

Leitsätze und Instrumente der Ausgabenpolitik

Eidgenössische Finanzverwaltung
Abteilung Ausgabenpolitik
September 2019

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Themenblock I: Aufgaben und Organisation des Staates	3
Leitsatz 1: Aufgabenüberprüfung	4
Leitsatz 2: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	5
Leitsatz 3: Übertragung von Bundesaufgaben	7
Leitsatz 4: Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung	9
Themenblock II: Haushaltssteuerung	11
Leitsatz 5: Mittel- und langfristige Ausgabensteuerung	12
Leitsatz 6: Gegenfinanzierung neuer Aufgaben	14
Leitsatz 7: Sparprogramme	15
Leitsatz 8: Ausgabenbindungen	16
Leitsatz 9: Spezialfinanzierungen und Spezialfonds	18
Leitsatz 10: Stabile Finanzierung der Sozialversicherungen	20
Leitsatz 11: Kostenbremse im Gesundheitswesen	22
Leitsatz 12: Koordinierte Ressourcensteuerung	24
Themenblock III: Subventionen	26
Leitsatz 13: Ausgestaltung von Subventionen	27
Leitsatz 14: Bemessung von Subventionen	29
Leitsatz 15: Befristung von Subventionen	31
Leitsatz 16: Subventionen im Wettbewerb	32
Übersicht über die 16 Leitsätze	34

Einleitung

Der Bundesrat hat am 4. Oktober 1999 ein Finanzleitbild verabschiedet mit dem Ziel, damit eine transparente, nachhaltige und berechenbare Finanzpolitik des Bundes zu gewährleisten. Die derzeit gültigen Grundsätze der Ausgabenpolitik (Kap. 4.2 Finanzleitbild), der Haushaltssanierung (Kap. 4.3) sowie die Budgetgrundsätze (Kap. 4.5) sind Teile davon.

Seit der Verabschiedung des Finanzleitbilds wurde die Finanzpolitik des Bundes in wesentlichen Punkten weiterentwickelt. Wichtige Neuerungen bilden die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003, das neue Rechnungsmodell (NRM) 2007, die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 sowie das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) im Jahr 2017. Darüber hinaus hat der Bundesrat im Jahr 2006 Grundsätze zur Auslagerung und Steuerung von ausgelagerten Einheiten verabschiedet (CG–Leitsätze). Diese Neuerungen sind in den geltenden Grundsätzen nicht abgebildet. In der Praxis zeigte sich zudem, dass gewisse Grundsätze den politischen Realitäten zu wenig Rechnung tragen und deshalb nicht oder nur bedingt Anwendung finden. Auch die Erläuterungen zu den Grundsätzen wirken teilweise überholt.

Mit der Überarbeitung und Aktualisierung der Grundsätze (neu: Leitsätze) soll diesen Neuerungen und Erfahrungen Rechnung getragen und deren Relevanz wieder gestärkt werden. Ziel ist dabei keine Neuausrichtung der Ausgabenpolitik, sondern eine punktuelle Anpassung an die Praxis und eine Adjustierung aufgrund neuerer Erkenntnisse.

Die Frage, welche Aufgaben der Staat auf welcher Ebene und in welcher Form zu erfüllen hat, bildet dabei den Ausgangspunkt der Diskussion (Themenblock I). In Themenblock II werden die Instrumente zur Haushaltssteuerung zusammengefasst. Im Themenblock III schliesslich finden sich die Grundsätze zur Steuerung von Subventionen.

Das vorliegende Dokument dient der EFV als Orientierungshilfe in der ausgabenpolitischen Beratung der Verwaltungseinheiten. Insbesondere sollen die Leitsätze dazu beitragen, dass kohärente Problemlösungen erarbeitet werden. Wo die Leitsätze auf ausgabenpolitischen Reformbedarf verweisen, strebt die EFV an, dass dieser in den nächsten Jahren in Vorlagen von Bundesrat und Parlament aufgenommen wird. Bei einer allfälligen späteren Überarbeitung des Finanzleitbildes können die vorliegenden Leitsätze in Bezug auf die ausgabenpolitischen Fragestellungen als Grundlage dienen.

Themenblock I: Aufgaben und Organisation des Staates

Staatsaufgaben können aus ökonomischer Sicht mit Marktversagen (suboptimale Ressourcenallokation), unerwünschten oder ungerechten Verteilungsergebnissen und (in Ausnahmesituationen) mit starken Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität begründet werden.

Aus juristischer Sicht besteht die grundlegende Voraussetzung für jede Staatsaufgabe darin, dass sie im öffentlichen Interesse liegt. Worin dieses öffentliche Interesse besteht, wird im demokratischen Entscheidungsprozess bestimmt. Diese Bedingung wird durch den Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns in Artikel 5 der Bundesverfassung festgehalten. Er besagt, dass jede staatliche Aktivität durch Verfassung und Gesetz begründet werden muss (Leitsatz 1).

Bei jeder Staatsaufgabe stellt sich in der föderalen Schweiz die Frage, auf welcher politischen Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden) diese angesiedelt werden soll. Dabei sind die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 Abs. 1 BV), das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a, Art. 43a Abs. 1 BV), der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43 Abs. 2 und 3 BV) sowie das Prinzip des Vollzugsföderalismus (Art. 46 BV) zu berücksichtigen (Leitsatz 2).

Sofern eine Aufgabe vom Bund zu erfüllen ist, muss geklärt werden, ob diese Bundesaufgabe von der Zentralverwaltung wahrzunehmen ist oder ob sie an einen Dritten übertragen werden kann. Massgeblich für den Entscheid über die Übertragung einer Aufgabe an einen Dritten sind die vom Bundesrat im Corporate-Governance-Bericht und in den nachfolgenden Berichten verabschiedeten Grundsätze und Leitlinien (Leitsatz 3).

Sofern dem Bund eine Aufgabe zur Umsetzung übertragen wird, hat er eine möglichst wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung sicherzustellen (Leitsatz 4).

Leitsatz 1: Aufgabenüberprüfung

Alle Bundesaufgaben müssen periodisch auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus der Verfassung und den Gesetzen ergeben, überprüft werden.

Die Finanzpolitik muss eine Antwort auf die Frage liefern, welche Aufgaben der Staat zu erbringen hat und wie viele Ressourcen dafür aufgewendet werden sollen. Wegleitend dafür sind aus ökonomischer Sicht grundsätzlich Allokationsziele (Beseitigung von Marktversagen), Verteilungsziele sowie Stabilisierungsziele. Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gebietet es, dass sich der Staat aus einer Aufgabe vollständig zurückzieht (Vollprivatisierung), wenn keines dieser Ziele verfolgt wird. Es ist eine Daueraufgabe der Finanzpolitik, zu überprüfen, ob dem Staat übertragene Aufgaben voll oder teilweise aufgehoben werden sollen.

Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) verpflichtet den Bundesrat und die Verwaltung denn auch, die Aufgaben des Bundes laufend zu überprüfen. Dabei hat die Prüfung der Aufgaben auf zwei Ebenen stattzufinden: Überprüft werden zum einen ihre Notwendigkeit und zum anderen ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Gesetz und Verfassung ergeben. Wird bei der Überprüfung Handlungsbedarf festgestellt, haben der Bundesrat und die Verwaltung die erforderlichen Änderungen vorzunehmen oder gegebenenfalls dem Parlament Antrag zu stellen (z.B. mit Gesetzesänderungen).

Konkretisiert wird dieser Auftrag in Artikel 5 des Subventionsgesetzes (SuG), der den Bundesrat verpflichtet, sämtliche Subventionen mindestens alle 6 Jahre zu überprüfen. Die Subventionsüberprüfung stellt sicher, dass Finanzhilfen und Abgeltungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, hinreichend begründet, wirtschaftlich und wirkungsvoll sind, einheitlich und gerecht geleistet werden und nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet sind. Gegenüber dem Parlament wird im Rahmen von Finanzierungsbotschaften oder der Staatsrechnung Rechenschaft abgelegt.

Im Eigenbereich der Verwaltung fehlt ein standardisiertes Vorgehen, nach dem die Aufgaben und Leistungen der Verwaltung – ohne Notwendigkeit einer Haushaltssanierung – regelmäßig analysiert werden. Allerdings ist es Daueraufgabe der Verwaltungseinheiten, ihre Aufgaben, Leistungen, Prozesse und Organisation periodisch und systematisch zu überprüfen. Um den Umsetzungsdruck zu erhöhen, verfolgt die EFV das Ziel, dass im Eigenbereich analog zur Subventionsüberprüfung im Transferbereich regelmässig Spending Reviews (laufende Überprüfung von Aufgaben und Leistungen) durchgeführt werden. Durch eine standardisierte Aufgabenüberprüfung im Eigenbereich könnten Prozessoptimierungen, Kostensenkungen und Leistungsverbesserungen in den Verwaltungseinheiten kontinuierlich aufgezeigt und umgesetzt, sowie der organisatorische Reformbedarf sichtbar gemacht werden. Die Spending Review und die Subventionsüberprüfung könnten im gleichen Rhythmus durchgeführt werden (d.h. sechsjähriger Zyklus).

Leitsatz 2: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Der Bund achtet auf die Eigenständigkeit der Kantone und berücksichtigt die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Bei der Ausgestaltung von Bundesvorlagen sind Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen zu vermeiden. Im Rahmen des verfassungsmässigen Vollzugsföderalismus setzen die Kantone das Bundesrecht grundsätzlich ohne Entschädigung um. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist periodisch einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Die Aufgabenteilung ist in der Schweiz durch einen im internationalen Vergleich hohen Dezentralisierungsgrad gekennzeichnet. Die Kantone und Gemeinden verfügen nicht nur über weitreichende Kompetenzen in vielen Politikbereichen, sondern haben auch entsprechende Steuererhebungskompetenzen vor allem im Bereich der direkten Steuern. Untersuchungen legen nahe, dass dies dazu beigetragen hat, dass die Schweiz bei den finanzpolitischen Kennziffern im Vergleich zum Ausland gut abschneidet. An dieser vorteilhaften Situation hat sich trotz einer feststellbaren Tendenz in Richtung einer vermehrten Zentralisierung grundsätzlich nichts geändert.¹ Vor diesem Hintergrund stellt sich für die Zukunft die staats- und finanzpolitisch zentrale Frage, welche staatlichen Aufgaben zweckmässigerweise durch den Bund und welche durch die Kantone zu erfüllen sind.

Eigenständigkeit der Kantone und Subsidiarität

Gemäss Artikel 47 Absatz 1 BV wahrt der Bund die Eigenständigkeit der Kantone. Diese weist die drei Dimensionen der Aufgaben-, Finanz- und Organisationautonomie auf (Art. 47 Abs. 2 BV). Bundesrat und Parlament dürfen bei Bundesvorlagen den Handlungsspielraum der Kantone nur soweit einschränken, wie dies zur Umsetzung der Bundesgesetzgebung zwingend nötig ist. Entscheidend ist dabei, dass den Kantonen gebührend Handlungsspielraum in der Umsetzung zu belassen ist.

Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit der bestehenden Aufgabenteilung und von neuen Bundesvorlagen soll das verfassungsmässige Prinzip der Subsidiarität herangezogen werden (Artikel 5a BV). Artikel 43a Absatz 1 BV präzisiert, dass der Bund nur Aufgaben übernehmen soll, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und Vermeidung von Lastenverschiebungen

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gemäss Artikel 43a Absätze 2 und 3 BV zielt auf eine Übereinstimmung von Entscheid- und Kostenträgern sowie Nutzniessern. Fallen diese auseinander, kann es zu falschen Anreizen kommen. Bei der Ausgestaltung von Vorlagen des Bundes ist zudem darauf zu achten, dass möglichst keine Belastungen zwischen Bund und Kantonen verschoben werden.

Damit die staatlichen Tätigkeiten möglichst effizient und effektiv umgesetzt werden können, sollten die Aufgaben von Bund und Kantonen möglichst klar getrennt werden. Verbundaufgaben sollten deshalb nur sehr zurückhaltend eingeführt oder vertieft werden. Damit kann insbesondere ein paralleler Auf- und Ausbau von staatlichen Strukturen sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene vermieden werden.

