

Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften

Stand Mai 2025



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement

Eidgenössische Finanzverwaltung
Abteilung Ausgabenpolitik

Überblick

Das Subventionsgesetz gibt vor, dass sämtliche Finanzhilfen und Abgeltungen mindestens alle 6 Jahre auf die Konformität mit dem Subventionsgesetz überprüft werden müssen. Demnach führen jedes Jahr ein bis zwei Departemente eine Überprüfung der bestehenden Subventionen durch; die Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Botschaft zur Staatsrechnung. Ergänzend dazu muss in allen Botschaften zur Schaffung resp. Änderung von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zu Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen in einer separaten Ziffer über die Ausgestaltung der subventionsrelevanten Bestimmungen Bericht erstattet werden. Subventionen, die in den vorangegangenen vier Jahren im Rahmen von separaten Botschaften überprüft worden sind, die ohnehin auslaufen (Befristung) oder zu denen der Bundesrat im Grundsatz bereits eine strukturelle Reform beschlossen hat, werden von der Überprüfung und Berichterstattung im Rahmen der Staatsrechnung ausgenommen.

Der vorliegende Leitfaden definiert die Leitfragen, entlang derer die Subventionsberichterstattung in Botschaften erfolgen soll. In den Erläuterungen finden sich weiterführende Informationen zu den Leitfragen.

1 Begründung, Risiken und Externalitäten einer Subvention

Die Ein- oder Weiterführung von Finanzhilfen und Abgeltungen muss in jedem Fall eingehend begründet werden. Dabei ist in der Botschaft darzulegen, ob eine Subvention zur Erreichung der im Gesetz genannten Ziele noch nötig ist, wie sie zur Zielerreichung beitragen kann und in welcher Form und durch wen dies am besten geschehen soll. Zudem sind mögliche mit der Subvention einhergehende Risiken und Externalitäten zu adressieren.

Leitfragen zur Begründung von Subventionen

- | | |
|---------------------------|--|
| 1.1 Begründung | <ul style="list-style-type: none">- Besteht ein grundsätzliches Interesse des Bundes an der subventionierten Tätigkeit? Was sind die übergeordneten Ziele des Bundes?- Könnte den Interessen des Bundes weniger gut Rechnung getragen werden, wenn Kantone und/oder Gemeinden für die Subventionierung zuständig wären? Wenn ja, inwiefern?- Steht die Subvention im Widerspruch zu anderen Zielsetzungen/Massnahmen/Subventionen des Bundes? Bestehen gegensätzliche öffentliche Interessen? |
| 1.2 Risiken | <ul style="list-style-type: none">- Wie werden folgende Risiken mit Blick auf die Subvention beurteilt?<ul style="list-style-type: none">• <u>Mitnahmeeffekte</u> (Subvention begünstigt u.a. Empfänger, welche auch ohne den Beitrag ein bestimmtes Verhalten gezeigt hätten. z.B. wäre ein Projekt auch ohne Bundesbeitrag zustande gekommen)• <u>Fehlanreize</u> (Die Subvention führt zu unerwünschtem Verhalten)• <u>Marktverzerrungen</u> (Die Subvention begünstigt gewisse Marktteilnehmer/Sektoren einseitig)- Was unternimmt das zuständige Amt, um die Risiken, insb. Mitnahmeeffekte, zu vermeiden? |
| 1.3 Nachhaltigkeit | <ul style="list-style-type: none">- Steht die Subvention im Widerspruch zu Zielen und/oder strategischen Stossrichtungen der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 des Bundesrats?- Führt die Subvention zu negativen Externalitäten auf die Umwelt oder die Gesellschaft? Mit welchen Vorkehrungen werden diese reduziert oder vermieden? |
| 1.4 Umfang | <ul style="list-style-type: none">- Wie begründet sich die Höhe des Subventionsbeitrages abgeleitet vom Bundesinteresse? Was ist die Berechnungsgrundlage?- Wie wird sichergestellt, dass sich der Umfang der Subvention auf das zur Erreichung des Ziels erforderliche Ausmass beschränkt?- In welchem Umfang werden Eigenleistungen erbracht (in%)? Ist ein maximaler Subventionssatz definiert und wenn ja, in welcher Rechtsgrundlage?- Wie würde sich eine deutliche Reduktion der Beiträge auf die Leistungserbringung auswirken? |
| 1.5 Ausgestaltung | <ul style="list-style-type: none">- Werden einzelne Subjekte (z.B. Studierende) direkt unterstützt oder erfolgt die Unterstützung objektbezogen (z.B. Universitäten)? Werden A-Fond-perdu-Beiträge oder rückzahlbare Hilfen ausgerichtet? Garantien?- Welche Elemente der Ausgestaltung verhindern oder verringern die unter 1.2 aufgeführten Risiken sowie die unter 1.3 aufgeführten Externalitäten?- Kann die Subvention befristet / degressiv ausgestaltet werden? Falls nicht, welche Gründe sprechen dagegen? |

