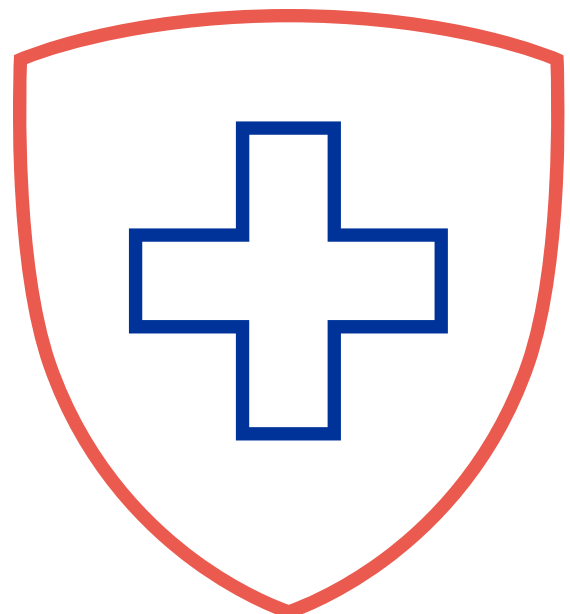




Hinweise für den Umgang mit Subventionen



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

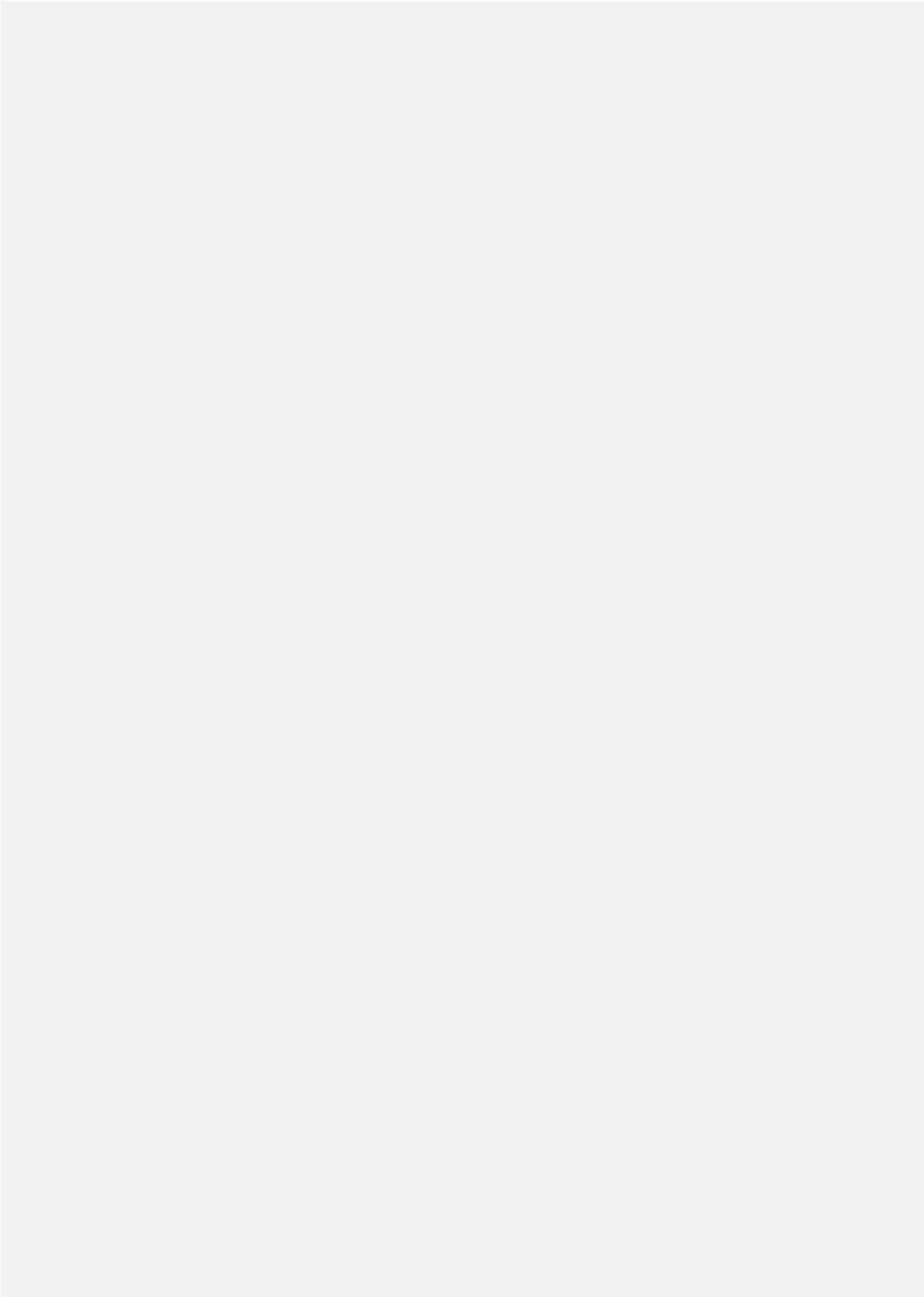
ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

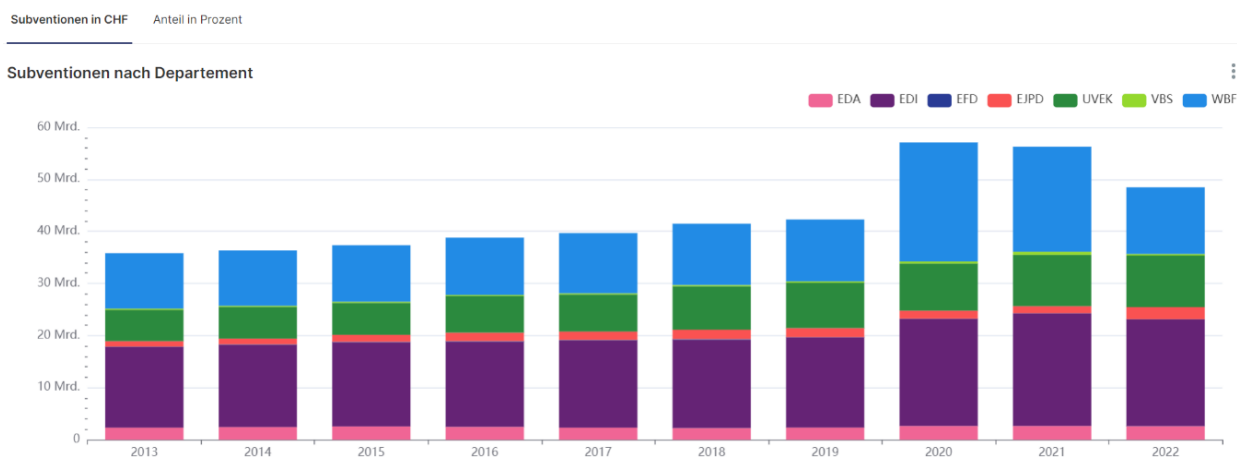
INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
1 Grundsätze zur Konzipierung der Subventionen	6
2 Subventionsgesetz	7
2.1 Voraussetzung für Subventionen	7
2.2 Besonderheiten bei den Programmvereinbarungen	8
3 Operative Steuerung	9
4 Planungsphase und Vorbereitungsarbeiten	9
4.1 Grundsätzliche Tätigkeiten	9
4.2 Sparsamkeit und minimaler administrativer Aufwand.....	10
4.3 Festlegung der Subventionsform und Art der Beiträge	10
4.4 Standardisierungen vorsehen	11
4.5 Anreizsysteme schaffen	11
4.6 Vermeidung von Mitnahmeeffekten.....	11
4.7 Wettbewerbselemente in das Subventionswesen einbauen	11
5 Gesuchsbearbeitung und Zusicherung	12
5.1 Grundsätzliche Tätigkeiten	12
5.2 Organisation und IKS.....	12
5.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Subventionsgewährung.....	13
5.4 Rechtsform und Inhalt	13
5.5 Verbindung zur Finanzbuchhaltung sicherstellen	14
6 Umsetzung und Aufsicht	14
6.1 Grundsätzliche Tätigkeiten	14
6.2 Formalisierung der Überprüfung der Aufgabenerfüllung.....	14
6.3 Elemente, die besonders zu beachten sind.....	15
6.4 Aufsicht und korrekte Erfüllung bei Abgeltungen	15
6.5 Aufsicht und korrekte Erfüllung bei Finanzhilfen	16
6.6 Schluss- und Teilabrechnung.....	16
6.7 Rücktritt und Widerruf von Finanzhilfen und Abgeltungen.....	17
6.8 Schnittstelle zwischen Subventionsmanagement und Rechnungswesen	17
6.9 Bedarfsgerechtes Zahlungssystem.....	17
6.10 Keine Gewinnerzielung bzw. Reservebildung aus Subventionen	18
7 Bewertung des Erfolges (Beurteilung der Wirkung von Subventionen)	19
Anhang 1 – Abkürzungen	20
Anhang 2 – Glossar	21
Anhang 3 – Besonderheiten bei Programmvereinbarungen	23
Anhang 4 – Vereinfachungen bei Subventionen – Grundpositionen der EFK	25



VORWORT

Die Gewährung von Subventionen an staatliche Stellen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung und an private Institutionen bildet einen wichtigen Bestandteil der Verwaltungstätigkeit. Dies zeigt sich schon daran, dass ein sehr hoher Anteil an öffentlichen Mitteln dafür verwendet wird. Im Jahr 2022 machten Subventionszahlungen 48,5 Milliarden Franken oder beinahe 64 Prozent des Bundesbudgets aus. Die Subventionsbeträge wuchsen in den vergangenen zehn Jahren stetig an und erreichten zwischen 2020 und 2022 aufgrund der finanziellen Massnahmen im Zusammenhang mit COVID 19 neue Höchstwerte.



Entwicklung der Subventionsbeträge nach Departement von 2013 bis 2022. Quelle: Subventionsdatenbank der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Der Bund verfügt seit 1990 über ein Subventionsgesetz. Dieses gibt im Sinne eines Rahmengesetzes Leitlinien vor, die in grundsätzlicher Hinsicht zu beachten sind. Wegleitend ist dabei stets ein haushälterischer Umgang mit den öffentlichen Geldern. Diese Grundsätze sind auf den einzelnen Fall bestmöglich anzuwenden, um eine rechtlich korrekte und vor allem sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung zu gewährleisten. Grundlage für die Subventionsausrichtungen sind stets die einschlägigen Gesetze und Verordnungen, die für die jeweilige Subvention gelten.