Lastenverschiebungen können grundsätzlich auf zwei Arten erfolgen: Einerseits gibt es die idealtypischen Verschiebungen von Lasten, bei welchen die eine Staatsebene direkt entlastet und die andere Staatsebene im selben Umfang belastet wird. Solche Lastenverschiebungen sollten vermieden werden, ausser sie erfolgen im Rahmen einer Aufgabenentflechtung und werden mit einer Globalbilanz ausgeglichen (vgl. letzter Absatz der Erläuterungen). Andererseits können Aufgabenintensivierungen zu einer Lastenverschiebung führen. In diesen

¹ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 Stadler.

Fällen werden z.B. vom Bundesgesetzgeber höhere Bundesausgaben beschlossen, die die Kantone in diesem Aufgabenbereich indirekt entlasten oder umgekehrt auch Bundesgesetze erlassen, welche für die kantonalen Haushalte im Vergleich zum Bund überproportionale Mehrausgaben bedeuten. Bei solchen Lastenverschiebungen sind die finanziellen Konsequenzen im Detail abzuklären und es ist darauf zu achten, dass den Kantonen möglichst grosser Handlungsspielraum verbleibt.

Vollzugsföderalismus

Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um (Art. 46 Abs. 1 BV). Dieses Prinzip wird nur durchbrochen, wenn Verfassung oder Gesetz den Vollzug dem Bund zuweisen. Aus den Materialien geht hervor, dass die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone grundsätzlich nicht entschädigungspflichtig ist. Diese Regelung gilt jedenfalls solange, als die damit verbundenen Mehrbelastungen für die Kantone verhältnismässig sind. Was dies im konkreten Fall genau bedeutet, muss bei den einzelnen Sachgeschäften letztlich politisch entschieden werden. Die entschädigungslose Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen kommt vor allem im Bereich des Gesundheitspolizei-rechts, im Umweltrecht sowie im Landwirtschaftsrecht vor.

Entstehen den Kantonen tragbare finanzielle Lasten aus dem Vollzug der Bundesgesetzgebung, können die Kantone gegenüber dem Bund gestützt auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz keine Entschädigungsforderungen geltend machen. Der Vollzugsföderalismus fordert entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip eine bürgernahe Umsetzung. In diesem Sinne kann ein Spannungsverhältnis zwischen diesen verfassungsrechtlichen Prinzipien entstehen. Dies eröffnet einen Ermessensspielraum. Kriterien für die Beurteilung und Konkretisierung dieser Verfassungsgrundsätze werden im Botschaftsleitfaden des Bundes aufgeführt.²

Periodische Überprüfungen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Es ist aufgrund der vorhandenen Zentralisierungstendenzen in der schweizerischen Politik sinnvoll und auch notwendig, dass die Zweckmässigkeit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen periodisch überprüft wird. Dies gilt insbesondere bezüglich Verbundaufgaben, die durch Bund und Kantone gemeinsam finanziert werden.³ Dabei dürfte sich eine grundlegende Überprüfung gemeinsam durch Bund und Kantone alle 10-15 Jahre als zielführend erweisen. Die letzte umfassende Anpassung an der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung erfolgte mit der auf anfangs 2008 in Kraft getretenen NFA.⁴ Änderungen der Aufgabenverteilung müssten analog zum NFA-Paket insgesamt haushaltsneutral im Rahmen einer Globalbilanz ausgestaltet werden. Gerade mit Blick auf die vorhandene Zentralisierungstendenz sollte auch nach Möglichkeiten für sachgerechte Dezentralisierungen in politisch wichtigen Aufgabengebieten gesucht werden. Dies könnte zu einer Stärkung der Bedeutung und Stellung der Kantone in der Schweiz führen.

² Vgl. Leitfaden für Botschaften des Bundesrates, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/sprachen/hilfsmittel-textredaktion/leitfaden-fuer-botschaften-des-bundesrates.html>, zuletzt abgerufen am 18.03.2019.

³ Zum Fall der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen vgl. Leitsatz 14.

⁴ Vgl. Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA, BBl 2002 2291).

Leitsatz 3: Übertragung von Bundesaufgaben

Ministerialaufgaben werden durch die zentrale Bundesverwaltung erbracht. In allen anderen Fällen kann eine Übertragung der Aufgabenerfüllung an Dritte, die entweder vom Bund beherrscht werden oder von ihm unabhängig sind, geprüft werden. Bei der Beurteilung ist auf einen haushälterischen Ressourceneinsatz, auf die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung, auf die Zweckmässigkeit sowie auf die Notwendigkeit einer politischen Steuerung zu achten. Bei Übertragungen an vom Bund beherrschte Dritte gelten die Corporate-Governance Richtlinien des Bundesrates.

Handelt es sich um eine Staatsaufgabe (siehe Leitsatz 1), welche durch den Bund zu gewährleisten ist (siehe Leitsatz 2), stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage, in welcher Form der Bund diese umsetzen will. Es stehen drei Möglichkeiten zur Disposition: Entweder wird die Aufgabe durch die Zentralverwaltung, durch einen vom Bund beherrschten Dritten (bspw. eine durch Bundesrecht geschaffene Anstalt oder eine Aktiengesellschaft mit kapital- und stimmenmässiger Mehrheit des Bundes) oder durch einen vom Bund unabhängigen Dritten erfüllt.

Anhand einer Aufgabentypologie, die der Bundesrat mit den Grundlagen für seine Corporate-Governance Politik entwickelt hat⁵, lassen sich Bundesaufgaben systematisch charakterisieren und auf ihre Eignung für eine Auslagerung oder Übertragung an Dritte hin überprüfen.

Gemäss dieser Aufgabentypologie sind sogenannte «Ministerialaufgaben» – dazu gehören Aufgaben der Politikvorbereitung sowie Dienstleistungen mit stark hoheitlichem Charakter (z.B. Landesverteidigung) – durch die Zentralverwaltung zu erfüllen. Es handelt sich dabei um Aufgaben, die eng politisch gesteuert werden sollen oder die aufgrund ihres Zwangscharakters einer hohen politischen Legitimation bedürfen. Bei diesen Aufgaben trägt der Bund die Erfüllungsverantwortung, die er nicht delegieren kann.

Ausgelagert werden hingegen hoheitliche Aufgaben im Bereich der «Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht». Diese müssen – ähnlich der Gerichtsbarkeit – einer politischen Einflussnahme entzogen werden, um ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit bewahren zu können.

Ebenso ist in allen übrigen Fällen von staatlichen Dienstleistungen nach Art. 178 Abs. 3 BV eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, per Gesetz möglich und kann deshalb geprüft werden. Dabei können sich verschiedene Interessen gegenüberstellen, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. So stehen die Interessen an Effizienzsteigerungen sowie an der Zweckmässigkeit (bspw. Markt- und Kundennähe)

⁵ Die Corporate-Governance Politik des Bundesrats beruht auf folgenden Grundlagen:

- Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht, BBl 2066 8233) und diesbezüglicher erläuternder Bericht der EFV;
- Zusatzbericht des Bundesrates vom 25.3.2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats und diesbezüglicher Bericht zur Umsetzungsplanung.

EFV-intern bietet der Bericht des Rechtsdienstes EFV vom März 2018 „Die Auslagerung von Bundesaufgaben: Eine Einführung“ einen umfassenden Überblick zur Thematik.

Für weitere Informationen siehe auch https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html (zuletzt abgerufen am 18.03.2019).

den Interessen der (rechtsgleichen) Versorgungssicherheit und an einer politischen Steuerung und Kontrolle gegenüber. Daneben gilt es weitere Voraussetzungen kumulativ zu erfüllen⁶.

Bei Auslagerungen soll die Aufgabenerfüllung nach Möglichkeit an einen vom Bund unabhängigen Dritten übertragen werden, soweit

- vom Bund unabhängige Dritte bestehen, die diese Aufgabe wahrnehmen können;
- die Aufgabenerfüllung über subventions- oder konzessionsrechtliche Vorgaben ausreichend gesteuert werden kann;
- die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung im Falle eines Konkurses des privaten Dritten nicht wesentlich gefährdet wäre.

Bei der Schaffung einer verselbstständigten, vom Bund beherrschten Organisationseinheit ist eine gewisse Mindestgrösse erforderlich. In jedem Fall sind die CG-Richtlinien des Bundesrats anzuwenden. Der Bund steuert die Aufgabenerfüllung in erster Linie über regulatorische Vorgaben und das eignerpolitische Instrumentarium. Sofern für die Aufgabenerfüllung Abgeltungen geleistet werden, kommen auch die subventionsrechtlichen Vorgaben, Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente zum Tragen (siehe Themenblock III).

⁶ Hinreichende Gesetzesgrundlage, Verhältnismässigkeit, Sicherstellung des Rechtsschutzes (Art. 29a BV) und Grundrechtsschutzes (Art. 35 Abs. 2 BV), staatliche Aufsicht zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV) sowie ein öffentliches Interesse.

Leitsatz 4: Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung

Dem Bund übertragene Aufgaben sind wirtschaftlich und wirksam zu erbringen. Die dazu dienenden Führungsinstrumente müssen robust und einfach ausgestaltet und periodisch evaluiert werden.

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass die von ihnen entrichteten Steuern sorgsam verwendet werden. Dazu ist es notwendig, dass in allen Vorlagen und Projekten die anvisierten Ziele transparent ausgewiesen werden, die vorgesehenen Massnahmen ein gutes Kosten-Nutzenverhältnis aufweisen, der Aufgabenvollzug effizient organisiert wird und die Ressourcen sparsam eingesetzt werden. Diese Prinzipien gelten für alle Angehörigen der Bundesverwaltung – von den Departementsleitungen bis zu den einzelnen Mitarbeitenden in den Generalsekretariaten und Bundesämtern.

Die Finanzpolitik trägt in vielfacher Hinsicht zur angestrebten Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns bei:

- Die Rechnungslegung wird einheitlich nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt und orientiert sich am Regelwerk der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) mit dem Ziel, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen. Sie bildet die Grundlage sowohl für den Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan als auch für die Jahresrechnung. Die damit erreichte Transparenz unterstützt die finanzielle Führung und schafft Vertrauen in der Öffentlichkeit.
- Der Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan orientiert sich an den Prinzipien des Performance Budgeting. Er ordnet die Ausgaben des Bundes rund 130 Leistungsgruppen zu. Für jede Leistungsgruppe ist ein Wirkungsmodell («Grundauftrag») zu definieren, aus welchem betrieblich und politisch relevante Ziele, Messgrößen und Sollwerte abgeleitet werden. Von den Verwaltungseinheiten wird erwartet, dass sie in jeder Leistungsgruppe u.a. Ziele und Messgrößen zur Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und zur Wirksamkeit der erbrachten Leistungen formulieren und dass sie dafür anspruchsvolle Sollwerte festlegen. Um die Ressourcen möglichst zielgerichtet einsetzen zu können, wird der Funktionsaufwand der Verwaltung zu Globalbudgets zusammengefasst. Werden diese nicht vollständig ausgeschöpft, können Reserven gebildet werden. Das schafft einen Anreiz, die Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden im Weiteren gefördert durch die von allen Verwaltungseinheiten zu führenden Kosten- und Leistungsrechnungen, die verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, das interne Kontrollsystem, das Risikomanagement und die konsequente Vergabe von Beschaffungsaufträgen im Wettbewerb.
- Leistungsvereinbarungen, die jährlich zwischen den Departements- und Amtsleitungen abgeschlossen werden und an die sich die Planungen der Ämter und die Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden anschliessen, runden dieses System ab. Es wird damit gewissermassen «unter Strom gesetzt».

Für den richtigen Einsatz all dieser Instrumente sind primär die einzelnen Bundesämter zuständig. Sie sind die «tragenden Verwaltungseinheiten» (Art. 43 RVOG) und damit auch verantwortlich «für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte» (Art. 57 FHG). Die Querschnittsämter (EFV, EPA, ISB, BBL) erlassen Weisungen und Vorgaben, verantworten die systemtechnische Instrumentierung und unterstützen mit Schulungs- als auch Beratungsdienstleistungen. Den Departementen obliegt die Aufgabe, als Teil ihrer Aufsichtstätigkeit die Einhaltung der Weisungen durchzusetzen. Darin werden sie wiederum von den Querschnittsämtern unterstützt. Diese stellen

bereichsspezifische Controllingssysteme bereit (Ressourcencockpit CRB 360, Personalcontrolling, IKT-Portfolio, Beschaffungscontrolling etc.), die EFV ist ausserdem gemeinsam mit der GSK verantwortlich dafür, dass die Aufgaben der Bundesverwaltung zusammen mit den Subventionen regelmässig überprüft werden (siehe Leitsatz 1).

