum Teil mehr als 100 000 Franken dank der Unterstützung des Bundes.

Des Weiteren werden kulturelle Nischenprojekte unterstützt mit einem Zusammenhang zum Tessin, wie zum Beispiel im Bereich Literatur.

Das OLSI und das OC sind direkt in die Verwaltung des Kantons integriert. Mit dem Bundesbeitrag werden mehrheitlich die Löhne der Mitarbeitenden finanziert. Somit haben sie jeweils eine Planungssicherheit für den Lauf der LV, der Lohn ist für vier Jahre garantiert.

Der Kanton führt mit allen unterstützten Organisationen und Projekten jährliche Controllinggespräche durch und fordert einschlägige Unterlagen ein, die er analysiert. Auch das BAK ist zum Teil direkt involviert, so hat es beispielsweise einen Sitz im wissenschaftlichen Rat des OLSI.

In der Vergangenheit, unter der ehemaligen Leitung des Amtes im Tessin, bildete der Kanton Reserven mit dem Bundesbeitrag:



Grafik 2: Entwicklung der Reserven im Kanton Tessin seit 2011 (Quelle: BAK, Darstellung EFK)

Die Reserven seien gemäss Aussagen des Kantons und des BAK entstanden, da gewisse Projekte ausliefen und keine neuen initiiert wurden. In der aktuellen LV zwischen dem BAK und dem Kanton ist ein Abbauplan der Reserven als Ziel festgehalten und am Ende der Leistungsperiode müssen dem BAK allfällige nicht gebrauchte Reserven zurückbezahlt werden. Gemäss Aussagen des BAK und des Amtes für Kultur des Kantons hatte man dem Kanton in der Vergangenheit viel freie Hand gelassen über die Verwendung der Mittel. Die LV in der heutigen Form gibt es erst seit 2017.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die aktuellen Prozesse im Kanton Tessin als angemessen. Die historisch bedingte Reservebildung haben das BAK und der Kanton erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet. Dies beurteilt die EFK als positiv. Diese Reserve zeigt aber auch auf, dass die Aufsichtsprozesse des BAK in der Vergangenheit nicht genügend funktioniert, sich heute aber verbessert haben. Betrachtet man den Höhepunkt der Reserve im Jahr 2013, die nachfolgende Abnahme sowie den erneuten Aufbau von 2016 bis 2019, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Subvention zu hoch ist. Es ist aus diesem Grund zentral, dass das BAK in Zukunft die jährliche Verwendung der Gelder eng beobachtet, um die Angemessenheit der Höhe der Subvention beurteilen zu können.

Die Heterogenität bei der Förderung und die Tatsache, dass es in der Vergangenheit zu dieser Reservenbildung kam, sind Hinweise, dass das BAK die Bereiche, die es in Zukunft fördern will, kritisch hinterfragen sollte. Ein solches Unterfragen hat das BAK bereits gestartet, was die EFK positiv wertet. In diesem Zusammenhang muss sich das BAK insbesondere die Frage stellen, ob bestimmte Subventionen wie die Stipendien oder die Verlagsförderung noch zeitgemäss respektive Aufgabe des Bundes sind. Die Beurteilung der einzelnen Eingaben nimmt gemäss Aussagen des Kantons relativ viel Zeit in Anspruch. Bei den Verlagen könnte eine alternative Fördermethode, z. B. Pauschalbeiträge gestützt auf Vergangenheitszahlen und eine entsprechende Zielvereinbarung respektive strategische Schwerpunkte wirtschaftlicher sein.

Gemäss Art. 22 SpG beträgt die Finanzhilfe des Bundes höchstens 75 % der Gesamtkosten. Über den gesamten Kulturbereich ist diese Quote zwar bei Weitem eingehalten, jedoch nicht auf Einzelprojektebene. Im Gegensatz zu den LV/PV mit den zweisprachigen Kantonen sowie dem Kanton Graubünden fehlt in derjenigen mit dem Tessin ein Artikel über einen Anteil an Eigenmitteln des Kantons. In diesem Fall fehlt ein Anreiz für den Kanton. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass mit dem Bundesgeld lediglich Bereiche finanziert werden, für die der Kanton kein Geld aufwenden würde. Dies sollte in der nächsten LV berücksichtigt werden.