Selbstverständlich ist es wegen der Vielzahl von Subventionen nicht möglich, im vorliegenden Dokument für den Einzelfall massgeschneiderte Lösungen anzubieten. Grundsätzlich gelten stets die spezifischen Rechtsgrundlagen. Sie gehen diesen «Hinweisen» vor. Diese zielen vielmehr darauf ab, den Verwaltungseinheiten im Sinne einer allgemeinen Arbeitshilfe ein einfaches Hilfsmittel für die Führung und Verwaltung von Subventionen zur Verfügung zu stellen. Das Dokument enthält einige Überlegungen zu ausgewählten Themen. Zudem geht es auf Problemfelder ein, die immer wieder zu Diskussionen Anlass geben. Die «Hinweise» richten sich somit an alle Personen, welche innerhalb des Subventionsprozesses Subventionen vergeben und bearbeiten.

1 GRUNDSÄTZE ZUR KONZIPIERUNG DER SUBVENTIONEN

Subventionen müssen ein klares Ziel verfolgen und durch ein öffentliches Interesse des Bundes gerechtfertigt sein (zum Beispiel Eingriff bei Marktversagen, politisch angestrebte Umverteilung, Anschubsubventionierung). Politik, Rechtsetzung und die vom Parlament zur Verfügung gestellten Mittel bilden für die mit der Umsetzung beauftragten Verwaltungseinheiten die Rahmenbedingungen. Für die Umsetzung der Beschlüsse besteht aber innerhalb der Rahmenbedingungen oft Gestaltungsspielraum. Es sind folgende Grundsätze zu beachten:

- Konzentration der Kräfte bzw. Ressourcen, um das Kernanliegen der Subvention bestmöglich zu erfüllen.
- Ein Giesskannenprinzip gilt es zu vermeiden, d. h. es sind nach Möglichkeit ziel- und leistungsorientierte Subventionskriterien zu definieren.
- Administrative Kosten für die korrekte Subventionsgewährung im Verhältnis zur Wirkung beim Empfänger müssen beachtet werden.
- In der Regel zeitliche Befristungen vorsehen; Projektfinanzierung anstatt zeitlich unlimitierter Beiträge an Institutionen; befristete Anschubfinanzierung anstelle von Dauersubventionierung.
- Sinnvolle Aufteilung zwischen den föderalen Systemen (Bund, Kanton, Gemeinde): Zuweisung einer Aufgabe (inkl. Regelung der Finanzierung) möglichst an eine Ebene, auf klare Schnittstellen achten (welche Ebene ist wofür zuständig, was wird erwartet).
- In den rechtlichen Grundlagen (Gesetz, referendumpflichtiger Bundesbeschluss, internationales Abkommen) sollten die Subventionsform, die Art der Unterstützung, Modalitäten, Abwicklung und Subventionsempfänger festgehalten sein. Darin sollte auch das Ziel der Subvention, d. h. was erreicht werden soll, bereits klar definiert sein. Die Eckwerte des Vollzugsmodells sollten bekannt sein. Die Verwaltungseinheit sollte frühzeitig eine Vorstellung haben, wie sie sich beim Verfahren der Beitragsgewährung organisiert.

In allen Botschaften zur Schaffung resp. Änderung von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zu Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen muss die Ausgestaltung der subventionsrelevanten Bestimmungen in einer separaten Ziffer erwähnt werden. Die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) hat hierzu einen Leitfaden veröffentlicht.¹ Wichtige Fragestellungen, die jeweils zu beantworten sind, werden nachfolgend zusammengefasst:

- Besteht ein aktuelles Interesse an der Aufgabenerfüllung? Würde die Aufgabe ohne staatliche Unterstützung nicht oder nicht richtig erfüllt?
- Wie wird die Aufgabenerfüllung mit ähnlichen Aufgabenbereichen koordiniert?
- Ist der Bund die richtige Staatsebene? Hat der Bund genügend Erfahrung, Wissen und auch Spielraum, um steuern zu können?
- Wie sollte die Subvention inhaltlich und verfahrensmässig ausgestaltet sein, damit sie möglichst effektiv ist und effizient abgewickelt werden kann?
- Welche Mittel braucht es?
- Ist eine Befristung vorzusehen?
- Ist eine degressive Ausgestaltung vorzusehen?
- Bestehen ausreichende Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung?

Subventionen bilden den grössten Teil der Bundesausgaben und sind in vielen Fällen sehr komplex. Sie stellen die Subventionsämter in der konkreten Umsetzung regelmässig vor schwierige Abwägungen. Die

¹ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/subv/Leitfaden%20zur%20Subventionsberichterstattung%20in%20Botschaften.pdf.download.pdf/Leitfaden_Subventionsberichterstattung_Botschaften_d.pdf

EFK hat Ende 2024 Grundpositionen erarbeitet, die für die Ämter einige Ansatzpunkte auf Vereinfachungen in den Phasen der Konzeption, der Umsetzung, der Aufsicht und der Evaluation der Wirkungen im Subventionsprozess aufzeigen. Dieses Dokument befindet sich in Anhang 3. Es erwähnt auch die Punkte, auf welche die EFK in ihrer Prüfpraxis bei der Vereinfachung von Subventionen achtet.

2 SUBVENTIONSGESETZ

Das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) ist ein Rahmengesetz, welches in den einzelnen Rechtserlassen je Subventionsgebiet zu konkretisieren ist. Ganz allgemein betrachtet stellt das Subventionsgesetz ein sparsames und wirtschaftliches sowie wirkungsvolles Ausgabenverhalten in den Vordergrund. Die subventionsgebende Verwaltungseinheit muss aber nicht nur bei sich selber auf einen sparsamen Ressourcenaufwand achten. Vielmehr muss sie Anreize setzen, damit die gewährten Subventionen auch bei den Empfängern im Rahmen der Zielerreichung wirtschaftlich eingesetzt werden, sodass sie eine hohe Wirkung erzielen. Das Subventionsgesetz sieht periodische Überprüfungen vor. Dies bedeutet, dass die Einhaltung der im Subventionsgesetz verankerten Grundsätze nachvollziehbar und nachweisbar sein muss.

2.1 Voraussetzung für Subventionen

Der Begriff Subvention ist bekanntlich abgeleitet vom lateinischen Wort «subvenire» (zu Hilfe kommen, beistehen, unterstützen). Eine Subvention ist daher grundsätzlich eine Hilfe, eine Unterstützung. Die Grundsatzfrage lautet somit stets: Wer soll unterstützt werden und inwieweit ist eine solche Hilfe überhaupt notwendig?

Subventionen müssen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen. Sie müssen gerecht und einheitlich ausgerichtet werden. Finanzpolitischen Erfordernissen ist Rechnung zu tragen (Art. 1 Abs. 1 Bst. d SuG). Ausgabenseitige Subventionen können nur im Rahmen der vom Parlament bewilligten Mittel vergeben werden, auch wenn der Bedarf höher eingeschätzt würde. Wenn die Mittel nicht ausreichen, ist eine Prioritätenordnung zu schaffen. Bei Anspruchssubventionen mit gesetzlich festgelegtem Betrag oder Prozentsatz liegen Anpassungen nicht im Ermessen der gesetzanwendenden Behörde. Auch das Parlament verfügt im Rahmen des Budgets kurzfristig über keinen Spielraum. Veränderungen müssten hier über eine Gesetzesänderung erfolgen.

Subventionen (Oberbegriff) sind entweder Finanzhilfen oder Abgeltungen. Aus den Rechtsgrundlagen geht jeweils hervor, um welche Art Subvention es sich handelt. Je nach Kategorie bestehen spezifische Eigenheiten, die es zu beachten gilt.

Das Subventionsgesetz legt in den Artikeln 6 und 9 die Voraussetzungen fest, welche für die Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen erfüllt sein müssen. Diese Bestimmungen richten sich primär an die rechtsetzenden Instanzen (Gesetz- und Verordnungsgeber, aber auch an Verfasser von Weisungen usw.). Sie sind jedoch in allen Phasen der Subventionsgewährung als Richtschnur zu berücksichtigen, zum Beispiel bei der Handhabung von Ermessensspielraum oder der Interpretation von auslegungsbedürftigen Spezialbestimmungen.

Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, um die Erfüllung einer vom Empfänger selbst gewählten Aufgabe zu unterstützen (Art. 3 Abs. 1 SuG). Voraussetzung für diese Hilfe ist unter anderem ein Interesse des Bundes an der Aufgabenerfüllung, eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, eine Beurteilung, dass die Aufgabe ohne Unterstützung nicht ausgeführt würde, weil damit kein ausreichender wirtschaftlicher Ertrag erzielt werden könnte, sowie die Beurteilung, dass zumutbare Selbsthilfemassnahmen der Subventionsempfänger und übrige Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen (Art. 6 SuG). Der Bund wird auf Gesetzesstufe ermächtigt, in einem bestimmten Bereich Finanzhilfen auszurichten, d. h. das Interesse des Bundes wird dort ausgewiesen. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit ist insbesondere die

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Empfänger zu berücksichtigen, aber auch die Weiterverrechnung bzw. die Weiterverrechnungsmöglichkeit an die Empfänger von subventionierten Leistungen. Als Beispiel sei die Förderung des Schweizer Films gemäss Filmgesetz (FiG; SR 443.1) genannt. Die möglichen Einnahmen reichen in der Regel nicht aus, um die Produktionskosten eines Filmes einzuspielen. Daher ist eine Unterstützung notwendig, wenn der Schweizer Film gefördert werden soll. Diese Ausgangslage schliesst aus, dass eine Finanzhilfe 100 Prozent der Aufwendungen deckt. Damit das Eigeninteresse der Finanzhilfeempfänger genügend gross ist, sollte eine Finanzhilfe in der Regel 50 Prozent der anrechenbaren Kosten nicht übersteigen. Höhere Ansätze müssten begründet werden können.