Bei all diesen Führungs- und Controllinginstrumenten besteht die latente Gefahr der Übersteuerung und Bürokratisierung, u.a. durch ein überbordendes Berichtswesen. Diese Gefahr ist auch in der Bundesverwaltung nicht von der Hand zu weisen. Die Querschnittsämter und die Generalsekretariate sind daher gehalten, ihre Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben koordiniert und mit Zurückhaltung wahrzunehmen, das Berichtswesen schlank zu halten und die einzelnen Instrumente möglichst robust und einfach auszugestalten, u.a. durch eine durchgängige, Systembrüche vermeidende Informatisierung (siehe dazu auch Leitsatz 12). Ebenso ist es notwendig, die finanziellen Führungsinstrumente periodisch zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen, so dass auch sie selbst mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechen.

Themenblock II: Haushaltssteuerung

Die Finanzpolitik des Bundes beruht auf dem Grundsatz, dass Einnahmen und Ausgaben des Bundes langfristig im Gleichgewicht zu halten sind. Dieser Grundsatz ist mit der Schuldenbremse in der Bundesverfassung verankert und zwingt Bundesrat und Parlament, ein ausgeglichenes Budget zu verabschieden. In Ergänzung zu den quantitativen Vorgaben der Schuldenbremse braucht es Strategien, wie dieses Ziel auch langfristig unter Wahrung einer hohen Budgetqualität zu erreichen ist.

Um die Ausgeglichenheit des Bundeshaushalts langfristig zu gewährleisten, braucht es einen Planungshorizont und eine finanzpolitische Prioritätenordnung, die über die vierjährige Legislatur hinausgehen (Leitsatz 5). Durch die sorgfältige Abstimmung von Sach- und Finanzierungsentscheiden können die vorhandenen Mittel angemessen auf die laufenden und neuen Aufgaben des Bundes verteilt werden (Leitsatz 6). Sind Sparprogramme dennoch unumgänglich, sind gezielte Entlastungen einer linearen Kürzung vorzuziehen (Leitsatz 7).

Um die Handlungsfähigkeit von Bundesrat und Parlament möglichst zu erhalten, sollte auf die gesetzliche Bindung von Einnahmen und Ausgaben verzichtet werden. Wo solche Ausgabenbindungen dennoch eingeführt werden, sollten diese an gewissen Grundsätzen ausgerichtet werden (Leitsatz 8). Planungssicherheit für die Leistungsempfänger kann zudem auch mit anderen Instrumenten geschaffen werden. Zur Vermeidung stark schwankender Belastungen des Bundeshaushalts, insbesondere als Folge der Finanzierung grosser Infrastrukturvorhaben, können Fonds eine Lösung darstellen (Leitsatz 9). Da die ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung stehenden Haushalte der Sozialversicherungen erhebliche Finanzierungsrisiken für den Bund enthalten, werden Grundsätze für eine stabile Finanzierung dieser Werke aufgestellt (Leitsatz 10). Im Gesundheitswesen wiederum, das für den Bund und die Kantone ebenfalls ein grosses finanzielles Risiko darstellt, ist die Einführung einer Kostenbremse anzustreben (Leitsatz 11). Schliesslich ist bei der Haushaltssteuerung darauf zu achten, dass die verfügbaren Verwaltungsressourcen zielgerichtet und effizient eingesetzt werden (Leitsatz 12).

Leitsatz 5: Mittel- und langfristige Ausgabensteuerung

Um die Priorisierung der Ausgaben entlang den Zielen des Bundesrates zu ermöglichen und um strukturellen Defiziten frühzeitig entgegen zu wirken, bedarf es einer mittelfristig ausgerichteten Steuerung der Ausgaben. Diese ist in eine Gesamtbetrachtung einzubetten, die auch die Einnahmenseite umfasst. Ergänzt wird diese mittelfristig ausgerichtete Strategie um eine systematische Analyse der langfristigen Herausforderungen, um den zukünftigen Handlungsbedarf frühzeitig abschätzen zu können.

Die finanzpolitische Prioritätensetzung ist eine der wichtigsten Aufgaben in der Steuerung des Bundeshaushalts. Zu einem grossen Teil entscheidet sich damit, ob Massnahmen umgesetzt werden können, die zur Erreichung der Ziele des Bundes beitragen. Ohne Gesamtsicht besteht zudem das Risiko, dass beschlossene Mehrausgaben und Mindereinnahmen in ihrer Summe vom Bundeshaushalt nicht getragen werden können und kurzfristig Sparprogramme notwendig werden. In der kurzen Frist können aber nur die schwach gebundenen Ausgaben gekürzt werden, womit ungewollt stets dieselben Aufgabengebiete durch Sparpakete belastet werden.

Eine mittelfristig orientierte Ausgabensteuerung erlaubt es, aus einer Gesamtsicht die verfügbaren Mittel entsprechend den politischen Prioritäten auf die Aufgabengebiete des Bundes zu verteilen, die Finanzierung von Reformen und Vorhaben sicherzustellen und auf Veränderungen frühzeitig zu reagieren. Ein vom Bundesrat verabschiedetes Prioritätenprofil mit Zielwachstumsraten pro Aufgabengebiet verbessert zudem die Transparenz der Entscheidungsfindung sowie die Planungssicherheit für Leistungsempfänger und die Verwaltung.

Die mittelfristige Ausgabensteuerung muss eingebettet sein in eine umfassende finanzpolitische Gesamtbetrachtung. Dabei sind Einnahmen und Ausgaben so aufeinander abzustimmen, dass der Bundeshaushalt gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Zeichnen sich strukturelle Defizite ab, sind Sanierungsmassnahmen einzuleiten. Dabei stellt sich immer die Frage, ob diese auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite ansetzen sollen. Dazu herrschen unterschiedliche ökonomische Lehrmeinungen. Ebenso gehen in dieser Frage die politischen Ansichten stark auseinander. Sie kann deshalb nicht abschliessend beantwortet werden, sondern hängt immer von der konkreten Situation ab, insbesondere davon, bei welchen Ausgaben bzw. bei welchen Steuern welcher Spielraum für Korrekturen besteht, die die Wohlfahrt des Landes möglichst geringfügig beeinträchtigen. Je früher der Korrekturbedarf erkannt und die politische Lösungssuche eingeleitet wird, desto besser lassen sich politische Massnahmen bestimmen, mit dem dieses Ziel erreicht werden kann.

Die finanzpolitische Prioritätensetzung erfolgt in der Regel im Rahmen der Legislaturplanung. Bei dieser Gelegenheit werden jeweils Haushaltsszenarien erarbeitet, welche die wichtigsten Entwicklungen im Bundeshaushalt für die nächsten zwei Legislaturperioden aufzeigen. Gestützt darauf definiert der Bundesrat die finanzpolitischen Prioritäten für denselben Zeitraum, die einerseits aus einer steuerpolitischen Agenda und andererseits aus Zielwachstumsraten für die einzelnen Aufgabengebiete bestehen. Zeitgleich verabschiedet er die Eckwerte für die Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite, namentlich für die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation, Armee, Landwirtschaft, internationale Zusammenarbeit, regionaler Personenverkehr und Kultur. Die entsprechenden Botschaften verabschiedet er zu Beginn der neuen Legislatur, womit auch dem Parlament eine Beschlussfassung aus einer Gesamtsicht möglich ist.

Durch die alle vier Jahre erstellten Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte wird versucht, den langfristigen Einfluss wichtiger Trends, wie z. Bsp. der Demografie, auf die öffentlichen Haushalte darzustellen und so schon frühzeitig den künftigen Handlungsbedarf abschätzen zu können.

Im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan wird die Entwicklung der Bundesfinanzen mit einem vierjährigen Planungshorizont jährlich aktualisiert (rollende Planung).

Leitsatz 6: Gegenfinanzierung neuer Aufgaben

Bei der Übernahme neuer Aufgaben ist die Frage der Finanzierbarkeit sorgfältig zu klären. Nach Möglichkeit sind neue Aufgaben durch die Nutzniessenden zu finanzieren. Ist dies nicht möglich oder nicht wünschenswert, steht eine Umpriorisierung im Haushalt im Vordergrund.

Neue Aufgaben sind in einem ersten Schritt gemäss Leitsatz 1 auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen des Bundes zu überprüfen. In einem zweiten Schritt ist die Frage der Finanzierbarkeit zu klären. Die Schuldenbremse gibt vor, dass die Ausgaben die konjunkturbereinigten Einnahmen nicht übersteigen dürfen. Sofern der Bundeshaushalt keinen Handlungsspielraum bietet, können neue Aufgaben grundsätzlich entweder durch Einsparungen bzw. Umpriorisierungen im Haushalt oder durch Mehreinnahmen finanziert werden. Entsprechend dem Äquivalenzprinzip ist zunächst eine Finanzierung durch die Nutzniessenden zu prüfen. Bei vielen staatlichen Tätigkeiten ist eine solche Finanzierung allerdings nicht oder nur beschränkt möglich, sondern die Subventionierung dieser Tätigkeit ist politisch gewollt. Auch die Erhöhung der (Steuer-)Einnahmen ist oft keine realistische Option, weil Steuererhöhungen eine Verfassungsänderung (und somit viel Zeit) erfordern, oder weil politische Mehrheiten für eine Erhöhung fehlen. Im Vordergrund steht somit – durchaus im Sinne einer Stabilisierung der Staatsquote – meist die Umpriorisierung im Haushalt.

Die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit gebieten, neue Aufgaben nach Möglichkeit innerhalb der bestehenden Budgetrestriktionen zu finanzieren, bevor neue Einnahmen beantragt werden. Das bedingt eine periodische Hinterfragung der eigenen Aufgaben, Strukturen und Prozesse, um Mittel für neue Aufgaben freizuspielen (siehe Leitsatz 1).

Neue Aufgaben mit hohen Kostenfolgen bedingen besondere Sorgfalt und Transparenz hinsichtlich der Gegenfinanzierung, da sie für sich allein die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse gefährden können. Für solche grösseren Vorhaben sind vertiefte Abklärungen notwendig. Eine Gegenfinanzierung, die auch darin bestehen kann, das Ausgabenwachstum in anderen Aufgabengebieten zu reduzieren, muss in den Anträgen an den Bundesrat und in den Botschaften dargelegt werden.

Leitsatz 7: Sparprogramme

Kurzfristig auftretende strukturelle Defizite werden primär durch ausgabenseitige Massnahmen beseitigt. Dabei sind gezielte Entlastungen linearen Kürzungen vorzuziehen.

Trotz der vorhandenen mittelfristigen Planungs- und Priorisierungsinstrumente (vgl. Leitsätze 5 und 6) lassen sich Sparprogramme nicht vollständig vermeiden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die konjunkturbereinigten Einnahmen tiefer ausfallen als erwartet oder zu viele neue Vorhaben gleichzeitig beschlossen werden. Für kurzfristige Haushaltssanierungen müssen primär ausgabenseitige Massnahmen ergriffen werden, da die Hürden zur Erhöhung der Einnahmen hoch sind: bei den wichtigsten Einnahmequellen des Bundes (direkte Bundessteuer, Mehrwertsteuer) ist eine Verfassungsänderung und damit die Zustimmung von Volk und Ständen nötig. Allfällige Mehreinnahmen würden somit zu spät anfallen, um strukturelle Defizite zu beseitigen.

Verschiedene Gründe sprechen dafür, Sparvorgaben mit gezielten Massnahmen zu erfüllen statt durch lineare Kürzungen umzusetzen. Nicht alle Staatsaufgaben besitzen dieselbe Priorität und dasselbe Potential für Kürzungen. Aufgabengebiete, in denen ein Wachstum angestrebt wird oder die aufgrund ihres Investitionscharakters volkswirtschaftlich besonders nützlich sind, können durch grössere Einsparungen in anderen Bereichen von den Sparvorgaben ausgenommen werden.

Gezielte Kürzungen können mit Effizienzsteigerungen, Auslagerungen oder mit dem Verzicht auf eine Aufgabe umgesetzt werden. Die Schwierigkeit besteht darin, dass eine Überprüfung des staatlichen Leistungsangebots und entsprechende Aufgabenverzichte zu starken politischen Widerständen führen. Die Erfahrung zeigt auch, dass Sparpakete im Parlament nur dann eine Mehrheit finden, wenn eine gewisse Ausgewogenheit bzw. Opfersymmetrie gewährleistet ist. Aus polit-ökonomischen Gründen kann daher auch eine lineare Kürzung über alle Ausgabenbereiche, insbesondere für kleinere Sparprogramme, angezeigt sein. Sparmassnahmen können dem Parlament im Rahmen des Voranschlags oder mit separater Botschaft unterbreitet werden.

