86.069

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen

vom 15. Dezember 1986

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1977 M	76.505	Bundesbeiträge. Rahmengesetz (S 14. 6. 77, Muheim; N 29. 9. 77)
1980 M	79.398	Subventionsgesetz (N 27. 9. 79, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; S 18. 3. 80)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Dezember 1986

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Egli
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Beim Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) handelt es sich um einen neuen Erlass.

Der Entwurf enthält:

1. *Bestimmungen über den Geltungsbereich und Begriffe (1. Kap.);*
2. *Bestimmungen über die Rechtsetzung im Bereich der Finanzhilfen und Abgeltungen (2. Kap.);*
3. *allgemeine Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen (3. Kap.).*

Das 1. Kapitel hält fest, dass das Gesetz grundsätzlich für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen gilt. Während Finanzhilfen geldwerte Vorteile zur Förderung einer selbst gewählten Aufgabe sind, werden Abgeltungen zum Ausgleich von finanziellen Lasten gewährt, die sich aus der Erfüllung vorgeschriebener Aufgaben oder übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben ergeben.

Das 2. Kapitel des Entwurfs enthält Grundsätze, die bei der Vorbereitung und dem Erlass von Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht zu beachten sind. Sie richten sich an den Bundesrat und die Verwaltung, soweit diese rechtsetzende Aufgaben wahrnehmen. Die Grundsätze sind nicht direkt auf die einzelnen Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse anwendbar. In der Praxis können sie nur Wirkung entfalten, wenn sie in den einzelnen Gesetzen und Verordnungen übernommen und konkretisiert werden. Die Rechtsetzungsprinzipien des 2. Kapitels sind Entscheidungshilfen, wenn geprüft werden soll, ob neue Finanzhilfen oder Abgeltungen einzuführen sind. Darüber hinaus betreffen sie die Frage nach der Ausgestaltung von Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht.

Im 3. Kapitel befinden sich allgemeine Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen. Wichtige Rechtsfragen wie die Mehrfachsubventionierung, die Rechtsform der Beitragsgewährung, die Auszahlung, Rückforderung, Zweckentfremdung, Verjährung von Forderungen, Zuwiderhandlungen usw. werden für den gesamten Finanzhilfe- und Abgeltungsbereich einheitlich und konsequent geregelt.

Der Hauptzweck des Entwurfs besteht darin, das Subventionswesen des Bundes auf einheitliche rechtliche Grundsätze auszurichten und zu systematisieren. Die wichtigsten dieser Grundsätze sind:

- *keine Finanzhilfen und Abgeltungen ohne hinreichenden Grund;*
- *Wirtschaftlichkeit, Einheitlichkeit, Einfachheit von Subventionsverfahren und Aufgabenerfüllung;*
- *Berücksichtigung der finanzpolitischen Erfordernisse (gebundene Ausgaben nur, wenn dies zur Erreichung des Subventionszweckes unerlässlich ist);*
- *sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen.*

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

111 Allgemeines

Auf Bundesebene enthalten etwas mehr als hundert Gesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und eine noch grössere Zahl von Verordnungen Bestimmungen über Subventionen[1]. Diese Normen gelten meistens nur für einen einzelnen Bereich (z. B. den Bereich des Gewässerschutzes, der Denkmalpflege, der Schweizerschulen im Ausland). Nur wenige Vorschriften betreffen ein weiteres Anwendungsfeld.[2] Viele vereinzelte, in sich abgeschlossene Subventionsordnungen sind so unabhängig voneinander zu verschiedenen Zeiten entstanden. Der Gesetz- und Verordnungsgeber schuf damit, Gebot und Einsicht der Stunde folgend, jedesmal für einen Einzelbereich ein unabhängiges und möglichst vollständiges System von Gesetzen und Verordnungen. Das gegenwärtige Subventionswesen des Bundes ist durch eine bunte Fülle von Einzelordnungen gekennzeichnet.

112 Würdigung der Ausgangslage

Verschiedentlich hat man das Subventionswesen des Bundes deshalb als «Dschungel» oder «Wildwuchs» charakterisiert. In der Tat lässt sich eine

[1] Der Ausdruck «Subventionen» wird hier in einem weiten Sinn verwendet und umfasst, was im Bundesrecht als Beitrag, Finanzhilfe, Abgeltung, Beihilfe, zinsfreies oder zinsvergünstigtes Darlehen, Subvention, Prämie, Stipendien, Unterstützung und ähnliches bezeichnet wird.

[2] – Artikel 30 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR **700**): «Der Bund macht die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach andern Bundesgesetzen davon abhängig, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen.»

– Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (SR **823.31**): «Die Zusicherung von Beiträgen auf Grund der Bundesgesetzgebung an Arbeiten und Aufträge ist, soweit diese nicht wegen wichtiger allgemeiner, regionaler oder lokaler Interessen als unaufschiebbar erscheinen, an die Bedingung zu knüpfen, dass die Ausführung der Zustimmung des Bundes bedarf. Diese ist nur zu gewähren, wenn sie im Hinblick auf die Beschäftigungslage des Landes oder einzelner Gegenden angezeigt ist.»

– Artikel 30 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR **611.0**): «Die Zusicherung von Bundesbeiträgen zum Ausbau der Infrastruktur kann davon abhängig gemacht werden, dass die beteiligten Kantone hiefür ein mehrjähriges Gesamtprogramm vorlegen. Dabei werden unter Mitberücksichtigung der konjunkturellen und wachstumspolitischen Erfordernisse Dringlichkeiten festgelegt.»

– Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen (SR **613.1**), insbesondere Artikel 6: «Bundesbeiträge an Dritte können von der Bedingung abhängig gemacht werden, dass der Kanton entsprechend seiner Finanzkraft ebenfalls zur Finanzierung der Aufgabe oder des Werkes beiträgt.»

grosse Vielfalt der Begriffe und ihrer Umschreibungen, der Rechtsinstitute, der Normstufen, der Regelungsdichte und der Subventionssysteme feststellen.

Als Beispiel für die Mannigfaltigkeit der Begriffe für gleiche oder ähnliche Sachverhalte kann man die Bezeichnungen für Bundesleistungen in den einzelnen Erlassen aufführen: Beitrag, Subvention, Investitionshilfe, Finanzhilfe, Unterstützung, Beihilfe, Abgeltung, Entschädigung, Prämie, Subsidien, Kostenbeitrag, Betriebshilfe, Finanzierungsbeihilfe.

Unterschiede entstanden auch durch uneinheitliche Regelungen gleichartiger Rechtsinstitute, wie etwa der Verjährung, Verzinsung, Rückforderung oder der Straftatbestände. Da teilweise sogar ausdrückliche Vorschriften fehlen, müssen Gerichte und Verwaltung häufig diese Rechtslücken füllen.

Von Subventionsbereich zu Subventionsbereich können bei gleichen Regelungsgegenständen verschiedene Normstufen festgestellt werden. Während beispielsweise im Bereich der Wohnungsbauförderung alle Grundsätze über Voraussetzung und Verfahren der Beitragsgewährung und -rückforderung in einem Erlass auf Gesetzesstufe festgehalten sind (vgl. z. B. das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Okt. 1974; SR *843*), enthält das Gesetz für den Bereich der Förderung von Massnahmen gegen den Betäubungsmittelmissbrauch bloss den Förderungsgrundsatz und verweist die übrige Beitragsordnung auf die Verordnungsstufe (Art. 15*c* Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 3. Okt. 1951 über die Betäubungsmittel; SR *812.121*).

Auffallend ist auch die unterschiedliche Regelungsdichte. Bis ins Detail ausgestaltete Subventionsordnungen stehen neben rudimentären und lückenhaften Regelungen.

Bunt ist schliesslich die Palette der Subventionssysteme. Leistungen werden als A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen, Bürgschaften oder steuerliche Vergünstigungen gewährt und nach prozentualem Anteil der Kosten, als Pauschale, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängers oder unter Anrechnung von Leistungen Dritter bemessen.

Jeder Subventionsbereich hat seine Besonderheiten, so dass viele der erwähnten Unterschiede gerechtfertigt sind. Häufig sind sie aber sachlich unbegründet und auf Zufälligkeiten und mangelnde Berücksichtigung von bestehenden Ordnungen durch Verwaltung und Gesetzgeber zurückzuführen.[1)]

Uneinheitliches und lückenhaftes Recht beeinträchtigt aber die Rechtssicherheit, erschwert den Vollzug und führt zu ungleicher Behandlung.

[1)] Folgende Kritik an den unterschiedlichen Verjährungsbestimmungen enthält ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahre 1972 (BGE **98** Ib 357): «Dauer und Beginn der Fristen sind fast von Erlass zu Erlass verschieden geregelt. Diese Verschiedenheiten lassen sich oft sachlich nicht begründen. Vielfach scheinen sie lediglich die Folge von Zufälligkeiten bei der Vorbereitung der betreffenden Erlasse. Gesetzgeber und Verwaltung haben offenbar bisher der Festsetzung dieser Fristen und ihrer sachgemässen Vereinheitlichung keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet.»

113 Parlamentarische Vorstösse

Schon seit längerer Zeit bemüht sich das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), die einzelnen Subventionsordnungen nach bestimmten allgemeinen Grundsätzen zu gestalten und damit zu verhüten, dass für gleichartige Rechtsfragen in den einzelnen Subventionsbereichen abweichende Regelungen erlassen werden. Immer mehr setzt sich jedoch die Einsicht durch, dass die Vereinheitlichung des Subventionsrechtes nach allgemeinen Subventionsgrundsätzen nur über ein allgemeines Subventionsgesetz durchgesetzt werden kann. Diese Einsicht führte auch zu nachstehenden parlamentarischen Vorstössen:

- Motion Muheim vom 15. Dezember 1976 (76.505; S 14. 6. 77; N 29. 9. 77) betreffend Bundesbeiträge. Rahmengesetz:

  > Der Bundesrat wird hiermit gebeten, für den gesamten Bereich der sogenannten «Bundesbeiträge» (Teil des Transferbereichs) «Allgemeine Grundsätze» zu erarbeiten und diese dem Parlament in der Form eines Bundesgesetzes zu unterbreiten. Mit diesem Rahmengesetz soll erreicht werden, dass die Bundesbeiträge, ohne grundsätzliche Änderung der jeweils spezifischen Rechtsnormen, allgemein gültigen Rahmenbedingungen unterstellt werden, mit dem Ziel, die wirtschaftliche Wirksamkeit zu verbessern, das Kostenbewusstsein der Beitragsempfänger zu stärken, auf die Wirtschaftskraft des Beitragsempfängers Rücksicht zu nehmen, Vereinfachungen in der Abwicklung der Beitragsleistungen zu gewährleisten und endlich in gewissen Bereichen den Kantonen Globalbeiträge mit entsprechenden Zielsetzungen zu selbstverantwortlicher Verwendung zuzuweisen.

- Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 7. Juni 1979 (79.398; N 27. 9. 79; S 18. 3. 80) betreffend Subventionsgesetz:

  > Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten so rasch als möglich ein Gesetz vorzulegen, das die Zulässigkeit und Ausrichtung von Bundessubventionen allgemein regelt. Darin sollen nicht nur Begriffe, Verfahren, Kontrolle und Dauer umfassend festgelegt, sondern insbesondere auch die Grundsätze der Bemessung zwingend vorgeschrieben werden. Dabei ist mindestens von folgenden Grundsätzen auszugehen:
  > - die Subventionsempfänger haben ihrer finanziellen Leistungskraft entsprechend auch eigene Beiträge aufzubringen,
  > - der Bund knüpft die Ausrichtung an Bedingungen und Auflagen, die der Sparsamkeit dienen,
  > - die Bundesbeiträge müssen zweck- und zielkonform sein und in antizyklischem Sinn die konjunkturelle Lage berücksichtigen,
  > - neue Bundesbeiträge müssen befristet werden.
  >
  > Bestehende Subventionen sind auf ihre mögliche Aufhebung zu überprüfen.

114 Grundzüge der Vorlage

Dem Auftrag der beiden Motionen entsprechend unterbreiten wir Ihnen eine Vorlage, die eine allgemeine Ordnung für Bundesbeiträge enthält. Darin wird versucht, das Beitragswesen des Bundes rechtlich zu systematisieren und sicherzustellen, dass es nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird. Dieses Ziel soll durch zwei Kategorien von Bestimmungen erreicht werden, die sich hinsichtlich ihres Regelungsgegenstandes und ihrer Wirkungsweise wesentlich unterscheiden.

Eine Kategorie von Bestimmungen (2. Kap., Art. 4–10) soll das erwähnte Ziel auf indirekte Weise erreichen. Sie formulieren die Grundsätze, die bei der *Setzung von Subventionsrecht* zu beachten sind. Sie richten sich an die Behörden, die rechtsetzende Aufgaben wahrnehmen. Diese Vorschriften des 2. Kapitels sind also nicht direkt auf das Subventionsverhältnis anwendbar. Sie begründen für den Bürger keine Rechte und Pflichten. Sie können in der Subventionspraxis nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie bei der Gestaltung der Subventionsgesetze und -verordnungen berücksichtigt und konkretisiert werden.

Die andere Kategorie von Bestimmungen (3. Kap., Art. 11–41) ist *direkt in der Subventionspraxis anwendbar.* Ihre Adressaten sind die am Vollzug von Beitragsrecht beteiligten Behörden sowie die an Bundessubventionen Interessierten und Empfänger von Bundessubventionen. Diese Vorschriften des 3. Kapitels beantworten auf einheitliche Art und Weise Rechtsfragen, die sich gleich oder ähnlich in allen Bereichen ergeben. Beispielsweise sind die Fragen zu beantworten, ob mehrfache Leistungen zulässig sind, in welcher Rechtsform Beiträge gewährt werden können oder unter welchen Voraussetzungen Rückforderungen verlangt werden müssen.

Im Bereich der bundesrechtlichen Leistungen erfasst der Gesetzesentwurf den Grossteil der in der Umgangssprache als Subventionen bezeichneten Massnahmen.

12 Ergebnisse des Vorverfahrens

121 Vorentwurf

Die Praxis hat zwar ungeschriebene Grundsätze für Subventionen entwickelt. Einen wichtigen Beitrag dazu leistete auch die im Jahre 1965 vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe zur Überprüfung der Bundessubventionen unter dem Vorsitz von Professor P. Stocker. Sie setzte sich eingehend mit den Anforderungen an den subventionspolitischen Sollzustand auseinander und erarbeitete wichtige Leitlinien.[1)] Allgemeine Rechtsverbindlichkeit hatten diese Grundsätze jedoch nie. Mit der Annahme der Motionen Muheim und Fraktion der Schweizerischen Volkspartei erteilte das Parlament dem Bundesrat den Auftrag, diese Grundsätze zu systematisieren, zu konkretisieren, zu koordinieren, zu ergänzen und dafür eine Rechtsform zu finden. Da es dafür keine Vorbilder gab, wich man vom üblichen Vorgehen ab und gab den interessierten Amtsstellen vermehrt Gelegenheit, ihre Erfahrungen und Auffassungen einzubringen.

Die mit der Bearbeitung des Geschäftes betraute Eidgenössische Finanzverwaltung verfasste als Diskussions- und Arbeitsgrundlage einen Gesetzesvorentwurf, den sie anfangs 1980 allen Bundesämtern, welche Subventionen gewähren, den Schweizerischen Bundesbahnen und den PTT-Betrieben zur Stellungnahme unterbreitete. Ihre umfangreichen und häufig kritischen Äusserungen machten eine gründliche Überarbeitung des Vorentwurfs nötig. Zusammen mit dem Bundesamt für Justiz wurde ein zweiter Vorentwurf ausgearbeitet. Dieser führte

[1)] Vgl. Bericht der Expertengruppe «Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen» vom Juli 1966, insbes. S. 28–33.

nach weiteren verwaltungsinternen Konsultationen und anschliessender Bereinigung zum Entwurf des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) für ein Subventionsgesetz vom September 1981.

Dieser Entwurf wurde im Jahre 1982 den interessierten Kreisen ausserhalb der Verwaltung zur Vernehmlassung unterbreitet. Nachdem der Bundesrat von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen hatte, beauftragte er das EFD, den Entwurf unter Berücksichtigung der eingegangenen Meinungsäusserungen zu überarbeiten. Das EFD beauftragte damit eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der meistbetroffenen Departemente (EDI, EJPD, EVD, EVED) bestand. Ihre Vorschläge bildeten dann die Grundlage zum vorliegenden Entwurf des Bundesrates.

122 Vernehmlassungsverfahren

Am 7. Dezember 1981 ermächtigte der Bundesrat das EFD, seinen Entwurf (im folgenden «Entwurf EFD» genannt) den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 21. Januar bis 2. August 1982. Beim EFD gingen 134 Meinungsäusserungen ein.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden anfangs 1983 veröffentlicht.

Die erklärten Ziele des Entwurfs EFD wurden in den Vernehmlassungen nicht in Frage gestellt. Doch befürchteten viele Vernehmlasser, insbesondere zahlreiche Kantonsregierungen, dass mit dem Entwurf indirekt Sparabsichten verfolgt würden, und betonten, dass ein Subventionsgesetz kein Sparerlass sein dürfe. Zwei Arbeitgeberverbände und die Vereinigung für Finanzpolitik dagegen forderten gerade eine Ausrichtung des Gesetzes auf Sparziele.

Vereinzelt wurde die Meinung geäussert, mit einem Gesetz könnten die angestrebten Ziele nicht erreicht werden. Vor allem Vernehmlasser aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft lehnten ein Subventionsgesetz ab. Auch die Regierung des Kantons Luzern sprach sich gegen den Erlass eines Gesetzes aus. Die weit überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser hielt jedoch die Form eines Gesetzes für das geeignete Mittel, Verbesserungen im Subventionswesen des Bundes zu bewirken.

Verschiedene Kantonsregierungen, mehrere Vernehmlasser aus dem Bereich des Sozialwesens und die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz hielten den Zeitpunkt für verfrüht, um den Räten den Entwurf für ein Subventionsgesetz zu unterbreiten. Vorerst seien die hängigen finanzpolitischen Vorlagen einschliesslich der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen zu bereinigen.