Mit **Abgeltungen** werden finanzielle Lasten für bestimmte Leistungen ausgeglichen. Einerseits geht es bei diesen Leistungen um die Abgeltung der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben, die die Bundesverwaltung selber erfüllt; andererseits um die Abgeltung öffentlich-rechtlicher Aufgaben, die der Bund bundesexternen Organisationen übertragen hat (Art. 3 Abs. 2 SuG). Eine Abgeltung setzt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung bzw. für die Übertragung der Aufgabe an bundesexterne Organisationen voraus. Der Bund kann z. B. eine selbstständige Organisation wie das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat mit einer Aufgabe betrauen, an dessen Kapital und Aufgabenerfüllung er nicht beteiligt ist. Der Bund kann eine Aufgabe aber auch an eine mittels Bundesgesetz geschaffene Organisationseinheit übertragen, an deren Aufgabenerfüllung er als Eigner partizipiert (z. B. an Anstalten wie Swissmedic oder an das

METAS, aber auch an spezialgesetzliche oder privatrechtliche Aktiengesellschaften wie Swisscom, Post, SBB oder Skyguide). Die Aufgaben und Kompetenzen dieser Stellen sind in einem Gesetz zu verankern. Die rechtlichen Grundlagen für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an bundesexterne Organisationen finden sich in Artikel 178 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Artikel 2 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Danach müssen kumulativ folgende Voraussetzungen für die Gewährung von Abgeltungen erfüllt sein: hinreichende Gesetzesgrundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Rechtsschutz und Grundrechtsschutz sowie staatliche Aufsicht.

Das Subventionsgesetz verlangt, dass die Aufgabenerfüllung nicht überwiegend mit Vorteilen für die Verpflichteten verbunden sein darf. Vorteile der Verpflichteten (zum Beispiel die Möglichkeit, für die Leistung Gebühren zu erheben) sind in jedem Fall bei der Subventionsbemessung zu berücksichtigen. Die finanzielle Belastung muss für die Verpflichteten nicht zumutbar sein (Art. 9 Abs.1 SuG). Als Beispiele für Abgeltungen sind die Subventionen an Kantone für die Betreuung der Asylbewerberinnen und -bewerber im Auftrag des Bundes oder Baubeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten zu nennen. Im ersten Fall werden fast alle Aufwendungen der Kantone entschädigt, weil es um eine Bundesaufgabe geht, welche die Kantone umzusetzen haben. Im anderen Fall erhalten die Kantone lediglich einen Beitrag, da die Errichtung von Anstalten im Wesentlichen in ihrem Interesse liegt.

Im Zusammenhang mit Abgeltungen an Kantone ist noch zu beachten, dass ein rein administrativer Vollzug von Bundesrecht keine Entschädigung rechtfertigt (Art. 46 Abs. 1 BV; Art. 9 Abs. 2 SuG).

2.2 Besonderheiten bei den Programmvereinbarungen

Bei den Programmvereinbarungen handelt es sich um ein Subventionsinstrument, welches mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) für ausgewählte Verbundaufgaben eingeführt worden ist. Verbundaufgaben sind jene Aufgaben, welche bei der Entflechtung nicht der einen oder anderen Staatsebene zugewiesen worden sind, sondern von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt werden sollen.

Durch die Programmvereinbarungen soll ein Effizienzgewinn erzielt werden, nämlich durch den Wechsel von den bisherigen Projektbeiträgen (Kostenbeiträgen) zu einer leistungs- und zielorientierten Finanzierung. Nicht mehr die Kosten sollen das Mass der Subvention bestimmen, sondern die Zielerreichung. Gleichzeitig soll sich der Bund auf die strategische Steuerung konzentrieren und die operative Umsetzung den Kantonen überlassen.

Bei der Abwicklung von Subventionen mit Programmvereinbarungen sollten zusätzlich zu den bereits dargelegten Grundsätzen einige Besonderheiten berücksichtigt werden, auf die im Anhang 2 näher eingegangen wird. Die Eidg. Finanzverwaltung stellt eine Muster-Programmvereinbarung zur Verfügung.²

3 OPERATIVE STEUERUNG

Die Abwicklung von Subventionen lässt sich schematisch in folgende Phasen aufteilen.



Die Ausführungen im vorliegenden Dokument erfolgen anhand dieser Struktur und möglichst auch in der Reihenfolge, nach welcher das Subventionsgesetz aufgebaut ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die oben dargestellten Prozessschritte im Grundsatz bereits im Spezialgesetz und in den Ausführungsverordnungen geregelt sein müssen (z. B. die Festlegung von Messgrößen).

4 PLANUNGSPHASE UND VORBEREITUNGSARBEITEN

4.1 Grundsätzliche Tätigkeiten

Die Planungsphase umfasst im Wesentlichen folgende Themenbereiche:

- Sind neben Gesetz und Verordnung konkretisierende Weisungen, Handbücher, Arbeitsweisungen u. a. erforderlich? Bei den Konkretisierungen dürfen keine über Gesetz und Verordnung hinausgehenden Subventionstatbestände eingebaut werden.
- Schätzung des Mengengerüsts, um eine wirtschaftliche Administrationsform zu wählen (Anzahl Geschäfte / Jahr).
- Vollzugsmodell festlegen; Planung der Organisation, Ressourcen, Abläufe und des Einrichtens eines internen Kontrollsystems (IKS); Geschäftsprozess von der Subventionsgewährung bis zur Kontrolle von Schlussabrechnungen festlegen.
- Fachkompetentes Personal der Aufgabe entsprechend amtsintern bereitstellen oder rekrutieren.
- Angemessene Informatik amtsintern bereitstellen oder beschaffen, Schnittstellen zu anderen Systemen und allenfalls einer Webseite festlegen.
- Klären, ob bereits Subventionen mit einem ähnlichen Ziel bestehen. Falls dies zutrifft, ist eine Koordination mit anderen Subventionsgebern soweit möglich und sinnvoll sicherzustellen.
- Risikoanalyse erstellen (Wo liegen die Risiken? Besteht bspw. eine Zielgefährdung, sind Missbrauchsmöglichkeiten vorhanden?).
- Planung von Messgrößen, um die Zielerreichung zu beurteilen (objektive und messbare Kriterien für die Subventionshöhe festlegen und Qualitätsstandards bestimmen).
- Prüfen, ob mehrjährige finanzielle Zusagen erfolgen und demnach ein Verpflichtungskredit zu beantragen ist. Falls kein Verpflichtungskredit notwendig ist, muss geprüft werden, ob eine mehrjährige finanzielle Steuerung angezeigt ist, welche einen Zahlungsrahmen erfordert. Im spezifischen

² https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/projektphase_nfa.html

Gesetz soll in der Regel der Weg der Beantragung vorgesehen werden (Botschaft mit besonderem Bundesbeschluss oder aber zusammen mit dem Voranschlag oder dessen Nachträgen).

- Höhe der vorgesehenen Unterstützung festlegen und unter Berücksichtigung der Weisungen des Bundesrates zum jeweiligen Voranschlag und Finanzplan eingeben.
- Planen, wie die Subvention kontrolliert werden soll. Bei einer Pauschalsubvention Kalkulationsgrundlagen festlegen und periodisch nachprüfen.
- Festlegung der notwendigen und einzufordernden Unterlagen für die Subventionsgewährung und für die Aufsicht, Schaffung zweckdienlicher Formulare.
- Beschreibung und transparente Informationen für mögliche Subventionsempfänger planen (Handbuch, Flyer, Veröffentlichung im Internet, Sicherstellung der rechtsgleichen Information über Vorgehensweise und Verfahren).

4.2 Sparsamkeit und minimaler administrativer Aufwand

Das Subventionsgesetz verlangt, dass die subventionierte Aufgabe zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt wird (Art. 7 Bst. a und Art. 10 Abs. 1 Bst. a SuG). Wenn Handlungsoptionen vorhanden sind, sollten sich die Subventionsgeber folgende Testfragen stellen:

- Sind die Rahmenbedingungen so gesetzt, dass die Subventionsempfänger ein Eigeninteresse haben, also einen Anreiz an einem sparsamen und wirtschaftlichen Handeln?
- Könnte der Subventionssatz reduziert werden, d. h. wäre eine höhere Restbelastung für die Empfänger zumutbar?
- Wird die subventionierte Aufgabe kostengünstig im Sinne des SuG erfüllt, sodass der resultierende Nutzen in einem guten Verhältnis steht? Falls dies nicht der Fall ist, sollten alternative Lösungen ausgearbeitet werden (kann allenfalls zu rechtlichen Anpassungen führen).

Auch das Subventionsamt muss seine administrativen Aufwendungen für die Subventionsgewährung im Auge behalten.

4.3 Festlegung der Subventionsform und Art der Beiträge

Die Subventionsform (nicht rückzahlbare Geldleistungen, Darlehen, Bürgschaften u. a.) und die Art der Beiträge (Projektbeiträge, pauschale oder globale Beiträge usw.) gehen aus Gesetz und Verordnung hervor. Sie beeinflussen die künftigen Steuerungsmöglichkeiten und die Administrationskosten. Pauschalierung und Globalbeiträge können ein Mittel für eine administrative Vereinfachung sein. Eine Pauschale ist einfacher zu beurteilen als Kostenabrechnungen mit allen Belegen. Besteht gesetzlich vorgesehener Handlungsspielraum, ist er in der Planungsphase zu nutzen. Bei Gefängnisbauten werden beispielsweise 35 Prozent der anrechenbaren Kosten subventioniert. Die Subvention erfolgt aufgrund eines Pauschalbetrages je Zelle und m² (Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, SR 341). Pauschalen tragen nicht nur zu einer vereinfachten Abrechnung bei. Sie können auch bewirken, dass die Subventionsempfänger auf Sonderwünsche zu ihren Lasten verzichten.

Falls Subventionsempfänger für die Erfüllung ihrer Aufgaben aus mehreren staatlichen Quellen unterstützt werden, führt dies zu einer Erhöhung der Administrationskosten, weil die Steuerungssysteme, Indikatoren, Subventionsformen usw. in der Regel von Subventionsamt zu Subventionsamt unterschiedlich sind. Es besteht eine Pflicht zur Koordination (Art. 12 Abs. 2 SuG). Die betroffenen Behörden haben zu klären, wie die Koordination aussehen muss und welche Massnahmen allenfalls zu ergreifen sind. Die EFK empfiehlt, möglichst einer Behörde die «Leitfunktion» zu übertragen und die Controlling- und Überwachungsaktivitäten gegenüber den Subventionsempfängern bei einer Stelle zu konzentrieren. Sind auch Mittel der Kantone betroffen, so sind die Arbeiten der Kantone einzubeziehen.

4.4 Standardisierungen vorsehen

Eine Standardisierung erleichtert die Abwicklung von Subventionen und erhöht die Rechtssicherheit (zum Beispiel standardisierte Zuteilungskriterien, Gesuchsformulare, Bemessungskriterien, Checklisten, Musterprojekte).