Leitsatz 8: Ausgabenbindungen

Ausgabenbindungen sind grundsätzlich zu vermeiden. Werden dennoch neue Ausgabenbindungen geschaffen, so sind diese so auszugestalten, dass die Ausgaben nicht schneller wachsen als die Einnahmen, dass Kürzungen unter bestimmten Bedingungen möglich sind, und dass die Ausgabenbindung befristet ist. Bestehende Ausgabenbindungen sind periodisch zu überprüfen und wenn möglich zu lockern.

Ausgaben sind gebunden, wenn sie kurzfristig – d.h. zum Beispiel im Verlauf eines Budgetprozesses – nicht verändert werden können, weil sie in der Verfassung oder im Gesetz abschliessend definiert oder durch Verträge oder exogene Variablen vorgegeben sind.⁷ Ausgabenbindungen, die sich auf die Verfassung oder das Gesetz stützen, schaffen Planungssicherheit für die Empfänger der Beiträge. Gleichzeitig schränken sie aber den finanzpolitischen Spielraum von Bundesrat und Parlament ein: Kürzungen bei gebundenen Ausgaben sind selbst in der mittleren Frist nur mit Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen möglich.

Falls Einnahmefälle oder mangelnde ausgabenpolitische Disziplin Sparprogramme nötig machen, müssen diese schwergewichtig auf den schwach gebundenen Ausgaben umgesetzt werden. Gebundene Ausgaben drohen somit andere, für das Wachstum und die Wohlfahrt des Landes ebenso wichtige – jedoch nicht gebundene – Ausgaben zu verdrängen. Besonders problematisch sind in dieser Hinsicht gebundene Ausgaben, die schneller wachsen als die (Gesamt-) Einnahmen des Bundes. Der steigende Druck auf die schwach gebundenen Ausgaben setzt Anreize für die Interessenvertreter der schwach gebundenen Aufgabengebiete, sich für eine neue Ausgabenbindung in ihrem Aufgabengebiet einzusetzen, um sich der jährlichen Prioritätensetzung im Rahmen des Voranschlags zu entziehen. Dadurch droht der Anteil an gebundenen Ausgaben immer weiter zu steigen; umso schwieriger wird es, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Neue Ausgabenbindungen sind daher zu vermeiden. Wenn dies nicht möglich ist, sollten sie wie folgt ausgestaltet werden:

- Die Ausgabenbindung ist auf möglichst niedriger Rechtsetzungsstufe zu definieren. Auf Stufe der Bundesverfassung sollen höchstens Grundsätze definiert werden.
- Die Gesetzesbestimmungen sollen gewährleisten, dass die Ausgaben nicht schneller wachsen als die Gesamteinnahmen. Das nominale BIP-Wachstum ist eine Approximation der Obergrenze für das Ausgabenwachstum.
- Im Gesetz ist fallweise zu prüfen, ob die Ausgaben unter bestimmten Bedingungen (mindestens im Fall von namhaften Sparprogrammen) zumindest vorübergehend gekürzt werden können; damit wird ein Minimum an Flexibilität geschaffen.
- Neue Ausgabenbindungen sind wenn möglich mit einer Befristung zu versehen.

Die Planungssicherheit ist für sich allein kein hinreichendes Argument für die Schaffung einer neuen Ausgabenbindung, da sich sämtliche Beitragsempfänger eine möglichst hohe Planungssicherheit wünschen. Eine erhöhte Planungssicherheit lässt sich zudem auch mit Instrumenten wie Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen herstellen. Bei solchen mehrjährigen Finanzbeschlüssen führt die parlamentarische Beratung zu einer stärkeren Legitimation bzw. Verbindlichkeit der Finanzplanung.

Bei bestehenden Ausgabenbindungen ist periodisch zu überprüfen, ob und wie sie näher an die hier geforderte Ausgestaltung herangeführt werden können. Zudem ist zu evaluieren, ob

⁷ Nicht behandelt werden an dieser Stelle Ausgabenbindungen, die auf eine Zweckbindung von Einnahmen zurückzuführen sind sowie Anteile Dritter an Bundeseinnahmen (sog. Durchlaufposten). Bei diesen ist die Wachstumsrate der Ausgaben nicht von Bedeutung, da eine Verdrängung von schwach gebundenen Ausgaben in diesen Fällen ausgeschlossen ist.

die gesetzlich festgelegten Ausgaben noch einem effektiven Bedarf entsprechen. Die periodische Überprüfung kann im Rahmen von Sparprogrammen, der Subventionsüberprüfung oder der Aufgabenüberprüfung erfolgen (siehe Leitsatz 1). Finanzpolitisch von strategischer Bedeutung ist die Ausgestaltung der Beiträge des Bundes für Sozialversicherungen. Grundsätze zu deren Finanzierung werden in Leitsatz 10 ausgeführt.

Leitsatz 9: Spezialfinanzierungen und Spezialfonds

Spezialfinanzierungen und Spezialfonds sind grundsätzlich zu vermeiden. Zulässig sind sie nur unter restriktiven Voraussetzungen: wenn sie das Verursacherprinzip stärken, das Zustandekommen eines Generationenvertrags begünstigen oder – bei Spezialfonds – starke Ausgaben- oder Einnahmenschwankungen glätten. Spezialfinanzierungen und Spezialfonds müssen periodisch auf ihre Notwendigkeit und einen effizienten Mitteleinsatz überprüft werden. Ausserdem sollten Fondseinlagen im Budgetprozess zumindest vorübergehend gekürzt werden können.

Von Spezialfinanzierungen spricht man, wenn Einnahmen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zweckgebunden werden. Sie bedürfen einer Grundlage in Verfassung oder Gesetz. Mittels Schattenrechnungen wird sichergestellt, dass die Einnahmen ihrer Zweckbestimmung entsprechend eingesetzt werden. Bei Spezialfinanzierungen, die im Eigenkapital geführt werden (Bsp. Spezialfinanzierung Strassenverkehr), können die zweckgebundenen Einnahmen aber vorübergehend für andere Zwecke verwendet werden.

Die Zweckbindung von Einnahmen stellt eine Art Regelbindung zum Schutz bestimmter Aufgaben dar. Sie schafft im Idealfall eine enge Verbindung zwischen Steuerzahlenden und Nutzniessenden, d.h. die Finanzierung der entsprechenden Aufgaben erfolgt nach dem Äquivalenzprinzip und stärkt somit auch die Idee des Verursacherprinzips. Zweckbindungen erleichtern ausserdem das Eingehen von glaubwürdigen intertemporalen Verpflichtungen; sie können bspw. im Rahmen eines Generationenvertrags die jüngere Generation davon überzeugen, dass zukünftige Rentenzahlungen gesichert sind. Ein weiterer Vorteil von Zweckbindungen besteht darin, dass sie eine bessere Verständlichkeit der Staatstätigkeit erzeugen. Mittels Zweckbindungen finanzierte Reformen oder Projekte erlauben zumindest anfänglich eine direkte und differenzierte politische Präferenzäusserung der Bürgerinnen und Bürger und damit eine bessere Kontrolle der politischen Entscheidungsträger. Sie erhöhen so prinzipiell die politische Mehrheitsfähigkeit neuer Aufgaben und entsprechender Steuererhöhungen. Schliesslich können sie auch zu finanziellen Stabilität beitragen, indem für bestimmte Aufgaben nicht nur Untergrenzen, sondern zugleich auch Obergrenzen festgelegt werden.

Die Zweckbindung von Einnahmen hat aber auch zahlreiche Nachteile: Sie steht im Widerspruch zum Non-Affektationsprinzip der traditionellen Steuerlehre, gemäss der alle Staatseinnahmen grundsätzlich für alle Staatsausgaben zur Verfügung stehen sollen. Zweckbindungen schränken entsprechend die finanzpolitische Prioritätensetzung und die Flexibilität im jährlichen Budgetprozess ein. Die mit zweckgebundenen Einnahmen gedeckten Ausgaben stehen ausserhalb der budgetären Mittelkonkurrenz. Einmal eingeführt, können sie zudem nur noch schwer rückgängig gemacht werden. Dies trägt zur Fragmentierung des Bundeshaushalts bei und reduziert den finanzpolitischen Handlungsspielraum. Zwar vereinfacht dies die Entscheidungen im jährlichen Budgetprozess. Gleichzeitig können bei angespannter Haushaltsslage die Verteilungskämpfe über die restlichen Budgetmittel jedoch zunehmen. Mit Zweckbindungen können ausserdem Anreize für eine ineffiziente Mittelverwendung entstehen. In der Tendenz wird der Haushalt mit zunehmenden Zweckbindungen komplexer und schwerer steuerbar. Nicht zuletzt können Zweckbindungen zur Durchsetzung von Sonderinteressen missbraucht werden.

Der Anteil der zweckgebundenen Einnahmen im Bundeshaushalt hat in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen. Gleichzeitig nehmen auch andere Ausgabenbindungen zu, beispielsweise für die Finanzierung des Aufgabenbereichs Soziale Wohlfahrt (Beiträge an AHV, IV, IPV). Insgesamt sind damit die Verteilungskämpfe im ungebundenen Teil des Bundeshaushalts härter geworden. Das erhöht die Gefahr, dass für weitere Aufgabenbereiche die Flucht in Spezialhaushalte gesucht wird. Dies würde die Steuerbarkeit der Bundesfinanzen

und das Setzen ausgabenpolitischer Prioritäten weiter beeinträchtigen. Weitere Spezialfinanzierungen sollten daher nur geschaffen werden, wenn mit der Zweckbindung für einen bestimmten Bereich die Ausgaben nach oben begrenzt werden und sie

- entweder eine grosse Übereinstimmung zwischen den Nutzniessenden und den Abgabepflichtigen schafft (Verursacherprinzip)
- oder die Bildung oder den Bestand eines Generationenvertrags begünstigt.

Auf jeden Fall zu vermeiden sind „Bagatell-Zweckbindungen“, die kaum einen Nutzen bringen, die Übersicht über den Haushalt aber stark erschweren. Zudem muss sichergestellt sein, dass ein ineffizienter Mitteleinsatz verhindert wird, indem Zweckbindungen nach Möglichkeit befristet, mindestens aber inhaltlich und betragsmässig periodisch überprüft und allenfalls gelockert werden.

Spezialfonds sind Vermögen, die dem Bund von Dritten zugewendet wurden oder die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen aus Voranschlagskrediten gespeist werden. Häufig sind dies zweckgebundene Einnahmen, so z.B. beim NAF. In diesem Fall sind Spezialfonds eine besonders weitgehende Form der Spezialfinanzierung, indem hier auch die vorübergehende anderweitige Verwendung der Mittel verunmöglicht, d.h. die intertemporale Flexibilität beseitigt wird. Andere Fonds werden aus allgemeinen Steuermitteln alimentiert, wobei die Höhe der Einlagen auf Gesetzes- oder gar Verfassungsstufe festgelegt wird, z.B. beim BIF, oder vom Parlament gemäss Bedarf jährlich neu beschlossen wird.

Wie bei der Zweckbindung von Einnahmen ist auch bei der Schaffung von Fonds grösste Zurückhaltung angebracht. Sie kommt in Frage

- bei volkswirtschaftlich wichtigen Investitionen, die grösseren Ausgabenschwankungen unterliegen;
- bei einmaligen Grossereignissen (z.B. Landesausstellungen), die nur mit «Vorsparen» finanziert werden können.

Für Spezialfonds muss ein absolutes Verschuldungsverbot gelten, damit sie nicht zum Umgehen der Schuldenbremse missbraucht werden können. Um Überdotierungen zu vermeiden und finanzpolitischen Spielraum zu wahren, sollten Einlagen in Fonds zudem zumindest vorübergehend gekürzt werden können. Bei Spezialfonds im Infrastrukturbereich ist darauf zu achten, dass zwischen Erweiterungsinvestitionen einerseits sowie Betrieb und Substanzerhalt andererseits eine Mittelkonkurrenz besteht und bei Mittelknappheit der Erhalt der bestehenden Infrastrukturen Vorrang genießt. Wie bei den Zweckbindungen ist auch bei Fonds periodisch zu überprüfen, ob sie wieder aufgehoben werden können.