Zu 1.1 Begründung und Legitimation von Subventionen (Art. 6 und 9 SuG)

Die Ein- oder Weiterführung einer Subvention ist legitim, sofern dies im Interesse des Bundes liegt. Diese Voraussetzung ist insbesondere dann erfüllt,

- wenn eine Fehlfunktion oder ein Versagen des Marktes die Erreichung der von der Politik vorgegebenen Ziele verhindert,
- wenn aus sozialpolitischen Gründen Umverteilungsmassnahmen ergriffen werden sollen,
- wenn die Lösung des Marktversagens oder des Umverteilungsziels die Möglichkeiten der Kantone übersteigt

1. **Versagen der Marktkräfte:** Von einem solchen kann gesprochen werden,

a) im Zusammenhang mit *öffentlichen Gütern*: Hat die Leistung eines Subventionsempfängers den Charakter eines öffentlichen Gutes, so kann deren Finanzierung mangels Konkurrenz unter den Konsumenten nicht über einen Marktpreis gewährleistet werden. Ein öffentliches Gut zeichnet sich dadurch aus, dass mehrere Konsumenten dasselbe Gut konsumieren können, ohne dass einer der Nutzniesser seinen Konsum reduzieren muss. Gleichzeitig gilt das sog. Nicht-Ausschlussprinzip, gemäss welchem jemand auch dann nicht vom Genuss eines öffentlichen Gutes ausgeschlossen werden kann, wenn er nichts zu dessen Bereitstellung beiträgt (bspw. Landesverteidigung oder Landschaftsschutz).

b) Im Bereich gewisser *Netzinfrastrukturen*: Deren Erstellung und Unterhalt kann u.U. derart hohe Kosten verursachen, dass sie ohne staatliche Unterstützung nicht im politisch gewünschten Umfang zur Verfügung gestellt und unterhalten würden (etwa Schienen- und Strasseninfrastruktur).

c) *Positive externe Effekte*: Die Bereitstellung bestimmter Güter kann positive oder negative Externalitäten zur Folge haben. Eine positive Externalität liegt vor, wenn auch nicht-zahlende Konsumenten von der Bereitstellung eines Produktes profitieren können. Ist dies der Fall, so kann eine Subventionierung der Leistungserbringer erwogen werden, soweit es keine Möglichkeiten gibt, die nicht-zahlenden Nutzniesser in ausreichendem Mass zur Finanzierung heranzuziehen (z.B. Beiträge in den Bereichen Gesundheitsforschung und Prävention).

2. **Umverteilungsmassnahmen:** Im Bereich der Sozialpolitik kann es politisch legitim sein, bestehende Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung durch staatliche Umverteilungsmassnahmen auszugleichen. Zu beachten ist, dass die Armutsbekämpfung grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone liegt.

Zu 1.2 Risiken (Art. 7 SuG)

Schliesslich müssen auch **Vorkehrungen zur Vermeidung unerwünschter Nebeneffekte** getroffen werden.