Das Ziel der Subvention, die verfügbaren Mittel, Zuteilungskriterien, allfällige Prioritätenordnungen, einzureichende Unterlagen, zu gebende Auskünfte usw. sollten den potenziellen Gesuchstellern bekannt sein, bevor sie in Verhandlungen eintreten. Der konkrete Ablauf der Gesuchsbearbeitung sollte rechtzeitig festgelegt werden (Ausschreibung, Verhandlungsrunden, Fristen, Vertragsabschluss/Verfügung, Kommunikation usw.).

Die Art und der Umfang der Informationen seitens des Subventionsgebers müssen angemessen sein. Dies hängt von der Komplexität der Subvention, der geplanten Unterstützungsdauer, der Ausgestaltung der Subvention, dem Mengengerüst (Anzahl Geschäfte) und dem Finanzvolumen ab. Die Dokumentation kann von einfachen Informationen auf der Website im Internet bis zu umfangreichen Handbüchern reichen. Bei letzteren sollte auf die Verhältnismässigkeit geachtet werden.

4.5 Anreizsysteme schaffen

Im Interesse einer effizienten Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung sollten Anreizmechanismen vorgesehen werden. Die Subventionsempfänger sollten ein Eigeninteresse an einer kostengünstigen, sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung entwickeln (Leistungskriterien anstelle von Kostenbeiträgen, klare Zielvorgaben, Eigenleistungen einfordern, Vermeidung von Giesskannensubventionierungen). Defizitgarantien sind für diese Zielerreichung eher ungeeignet.

4.6 Vermeidung von Mitnahmeeffekten

Mitnahmeeffekte bestehen im Bereich der Subventionen darin, dass die beabsichtigten Wirkungen auch ohne Subvention eintreten. Die Tätigkeit oder das Projekt wäre also auch so realisiert worden. Dies kann insbesondere dann vorkommen, wenn:

- die Ziele der Subvention unklar sind;
- die Förderbedingungen zu grosszügig sind;
- über die Empfänger und ihr voraussichtliches Verhalten ohne Subvention keine ausreichenden Informationen vorliegen;
- sich die Subventionsvoraussetzungen im Zeitverlauf geändert haben.

Es ist daher wichtig, diesem Risiko bei der Konzipierung von Subventionen und beim Gewährungsprozess Rechnung zu tragen, damit eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gewährleistet ist.

4.7 Wettbewerbselemente in das Subventionswesen einbauen

Auswahlverfahren für potenzielle Gesuchsteller führen zu Transparenz und bewirken Chancengleichheit. Sie unterstützen auch die Vorgaben mit Blick auf sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung. In diesem Zusammenhang sind wettbewerbliche Grundsätze anzuwenden. Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen dem Subventionsgeber Bund – hier steht die Auswahl des Subventionsempfängers im Vordergrund – und der Organisation, welche die Subventionen erhält.

Bei den Abgeltungen müssen die Bundesämter über ein transparentes, objektives und unparteiisches Auswahlverfahren verfügen, wenn für die Übertragung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben mehrere Organisationen zur Auswahl stehen (Art. 10 Abs. 1 Bst. e SuG). Für die Übertragung von Bundesaufgaben mit Abgeltung sieht das Subventionsgesetz vor, dass sich das Auswahlverfahren nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen für die Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs richtet, soweit die Spezialgesetzgebung nichts anderes vorsieht (Art. 15b Abs. 1 SuG).

Organisationen, die Finanzhilfen erhalten, müssen zur Erfüllung des Subventionszweckes unter Umständen Leistungen beschaffen (Waren, Dienstleistungen oder Bauleistungen). Wenn diese Beschaffungen zu mehr als 50 Prozent mit Finanzhilfen des Bundes finanziert werden, ist der Empfänger grundsätzlich verpflichtet, mindestens drei Offerten einzuholen (Art. 17 Abs. 4 SuG). Die Subventionierung durch den öffentlichen Sektor kann auch einen Einfluss darauf haben, ob der Subventionsempfänger dem kantonalen Beschaffungsrecht unterliegt. Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sieht nämlich vor, dass ausserhalb des Staatsvertragsbereichs Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden, auch der IVöB unterstehen. Zu diesen öffentlichen Geldern zählen Gelder sämtlicher Staatsebenen, einschliesslich Bundessubventionen.

Bei Verstössen gegen beschaffungsrechtliche Vorgaben durch den Subventionsempfänger können Finanzhilfen entzogen oder ganz oder teilweise zurückgefordert werden (Art. 30 Abs. 2bis SuG).

Aber auch ohne diese Bestimmungen kann der Subventionsgeber unter der allgemeinen Auflage einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung verlangen, dass Beschaffungen unter Wettbewerbsbedingungen getätigt werden.

Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben kann der Wettbewerb jedoch nicht spielen, wenn die spezialgesetzliche Grundlage bereits festlegt, an wen die Aufgabe zu übertragen ist. Als Beispiel können wiederum die Abgeltungen im Asylwesen oder die Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten an die Kantone erwähnt werden. Als Korrektiv zum fehlenden Wettbewerb sind strategische Ziele, Pauschalbeiträge, Benchmarks und weitere Vorgaben samt einem angemessenen Reporting vorzusehen.

5 GESUCHSBEARBEITUNG UND ZUSICHERUNG

5.1 Grundsätzliche Tätigkeiten

Gesuchsbearbeitung und Zusicherung umfassen im Wesentlichen die folgenden Tätigkeiten:

- Festlegung des Zeitplans (Dauer der Gesuchsbehandlung vom Eingang bis zum Entscheid);
- Sicherstellung eines transparenten Beurteilungsprozesses, Prioritätenordnung, Regelung der
- Gesuchsnachbesserung;
- Vorsehen einer angemessenen Kompetenzordnung;
- Ausarbeitung des Rechtsgeschäfts (Verfügung, Vertrag, Vereinbarung usw.);
- Dokumentation der Entscheidungsgründe, einschliesslich Ablehnungsgründe;
- Festlegung der Betragshöhe unter Einbezug der Zumutbarkeit der Mittel der Subventionsempfänger;
- Mitteilung des positiven oder negativen Entscheids bzw. Beschlusses, einschliesslich Auflagen und Bedingungen (insb. auch Rückzahlung, wenn die Leistung nicht erbracht wird, allenfalls Kostendach festlegen);
- Wahrung der Rechtsgleichheit und des rechtlichen Gehörs (Rechtsbelehrung und Kommunikation betreffend Rechtsweg);
- Regelung der Schnittstelle zur Finanzabteilung.

5.2 Organisation und IKS

Es ist sicherzustellen, dass genügend Ressourcen für die Gesuchsbeurteilung rechtzeitig zur Verfügung stehen (ausgebildetes Personal, adäquate Informationssysteme, Stellvertretungen). Die Kriterien zur Bearbeitung der Gesuche müssen vorgängig definiert worden sein. Die Bearbeitung der Gesuche sollte nach einem einheitlichen Bewertungsraster erfolgen.

Eine zentrale Registrierung aller eingehenden Gesuche gewährleistet eine Gesamtübersicht und kann als Kontrollinstrument dienen, um die Vollständigkeit der Bearbeitung und die Einhaltung von Fristen zu überwachen.

Die vom Gesuchsteller einzuholenden Unterlagen sind auf das Notwendige zu beschränken. Der Informationsfluss sollte möglichst standardisiert sein und webbasiert erfolgen. Alle Entscheidungsträger und die wichtigen Akteure im Aufgabenbereich sollten Online-Zugriff auf aktuelle Daten haben.

Interessenkonflikte von Personen, welche in die Gesuchsbearbeitung involviert sind, müssen ausgeschlossen werden (zum Beispiel durch regelmässige Aktualisierung von Unbefangenheitserklärungen, entsprechende Weisungen, Pflichtenhefte, Job Rotation, Ausstandsregeln usw.).

Standardisierte Inhaltsverzeichnisse der Gesuchsdossiers erleichtern die Vergleichbarkeit und Zirkulation der Gesuche bei den verschiedenen involvierten Stellen und Akteuren.

Am Ende der Bearbeitung sollten ein Antrag und eine Begründung zum behandelten Gesuch vorliegen. Wenn möglich, sollten diese noch von einer anderen Stelle durchgesehen (Team-Review, Vier-Augen-Prinzip) und danach der im Prozess festgelegten Stelle zum Entscheid vorgelegt werden (Genehmigung). Im Ablauf der Gesuchsbearbeitung ist eine Funktionentrennung zu gewährleisten. Für abzulehnende Gesuche ist grundsätzlich gleich zu verfahren, ausgenommen wenn der Gesuchsteller seinen Antrag nachweislich zurückzieht.

Die Bearbeitungsressourcen sollen auf jene Anträge ausgerichtet werden, welche Abklärungen oder Überlegungen erfordern (zum Beispiel Graubereiche, Ermessensspielräume, Nachfragen). Die einfachen und unproblematischen Fälle, d. h. Gesuche, die klar zu bewilligen oder abzulehnen sind, benötigen in der Regel weniger Ressourcen.

Kommunikation mit den Gesuchstellern: Es ist zu regeln, welche Zwischenergebnisse und -schritte wie kommuniziert werden. Aus Effizienzüberlegungen können sich auch Zwischenschritte empfehlen (zum Beispiel Vorprüfung, um die grundsätzliche Unterstützungsfähigkeit abzuklären; danach Detailprüfung).

Der Abschluss von Rechtsgeschäften bedarf einer angemessenen Aufbau- und Ablauforganisation, einschliesslich eines internen Kontrollsystems (IKS). Zu regeln sind insbesondere Delegationen, Kompetenzen, Genehmigungen, Unterschriften, Vertretungen usw. Für den Abschluss von Rechtsgeschäften sind Hilfsmittel wie Vorlagen, Checklisten, Laufblätter, Standard-Dossiers usw. hilfreich. Falls möglich sollten Subventionsverträge und -verfügungen von einem Rechtsdienst begutachtet werden.