Der Einsitz einer Mitarbeiterin des BAK im Wissenschaftsrat des OLSI wertet die EFK aus Governance-Sicht als nicht ideal, da das beaufsichtigende und geldgebende Amt so Entscheide im operativen Geschäft des Empfängers mitbestimmt. Dies wäre insbesondere problematisch, wenn das OLSI über Anträge zur Erhöhung der Mittel abstimmen würde. Die EFK versteht das Argument des BAK, dass es so die Informationen aus erster Hand erhält und regelmässig Kontakt zum Expertengremium hat. Ein Sitz ohne Stimmrecht wäre aber eine mögliche Alternative oder konkret formulierte Ausstattungsregeln. Die EFK verzichtet hier auf eine Empfehlung, da der Sachverhalt gegen keine Vorgaben verstösst.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Im Sinn der Gleichbehandlung und Transparenz empfiehlt die EFK dem BAK, die Leistungs- bzw. Programmvereinbarungen aller Empfänger im Bereich der Sprachförderung formell aufeinander abzustimmen und weitestgehend einheitlich zu gestalten. Dies betrifft beispielsweise die Punkte Anteil der Eigenmittel, Kontrollrecht der EFK oder die Berichterstattung.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAK

Das BAK anerkennt gewisse Unterschiede in den Vereinbarungen mit den Kantonen. Kohärenz ist auch aus Sicht des BAK wünschbar und in den Vereinbarungen für die kommende Periode ab 2025 zu verstärken. Eine vollständige Harmonisierung ist allerdings nicht möglich und angesichts der unterschiedlichen kantonalen Realitäten auch nicht sinnvoll. Bereits das Sprachengesetz und die Sprachenverordnung machen unterschiedliche Vorgaben für die Kantone Tessin und Graubünden, die mehrsprachige Kantone Bern, Freiburg und Wallis oder die Organisationen, beispielsweise bezüglich des maximalen Anteils der Bundesmittel. Darum können sich auch die Förderdispositive bzw. die Vereinbarungen je nach Kanton in einzelnen Punkten unterscheiden.

3 Das BAK setzt den gesetzlichen Auftrag um

3.1 Keine konkret messbaren Ziele und Indikatoren in den Vereinbarungen mit den Kantonen

Die LV für die Jahre 2021 bis 2024 mit den Kantonen Tessin und Graubünden bilden die gesetzlichen Grundlagen ab. Obschon sie sich auf das gleiche Gesetz und die gleiche Verordnung beziehen, weisen sie gewisse Unterschiede auf. So werden in der LV mit dem Kanton Graubünden beispielsweise die Prioritäten der Förderperiode genannt. Diese beinhalten für die aktuelle Periode insbesondere Themen wie Aufgabenteilung und Strategie und weniger konkrete Förderschwerpunkte zur Sprache. Für den Kanton Tessin fehlt dieses Kapitel. Im Kanton Tessin wird ein Internes Kontrollsystem (IKS) verlangt, im Kanton Graubünden nicht. Bei beiden Kantonen fehlt das Kontrollrecht der EFK. Der Kanton Graubünden evaluiert einmal pro Leistungsperiode seine Finanzhilfe, im Tessin ist dies nicht vorgesehen. Dies vor allem, weil das BAK selbst aktuell daran ist, die subventionierten Bereiche der letzten Jahre aufzuarbeiten.

In beiden LV fehlen konkrete messbare Ziele und entsprechende Indikatoren, die über die gesetzlichen Grundlagen hinausgehen. Die Kulturbotschaft zeigt gewisse Förderschwerpunkte auf. Diese betreffen aber mehrheitlich den schulischen Austausch und somit die Subvention Movetia, die nicht Inhalt dieser Prüfung ist.

Beurteilung

Die LV bilden die gesetzlichen Grundlagen ab, gehen aber nicht viel weiter. Für eine effektive Aufsicht und insbesondere Steuerung sind Prioritäten, messbare Ziele und Indikatoren notwendig. Die in der LV mit dem Kanton Graubünden vorhandenen Prioritäten zielen nicht auf die Sprachförderung, sondern auf die mögliche Vorbereitung ebensolcher Ziele und Indikatoren. Der Kanton hat mit den Endempfängern solche Leistungsziele, Massnahmen und Indikatoren festgelegt. Diese gehen in die richtige Richtung.