Zwar wurde der Erlass eines Subventionsgesetzes von einer überwiegenden Mehrheit befürwortet, doch eine Grosszahl von Vernehmlassern erhob Einwände gegen einzelne Bestimmungen des Entwurfs EFD. Am meisten Kritik stammte von Kantonsregierungen und Interessenvertretern aus dem Kreis der Subventionsempfänger. Recht gute Aufnahme fand der Entwurf bei den Par-

teien. Positiv äusserten sich auch die Arbeitgeberverbände sowie Vertreter aus Industrie, Gewerbe, Handel und Bankwesen. Eher neutral verhielten sich die Arbeitnehmerverbände.

Kritik richtete sich vor allem gegen die im Entwurf definierten Geltungsbereiche, Grundsätze für die Rechtsetzung und Kreditlimiten bei der Ausrichtung von Subventionen. Wir werden im Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen auf die Stellungnahmen der Vernehmlassung zurückkommen. An dieser Stelle soll jedoch bereits darauf hingewiesen werden, dass den zum Gesetzesinhalt geäusserten Anregungen und Kritiken weitgehend Rechnung getragen wurde.

123 Stellungnahme zu grundsätzlichen Einwänden

An dieser Stelle wird auf drei grundsätzliche Einwände, die im Vernehmlassungsverfahren gegen den Entwurf EFD vorgebracht wurden, eingegangen und die Fragen werden beantwortet, ob überhaupt, zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Zielsetzung ein Gesetz über Subventionen zu erlassen sei.

123.1 Erlass eines Gesetzes

Das Hauptargument, das gegen den Erlass eines allgemeinen Subventionsgesetzes vorgebracht wurde, bestand in der Behauptung, dass ein derartiger Erlass der sachlich notwendigen Vielgestaltigkeit des Subventionswesens nicht gerecht werden könne. Ein Blick auf das Subventionsrecht des Bundes zeigt, dass verschiedene Leistungen (z. B. Geldleistungen, Darlehen zu Vorzugsbedingungen, Steuervergünstigungen) zur Erreichung vielfacher Zwecke (z. B. Abgeltung gesetzlicher Pflichten, Einkommenssicherung, Produktions- und Absatzlenkung) an unterschiedliche Adressaten (z. B. Kantone, andere öffentlichrechtliche Körperschaften und Anstalten, Private) ausgerichtet werden.

Zweifellos hat die Rechtsordnung auf sachlich begründete Unterschiede Rücksicht zu nehmen. Das schliesst jedoch nicht aus, dass sinnvolle allgemeingültige Grundsätze formuliert und Verfahrensregeln und Rechtsinstitute vereinheitlicht werden können. Ein Grossteil der Rechtsregeln des Entwurfs EFD fand im Vernehmlassungsverfahren breite Zustimmung. Dies zeigt, dass eine rechtliche Systematisierung, Vereinheitlichung und Ausrichtung nach gemeinsamen Grundsätzen durchaus für möglich und zweckmässig erachtet werden. Die Schwierigkeit liegt allerdings darin, das richtige Mass zu finden.

Nachdem der Entwurf in seiner langen Entstehungszeit mehrmals verwaltungsintern und in einer externen Vernehmlassung gründlich geprüft und überarbeitet worden war, kamen wir zur Überzeugung, eine fundierte und ausgewogene Vorlage zu unterbreiten. Wo die unterschiedliche Natur von Bundesleistungen Differenzierungen verlangte, wurden sie vorgenommen. Besonders im 2. Kapitel sind so für Finanzhilfen und Abgeltungen verschiedene Regelungen enthalten. Ebenso werden im 3. Kapitel abweichende Regeln in andern Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen als Vorbehalte berücksichtigt.

123.2 Zeitpunkt

Dem im Vernehmlassungsverfahren oft geäusserten Wunsch nach Aufschub der Rechtsetzungsarbeiten ist entsprochen worden. Die meisten während und nach der Vernehmlassung behandelten einschlägigen finanzpolitischen Vorlagen sind inzwischen entschieden worden (Aufhebung der Kantonsanteile am Stempelabgabenertrag und Neuverteilung der Reineinnahmen der Eidgenössischen Alkoholverwaltung; Anschlussprogramm; Aufgabenteilung I; Energie-WUSt; Kompensation der Strassenmehrausgaben des Bundes durch die Kantone; Verwendung des Treibstoffzollertrages; Schwerverkehrsabgabe; Autobahnvignette). Bedeutende, damals noch offene Einzelfragen in finanzpolitisch wichtigen Gebieten wurden damit geklärt, so dass es heute vertretbar erscheint, dem Parlament die allgemeinen Probleme des Subventionsbereichs vorzulegen.

123.3 Zielsetzung

Bereits unter Ziffer 112 haben wir die Schwachstellen aufgezeigt, die mit einem allgemeinen Subventionsgesetz behoben werden sollen. Dabei geht es einerseits darum, Grundsätze aufzustellen, an denen sich der Gesetz- und Verordnungsgeber künftig orientieren kann. Die Grundsätze sollen helfen, gutes und kohärentes Subventionsrecht zu erlassen. Anderseits sollen allgemeingültige Regeln zum Subventionsverfahren aufgestellt und einzelne Rechtsinstitute einheitlich und konsequenter ausgestaltet werden. Dies wird zur Beseitigung sachlich ungerechtfertigter Unterschiede führen und die gleichzeitig bestehenden Regelungslücken füllen. Dadurch wird das Subventionsrecht leichter verständlich, seine Folgen besser voraussehbar und seine Anwendung erleichtert.

Zweck des Subventionsgesetzes sind nicht Einsparungen. Es wäre falsch, Sparprogramme über ein allgemeines Subventionsgesetz verwirklichen zu wollen. Ein allgemeines Subventionsgesetz hat unabhängig von der jeweiligen Haushaltlage des Bundes gültige Regeln zu enthalten. Für Sparmassnahmen zum Abbau von Rechnungsdefiziten ist beim einzelnen Subventionserlass anzusetzen, wie dies bereits verschiedentlich praktiziert wurde.[1)] Gutes Subventionsrecht ist aber immer auch Recht, das den Wirtschaftlichkeitsanforderungen genügt. Wenn im Entwurf somit verlangt wird, dass das Subventionsrecht bei minimalem finanziellem und administrativem Aufwand eine zweckmässige und kostengünstige Aufgabenerfüllung sicherzustellen habe (vgl. Art. 7 Bst. a und Art. 10 Abs. 1 Bst. a des Entwurfs), so kann sich dies durchaus günstig auf den Bundeshaushalt auswirken. In der Tat kann eine derartige Norm auch zur Folge haben, dass bei Erlass oder Änderung eines Subventionsgesetzes oder einer Subventionsverordnung der Aspekt der Wirtschaftlichkeit besser beachtet wird. Klares und konsequent ausgestaltetes allgemeines Subventionsrecht erleichtert den Vollzug und senkt damit den Verwaltungsaufwand. Insoweit soll der Entwurf auch Einsparungen erzielen. Falsch wäre es, im Entwurf ein Spargesetz zu sehen.

[1)] Z. B. mit dem Bundesgesetz vom 5. Mai 1977 über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes (SR **611.04**) oder dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1984 über die Sparmassnahmen 1984 (SR **611.02**).

2 Besonderer Teil

21 Erläuterungen des 1. Kapitels

211 Zweck
(Art. 1)

Entsprechend einer im Vernehmlassungsverfahren vielfach ausgesprochenen Anregung enthält das Gesetz einen Zweckartikel, der auch die Mittel zur Erreichung dieser Zwecke umschreibt (Abs. 2).

Bereits in Ziffer 123.3 wurde der Zweck umschrieben: Erlass guten, d. h. auf anerkannten Grundsätzen beruhenden Subventionsrechtes und Rechtsvereinheitlichung im Bereich der Bundessubventionen. Diese sehr allgemeine Umschreibung wird in Artikel 1 konkreter formuliert. Zugleich wird gesagt, in welcher Richtung durch das Gesetz das Subventionsrecht des Bundes vorangebracht werden soll.

Die Schwerpunkte sind im Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a–e aufgeführt. Das Gesetz will sicherstellen, dass bundesrechtliche Subventionen einen hinreichenden Grund haben (Bst. a). Dieser Forderung dienen in erster Linie die Artikel 6 und 9. Sie enthalten einen Katalog von Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn Subventionsgewährung hinreichend begründet im Bundesrecht aufgenommen werden kann.

Eine zentrale Bedeutung hat das in den Buchstaben b und c genannte Ziel: Der Zweck der Subventionen soll auf wirtschaftliche, wirkungsvolle, einheitliche und gerechte Art erreicht werden. Darauf sind nahezu alle Artikel des Gesetzes ausgerichtet. Die Beachtung von Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen sowie anderer wichtiger Gebote bei der Rechtsetzung sowie eine systematische Zusammenfassung allgemeiner Vorschriften sollen zum genannten Ziel führen. Dazu gehören die Vermeidung von Doppelspurigkeiten, ein angemessener Verwaltungsaufwand, kostengünstiges und rationelles Vorgehen, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit, Begriffe, denen das gesamte Gesetz unterstellt ist. Das Gesetz soll damit Verbesserungen bewirken, die sowohl den öffentlichen Interessen als auch den Interessen der einzelnen Subventionsempfänger entsprechen.

Subventionen sind von eminenter finanzpolitischer Bedeutung. Sie machen insgesamt rund einen Drittel der Ausgaben des Bundes aus. Deshalb ist es wichtig, dass das Subventionsrecht des Bundes soweit als möglich den finanzpolitischen Erfordernissen Rechnung trägt. Dies zu erreichen, ist ein weiterer Zweck des Gesetzes (Bst. d; vgl. auch Art. 7 Bst. h, Art. 10 Abs. 1 Bst. d und Art. 13).

Im Gesetz mitberücksichtigt wird auch der föderalistische Aufbau unseres Staatswesens. Dieser soll durch eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Finanzausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen gestärkt werden (Bst. e; vgl. dazu insbes. Art. 6 Bst. b, 8, 9 Abs. 2 sowie Art. 7 Bst. c, 8 Abs. 1 und 10 Abs. 2 Bst. b).

212 Geltungsbereich
(Art. 2)

212.1 Grundsatz
(Art. 2 Abs. 1)

Der Entwurf EFD unterstellte alle bundesrechtlichen Subventionen dem Gesetz. Unter «Subvention» wurden darin Finanzhilfen und Abgeltungen verstanden.

Im Vernehmlassungsverfahren äusserten sich mehrere Stellen, besonders aus dem Bereich des öffentlichen Verkehrs, dagegen, dass Abgeltungen als Subventionen bezeichnet werden, und forderten die Abtrennung der Abgeltungen vom Anwendungsbereich des Gesetzes. Einzelne Vernehmlasser konnten der generellen Umschreibung des Geltungsbereichs zustimmen, verlangten jedoch den Ausschluss besonderer Subventionsarten aus dem Gesetz (z. B. der Leistungen nach der AHV/IV-Gesetzgebung; der Leistungen im Strassenwesen, die aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden; der Leistungen im Bereich des Schützenwesens).

Materiell hält der Bundesrat am Geltungsbereich, wie er im Entwurf EFD umschrieben wurde, weiterhin fest. Begrifflich gibt er den Forderungen jedoch nach, indem im Gesetz anstelle des Begriffs «Subvention» die Ausdrücke «Finanzhilfe» und «Abgeltung» gebraucht werden.[1] Wird im Botschaftstext der Ausdruck Subventionen verwendet, so sind darunter sowohl die Finanzhilfen als auch die Abgeltungen zu verstehen. Der Bundesrat gibt den Begriff «Subvention», der in der Umgangssprache eingelebt ist, nur ungern auf. Er gibt jedoch zu, dass er zu Missverständnissen führen könnte. Die ursprüngliche Bedeutung dieses Wortes weist eher auf Hilfe- und Unterstützungsleistungen als auf Abgeltungs- oder Entschädigungszahlungen hin. Er hat deshalb Verständnis für die Empfänger von Abgeltungen, die nicht kraft Gesetz unter die Subventionsempfänger eingereiht werden wollen.

Demgegenüber wurde der Forderung nach einem Ausschluss der Abgeltungen nicht entsprochen. Der Gesamtbetrag der bundesrechtlichen Abgeltungen ist ungefähr doppelt so hoch wie derjenige der Finanzhilfen. Ein Gesetz, das nur die Finanzhilfen erfassen würde, müsste somit einen grossen Bereich des Beitrags- oder Subventionswesens des Bundes vernachlässigen. Die angestrebten Ziele sind jedoch im Abgeltungsbereich genauso aktuell und berechtigt wie auf dem Gebiet der Finanzhilfen. Es gilt nur, den Besonderheiten von Finanzhilfen und Abgeltungen gebührend Rechnung zu tragen. Der Entwurf enthält dementsprechend nur dort für beide Leistungskategorien gemeinsame Bestimmungen, wo dies von der Sache her gerechtfertigt erscheint. In mehreren Bereichen, insbesondere im 2. Kapitel, wird den Besonderheiten von Finanzhilfen und Abgeltungen mit differenzierten Vorschriften Rechnung getragen. Im übrigen hätte ein Ausschluss der Abgeltungen nicht der Absicht entsprochen, die hinter den Motionsaufträgen (vgl. Ziff. 113) steht.

[1] Eine Ausnahme bildet der Kurztitel des Erlasses («Subventionsgesetz»).

Nach dem Artikel 2 gilt das Gesetz für alle Finanzhilfen und Abgeltungen, die im Bundesrecht vorgesehen sind. Die Vorschrift begnügt sich somit nicht damit, die von der juristischen Person Bund zugesicherten und ausgerichteten Leistungen zu erfassen. Der Geltungsbereich ist weiter. Auch Finanzhilfen und Abgeltungen, die von andern Personen gewährt werden, fallen unter das Gesetz, soweit sie ihre *Grundlage im Bundesrecht* haben. Erfasst ist somit der ganze Bereich der dezentralisierten Verwaltung. So wird das Gesetz von den Kantonen zu beachten sein, wenn sie bundesrechtliche Leistungen zusprechen. Es wird aber auch für die Subventionstätigkeit anderer Stellen, z. B. der Stiftung Pro Helvetia, dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung oder der Gesellschaft für Hotelkredit Gültigkeit haben. Keine Rolle spielt zudem die Herkunft und Art der Mittel, die zur Finanzierung von Finanzhilfen und Abgeltungen dienen. Es kann sich somit um Steuergelder, Gebührenerträge, Beiträge, um zweckgebundene oder freie Mittel handeln.

Somit wird dem Begehren nach einer Ausklammerung einzelner Leistungen, die aus zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden, nicht entsprochen. Der Grund für den weiten Geltungsbereich liegt in den Zielsetzungen des Gesetzes, die keine Einschränkung hinsichtlich der eingesetzten Mittel zulassen. So hat das Postulat, dass gutes und folgerichtiges Recht gesetzt wird und dass die Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden, unabhängig davon seine Gültigkeit, ob zweckgebundene oder frei verfügbare Gelder verwendet werden. Ebenso gilt die Forderung nach einheitlicher und möglichst lückenloser Regelung gemeinsamer Rechtsfragen unabhängig davon, woher die Subventionsgelder stammen.

212.2 Ausnahmen
(Art. 2 Abs. 2–4)

a. *Vorbehalt abweichender Gesetzesbestimmungen* (Art. 2 Abs. 2)

Der Artikel 2 Absatz 2 wird unter Ziffer 231 erläutert.

b. *Andere als nichtrückzahlbare Geldleistungen* (Art. 2 Abs. 3)

Zum grössten Teil bestehen die bundesrechtlichen Finanzhilfen und Abgeltungen aus A-fonds-perdu-Geldleistungen. Das 3. Kapitel ist auf diese Leistungen ausgerichtet. Mehrheitlich können indessen die Bestimmungen des 3. Kapitels sinngemäss auch für andere Subventionsformen (Darlehen, Bürgschaften, Steuererleichterungen, Austauschverhältnisse, bei denen der Bund nicht marktübliche Vorteile einräumt) Anwendung finden. In einzelnen Fällen ist dies jedoch wegen der besonderen Form nicht möglich oder nicht mit dem Subventionszweck vereinbar. So lässt es sich mit dem Bürgschaftszweck kaum vereinbaren, Bürgschaften bei Zweckentfremdungen zu widerrufen (Art. 29). Auch werden Bürgschaften in der Regel die Kapitalzinsen (vgl. Art. 14 Abs. 2) mitumfassen müssen (vgl. Art. 499 Abs. 2 des Obligationenrechts). Aus diesem Grund ist im Artikel 2 Absatz 3 vorgesehen, dass für andere als nichtrückzahlbare Geldleistungen das 3. Kapitel nur gilt, soweit es sich mit dem Zweck der Finanzhilfe oder Abgeltung verträgt.

c. *Leistungen im auswärtigen Bereich* (Art. 2 Abs. 4)

Der Entwurf EFD schloss alle Leistungen im aussenpolitischen Bereich generell vom Anwendungsbereich des Gesetzes aus. Dieser Ausschluss stiess im Vernehmlassungsverfahren bei mehreren Stellen auf Opposition. Wir haben dem berechtigten Anliegen, auch die Leistungen im Bereich des Auswärtigen soweit wie möglich zu erfassen, Rechnung getragen. So ist nun vorgesehen, dass das Gesetz für derartige Finanzhilfen und Abgeltungen grundsätzlich Anwendung findet, wenn der Empfänger seinen Sitz in der Schweiz hat. Auch soll das 2. Kapitel, welches Grundsätze für die Rechtsetzung enthält, ohne Einschränkung gelten.

Von der Natur der Sache her werden die Bestimmungen des 3. Kapitels jedoch keine Anwendung finden können für die Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse mit Völkerrechtssubjekten und im ausländischen Recht begründeten Institutionen. Diese Verhältnisse können in der Regel nicht schweizerischem Recht unterstellt werden. Sie sind meistens Gegenstand einer völkerrechtlichen, privatrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Vereinbarung. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie nichtstaatliche Organisationen mit überwiegend intergouvernementalem Charakter, die aufgrund eines Abkommens mit der Schweiz eine besondere Rechtsstellung haben, einer internationalen Organisation klassischer Art gleichzustellen sind.

