

Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften

Stand April 2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement

Eidgenössische Finanzverwaltung
Abteilung Ausgabenpolitik

Überblick

Im Mai 2008 beschloss der Bundesrat anlässlich der Verabschiedung des Subventionsberichtes, dass grundsätzlich in allen Botschaften zur Schaffung resp. Änderung von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zu Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen in einer separaten Ziffer über die Ausgestaltung der subventionsrelevanten Bestimmungen Bericht erstattet werden muss. Ziel dieser Vorschrift ist die kontinuierliche Überprüfung sämtlicher Bundessubventionen sowie die Flexibilisierung des bestehenden Prüfverfahrens. Die Subventionsüberprüfung umfasst neben der Botschaftsberichterstattung zu Gesetzesrevisionen oder Finanzbeschlüssen auch die laufende Subventionsüberprüfung im Rahmen der Staatsrechnung. Jedes Jahr überprüfen ein bis zwei Departemente ihre Subventionen auf die Konformität mit dem Subventionsgesetz. Daraus ergibt sich ein sechsjähriger Überprüfungszyklus. Subventionen, die in den vorangegangenen vier Jahren im Rahmen von separaten Botschaften überprüft worden sind, die ohnehin auslaufen (Befristung) oder zu denen der Bundesrat im Grundsatz bereits eine strukturelle Reform beschlossen hat, werden von der Berichterstattung im Rahmen der laufenden Subventionsüberprüfung ausgenommen.

Der vorliegende Leitfaden verfolgt das Ziel, die Verwaltungseinheiten des Bundes bei der Subventionsberichterstattung in Botschaften anzuleiten. Um die Arbeit mit dem Leitfaden so einfach wie möglich zu machen, wurde dieser in zwei Teile unterteilt:

- ⇒ **Teil I** (S. 3-4) des Leitfadens vermittelt **das Wichtigste in Kürze** und ermöglicht damit einen raschen Einstieg in die Problematik. Er enthält zudem eine Gliederungsstruktur, an der das Subventionskapitel auszurichten ist.
- ⇒ **Teil II** (S.5-12) liefert **ausführliche Erläuterungen** zu den in Teil I aufgeworfenen Fragen und ermöglicht damit die gezielte Vertiefung einzelner Aspekte und Fragestellungen. Zudem finden sich hier auch Hinweise auf weiterführende Literatur sowie einige Anwendungsbeispiele.

Teil I: Das Wichtigste in Kürze

Das Botschaftskapitel «Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes» muss die ersten drei der vier nachfolgenden Ziffern enthalten. Bei Gesetzesvorlagen, mit denen neue Subventionen eingeführt werden sollen, ist zusätzlich auch Ziffer 4 einzubeziehen. Bei der Ausformulierung der betreffenden Unterkapitel ist auf die untenstehenden Fragen einzugehen.

Wichtig: Sofern gewisse Fragen im allgemeinen Botschaftstext bereits behandelt werden, kann auf eine erneute ausführliche Erörterung im Subventionskapitel verzichtet werden. In solchen Fällen genügt ein Querverweis auf die entsprechenden Botschaftskapitel.

1 Die Bedeutung einer Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele

Begründung

- Besteht grundsätzlich ein Interesse des Bundes an der Erfüllung einer Aufgabe?
- Wird die Aufgabe ohne Subventionierung nicht oder nicht hinreichend erfüllt?
- Könnte das angestrebte Ziel im Sinne einer effizienteren Aufgaben- und Lastenverteilung allenfalls besser von den Kantonen erfüllt werden?

Ausgestaltung

- Wie muss die Subvention inhaltlich ausgestaltet sein, damit sie zur Erfüllung der Bundesaufgaben beiträgt?

Finanzieller Umfang

- Welche finanziellen Mittel sind zur Erreichung der angestrebten Ziele vorgesehen?
- Womit rechtfertigt sich der Umfang der vorgesehenen Mittel?
- Mit welchen Konsequenzen muss im Falle einer substanziellen Reduktion der vorgesehenen Bundesbeiträge gerechnet werden?

2 Materielle und finanzielle Steuerung einer Subvention

Materielle Steuerung

- Wodurch wird bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Subvention sichergestellt, dass der Bund die Mittelverwendung beeinflussen kann?