Als solche gelten insbesondere:

- **Mitnahmeeffekte:** Beitragsempfänger sollen durch die Ausrichtung von Subventionen nicht von Leistungen entlastet werden, zu denen sie auch ohne Finanzhilfen bereit gewesen wären. Somit muss insbesondere geprüft werden, ob der Antragsteller über ein erhebliches Eigeninteresse an der Durchführung der Massnahme hat und über welche finanziellen Mittel er verfügt. Die Beantragung der Förderung nach Durchführung der Massnahme ist ebenfalls ein Anzeichen für einen möglichen Mitnahmeeffekt (vgl. Ziffer 3.1). Vermieden werden Mitnahmeeffekte u.a. durch die Festlegung klarer

Kriterien für die Subventionsvergabe (vgl. Ziffer 2 u. 3.), durch eine angemessene Eigenleistung (Ziff. 1.5) sowie durch eine präzise Begründung des finanziellen Umfangs der Subvention (Ziff. 1.4). Zudem sind Kleinstsubventionen sowie Streusubventionen zu vermeiden.

- **Fehlanreize:** Als solche sind namentlich Abschöpfungseffekte, fehlende Anreize für eine effiziente Leistungserbringung (z.B. wegen vollumfänglicher Kostenrückerstattung) oder eine unerwünschte Steuerung des Verhaltens von Leistungsempfängern (z.B. Armutsfalle) zu bezeichnen.¹
- **Marktverzerrungen:** Wenn gewisse Marktteilnehmer oder Sektoren einseitig begünstigt werden, verzerrt dies den Markt. Auch strukturerhaltende Massnahmen können eine Form von Marktverzerrung darstellen.

Zu 1.3 Nachhaltigkeit und negative Externalitäten

Die Subvention sollte nicht im Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen stehen oder sich anderweitig negativ auf die Umwelt oder Gesellschaft auswirken. Die Nachhaltigkeitsziele sowie die strategische Stossrichtung des Bundes sind in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030² festgehalten. Durch das Festlegen klarer Kriterien und Auflagen bei der Subventionsvergabe können negative Externalitäten reduziert werden.

Zu 1.4 Finanzieller Umfang (Art. 7 lit. b SuG)

Bei der Ein- oder Weiterführung einer Subvention ist zu klären, wie deren finanzieller Umfang bemessen wird und wie er begründet werden kann. Als Bemessungsgrundlage können die effektiven Kosten der zu fördernden Leistung oder – bei Pauschalen – die durchschnittlichen Kosten einer effizienten Leistungserbringung herangezogen werden. Zur Beurteilung des Mittelbedarfs kann es hilfreich sein, auf die möglichen Konsequenzen einer substanziellen Budgetreduktion einzugehen. Des Weiteren sollen bei der Bestimmung des finanziellen Umfangs auch die Eigenleistungen der Empfänger gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden.

Zu 1.5 Die Ausgestaltung einer Subvention (Effizienz / Effektivität) (Art. 7 u. 10 SuG)

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Subvention ist von der Frage auszugehen, wie die angestrebten Ziele effizient erreicht und unerwünschte Nebeneffekte vermieden werden können. Bei der Formulierung von Gesetzestexten und Finanzierungsbeschlüssen sollte deshalb insbesondere auf folgende Punkte geachtet werden:

- **Subjekt- vs. Objektfinanzierung:** Finanzhilfen können in Form von Subjekt- oder Objekthilfen ausgerichtet werden. Subjektbezogen ist eine Hilfe dann, wenn sie den Leistungsbezügern zugutekommt (bspw. Stipendien an Studierende oder Beiträge an Eltern zwecks Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Demgegenüber sind objektbezogene Finanzhilfen auf die Unterstützung der Leistungserbringer ausgerichtet (etwa Beiträge an die Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung oder an Kinderkrippen). Beim Entscheid für eine der beiden Beitragsformen ist darauf zu achten, dass die Wahlfreiheit der Leistungsbezüger nach Möglichkeit erhalten bleibt. Durch die Schaffung von Konkurrenzverhältnissen zwischen den verschiedenen Leistungserbringern soll Qualität und Effizienz der angebotenen Leistungen gefördert werden. Ferner ist darauf zu achten, dass der administrative Aufwand der Beitragsentrichtung in den Entscheid über die Beitragsform einbezogen wird. Des Weiteren kann die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten reduziert werden, indem der Kreis der Begünstigten eng gehalten wird.