213 Begriffe
(Art. 3)

213.1 Allgemeines

Unter das Gesetz fallen einerseits die Finanzhilfen und anderseits die Abgeltungen (Art. 2). Diese Begriffsbildung stützt sich auf keine einmütige Rechtslehre. Subventionen werden recht unterschiedlich umschrieben (vgl. etwa die Übersichten bei Albert Bleckmann, Subventionsrecht, Stuttgart/Köln/Mainz 1978, S. 9 ff.; René Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, Basel/Stuttgart 1971, S. 74 ff.). Das ist nicht verwunderlich. Begriffe sind nicht wahr oder falsch, sondern zweckmässig oder unzweckmässig. Die Unterteilung des Subventionsbegriffes in Finanzhilfen und Abgeltungen ist zweifellos zweckmässig.

Die Unterscheidung zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen ist besonders für die Formulierung der Grundsätze für die Rechtsetzung (Kap. 2) von Bedeutung. Im 3. Kapitel, das die allgemeinen Bestimmungen enthält, spielt sie eine geringe Rolle. Jedenfalls müssen die an der Rechtsetzung beteiligten Behörden Finanzhilfe und Abgeltung unterscheiden. Denn je nachdem, welche Art der Leistung ins Auge gefasst wird, sind andere Grundsätze zu befolgen.

213.2 Finanzhilfen
(Art. 3 Abs. 1)

Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger selbst gewählten Aufgabe zu unterstützen.

Charakteristisch für die Finanzhilfe ist erstens, dass sie für den Empfänger einen *geldwerten Vorteil* oder eine *Vergünstigung* bedeutet. Er erhält eine Leistung, ohne direkt dem Subventionsgeber eine marktübliche Gegenleistung zu erbringen. Leistungen, die der Staat im Rahmen von Austauschverhältnissen erbringt (z. B. Entrichtung des Kaufpreises an Lieferanten, des Mietpreises an Vermieter, des Werklohns an Unternehmer, der Besoldung an Beamte, Leistungen der Export- und Investitionsrisikogarantie), sind somit keine Finanzhilfen. Ebenfalls keine Finanzhilfen sind die Ausfuhrerstattungen aufgrund des Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR *632.111.72*), weil diese Erstattungen nicht eine Vergünstigung herbeiführen, sondern den der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie durch die Agrargesetzgebung verursachten Preisnachteil beim Rohstoffbezug gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz ausgleichen. Entgegen dem Vorschlag von einigen Vernehmlassern hat der Bundesrat alle geldwerten Vorteile und nicht nur die nichtrückzahlbaren Geldleistungen berücksichtigt. Er ist der Überzeugung, dass es keinen Grund gibt, den Verzicht auf Forderungen (steuerliche Vergünstigung, zinsloses oder zinsgünstiges Darlehen) oder Dienst- und Sachleistungen anders zu behandeln als Geldleistungen. In beiden Fällen stellen sich grundsätzlich dieselben Fragen.

Zweitens unterstützt die Finanzhilfe immer eine *freiwillige Tätigkeit.* Wo die Erfüllung einer Aufgabe vorgeschrieben ist, kann damit keine Finanzhilfe vorliegen. Der potentielle Empfänger von Finanzhilfen ist aus rechtlicher Sicht frei zu entscheiden, ob er die geförderte Tätigkeit ausüben will oder nicht. Ob sein Verhalten ökonomischen Imperativen unterliege, ist eine andere Frage.

Drittens ist wesentlich für die Finanzhilfe die *Verhaltensbindung.* Die Gewährung der Finanzhilfe ist an die Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe geknüpft. Finanzielle Leistungen des Staates ohne Zweckbindung sind mithin keine Finanzhilfen. Die Anteile der Kantone an den Einnahmen des Bundes aus der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und dem Militärpflichtersatz sowie am Reingewinn der Nationalbank sind keine Finanzhilfen.[1)] Keine Finanzhilfen sind auch die Versicherungsleistungen, welche die öffentlichen Sozialversicherungen erbringen (z. B. Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung; medizinische Massnahmen, Hilfsmittel, Renten der Invalidenversicherung; Ergänzungsleistungen; Versicherungsleistungen der anerkannten Krankenkassen; Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern; Arbeitslosenentschädigung). Nicht die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, sondern der Eintritt des versicherten sozialen Risikos begründet nämlich hier die Leistungspflicht (z. B. Erreichen einer bestimmten Altersgrenze, Tod,

[1)] Im Gegensatz dazu stellen der Alkoholzehntel und die nicht werkgebundenen Treibstoffzollanteile Finanzhilfen dar.

Invalidität, Krankheit). Das Subventionsgesetz findet auf diese Sozialversicherungsleistungen keine Anwendung.

Viertens liegt eine Finanzhilfe nur vor, wenn der Empfänger der Vergünstigung *ausserhalb der Bundesverwaltung* steht. Leistungen innerhalb der Bundesverwaltung, so insbesondere Leistungen der Zentralverwaltung an die Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe oder an die Schweizerischen Bundesbahnen unterstehen somit nicht dem Gesetz. Innerhalb der Bundesverwaltung besteht kein Bedürfnis, Leistungsempfänger über ein Subventionsgesetz oder über Subventionsverhältnisse zu beeinflussen. Hierzu bestehen besondere Gesetze, wie das Bundesgesetz vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR *742.31*), das PTT-Organisationsgesetz vom 6. Oktober 1960 (SR *781.0*) oder das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR *611.0*). Das Handeln der Bundesverwaltung ist staatliches Handeln. Es ist strukturell anders als dasjenige von Dritten und deshalb auch unterschiedlich zu behandeln.

Fünftens muss, im Unterschied zur Abgeltung für die Erfüllung übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben, die durch Finanzhilfen unterstützte Tätigkeit eine *nicht vom Bund delegierte, eigene Tätigkeit* des potentiellen Empfängers sein. Finanzhilfen fördern oder erhalten Aufgaben, die auch ohne vom Bund übertragenes Recht ausgeübt werden können und dürfen.

Beispiele bundesrechtlicher Finanzhilfen [1)]

Rechtsgrundlage	Selbst gewählte Aufgabe	Geldwerter Vorteil
Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1980 über die Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz (SR *416.2*)	Aus- und Weiterbildung	Stipendien (monatliche nichtrückzahlbare Geldleistung)
Filmgesetz vom 28. September 1962 (SR *443.1*), Art. 5 Bst. a	Schweizerische Produktion wertvoller Filme	Nichtrückzahlbare Geldleistung
Bundesgesetz vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (SR *914.1*), Art. 14	Vornahme von Investitionen, die eine nachhaltige Verbesserung der Produktions- und Betriebsgrundlagen bewirken	Zinslose und zinsgünstige Darlehen

[1)] Im Anhang befindet sich zur Illustration eine nicht Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Liste der bundesrechtlichen Finanzhilfen und Abgeltungen.

213.3 Abgeltungen
(Art. 3 Abs. 2)

Abgeltungen mildern oder gleichen finanzielle Lasten aus, die sich für Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung aus der Erfüllung von bundesrechtlich

vorgeschriebenen Aufgaben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a) oder öffentlichrechtlichen Aufgaben, die der Bund überträgt (Art. 3 Abs. 2 Bst. b), ergeben. Die Übertragung öffentlichrechtlicher Aufgaben durch den Bund kann in verschiedenen Rechtsformen erfolgen:

a. durch Rechtsetzung;
b. durch Schaffung einer Institution des öffentlichen Rechts im Gesetz;
c. durch Vertrag;
d. durch Konzession.

In den Fällen a und b können sowohl bundesrechtlich vorgeschriebene Aufgaben als auch Übertragungen verwaltungsrechtlicher Kompetenzen vorliegen.

Beispiele bundesrechtlicher Abgeltungen [1)]

Rechtsgrundlage	vorgeschriebene Aufgabe oder übertragene öffentlichrechtliche Aufgabe	Leistung
Schutzbautengesetz vom 4. Oktober 1963 (SR *520.2*), Art. 4 und 6	Pflicht für die Gemeinden zur Bereitstellung öffentlicher Schutzräume	Beiträge an die Erstellungskosten
Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR *725.11*), Treibstoffzollgesetz vom 22. März 1985 (SR *725.116.2*)	Pflicht der Kantone zur Erstellung der Ausführungsprojekte, zum Landerwerb, zur Vergebung der Arbeiten und zu deren Überwachung sowie zum Unterhalt der Nationalstrassen	Beiträge an die Erstellungs- und Unterhaltskosten
Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 (SR *814.20*), Art. 16, 17, 18, 33	Pflicht der Kantone, innert 15 Jahren alle verunreinigenden Einleitungen und Versickerungen aufzuheben	Beiträge an die Erstellung von Abwasseranlagen und Einrichtungen
Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» (SR *447.1*), Art. 2	Pflicht der «Pro Helvetia» zur Förderung und Erhaltung kultureller Belange	Jährliche Beiträge an die «Pro Helvetia»
Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung (SR *832.10*), insbes. Art. 35 ff.	Führung der sozialen Krankenversicherung mit vorgeschriebenen Mindestleistungen durch die anerkannten Krankenkassen	Grundbeiträge, Beiträge für Leistungen bei Erkrankung an Tuberkulose und für Krankenpflege Invalider
Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR *742.101*), Art. 49–55	Pflichten der Bahnen wie z. B. die Tarifpflicht	Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

[1)] Im Anhang befindet sich zur Illustration eine nicht Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Liste der bundesrechtlichen Finanzhilfen und Abgeltungen.

22 Erläuterungen des 2. Kapitels

221 Vorbemerkungen

Die im Artikel 1 genannten Gesetzeszwecke sind allein mit allgemeinen Verhaltensvorschriften für die Instanzen, welche Finanzhilfen und Abgeltungen gewähren, nicht zu erreichen. Die Grundfragen, ob und wie eine Leistung auszurichten sei (z. B. Art, Höhe, Dauer ihrer Ausrichtung), werden nämlich meist in einem besonderen Subventionserlass (Gesetz, Bundesbeschluss, Verordnung) präzis und verbindlich geregelt. Soll mithin das Finanzhilfe- und Abgeltungswesen auf allgemeine Grundsätze hin ausgerichtet werden, so ist auf die Rechtsgrundlage des einzelnen Subventionsbereichs Einfluss zu nehmen.

Diese Einflussnahme soll das 2. Kapitel ermöglichen. Es enthält Rechtsetzungsgrundsätze für die zahlreichen Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse des Bundes (Art. 6–10). Zudem stellt es Vorschriften auf, die sicherstellen, dass die Grundsätze im Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht des Bundes Eingang finden.

Im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen kann es nicht darum gehen, den Inhalt künftiger Erlasse bis ins Detail zum voraus festzulegen. Den gesetzgebenden Behörden ist selbstverständlich ein weiter gesetzgebungspolitischer Entscheidungsspielraum zu belassen. Dementsprechend enthält das 2. Kapitel bloss Grundsätze. Es wird Sache der rechtsetzenden Instanzen sein, sie in den einzelnen Erlassen zu konkretisieren. Die Grundsätze behandeln wichtige Fragen, mit denen sich der Gesetz- und Verordnungsgeber auseinandersetzen sollte. Sie bieten zudem einen Rahmen für die gesetzgeberische Lösung. Mit ihrer Hilfe soll möglichst gutes Recht geschaffen werden.

Die Grundsätze der Artikel 6–10 enthalten konkretere Formulierungen von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen (z. B. bundesstaatlicher Aufbau, Subsidiarität usw.) oder formulieren Inhalte, die mit den Verfassungsgrundsätzen im Einklang stehen. Dabei ist aber nicht auszuschliessen, dass eine Verfassungsbestimmung, die dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung in einem bestimmten Regelungsgebiet einräumt, eine vom Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetz abweichende Lösung vorschreibt. In derartigen Fällen geht die Verfassung als Erlass höherer Stufe den Grundsätzen des Gesetzes vor. Artikel 114bis Absatz 3 der Bundesverfassung steht dem nicht entgegen.

222 Adressat der Grundsätze (Art. 4)

Das 2. Kapitel des Bundesgesetzes richtet sich an den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Sie müssen die Grundsätze der Artikel 6–10 beachten, wenn sie Recht setzen (Vorbereitung, Erlass, Änderung von Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht). Das 2. Kapitel enthält somit keine Vorschriften für den Bürger. Eine Ausnahme bilden diejenigen Fälle, in welchen nach dem Spezialgesetz der rechtsanwendenden Behörde die Möglichkeit offensteht, eine Verwaltungsaufgabe auf eine Privatperson zu übertragen oder Austauschverhältnisse zu nicht marktüblichen Bedingungen abzuschliessen. Hier muss die Behörde über die Ausrichtung einer Abgeltung bzw. Finanzhilfe und deren Ausgestaltung ent-

scheiden. Dabei wird sie sich an die Grundsätze der Artikel 6 und 7 sowie 9 und 10 halten.

Der Entwurf EFD verpflichtete auch noch das Parlament zur Einhaltung der Grundsätze. Dem erwuchs im Vernehmlassungsverfahren recht erhebliche Opposition. Eine Selbstbindung der Bundesversammlung wurde als staatsrechtlich problematisch angesehen. In der Tat ist es rechtlich fragwürdig, weil den Gesetzgeber bindende Grundsätze prinzipiell in der Verfassung zu verankern sind.[1] Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird deshalb darauf verzichtet, diese problematische Selbstbindung vorzuschreiben. Doch ist nicht anzunehmen, dass die Grundsätze dadurch an Bedeutung verlieren. Denn das Parlament wird sich nicht leichtfertig über Vorschriften hinwegsetzen, deren Beachtung es von Bundesrat und Verwaltung fordert. Zudem hätte auch die Selbstbindung keine Garantie für eine konsequente Anwendung der Grundsätze durch die Bundesversammlung geboten.

Der Bundesrat wird im Artikel 4 angewiesen, die Grundsätze bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen zu beachten. Als Kontroll- und Sicherungsmassnahme schlagen wir eine Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes vor (vgl. Ziff. 1 des Anhangs zum Gesetzesentwurf): In Botschaften für Finanzhilfe- und Abgeltungsvorlagen ist in einem besonderen Abschnitt die Übereinstimmung mit den Grundsätzen des 2. Kapitels nachzuweisen.

223 Periodische Prüfung
(Art. 5)

Die Grundsätze der Artikel 6–10 sollen nicht nur in neuen Erlassen ihren Niederschlag finden. Wir möchten sicherstellen, dass das gesamte Subventionsrecht des Bundes auf die Grundlage des Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetzes gestellt wird. Aus diesem Grund sieht der Artikel 5 vor, dass der Bundesrat periodisch prüft, ob das Subventionsrecht mit diesen Grundsätzen übereinstimmt. Über das Ergebnis dieser Prüfung erstattet er dem Parlament Bericht. Soweit Widersprüche bestehen, beantragt er die Änderung oder Aufhebung von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Mangelhafte Bundesratsverordnungen ändert er oder hebt sie auf. Soweit Departementsverordnungen den Grundsätzen nicht entsprechen, veranlasst der Bundesrat die notwendigen Korrekturen.

Der Gedanke einer periodischen Prüfung wurde im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich nicht beanstandet oder ausdrücklich befürwortet. Eine beachtliche Anzahl von Vernehmlassern wandte sich jedoch dagegen. Sie hielten die Überprüfung wegen des dafür notwendigen Verwaltungsaufwandes für ungerechtfertigt. Befürchtet wurde auch, dass sie periodisch zu massiven Sparübungen führe, welche die Empfänger von Bundesleistungen verunsichern müssten.

[1] Zu dieser Frage vgl. P. Richli, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 482, S. 121 ff., Ziff. 5.6.3.

Trotzdem hält vorliegendes Gesetz an der periodischen Kontrolle fest. Wir sind der Auffassung, dass sich der Aufwand für eine periodische kritische Durchleuchtung des Finanzhilfe- und Abgeltungsrechtes lohnt. Die Erfahrung zeigt, dass besonders in Zeiten reichlicher Staatseinnahmen und positiver Finanzrechnungen Subventionssysteme kaum in Frage gestellt werden, obwohl ihre Berechtigung im Laufe der Zeit dahinfallen mag.[1)]

Wir teilen die Befürchtung nicht, die periodische Prüfung führe zu massiven Sparübungen. Die Grundsätze für die Rechtsetzung im Subventionsbereich sind nicht primär auf die Erzielung von Einsparungen ausgerichtet, auch wenn sie bewirken, dass keine ungerechtfertigten Finanzhilfen und Abgeltungen eingeführt und ungerechtfertigte Leistungen abgeschafft werden.

Sie sollen zudem verhindern, dass zu hohe Beträge oder unzweckmässige Subventionsarten festgelegt werden. Wenn also die Grundsätze sektoriell zu einem Abbau führen, muss dieser sachlich gerechtfertigt sein. Umgekehrt will das Gesetz keineswegs die Einführung neuer Finanzhilfen und Abgeltungen, die sich aufgrund neuer Umstände aufdrängen, verhindern. Auch ist durchaus möglich, dass die Überprüfungsresultate nach einer Erhöhung einzelner Beiträge rufen, was Mehrausgaben zur Folge hätte.

Gegen die Aufhebung ungerechtfertigter oder die Reduktion überrissener Finanzhilfen und Abgeltungen wird kaum etwas einzuwenden sein. Dies hat jedoch in einer Weise zu erfolgen, die für die Betroffenen zumutbar ist. Deswegen ist neu im Gesetz vorgesehen, dass Änderungen an der Rechtsordnung nur zulässig sind, soweit den Interessen der Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen an einer steten Rechtsentwicklung gebührend Rechnung getragen ist (Art. 5 Abs. 2 letzter Satz). Diese Norm kann etwa zur Folge haben, dass auf die Änderung eines erst seit kurzer Zeit in Kraft stehenden Erlasses verzichtet oder dass durch sinnvolle Übergangsbestimmungen (z. B. stufenweiser Abbau) den Betroffenen Zeit eingeräumt wird, sich an die neue Situation anzupassen.