Die Ziele und Indikatoren des BAK für die Kantone sollten in Übereinkunft mit diesen festgelegt werden und im Einklang sein mit der Strategie des BAK sowie den Strategien der unterstützten Organisationen. So könnten auf Stufe BAK beispielsweise Förderprioritäten festgelegt werden, sofern die Kantone mit den Leistungserbringern konkrete Ziele und Indikatoren festlegen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK, für die nächsten Leistungs- bzw. Programmvereinbarungen zur Sprachförderung in Zusammenarbeit mit den Kantonen Förderschwerpunkte im Bereich der Minderheitssprachen zu erarbeiten und diese dann mittels messbarer Ziele und Indikatoren zu konkretisieren. Diese sollten Einzug in die Vereinbarungen finden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAK

Das BAK ist mit der Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Diese ist spezifischer und präziser adressiert als die Empfehlung aus dem Jahr 2017 (PA 17416). Die Instrumente der Leistungs- und Programmvereinbarungen auf der Basis des Sprachengesetzes werden schrittweise weiterentwickelt. Das BAK wird im Hinblick auf die neue Förderperiode die

Ziele der Sprachenförderung im Bereich der Minderheitensprachen expliziter formulieren und in die Vereinbarungen integrieren. Die Vorarbeiten zu einem Aktionsplan Mehrsprachigkeit (Legislativziel des Bundesrates 2020–2023) und die Kulturbotschaft 2025–2028 werden hierzu die Basis bilden.

3.2 Die Wirkung der Subvention wurde nicht in allen Fällen evaluiert

Im Jahr 2019 hat das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) im Auftrag des BAK eine Evaluation über die Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur im Kanton Graubünden⁴ durchgeführt. Die Evaluatoren sprachen vier Hauptempfehlungen aus. Zur Förderung des Rätoromanischen sollen die Mittel im Bildungsbereich konzentriert und die Massnahmen auf Gebiete ausserhalb des Kantons Graubünden erweitert werden. Ausserdem soll die Sprachkompetenz in der kantonalen Verwaltung gefördert werden, damit die Kommunikation in allen drei Sprachen sichergestellt werden kann und niemand benachteiligt wird. Viertens sollen die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kanton geregelt und die LV konkreter ausgestaltet werden.

Gewisse Massnahmen wurden bereits umgesetzt. So unterstützt das BAK seit rund einem Jahr Projekte zur Förderung des Rätoromanischen ausserhalb des Kantons. Gemäss Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik lebten in den Jahren 2016 bis 2018 knapp zwei Drittel der Bevölkerung, die Rätoromanisch als Hauptsprache angab, ausserhalb des rätoromanischen Sprachgebietes, davon die Hälfte ausserhalb des Kantons Graubünden. Zum Prüfzeitpunkt lagen keine Ergebnisse über den Erfolg der Fördermassnahmen vor. Die Regelung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kanton floss wie in Kapitel 3.1 beschrieben in die LV 2021 bis 2024 ein. Der Kanton seinerseits hat einen Massnahmenkatalog⁵ entwickelt, mit dessen Hilfe er die Sprachförderung in den kommenden Jahren laufend verbessern will.

Für die Fördermassnahmen im Kanton Tessin hat das BAK bisher nie eine externe Evaluation in Auftrag gegeben. Dies ist in der LV des Kantons Tessin im Gegensatz zu Graubünden auch nicht vorgesehen. Das BAK ist aktuell selbst daran, eine Auslegeordnung zu erstellen. Ausserdem wird eine Studie über die Mehrsprachigkeit in der Schweiz durchgeführt. Auch im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der Sprachencharta durch das Expertenkomitee des Europarats wird die Förderung des Italienischen im Kanton Tessin regelmässig überprüft⁶. Aus diesen Gründen hatte bis zum Prüfzeitpunkt eine externe Evaluation der Sprachförderung im Tessin nicht oberste Priorität beim BAK.

Aus dem erwähnten Bericht des Europarats resultieren auch einige Empfehlungen. Wesentlich für diesen Bericht der EFK ist die vermehrte Förderung des Rätoromanischen und Italienischen im Alltag.