5.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Subventionsgewährung

Folgende Voraussetzungen müssen für jede Subvention gegeben sein:

- Jede Subvention muss auf einer ausreichenden, formell-gesetzlichen Grundlage beruhen. Das Subventionsgesetz ist lediglich ein Rahmengesetz und reicht nicht aus, um gestützt darauf einen Beitrag auszahlend.
- Die Unterstützung wird meist durch eine Verfügung oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zugesagt (Art. 16 SuG). Subventionen an Kantone werden in der Regel auf der Basis von Programmvereinbarungen gewährt. Leistungen an eine grosse Zahl von Empfängern können auch formlos erfolgen. Es ist zu regeln, welches die Bedingungen und Auflagen für die Subventionsgewährung sind.
- Die benötigten Mittel müssen auf einem Transferkredit eingestellt sein und die Ermächtigung zum Eingehen mehrjähriger Verpflichtungen muss vorliegen.

5.4 Rechtsform und Inhalt

Mit Ausnahme der Subventionen an Kantone, für welche das Gesetz Programmvereinbarungen vorsieht, sollen Subventionen normalerweise mittels Verfügung geregelt werden (Art. 16 SuG).

Öffentlich-rechtliche Verträge sieht das SuG dann vor, wenn entweder ein erheblicher Ermessensspielraum besteht oder wenn bei Finanzhilfen verhindert werden soll, dass der Empfänger einseitig auf das Geld und die Erfüllung der Aufgabe verzichtet.

Zu beachten ist, dass Artikel 19 Absatz 1 SuG die Schriftlichkeit für den Vertrag vorschreibt. Ein Begleitbrief zu einer Überweisung reicht deshalb nicht aus. Ausgenommen sind lediglich Massenauszahlungen an eine grosse Zahl von Empfängern (Art. 16 Abs.4 SuG).

Für die Ablehnung von Gesuchen ist eine Verfügung notwendig (Art. 16 Abs. 5 SuG). Der Gesuchsteller kann danach den Rechtsweg beschreiten.

Die Artikel 17 und 18 SuG regeln den Minimalinhalt von Subventionsverfügungen. Für Verträge ist der Minimalinhalt in Artikeln 19 und 20a (Programmvereinbarung) geregelt, wobei auf den gleichen Inhalt wie bei Verfügungen verwiesen wird (Art. 17 SuG). Dem Vertragsabschluss geht eine schriftliche Offerte voraus, welche auch beschwerdeberechtigten Dritten zu eröffnen ist (Art. 19 Abs. 3 SuG). Entscheidend ist somit, auf welcher Grundlage Subventionen zugesichert werden. Beispielsweise wäre eine vorbehaltlose Zusicherung lediglich aufgrund eines Budgets ohne klaren Leistungsbezug nicht korrekt.

Zusätzlich zum gesetzlichen Minimalinhalt kann es sinnvoll sein, im Rechtsgeschäft weitere Aspekte zu regeln, wie die Rechenschaftspflicht (Form und Periodizität der Berichterstattung, Mitteilungspflichten), die Vorgehensweise bei späterer Abänderung der Verfügung oder des Vertrags, Genehmigungsvorbehalte, Auszahlungsvorbehalte, eventuell eine Streitschlichtungsklausel, die Einhaltung von Submissionsvorschriften sowie Auflagen und Bedingungen aller Art. Um Rechtsgeschäfte schlank zu halten, ist es vielfach nützlich, in der Verfügung oder im Vertrag das Wesentliche zu regeln und die Spezifikationen in Anhängen zu umschreiben.

5.5 Verbindung zur Finanzbuchhaltung sicherstellen

Das Rechtsgeschäft begründet die Verpflichtung des Subventionsgebers. Die Finanzabteilungen benötigen aktuelle Informationen über abgeschlossene Geschäfte und den Stand deren Erfüllung. Umgekehrt benötigen die Fachabteilungen zeitnahe Informationen über den Stand der Kredite. Bei grösseren Subventionsvolumina und insbesondere, wenn mehrjährige Verpflichtungen eingegangen werden, sollten die Informationen jederzeit im SAP abrufbar sein.

6 UMSETZUNG UND AUFSICHT

6.1 Grundsätzliche Tätigkeiten

Als Aufsicht wird diejenige Prozessphase bezeichnet, in der die Verwaltungsstelle Unterlagen und Informationen sammelt und analysiert und Kontrollen durchführt. Dadurch will sie herausfinden, inwieweit die Subventionsempfänger ihre Leistungen erbracht haben und inwieweit die Ziele des Subventionsverhältnisses erfüllt worden sind. Die Palette der Tätigkeiten hängt von der Ausgestaltung der Subvention ab.

6.2 Formalisierung der Überprüfung der Aufgabenerfüllung

Nach Artikel 25 SuG haben die subventionsgebenden Bundesbehörden zu überprüfen, ob die Empfänger ihre Aufgaben erfüllen. Im Rahmen ihrer Aufsicht müssen sie ein schriftliches, risikoorientiert ausgestaltetes Prüfkonzept erstellen. Das Prüfkonzept soll festhalten, wie die Verwaltungseinheit nach der Gewährung einer Subvention überprüft, ob die Mittel dem in Gesetz, Verordnung, Vereinbarung oder Verfügung festgelegten Zweck und zu den auferlegten Bedingungen entsprechend verwendet werden. Die Risikoorientierung soll sicherstellen, dass der Kontrollaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum Risiko steht. Nach dem Leitfaden der EFV müssen die Prüfkonzepte folgende Aspekte berücksichtigen:

- Bezeichnung und Zweck der Subvention
- Identifikation der Subventionsbezüger mit erhöhtem Risiko; die Risikoanalyse zeigt auf, warum wo/bei wem geprüft wird
- Zuständigkeiten für die Prüfung (wer prüft)
- Koordination mit beteiligten (Aufsichts-)Behörden
- Prüfmethoden und Vorgehen (was, wann und wie wird geprüft)
- Dokumentation der Prüfergebnisse (inklusive Korrekturmassnahmen)

Die Konzepte sind durch die Verwaltungseinheit periodisch auf Angemessenheit und Aktualität zu überprüfen und bei Bedarf zu überarbeiten. Die Dokumentation der Prüfung selbst muss schriftlich vorliegen und die Ergebnisse müssen bewertet und formalisiert werden.

Bei Leistungen an ausländische Staaten oder an andere Begünstigte nach Artikel 19 des Gaststaatgesetzes (GSG; SR 192.12) sowie an Institutionen mit Sitz im Ausland gelten Ausnahmen in Bezug auf die Erstellung von Prüfkonzepten. In gewissen Fällen kann auf ein Prüfkonzept verzichtet werden: bei Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen, Leistungen für Aufgaben, die einer umfassenden Aufsicht durch Bundesbehörden unterstehen (z. B. Beiträge an die AHV oder an die IV) sowie betragsmässig unbedeutenden Subventionskrediten (< 0,5 Mio. CHF gemäss Leitfaden der EFV für ein Prüfkonzept Subventionen), deren Verwendung durch die Verwaltung ohnehin sehr nahe mitverfolgt wird. Ein Verzicht auf ein Konzept ist gegebenenfalls zu begründen («comply or explain»).

6.3 Elemente, die besonders zu beachten sind

Die Aufsicht sollte einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis entsprechen, dies sowohl beim Subventionsempfänger als auch beim Subventionsgeber. Es sollten nur diejenigen Dokumente vom Subventionsempfänger angefordert werden, die für die Aufsicht nützlich sind.

Standardisierung (Berichtsformate, Indikatoren) und IT-basierte Informationsflüsse verringern den administrativen Aufwand und erleichtern die Bearbeitung.

Falls mehrere subventionsgebende Amtsstellen involviert sind, ist eine Koordination der Aufsichtsaktivitäten notwendig. Grundsätzlich ist ein Vorhaben nur durch eine Verwaltungseinheit zu finanzieren, es sei denn, der Bundesrat hat eine Ausnahme bestimmt (Art. 57 Abs. 3 und 4 Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0).

Benchmark-Möglichkeiten sollten genutzt werden. Dies bedeutet, dass die Kosten-Leistungsverhältnisse von vergleichbaren Subventionsempfängern miteinander verglichen und Standards festgelegt werden, z. B. für administrative Kosten oder Lohnentwicklung.

Grundsätzlich muss aus der Aufsicht ein Feedback an die Subventionsempfänger ergehen (Was wurde mit der Subvention erreicht? Wie erfolgte die Durchführung? Was kann besser gemacht werden?).

Wichtig ist zudem die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Aufsicht (Offenlegung Interessenkonflikte, Transparenz, Job Rotation, Zurückgreifen auf externe Stellen wie Prüfungsgesellschaften, Zertifizierungsstellen wie ZEWU u. a., Beachtung von Corporate-Governance Grundsätzen). Zum Beispiel sollten Subventionsgeber nicht beim Subventionsempfänger im Verwaltungs- oder Stiftungsrat Einsitz nehmen und sich dadurch selbst überwachen.

6.4 Aufsicht und korrekte Erfüllung bei Abgeltungen

Wenn der Bund die Erfüllung von Bundesaufgaben an Kantone oder Dritte überträgt, muss er mit Überwachungsmaßnahmen für die vereinbarte und qualitativ korrekte Leistungserbringung sorgen. Dies kann durch ein systematisches Controlling, Quartalsgespräche, ein periodisches

Reporting über den Leistungsfortschritt usw. erfolgen. Wenn die Qualität nicht stimmt, stehen Nachbesserungen und Ersatzvornahmen auf Rechnung des Subventionsempfängers im Vordergrund. Der Auszahlungsrückbehalt von 20 Prozent gemäss Artikel 23 SuG kann als Sicherheit dienen.

6.5 Aufsicht und korrekte Erfüllung bei Finanzhilfen

Bei Finanzhilfen stehen weitere Risiken im Vordergrund.

Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung von Aufgaben (Art. 28 SuG) nach erfolgloser Mahnung:

- Bei einer Nichterfüllung ist der zugesicherte Beitrag entweder gar nicht erst auszubezahlen oder zurückzufordern (mit Zins von 5 %).
- Bei mangelhafter Erfüllung statuiert das Gesetz eine angemessene Herabsetzung des Beitrags beziehungsweise Teilrückforderung (mit Zins von 5 %).

Dem Subventionsgeber bleibt zudem die rechtliche Durchsetzung der Vertragserfüllung vorbehalten. Dieser Fall kommt in der Praxis nur selten vor, weil keine Bundesaufgabe auf dem Spiel steht und das Interesse an der Aufgabenerfüllung primär beim Subventionsempfänger liegen müsste. Bedarfsgerechte Teilzahlungen verringern dieses Risiko (vgl. Art. 23 SuG).