Finanzielle Steuerung

- Wie sind die finanziellen Steuerungsmechanismen ausgestaltet? Geben diese dem Bund die Möglichkeit, auf die Verwendung der bereitgestellten Mittel einzuwirken?

3 Verfahren der Beitragsgewährung

Effizienz

- Wie wird sichergestellt, dass ein möglichst grosser Teil der verfügbaren Mittel direkt für die Zielerreichung verwendet wird?
- Ist das gewählte Verfahren effizient?

Transparenz

- Ist eine transparente Beitragsgewährung sichergestellt?
- Nach welchen Kriterien wird über die Subventionsgesuche entschieden?

Öffentliches Beschaffungsrecht

- Wird den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts Rechnung getragen?

4 Befristung und degressive Ausgestaltung einer Subvention

Befristung

- Ist eine Befristung der Subvention vorgesehen?
- Wenn nein, weshalb nicht?

Degressive Ausgestaltung

- Ist die degressive Ausgestaltung einer Subvention vorgesehen?
- Wenn nein, weshalb nicht?

Teil II: Erläuterungen

1 Die Bedeutung einer Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele

Die Ein- oder Weiterführung von Finanzhilfen und Abgeltungen muss in jedem Fall eingehend begründet werden. Dabei ist in der Botschaft darzulegen, wie eine Subvention zur Erreichung der im Gesetz genannten Ziele beitragen kann und in welcher Form dies am besten geschehen soll.

Leitfragen zur Begründung von Subventionen

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1.1 Begründung | <ul style="list-style-type: none">- Besteht ein grundsätzliches Interesse des Bundes an der Erfüllung einer Aufgabe?- Wird eine Aufgabe ohne Subventionierung nicht oder nicht hinreichend erfüllt?- Könnte das angestrebte Ziel im Sinne einer effizienteren Aufgaben- und Lastenverteilung allenfalls besser von den Kantonen erfüllt werden? |
| 1.2 Ausgestaltung | <ul style="list-style-type: none">- Wie muss eine Subvention inhaltlich ausgestaltet sein, damit sie zur Erfüllung der Bundesaufgaben beiträgt? |
| 1.3 Finanzieller Umfang | <ul style="list-style-type: none">- Welche finanziellen Mittel sind zur Erreichung der angestrebten Ziele vorgesehen?- Womit rechtfertigt sich der Umfang der vorgesehenen Mittel?- Mit welchen Konsequenzen muss im Falle einer substanziellen Reduktion der vorgesehenen Bundesbeiträge gerechnet werden? |

Erläuterungen zu 1.1 – 1.3

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

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

- wenn eine Fehlfunktion oder ein Versagen des Marktes die Erreichung der von der Politik vorgegebenen Ziele verhindert,
- wenn aus sozialpolitischen Gründen Unverteilungsmassnahmen ergriffen werden sollen,
- wenn Kantone für die Wahrnehmung von Bundesaufgaben entschädigt werden sollen.

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

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

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

c) *Externe Effekte*: Die Bereitstellung bestimmter Güter kann positive oder negative Externalitäten zur Folge haben. Eine positive Externalität liegt vor, wenn auch nicht-zahlende Konsumenten von der Bereitstellung eines Produktes profitieren können. Ist dies der Fall, so kann eine Subventionierung der Leistungserbringer erwogen werden, soweit es keine Möglichkeiten gibt, die nicht-zahlenden Nutznießer in ausreichendem Mass zur Finanzierung heranzuziehen (z.B. Beiträge in den Bereichen Gesundheitsforschung und Prävention). Von einer negativen Externalität ist demgegenüber immer dann die Rede, wenn unbeteiligte Dritte negative Konsequenzen einer bestimmten Aktivität zu tragen haben. Auch in solchen Fällen kann eine finanzielle Entschädigung der betroffenen Gruppen in Erwägung gezogen werden (bspw. Beiträge an Kantone im Bereich Schwerverkehrsmanagement). Zu prüfen ist dabei jedoch, inwiefern die anfallenden Kosten nach dem Verursacherprinzip gegenfinanziert werden können.

2. **Umverteilungsmassnahmen**: Im Bereich der Sozialpolitik kann es politisch legitim sein, bestehende Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung durch staatliche Umverteilungsmassnahmen auszugleichen.
3. Gemäss **Subsidiaritätsprinzip** soll der Bund nur in jenen Bereichen tätig werden, in denen die Kantone ihre Aufgaben nicht oder nur teilweise erfüllen können.¹ Ist dies der Fall, so können diese mittels Finanzhilfen oder Abgeltungen unterstützt werden (Art. 6 Buchst. b SuG).