¹ *Abschöpfungseffekt:* anstatt die vom Gesetzgeber anvisierten Empfängergruppen zu berücksichtigen, richtet der pauschal subventionierte Leistungserbringer seine Angebote auf die für ihn "günstigsten" Leistungsbezüger aus. *Armutsfalle:* Der vollständige Wegfall einer Unterstützung ab einem gewissen Einkommen hält Subventionsempfänger davon ab, eine Arbeit anzunehmen.

² Weitere Informationen unter [Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030](#)

-
- **Eigenleistung der Empfänger:** Art. 7 Bst. c des Subventionsgesetzes schreibt vor, dass die Empfänger von Finanzhilfen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angemessene Eigenleistungen zu erbringen haben. Die Kriterien, nach welchen die finanzielle Leistungsfähigkeit des Antragstellers geprüft wird, müssen klar festgelegt sein (auch bei pauschal ausgerichteten Finanzhilfen). Demzufolge ist bereits in der gesetzlichen Grundlage einer Finanzhilfe festzuhalten, in welcher Form und Höhe Eigenleistungen zu erbringen sind. Unentgeltlich erbrachte Leistungen seitens Subventionsempfänger (Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeiten) können dabei nicht an die Kostenbemessungsgrundlage angerechnet werden. Die Eigenleistung sollte in der Regel mindestens 50 Prozent betragen. Je höher die Eigenleistungen des Antragstellers ausfallen, desto höher ist der Anreiz, die subventionierte Tätigkeit wirtschaftlich und effizient auszuführen.
 - Der Auswahl der richtigen **Beitragsform** kommt bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Finanzhilfen ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu. Das SuG erwähnt in Art. 3 Abs. 1 mehrere Möglichkeiten, wie Leistungen Dritter direkt oder indirekt unterstützt werden können. Es ist deshalb zu prüfen, ob anstelle von *A-fonds-perdu*-Beiträgen beispielsweise Darlehen gewährt werden können.

2 Materielle und finanzielle Steuerung einer Subvention

Durch die Festlegung materieller und finanzieller Einflussmöglichkeiten bewahrt sich der Bund die Möglichkeit, bei einer ungenügenden Zielerreichung korrigierend auf die Mittelverwendung einzuwirken.

Leitfragen zur materiellen und finanziellen Steuerung

- | | |
|--------------------|---|
| 2 Steuerung | <ul style="list-style-type: none">- Welche Leistungs- oder Programmvereinbarungen oder ähnliche Instrumente bestehen?- Welche Bonus-/Malussysteme bestehen?- Wie ist das Controlling ausgestaltet?- Wie wird die Zielerreichung evaluiert?- Wie sind die Konsequenzen im Fall der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung geregelt?- Enthalten die Verfügungen/Leistungsvereinbarungen Kreditvorbehalte? Wie sind diese ausgestaltet? |
|--------------------|---|

Erläuterungen zu 2

Zu 2 Steuerung materiell (Art. 16-20, Art. 25 SuG)

Auf der materiellen Steuerungsebene kann der Einfluss des Bundes am besten durch den Abschluss von Programmvereinbarungen oder öffentlich-rechtlichen Subventionsverträgen gewährleistet werden.³ Bei der Ausgestaltung ist insbesondere auf folgende Punkte einzugehen:

- **Zielsetzungen:** Diese sollten möglichst konkret und klar formuliert und bspw. in einer Leistungs- oder Programmvereinbarung festgelegt sein. Die Zielerreichung sollte anhand operationalisierbarer Kriterien objektiv beurteilt werden können. Durch den Einsatz von Bonus- und Malussystemen kann ein zusätzlicher Anreiz zur Zielerreichung geschaffen werden.
- **Controlling:** Dieses Instrument umfasst eine kurz- bis mittelfristige Erfüllungskontrolle, die insbesondere folgende Elemente enthalten sollte:
 - a) Soll-Definition
 - b) Messung der erreichten Ergebnisse und Resultate
 - c) Soll-Ist-Vergleich
 - d) Optimierung der Abläufe und Leistungserbringung
 - e) Wenn nötig: Überprüfung der Zielvorgaben und des Mitteleinsatzes
- **Evaluation:** Im Gegensatz zum eher kurzfristig ausgerichteten Controlling bezweckt die Evaluation eine langfristig ausgerichtete Wirkungsanalyse. Wird eine entsprechende Klausel eingeführt, so ist darauf zu achten, dass sich diese an den in der Bundesverwaltung üblichen Standards orientiert.⁴