224 Voraussetzungen für den Erlass von Finanzhilferecht (Art. 6)

224.1 Vorbemerkung

Nicht jede Tätigkeit kann mit Finanzhilfen gefördert werden. Es muss eine Auswahl erfolgen. Der Artikel 6 des Entwurfs enthält einen Katalog von Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, wenn die Erfüllung von Aufgaben von staatlichem Interesse mit Finanzhilfen unterstützt werden soll.

[1)] Zur Frage des Einflusses zeitlicher Veränderungen auf die Berechtigung von Subventionen vgl. den Bericht der Expertengruppe «Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen» vom Juli 1966 («Kommission Stocker»), S. 28 f., Ziff. 2.41.

224.2 Einzelne Voraussetzungen

a. *Bundesinteresse* (Art. 6 Bst. a)

Der Artikel 6 Buchstabe a enthält eine allgemeine staatsrechtliche Maxime. Nur Aufgaben, an denen ein Interesse des Bundes besteht, kommen für bundesrechtliche Finanzhilfen in Frage. Unzulässig ist, im Bundesrecht eine Finanzhilfe für Tätigkeiten vorzusehen, die infolge ihrer beschränkten Auswirkungen und Bedeutung bloss kantonale, kommunale oder private Interessen berühren.

Der Entwurf EFD verlangte ein *besonderes* Interesse des Bundes. Das Erfordernis der Besonderheit haben wir weggelassen. Wir gingen davon aus, dass es nicht konsequent sei, die Ausrichtung staatlicher Leistungen an strengere Anforderungen zu knüpfen, als sie für Eingriffe des Staates in Grundrechte bestehen.

b. *Sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen* (Art. 6 Bst. b)

Angesichts der Bedeutung von bundesrechtlichen Leistungen an Kantone und Gemeinden – die Übertragungen des Bundes an die Kantone für laufende Ausgaben und Investitionen betrugen im Jahre 1985 4,3 Milliarden Franken – erscheint es richtig, der sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen in den Finanzhilfeerlassen des Bundes besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Ein wichtiges Gebot für eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung ist das sogenannte Subsidiaritätsprinzip: Aufgaben, welche die Kantone und Gemeinden zu übernehmen in der Lage sind und die nicht in der ganzen Schweiz auf gleiche Weise ausgeführt werden müssen, sollten vom Bund nicht übernommen werden. Eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung verlangt auch, dass in der Regel die Finanzierungszuständigkeit mit der gesetzlichen, administrativen und personellen Aufgabenerfüllung übereinstimmt. Eine Verflechtung von Zuständigkeitsbereichen führt leicht zu Überschneidung der Verantwortlichkeiten und Doppelspurigkeiten im Vollzug. Sie erschwert die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung ist deshalb in Bereichen eigenständiger kantonaler Aufgabenerfüllung von bundesrechtlichen Finanzhilfen abzusehen. Der Begriff eigenständig ist dabei nicht im Sinne von Souveränität oder völligem Verzicht auf Bundeskompetenzen zu verstehen. Jedenfalls schliesst er eine Grundsatz- oder Rahmengesetzgebung des Bundes nicht aus. Gerade sie ist meist ein rationelleres und föderalistisch geeigneteres Mittel, Interessen des Bundes durchzusetzen, als die bundesrechtlichen Finanzhilfen.

Indes ist es nicht immer angebracht, im kantonalen Bereich auf Finanzhilfen des Bundes zu verzichten. Eine Förderung oder Unterstützung durch den Bund kann zweckmässig sein, wenn die Aufgabenerfüllung einzelne Kantone besonders stark belastet und ein befriedigender Ausgleich unter den Kantonen nicht möglich ist. Ein Beispiel für eine derartige Sonderbelastung einzelner Kantone ohne Möglichkeit eines Ausgleichs unter den Kantonen ist die Förderung von Kultur und Sprache in den Kantonen Tessin und Graubünden. Die betreffende Bundeshilfe (BG vom 24. Juni 1983; SR *441.3*) entspricht einer sinnvollen Auf-

gaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Wichtig ist die Voraussetzung der besonderen Belastung einzelner Kantone. Wenn jedoch einzelne Kantone Pionierarbeit leisten, ist dies allein noch kein Grund, Bundesfinanzhilfe auszurichten. Vielmehr kann darin der Beweis dafür gesehen werden, dass die Kantone auch ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund fähig sind, neue Aufgaben zu lösen. Die finanzielle Belastung der Kantone durch einzelne Aufgaben hängt stark von zeitlichen und materiellen Umständen ab. Eine periodische Prüfung der Finanzhilfen (Art. 5) ist deshalb besonders wichtig. Sie ermöglicht es dem Bund, sich aus seinem finanziellen Engagement zurückzuziehen, wenn neue Gegebenheiten die Kantone befähigen, die Belastung zu tragen.

Im Gegensatz zur heute vorgeschlagenen Regelung schloss der Entwurf EFD Finanzhilfen für selbst auferlegte öffentlichrechtliche Aufgaben der Kantone grundsätzlich aus. Dazu äusserten sich mehrere Kantonsregierungen kritisch. Der vorliegende Gesetzestext berücksichtigt diese Kritik.

Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen bezweckt eine Ausrichtung geltenden Rechts auf die sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Ein erstes Paket von Massnahmen ist bereits verabschiedet worden, ein zweites wird vorbereitet. Artikel 6 Buchstabe b hat zurzeit noch keine selbständige Bedeutung. Er ist jedoch wichtig, damit in Zukunft nur Finanzhilferecht erlassen wird, das den Prinzipien einer sinnvollen Aufgabenteilung folgt.

c. *Notwendigkeit der Finanzhilfe* (Art. 6 Bst. c)

Kann eine im öffentlichen Interesse des Bundes liegende private oder kantonale Aufgabe ohne bundesrechtliche Finanzhilfe hinreichend erfüllt werden, rechtfertigt sich keine Finanzhilfe. Wichtig ist dieser Grundsatz vor allem im Hinblick auf die periodische Prüfung. Ergibt diese, dass eine Starthilfe genügt, die Erfüllung der Aufgabe zu sichern, so sollte der Artikel 6 Buchstabe c zur Aufhebung der Finanzhilfe führen.

d. *Selbsthilfe und andere Finanzierungsmöglichkeiten* (Art. 6 Bst. d)

Häufig ist das private Interesse an bestimmten förderungswürdigen Tätigkeiten derart gross, dass sie, wären genügend finanzielle Mittel vorhanden, auch ohne staatliche Hilfe ausgeübt würden. Bevor in solchen Fällen vom Staat geholfen wird, müssen alle billigerweise zumutbaren Selbsthilfemassnahmen getroffen und andere Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sein. Denn die Förderung mit Finanzhilfen soll subsidiären Charakter haben. Sie ist nur dort gerechtfertigt, wo die angestrebte Tätigkeit trotz Ausschöpfung aller privaten Kräfte ohne Finanzhilfe nicht ausgeübt werden kann.

Hinsichtlich der Finanzhilfen an Kantone besagt der Artikel 6 Buchstabe b, dass Finanzhilfen nicht vorzusehen sind, wenn ein finanzieller Ausgleich unter den Kantonen möglich und sinnvoll ist.

e. *Finanzhilfe als geeignetste Massnahme* (Art. 6 Bst. e)

Von Finanzhilfen ist abzusehen, wenn sich zweckdienlichere, d. h. einfachere, wirksamere oder billigere Massnahmen anbieten. Vor der Einführung von Finanzhilfen sind Alternativen zu prüfen, etwa die Belastung eines Dritten, die Erhebung von Lenkungsabgaben, zwingende Verhaltensvorschriften, Subventionierung durch die Kantone. Im Verhältnis des Bundes zu den Kantonen ist der zweckfreie Finanzausgleich häufig gebundenen Finanzhilfen vorzuziehen.

225 Ausgestaltung von Finanzhilferecht (Art. 7)

Erweist sich eine Finanzhilfe aufgrund der im Artikel 6 enthaltenen Grundsätze als gerechtfertigt, stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung des Erlasses (Art der Finanzhilfe, Höhe, Verfahren usw.). Dazu enthält das Gesetz folgende Grundsätze:

a. *Art und Höhe der Finanzhilfe*

Grundsätze über Art und Höhe der Finanzhilfen enthalten die Buchstaben a–e des Artikels 7.

Oberste Richtschnur ist das Wirtschaftlichkeitsgebot (Bst. a): Die Finanzhilfe ist auf dasjenige Mass zu beschränken, das zur Zielerreichung notwendig ist. Wo ein zinsgünstiges Darlehen oder gar eine Bürgschaft genügt, sollen keine A-fonds-perdu-Finanzhilfen gewährt werden. Die Finanzhilfegesetzgebung muss grösstmögliche Effizienz gewährleisten und wirksame Schranken gegen Luxus und übertriebenen Perfektionismus errichten.

Bereitet die Ermittlung der Finanzhilfe Schwierigkeiten, kann in der Praxis die Interessenlage als Hilfskriterium gute Dienste leisten (Bst. b). Je grösser das Interesse des Bundes an der Aufgabenerfüllung ist, um so leichter lassen sich höhere Finanzhilfen rechtfertigen.

Immerhin ist zur Sicherstellung sparsamer Lösungen stets zu berücksichtigen, dass der Empfänger eine Eigenleistung zu erbringen hat (Bst. c und d). Diese hat zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in angemessenem Verhältnis zu stehen (Bst. c). Bei Kantonen und ihren öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften (insbes. Gemeinden) ist auf die kantonale Finanzkraft abzustellen (Bst. c). Dabei bleibt ein innerkantonaler Finanzausgleich Sache der einzelnen Kantone. Die Restbelastung hat die billigerweise zumutbaren Selbsthilfe- und übrigen Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen (Bst. d). Grundsätzlich gilt mithin das Subsidiaritätsprinzip. Soweit andere Mittel als bundesrechtliche Finanzhilfen erlangt werden können, sind keine Bundesleistungen einzusetzen. Der Hinweis darauf, dass nur die billigerweise zumutbaren Eigen- und Fremdanstrengungen zu einer Reduktion der Finanzhilfe führen, lässt aber auch Raum für eine gebührende Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips. In der Tat werden an sozial oder regional benachteiligte Empfänger weniger hohe Anforderungen gestellt werden können. So haben durchaus auch Aspekte der Sozial- und Regionalpolitik in der einzelnen Finanzhilferegelung Platz.

Beiträge sollen grundsätzlich global oder pauschal zugesprochen werden, soweit der Finanzhilfezweck auf diese Weise erreichbar ist (Bst. e). Die Pauschal- und Globalfinanzhilfe kann häufig wesentlich dazu beitragen, wirtschaftliche Lösungen bei kleinem administrativem Umtrieb zu erreichen. Mit der pauschalen Festsetzung werden bestimmte Einheiten oder Einzelprojekte, mit der globalen Finanzhilfegewährung ganze Aufgabenbereiche unterstützt.

Globale Finanzhilfen sind ein taugliches Instrument, die Tätigkeit der Kantone auf einzelnen Gebieten zu fördern. Die Motion Muheim (vgl. Ziff. 113) forderte ausdrücklich Globalbeiträge, welche den Kantonen in gewissen Bereichen mit entsprechenden Zielsetzungen zu selbstverantwortlicher Verwendung zuzuweisen seien.

Den pauschalen Finanzhilfen werden nicht die effektiven Kosten, sondern die voraussichtlichen Aufwendungen kostengünstiger Lösungen zugrunde gelegt. Damit entfallen die Kontrolle von Abrechnungen und andere administrative Umtriebe. Die Pauschalierung kann allgemein nach Bezugseinheiten (nach Anzahl der Studierenden, Aufenthaltstagen von Anstaltsinsassen, gefahrenen Kilometern usw.) erfolgen. Möglich ist auch die Zusprechung fester Finanzhilfen für ganze Einzelprojekte gestützt auf Pläne und Kostenvoranschläge.

Mit dem Verzicht auf die Subventionierung nach Massgabe der effektiven Kosten entfällt aber auch die Möglichkeit, den Vollzug der Aufgabe zu beeinflussen. Die Pauschalierung ist somit dort weniger geeignet, wo eine bestimmte Art der Ausführung (z. B. im Bereich der Denkmalpflege) im Vordergrund steht. Wo hingegen einzig der Eintritt eines bestimmten Erfolgs wichtig ist (z. B. Direktzahlungen in der Landwirtschaft), drängt sich die pauschale Finanzhilfe auf.

Die Pauschalierung kann jedoch auch im letztgenannten Fall nicht durchgehend Anwendung finden. Sie setzt voraus, dass repräsentative Durchschnittswerte oder Erfahrungszahlen vorliegen. Grosse individuelle Bauvorhaben besonderer Art eignen sich kaum für eine pauschale Subvention. Die Pauschalierung ist hingegen im Bereich der Unterstützung von Betriebsaufwendungen und von mehrfach zu erstellenden ähnlichen Bauten ein wirksames Mittel zur Verwaltungsrationalisierung und wirkt ungerechtfertigter Perfektion entgegen.

Der Entwurf EFD sah vor, dass die Finanzhilfen einschliesslich kantonaler Subventionen nicht mehr als 50 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen betragen sollen. Diese betragsmässige Limitierung ist im Vernehmlassungsverfahren sehr häufig beanstandet worden. Auf diese allzu schematische Regelung wurde verzichtet.

b. *Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*

Nach Artikel 7 Buchstabe c soll der Empfänger nach Massgabe seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an die Finanzierung der Aufgabenerfüllung beitragen. Wichtig ist dieser Grundsatz vor allem für die sogenannten Unterstützungsfinanzhilfen. Diese Finanzhilfen sollen dem Empfänger eine Tätigkeit ermöglichen, die er beim Vorliegen genügender eigener Mittel aus grossem Eigeninteresse auch ohne Bundeshilfe ausüben würde (z. B. Investitionen zur Verbesserung von Produktions- und Betriebsgrundlagen). Hier soll der Staat nur soviel

Mittel zur Verfügung stellen, als zur Realisierung des Vorhabens noch fehlen. Die Finanzhilfe wird so nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängers abgestuft.

Kleiner ist der Spielraum bei der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Bereich der Aufmunterungsfinanzhilfen. In diesem Bereich fehlt das Interesse an der Aufgabenerfüllung ohne Finanzhilfe. Zweck dieser Finanzhilfe ist es, eine Tätigkeit durch geldwerte Vorteile anzuregen. Da ohne staatliche Hilfe kein Interesse an der Aufgabenerfüllung besteht, bedarf die Finanzhilfe auch gegenüber dem wirtschaftlich Leistungsfähigen einer gewissen Höhe, um sein Interesse zu wecken.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soll überall dort berücksichtigt werden, wo dies möglich ist. Es gibt Einzelfälle, die eine Festlegung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zulassen, in denen es mangels aussagekräftiger Unterlagen nicht möglich ist oder mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. So etwa bei der Förderung von Güterzusammenlegungen, wo unterschiedlich Leistungsfähige beteiligt sind. Eine objektive Festsetzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist auch bei Finanzhilfen an Vereine und Verbände in der Regel nicht möglich.

c. *Befristung der Finanzhilfen* (Art. 7 Bst. f)

Schon die im Jahre 1965 vom Bundesrat unter dem Vorsitz von Professor P. Stocker zur Überprüfung der Bundessubventionen eingesetzte Expertengruppe hatte in ihrem Bericht darauf hingewiesen, man bekenne sich in der Schweiz allzu beschränkt zum transitorischen Charakter von Subventionen.[1] Wohl gebe es eine Reihe von Subventionen, bei denen es sich der Natur der Sache nach um Dauereinrichtungen handle und handeln müsse. Besonders im Bereich von wirtschaftspolitischen Subventionen wäre jedoch eine vermehrte zeitliche Befristung sehr wünschenswert.

Wir haben den Gedanken der Befristung sowie des stufenweisen Abbaus im Artikel 7 Buchstabe f übernommen. Dort wird verlangt, dass Finanzhilfen als Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen auszugestalten sind, soweit der Finanzhilfezweck auf diese Weise erreichbar ist.

d. *Steuerliche Vergünstigungen* (Art. 7 Bst. g)

Wir haben bereits in der Botschaft über die Steuerharmonisierung vom 25. Mai 1983 auf die Nachteile von steuerlichen Vergünstigungen zur Erreichung ausserfiskalischer Zielsetzungen hingewiesen (BBl *1983* III 44 ff.). Sie gefährden den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit die Steuergerechtigkeit. Auch können sie nicht mit Auflagen und Bedingungen versehen werden, was die Einflussnahme auf die geförderte Tätigkeit erschwert. Ein weiterer Nachteil von steuerlichen Vergünstigungen besteht zudem darin, dass die finanziellen Auswirkungen der gewährten Vergünstigungen kaum zu ermitteln sind. So werden sie von Überprüfungen und somit von Änderungen und Aufhebungen verschont und können sich mit den Jahren unbe-

[1] Bericht der Expertengruppe «Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen» vom Juli 1966, S. 30, Ziff. 2.45.

merkt zu unerwünschten Giesskannensubventionen entwickeln. Für die Transparenz des Steuerrechts und der Subventionstätigkeit würde sich ein Usus «Finanzhilfe durch Steuervergünstigungen» fatal auswirken. Kommt hinzu, dass damit auch gegen das im Finanzhaushaltsgesetz verankerte Bruttoprinzip verstossen würde (Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Dez. 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt; SR *611.0*).

Aus all diesen Gründen bestimmt das Gesetz, dass steuerliche Vergünstigungen nur ausnahmsweise, wenn besondere Gründe vorliegen, gewährt werden dürfen. Es kann seltene Fälle geben, in denen steuerliche Vergünstigungen zur Förderung bestimmter Verhaltensweisen sachgerecht sind. So gibt es selbst auf Verfassungsstufe derartige Finanzhilfen (z. B. Art. 31^{quinquies} BV). Ihr Vorteil liegt in der Einfachheit der Abwicklung des administrativen Aufwandes. Auch sind sie eher für die Förderung juristischer denn natürlicher Personen geeignet. Als Massnahme zur Ansiedlung neuer Betriebe haben sich zeitlich befristete Steuererleichterungen bewährt.

e. *Erfordernisse der Finanzpolitik* (Art. 7 Bst. h)

Der Artikel 7 Buchstabe h stellt im Rahmen des Möglichen eine gewisse Steuerung der Bundesausgaben für Finanzhilfen sicher. Auf diese wichtige Bestimmung werden wir bei der Besprechung des Artikels 13 des Entwurfs (Ziff. 233) zurückkommen.