Leitsatz 10: Stabile Finanzierung der Sozialversicherungen

Die Finanzierung der Sozialversicherungen des Bundes soll, sofern der Erwerbssatz im Vordergrund steht, in erster Linie über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge erfolgen. Zusätzlich notwendige Bundesbeiträge sollen möglichst als Anteile von Bundeserträgen ausgerichtet werden und nicht an die Ausgaben der Versicherung gebunden sein. Die Sozialwerke müssen zudem über ausreichende Schwankungsreserven verfügen, um bei Finanzierungsungleichgewichten genügend Zeit für Reformen zu haben. Bei Unterschreiten der gesetzlichen Untergrenze dieser Schwankungsreserven ist sicherzustellen, dass der Bund unverzüglich Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität an die Hand nimmt.

Zu den Sozialversicherungen des Bundes werden die AHV und IV (mit EL), die EO, die ALV sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft gezählt. Die Haushalte dieser Sozialversicherungen werden zwar ausserhalb des Bundeshaushalts geführt, aber der Bund ist mit zum Teil namhaften Bundesbeiträgen an ihrer Finanzierung beteiligt.

Diese Sozialversicherungen des Bundes sichern die Bevölkerung gegen Erwerbsausfall infolge von Alter, Hinterlassenschaft, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Dienstpflicht und Mutterschaft ab. Die Absicherung ist bei der AHV Bestandteil eines langfristigen Generationenvertrags; im Fall der ALV wirkt sie zudem als konjunkturpolitischer Stabilisator.

Die finanzielle Stabilität dieser Sozialversicherungen ist für den Bund entscheidend, weil nur finanziell gesunde Sozialversicherungen die Leistungen garantieren – und damit ihrer eigentlichen Funktion nachkommen können. Zudem ist jede finanzielle Instabilität ein Risiko für den Bund, da zu befürchten ist, dass er bei Finanzierungsungleichgewichten unter Umständen die Ansprüche der Versicherten abdecken müsste.

Sowohl die Ausgaben wie auch die Einnahmen dieser Versicherungen sind im Gesetz oder gar in der Verfassung in allen Details geregelt – und daher in der kurzen Frist nicht steuerbar. Es besteht auch kein Mechanismus, der sicherstellt, dass die Ausgaben jederzeit durch die Einnahmen gedeckt werden. Mit den folgenden Grundsätzen kann die Finanzierung langfristig sichergestellt werden:

Unabhängige Finanzierung und «Entflechtung» des Bundesbeitrags

Die Sozialversicherungen sind auf eine verlässliche Finanzierung angewiesen. Die Leistungen der Sozialversicherungen sollten daher überwiegend aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Zusätzlich lassen sich angesichts des Versicherungsobligatoriums und von Leistungen, die nicht direkt mit dem Versicherungsgedanken verbunden sind (bspw. arbeitmarktliche Massnahmen bei der ALV), auch Bundesbeiträge rechtfertigen. Diese sollten möglichst als Ertragsanteile des Bundes (wie z.B. das Mehrwertsteuerprozent zu Gunsten der AHV) ausgerichtet werden. Hingegen sind von den Bundeserträgen unabhängige, fixe Beiträge zu vermeiden, da diese im Zuge von Sparprogrammen viel eher infrage gestellt werden. Damit würden immer auch die Leistungen dieser Sozialversicherungen zur Debatte gestellt und möglicherweise prozyklische (destabilisierende) Effekte ausgelöst.

Insbesondere zu vermeiden ist eine Anbindung der Bundesbeiträge an die Ausgaben der Versicherung:

- Aus Sicht des Bundeshaushalts ist eine solche Anbindung dann besonders nachteilig, wenn das Ausgabenwachstum stark über dem Wachstum der Steuererträge liegt (wie im Fall der AHV), denn unter den Vorgaben der Schuldenbremse muss der Anstieg des Bundesbeitrags – ohne entsprechende Mehreinnahmen – mit Kürzungen an anderer Stelle kompensiert werden. Es kann somit zu einer «Verdrängung» der Ausgaben für andere Aufgabengebiete kommen.

- Umgekehrt ist die Koppelung an die Ausgaben aus Sicht der Sozialversicherung nachteilig, wenn die Versicherung zu leistungsseitigen Sparmassnahmen gezwungen ist, da die Einsparungen immer auch zu einer proportionalen Senkung des Bundesbeitrags führen.

Mit einer Entkopplung des Bundesbeitrags von den Ausgaben der Sozialversicherung und einer Anbindung an die Erträge des Bundes («Entflechtung» nach dem Vorbild der IV) können diese Effekte verhindert werden. Bei der AHV ist allerdings zu bedenken, dass der Reformbedarf im selben Umfang zunimmt, wie der Bund durch eine Entflechtung entlastet wird. Um diesen Zusammenhang abzufedern, ist auch eine Teilentflechtung des AHV-Bundesbeitrags denkbar.

Schwankungsreserve und Interventionsmechanismus

Um Finanzierungsengpässen vorzubeugen, verfügen die Sozialwerke über eine Schwankungsreserve bzw. einen «Ausgleichsfonds». In Kombination mit einem Interventionsmechanismus bildet eine solche Reserve ein Instrument zur Vermeidung langfristiger finanzieller Ungleichgewichte. Mit einem Interventionsmechanismus wird sichergestellt, dass rechtzeitig ein politischer Prozess zur Sanierung des Sozialwerks eingeleitet wird.

Ein solcher enthält die folgenden Elemente, die im Gesetz festgelegt werden müssen:

1. Auslöser: Finanzielle Schwellenwerte (Mindesthöhe der Schwankungsreserve oder allenfalls maximale Verschuldung des Sozialwerks), bei deren Über- bzw. Unterschreitung automatisch die weiteren Massnahmen des Interventionsmechanismus (politisches Mandat sowie automatische Massnahmen) ausgelöst werden.
2. Politisches Mandat: Auftrag an den Bundesrat, dem Parlament innerhalb einer bestimmten Frist Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu unterbreiten.
3. Automatische Massnahmen: Idealerweise werden auch automatische Massnahmen vorgesehen, mit denen das Funktionieren der Sozialversicherung garantiert wird, bis entweder eine Reform verabschiedet werden konnte oder das finanzielle Gleichgewicht durch die automatischen Massnahmen zumindest mittelfristig wiederhergestellt ist.

Das politische Mandat verleiht dem Interventionsmechanismus eine höhere politische Legitimität. Damit wird allen Akteuren die Gelegenheit gegeben, adäquate Massnahmen zur Sanierung der Sozialversicherung im regulären Gesetzgebungsprozess zu verabschieden.

Die automatischen Massnahmen sollten umfangmässig ausreichen, um ein weiteres Abgleiten der Sozialversicherung in ein finanzielles Ungleichgewicht zu verhindern. Die Massnahmen können entweder befristet sein oder permanente Reformmassnahmen darstellen. In jedem Fall schaffen sie Transparenz darüber, was passiert, wenn im Reformprozess keine politische Einigung erzielt werden kann. Dadurch können die Massnahmen zusätzlich die Funktion einer drohenden Sanktion haben und den politischen Willen für eine nachhaltige Sanierung verstärken. Aus diesem Grund ist es auch wichtig, dass bei der Ausgestaltung der Automatismen auf eine hinreichende Symmetrie von beitragsseitigen und leistungsseitigen Massnahmen geachtet wird.

Automatisch in Kraft gesetzte Massnahmen wurden bisher nur bei der Arbeitslosenversicherung eingeführt. Bei der AHV und der IV hat das Parlament hingegen entsprechende Vorhaben abgelehnt. Dabei hat sich gezeigt, dass es äusserst schwierig ist, sich auf solche Automatismen zu einigen. Unabhängig davon, ob es sich um künftige Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen geht: Die Bereitschaft zu entsprechenden Zusagen ist kaum vorhanden, wenn die Problemlage solche nicht unumgänglich macht. Und wenn die Automatismen einmal eingeführt sind, können sie auch dazu führen, dass sich die Politik mit Verweis darauf weigert, alternative, möglicherweise problemadäquatere Lösungsmöglichkeiten zu erwägen.

Leitsatz 11: Kostenbremse im Gesundheitswesen

Zur wirksamen Kostendämpfung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ist eine Kostenbremse einzuführen. Bei der Umsetzung soll soweit wie möglich an der bestehenden Aufgabenteilung und der geltenden Kompetenzordnung festgehalten werden.

Die Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) sind in den ersten 20 Jahren seit Einführung des Krankenversicherungsgesetzes um durchschnittlich mehr als 4 Prozent pro Jahr gestiegen, also bei Weitem stärker als das BIP und die Löhne. Langfristig ist ein solches Wachstum nicht finanzierbar. Der ausserordentlich starke Kostenanstieg belastet nicht nur die privaten Haushalte, sondern auch die Bundes- und insbesondere die Kantonsfinanzen und stellt somit eine der zentralen finanzpolitischen Herausforderungen der Schweiz dar.

Das Kostenwachstum ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Dabei spielen die demographische Entwicklung und der medizinisch-technologische Fortschritt sowie die wachsenden Ansprüche in Folge steigender Einkommen eine wichtige Rolle. Aber auch weitere Besonderheiten des Gesundheitswesens tragen zur Kostensteigerung bei. Einerseits sind Gesundheitsleistungen oftmals komplex. Andererseits bestehen aufgrund der Versicherungsdeckung sowie der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Leistungserbringern und Patienten Anreize zur Mengenausweitung. Gerade Letzteres kann zu einer angebotsinduzierten Nachfrage über das medizinisch notwendige Niveau hinausführen. Diese Besonderheiten des Gesundheitswesens, zusammen mit einer Vielzahl von Akteuren und Interessen als auch vermischten Verantwortlichkeiten resultieren in komplexen Strukturen.

Das Ziel einer wirksamen Kostenbremse im Gesundheitswesen muss es sein, das Kostenwachstum in der OKP und bei den Kantonen im stationären OKP-Bereich so zu reduzieren, dass das von Experten als beträchtlich eingeschätzte Effizienzpotenzial bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen möglichst abgeschöpft wird ohne Einschränkung der medizinisch notwendigen Leistungen.

Eine wirksame Kostenbremse für das OKP-Kostenwachstum und für die damit verbundenen Kantonsausgaben im stationären Bereich besteht aus den folgenden drei Hauptelementen:

- Festlegung einer Zielvorgabe für das OKP-Gesamtkostenwachstum durch den Bund gestützt auf Empfehlungen eines nationalen Gremiums unter Beteiligung aller massgeblichen Akteure;
- Herunterbrechen der Vorgaben auf die einzelnen Kantone durch die Kantone und bis auf die einzelnen Leistungserbringerbereiche durch die Kantone und die Tarifpartner;
- Ergreifen von Korrekturmassnahmen durch die Kantone bei Zielüberschreitungen.

Für eine solche Kostenbremse spricht die Tatsache, dass das Kostenwachstum in der Grundversicherung trotz vieler wirtschaftspolitischer Massnahmen ungebrochen ist. Im Unterschied zu allen anderen Sozialversicherungsbereichen wird in der mittels Zwangsabgaben finanzierten OKP nicht politisch über die Kosten befunden. Eine Kostenbremse ermöglicht die direkte Steuerung und Dämpfung des Ausgabenwachstums. Sie führt eine Art Budgetrestriktion ein, fördert Kooperation und Transparenz und erhöht den Reformdruck. Eine Kostenbremse trägt zur Effizienzsteigerung bei und sollte Fehlanreize reduzieren, indem Leistungserbringer zu stärkeren Kosten-Nutzen-Abwägungen gezwungen werden. Dadurch soll das Kostenwachstum auf die wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Behandlungen begrenzt werden. Gleichzeitig lässt eine Kostenbremse den Leistungserbringern im Vergleich zu anderen Massnahmen die Freiheit, dort zu sparen, wo dies am besten möglich und sinnvoll ist. Bei einer erfolgreichen Umsetzung des neuen Instrumentariums ist es auch möglich, dass die Vielzahl an bisherigen Einzelmassnahmen zur Kostendämpfung längerfristig

abnimmt. In diesem Sinne könnten Zielvorgaben im Gesundheitswesen eine sinnvolle Ergänzung zum wettbewerblich orientierten Krankenversicherungssystem darstellen. Dabei müssen selbstverständlich die gegenüber Zielvorgaben bestehenden Bedenken in Bezug auf mögliche Rationierungen und Qualitätsverschlechterungen sowie Strukturerehaltungsseffekte ernst genommen werden. Ihnen ist vor allem durch angemessene Zielvorgaben, klar definierte Ausnahmen und ein zeitnahes Kosten- und Qualitäts-Monitoring zu begegnen.