Beurteilung

Die Durchführung einer externen Evaluation über die Wirkung der Subvention im Kanton Graubünden wertet die EFK positiv, ebenso wie den Massnahmenkatalog, den der Kanton verfasst hat. Während die Umsetzung der Governance-Empfehlungen Einzug in die LV des

⁴ BAK_Evaluationsbericht ZDA.docx (zdaarau.ch), 31.3.2019

⁵ «Massnahmenvorschläge zur Sprachenförderung im Kanton Graubünden», Oktober 2020, Link: PowerPoint-Präsentation (gr.ch)

⁶ « Huitième rapport d'évaluation du comité d'experts sur la Suisse », Link : <https://rm.coe.int/min-lang-2022-8-fr-8e-rapport-suisse-25-7-22-final-public-fr/1680a84569>

BAK mit dem Kanton gefunden haben, wurde den inhaltlichen Massnahmen noch nicht genügend Rechnung getragen. In der nächsten LV mit dem Kanton Graubünden sollten vermehrt strategische Schwerpunkte zur Sprachförderung und weniger Aufgabenteilungen zwischen Bund und Kanton in der LV geregelt sein. Die EFK verweist hierzu auf die Empfehlung 2.

Die Argumente gegen eine externe Evaluation im Kanton Tessin bis zum aktuellen Zeitpunkt sind für die EFK nachvollziehbar. Sobald das BAK seine Analysearbeiten abgeschlossen und strategische Stossrichtungen für die nächste Leistungsperiode festgelegt hat, sollte es dennoch die Wirkung der Subvention im Kanton Tessin evaluieren lassen (gegen Ende der LV 2025–2028). Dies sollte im Sinne der Gleichbehandlung zwischen Graubünden und Tessin in der LV mit dem Kanton festgelegt werden. Die EFK verweist hierzu auf Empfehlung 1.

3.3 Kein Hinweis auf ein schlechtes Kosten-Wirkungsverhältnis

Für die Aufsicht über die Finanzhilfen im Bereich Sprachförderung stehen dem BAK für den Kanton Graubünden und Tessin je etwa 10-15 Stellenprozente zur Verfügung. Dies entspricht im Verhältnis zur Subventionssumme administrativen Kosten um 1 bis 2 %. Die Personen, die die Stellen innehaben, sind rätoromanischer respektive italienischer Muttersprache und in den Kantonen und im jeweiligen Kulturbereich gut vernetzt. Zusätzlich zur Aufsicht über die Finanzhilfen nehmen sie weitere Aufgaben im jeweiligen Themenbereich wahr.

Weder das BAK noch die Kantone führen eine Leistungserfassung durch. Alle Parteien beurteilen den Aufwand aber als verhältnismässig und die Zusammenarbeit als gut.

Der in Kapitel 3.2 erwähnte Evaluationsbericht hat aufgezeigt, dass die Wirkung der Sprachförderung vor allem im Bildungsbereich gute Ergebnisse erzielt und dass der Einsatz der Fördergelder auf ausserkantonale Gebiete ausgeweitet werden sollte. Dem trägt das BAK zum Teil bereits Rechnung. Seit 2021 subventioniert es überregional direkt gewisse Projekte zur Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache ausserhalb des Sprachraums oder für die Diaspora⁷. Dazu gehören beispielsweise schulische Projekte zur Förderung der italienischen Sprache und Kultur oder zweisprachige Maturitätsprogramme. Für die rätoromanische Diaspora fördert das BAK Projekte für Kinder und Jugendliche, die das Erlernen und Festigen der rätoromanischen Sprache oder den Umgang mit derselben fördern. Da die Projekte zum Teil erst 2022 gestartet sind, lagen bis zum Prüfzeitpunkt noch keine Ergebnisse vor.

Beurteilung

Die EFK hat keine Hinweise auf einen unwirtschaftlichen Einsatz der Mittel respektive ein schlechtes Kosten-Wirkungsverhältnis bei den Finanzhilfen zur Sprachförderung gefunden.

Das BAK setzt seinen Auftrag mit relativ geringen Ressourcen um und die Kantone beurteilen ihren Aufwand als verhältnismässig.