226 Finanzhilfen der Kantone
(Art. 8; Anhang Ziff. 12)

226.1 Heutige Regelung

Die Frage der Ergänzung von Bundesbeiträgen durch die Kantone ist heute, soweit die Spezialerlasse keine entsprechenden Vorschriften enthalten, im Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen (SR *613.1*) geregelt. Nach dem Artikel 6 dieses Gesetzes können Bundesbeiträge an Dritte von der Bedingung abhängig gemacht werden, dass der Kanton entsprechend seiner Finanzkraft ebenfalls zur Finanzierung der Aufgabe oder des Werkes beiträgt. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann man in jedem Beitragsbereich kantonale Beiträge verlangen. Ob eine derartige Bedingung in die Beitragsverfügung aufzunehmen sei, liegt mithin in der Kompetenz der zuständigen Subventionsbehörde.

Genannte Regelung ist umfassend und deshalb problematisch. Auf dem Gebiet der Abgeltungen für bundesrechtlich vorgeschriebene Aufgaben sollte jeder, der die ihm auferlegte Aufgabe erfüllt, unabhängig von einem kantonalen Beitrag entschädigt werden. Aber auch im Bereich der Abgeltungen für die Erfüllung übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben des Bundes ist kaum Raum für kantonale Beteiligungen als Voraussetzung für die Bundesleistung. Denn wenn der Bund eine Aufgabe, die in seinen Kompetenzbereich fällt, an Dritte überträgt, muss er allein die Abgeltung dafür leisten.

Selbst bei Finanzhilfen können kantonale Ergänzungen nicht immer gefordert werden. Für Aufgaben, die nach der Bundesverfassung ausschliesslich in den

Kompetenzbereich des Bundes fallen, verstiesse eine kantonale Beteiligung gegen die bundesstaatliche Kompetenzenordnung. In den andern Fällen ist sorgfältig abzuwägen, ob die Vorteile kantonaler Ergänzungen (finanzielles Interesse der Kantone an optimaler Aufgabenerfüllung) gewichtiger sind als die möglichen Nachteile (Verwischung der Verantwortlichkeiten, Doppelspurigkeiten, Verflechtungen). Nur wo das Zusammenwirken von Bund und Kantonen von der Sache her gerechtfertigt ist, sollen kantonale Beteiligungen gefordert werden können.

Unseres Erachtens ist es aus heutiger Sicht falsch, den Entscheid über diese Frage den rechtsanwendenden Behörden zu überlassen, wie es das Finanzausgleichsgesetz tut. Die staatspolitisch wichtige Frage der finanziellen Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sollte durch den Gesetzgeber geregelt werden. Es ist bezeichnend, dass der Artikel 6 des Finanzausgleichsgesetzes unseres Wissens in der Praxis nicht angewendet wird. Wo kantonale Leistungen verlangt werden, geschieht dies aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen (z. B. Art. 32 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dez. 1973 über die Fischerei, SR *923.0;* Art. 6 Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 6. Okt. 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen, SR *951.93;* Bundesbeschluss vom 4. Mai 1984 über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden, SR *921.515*). Wir beantragen Ihnen deshalb, den Artikel 6 des Finanzausgleichsgesetzes aufzuheben (Anhang, Ziff. 12).

226.2 Neuordnung

Die bisherigen Bemühungen um eine Neuzuteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen haben deutlich gezeigt, dass eine vollständige Zuweisung der einzelnen Aufgabenzuständigkeiten an den Bund oder an die Kantone oft weder politisch machbar noch sinnvoll ist. Stets bleiben Bereiche, die gemeinsam getragen werden müssen. In diesen Bereichen kann es zweckmässig sein, wenn die kantonale Verantwortung auch eine finanzielle Beteiligung umfasst. Die Gewährung kantonaler Subventionen neben denjenigen des Bundes bedeutet hier aber nicht nur sinnvolle Aufgabenteilung, sondern sie kann sich auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen aufdrängen: Der Kanton, der selbst finanzielle Leistungen erbringt, wird beim Vollzug von Bundesrecht eher auf zweckmässige und kostengünstige Lösungen hinwirken.

Aus den dargelegten Gründen hält der Entwurf für den Bereich der Finanzhilfen an den kantonalen Ergänzungen fest, obwohl im Vernehmlassungsverfahren vereinzelt die Weglassung der entsprechenden Vorschrift beantragt wurde. Nach Artikel 8 sind Finanzhilfen dann auszurichten, wenn sie kantonal ergänzt werden, falls dies einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen entspricht.

Theoretisch sind Fälle denkbar, in denen einzelne Kantone nicht willens oder in der Lage sind, Bundesfinanzhilfen zu ergänzen. Interessenten in diesen Kantonen könnten dann keine bundesrechtlichen Hilfen ausgerichtet werden. Zwischen dem Grundsatz einer sinnvollen Aufgabenteilung, der kantonale Ergänzungen verlangt, und dem Gleichbehandlungsgebot wäre zugunsten der Gleich-

behandlung zu entscheiden. Artikel 8 lässt deshalb durch die Formulierung «in der Regel» die Möglichkeit offen, auf Ergänzungen zu verzichten.

Entsprechend der bisherigen Regelung (Art. 6 Finanzausgleichsgesetz) sollen die Kantone nach Massgabe ihrer Finanzkraft belastet werden. Für das Ausmass der bundesrechtlichen Finanzhilfe schlagen wir Ihnen folgende Ordnung vor (Art. 8 Abs. 1 Bst. a und b): Geht die Hilfe ausschliesslich an öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften der Kantone, vor allem an Gemeinden, wird die bundesrechtliche Finanzhilfe nach kantonaler Finanzkraft abgestuft. Im Einzelfall legen die Kantone ihre Finanzhilfe fest. Das ermöglicht ihnen, der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinden Rechnung zu tragen und derart einen innerkantonalen Finanzausgleich vorzunehmen. Im Einzelfall müsste somit die kantonale Beteiligung nicht immer der Finanzkraft des Kantons entsprechen, wohl aber insgesamt und für einen grösseren Zeitraum.

In den übrigen Fällen sollen unter gleichen Voraussetzungen im konkreten Fall die Hilfen des Bundes zusammen mit den vom Bundesrecht geforderten kantonalen Finanzhilfen in der ganzen Schweiz auch gleiche Beträge ergeben. Die Empfänger erhalten somit überall entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieselbe Finanzhilfe.

227 Voraussetzungen für den Erlass von Abgeltungsrecht (Art. 9)

227.1 Im allgemeinen (Art. 9 Abs. 1)

Lautete die Frage nach der Berechtigung der Finanzhilfe: «Ist es gerechtfertigt, eine bestimmte freiwillige Tätigkeit zu fördern oder zu erhalten?», so muss bei den Abgeltungen gefragt werden: «Ist es gerechtfertigt, ein bestimmtes, rechtlich zwingend vorgeschriebenes Verhalten oder die Übernahme einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu entschädigen?»

Die bestehende Verfassungsordnung schreibt Abgeltungen für bundesrechtliche Aufgaben jedenfalls nicht direkt vor. Vielmehr ist es Sache des Gesetzgebers, Entschädigungen zuzusprechen. Der Artikel 9 Absatz 1 des Entwurfs enthält nun Kriterien für die Beurteilung der *Berechtigung* von Abgeltungen im allgemeinen. Damit soll vermieden werden, dass ungerechtfertigte Abgeltungen Eingang in die Bundesgesetzgebung finden. Es handelt sich um folgende Grundsätze:

a. *Eigeninteresse des Verpflichteten und Vorteilsanrechnung* (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und c)

Liegt die Aufgabe überwiegend im Eigeninteresse des Verpflichteten, so sind Abgeltungen nicht gerechtfertigt.

Die Übernahme von Aufgaben kann neben finanziellen Lasten häufig auch Vorteile bringen. Dies ist insbesondere der Fall bei der Übertragung wirtschaftlicher Tätigkeiten, für die der Bund ein Monopol hat (z. B. gewerbsmässige Rei-

sendenbeförderung mit regelmässigen Fahrten). Das Gesetz verlangt, dass derartige Vorteile bei Abgeltungserlassen zu berücksichtigen sind.

b. *Unzumutbare Kosten* (Art. 9 Abs. 1 Bst. b)

Ob die Lasten für den Verpflichteten zumutbar sind, lässt sich nur nach der bundesrechtlichen Verpflichtung beurteilen. Hier können bloss einige Beurteilungskriterien erwähnt werden. Am wichtigsten ist wohl das Verhältnis zwischen Eigeninteresse an der Erfüllung der Aufgabe und Ausmass der finanziellen Lasten. Eine Rolle spielt auch der aus dem Bereich der Enteignung stammende Gedanke des Sonderopfers. Danach lässt sich eine Abgeltung eher rechtfertigen, wenn nur einzelne von der Verpflichtung betroffen werden. Auch die Art der Verpflichtung ist von Bedeutung. Was allgemein zu den Rahmenbedingungen für unsere sozialverpflichtete wettbewerbsorientierte Wirtschaft gehört, wird nur ausnahmsweise nach Abgeltungen rufen. Die Rahmenbedingungen der Wirtschaft definieren allgemein gültige Voraussetzungen und Schranken, innerhalb deren gewirtschaftet und Grundeigentum genutzt werden kann. Sie dienen damit der Sicherung unserer Wirtschaftsordnung. Es ist daher in aller Regel falsch, für die Beachtung von Rahmenbedingungen Abgeltungen vorzusehen. Was zu den Rahmenbedingungen gehört, steht nicht ein für allemal fest. Gegenwärtig geht es vor allem um Bestimmungen über den Schutz der Arbeitnehmer, der Konsumenten, der Umwelt usw. Ausgangspunkt (aber nicht mehr Grenze) bildet mit anderen Worten das, was man herkömmlicherweise als (Wirtschafts-)Polizeirecht zusammenfasst.

227.2 Abgeltungen an Kantone
(Art. 9 Abs. 2)

Für diese besondere Art von Abgeltungen enthält der Entwurf eine Spezialregelung. Wegleitend dafür war das Prinzip der sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Im einzelnen müssen folgende Bedingungen erfüllt sein, damit Abgeltungen ausschliesslich an Kantone vorgesehen werden dürfen:

a. *Über Rahmenvorschriften hinausgehende Verpflichtungen* (Art. 9 Abs. 2 Bst. a)

Eine Rahmengesetzgebung liegt vor, wenn die bundesrechtlichen Vorschriften den Kantonen einen wesentlichen Entscheidungs- und Handlungsspielraum belassen. So beschränkt sich der Bundesgesetzgeber auf die Formulierung von Zielen oder Grundsätzen, auf den Erlass von Mindestanforderungen oder Höchstvorschriften oder auf die Zuweisung von Aufgabenbereichen. Von Rahmengesetzgebung kann zudem gesprochen werden, wenn das Bundesrecht nur die allerwichtigsten Fragen eines Aufgabenbereichs regelt oder einzig Organisations- und Verfahrensvorschriften enthält. Hat dagegen der Bund die Kompetenz, auf die Aufgabenerfüllung durch die Kantone in jedem Einzelfall direkt und weitgehend Einfluss zu nehmen, wie beispielsweise im Bereich der Wasserbaupolizei, so geht dies über eine blosse Rahmengesetzgebung hinaus. Die Rahmengesetzgebung räumt die Hauptverantwortung für die Aufgabenerfüllung den Kantonen ein. Dieser Tatsache ist auch in finanzieller Hinsicht Rechnung zu tragen: Von Abgeltungen sollte in diesen Fällen abgesehen werden.

b. *Über den administrativen Vollzug von Bundesrecht hinausgehende Verpflichtungen* (Art. 9 Abs. 2 Bst. b)

Seit jeher wurde in der Gesetzgebung des Bundes der Grundsatz befolgt, dass die Kantone den administrativen Vollzug von Bundesrecht entschädigungslos besorgen. Dieses Prinzip soll nun als Anweisung für die rechtsetzende Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung gesetzlich verankert werden.

c. *Keine Kostenüberbindung an Begünstigte oder Verursacher* (Art. 9 Abs. 2 Bst. c)

An den Aufwendungen für staatliche Massnahmen sollen die Personen finanziell beteiligt werden, die diese verursachen oder einen Vorteil daraus ziehen (Verursacher- bzw. Nutzniesserprinzip). Bevor der Bund Abgeltungen gewährt, haben deshalb die Kantone soweit möglich Verursacher und Begünstigte zu belasten.

d. *Ausnahmen* (Art. 9 Abs. 2 Bst. d)

Ein Vorbehalt ist angebracht, wenn infolge spezieller Gegebenheiten die Erfüllung der bundesrechtlichen Rahmenvorschriften oder der administrative Vollzug von Bundesrecht einzelne Kantone finanziell besonders stark belastet und ein Ausgleich unter den Kantonen nicht möglich ist.

Als Voraussetzung für Abgeltungen an Kantone sah der Entwurf EFD noch vor, dass die finanzielle Belastung der Kantone unzumutbar sein müsse. Diese Bedingung, welche gegen den Grundsatz der Übereinstimmung von Entscheidungs- und Finanzkompetenz verstiess und im Vernehmlassungsverfahren breite Ablehnung gefunden hatte, wurde fallengelassen.

228 Ausgestaltung von Abgeltungsrecht
(Art. 10)

228.1 Grundsätze
(Art. 10 Abs. 1)

Wie bei den Finanzhilfen ist auch für die Ausgestaltung von Abgeltungserlassen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten (Bst. a) und sind, soweit zweckmässig, globale oder pauschale Leistungen vorzusehen (Bst. c). Deswegen sei auf die Erläuterungen der gleichlautenden Grundsätze für Finanzhilfeerlasse verwiesen (Ziff. 225 Bst. a).

Die Folgen von Nichterfüllung, mangelhafter Erfüllung, Zweckentfremdung und Veräusserung sind für den Bereich der Finanzhilfen in den Artikeln 28 und 29 des Entwurfs allgemein geregelt. Entsprechende Vorschriften fehlen für die Abgeltungen. Auf eine allgemeine Regel wurde deshalb verzichtet, weil sie den Verschiedenheiten in den einzelnen Abgeltungsgebieten nicht gerecht werden könnte. Wichtig ist aber, dass die speziellen Abgeltungserlasse entsprechende Normen enthalten, was der Grundsatz von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e auch bezweckt.

Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d (Berücksichtigung finanzpolitischer Erfordernisse) wird zusammen mit Artikel 13 (Ziff. 233) erläutert.

228.2 Grundsätze für Abgeltungen an Kantone
(Art. 10 Abs. 2)

Die Grundsätze, nach denen die Berechtigung von Abgeltungen beurteilt wird, gelten auch für die Festsetzung des Abgeltungsbetrages. Dem Umfang des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums der Kantone und der Belastung von Verursachern und Begünstigten ist Rechnung zu tragen (Bst. a).

Legt der Bund den Kantonen Verpflichtungen auf, sind diese ihm gegenüber verantwortlich. Erfüllen sie die Aufgabe mangelhaft, soll sich der Bund an sie wenden. Sie haben auch dafür besorgt zu sein, ihre gegenüber dem Bund bestehenden Pflichten zu erfüllen. Deshalb ist es falsch, wenn der Bund Subventionsverhältnisse mit Dritten begründet, die anstelle der Kantone den bundesrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Die Leistungen des Bundes sind mithin ausschliesslich als Abgeltungen an die Kantone auszugestalten. Nicht zulässig ist es, dem Dritten die Subvention zu gewähren. Die Entschädigung des Dritten hat ausschliesslich über die Kantone zu erfolgen (Bst. c).

Diese Lösung drängt sich auch deshalb auf, weil Abgeltungen an die Kantone nach ihrer Finanzkraft abzustufen sind (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen, SR *613.1;* Art. 10 Abs. 2 Bst. b). Für Subventionen an Dritte ist jedoch die Finanzkraft der Kantone nicht massgebend. Liesse man direkte Subventionen an Dritte zu, so würden je nach dem Träger der Aufgabe (Kanton oder Dritter) von Kanton zu Kanton verschiedene Bemessungskriterien Anwendung finden. Dies hätte eine Verfälschung des Finanzausgleichs unter den Kantonen zur Folge.

228.3 Verzicht auf die Abstufung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängers

Bei den bestehenden bundesrechtlichen Abgeltungen handelt es sich zum grössten Teil um Abgeltungen an Kantone sowie um Abgeltungen an Organisationen für die Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben. Für die Abgeltungen an Kantone gilt der Grundsatz, dass sie aufgrund der Finanzkraft der Kantone abzustufen sind (Art. 10 Abs. 2 Bst. b). Bei den Abgeltungen für die Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben rechtfertigt sich eine Abstufung aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht. Eine Rechtspflicht für Private, öffentlichrechtliche Aufgaben des Bundes zu übernehmen, besteht nicht. Deshalb werden sich private Organisationen ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Regel nur dann zur Übernahme der Aufgabe bereit erklären, wenn ihnen die Nachteile, die aus der Übernahme erwachsen, vom Staat entschädigt werden.

Der verbleibende Teil von Abgeltungen fällt zahlenmässig kaum ins Gewicht. Es handelt sich um Abgeltungen an Private für die Erfüllung vorgeschriebener Aufgaben (Beiträge an Private an die Kosten von Massnahmen zum Schutz von Kulturgütern, die während eines bewaffneten Konflikts verbindlich vorgeschrieben werden; Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Okt. 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, SR *520.3*). Die bestehenden

Abgeltungserlasse sehen in diesen Bereichen keine Abstufung aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor. Gleiche gesetzliche Verpflichtungen wurden bisher stets auch gleich abgegolten.