Zu 1.2 Die Ausgestaltung einer Subvention (Effizienz / Effektivität) (Art. 7 u. 10 SuG)

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

1. **Subjekt- vs. Objektfinanzierung**: Finanzhilfen können in Form von Subjekthilfen oder Objekthilfen ausgerichtet werden. Subjektbezogen ist eine Hilfe dann, wenn sie den Leistungsbezügern zugute kommt (bspw. Beiträge an Eltern zwecks Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Demgegenüber sind objektbezogene Finanzhilfen auf die Unterstützung der Leistungserbringer ausgerichtet (etwa Beiträge an die ETH). Beim Entscheid für eine der beiden Beitragsformen ist darauf zu achten, dass die Wahlfreiheit der Leistungsbezüger nach Möglichkeit gefördert wird. Durch die Schaffung von Konkurrenzverhältnissen zwischen den verschiedenen Leistungserbringern soll Qualität und Effizienz der angebotenen Leistungen gefördert werden. Ferner ist darauf zu achten, dass der administrative Aufwand der Beitragsentrichtung in den Entscheid über die Beitragsform einbezogen wird.
2. **Eigenleistung der Empfänger**: Art. 7 Bst. c des Subventionsgesetzes schreibt vor, dass die Empfänger von Finanzhilfen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angemessene Eigenleistungen zu erbringen haben. Demzufolge ist bereits in der gesetzlichen Grundlage einer Finanzhilfe festzuhalten, in welcher Form und Höhe diese zu erbringen sind. Beide Punkte sollten in den betreffenden Botschaften erörtert werden.
3. Der Auswahl der richtigen **Beitragsform** kommt bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Finanzhilfen ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu. Das SuG erwähnt in Art. 3 Abs. 1 mehrere Möglichkeiten, wie Leistungen Dritter direkt oder indirekt unterstützt werden können. Bei der Auswahl der Subventionierungsart sind *Bürgschaften, Darlehen oder anreizorientierte Defizitgarantien* der Ausrichtung von *A-fonds-perdu-Beiträgen* wenn immer möglich vorzuziehen. Das Gesetz schreibt zudem vor, dass Fi-

¹ Vgl. Art. 3, 5a, 42 und 43a der Bundesverfassung, SR 101.

nanzhilfen und Abgeltungen wenn möglich und sinnvoll global oder pauschal entrichtet werden (Art. 7 lit. e sowie Art. 10 Abs. 1 lit. c). Vgl. dazu Ziffer 2.2.

4. Schliesslich müssen auch **Vorkehrungen zur Vermeidung unerwünschter Nebeneffekte** getroffen werden. Als solche gelten insbesondere:
- **Mitnahmeeffekte** (*Vermeidung von Streusubventionen*): Beitragsempfänger sollen durch die Ausrichtung von Subventionen nicht von Leistungen entlastet werden, zu denen sie auch ohne Finanzhilfen bereit gewesen wären. Erreicht wird dies u.a. durch die Festlegung klarer Kriterien für die Subventionsvergabe (vgl. Ziffer 2 u. 3.2).
 - **Fehlanreize**: Als solche sind namentlich Abschöpfungseffekte, fehlende Anreize für eine effiziente Leistungserbringung (z.B. wegen vollumfänglicher Kostenrückerstattung) oder eine unerwünschte Steuerung des Verhaltens von Leistungsempfängern (z.B. Armutsfalle) zu bezeichnen.²
 - **Betrugsgefahr**.

Zu 1.3 Finanzieller Umfang (Art. 7 lit. b SuG)

Bei der Ein- oder Weiterführung einer Subvention ist zu klären, wie deren finanzieller Umfang begründet werden kann. Zu diesem Zweck sind sämtliche finanziellen Konsequenzen einer Subvention einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Eine solche Überprüfung sollte wenn möglich auf einer Kosten-Leistungsrechnung aufgebaut und an den Ergebnissen von Wirtschaftlichkeitserhebungen ausgerichtet sein. Zur Beurteilung des Mittelbedarfs kann es ferner auch hilfreich sein, auf die möglichen Konsequenzen einer substanziellen Budgetreduktion einzugehen.