³ Programmvereinbarungen können gestützt auf Artikel 20 Buchstabe a SuG in jenen Bereichen abgeschlossen werden, in denen Kantone Bundesrecht umsetzen und dafür finanziell entschädigt werden. Werden solche Vereinbarungen abgeschlossen, so sind diese von Gesetzes wegen der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorzulegen. Beispiele solcher Programmvereinbarungen finden sich unter: [Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2025–2028 \(admin.ch\)](#).

⁴ Siehe dazu den [Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund \(BJ, 2005\) \(PDF, 297 kB, 27.07.2005\)](#). Zusätzliche Informationen und Adressen von Anlaufstellen finden sich auf der Website des Bundesamtes für Justiz unter [Wirksamkeitsüberprüfung / Evaluation](#).

Zu 2 Steuerung finanziell (Art. 7 lit. e + h, Art 10 Abs. 1 lit. c + d, Abs. 2 lit. a-c, Art. 23 SuG)

In Ergänzung der materiellen Steuerung besteht die Möglichkeit, mittels finanzieller Anreiz- und Kontrollmechanismen auf die Verwendung der eingesetzten Mittel einzuwirken. Bei der Ausgestaltung der entsprechenden Finanzierungsmechanismen ist darauf zu achten, dass diese, soweit möglich und sinnvoll in der Form von *Global- oder Pauschalbeiträgen* entrichtet werden (Art 7 lit. e SuG).

Globalbeiträge kommen zur Anwendung, sofern der Bund einen Politikbereich oder eine Massnahme als Ganzes unterstützen will. Ist dies der Fall, so entrichtet er Beihilfen, ohne einen direkten Bezug zu einem im Voraus festgelegten Leistungsumfang herzustellen. Die Steuerung erfolgt über Ziel- und Wirkungsvorgaben (Bspw. Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaft; Schutz vor Naturgefahren).

Pauschalbeiträge werden überall dort entrichtet, wo die Höhe einer Subvention an ein Kosten- Mengen- gerüst gekoppelt ist. Ist dies der Fall, so ist darauf zu achten, dass das Abgeltungsmodell an einer im Voraus - i. d. R. auf Basis der Normkosten - festgelegten Fallpauschale ausgerichtet ist. Subventionserlasse sind soweit möglich so auszugestalten, dass keine gesetzliche Ausgabenbindung entsteht bzw. kein Rechtsanspruch geltend gemacht werden kann. Gemäss Art. 7 lit. h und Art. 10 Abs. 1 lit. d SuG sind zur Wahrung der finanzpolitischen Flexibilität daher Kreditvorbehalte und - wo sinnvoll - Höchstsätze vorzusehen.⁵ Der Kreditvorbehalt ist folgendermassen zu formulieren:

Kreditvorbehalt: Vorbehalten bleiben die jährlichen Kreditanträge und -beschlüsse der zuständigen Organe des Bundes zu Voranschlag und Finanzplan.

Eine ähnliche Problematik kann sich bei der Umsetzung in den Verfügungen und Leistungsvereinbarungen (öffentlich-rechtlicher Vertrag) ergeben. Lässt die spezialgesetzliche Subventionsbestimmung bezüglich der Gewährung der Subvention und deren Ausgestaltung ein Ermessen offen, so muss dieses Ermessen bei der Ausgestaltung einer Verfügung oder in einer Leistungsvereinbarung ausgeübt und das Subventionsverhältnis entsprechend konkretisiert werden. Der oben erwähnte Vorbehalt kann auch hier angebracht werden. Allerdings wird dann jeweils nur die Zahlung, nicht aber die Verpflichtung vorbehalten.