Angesichts dieser Sach- und Rechtslage wurde darauf verzichtet, generell den Grundsatz der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch für Abgeltungen zu formulieren. Dies schliesst indessen nicht aus, dass eine Abstufung in Einzelerlassen vorgesehen werden kann, wenn dies im betreffenden Abgeltungsbereich gerechtfertigt ist.

229 Abstufung der Finanzhilfen und Abgeltungen an Kantone nach deren Finanzkraft
(Art. 7 Bst. c, Art. 10 Abs. 2 Bst. b)

Sind Kantone Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen, so hat der Erlass grundsätzlich vorzusehen, dass die Leistungen des Bundes nach der Finanzkraft der Kantone und somit nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen (SR *613.1*) abzustufen sind.

Dieses Gebot ergibt sich aus dem Artikel 42ter der Bundesverfassung, der verlangt, dass bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht zu nehmen ist. Besondere Verhältnisse können es rechtfertigen, neben der Finanzkraft weitere geeignete Kriterien zu berücksichtigen (z. B. die Bahnlasten der Kantone; vgl. die Verordnung vom 3. März 1975 über den Vollzug von Artikel 60 des Eisenbahngesetzes, SR *742.101.2*).

Ausnahmen ergeben sich dort, wo die Bundesverfassung andere Abstufungskriterien enthält (z. B. Art. 31^{quinquies} Abs. 4 BV, der für konjunkturpolitische Massnahmen die Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Regionen vorschreibt).

23 Erläuterungen des 3. Kapitels

231 Allgemeines und Vorbehalt anderer Bestimmungen
(Art. 2 Abs. 2)

Das 3. Kapitel enthält allgemeine Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen. Sie sind soweit anwendbar, als nicht andere Erlasse auf Gesetzesstufe etwas Abweichendes vorsehen (Art. 2 Abs. 2). Solche Abweichungen sollten in Zukunft jedoch nur noch vereinzelt vorkommen, da mit den im Anhang vorgeschlagenen Änderungen eine weitgehende Anpassung des Gesetzesrechts an das 3. Kapitel des Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetzes vorgenommen wird. Das Verordnungsrecht ist diesem zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes anzupassen (Art. 43 Abs. 2).

Wo aber besondere Regelungen erforderlich sind, sollen abweichende Spezialvorschriften weiterbestehen und neu erlassen werden können.

Diese Lösung bewirkt eine Rechtsvereinheitlichung. Zudem werden Lücken in einzelnen Erlassen geschlossen. Dadurch wird das Finanzhilfe- und Abgel-

tungsrecht leichter verständlich, seine Folgen voraussehbarer und seine Anwendung erleichtert.

Das 3. Kapitel enthält keine grundlegenden Neuerungen. Es handelt sich vielmehr um eine Sammlung derjenigen Rechtsinstitute, die mehr oder weniger vollständig, jedoch weit zerstreut, im geltenden Recht heute schon anzutreffen sind, wobei ungerechtfertigte Differenzierungen aufgehoben und die Rechtsinstitute ganz allgemein konsequenter ausgestaltet werden. Aus diesem Grund verzichten wir auf die Erläuterung einzelner, bereits eingelebter Regeln (Art. 15 und 27).

232 Mehrfache Leistungen und Anrechnung von Aufwendungen (Art. 12 und 14)

232.1 Mehrfache Leistungen (Art. 12)

Die Kumulation von Leistungen für identische Aufwendungen ist unerwünscht, wenn eine Finanzhilfe oder Abgeltung allein den angestrebten Zweck zu erreichen vermag. Aus diesem Grund untersagt der Artikel 12 des Entwurfs grundsätzlich die Ausrichtung von mehr als einer Finanzhilfe oder Abgeltung. Kommen für ein Vorhaben Leistungen nach mehreren Erlassen in Betracht, sind die Gesamtaufwendungen nach den beteiligten Interessen aufzuteilen und es sind die Finanzhilfen und Abgeltungen an die entsprechenden Kostenteile auszurichten. Immerhin wird es Fälle geben, wo eine derartige Aufteilung aufgrund der beteiligten Interessen nicht möglich oder nicht zweckmässig ist.[1)] Auch hier ist eine Kumulation von Leistungen zu vermeiden und bloss diejenige Finanzhilfe oder Abgeltung zu gewähren, die am geeignetsten ist.

Mehrfache Leistungen bleiben weiterhin zulässig, wenn Spezialerlasse solche ausdrücklich vorsehen (vgl. Art. 2 Abs. 2). Dies ist zum Beispiel in folgenden Bereichen der Fall: Investitionshilfe für Berggebiete[2)], Investitionskredite in der Landwirtschaft[3)], Strukturverbesserungsbeiträge in der Käsereiwirtschaft.[4)] Erklärtes Ziel dieser Hilfen ist es gerade, nach der Ausschüttung anderer Leistungen verbleibende Finanzierungslücken auszufüllen.

232.2 Anrechnung von Aufwendungen (Art. 14)

Anrechenbar sind nach Artikel 14 Absatz 1 einzig tatsächlich entstandene Aufwendungen, also die Kosten nach Abzug von Zahlungsvergünstigungen (Ra-

[1)] Z. B. in Fällen, in denen die Voraussetzungen für Leistungen sowohl nach dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (SR **901.1**) als auch nach dem Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (SR **914.1**) erfüllt sind.

[2)] Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (SR **901.1**), Art. 5.

[3)] Bundesgesetz vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (SR **914.1**), Art. 3.

[4)] Milchwirtschaftsbeschluss 1977 vom 7. Oktober 1977 (SR **916.350.1**), Art. 16 Abs. 3.

batte, Skonti). Derselbe Absatz verlangt zudem, dass nur die Kosten für wirtschaftliche Lösungen subventioniert werden. Was zur zweckmässigen Erfüllung der Aufgabe nicht unbedingt erforderlich ist, darf nicht angerechnet werden. So ist insbesondere unstatthaft, übersetzte Landerwerbskosten oder über den örtlichen branchen- und berufsüblichen Ansätzen liegende Löhne und Spesenentschädigungen bei der Bemessung der Finanzhilfe oder Abgeltung zu berücksichtigen.

Der Artikel 14 enthält des weitern eine Spezialvorschrift für die Kapitalzinsen. Diese sind generell nicht anrechenbar (Abs. 2). Damit werden aufwendige Abklärungen im Subventionsverfahren vermieden. Die Behörde wird nämlich von der Aufgabe entbunden, in jedem Einzelfall zu untersuchen, in welchem Ausmass Fremdfinanzierung und damit Ausgaben für Kapitalzinsen notwendig sind. Die Regel wird häufig durch die vorschüssige Ausrichtung der Finanzhilfen und Abgeltungen bis zu 80 Prozent des Gesamtbetrages (vgl. Art. 23 Abs. 2 des Entwurfs) gemildert.

Es wird Sache der Spezialgesetzgebung sein, in den Bereichen, in denen Kantone oder Gemeinden Finanzhilfen oder Abgeltungen empfangen, kantonale oder kommunale Gebühren und Abgaben von der Beitragsberechtigung auszuschliessen.

Schliesslich steht der Absatz 3 Buchstabe b einer zweifachen Subventionierung derselben Kosten entgegen.

232.3 Personalaufwendungen des Subventionsempfängers

In einer im Dezember 1980 angenommenen Motion (M 80.052 Organisationen und Institutionen. Leistungen und Einfluss des Bundes; N 4. 12. 80, Nationalrat; S 10. 12. 80) werden Vorkehren verlangt, um die Koordination der Einflussnahme des Bundes auf Institutionen zu verbessern, die ihre Tätigkeit auf staatliche Hoheitsakte abstützen, Bundesbeiträge erhalten oder durch Defizitgarantien des Bundes abgesichert sind. Erwähnt werden insbesondere die personalrechtlichen Belange.

Aufgrund dieser Motion nahm das Finanzdepartement eine Vorschrift in seinen Entwurf vom September 1981 auf, wonach unter bestimmten Voraussetzungen keine Subventionen an Arbeitgeber ausgerichtet werden, deren Anstellungsbedingungen im ganzen gewogen besser sind als diejenigen für vergleichbare Tätigkeiten in der Bundesverwaltung (Art. 12 Entwurf EFD).

Im Vernehmlassungsverfahren stiess diese Bestimmung auf heftige Opposition. Wir verzichten auf deren Übernahme in die heutige Vorlage. Sie erscheint nämlich nicht als geeignetes Mittel, die Ziele der Motion zu erreichen. Viele vom Bund geschaffene, mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betraute oder durch Defizitgarantien abgesicherte Institutionen beziehen keine Finanzhilfen oder Abgeltungen. Eine Einflussnahme über das Beitragsverfahren ist in diesen Fällen deshalb ausgeschlossen. Hier ist andernorts, zum Beispiel beim Akt, in dem öffentlichrechtliche Aufgaben übertragen werden (Gesetz, Vertrag, Konzession), oder beim Grunderlass anzusetzen. Die Einflussnahme über die Subventionsge-

währung kann die gewünschte umfassende Koordination somit nicht herbeiführen.

Die Bestimmung des Entwurfs EFD stünde aber auch ausserhalb der Zielsetzungen eines Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetzes. Das subventionsrechtlich richtige Vorgehen besteht darin, überhöhte Personalaufwendungen des Beitragsempfängers bei der Festsetzung der Bundesleistung nicht zu berücksichtigen (vgl. Art. 14 Abs. 1). Die konsequente Anwendung des Artikels 14 Absatz 1 kann dazu führen, dass diejenigen halbstaatlichen Organisationen, deren Gehälter die branchenüblichen Ansätze übersteigen, nicht mehr in den Genuss der vollen Anrechnung dieser Ausgaben kommen. Dies dürfte sie veranlassen, ihre Gehaltsordnungen zu überprüfen.

233 Berücksichtigung finanzpolitischer Erfordernisse
(Art. 7 Bst. h, Art. 10 Abs. 1 Bst. d, Art. 13)

233.1 Berücksichtigung finanzpolitischer Erfordernisse bei der Ausgestaltung von Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht
(Art. 7 Bst. h und Art. 10 Abs. 1 Bst. d)

Die Bundesverfassung enthält zwei wichtige finanzpolitische Grundsätze:
- Nach dem Artikel 42bis ist der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage abzutragen;
- der Artikel 31quinquies hält den Bund an, bei der Aufstellung seines Voranschlags die Konjunkturlage zu berücksichtigen.

Diese verfassungsrechtlichen Gebote für die Führung des Finanzhaushaltes haben ihren Niederschlag im Artikel 2 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR *611.0*) gefunden.[1] Er schreibt der Bundesversammlung, dem Bundesrat und der Verwaltung vor, den Fehlbetrag der Bilanz abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten sowie den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik Rechnung zu tragen. Von Verfassungs wegen müssen somit die Gesetze und Verordnungen des Bundes derart ausgestaltet werden, dass eine den genannten Anforderungen gerecht werdende Haushaltführung möglich ist.

Finanzpolitisch unerwünscht sind Ausgabenbereiche, in denen der Ausgabenumfang nicht vorausgesehen werden kann, weil die Rechtsordnung ihn von äusseren Einflüssen abhängig macht. Schlecht für die Haushaltführung sind zudem Regelungen, welche eine Steuerung der Ausgaben über das Budget ausschliessen. Betragsmässig und zeitlich fest umschriebene Rechtsansprüche auf Leistungen des Bundes sind einer verfassungskonformen Finanzpolitik hinderlich.

Angesichts der Bedeutung der Finanzhilfen und Abgeltungen für den Bundeshaushalt – sie machen zusammen rund einen Drittel der Bundesausgaben aus – sind auch in diesem Bereich die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit

[1] Ebenfalls im Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (SR **823.31**); vgl. Fussnote 2 bei Ziff. 111.

den verfassungsrechtlichen Grundsätzen für die Finanzpolitik nachgelebt werden kann. Dies bedeutet, dass die Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse überall dort Möglichkeiten der Ausgabenbeeinflussung durch kreditrechtliche Mittel vorsehen, wo dies sachlich gerechtfertigt ist. Der Verzicht auf starre Ausgabenbindungen hat zudem in einer Form zu geschehen, welche nicht in Widerspruch zu andern verfassungsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem Rechtsgleichheits- und Vertrauensschutzgebot, steht.

Die Artikel 7 Buchstabe h und 10 Absatz 1 Buchstabe d des Entwurfs sollen sicherstellen, dass die Aspekte der Finanzpolitik bei der Ausgestaltung von Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht gebührend berücksichtigt werden. Soweit möglich, d. h. soweit der Finanzhilfezweck oder die abzugeltende Verpflichtung es zulässt, sollen finanzpolitische Steuerungsinstrumente vorgesehen werden. In Frage kommen insbesondere die Festlegung von Höchstsätzen und Kreditvorbehalte, eingeschlossen sogenannte Kann-Vorschriften.

Diese Instrumente können einzeln oder kombiniert vorgesehen und eingesetzt werden. Für jeden Finanzhilfe- oder Abgeltungsbereich ist die geeignetste Regelung aufzustellen.

Im Bereich der Kreditvorbehalte bieten sich mehrere Formen an: Vorbehalt von jährlichen Zahlungskrediten, von Jahreszusicherungskrediten, von mehrjährigen Verpflichtungskrediten oder von Zahlungsrahmen.

Alle genannten Steuerungsmittel befinden sich bereits mehrfach im geltenden Subventionsrecht. Zur Illustration seien einige Beispiele aufgeführt.

a. *Höchstsätze*

- Artikel 41, 42 und 42bis Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (SR *921.0*);
- Artikel 9 Absatz 3 Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei (SR *721.10*).

b. *Jährliche Zahlungskredite*

- Artikel 23 Tierschutzgesetz (SR *455*):
  «Der Bund *kann* die wissenschaftliche Forschung über das tierische Verhalten und für den Tierschutz durch Beiträge unterstützen.»
- Artikel 16 Absatz 3 Forschungsgesetz (SR *420.1*):
  «Er (der Bundesrat) *kann im Rahmen der bewilligten Kredite:*
  ...
  b. über Beiträge und andere Massnahmen zur Errichtung und Förderung wissenschaftlicher Hilfsdienste beschliessen, ...
  c. Forschungsstätten und anderen Einrichtungen, die der Forschung dienen, Beiträge gewähren ...»

c. *Zahlungsrahmen und Zahlungskredite*

- Artikel 9 erster Halbsatz und Artikel 10 Absatz 1 Forschungsgesetz (SR *420.1*):
  «Die anerkannten wissenschaftlichen Institutionen erhalten von den bewilligten Krediten Beiträge ...»

«Die Bundesversammlung bewilligt den Höchstbetrag der finanziellen Mittel jeweils für mehrere Jahre mit einfachem Bundesbeschluss.»

- Artikel 1 Absatz 4 und Artikel 1bis Absatz 2 Bundesgesetz über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone (SR *916.313*):
  «Der Bundesrat legt den Beitrag pro Grossvieheinheit fest.»
  «Die Bundesversammlung bewilligt mit einfachem Bundesbeschluss jeweils für zwei Jahre den Höchstbetrag der finanziellen Mittel gestützt auf eine besondere Botschaft des Bundesrates.»

d. *Jahreszusicherungskredite*

Artikel 4 Bundesbeschluss über die Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz (SR *416.2*):
«Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Stipendien und Zulagen abgegeben werden dürfen.»

e. *Mehrjährige Verpflichtungskredite*

- Artikel 53 Absatz 1 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR *843*):
  «Die zu Lasten der Finanzrechnung aufzubringenden Bundesmittel sind als Rahmenkredite mit einfachem Bundesbeschluss zu bewilligen.»
- Artikel 28 Absatz 2 Bundesgesetz über die Raumplanung (SR *700*):
  «Die Bundesmittel werden in Form von Rahmenkrediten bewilligt.»

Kreditmässige Steuerung ist vor allem im Bereich der *Finanzhilfen* angebracht, insbesondere wenn Kosten einmaliger Vorhaben (z. B. die Erstellung oder Erneuerung von Bauten, die Anschaffung von Sachen, die Umstellung eines Betriebs) subventioniert werden. Hier kann auf die Einräumung von Rechtsansprüchen in der Regel verzichtet und die Ausgabensteuerung über Jahreszusicherungs- oder mehrjährige Verpflichtungskredite vorgesehen werden. Ausgabenflexibilität lässt sich aber beschränkt auch bei Finanzhilfen an Betriebsausgaben erreichen. Hier sind adäquate Mittel, welche die Beachtung des Rechtsgleichheits- und Vertrauensschutzgebotes sicherstellen, einzusetzen. Erwähnt sei an dieser Stelle die Festlegung von Höchst- und Mindestsätzen (z. B. 30–50% der Kosten) oder die Festlegung eines Zahlungsrahmens. Als Beispiel für die Steuerung mittels Zahlungsrahmens diene das System des Bundesgesetzes über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone (vgl. den Text der massgebenden Vorschriften unter Bst. c vorne). Das Gesetz schafft dem Grundsatz nach Rechtsansprüche. Die Höhe der Beiträge legt der Bundesrat in Abhängigkeit zum periodisch vom Parlament bewilligten finanziellen Rahmen fest. Die Bundesversammlung hat somit die Möglichkeit, die Ausgabenhöhe entsprechend der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft und der Situation des Bundeshaushalts zu bestimmen. Reichen die Mittel nicht aus, allen Gesuchen zu entsprechen, sind Nachtragskredite zu bewilligen. Dies kann der Fall sein, wenn der Tierbestand grösser ist, als der Bundesrat bei der Festlegung der Beitragssätze angenommen hat.

Bei den *Abgeltungen* sind die Steuerungsmöglichkeiten begrenzt. Eine Beeinflussung der Ausgaben mittels Kreditbeschlüssen ist nur dort möglich, wo die massgebenden Rechtsvorschriften der Behörde zum Ausmass oder Zeitpunkt der Pflichterfüllung einen Entscheidungsspielraum belassen.