² *Abschöpfungseffekt*: anstatt die vom Gesetzgeber anvisierten Empfängergruppen zu berücksichtigen, richtet der pauschal subventionierte Leistungserbringer seine Angebote auf die für ihn "günstigsten" Leistungsbezüger aus. *Armutsfalle*: Der vollständige Wegfall einer Unterstützung ab einem gewissen Einkommen hält Subventionsempfänger davon ab, eine Arbeit anzunehmen.

2 Materielle und finanzielle Steuerung einer Subvention

Angesichts der oft langen Laufzeit von Subventionen kommt deren Kontrolle und Steuerung ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu. Durch die Festlegung materieller und finanzieller Einflussmöglichkeiten bewahrt sich der Bund die Möglichkeit, bei einer ungenügenden Zielerreichung korrigierend auf die Mittelverwendung einzuwirken. Aus diesem Grund ist bei der Ausgestaltung von Gesetzen auf die geplanten Steuerungs- und Kontrollmechanismen einzugehen.

Leitfragen zur materiellen und finanziellen Steuerung

2.1 Materielle Steuerung	Wodurch wird bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Subvention sichergestellt, dass der Bund die Mittelverwendung beeinflussen kann?
2.2 Finanzielle Steuerung	Wie sind die finanziellen Steuerungsmechanismen ausgestaltet? Geben diese dem Bund die Möglichkeit, auf die Verwendung der von ihm bereitgestellten Mittel einzuwirken?

Erläuterungen zu 2.1 und 2.2

Zu 2.1 Materielle Steuerung (Art. 16-20, Art. 25 SuG)

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

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

³ Programmvereinbarungen können gestützt auf Artikel 20 Buchstabe a SuG in jenen Bereichen abgeschlossen werden, in denen Kantone Bundesrecht umsetzen und dafür finanziell entschädigt werden. Werden solche Vereinbarungen abgeschlossen, so sind diese von Gesetzes wegen der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorzulegen. Beispiele solcher Programmvereinbarungen finden sich unter: <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/03762/index.html?lang=de>.

⁴ Siehe dazu den *Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund*, der unter <http://www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=de> eingesehen werden kann. Zusätzliche Informationen und Adressen von Anlaufstellen finden sich auf der Website des Bundesamtes für Justiz unter: http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/umsetzung_art_170/hilfestellung_und.html.

Zu 2.2 Finanzielle Steuerung (Art. 7 lit. e + h, Art 10 Abs. 1 lit. c + d, Abs. 2 lit. a-c, Art. 23 SuG)

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

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

Pauschalbeiträge werden überall dort entrichtet, wo die Höhe einer Subvention an ein Kosten- Mengengerüst gekoppelt ist. Ist dies der Fall, so ist darauf zu achten, dass das Abgeltungsmodell an einer im Voraus - i. d. R. auf Basis der Normkosten - festgelegten Fallpauschale ausgerichtet ist.

Subventionserlasse sind soweit möglich so auszugestalten, dass keine gesetzliche Ausgabenbindung entsteht beziehungsweise kein Rechtsanspruch geltend gemacht werden kann. Gemäss Art. 7 lit. h und Art. 10 Abs. 1 lit. d SuG sind zur Wahrung der finanzpolitischen Flexibilität daher Kreditvorbehalte und - wo sinnvoll - Höchstsätze vorzusehen. Der Kreditvorbehalt ist folgendermassen zu formulieren:

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

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

Bei der Subventionierung von Kantonen ist zudem festzuhalten, dass die Subventionen der Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) unterstehen.⁵ Im Weiteren ist bei der Ausgestaltung der finanziellen Steuerungsmöglichkeiten auch die Einführung finanzieller Anreizmechanismen in Betracht zu ziehen. So kann beispielsweise festgeschrieben werden, dass ein Teil der verfügbaren Mittel erst bei einer erwiesenermassen effizienten Mittelverwendung freigegeben wird (Bonussystem). Umgekehrt kann für den Fall einer unbefriedigenden Mittelverwendung bereits im Voraus ein Malus festgeschrieben werden. Im Fall von Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der Aufgabe sieht das Subventionsgesetz bei *Finanzhilfen* eine Rückforderung der Auszahlung vor (Art. 28). Bei *Abgeltungen* muss die Regelung über die Folgen der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Aufgabe im Rechtserlass (Gesetz, Verordnung), in der Verfügung oder in der Subventionsvereinbarung (Programmvereinbarung, Subventionsvertrag) festgehalten werden (Art. 10 Abs. 1 lit. e Ziff. 1 SuG). In der Regel sollen kostenpflichtige Ersatzmassnahmen oder Konventionalstrafen vorgesehen werden.