Bei der Subventionierung von Kantonen ist zudem festzuhalten, dass die Subventionen der Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) unterstehen.⁶ Im Weiteren ist bei der Ausgestaltung der finanziellen Steuerungsmöglichkeiten auch die Einführung finanzieller Anreizmechanismen in Betracht zu ziehen. So kann beispielsweise festgeschrieben werden, dass ein Teil der verfügbaren Mittel erst bei einer erwiesenermassen effizienten Mittelverwendung freigegeben wird (Bonussystem). Umgekehrt kann für den Fall einer unbefriedigenden Mittelverwendung bereits im Voraus ein Malus festgeschrieben werden. Im Fall von Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der Aufgabe sieht das Subventionsgesetz bei *Finanzhilfen* eine Rückforderung der Auszahlung vor (Art. 28). Bei *Abgeltungen* muss die Regelung über die Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Aufgabe im Rechtserlass (Gesetz, Verordnung), in der Verfügung oder in der Subventionsvereinbarung (Programmvereinbarung, Subventionsvertrag) festgehalten werden (Art. 10 Abs. 1 lit. e Ziff. 1 SuG). In der Regel sollen kostenpflichtige Ersatzmassnahmen oder Konventionalstrafen vorgesehen werden.

⁵ Möglichkeiten zur Flexibilisierung von starren Ausgabenbindungen zur Erhöhung des finanzpolitischen Handlungsspielraums werden im Bericht [Stark gebundene Ausgaben](#) aufgezeigt.

⁶ Eine mögliche Formulierung könnte lauten: "Die EFK übt die Finanzaufsicht über (...) nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle aus (SR 614.0). Soweit der Bund Abgeltungen oder Entschädigungen im Zusammenhang mit (...) leistet oder geleistet hat, führt die EFK Kontrollen und Revisionen durch."

In den Rechtserlassen, vornehmlich auf Verordnungsstufe, sind die Rahmenbedingungen für die Subventionszahlungen festzulegen. Dies betrifft insbesondere den Zeitpunkt der Zahlung sowie die Basis für deren Abrechnung. Schliesslich ist auch zu regeln, ob und in welcher Höhe (i.d.R. maximal 80%) seitens des Bundes Akontozahlungen geleistet werden sollen.⁷

Bildung von Reserven

Aus verschiedenen Bestimmungen des Subventionsgesetzes lässt sich der implizite Grundsatz ableiten, dass die Subventionsempfänger mit den Beiträgen des Bundes keine Reserven bilden dürfen. Die Subventionsgeber sind dafür verantwortlich, dass dieser Grundsatz eingehalten wird. Dazu stellen sie sicher, dass die ausgerichteten Beträge den Mittelbedarf nicht übersteigen und dass die Subventionen erst ausbezahlt werden, wenn die Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. Weiter prüfen sie die Abrechnung der Subventionsempfänger. Von diesem Grundsatz kann insbesondere in folgenden Fällen abgewichen werden, um ineffizientes Handeln oder unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden:

- Subventionen an verselbstständigte Einheiten des Bundes und bundesnahe Institutionen, wenn und soweit ein Gesetz den Subventionsempfänger ausdrücklich ermächtigt, Reserven zu bilden (z.B. EHB, METAS).
- Subventionen in Form von Programmvereinbarungen oder Pauschalbeiträgen: Bei Programmvereinbarungen oder Pauschalbeiträgen (z.B. im Bereich Migration) liegt es in der Natur des Systems, dass ein Teil der Empfänger der Pauschale einen Gewinn erzielt (Anreizmechanismus) und daraus möglicherweise Reserven bildet. Die Höhe der Pauschale muss periodisch überprüft und angepasst werden.
- Subventionen, bei denen der Bundesanteil an der Finanzierung gering ist: Wenn der Anteil des Bundes an der Finanzierung der subventionierten Leistung nur gering ist, ist es praktisch nicht möglich festzustellen, ob für die allfällige Bildung von Reserven die Bundesmittel oder andere Finanzierungsquellen verwendet wurden. Entsprechend kann eine Rückzahlung der Mittel kaum durchgesetzt werden. Dies gilt insbesondere bei Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen, wo eine Vielzahl von Staaten einen Beitrag leistet.

⁷ Vgl. Art. 23ff. SuG.