Die Aufsicht über die zweckmässige Mittelverwendung und Erfüllung der Leistung muss zeitnah erfolgen, weil das Subventionsgesetz kurze Verjährungsfristen enthält (Art. 32 SuG). Um nicht in die Verjährungsfalle zu tappen, empfehlen sich Zahlungsrückbehalte (Art. 23 SuG). Bei mehrjährigen Subventionsverhältnissen kann eine Rückforderung auch mit künftigen Zahlungen verrechnet werden.

Vorbehalten bleiben auch bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung Neuverhandlungen im gegenseitigen Einvernehmen. Wenn Subventionsgeber und -nehmer den ursprünglichen Plan gemeinsam verwerfen (aus nachvollziehbaren, vernünftigen Gründen) und eine neue Lösung finden, die in jeder Beziehung rechtskonform ist und im ordnungsgemässen Verwaltungsverfahren zustande kommt, steht einer neuen Vereinbarung oder Verfügung grundsätzlich nichts im Weg (Novation).

Artikel 29 SuG regelt Massnahmen, die bei einer Zweckentfremdung zu ergreifen sind. Erwähnt wird eine Rückforderung der Subvention. Diese ist in der Regel auf die Restnutzungsdauer eines Investitionsgutes zu berechnen. Bei einer normalen Nutzungsdauer von 30 Jahren müsste bei einer Zweckentfremdung nach 15 Jahren somit die Hälfte der Subvention zurückerstattet werden. Voraussetzung für die Umsetzung dieser Vorschrift sind entsprechende Inventare der subventionierten Objekte.

6.6 Schluss- und Teilabrechnung

Die Grundlagen für die Beitragsabrechnung und Informationspflicht finden sich in Artikel 14 und 15c SuG. Die genauen Modalitäten (Fristen, Form, anrechenbare Aufwendungen usw.) sind in der Subventionsverfügung zu spezifizieren. Darin können – falls zweckmässig – auch spezielle Bestätigungen verlangt werden, zum Beispiel geprüfte Abrechnungen, Spartenrechnungen oder Spezialtestate zu finanziellen Informationen nach den geltenden Prüfungsstandards. Nach Artikel 14 SuG:

- sind nur Aufwendungen anrechenbar, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind;
- sind Kapitalzinsen bei Bauwerken nicht anrechenbar;
- werden Abschreibungen nur berücksichtigt, wenn sie nicht bereits subventionierte Anlagen betreffen. Damit soll eine doppelte Subventionierung vermieden werden. Zudem müssen die
- Abschreibungen branchenüblich sein.

Bei fortlaufenden Beiträgen an Institutionen ist klar zu regeln, für welche Zeitdauer die Beträge ausgerichtet werden. Bei mehrjährigen Subventionsverhältnissen ist eine Periodenabgrenzung vorzunehmen.

Grundsätzlich muss der Subventionsnehmer Mehrkosten selber tragen. Festgelegte Beiträge oder Höchstbeträge dürfen nicht überschritten werden. Es gibt allerdings Ausnahmen (Art. 15 SuG). Die häufigste Ausnahme betrifft Teuerungsklauseln, welche in der Subventionsverfügung festgehalten werden können.

Der Subventionsgeber kann Mehrkosten jedoch vergüten, wenn er ausdrücklich Änderungen am Projekt (Leistungsumfang) genehmigt hat. Diese Möglichkeit muss im Zusammenhang mit Artikel 27 SuG interpretiert werden, wonach der Subventionsempfänger Änderungen immer vorgängig genehmigen lassen muss. Auch bei Anspruchssubventionen, z. B. Altlastensanierung, müssen folglich berechnete Mehrkosten

bei akzeptierten Projekten formell vorgängig bewilligt werden – obwohl der Handlungsspielraum der Bundesbehörde in solchen Fällen gering ist.

6.7 Rücktritt und Widerruf von Finanzhilfen und Abgeltungen

Widerruf und Rücktritt gemäss den Artikeln 30 und 31 SuG dürften in der Praxis selten vorkommen. Sie sind vom Gesetzgeber nur für den Fall vorgesehen, dass ein Beitrag in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt wurde. Auf sie wird verzichtet, wenn die Rechtsverletzung für den Subventionsempfänger nicht leicht erkennbar war (Treu und Glauben), er Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig gemacht werden können, oder eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts nicht auf schuldhaftes Handeln des Empfängers zurückzuführen ist. Nicht jede Vorschriftenverletzung oder jeder unvollständige Sachverhalt führt zu einem Rücktritt oder Widerruf. Es kommt immer darauf an, ob die Rechtsverletzung bzw. die Unvollständigkeit des Sachverhalts so gravierend war, dass die Subvention gar nicht hätte gewährt werden dürfen.

6.8 Schnittstelle zwischen Subventionsmanagement und Rechnungswesen

Der Informationsfluss zwischen der mit der Subventionsgewährung beauftragten Einheit und der Finanzabteilung muss so ausgestaltet sein, dass das Rechnungswesen jederzeit Kenntnis von den eingegangenen Verpflichtungen hat und diese aktuell in der Buchhaltung erfassen kann. Die Zahlen sind periodisch abzugleichen (schriftlich mit Kontrollvisum).

Die Zahlungsverpflichtungen, Bürgschaften, Sachleistungen, Darlehen usw. sind fortlaufend buchhalterisch zu aktualisieren. Darlehen und Beteiligungen sind gemäss den Vorgaben der EFV zu aktivieren.

Guthaben des Bundes aus vom Subventionsempfänger «nicht erfüllten Leistungen» oder aus beim Subventionsempfänger «nicht verwendeten Mitteln» sollten überwacht werden. Wenn eine Geldrückforderung feststeht, sind solche Guthaben in der Buchhaltung zu erfassen.

6.9 Bedarfsgerechtes Zahlungssystem

Bundessubventionen dürfen frühestens ausbezahlt werden, wenn und soweit Aufwendungen unmittelbar bevorstehen (Art. 23 Abs. 1 SuG).

Mit unmittelbar ist nicht eine tägliche bedarfsgerechte Zahlung gemeint, denn dies würde zu hohen Administrationskosten führen. In Zeiten hoher Zinssätze oder bei grossen Beträgen gilt es, vorzeitige Zahlungen zu vermeiden, da der Empfänger Zinsgewinne realisieren könnte. Bei Negativzinsen ist darauf zu achten, dass die Zahlungen beim Empfänger nicht zu Zinsbelastungen führen. Es ist grundsätzlich ein bedarfsgerechtes Zahlungssystem vorzusehen.

Artikel 23 des SuG schliesst auch aus, dass mit Subventionen eine grundsätzlich mangelnde Liquidität der unterstützten Institution ausgeglichen wird. So sollte beispielsweise der Subventionsbetrag nicht bereits zu Beginn des Rechnungsjahres vollumfänglich ausbezahlt werden.

In der Regel werden 80 Prozent des voraussichtlichen Beitrags ausbezahlt und die restlichen 20 Prozent zurückbehalten, bis der endgültige Betrag feststeht (Art. 23 Abs. 2 SuG). Die Restzahlung kann auch von einer Qualitätsbeurteilung der erbrachten Leistung abhängen. Falls der Subventionsempfänger zur Erfüllung seiner Aufgabe selbst nicht über die entsprechenden eigenen Mittel verfügt, um solche zurückbehaltenen Gelder vorzufinanzieren, können ausnahmsweise Bundesbeiträge im Rahmen des Leistungsfortschritts bezahlt werden, die 80 Prozent übersteigen. Dies setzt aber zeitnahe Überwachungsinstrumente und allenfalls Sicherheitsleistungen voraus.

Verboten ist auch die Kreditausschöpfung, das heisst Geld auf Vorrat an Subventionsempfänger zu überweisen, damit ein noch vorhandener, ungebrauchter Kredit beim Subventionsamt verringert werden

kann. Ein solches Vorgehen widerspricht dem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Bundesmitteln.

Oft bestehen vertragliche Vereinbarungen mit fixen Zahlungsdaten, welche aufgrund eines Projektverlaufs festgesetzt worden sind. Dies vereinfacht zwar die Budgetierung, kann aber bewirken, dass die Vorgaben des SuG nicht mehr eingehalten werden. Gerade bei Projektverzögerungen können vorzeitig bezahlte Subventionen dazu führen, dass der Empfänger mit Negativzinsen belastet wird, welche er dann als Mittelverwendung wiederum dem Projekt belastet. In solchen Fällen sind rechtzeitig vertragliche Anpassungen einzuleiten. Es empfiehlt sich in grundsätzlicher Hinsicht, bereits im Basisvertrag den Fall von Projektverzögerungen zu regeln.

6.10 Keine Gewinnerzielung bzw. Reservebildung aus Subventionen

Basis für die Beurteilung der Gewinn- und Reservesituation ist eine transparente Rechnungslegung des Subventionsempfängers. Zudem hat er eine entsprechende Auskunftspflicht (Art. 15c SuG). In Verträgen und Verfügungen können – sofern zweckmässig – die Anforderungen an die Rechnungslegung und allfällige Prüfpflichten im konkreten Fall festgelegt werden.

Das Subventionsgesetz enthält zur Frage von Gewinn- und Reservebildungen keine expliziten Regeln. Aus dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung kann hergeleitet werden, dass mit Subventionen grundsätzlich keine Gewinne erzielt werden dürfen. Grund dafür ist, dass eine Unterstützung die anrechenbaren Aufwendungen nicht übersteigen darf. Eine weitere «Sperr» kann in Artikel 23 des SuG gesehen werden, denn danach dürfen Zahlungen nur insoweit vorgenommen werden, als Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. Bei Finanzhilfen würde es zudem bei einer vollumfänglichen Deckung der Tätigkeit an der notwendigen Eigenleistung des Subventionsempfängers fehlen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c SuG). Trotzdem können Gewinne bei Organisationen, welche Finanzhilfen erhalten, in Einzelfällen entstehen. Denkbar wäre z. B., dass bei der Filmförderung die Erträge aus Kinobesuchen deutlich höher als budgetiert ausfallen oder bei einer Stiftung deutlich mehr Spenden als vorgesehen eingehen. In der Subventionsverfügung könnten entsprechende Klauseln aufgenommen werden, dass bei Gewinnsituationen Subventionen teilweise zurückbezahlt werden müssen. Dasselbe gilt beispielsweise auch bei Forschungsprojekten, die sich später gewinnbringend vermarkten lassen, oder bei unterstützten Start-up-Unternehmen, die sich profitabel entwickeln. Die Rechtsgrundlagen dürfen ein solches Vorgehen aber nicht ausschliessen. Bei Organisationen mit subventionsberechtigten und nicht subventionsberechtigten Sparten können Gewinne aus dem nicht subventionierten Teil resultieren. Für einen solchen Nachweis ist eine aussagekräftige Kostenrechnung notwendig. Die zulässigen Kostenverrechnungen und der prozentuale Anteil, der zu subventionieren ist, müssen vereinbart werden. Wichtig ist, dass der Subventionsgeber die Subventionen unter Einbezug der zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und anderer Finanzierungsmöglichkeiten vergibt und seine Überlegungen nachvollziehbar sind. Dazu gehört u. a. die Beurteilung, inwieweit bereits vorhandene Eigenmittel (z. B. Reserven, betriebswirtschaftlich nicht begründete Rückstellungen) bei Organisationen berücksichtigt werden sollen. Gewisse Anreizkomponenten können zweckmässig sein, insbesondere wenn sie ermöglichen, die Subventionen in den Folgejahren zu verringern.