Bei der Ausgestaltung der Kostenbremse sind folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

- **Zentrale Rolle der Kantone:** An der bestehenden Aufgabenteilung und Kompetenzordnung soll so wenig wie möglich geändert werden. Dies bedeutet, dass die starke Stellung und Verantwortung der Kantone im Gesundheitswesen aufrechterhalten wird. Neue Bundeskompetenzen sind nur so weit in Aussicht zu nehmen, als dies für die Zielerreichung notwendig ist.
- **Enger Einbezug der Tarifpartner:** In das Entscheidungsverfahren zur Umsetzung der Kostenbremse sind neben den Kantonen insbesondere auch die Tarifpartner eng einzubeziehen. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass dies für den Erfolg der Zielvorgaben zentral ist. Damit soll nicht nur die Tarifpartnerschaft belebt und gestärkt werden. Die Tarifpartner werden auch stärker in die Kostenverantwortung genommen.
- **Angemessene Zielfestlegung:** Bei der Zielfestlegung sollten die Einkommensentwicklung, die altersbedingte Morbidität sowie der medizinisch-technische Fortschritt berücksichtigt werden. Damit sollen mögliche Rationierungen und Qualitätsverschlechterungen vermieden werden.
- **Notwendigkeit von Korrekturmassnahmen bei Zielverfehlungen:** Ohne Korrekturmassnahmen bei Zielverfehlungen besteht die Gefahr, dass die vereinbarten Ziele regelmässig überschritten werden mit der Folge, dass das Instrument als nicht glaubwürdig erachtet wird und schliesslich wirkungslos bleibt. Die Erfahrungen mit der Schuldenbremse im Bundeshaushalt zeigen, dass Korrekturmassnahmen präventive Wirkung entfalten und deshalb auch bei einer Kostenbremse im Gesundheitswesen vorzusehen sind. Deshalb sollten die Kantone bei Zielüberschreitungen verpflichtet werden, Korrekturmassnahmen vorzusehen. Bei der Umsetzung ist ihnen jedoch Handlungsspielraum zu gewähren.
- **Möglichst schlankes Regelwerk:** Zielvorgaben für das OKP-Kostenwachstum führen zwar zu einem zusätzlichen Regulierungsbedarf. Dieser soll sich allerdings auf die nötigen übergeordneten Rahmenbedingungen für eine zielführende Umsetzung durch die Kantone und Tarifpartner beschränken.
- **Schrittweiser Einstieg:** Angesichts der Komplexität des Gesundheitswesens und der hohen Datenerfordernisse empfiehlt sich ein schrittweiser Einstieg. Dies bedeutet in erster Linie, dass die Zielvorgaben für das Kostenwachstum während einer mehrjährigen Übergangsphase grosszügiger ausfallen sollten. Zudem könnte es im selben Zeitraum den Kantonen freigestellt werden, ob Korrekturmassnahmen bei Zielüberschreitungen vorgenommen werden. Das schrittweise Vorgehen hat den Vorteil, dass sich die massgeblichen Akteure sukzessive auf die Neuerungen einstellen können.

Leitsatz 12: Koordinierte Ressourcensteuerung

Damit die Bundesverwaltung leistungsfähig bleibt, müssen die verfügbaren Verwaltungsressourcen zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Das bedingt eine sorgfältige Prüfung aller Ressourcenanträge und gut aufeinander abgestimmte Prozesse der Ressourcensteuerung.

Die Bundesverwaltung steht vor wachsenden Herausforderungen:

- Zahlreiche Anspruchs- und Interessengruppen verlangen nach einem Ausbau der staatlichen Tätigkeit; gleichzeitig versuchen sie auf verschiedenen Wegen, diese stärker direkt zu beeinflussen. Der Umgang mit wachsenden Ansprüchen und widersprüchlichen Interessen, vernetztes Handeln und Verhandlungskompetenz werden immer wichtiger.
- Die Steuerzahlerinnen und -zahler erwarten eine verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung zu möglichst tiefen Kosten. Das bedingt entsprechende Managementfähigkeiten.
- Die Bedeutung internationaler Organisationen und Gremien sowie supranationaler Regulierungen nimmt zu. Die Interessenwahrung in den entsprechenden Foren wird aufwändiger und anspruchsvoller.
- Die Informations- und Kommunikationstechnologie bietet neue Möglichkeiten für die Gestaltung durchgängiger Geschäftsprozesse und die Modernisierung von Behördenleistungen. Die «Digitalisierung der Verwaltung» ist mehr als ein Schlagwort und verlangt nach entsprechendem Wissen und neuen Organisationsformen.

Um diese Herausforderung zu meistern, muss die Verwaltung ihre Kompetenzen erweitern. Teils sind dazu auch neue Ressourcen erforderlich. Ihrem Wachstum sind angesichts der knappen Mittel aber enge Grenzen gesetzt, auch wenn der Funktionsaufwand (Verwaltungsausgaben) beim Bund nur rund 15 Prozent des Budgets beansprucht. Der zielgerichtete und effiziente Einsatz der Verwaltungsressourcen bleibt daher ein wichtiges Gebot:

- In allen Vorlagen an den Bundesrat und ans Parlament muss der Ressourcenbedarf transparent ausgewiesen werden. Bei Investitionen ist aufzuzeigen, welchen Betriebs- und Unterhaltsaufwand diese zur Folge haben. Ferner ist zu prüfen, ob Synergien genutzt werden können, weil in der Verwaltung bereits ähnliche Aufgaben, Prozesse oder Instrumente bestehen, und wie sich neue Aufgaben bspw. durch Verzichtplanungen gegenfinanzieren lassen.
- Im Personalbereich muss die mittelfristige Planung gestärkt werden. Bevor zusätzliche Ressourcen beantragt werden, sind die Möglichkeiten der internen Umverteilung auszuschöpfen. Ressourcenbegehren müssen mit Mengengerüsten und Anforderungsprofilen unterlegt werden. Projektstellen sind konsequent zu befristen.
- Im IKT-Bereich müssen grössere Projekte etappiert werden, so dass die Ressourcenfreigabe gestaffelt erfolgen kann. Bei allen Projekten ist der Nachweis zu erbringen, dass sie auf die übergeordneten IKT-Strategien abgestimmt sind, vorhandene Synergien mit ähnlichen Anwendungen genutzt werden und die zu beschaffende bzw. entwickelnde Software so weit wie möglich auf Standardlösungen abstellt bzw. auf die verwaltungsweit geltenden Standarddienste zurückgreift. Wirtschaftlichkeitsgewinne sind auszuweisen und grundsätzlich abzuschöpfen. Für den gesamten Softwarelebenszyklus (Design, Entwicklung, Test, Betrieb) oder Teile davon sind skalierbare, kostengünstige Lösungen vorzusehen. Operative Dienstleistungen wie Authentifizierung, Aktivitätssteuerung oder andere technische Unterstützungen sind auszulagern, vorzugsweise an einen IKT-Leistungserbringer des Bundes.

Schliesslich ist auf eine effiziente, kostengünstige Unterbringung der Bundesverwaltung zu achten. Das setzt entsprechende Normen und Standards, die auf eine Optimierung der Lebenszykluskosten abzielen, sowie zurückhaltende Raumprogramme voraus.

Eine zentrale, aufeinander abgestimmte Planung und Steuerung der Verwaltungsressourcen bleibt trotz der flächendeckend eingesetzten Globalbudgets, die den Ämtern im Ressourceneinsatz wesentlich grössere Handlungsfreiheit geben als die frühere, nach Aufwandarten spezifizierte Budgetierung, unabdingbar. Die Querschnittsämter haben sicher zu stellen, dass der Bundesrat in den periodischen finanzpolitischen Standortbestimmungen die Entwicklung im Personal- und im IKT-Bereich steuern kann und bei Bedarf über die nötigen Informationen und Instrumente verfügt, um angemessene Prioritäten setzen zu können. Sodann haben sie auch die Aufgabe, für den Budgetvollzug adäquate Controllinginstrumente zur Verfügung zu stellen.

Themenblock III: Subventionen

Der Bund richtet auf der Basis von knapp 300 Tatbeständen in Verfassung und Gesetzen Subventionen in der Höhe von 40 Milliarden Franken aus. Damit erreichen diese einen Anteil von knapp 60 Prozent der jährlichen Bundesausgaben.

Was unter einer Subvention zu verstehen ist und unter welchen Bedingungen eine solche ausgerichtet werden kann, regelt das Subventionsgesetz (SuG). Es unterscheidet zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen. Mit Abgeltungen leistet der Bund einen Ausgleich der finanziellen Lasten von Dritten aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen oder vom Bund übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Finanzhilfen werden ausgerichtet, wenn⁸

- der Bund ein Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe hat;
- die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird;
- die Aufgabe nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden kann.

Dabei⁹

- muss die subventionierte Aufgabe zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden können;
- erbringt der Empfänger die Eigenleistung, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann, ergreift die ihm zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und schöpft die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten aus;
- werden wenn möglich zeitlich befristete Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen.

Werden Subventionen ausgerichtet, gilt also als übergeordnetes Ziel, dass Subventionen effektiv und effizient sein und dass sie keine unerwünschten Nebeneffekte mit sich bringen sollen. Dies beinhaltet insbesondere, dass der bei der Verwaltung anfallende Aufwand tief und – bei Finanzhilfen – die Beteiligung des Subventionierten hoch gehalten wird.

Um diese Ziele zu erreichen, ist folgenden Fragen besondere Beachtung zu schenken:

- Wie kann bei der Subventionsgewährung die Effizienz und die Anreizwirkung erhöht werden und an wen wird die Subvention ausbezahlt (Subjekt- vs. Objekthilfe; Leitsatz 13);
- Wie hoch ist die Subvention (Bemessungsgrundlage)? Abkehr von Kostenerstattungen; Orientierung am Erfüllungsgrad der Aufgabe; Präferenz für Pauschalen (Leitsatz 14);
- Wie lange wird die Subvention bezahlt? (Befristung; Leitsatz 15);
- Welche Wettbewerbselemente sind möglich? Vergabe von Subventionen, Wahlfreiheit der Leistungsempfänger (Leitsatz 16).

Zu diesen Aspekten formuliert das SuG allgemeine Grundsätze im Sinne eines Gesetzgebungsleitfadens. Sie werden nachfolgend in Form von Leitsätzen näher ausgeführt. Daneben enthält das SuG auch zahlreiche direkt anwendbare Vorschriften, sofern in Spezialgesetzen nicht explizit davon abgewichen wird (z.B. Definition des anrechenbaren Aufwands, Zahlungszeitpunkt, Verzugszinsen). Diese Vorgaben sind selbsterklärend und müssen nicht in Form von Leitsätzen präzisiert werden.

⁸ Art. 6 SuG.

⁹ Art. 7 SuG.

Leitsatz 13: Ausgestaltung von Subventionen

Die Ausgestaltung von Subventionen soll einen wirksamen Mitteleinsatz und ein effizientes Vergabeverfahren gewährleisten.

Massnahmen für einen wirksamen Mitteleinsatz und ein effizientes Vergabeverfahren setzen bei der Definition des Subventionsverhältnisses, bei den Subventionsempfängern sowie bei der Subventionsbehörde an.

Definition des Subventionsverhältnisses: Objekt- oder Subjekthilfen

Bereits bei der Konzeption eines Subventionssystems sollte die Frage beantwortet werden, ob es effizienter ist, eine Subvention an die Leistungserbringer oder an die Leistungsbezüger zu entrichten. In diesem Zusammenhang wird zwischen **Subjekthilfen und Objekthilfen** unterschieden:

- Eine Subjekthilfe wird direkt an die Leistungsbezüger (i.d.R. Privatpersonen) entrichtet. Seit 2017 unterstützt der Bund z.B. direkt die Teilnehmenden von Prüfungen in der höheren Berufsbildung oder er entrichtet Stipendien an internationale Studierende. Gewisse Subventionen, welche als Subjekthilfen anzusehen sind, werden via Kantone ausbezahlt – so die individuelle Prämienverbilligung, Ausbildungsbeiträge und die Förderung energetischer Gebäudesanierungen.
- Eine Objekthilfe wird an die Leistungserbringer (i.d.R. Institutionen) ausgerichtet. Beispiele sind die Beiträge an Kinderbetreuungsstätten oder der Finanzierungsbeitrag an die ETH.