233.2 Anpassung bestehenden Rechts an die finanzpolitischen Anforderungen

(Anhang zum Gesetzesentwurf)

Eine Vielzahl bestehender Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse, insbesondere die neueren Erlasse, enthalten das erforderliche Steuerungsinstrumentarium. Wir beantragen, mit dem Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetz auch diejenigen Gesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse anzupassen, bei denen die finanzpolitischen Aspekte nicht beachtet wurden. Ziel der im Anhang vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ist zudem eine Vereinheitlichung der Steuerungsinstrumente. Es sollen nur noch eine beschränkte Anzahl Regelungsmuster und für gleiche Instrumente gleiche Umschreibungen verwendet werden. Im Bereich der Steuerung durch Kredite haben wir uns auf folgende Formen beschränkt:

a. *Steuerung durch jährliche Zahlungskredite*

- «Der Bund kann ... Finanzhilfen gewähren»
  (Formulierung für Finanzhilfen, bei denen die Reduktion bzw. Nichtgewährung sowohl aus sachlichen wie aus finanzpolitischen Gründen begründet sein kann.)
- «Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite ... Finanzhilfen bzw. Abgeltungen»
  (Formulierung für Finanzhilfen und Abgeltungen.)

b. *Steuerung durch Zahlungsrahmen und Zahlungskredite*

- Direkte Steuerung:
  «Der Bund kann gewähren bzw. gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite ... Finanzhilfen bzw. Abgeltungen»
  «Die Bundesversammlung bewilligt den Höchstbetrag der finanziellen Mittel jeweils für ... Jahre mit einfachem Bundesbeschluss»
- Indirekte Steuerung:
  «Der Bund gewährt ... Finanzhilfen bzw. Abgeltungen»
  «Die Bundesversammlung bewilligt die finanziellen Mittel jeweils für ... Jahre mit einfachem Bundesbeschluss»
  (Grundsätzlich wird in Erlassen auf Gesetzesstufe ein Rechtsanspruch eingeräumt; in Verordnungen legt der Bundesrat die Höhe des Anspruchs entsprechend der bewilligten Mittel fest.)

c. *Steuerung durch Jahreszusicherungskredite*

«Der Bund kann gewähren bzw. gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite ... Finanzhilfen bzw. Abgeltungen»

«Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Finanzhilfen bzw. Abgeltungen abgegeben werden dürfen»

d. *Steuerung durch mehrjährige Verpflichtungskredite*

«Der Bund kann gewähren bzw. gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite ... Finanzhilfen bzw. Abgeltungen»
«Die Bundesversammlung bewilligt die finanziellen Mittel für Finanzhilfen bzw. Abgeltungen mit einem ...-jährigen Verpflichtungskredit»

233.3 Prioritätenordnung
(Art. 13)

Der Vorbehalt der bewilligten Kredite bzw. eine Kann-Vorschrift schränken Rechtsansprüche auf Finanzhilfen oder Abgeltungen ein oder schliessen solche aus. Sie zwingen die zuständige Behörde zu Ermessensentscheiden. Nach Artikel 13 soll dabei als leitendes Prinzip die Gleichbehandlung gelten. Deswegen beinhaltet er ein Gebot an die Departemente, generell-abstrakte Prioritätenordnungen in jenen Bereichen aufzustellen, in denen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen. Im Rahmen dieser Ordnung können die bewilligten Mittel auf die einzelnen Kantone aufgeteilt werden (Kontingente). Die zuständige Behörde hat aufgrund der Prioritätenordnung zu entscheiden, welchen Gesuchen sofort entsprochen werden kann. Sind alle Gesuche prioritär und lässt der Spezialerlass auch keine Reduktion der Beitragssätze zu, drängt sich ein Nachtrags- oder Zusatzkreditbegehren auf. Der Artikel 13 schliesst dies, im Gegensatz zum Entwurf EFD, nicht aus.

Wenn im Bereich der Finanzhilfen mehr Gesuche eingereicht werden, als in absehbarer Zeit Mittel zur Verfügung stehen, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass der Spezialerlass zu starke Anreize setzt oder den Finanzhilfezweck auf ungeeignetem Weg zu erreichen sucht. In solchen Fällen sollte die Ausgestaltung des fraglichen Erlasses im Lichte der Rechtsetzungsgrundsätze des 2. Kapitels (insbes. Art. 7 Bst. a–d) überprüft und nötigenfalls geändert werden.

In den Absätzen 5 und 6 des Artikels 13 ist geregelt, was mit den Gesuchen geschieht, die aufgrund der Prioritätenordnung nicht innert nützlicher Frist bewilligt werden können. Entsprechend ihrer unterschiedlichen Zwecksetzung und Rechtsnatur ist auch die Rechtsfolge verschieden.

Kann einem Begehren um *Finanzhilfen* aufgrund der bewilligten Kredite und der Prioritätenordnung nicht innert angemessener Frist entsprochen werden, so ist es abzuweisen. Die Abweisung braucht jedoch nicht endgültig zu sein. Der abgewiesene Bewerber hat nämlich die Möglichkeit, sein Gesuch später neu einzureichen, wenn die bewilligten Kredite und die Prioritätenordnung seiner Auffassung nach die Berücksichtigung seines Gesuchs erlauben.

Darin liegt ein Unterschied zu den *Abgeltungen*. Hier sind die Möglichkeiten der Ausgabenbeeinflussung über Kredite eingeschränkt und nur insoweit gegeben, als die massgebenden Vorschriften einen Aufschub der Erfüllung einzelner Pflichten zulassen. Wer eine Tätigkeit, für die Abgeltungen gesetzlich vorgese-

hen sind, ausüben muss, hat aber ein Recht darauf, dass die bewilligten Kredite und die Prioritätenordnung sein Gesuch um Abgeltung berücksichtigen. Insoweit schaffen Abgeltungserlasse gebundene Ausgaben. Der Zeitpunkt, in welchem dem Gesuch endgültig entsprochen wird, kann jedoch über die Kredite und die Prioritätenordnung innerhalb des gesetzlich belassenen zeitlichen Erfüllungsspielraums bestimmt werden. Aus diesem Grund dürfen vorzeitig eingereichte Gesuche nicht abgewiesen werden. Nach Absatz 6 von Artikel 13 wird in diesen Fällen die Abgeltung dem Grundsatz nach zugesprochen und gleichzeitig entschieden, wann das Gesuch endgültig berücksichtigt werden kann.

234 Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen
(Art. 16–22)

234.1 Gesetzliche Grundlage

Die Arbeitsgruppe, welche mit der Vorbereitung dieses Gesetzes beauftragt war, prüfte auch die Frage, ob das Gesetz den Grundsatz verankern sollte, wonach Finanzhilfen und Abgeltungen nur ausgerichtet werden dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Sie gelangte zu einem negativen Ergebnis. Zwar ist dieses Prinzip auch in der Leistungsverwaltung grundsätzlich unbestritten (vgl. etwa BBl *1979* II 730 ff.; BGE *103* Ia 380 ff.; Thomas Cottier, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Diessenhofen 1983; Rudolf Hertach, Das Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung, Zürich 1984; Paul Richli, Legalitätsprinzip und Finanzhilfen, ZBJV 1984, S. 313 ff.). Doch unterliegt es einer Reihe von Ausnahmen, deren Kodifikation aufgrund des heutigen Diskussionsstandes in Lehre und Rechtsprechung kaum möglich und im übrigen auch schwerfällig wäre. Der Bundesrat schliesst sich dieser Beurteilung an. Er wird den Verzicht auf die Verankerung des Gesetzmässigkeitsprinzips nicht dazu benützen, Finanzhilfen und Abgeltungen ohne gesetzliche Grundlage zu gewähren, es sei denn, dafür bestünden rechtlich stichhaltige Gründe.

234.2 Rechtsform
(Art. 16)

Wird Gesuchen um Finanzhilfen oder Abgeltungen nicht oder nicht ganz entsprochen, muss der Gesuchsteller die Möglichkeit haben, sich zu wehren. Am einfachsten und kostengünstigsten ist das Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Auf Beschwerde hin soll die übergeordnete Verwaltungsbehörde oder eine Rekurskommission die Angelegenheit überprüfen. Deswegen soll die *Ablehnung* von Gesuchen in jedem Fall durch Verfügung erfolgen (Art. 16 Abs. 4).

Die *Gewährung* von bundesrechtlichen Subventionen soll aus Rechtssicherheitsgründen durch einen Rechtsakt erfolgen. Im öffentlichen Recht, wo Finanzhilfen und Abgeltungen angesiedelt sind, bieten sich dafür die Verfügung und der öffentlichrechtliche Vertrag an. Die Absätze 1 und 2 des Artikels 16 stellen sicher, dass im Einzelfall die geeignetere dieser beiden Formen gewählt wird.

Wo Subventionserlasse die Aufgabe präzis umschreiben und feste Beitragssätze enthalten, drängt sich eine einseitige Zusicherung mittels Verfügung auf. Wo dagegen die Beschreibung der Aufgabenerfüllung oder die Höhe der Leistung im Ermessen der Behörde liegt, ist meist der Vertrag angebracht (Art. 16 Abs. 2). Eine einseitige Festlegung des Rechtsverhältnisses durch die Behörde ist hier weniger zweckmässig. In derartigen Fällen wird nämlich das Finanzhilfe- oder Abgeltungsverhältnis in Gesprächen und Verhandlungen mit dem Gesuchsteller bestimmt. Ein zweiseitiger Akt, wie ihn der öffentlichrechtliche Vertrag darstellt, ist die sachlich gebotene Rechtsform für die Umschreibung der einvernehmlich gewonnenen Lösung. Würde eine Verfügung erlassen, könnte beim Leistungsempfänger der Eindruck hoheitlichen Handelns entstehen. Als Beispiele von Subventionsgebieten, in denen der öffentlichrechtliche Vertrag die adäquate Rechtsform darstellt, können im Bereich der Finanzhilfen etwa die Förderung der technologischen Entwicklung und Ausbildung (Impulsprogramme, vgl. BBl *1978* II 1763 und *1982* III 171) oder die Unterstützung technischer Verbesserungen bei konzessionierten Bahnunternehmungen (Art. 56 Eisenbahngesetz; SR *742.101*) genannt werden. Bei Abgeltungen eignet sich der Vertrag vor allem, wenn zugleich öffentlichrechtliche Aufgaben an Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden.

Hinsichtlich der Rechtsfolge bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der mit Finanzhilfen geförderten Aufgabe besteht ein Unterschied, je nachdem ob es sich um ein verfügungsmässiges oder ein vertragliches Finanzhilfeverhältnis handelt. Wurde das Rechtsverhältnis durch Verfügung begründet, ist eine rechtliche Durchsetzung der richtigen Aufgabenerfüllung nicht möglich. Als Sanktion kommt einzig die ganze oder teilweise Rückforderung der Finanzhilfe in Frage (Art. 28 Abs. 1 und 2). Beim vertraglichen Finanzhilfeverhältnis kann der Empfänger der staatlichen Leistung zur Aufgabenerfüllung angehalten werden oder hat alle Folgen zu tragen, die aus der Nicht- oder Schlechterfüllung entstehen. Der öffentlichrechtliche Vertrag soll gewählt werden, wo der Empfänger gezwungen werden soll, die Aufgabe zu erfüllen (Art. 16 Abs. 2).

Die beiden für die Vertragsform gewählten Kriterien sind zwar nicht die einzig denkbaren. In der juristischen Literatur ist umstritten, wo der Vertrag und wo die Verfügung erfolgen soll (vgl. namentlich die Übersichten bei Lukas S. Brühwiler/Frésey, Verfügung, Vertrag, Realakt und andere verwaltungsrechtliche Handlungsformen, Bern 1984, S. 197 ff., bes. 231 ff.; René Rhinow, Verfügung, Verwaltungsvertrag und privatrechtlicher Vertrag, Festgabe zum schweizerischen Juristentag, Basel/Frankfurt a. M. 1985, S. 302 ff.; Paul Richli, Rechtsformen für die Gewährung von Finanzhilfen, ZSR *1986* I 84 ff.). Es ist daher geboten, dass das Gesetz die Streitfrage entscheidet.

Für gewisse Leistungen würde der Erlass einer förmlichen Verfügung oder der Abschluss eines schriftlichen Vertrags unnötigen Verwaltungsaufwand bewirken, ohne dass daraus Vorteile entstünden. Gemeint sind die Leistungen in Bereichen, in denen nach erfolgter Aufgabenerfüllung auf schematische Art an eine grosse Zahl von Empfängern Finanzhilfen oder Abgeltungen ausgerichtet werden. Beispiele für derartige Massensubventionen sind die Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone (Bundesgesetz vom 28. Juni 1974; SR *916.313*) oder die Flächenbeiträge für Brotgetreide (Art. 11

Abs. 3 Getreidegesetz; SR *916.111.0*). Für die Gewährung solcher Leistungen ermächtigt der Artikel 16 Absatz 3, von förmlicher Verfügung oder schriftlichem Vertrag abzusehen und die Leistung aufgrund des Gesuchs sogleich auszuzahlen.

234.3 Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügung
(Art. 17, 18 und 21)

a. *Allgemeines*

Am einfachsten gestaltet sich der Inhalt der Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung, wenn sie nach Erfüllung der Aufgabe erlassen wird. Die zuständige Behörde prüft in diesen Fällen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Leistung gegeben sind. Trifft dies zu, hat sie in der Verfügung die Rechtsgrundlage sowie die Art und den Betrag der Finanzhilfe oder Abgeltung zu nennen (Art. 17 Abs. 1 erster Satz). Sofern sich die massgebenden Bestimmungen nicht zum Zeitpunkt der Auszahlung äussern, legt die Behörde zudem diesen fest (Art. 17 Abs. 2 Bst. a). Es muss dabei nicht ein bestimmtes Datum genannt werden, eine Umschreibung genügt, wenn sie die Bestimmung des Zeitpunkts erlaubt (z. B. «zwei Monate nach Einreichung der Schlussabrechnung, jedoch frühestens am 1. Juni 1990»). Die Folgen der Nichtbeachtung des Fälligkeitstermins sind im Artikel 24 geregelt. Schliesslich hat die Verfügung die Dauer der Zweckbindung der Objekte zu bestimmen, an die für eine bestimmte Verwendung Finanzhilfen oder Abgeltungen ausgerichtet werden, wenn sich das geschriebene Recht über diese Frage ausschweigt (Art. 17 Abs. 2 Bst. b). Im Interesse der Rechtssicherheit ist von Anfang an klarzustellen, wann der Subventionszweck als erfüllt betrachtet werden kann und eine anderweitige Verwendung des Objekts ohne Rückerstattungsfolgen (vgl. Art. 29) möglich wird.

Wird die Finanzhilfe oder Abgeltung vor der Aufgabenerfüllung verfügt, muss die Verfügung in der Regel weitere Elemente enthalten. Die Aufgaben, an die Finanzhilfen und Abgeltungen ausgerichtet werden, sollen wirkungsvoll, kostengünstig und zeitgerecht erfüllt werden. Reichen die massgebenden Vorschriften nicht aus, diese Ziele zu erreichen, ist es Sache der zuständigen Behörde, durch die Festlegung von Einzelheiten, Fristen und Auflagen in der Verfügung die Aufgabenerfüllung zu beeinflussen (Art. 17 Abs. 2 Bst. c).

Da die Möglichkeiten zum Widerruf fehlerhafter Verfügungen wegen des Vertrauensschutz- und Rechtssicherheitsinteresses der Empfänger beschränkt sind (Art. 31), ist seitens der Verwaltung bei der Vorbereitung der Verfügungen grösste Sorgfalt geboten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle will deshalb im Rahmen ihrer mitschreitenden Finanzaufsicht vermehrt Geschäfte vor Eröffnung der Verfügungen bzw. vor Abschluss der Verträge aufgreifen und prüfen.

b. *Nachträgliche Festsetzung des Betrages*

Besonders bei Bauten wird der Betrag der Finanzhilfen und Abgeltungen häufig nicht im voraus, sondern nachträglich aufgrund der effektiven Kosten festgesetzt. In diesen Fällen stellt sich die Frage nach den in die Verfügung aufzunehmenden Bestimmungen, wenn die Zusicherung der Leistung vor der Aufgaben-

erfüllung, also vor Kenntnis der tatsächlichen Aufwendungen, erlassen wird. Der Gesuchsteller hat ein eminentes Interesse daran, alle für die Beitragsbemessung entscheidenden Elemente vorgängig zu kennen. Nur so ist er in der Lage, Dispositionen zu treffen. Aus diesem Grund schreibt der Artikel 17 Absatz 1 letzter Satz vor, dass die Behörde aufgrund der vorgelegten Projekte die anrechenbaren Kosten, den Höchstbetrag der Leistung und deren Prozentsatz in der Verfügung bestimmt. Damit wird zum voraus eine klare Rechtslage geschaffen und Konfliktmöglichkeiten werden beseitigt.

Die Festsetzung des endgültigen Betrags nach Erfüllung der Aufgabe wird im Artikel 18 geregelt. Da der Inhalt des Rechtsverhältnisses in der Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung vorgängig festgelegt wird, bedarf es in der Regel nach der Aufgabenerfüllung keiner weiteren Verfügung. Die Behörde prüft, ob die Aufgabe entsprechend den massgebenden Rechtsvorschriften und der Verfügung erfüllt und allfällige Auflagen und Bedingungen eingehalten wurden. Danach setzt sie aufgrund der Verfügung den Betrag der Leistung fest. Entstehen über den Auszahlungsbetrag Meinungsverschiedenheiten und kann kein Einvernehmen hergestellt werden, muss eine Entscheidung nach Artikel 35 getroffen werden.

Jedoch enthält die Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung nicht in jedem Fall alle zur Festsetzung des endgültigen Betrags notwendigen Grundlagen. Gewisse Punkte können offen gelassen, Vorbehalte können angebracht worden sein. Häufig verwirklichen sich die tatbeständlichen Annahmen der Verfügung nicht: etwa, wenn die Projekte nachträglich geändert wurden, infolge besonderer Umstände (z. B. schlechter Baugrund, ungünstige Witterungsverhältnisse) Mehraufwendungen entstanden oder die Kosten infolge Teuerung angewachsen sind. In derartigen Fällen muss die Verfügung ergänzt oder angepasst werden, bevor der endgültige Betrag der Finanzhilfe oder Abgeltung ermittelt werden kann (Art. 18 Abs. 2).