Bei Abgeltungen können ebenfalls Gewinne entstehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine vollständige Kostendeckung vorgesehen ist und die Beiträge zur Vereinfachung der Administration und für gleichartige Leistungen, welche von verschiedenen Subventionsempfängern erbracht werden, pauschal ausgerichtet werden. Als Beispiel kann das Asylwesen genannt werden, bei dem pauschale Abgeltungen an die Kantone nach Asylbewerberinnen und -bewerbern pro Monat ausbezahlt werden (Art. 88 des Asylgesetzes, AsylG; SR 142.31). Pauschalen sollten im Durchschnitt die anfallenden Aufwendungen abdecken. Einzelne Kantone können diese unterbieten und erzielen Gewinne, andere wiederum müssen eigene Mittel zulegen. Gewinne könnten bei diesem Abrechnungssystem ohne anderslautende Abmachungen rückwirkend kaum zurückgefordert werden. Wichtig ist hier, dass das Subventionsamt die Pauschalen periodisch auf die Angemessenheit hin überprüft und bei Bedarf für zukünftige Abrechnungen anpasst.

Der Subventionsgeber muss prüfen, aufgrund welcher Unterlagen er über die Subvention entscheidet. Wenn die zu erbringenden Leistungen nicht präzise genug eingegrenzt werden können, sind entsprechende Vorbehalte zur Subventionshöhe anzubringen. Ungenügend wäre eine vorbehaltlose Zusicherung aufgrund eines Budgets; die definitive Zusicherung müsste basierend auf der Jahresrechnung erfolgen. Rückzahlungen von Subventionen bei fehlerhaften Zusicherungen könnten allenfalls nach dem Grundsatz von «Treu und Glauben» verweigert werden.

Wenn im Fall von Abgeltungen Beitragsempfänger unter Wettbewerbsbedingungen (Ausschreibung) ausgesucht wurden und die Leistungen erfüllt werden, wird die sparsame Aufgabenerfüllung gerade dadurch erreicht, dass die günstigsten Leistungserbringer ausgewählt werden. In diesem Fall müssen Leistungen gemäss Verfügung oder Vertrag bezahlt werden, unabhängig davon, ob Gewinne anfallen oder Reserven beim Leistungserbringer vorhanden sind.

7 BEWERTUNG DES ERFOLGES (BEURTEILUNG DER WIRKUNG VON SUBVENTIONEN)

Die Bewertung der Subvention als Ganzes ist wichtig, um der Politik (Rechtsetzung, Aufgaben- und Finanzplanung) eine Rückmeldung darüber zu geben, wie gut unter den gegebenen Rechtserlassen ein staatliches Ziel erreicht werden kann und welche Änderungen notwendig wären, damit das Ziel besser erreicht werden könnte. Bereits in einzelnen Gesetzen wird festgehalten, dass das Subventionsamt die Wirkung der Subventionen zu überprüfen hat (Art. 12 FiG sieht beispielsweise eine regelmässige Evaluation der Förderungskonzepte vor).

Auch das Subventionsgesetz verpflichtet den Bundesrat, sämtliche Subventionen periodisch zu überprüfen und dem Parlament über die Ergebnisse dieser Prüfung Rechenschaft abzulegen (Art. 5 SuG). Dies erfolgt departementsweise alle sechs Jahre. Namentlich wird abgeklärt, ob die vom Bund ausgerichteten Finanzhilfen und Abgeltungen

- durch ein Bundesinteresse hinreichend begründet sind;
- ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen;
- einheitlich und gerecht geleistet werden;
- in ihrer Ausgestaltung den finanzpolitischen Erfordernissen Rechnung tragen; und
- einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen entsprechen.

Die Berichterstattung erfolgt zusammen mit der Staatsrechnung des Bundes. Die EFV führt im Übrigen eine Datenbank der Bundessubventionen. Diese enthält detaillierte Angaben zu den Finanzhilfen und Abgeltungen (Rechtsgrundlage, subventionierte Leistung, Empfänger usw.).

ANHANG 1 – ABKÜRZUNGEN

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (<i>Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0</i>)
FiG	Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001 (<i>Filmgesetz, SR 443.1</i>)
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen 5. Oktober 1990 (<i>Subventionsgesetz, SR 616.1</i>)
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
ZEWO	Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen

ANHANG 2 – GLOSSAR

Abgeltung	<p>Entschädigung finanzieller Lasten aus der Erfüllung einer vom Bund vorgeschriebenen oder übertragenen Aufgabe. Dies sind öffentliche Aufgaben, die mit Subventionen voll oder teilweise abgegolten werden. Z. B.: Abgeltungen an Kantone im Asylwesen für die Betreuung der Asylbewerber im Auftrag des Bundes.</p> <p>Handelt es sich nicht um eine Übertragung von Aufgaben, sondern um Tätigkeiten für die Verwaltung (d. h. die Verwaltung kauft eine Leistung für sich selber ein), so wird für die (vertragliche) Leistung ein Entgelt und nicht eine Abgeltung oder Finanzhilfe entrichtet.</p>
Anspruchssubvention	<p>Das Bundesrecht selber umschreibt die Bedingungen, wie die Leistungen zu gewähren sind. Die gesetzesanwendende Behörde hat kein Ermessen, ob und wie hoch sie einen Beitrag gewähren will oder nicht. Z. B. Art. 103 AHVG «Der Bundesbeitrag beläuft sich auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung...».</p>
Finanzhilfe	<p>Geldwerte Vorteile an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern. Es wird also eine Tätigkeit mit Beiträgen unterstützt. Der Empfänger hat die eigenen Mittel in zumutbarer Weise einzusetzen.</p>
Globalbeitrag	<p>Globalbeiträge kommen zur Anwendung, wenn der Bund einen Politikbereich oder eine Massnahme als Ganzes unterstützen will. Die Steuerung erfolgt über Ziel- und Wirkungsvorgaben.</p>
Leistungsvereinbarung	<p>Leistungsvereinbarungen regeln konkrete Beiträge und die dafür zu erbringenden Leistungen. Sie sind in der Regel eher kurz- bis mittelfristig angelegt (1 bis 4 Jahre). Der Subventionsnehmer wird an der für Dritte erbrachten Leistung gemessen.</p>
Programmvereinbarung	<p>Die Definition findet sich in Art. 20a Subventionsgesetz.</p> <p>Programmvereinbarungen gelten nur zwischen Bund und Kantonen. Sie werden abgeschlossen, um ein mehrjähriges kantonales Programm zu finanzieren (z. B. Naturschutz, Waldwirtschaft, Regionalpolitik, Vermessung). In der Vereinbarung werden die Bundesbeiträge für mehrere Jahre definiert sowie die Ziele des Programms und die Indikatoren umschrieben, anhand welcher die Zielerreichung überprüft werden soll. Da der Bund mit der Unterzeichnung einer Programmvereinbarung eine mehrjährige Verpflichtung gegenüber dem Kanton eingeht, ist ein Verpflichtungskredit notwendig.</p>
Rechtmässigkeit	<p>Subventionen sind nur dann rechtmässig, wenn sie finanziell und rechtlich kumulativ drei Voraussetzungen erfüllen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Es ist eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage vorhanden. Details können auf Stufe Verordnung geregelt werden.• Kreditrechtliche Grundlage (mindestens Voranschlagskredit; bei überjährigen Verpflichtungen wird zusätzlich ein Verpflichtungskredit benötigt).• Individuell konkretes Rechtsgeschäft (siehe Rechtsform der Subvention). <p>Das Rechtsgeschäft muss schriftlich abgeschlossen werden, entweder mit Verfügung oder Vertrag (Art. 16 und 19 SuG; Ausnahme Art. 16 Abs. 4).</p>

Subvention	Subventionen werden an Empfänger ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung ausgerichtet. Bei einer Subvention geht es somit im weitesten Sinne um eine Unterstützung zur Erfüllung einer Aufgabe, die im Interesse des Staates liegt oder um eine Entschädigung für die Erfüllung einer Aufgabe, die der Staat an einen Dritten übertragen hat. Je nach Interessengrad des Bundes und der Zumutbarkeit des eigenen Mitteleinsatzes des Subventionsempfängers kann der Beitrag unterschiedlich hoch ausfallen. Die Wortbedeutung kommt aber aus dem Lateinischen (subvenire) und heisst unterstützen, Hilfe leisten. Gemäss Art. 1 SuG sind Subventionen entweder Abgeltungen oder Finanzhilfen. Der Begriff Subvention ist im SuG nicht explizit definiert.
Subventionsform	Geldwerte Vorteile sind gemäss Artikel 3 SuG insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen (z. B. auch Verzicht auf Gebührenerhebung). Auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen wird in der Regel verzichtet (Art. 7 Bst. g SuG).

ANHANG 3 – BESONDERHEITEN BEI PROGRAMMVEREINBARUNGEN

1. Bemerkung zu den gesetzlichen Sonderregeln

Das Subventionsgesetz enthält für die Programmvereinbarungen einige wenige Bestimmungen (speziell Art. 20a SuG). Eine einzige Bestimmung – Art. 23 SuG – ist für Programmvereinbarungen als nicht anwendbar erklärt worden (vgl. Art. 20a Abs. 4 SuG). Für Finanzhilfen und Abgeltungen hält das Subventionsgesetz ausserdem fest, dass diese an die Kantone in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen vergeben (Art. 16 Abs. 3 SuG) und pauschal oder global festgesetzt werden können (Art. 7 Bst. i und Art. 10 Abs. 2 Bst. b SuG). Wenn Interessen der Gemeinden berührt werden, hat der Kanton die Gemeinden zur Stellungnahme einzuladen (Art. 19 Abs. 2 SuG).