Die Subjekthilfen sind den Objekthilfen in Bezug auf ihre Anreizwirkungen theoretisch überlegen: Es ist zu erwarten, dass bei einer Subjektfinanzierung die Kostentransparenz, die Wahlfreiheit der Leistungsbezüger und der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern erhöht werden. Diese Faktoren steigern Effizienz und Effektivität. Dennoch wird auf Bundesebene das Modell der Subjekthilfe nur relativ selten gewählt; sie kommen vorwiegend im Bildungs- und im Energiebereich vor.

Die geringe Verbreitung hängt u.a. damit zusammen, dass die Nutzer einer subventionierten Leistung unter Umständen gar nicht identifizierbar sind, was z.B. bei öffentlichen Gütern der Fall ist. So kommt der Nutzen eines verschönerten Orts- und Landschaftsbildes allen zugute. Eine Subvention sollte in diesem Fall an die Leistungserbringer (Landschaftspfleger, kantonale Ämter für Denkmalschutz) entrichtet werden.

Bei der Ausgestaltung einer Subvention gilt es zudem, den administrativen Aufwand für die Verwaltung und die Subventionsempfänger zu begrenzen. In diesem Aspekt sind die Objekthilfen den Subjekthilfen meistens überlegen, weil die Zahl der Subventionsbeziehungen bei Objekthilfen viel geringer ist. Subjekthilfen stehen deshalb dann im Vordergrund, wenn eine hohe Anzahl individueller Gesuche effizient abgewickelt werden kann.

Ein weiteres Kriterium, bei dem die Objekthilfen typischerweise überlegen sind, ist die Sicherstellung der korrekten Subventionsverwendung. Denn die Überprüfung der korrekten Verwendung beschränkt sich auf eine geringere Anzahl Leistungsbeziehungen.

Objektfinanzierungen haben schliesslich den Vorteil, dass sie zeitlich schneller wirken. Dies kann insbesondere bei Investitionen in neu aufzubauende Infrastrukturen wichtig sein (z.B. Verkehrsinfrastruktur). Subjekthilfen wirken bei Investitionen langsamer und indirekt, d.h. über eine erhöhte Nachfrage durch die Benutzer.

Wettbewerb und Vermeidung von Fehlanreizen beim Subventionsempfänger

Bei der Zuteilung der Subventionen auf die einzelnen Empfänger eignen sich wettbewerbliche Vergabeverfahren und die Festlegung einer Prioritätenordnung bei Mittelknappheit, um die Subventionen demjenigen Empfänger zukommen zu lassen, welcher die Leistung am

wirkungsvollsten und effizientesten erbringt (vgl. dazu Leitsatz 16). Damit die Bewirtschaftung überhaupt umgesetzt werden kann, muss der Subventionserlass entsprechend angelegt sein. Bei Finanzhilfen ist insbesondere darauf zu achten, dass die rechtlichen Grundlagen als «Kann-Bestimmungen» formuliert sind.

Des Weiteren ist bei der Ausgestaltung der Subvention darauf zu achten, dass die Interessen des einzelnen Subventionsempfängers möglichst deckungsgleich mit den Interessen des Bundes sind und so Fehlanreize vermieden werden. Subventionen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass die Subventionsempfänger ein Interesse haben, die Kosten zu minimieren.

Dies kann u.a. sichergestellt werden, indem bei Finanzhilfen der Eigenfinanzierungsanteil möglichst hoch angesetzt wird (vgl. dazu Leitsatz 14). Die Wirkung hoher Eigenfinanzierungsanteile kann verstärkt werden, wenn zusätzlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Subventionsempfänger einbezogen wird. Der Grundsatz der angemessenen Eigenleistung kann im Gesetz oder in der Verordnung festgehalten werden.¹⁰

Zudem kann mit Höchstsätzen¹¹ nicht nur der effiziente Mitteleinsatz beim Subventionsempfänger, sondern auch das Kostenrisiko für den Bund begrenzt werden. Dabei wird entweder die Subvention mit einem «Kostendach» versehen oder es werden geeignete Leistungen mit Normkosten oder Pauschalen unterstützt (vgl. dazu ebenfalls Leitsatz 14).

Effiziente Vergabe und risikoorientierte Steuerung und Kontrolle bei der Subventionsbehörde

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 Strukturen (wie z.B. Expertengremien oder Fachkommissionen) geschaffen werden. 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.

Die Subventionsvergabe ist auf den Umfang und die Bedeutung der Subvention abzustimmen. So soll die Subventionsvergabe bei kleinen Subventionen grundsätzlich mittels Verfügung erfolgen. Nur bei umfangreicheren Subventionen, bei denen eine Steuerung über Leistungs- und Wirkungskriterien zweckmässig ist, sind Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

Der ordnungsmässige Mitteleinsatz soll gestützt auf ein Kontrollkonzept überprüft werden, wobei Art und Umfang der Kontrollen risikoorientiert festzulegen sind. Dabei kann das Instrumentarium von Stichprobenkontrollen bis zu einer umfassenden Prüfung des Subventionseinsatzes reichen. Zudem sind Subventionen nach Möglichkeit zu befristen (vgl. dazu Leitsatz 15).

Schliesslich sollte sowohl über die Kriterien zur Subventionsvergabe wie auch über die Verfahren bezüglich Steuerung und Kontrolle Transparenz herrschen. Dazu kann es zweckmässig sein, die Bestimmungen in Gesetz und Verordnung mittels Bereitstellung von zusätzlichen Beurteilungsgrundlagen oder Fragen und Antworten auf der Internetseite der Subventionsbehörde zu konkretisieren.

¹⁰ Z.B. Art. 20 Abs. 1 Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG): „Bauinvestitionsbeiträge werden nur gewährt, wenn der Träger der Hochschule [...] an das Vorhaben einen eigenen Beitrag (Eigenaufwendung) leistet.“

¹¹ Z.B. Art. 28 Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) „Der Beitragssatz beträgt höchstens 30 Prozent der beitragsberechtigten Aufwendungen.“

Leitsatz 14: Bemessung von Subventionen

Subventionen sind in der Regel an den erzielten Ergebnissen zu orientieren und nur in Ausnahmefällen an den Kosten. Bei Pauschalen ist regelmässig zu überprüfen, ob die Anforderungen und/oder Beträge angepasst werden müssen.

Sofern Subventionen als prozentuale Anteile an den tatsächlichen Kosten ausgerichtet werden, bestehen nach deren Zusprechung geringere Anreize, die Erfüllung der Leistung möglichst kostengünstig zu erbringen als bei der Vorgabe von Zielen und pauschalen Bundesbeiträgen.

Immerhin können bei kostenbasierten Subventionen durch Kostendächer (Maximalsätze, z.B. im Agglomerationsverkehr) bzw. angemessene Eigenleistungen (z.B. keine Subventionssätze über 45%) Anreize gesetzt werden, dass sich die Subventionsempfänger um eine effiziente Aufgabenerfüllung bemühen (vgl. dazu auch Leitsatz 13). Kostenorientierte Subventionssysteme sind allerdings häufig auch mit grossem administrativem Aufwand verbunden (z.B. Ermittlung der abgeltungsberechtigten Kosten, Nachweis der Leistungserbringung, Schlussabrechnung, Teuerungseinrechnung).

Um diesen Aufwand zu vermeiden und gleichzeitig die Eigenverantwortung der Subventionsempfänger zu stärken, wurden in den vergangenen Jahren vermehrt pauschale Subventionssysteme eingeführt. Diese sind in der Regel an Leistungsvereinbarungen bzw. – im Verhältnis zu den Kantonen – an Programmvereinbarungen gekoppelt. Mit diesen Steuerungsinstrumenten werden für die zu erfüllenden Aufgaben qualitative und quantitative Wirkungs- und Leistungsziele ermittelt sowie Normkosten für die nötigen Massnahmen vorgegeben.

Im Vergleich zu Subventionssystemen, die sich an den effektiven Kosten von Einzelvorhaben orientieren, sind die Initialkosten bis zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen und Programmvereinbarungen höher. Mittel- und langfristig fallen indes die administrativen Aufwände tiefer aus. Insbesondere braucht es für die Festlegung der Subventionshöhe keine Analysen auf der Ebene des Einzelvorhabens, sondern es wird auf vorgängig definierte Messgrössen abgestützt. Leistungsvereinbarungen bzw. Programmvereinbarungen mit Pauschalen oder Globalbeiträgen eignen sich deshalb besonders in denjenigen Fällen, in denen der Subventionsempfänger eine Vielzahl gleichartiger Leistungen erbringen muss (aktuell z.B. Waldpflege, Lärmschutz an Strassen, Gebäudesanierungen, etc.). Beziehen sich die quantitativen Leistungsziele auf ein einfaches Mengengerüst, so können die Pauschalen auch mittels Verfügung ausgerichtet werden: Für die Ausrichtung der Subvention braucht es nur einen quantitativen Nachweis, dass die Leistung erbracht wurde.

Die Erfahrungen mit diesem Instrument sind grundsätzlich gut. Bei der Schaffung neuer Subventionen sollen Pauschalen deshalb – abgestützt auf Leistungs- oder Programmvereinbarungen mit messbaren Wirkungs- und Leistungszielen – im Vordergrund stehen, denn die Empfänger von Subventionen sollen primär für die möglichst effiziente und effektive Erbringung der gewünschten Leistung entschädigt werden.

Ziele/Messgrössen und Ansätze von Normkosten/Pauschalen sollen regelmässig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden, um die Zielerreichung zu verbessern. Dies ist insbesondere deshalb nötig, weil die Normkosten/Pauschalen zwar anfänglich jeweils so festgelegt werden, dass dauerhaft und über die Gesamtheit der Subventionsempfänger keine „Gewinne“ erzielt werden. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Leistungen durch Erfahrung, technischen Fortschritt oder andere geänderte Rahmenbedingungen mit der Zeit günstiger erbracht werden können. Vorübergehend ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass die Subventionsempfänger Gewinne erzielen. Mit einer regelmässigen Überprüfung der Ansätze ist dies jeweils zu korrigieren. Bei Leistungs- und Programmvereinbarungen sind die regel-

mässigen Erneuerungen (z.B. alle vier Jahre) hierfür geeignet. Bei Pauschalen, die über Verfügungen ausgerichtet werden, sind die Überprüfungen im Rahmen regelmässiger Evaluationen vorzunehmen.

Demgegenüber sollen Subventionssysteme, die sich an den effektiven Kosten von Einzelvorhaben orientieren, nur noch in Ausnahmefällen neu etabliert oder erneuert werden. In Frage kommen hierfür Subventionen an leistungs- oder kostenmässig sehr heterogene Einzelprojekte (z.B. Grossprojekte im Hochwasserschutz, grössere Verkehrsinfrastrukturen, usw.). In der Regel sollten die Subventionsbestimmungen mindestens ein Kostendach und eine angemessene Eigenleistung des Subventionsempfängers enthalten. Bei bestehenden kostenbasierten Subventionssystemen ist überdies zu prüfen, ob ein Wechsel auf ein System mit Pauschalen in Frage kommt.

Leitsatz 15: Befristung von Subventionen

Neue Finanzhilfen sind nach Möglichkeit zu befristen. Finanzhilfen mit dem Charakter von Anschubfinanzierungen oder Überbrückungs- und Abfederungshilfen werden zudem degressiv ausgestaltet.

Das SuG verlangt in Artikel 7 Bst. f: „Wenn möglich werden zeitlich befristete Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen.“

Bei Abgeltungen macht eine Befristung wenig Sinn. Abgeltungen werden für gesetzlich vorgesehene Aufgaben, die durch Dritte wahrgenommen werden, ausgerichtet. Hier sind andere Ausstiegsstrategien anzuwenden, namentlich die periodische Überprüfung des Aufgabenportfolios (vgl. Leitsatz 1).

Finanzhilfen hingegen werden an eine vom Empfänger selbst gewählte Aufgabe ausgerichtet, an deren Erfüllung aus Bundessicht ein Interesse besteht. Da es sich um selbst gewählte Aufgaben handelt und sich die staatlichen Interessen und Herausforderungen im Verlauf der Zeit ändern können, ist mit Blick auf einen schlanken Staat generell eine Befristung von neuen Finanzhilfen anzustreben. Eine Befristung ist auch sinnvoll, wenn mit der neuen Finanzhilfe längerfristige politische Ziele verfolgt werden sollen. Mit der zeitlichen Befristung der gesetzlichen Grundlage der Subvention („sunset legislation“) wird der Gesetzgeber nämlich verpflichtet, periodisch die Notwendigkeit der Subvention im Lichte der aktuellen Prioritäten zu beurteilen.