3 Verfahren der Beitragsgewährung

Bei der Gewährung von Subventionen ist darauf zu achten, dass das angewandte Verfahren an den Grundsätzen der Effizienz und Transparenz ausgerichtet ist.⁸

Leitfragen zur Subventionsgewährung

- | | |
|------------------------|---|
| 3.1 Effizienz | - Wie wird sichergestellt, dass ein möglichst grosser Teil der verfügbaren Mittel direkt für die Zielerreichung verwendet wird? Wie viele Stufen bestehen zwischen dem Bund und den Endempfängern? |
| 3.2 Transparenz | - Wie wird die Effizienz des gewählten Verfahrens sichergestellt?
- Wie wird eine transparente Beitragsgewährung sichergestellt?
- Nach welchen Kriterien wird über die Subventionsgesuche entschieden?
- Wird den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts Rechnung getragen? |

Erläuterungen zu 3.1 - 3.3

Zu 3.1 Effizientes Verfahren (Art. 7 lit. a, Art. 10 lit. a, Art. 12 Abs. 2 SuG)

Als effizient gilt ein Verfahren insbesondere dann, wenn es einfach, kurz und stufengerecht ausgestaltet ist. Bei finanziell und politisch eher unbedeutenden Subventionen sollte deshalb stets darauf geachtet werden, dass zur Verteilung der Mittel keine schwerfälligen Expertengremien geschaffen und unterhalten werden müssen. Demgegenüber ist im Falle von Subventionen mit erheblicher finanzieller und politischer Tragweite sicherzustellen, dass die Verfahren der grösseren Bedeutung und Komplexität solcher Subventionen Rechnung tragen. Der Ausweis finanzieller Kennzahlen bietet die Möglichkeit, die Effizienz der Aufgabenerfüllung nachzuprüfen. Denkbar ist beispielsweise die Erhebung des Personal- und Verwaltungsaufwands, mit dem pro ausbezahltem Subventionsfranken zu rechnen ist. Zudem sind Subventionierungen in Frage zu stellen, wo der Projektentscheid vor dem Förderentscheid gefällt wurde. In solchen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass das Projekt auch ohne Subvention umgesetzt würde.

Zu 3.2 Transparenz (u.a. Art. 13 SuG)

Als transparent gilt ein Verfahren dann, wenn klar ersichtlich ist, nach welchen Kriterien Subventionen gewährt werden und welche Institution dafür zuständig ist. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass sich die Geldgeber ein genaues Bild über die Verwendung der eingesetzten Mittel machen können.

Im Hinblick auf eine möglichst transparente Ausgestaltung der betreffenden Gesetze und Finanzbeschlüsse ist insbesondere auf folgende Fragen einzugehen:

- Wer ist berechtigt, das gesetzlich vorgeschriebene Unterstützungsgesuch einzureichen?
- Welche Nachweise sind vorgängig beizubringen?
- Welches Amt prüft die eingereichten Subventionsgesuche und welche anderen Stellen werden darüber hinaus noch einbezogen?
- Wie soll im Falle eines Gesuchsüberhangs entschieden werden? Welche Anliegen und Forderungen sollen prioritär behandelt werden? Massgebend sind hier die in Art. 13 SuG festgelegten Bestimmungen.
- Wer entscheidet über die Ausrichtung von Geldern (Behördenkommission, Amt, Departement, Bundesrat oder Parlament)?
- Wer prüft primär die ordnungsmässige und wirtschaftliche Mittelverwendung?

⁸ Die Grundsätze der Beitragsgewährung sind in Art. 16 ff. SuG geregelt.

Bei Abgeltungen, die gestützt auf eine Leistungsvereinbarung ausgerichtet werden, kann es sich rechtfertigen, die Abgeltung im Verfahren für öffentliche Beschaffungen zu vergeben. Dieses Vorgehen ist namentlich dann zu empfehlen, wenn eine präzise definierte Leistung erbracht werden soll und damit zu rechnen ist, dass nicht alle Gesuche bzw. Angebote berücksichtigt werden können. In solchen Fällen ist das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) anwendbar zu erklären. (Bsp.: die Bundesverwaltung beauftragt private Firmen mit der Fortbildung der kantonalen Betreuenden von Asylsuchenden).