In den Rechtserlassen, vornehmlich auf Verordnungsstufe, sind die Rahmenbedingungen für die Subventi-

⁵ Eine mögliche Formulierung könnte lauten: "Die EFK übt die Finanzaufsicht über (...) nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle aus (SR 614.0). Soweit der Bund Abgeltungen oder Entschädigungen im Zusammenhang mit (...) leistet oder geleistet hat, führt die EFK Kontrollen und Revisionen durch."

onszahlungen festzulegen. Dies betrifft insbesondere den Zeitpunkt der Zahlung sowie die Basis für deren Abrechnung. Schliesslich ist auch zu regeln, ob und in welcher Höhe (i.d.R. maximal 80%) seitens des Bundes Akontozahlungen geleistet werden sollen.⁶

Bildung von Reserven

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

- Subventionen an verselbstständigte Einheiten des Bundes und bundesnahe Institutionen:
 - o Bei verselbstständigten Einheiten des Bundes (z.B. ETH-Bereich) entscheidet der Bundesrat über die Gewinnverwendung und kann damit direkten Einfluss auf die Bildung von Reserven aus seinen Subventionszahlungen nehmen. Der Eigner kann jederzeit eine Ausschüttung von Reserven einfordern. Vorkehrungen zur Vermeidung von Reserven sind somit nicht nötig.
 - o Wenn ein Gesetz den Subventionsempfänger ausdrücklich ermächtigt, Reserven zu bilden (z.B. SNF, METAS).
- Subventionen in Form von Programmvereinbarungen oder Pauschalbeiträgen: Bei Programmvereinbarungen oder Pauschalbeiträgen (z.B. im Bereich Migration) liegt es in der Natur des Systems, dass ein Teil der Empfänger der Pauschale einen Gewinn erzielt (Anreizmechanismus) und daraus möglicherweise Reserven bildet. Die Höhe der Pauschale muss periodisch überprüft und angepasst werden.

Subventionen, bei denen der Bundesanteil an der Finanzierung gering ist: Wenn der Anteil des Bundes an der Finanzierung der subventionierten Leistung nur gering ist, ist es praktisch nicht möglich festzustellen, ob für die allfällige Bildung von Reserven die Bundesmittel oder andere Finanzierungsquellen verwendet wurden. Entsprechend kann eine Rückzahlung der Mittel kaum durchgesetzt werden. Dies gilt insbesondere bei Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen, wo eine Vielzahl von Staaten einen Beitrag leistet.

⁶ Vgl. Art. 23ff. SuG.

3 Verfahren der Beitragsgewährung

Bei der Gewährung von Subventionen ist darauf zu achten, dass das angewandte Verfahren an den Grundsätzen der Effizienz und Transparenz ausgerichtet ist.⁷

Leitfragen zur Subventionsgewährung

- | | |
|---|---|
| 3.1 Effizienz | - Wie wird sichergestellt, dass ein möglichst grosser Teil der verfügbaren Mittel direkt für die Zielerreichung verwendet wird? |
| | - Ist das gewählte Verfahren effizient? |
| 3.2 Transparenz | - Ist eine transparente Beitragsgewährung sichergestellt? |
| | - Nach welchen Kriterien wird über die Subventionsgesuche entschieden? |
| 3.3 Öffentliches Beschaffungsrecht | - Wird den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts Rechnung getragen? |

Erläuterungen zu 3.1 - 3.4

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

Als effizient gilt ein Verfahren insbesondere dann, wenn es einfach, kurz und stufengerecht ausgestaltet ist. Bei finanziell und politisch eher unbedeutenden Subventionen sollte deshalb stets darauf geachtet werden, dass zur Verteilung der Mittel keine schwerfälligen Expertengremien geschaffen und unterhalten werden müssen. Demgegenüber ist im Falle von Subventionen mit erheblicher finanzieller und politischer Tragweite sicherzustellen, dass die Verfahren der grösseren Bedeutung und Komplexität solcher Subventionen Rechnung tragen. Der Ausweis finanzieller Kennzahlen bietet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, die Effizienz der Aufgabenerfüllung nachzuprüfen. Denkbar ist beispielsweise die Erhebung des Personal- und Verwaltungsaufwands, mit dem pro ausbezahltem Subventionsfranken zu rechnen ist.