Die direkte Förderung von Projekten des BAK ausserhalb der Kantone Graubünden und Tessin gehen in die richtige Richtung. Durch den demografischen Wandel, der sich unter anderem durch Zu- und Fortzüge zeigt, ist es angemessen, einen Teil der Förderung nicht mehr in der Region, sondern personenbezogen auf die Empfängergruppe auszurichten. Forschungs- und Evaluationsergebnisse zeigen, dass schulische Massnahmen im Bereich

⁷ Der Begriff Diaspora kommt aus dem Altgriechischen und bedeutet «Zerstreuung, Verstreutheit». Er bezeichnet hier die Existenz einer kulturellen Gemeinschaft, die ihre traditionelle Heimat verlassen hat und in einem anderen Teil der Schweiz angesiedelt ist.

Sprachförderung sehr gute Ergebnisse erzielen. Diese obliegen aber der Kompetenz der Kantone. Die EFK erachtet es als zielführend, wenn das BAK in Zukunft gestützt auf eine gesetzliche Grundlage Massnahmen zugunsten des Italienischen und Rätoromanischen ausserhalb der Kantone Tessin und Graubünden fördert.

3.4 Die Empfehlung von 2017 wurde nicht vollständig umgesetzt

In ihrer Subventionsprüfung aus dem Jahr 2017 (PA 17416) hat die EFK dem BAK empfohlen, in Zukunft für alle Subventionen die Wirkung und den erwarteten Impact zu thematisieren. Diese sollen in Form von Zielen und Indikatoren in die LV einfliessen. Das BAK hat die Empfehlung als umgesetzt gemeldet:

Empfehlung 17416.002 (Priorität 2)

Le CDF recommande à l'Office fédéral de la culture, pour chaque domaine subventionné, de thématiser la mesure des effets et de l'impact attendu. Les objectifs et indicateurs définis devraient ensuite être intégrés aux futures conventions de prestations.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAK

Annahme der Empfehlung. Die meisten Subventionen des BAK sind mit klaren Leistungszielen («output») und entsprechenden Indikatoren verbunden. Die Prüfung der Zielerreichung erfolgt dabei nicht alleine gestützt auf eine Selbsteinschätzung des Subventionsempfängers, sondern im Rahmen eines Monitorings. Die von der EFK empfohlene zusätzliche Festlegung und Überprüfung von Wirkungszielen («outcome» und «impact») ist nach Ansicht des BAK nicht in allen Einzelfällen machbar: Erstens werden die durch die Kulturförderung angestrebten Wirkungen (z.B. Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts) in der Regel durch sehr viele Faktoren beeinflusst, was die Zuordnung von Subvention und Wirkung erheblich erschwert. Zweitens ist die Überprüfung von Wirkungszielen im Kulturbereich oft nur im Rahmen umfangreicher Evaluationen möglich, da sie umfassende Erhebungen voraussetzt (z.B. kostenintensive repräsentative Publikumsbefragungen). Die angesprochene Problematik war auch Gegenstand von Gesprächen zwischen dem BAK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) im Rahmen der Einführung des Neues Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB). Die EFV trug den Bedenken des BAK bei der Definition der Ziele und Messgrössen nach NFB Rechnung. Das BAK wird prüfen, ob es im Rahmen der schon heute durchgeführten Einzelevaluationen in Zukunft auch vermehrt die Wirkung bestimmter Subventionen im Einzelfall erhebt.

Beurteilung

In der aktuellen Prüfung kommt die EFK zum Schluss, dass das BAK im Bereich der Sprachförderung keine genügende strategische Ausrichtung der Subvention definiert hat. Entsprechend sind in den LV noch keine messbaren Ziele und Indikatoren definiert, insbesondere im Kanton Tessin. Die EFK beurteilt die Empfehlung aus diesem Grund als nicht vollständig umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0 (Stand am 1. Januar 2021)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR616.1 (Stand am 1. Januar 2022)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021), SR 101

Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Februar 2021), SR 441.1

Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV) vom 4. Juni 2010 (Stand am 1. Juli 2022), SR 441.11

Botschaften

Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024), 26. Februar 2020

Anhang 2: Abkürzungen

BAK	Bundesamt für Kultur
Charta	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
LV	Leistungsvereinbarung
LR	Lia Rumantscha
OC	Osservatorio Culturale del Cantone Ticino
OLSI	Osservatorio Linguistico della Svizzera Italiana
PV	Programmvereinbarung
SpG	Sprachengesetz
SpV	Sprachenverordnung

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).