4 Befristung und degressive Ausgestaltung einer Subvention

Im Rahmen von «Versuchserlassen» bzw. von «Sunset Legislation» werden Erlasse zeitlich befristet und auf ihre Wirksamkeit hin untersucht, bevor sie definitiv verankert oder für eine weitere Zeitperiode erneuert werden. Dieses Konzept hat auch im Subventionsrecht Eingang gefunden. Artikel 7 Buchstabe f SuG hält den Grundsatz der zeitlichen Befristung von Subventionen fest, der im Subventionsbericht des Bundesrats vom Mai 2008 bekräftigt worden ist. Dieses Konzept ist auch eine indirekte Antwort auf die umfassende Verpflichtung zur Wirksamkeitsüberprüfung, die in Art. 170 BV (SR 101) geregelt ist.

Leitfragen zur befristeten Ausrichtung von Subventionen

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 4.1 Befristung | - Ist eine Befristung der Subvention vorgesehen? Wenn nein, weshalb nicht? |
| 4.2 Degressive Ausgestaltung | - Ist die degressive Ausgestaltung einer Subvention vorgesehen? Wenn nein, weshalb nicht? |

Erläuterungen zu 4.1 und 4.2

Zu 4.1 Befristungspflicht (Art. 7 lit. f)

Bei der Einführung oder Umgestaltung einer Subvention ist grundsätzlich davon auszugehen, dass diese zeitlich zu befristen ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Subvention

- a) im Sinne einer Anschubfinanzierung wirken soll;
- b) strukturelle Anpassungsprozesse abfedern soll;
- c) den Charakter einer wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Fördermassnahme hat.

Da die Befristung von Subventionen jedoch nicht in jedem Falle sinnvoll ist, kann in begründeten Einzelfällen von diesem Grundsatz abgewichen werden. Auf die Gründe dafür ist in den betreffenden Botschaften jedoch einzugehen. Auf eine Befristung kann vor allem dann verzichtet werden, wenn sich eine Subvention direkt mit einer zwingenden Verfassungsbestimmung begründen lässt.

Zu 4.2 Degressive Ausgestaltung von Subventionen

In jenen Fällen, in denen eine Subvention befristet wird, ist zusätzlich auch die Möglichkeit einer degressiven Ausgestaltung der betreffenden Subvention in Erwägung zu ziehen. Entsprechende Bestimmungen unterstreichen von Beginn an die Endlichkeit eines finanziellen Engagements des Bundes und zwingen die Subventionsempfänger damit, sich frühzeitig nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten umzusehen.

5 Rechtliche Grundlage und Hilfsmittel

Rechtliche Grundlage

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) SR 616.1

- ⇒ Enthält jene grundlegenden Bestimmungen, die bei der Beantragung, Bewilligung und Ausgestaltung von Subventionen zwingend zu beachten sind. Insbesondere die in Kapitel 2 festgelegten Bestimmungen sind zwingend zu berücksichtigen.

Hilfsmittel

[Ausgabenpolitische Leitsätze](#)

- ⇒ Themenblock III: Subventionen

[Staatsrechnung](#), Band 1a, Kapitel Subventionsüberprüfung

- ⇒ Berichterstattung zur laufenden Subventionsüberprüfung am Beispiel des EJPD

[Subventionsdatenbank](#)

- ⇒ Detaillierte Angaben zu den über 300 Subventionen (<https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/subventionen>)

[Gesetzgebungsleitfaden](#) des Bundesamts für Justiz

- ⇒ Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Enthält ein Kapitel, welches sich explizit mit der Ausgestaltung von Subventionsbestimmungen auseinandersetzt.

[Hinweise für den Umgang mit Subventionen der EFK](#)

- ⇒ Enthält insbesondere Hinweise zur operativen Steuerung von Subventionen (Kapitel 4 ff.)

Impressum

Herausgeber:

Eidgenössisches Finanzdepartement, CH-3003 Bern
Eidgenössische Finanzverwaltung
Abteilung Ausgabenpolitik
Bundesgasse 3
3003 Bern

Verantwortlich für den Inhalt:

EFV, Ausgabenpolitik Sektion Stabsdienste und Grundsatzfragen
efvapgf@efv.admin.ch