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

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

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

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

⁷ Die Grundsätze der Beitragsgewährung sind in Art. 16 ff. SuG geregelt.

- Wer prüft primär die ordnungsmässige und wirtschaftliche Mittelverwendung?

Zu 3.3 Öffentliches Beschaffungsrecht

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

4 Befristung und degressive Ausgestaltung einer Subvention

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

Leitfragen zur befristeten Ausrichtung von Subventionen

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 4.1 Befristung | <ul style="list-style-type: none"> - Ist eine Befristung der Subvention vorgesehen? - Wenn nein, weshalb nicht? |
| 4.2 Degressive Ausgestaltung | <ul style="list-style-type: none"> - Ist die degressive Ausgestaltung einer Subvention vorgesehen? - Wenn nein, weshalb nicht? |

Erläuterungen zu 4.1 und 4.2

Zu 4.1 Befristungspflicht (Art. 7 lit. f)

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

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

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

Zu 4.2 Degressive Ausgestaltung von Subventionen

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

damit, sich frühzeitig nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten umzusehen.

5 Rechtliche Grundlagen und Hilfsmittel

Bei der Redaktion von Botschaftstexten ist von den im Subventionsgesetz (SuG) festgelegten Grundsätzen auszugehen. Zwingend sind dabei insbesondere die in Kapitel 2 festgelegten Bestimmungen.

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

- ⇒ Enthält jene grundlegenden Bestimmungen, die bei der Beantragung, Bewilligung und Ausgestaltung von Subventionen zwingend zu beachten sind.

Hilfsmittel

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, BBI 1987 369-462.

- ⇒ Enthält nähere Erläuterungen zu den im Subventionsgesetz festgeschriebenen Grundsätzen.

Subventionsbericht 2008 des Bundesrates, BBI 2008 6229-6326.

- ⇒ Enthält ausführliche Erläuterungen zum Prinzip der «Sunset-Legislation» (Kapitel 6, S. 6305-6313).
- ⇒ Enthält in Ergänzung des vorliegenden Leitfadens zusätzliche Ausführungen zu jenen Prüfkriterien, die bei der Schaffung bzw. Revision von Rechtsgrundlagen von Subventionen zu beachten sind (Kapitel 7.2, S. 6314-6316).
- ⇒ Im Anhang wird ein Grossteil der derzeit bestehenden Subventionen ausführlich dargestellt. Diese Beispiele können im Hinblick auf die Ausgestaltung effizienter und transparenten Subventionsbestimmungen von grossem Nutzen sein.

Staatsrechnung 2016, Band 3, Ziffer 4 (S. 57-64)

- ⇒ Berichterstattung zur laufenden Subventionsüberprüfung am Beispiel des EJPD

Beispiele:

- ⇒ Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (BBI 2009, S. 7184-7186).
- ⇒ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (BBI 2010, S. 4521-4523).
- ⇒ Botschaft über die Standortförderung (Innotour), (BBI 2011, S. 2385-2386).
- ⇒ Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012-2015 (BBI 2011, S. 3062).

Subventionsdatenbank

- ⇒ Seit 2006 betreibt die Eidgenössische Finanzverwaltung eine umfangreiche Subventionsdatenbank. Dort finden sich detaillierte Angaben zu rund 300 Subventionen.

http://www.data.efv.admin.ch/subventionen/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruefung.php

Gesetzgebungslitfadens des Bundesamts für Justiz

- ⇒ Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. 3., nachgeführte Auflage. Enthält ein Kapitel, welches sich explizit mit der Ausgestaltung von Subventionsbestimmungen auseinandersetzt. (Kapitel 7612.1, S. 306-309; Link: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>)

Impressum

Herausgeber:

Eidgenössisches Finanzdepartement, CH-3003 Bern

Eidgenössische Finanzverwaltung

Abteilung Ausgabenpolitik

Bundesgasse 3

3003 Bern

Verantwortlich für den Inhalt:

Sektion Stabsdienste und Grundsatzfragen

Kontakt:

Herr Martin Walker: 058 462 60 27; martin.walker@efv.admin.ch

Herr Roger Siegenthaler: 058 462 86 13; roger.siegenthaler@efv.admin.ch