Zentral ist die Befristung insbesondere, wenn der Bund mit einer Finanzhilfe während einer im Voraus definierten, nicht allzu langen Zeitspanne (i.d.R. weniger als acht Jahre) eine Tätigkeit anschieben oder die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen abfedern will, ohne dauerhaft die bestehenden Strukturen zu erhalten. Um bei solchen Anschubfinanzierungen und Abfederungsmassnahmen den Ausstieg nach Ablauf der Befristung zu erleichtern, sollten diese Massnahmen nicht nur befristet, sondern degressiv, d.h. mit abnehmenden Subventionsbeträgen, ausgestaltet werden. Damit unterstreicht der Bund die Befristung seines finanziellen Engagements und zwingt die Empfänger bereits während der Subventionsdauer, sich schrittweise auf die Zeit ohne staatliche Unterstützung auszurichten. So kann die Degression als „flankierende Massnahme“ zur erfolgreichen Umsetzung einer «sunset legislation» beitragen. Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob es zielführender ist, sowohl den Gesamtbetrag pro Jahr als auch den je Subventionsempfänger ausgezahlten Betrag degressiv auszugestalten oder ob ein abnehmender Gesamtbetrag ausreicht.

Leitsatz 16: Subventionen im Wettbewerb

Subventionsvergabekriterien sollen nach Möglichkeit wettbewerbliche Elemente beinhalten.

Gemäss Art. 7 SuG sind die Bestimmungen zu den Finanzhilfen so auszugestalten, dass die Aufgaben u.a. kostengünstig erfüllt werden, die Empfänger die zumutbare Eigenleistung erbringen und ihre übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen.

Ob diese Anforderungen erfüllt werden, ist in den meisten Fällen schwierig zu überprüfen und/oder mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Grundsätzlich ist es nicht im Interesse des Subventionsempfängers offenzulegen, dass er die Aufgabe effizienter erbringen könnte, da in der Folge die Subvention reduziert würde. Es liegt deshalb eine Informationsasymmetrie vor, die den Bund benachteiligt. Schöpfen die Empfänger nicht alle Optionen aus, um die Aufgaben mit möglichst geringen Subventionen zu erfüllen, entstehen dem Bund Effizienzverluste.

Deshalb sollen wettbewerbliche Elemente in den Vergabekriterien bei den potentiellen Subventionsempfängern einen Konkurrenzdruck erzeugen, so dass die gewünschte Tätigkeit möglichst effizient erbracht wird. Insbesondere bei den im Leitsatz 14 erwähnten Kostensubventionen können dadurch Fehlanreize korrigiert werden.

Ist die Nachfrage bei Ermessens- oder Anspruchssubventionen mit Kreditvorbehalt grösser als die zur Verfügung stehenden Mittel, entsteht zwischen den Empfängern eine Konkurrenzsituation. Gemäss Art. 13 SuG ist in diesem Fall eine Prioritätenordnung vorzusehen. Oft wird auf das Datum der Gesuchseinreichung (Windhundprinzip) als Kriterium zurückgegriffen, da dadurch eine einfache und klare Hierarchisierung ermöglicht wird. Idealerweise sollten die Kriterien für die Prioritätenordnung aber so ausgestaltet werden, dass diejenigen Empfänger den Zuspruch erhalten, welche die Aufgabe mit einer möglichst geringen finanziellen Unterstützung des Bundes umsetzen können. Dadurch entsteht bei den Subventionsempfängern der Anreiz, ihre effektive Leistungsfähigkeit offenzulegen, da sie ansonsten riskieren, keine Unterstützung zu erhalten. Bspw. wäre im Rahmen der Förderung von Photovoltaikanlagen anstelle des Zeitpunkts der Gesuchseinreichung eine Prioritätenordnung nach Höhe der Vergütung pro kWh denkbar gewesen. In diesem Fall wären diejenigen Anlagen bevorzugt worden, welche am wenigsten Fördermittel verlangt hätten. Der Bund hätte dadurch sein Mengenziel für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien vermutlich mit weniger finanziellen Mitteln erreichen können. In Bezug auf die Wettbewerbsneutralität dürfte eine Priorisierung aufgrund einer effizienten Aufgabenerfüllung zudem als gerechter (Art. 1 Abs. 1 lit. c SuG) einzustufen sein als bspw. das Datum der Gesuchseinreichung.

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, Leistungskriterien zu finden, welche eine effiziente Aufgabenerfüllung ohne grossen administrativen Aufwand messen können. Zudem dürfen bei der Vergabe von Subventionen nebst der möglichst hohen Effizienz auch andere Ziele wie bspw. die regionale Verteilung (z.B. e-Patientendossier, familienergänzende Kinderbetreuung) eine Rolle spielen. Diese können in einem Zielkonflikt zueinander stehen.

Falls bei den Vergabekriterien keine wettbewerblichen Elemente eingeführt werden können, sollte geprüft werden, ob der geplante Art. 17 Abs. 4 SuG¹² angewendet werden kann. Gemäss dieser Bestimmung kann der Bund verlangen, dass Subventionsempfänger, die Waren, Dienstleistungen oder Bauleistungen zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit Finanzhilfen beschaffen, mindestens drei Offerten einholen müssen. Damit kann der Empfänger zu einem wettbewerblichen Verhalten angehalten werden.

¹² Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), 17.019).

Diese Verpflichtung ist insbesondere bei Kostensubventionen zu prüfen, die an Empfänger ausgerichtet werden, welche nicht bereits dem Beschaffungsrecht unterstellt sind (z.B. Kantone). Bei global oder pauschal ausgerichteten Finanzhilfen ist die Anwendung von Art. 17 Abs. 4 SuG eher ungeeignet. Der wirtschaftliche Einsatz der Finanzhilfe wird bereits über die regelmässige Überprüfung der Normkosten sichergestellt (siehe Leitsatz 14).

Übersicht über die 16 Leitsätze

Themenblock I: Aufgaben und Organisation des Staates

Leitsatz 1: Aufgabenüberprüfung

Alle Bundesaufgaben müssen periodisch auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus der Verfassung und den Gesetzen ergeben, überprüft werden.

Leitsatz 2: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Der Bund achtet auf die Eigenständigkeit der Kantone und berücksichtigt die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Bei der Ausgestaltung von Bundesvorlagen sind Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen zu vermeiden. Im Rahmen des verfassungsmässigen Vollzugsföderalismus setzen die Kantone das Bundesrecht grundsätzlich ohne Entschädigung um. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist periodisch einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Leitsatz 3: Übertragung von Bundesaufgaben

Ministerialaufgaben werden durch die zentrale Bundesverwaltung erbracht. In allen anderen Fällen kann eine Übertragung der Aufgabenerfüllung an Dritte, die entweder vom Bund beherrscht werden oder von ihm unabhängig sind, geprüft werden. Bei der Beurteilung ist auf einen haushälterischen Ressourceneinsatz, auf die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung, auf die Zweckmässigkeit sowie auf die Notwendigkeit einer politischen Steuerung zu achten. Bei Übertragungen an vom Bund beherrschte Dritte gelten die Corporate-Governance Richtlinien des Bundesrates.

Leitsatz 4: Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung

Dem Bund übertragene Aufgaben sind wirtschaftlich und wirksam zu erbringen. Die dazu dienenden Führungsinstrumente müssen robust und einfach ausgestaltet und periodisch evaluiert werden.

Themenblock II: Haushaltssteuerung

Leitsatz 5: Mittel- und langfristige Ausgabensteuerung

Um die Priorisierung der Ausgaben entlang den Zielen des Bundesrates zu ermöglichen und um strukturellen Defiziten frühzeitig entgegen zu wirken, bedarf es einer mittelfristig ausgerichteten Steuerung der Ausgaben. Diese ist in eine Gesamtbetrachtung einzubetten, die auch die Einnahmenseite umfasst. Ergänzt wird diese mittelfristig ausgerichtete Strategie um eine systematische Analyse der langfristigen Herausforderungen, um den zukünftigen Handlungsbedarf frühzeitig abschätzen zu können.

Leitsatz 6: Gegenfinanzierung neuer Aufgaben

Bei der Übernahme neuer Aufgaben ist die Frage der Finanzierbarkeit sorgfältig zu klären. Nach Möglichkeit sind neue Aufgaben durch die Nutzniessenden zu finanzieren. Ist dies nicht möglich oder nicht wünschenswert, steht eine Umpriorisierung im Haushalt im Vordergrund.

Leitsatz 7: Sparprogramme

Kurzfristig auftretende strukturelle Defizite werden primär durch ausgabenseitige Massnahmen beseitigt. Dabei sind gezielte Entlastungen linearen Kürzungen vorzuziehen.

Leitsatz 8: Ausgabenbindungen

Ausgabenbindungen sind grundsätzlich zu vermeiden. Werden dennoch neue Ausgabenbindungen geschaffen, so sind diese so auszugestalten, dass die Ausgaben nicht schneller wachsen als die Einnahmen, dass Kürzungen unter bestimmten Bedingungen möglich sind, und dass die Ausgabenbindung befristet ist. Bestehende Ausgabenbindungen sind periodisch zu überprüfen und wenn möglich zu lockern.

Leitsatz 9: Spezialfinanzierungen und Spezialfonds

Spezialfinanzierungen und Spezialfonds sind grundsätzlich zu vermeiden. Zulässig sind sie nur unter restriktiven Voraussetzungen: wenn sie das Verursacherprinzip stärken, das Zustandekommen eines Generationenvertrags begünstigen oder – bei Spezialfonds – starke Ausgaben- oder Einnahmenschwankungen glätten. Spezialfinanzierungen und Spezialfonds müssen periodisch auf ihre Notwendigkeit und einen effizienten Mitteleinsatz überprüft werden. Ausserdem sollten Fondseinlagen im Budgetprozess zumindest vorübergehend gekürzt werden können.

Leitsatz 10: Stabile Finanzierung der Sozialversicherungen

Die Finanzierung der Sozialversicherungen des Bundes soll, sofern der Erwerbssersatz im Vordergrund steht, in erster Linie über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge erfolgen. Zusätzlich notwendige Bundesbeiträge sollen möglichst als Anteile von Bundeserträgen ausgerichtet werden und nicht an die Ausgaben der Versicherung gebunden sein. Die Sozialwerke müssen zudem über ausreichende Schwankungsreserven verfügen, um bei Finanzierungsungleichgewichten genügend Zeit für Reformen zu haben. Bei Unterschreiten der gesetzlichen Untergrenze dieser Schwankungsreserven ist sicherzustellen, dass der Bund unverzüglich Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität an die Hand nimmt.

Leitsatz 11: Kostenbremse im Gesundheitswesen

Zur wirksamen Kostendämpfung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ist eine Kostenbremse einzuführen. Bei der Umsetzung soll soweit wie möglich an der bestehenden Aufgabenteilung und der geltenden Kompetenzordnung festgehalten werden.

Leitsatz 12: Koordinierte Ressourcensteuerung

Damit die Bundesverwaltung leistungsfähig bleibt, müssen die verfügbaren Verwaltungsressourcen zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Das bedingt eine sorgfältige Prüfung aller Ressourcenanträge und gut aufeinander abgestimmte Prozesse der Ressourcensteuerung.

Themenblock IV: Subventionen

Leitsatz 13: Ausgestaltung von Subventionen

Die Ausgestaltung von Subventionen soll einen wirksamen Mitteleinsatz und ein effizientes Vergabeverfahren gewährleisten.

Leitsatz 14: Bemessung von Subventionen

Subventionen sind in der Regel an den erzielten Ergebnissen zu orientieren und nur in Ausnahmefällen an den Kosten. Bei Pauschalen ist regelmässig zu überprüfen, ob die Anforderungen und/oder Beträge angepasst werden müssen.

Leitsatz 15: Befristung von Subventionen

Neue Finanzhilfen sind nach Möglichkeit zu befristen. Finanzhilfen mit dem Charakter von Anschubfinanzierungen oder Überbrückungs- und Abfederungshilfen werden zudem degressiv ausgestaltet.

Leitsatz 16: Subventionen im Wettbewerb

Subventionsvergabekriterien sollen nach Möglichkeit wettbewerbliche Elemente beinhalten.