Für die Form von Subventionen an Kantone (Form des Rechtsgeschäfts) enthält das Gesetz in Art. 16 Abs. 3 SuG in jedem Fall eine Präferenz für Programmvereinbarungen, wobei es keine Rolle spielt, ob die Unterstützung pauschal, global oder mit herkömmlichen Kostenbeiträgen festgesetzt wird. Das heisst, Subventionsverhältnisse zwischen Bund und Kantonen sollten gemäss Gesetz möglichst mittels Programmvereinbarungen abgewickelt werden, wenn die Ziele damit effizienter erreicht werden können.

2. Besonderheiten bei der Planung

Bei der Planung muss die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen geklärt werden, was bereits in der Vor- und Überprüfungsphase einen intensiven Informationsaustausch mit den Kantonen erfordert (gemeinsame Plattformen für Diskussion, Bedarfsplanung, Programmentwicklung, Know-how-Transfer, Begleitung usw.).

Nachvollziehbare Kriterien für die Mittelverteilung und Transparenz gegenüber den Kantonen spielen eine wesentliche Rolle für den Erfolg der Programmvereinbarungen (siehe Art. 13 Abs. 3 SuG).

Die EFK empfiehlt ein zweistufiges Vorgehen. Zuerst sollen aufgrund der verfügbaren Mittel und objektiver Verteilkriterien die Budgets für die verschiedenen zu unterstützenden Bereiche erstellt werden. In einem zweiten Schritt werden die eingegangenen Gesuche der einzelnen Kantone pro Bereich nach erwarteter Leistung und Qualität verglichen und bewertet. Je nach Aufgabenbereich kann es sich auch empfehlen, nicht die ganzen Mittel zu Beginn zu verteilen, sondern einen Teil für später zu reservieren (zum Beispiel für Unvorhergesehenes, Nachbesserungen oder für spezielle Leistungen, Prämien usw.).

Zur effizienten Abwicklung von Programmvereinbarungen braucht es Regulierungen zu folgenden Punkten: Strategie, Qualitätsstandards, Spezifikationen zu den möglichen Projekten, Art der Indikatoren (qualitativ und quantitativ), Verteilkriterien, Verfahren, Reporting-Anforderungen, Kontrollen, Regelung, wie nicht eingesetzte Mittel zu verwenden sind bzw. wie im Fall der Nichterreicherung der Programmziele vorzugehen ist (Nachbesserung, Rückzahlung der Subvention).

Der Abschluss von Programmvereinbarungen bedingt einen Verpflichtungskredit.

3. Zentrale Elemente: Ziel- und Indikatorensysteme

In vielen Aufgabenbereichen bereitet es Mühe, vernünftige Ziel- und Indikatorensysteme zu entwickeln. Zwar wird viel gemessen und zahlreiche Informationen werden gesammelt. Dennoch wird relativ wenig gesteuert. Wer mit echten Pauschalbeiträgen oder globalen Beiträgen arbeitet, benötigt ein Wirkungsmodell. Darin werden die angenommenen Zusammenhänge vom Plan bis zur Zielerreichung über den zeitlichen Verlauf systematisch dargestellt.



Zuerst ist das Ziel der geplanten Programme festzulegen, um Klarheit zu erlangen, was dereinst erreicht werden soll. Gestützt darauf können in einer Art Rückrechnung geeignete Massnahmen abgeleitet und Kontrollgrössen festgelegt werden, um die Erreichung des Ziels über den Verlauf der Programme sichtbar zu machen. Dabei sind auch Ursachen in die Überlegungen einzubeziehen, welche die Zielerreichung positiv oder negativ beeinflussen können, jedoch mit den Massnahmen nichts zu tun haben. Die Kausalität zwischen den Massnahmen, den Outputs und der Zielerreichung muss nachvollziehbar sein.

Programmvereinbarungen dauern grundsätzlich vier Jahre. Was sich nach vier Jahren messen lässt, sind Inputs und allenfalls Outputs. Deren Messung dient zur kurz- und mittelfristigen Steuerung der Programme. Die Wirkungen sind vielfach erst nach einer viel längeren Zeit feststellbar. Deren Messung dient zur langfristigen Steuerung der staatlichen Programme. Aber auch die zukünftigen Wirkungsmessungen setzen voraus, dass die Programmvereinbarungen des Bundes von Anfang an auf einem nachvollziehbaren Wirkungsmodell beruhen und die (ursprünglichen) Erwartungen nicht im Nachhinein definiert werden müssen.

4. Besonderheiten bei der Umsetzung und Beurteilung

In vielen Aufgabenbereichen bereitet es Mühe, vernünftige Ziel- und Indikatorensysteme zu entwickeln. Zwar wird viel gemessen und zahlreiche Informationen werden gesammelt. Dennoch wird relativ wenig gesteuert. Wer mit echten Pauschalbeiträgen oder globalen Beiträgen arbeitet, benötigt ein Wirkungsmodell. Darin werden die angenommenen Zusammenhänge vom Plan bis zur Zielerreichung über den zeitlichen Verlauf systematisch dargestellt.

4.1 Auszahlungen

Artikel 23 des Subventionsgesetzes, wonach Subventionen erst bei unmittelbar bevorstehendem Aufwand ausbezahlt werden dürfen, ist auf Programmvereinbarungen nicht anwendbar. Dennoch kann ein Zeit- und Zahlungsplan erstellt und im Rahmen der Vorauszahlungen umgesetzt werden. Es sollte vermieden werden, dass grosse Beträge auf Vorrat an die Kantone überwiesen werden, wenn voraussehbar ist, dass sie nicht rechtzeitig für die Aufgabenerfüllung verwendet werden.

Die buchhalterische Abwicklung ist bei Programmvereinbarungen anspruchsvoll – wegen der Vorauszahlungen, der mehrjährigen Dauer der Programme und weil die korrekte Verbuchung der Gelder von der Messung der Zielerreichung abhängen kann. Somit ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Finanzbuchhaltung und den Controllern in der Fachabteilung unerlässlich. Eine Verlinkung der Buchhaltungsprozesse mit den fachlichen Controlling-Prozessen ist meist notwendig.

4.2 Beurteilung der Subventionsprogramme

Die Zielerreichung wird periodisch und insbesondere nach Abschluss der Programmvereinbarung überprüft. Da die Wirkungsmessung Bestandteil des Messinstrumentariums ist, lassen einige Bundesämter und grössere Kantone eigenständig Evaluationen über ihre spezifischen Programme durchführen.

ANHANG 4 – VEREINFACHUNGEN BEI SUBVENTIONEN – GRUNDPOSITIONEN DER EFK

Phase	Erwartungen an Subventionsämter	Handhabung durch die EFK
KONZEPTION	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionen kommen nur zum Einsatz, wenn Aufgabe nicht auf andere Weise einfacher oder wirksamer erfüllt werden kann. Zum Beispiel mit Lenkungsabgaben, welche den Bundeshaushalt entlasten. • Wo möglich Pauschalen anwenden, um den administrativen Aufwand zu reduzieren. Diese sind periodisch auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. • Verzicht auf Kleinstsubventionen, da diese im Verhältnis zur Wirkung viel Aufwand generieren. Es sollten bspw. Eintretensschwellen definiert werden. • Die Kombination verschiedener Instrumente ist aufwendig und zu vermeiden (z. B. geldwerte Vorteile in Form von Defizitgarantien in Kombination mit Bürgschaften und à fonds perdu Zahlungen). • Mit einer Subvention soll nur ein Ziel verfolgt werden. Kombinationen (wie z. B. Wirtschaftsförderung und Umweltschutz) sind zu vermeiden. • Die Subventionierung erfolgt nur durch eine Bundesbehörde, um den Koordinations- und Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Überschneidungen mit Kantonen sind zu vermeiden oder auf ein Minimum zu reduzieren. • Erfolgt eine Subventionierung über den gesamten Lebenszyklus, ist dies ein schlechtes Zeichen – Finanzierung z. B. entweder der Anfangsinvestitionen oder des Betriebs, nicht beides. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionen, welche aufgrund von Prüfungserkenntnissen den Voraussetzungen und Grundsätzen gemäss Subventionsgesetz (SuG) nicht entsprechen, werden durch die EFK transparent gemacht. • Im Rahmen von Ämterkonsultationen fordert die EFK die Einfachheit der Subventionierung und der Prozesse aktiv ein.
UMSETZUNG / AUFSICHT	<ul style="list-style-type: none"> • Nur Auflagen festlegen, wenn diese auch kontrolliert werden können. • Prozesse zwischen Subventionsamt und Subventionsempfänger standardisieren, digitalisieren und wo möglich automatisieren, um die Effizienz auf beiden Seiten zu erhöhen. Vorhandene Standardlösungen (z. B. eSubventionen) sind vorzuziehen. • Regelmässig Überlegungen zu möglichen Vereinfachungen bestehender Subventionen machen. • Aufsicht risikoorientiert auf das Wesentliche fokussieren und «Mut zur Lücke», wenn unwesentlich. • Nur Unterlagen einfordern, die für eine wirksame Aufsicht benötigt werden. Diese aber konsequent einfordern und analysieren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die EFK prüft risikoorientiert – auch dort, wo Subventionen einen grossen administrativen Aufwand für das Subventionsamt und/oder für die Subventionsempfänger generieren. • Wenn das Subventionsamt in seiner Aufsichtstätigkeit basierend auf Risikoüberlegungen unwesentliche Details nicht regelt («Mut zur Lücke»), dann wird die EFK dieses Vorgehen nicht kritisieren.
WIRKUNG	<ul style="list-style-type: none"> • Eine überschaubare Anzahl einfacher und aussagekräftiger Kennzahlen. Verzicht auf Kennzahlen, die keinen Mehrwert bieten. • Bei Erfolgsüberprüfung und Erkennung von Anpassungen, Vereinfachungen fördern. • Feedback im Sinne bewährte Praktiken zeitgerecht den Subventionsempfängern adressieren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die EFK weist auf Vereinfachungspotenziale in der Messung der Wirkung hin. • Die EFK gibt wirkungsvolle Praktiken weiter.