Ein verwaltungsökonomisches und rechtsgleiches Vorgehen verlangt, dass die Abrechnungen über die Kosten der Aufgabenerfüllung (meist Bauabrechnungen) nach einem einheitlichen Schema errichtet werden. Deshalb gibt der Artikel 21 der Behörde den Auftrag, einheitliche Anforderungen für die Erstellung der Abrechnungen festzulegen. Um Mehrfacharbeiten beim Empfänger der Bundesleistung möglichst zu vermeiden, hat die zuständige Behörde dabei die allgemeinen Usanzen zu berücksichtigen.

234.4 Finanzhilfe- und Abgeltungsvertrag
(Art. 19 und 20)

Für das Zustandekommen des Vertrags ist ein einfaches Verfahren vorgesehen, das jedoch auf die Rechtsschutzbedürfnisse der Betroffenen Rücksicht nimmt. Nach Vertragsverhandlungen stellt die Behörde dem Gesuchsteller einen befristeten Antrag. Er ist neben dem Gesuchsteller auch allen andern nach Gesetz zur Beschwerde ermächtigten Personen zu eröffnen. Halten die Adressaten des Antrags diesen für fehlerhaft, können sie eine Verfügung verlangen und auf dem Beschwerdeweg über die Zulässigkeit seines Inhaltes entscheiden lassen.

Der Inhalt des Antrags und somit auch des Vertrags hat mit demjenigen der Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung übereinzustimmen.

Wie bereits erwähnt, liegt der Hauptunterschied zwischen dem verfügungsmässigen und dem vertraglich begründeten Finanzhilfeverhältnis in den Rechtsfolgen der Nicht- oder Schlechterfüllung. Bei einem durch Verfügung geregelten Verhältnis kann sich der Empfänger durch Rückerstattung der bezogenen Leistung befreien (Art. 28). Beim Vertrag dagegen kann der Finanzhilfegeber auf Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen bestehen, und es stehen ihm die entsprechenden Vollstreckungsmöglichkeiten des öffentlichen Rechts zur Verfügung.

234.5 Gewährung von bundesrechtlichen Leistungen durch die Kantone
(Art. 22)

Einzelne Erlasse ermächtigen die Kantone, anstelle und auf Kosten des Bundes Subventionen zu gewähren (z. B. Subventionen nach dem Bundesgesetz vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft; SR *914.1*). Für diese Fälle enthält der Artikel 22 des Entwurfs Vorschriften, die eine einheitliche und rechtsgleiche Ausrichtung der Subventionen sicherstellen sollen.

235 Zahlung der Finanzhilfen und Abgeltungen und Rückforderungen
(Art. 23–32)

235.1 Zahlung
(Art. 23 und 24)

Finanzhilfen und Abgeltungen dürfen insoweit ausbezahlt werden, als Aufwendungen unmittelbar bevorstehen (Art. 23 Abs. 1). Damit soll verhindert werden, dass der Subventionsempfänger durch die Anlage noch nicht benötigter Mittel Zinsgewinne erzielt oder vom Bund die Verzinsung noch nicht ausbezahlter Finanzhilfen und Abgeltungen fordert.

Vor der endgültigen Festsetzung der Leistungen können Teilzahlungen an angefallene Aufwendungen geleistet werden (Art. 23 Abs. 2). Diese dürfen jedoch in der Regel 80 Prozent des entsprechenden Subventionsbetrags nicht übersteigen. So wird vermieden, dass zu hohe Subventionsbeträge ausgerichtet werden, welche aufgrund der definitiven Festsetzung zurückgefordert werden müssten.

Für öffentlichrechtliche Geldforderungen gilt der allgemeine ungeschriebene Rechtsgrundsatz, dass der Schuldner Verzugszinsen zu entrichten hat, wenn er sich mit seiner Leistung in Verzug befindet.[1] Wir haben diesen Grundsatz im Artikel 24 übernommen. Der vorgesehene Zinssatz von 5 Prozent entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung über öffentlichrechtliche Verzugszinsen.[2]

[1] BGE *101* Ib 258 E. 4b, *95* I 263
[2] BGE *101* Ib 259, *95* I 263

In der Praxis bereitet es oft Schwierigkeiten, den Verfall der Finanzhilfe- oder Abgeltungsforderung und somit den Beginn des Zinsenlaufs zu bestimmen. Der Artikel 24 beantwortet diese Frage einheitlich dahin, dass nach Ablauf von 60 Tagen nach dem gesetzlich oder durch Verfügung oder Vertrag festgelegten Zahlungstermin Verzugszinsen geschuldet sind.

235.2 Überprüfung der Aufgabenerfüllung
(Art. 25)

Die Gewährung der vollen Finanzhilfe oder Abgeltung ist nur begründet, wenn die Gegenleistung des Empfängers entsprechend der Verfügung oder dem Vertrag sowie den massgebenden Rechtsvorschriften erbracht wird. Zudem müssen allfällige gesetzliche Bedingungen verwirklicht sein. Ein zielgerichteter Einsatz der staatlichen Mittel ist nur gewährleistet, wenn in jedem Einzelfall von der zuständigen Behörde überprüft wird, ob die genannten Finanzhilfe- oder Abgeltungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Diese umfassende Abklärung kann jedoch in Widerspruch zu den Anforderungen einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit stehen. Unnötiger Perfektionismus und Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Auch muss der Kontrollaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zur Höhe der Leistung stehen. Je nach den Umständen kann und muss sich die Behörde auf vereinfachte oder stichprobenweise Überprüfungen beschränken. Der Absatz 2 des Artikels 25 nennt diese Fälle.

235.3 Baubeginn und Anschaffungen
(Art. 26)

Tätigkeiten, die nicht ohne grössere Nachteile rückgängig gemacht werden können, wie die Erstellung von Bauten oder grössere Anschaffungen, sollen erst nach der Zusicherung der Finanzhilfe oder Abgeltung einsetzen. Dies liegt sowohl im Interesse des Gesuchstellers als auch des Staates. Der Gesuchsteller erhält vor Beginn der Aufgabenerfüllung die Gewissheit, dass sein Projekt beitragsberechtigt ist. Der Staat anderseits stellt damit sicher, dass der Finanzhilfe- oder Abgeltungszweck erfüllt wird. Zudem erleichtert die vorgängige Zusicherung der Behörde die Budgetierung und Finanzplanung.

In einigen Finanzhilfe- und Abgeltungsbereichen kennt die Praxis die behördliche Zustimmung zum Baubeginn ohne Zusicherung der Finanzhilfe oder Abgeltung. Aus dieser Zustimmung soll nach Auffassung der Behörde kein Anspruch auf Gewährung der beantragten Leistung abgeleitet werden können. Mit ihr soll gegenüber dem Gesuchsteller einzig zum Ausdruck gebracht werden, dass er trotz Fehlens einer Zusicherung ohne Rechtsnachteile mit den Bauarbeiten beginnen kann.

Grundsätzlich sind solche Bewilligungen zum vorzeitigen Beginn der Bauarbeiten oder zur Vornahme von Anschaffungen abzulehnen. Trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit erwecken sie moralische Ansprüche und vermögen berechtig-

ten Anliegen der Gesuchsteller und des Staates nach Klärung der Lage nicht gerecht zu werden. Insbesondere erweist sich das Instrument der Bewilligung des Beginns als fragwürdig, wenn Gesuche infolge mangelnder Kredite nicht berücksichtigt werden können. Es führt im Bereich der Finanzhilfen zu unerwünschten Pendenzenbergen und entspricht im Bereich der Abgeltungen nicht dem jeweiligen Gesetzeszweck. Deshalb schlagen wir vor, auf differenzierte Art die Folgen festzulegen, wenn aufgrund der Kreditsituation nicht alle Gesuche innert angemessener Frist berücksichtigt werden können (Art. 13 Abs. 5 und 6; vgl. Ziff. 233.3).

Indessen gibt es Fälle, in denen es schwerwiegende Nachteile hätte, wenn mit dem Beginn der Aufgabe bis zum Abschluss der Gesuchsprüfung und Zusicherung der Finanzhilfe oder Abgeltung zugewartet werden müsste. Es handelt sich vorwiegend um folgende Tatbestände:

- Katastrophenfälle:
  Zur Vermeidung weiterer Schäden und Beseitigung nachteiliger Zustände muss häufig unverzüglich mit Bauarbeiten begonnen oder Ersatzanschaffung vorgenommen werden.
- Koordinierte Bauausführung verschiedener Interessenten:
  Es ist hie und da möglich, kostengünstigere Projekte zu realisieren und damit Bundesmittel zu sparen, wenn mit Partnern zusammengearbeitet wird, die keine entsprechende Bundessubvention erhalten. Diese Partner sind oft nicht bereit, Verzögerungen in Kauf zu nehmen, weil die Bundessubvention noch nicht zugesichert worden ist.
- Grundlagenbeschaffung:
  Es gibt einzelne Bauwerke, die nicht seriös projektiert werden können, ohne dass vorgängige Bauarbeiten ausgeführt werden. Vor der Planung eines Wasserversorgungswerkes muss beispielsweise Quellwasser gefasst werden, um die Wasserquantität und -qualität zu bestimmen.
- Projektänderungen:
  Es kann vorkommen, dass nur mit einer unverzüglichen Realisierung von Projektänderungen kostspielige Bauverzögerungen vermieden werden.
- Nutzung eines Marktvorsprunges:
  Bei privatwirtschaftlichen Vorhaben mit Innovationsgehalt ist eine rasche Realisierung oft unumgänglich, um einen Marktvorsprung optimal nutzen zu können. Jeder Zeitverlust kann die Erfolgsaussichten des Vorhabens unter Umständen wesentlich mindern.

Für derartige Ausnahmefälle ermächtigt der Artikel 26 Absatz 2 die zuständige Behörde, den Beginn der Tätigkeit vor der Subventionszusicherung zu bewilligen. Die Bewilligung gibt keinen Anspruch auf die nachgesuchte Finanzhilfe oder Abgeltung.

235.4 Nichterfüllung, mangelhafte Erfüllung, Zweckentfremdung und Veräusserung
(Art. 28–30)

Der Entwurf EFD enthielt eine gemeinsame Regelung für Finanzhilfen und Abgeltungen. Im Mittelpunkt dieser Regelung stand die zwangsweise Durchsetzung von Pflichten, die der Leistungsempfänger verletzt. Der Entwurf EFD ging davon aus, dass diese Lösung auch für Finanzhilfen angemessen sei. Ein optimaler, im öffentlichen Interesse liegender Einsatz staatlicher Mittel sei nicht gewährleistet, wenn sich der Empfänger durch blosse Rückgabe der Finanzhilfe von seinen Verpflichtungen befreien könne.

Die erwähnte Lösung stiess im Vernehmlassungsverfahren auf Kritik. Im Hinblick auf die *Abgeltungen* wurde hervorgehoben, dass eine allgemeine Ordnung den Besonderheiten der verschiedenen Abgeltungstatbestände nicht gerecht werden könne. Wohl gebe es Fälle, in denen die zwangsweise Durchsetzung angebracht sei. Andere Möglichkeiten, etwa die Leistung einer Ersatzabgabe oder Schadenersatz, könnten jedoch zweckmässiger sein. Die Folgen der Nichterfüllung, Schlechterfüllung, Zweckentfremdung und Veräusserung seien deshalb in den einzelnen Abgeltungserlassen zu regeln. Diese Einwände sind berechtigt. Wir haben ihnen im Artikel 30 Rechnung getragen. Um sicherzustellen, dass die einzelnen Erlasse die notwendigen Normen enthalten, werden Bundesrat und Bundesverwaltung im Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e angewiesen, die Folgen bei Pflichtverletzungen des Abgeltungsempfängers zu regeln.

Was die *Finanzhilfen* anbelangt, hielten zahlreiche Vernehmlassende dafür, dass sich die zwangsweise Durchsetzung im Regelfall nicht mit der Freiwilligkeit des geförderten Verhaltens vertrage. Grundsätzlich solle sich der Empfänger durch Rückzahlung der erhaltenen Finanzhilfe seiner Aufgabe entledigen können. Wir stimmen diesen Bemerkungen zu. In der Tat wäre in vielen Finanzhilfebereichen die zwangsweise Durchsetzung eine unverhältnismässige Massnahme. Deshalb wird in den Artikeln 28 und 29 vom Grundsatz ausgegangen, dass Fehler in der Erfüllung, Zweckentfremdung und Veräusserung eine Rückerstattungspflicht begründen. Allerdings gibt es Bereiche, in denen die blosse Rückforderung das öffentliche Interesse schädigen würde. In diesen Fällen kann durch Begründung eines vertraglichen Subventionsverhältnisses eine stärkere Bindungswirkung erreicht werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 19 Ziff. 234.4).

235.5 Widerruf von Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen, Rücktritt von Verträgen
(Art. 31 und 32)

Das Interesse an der konsequenten Durchsetzung des Rechts würde verlangen, dass Verfügungen, die zu Unrecht Finanzhilfen und Abgeltungen zusprechen, in jedem Fall widerrufen und bereits entrichtete Leistungen zurückgefordert werden. Dem steht jedoch das Interesse des Empfängers entgegen, dass man auf rechtskräftig festgelegte Leistungen nicht mehr zurückkommt, ist es doch gerade der Zweck der Verfügung, dem Gesuchsteller Klarheit über seine Rechte und Pflichten zu verschaffen.

Die Widerrufsregelung des Artikels 31 nimmt auf beide Interessen Rücksicht. Grundsätzlich ist der Widerruf vorgesehen, soweit Finanzhilfen und Abgeltungen in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht zugesprochen worden sind. Ausgeschlossen ist der Widerruf jedoch, wenn ein schützenswertes Vertrauen des Empfängers in die Verfügung vorliegt. Dies ist, in Anlehnung an die bestehende Praxis, dann der Fall, wenn die Rechtsverletzung nicht leicht erkennbar war und die falsche Sachverhaltsannahme nicht auf ein schuldhaftes Verhalten des Empfängers zurückzuführen ist. Zudem muss die Zusprechung der Finanzhilfe oder Abgeltung den Empfänger zu Dispositionen veranlasst haben, die er nicht mehr ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig machen kann.

In der Praxis wird bei Widerrufsproblemen zu differenzieren sein zwischen privaten Beitragsempfängern und der öffentlichen Hand. Das Bundesgericht hat dem Postulat der Durchsetzung objektiven Rechts in der Beziehung zwischen Gemeinwesen eine erhöhte Bedeutung beigemessen (BGE *99* Ib 459) und damit die bereits früher vom Bundesamt für Justiz vertretene Auffassung bestätigt, wonach an die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes «besonders strenge Anforderungen gestellt werden (müssen), wenn dem Bund nicht Privatpersonen, sondern kantonale Behörden gegenüberstehen» (VPB 38 *1974* Nr. 102 S. 66). Gerade wenn es sich bei den Beitragsempfängern um Kantone oder Gemeinden mit gut ausgebauter Verwaltung handelt, wird man die Schwelle der «nicht leichten Erkennbarkeit von Rechtsverletzungen» erheblich höher ansetzen als bei Privatpersonen und viel eher ein Verschulden annehmen dürfen, wenn mangelhafte oder irreführende Gesuchsunterlagen die Subventionsbehörde zu unrichtigen oder unvollständigen Feststellungen geführt haben.

Für die gleiche Problematik bei vertraglichen Rechtsverhältnissen wird im Artikel 32 eine analoge Regelung aufgestellt.

236 Verjährung von Ansprüchen und Erledigung von Streitigkeiten (Art. 33–36)

236.1 Verjährung (Art. 33 und 34)

Eine Rechtsvereinheitlichung erscheint im Bereich der Verjährung besonders dringend. Die Ausgestaltung der Verjährungsordnung ist in den einzelnen Finanzhilfe- und Abgeltungsbereichen nämlich sehr unterschiedlich.[1)]

In Anlehnung an die vom Bundesgericht anerkannte allgemeine Regel für öffentlichrechtliche Forderungen[2)] ist als Grundsatz eine fünfjährige Frist für die Verjährung von Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen vorgesehen (Art. 33 Abs. 1). Hinsichtlich der Rückerstattung von unrechtmässig gewährten Leistungen ist die vergleichbare Ordnung des Privatrechts für Bereicherungsansprüche (Art. 67 OR) übernommen worden (Art. 33 Abs. 2). Sie entspricht der Regel des Artikels 105 des Landwirtschaftsgesetzes. Danach verjährt

[1)] Vgl. Fussnote bei Ziff. 112.
[2)] BGE *98* Ib 359

der Rückerstattungsanspruch mit Ablauf eines Jahres, nachdem die Behörde von ihm Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren seit der Entstehung des Anspruchs.

Längere Verjährungsfristen sollen bei Zweckentfremdungen gelten, die der Behörde nicht gemeldet werden (Art. 33 Abs. 3), oder wenn dem Anspruch eine strafbare Handlung zugrundeliegt (Art. 33 Abs. 4).

Die Verjährung wird durch jede schriftliche Einforderung unterbrochen (Art. 34).

236.2 Erledigung von Streitigkeiten
(Art. 35)

Der Artikel 35 entspricht den allgemeinen Vorschriften über die Bundesrechtspflege (Verwaltungsverfahrensgesetz und Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege in der Fassung gemäss der Vorlage des Bundesrates vom 29. Mai 1985; BBl *1985* II 939).

236.3 Rechtsmittel
(Art. 36)

Zweck des Absatzes 2 ist es, eine einheitliche Anwendung des Finanzhilfe- und Abgeltungsrechts des Bundes in der ganzen Schweiz sicherzustellen.

Es entspricht einem Gebot der Verwaltungsökonomie, in Bereichen mit einem grossen Anfall gleichartiger Gesuche Abweichungen von den Begehren bloss summarisch zu begründen. Dem Bedürfnis nach eingehender Begründung in einzelnen Fällen muss indessen mit einer Einsprachemöglichkeit entsprochen werden (Art. 36 Abs. 3). Ein derartiges Vorgehen bewährt sich im Steuerveranlagungsverfahren.

237 Massgebendes Recht bei der Änderung und Aufhebung von Rechtsvorschriften
(Art. 37)

Die Änderung von Erlassen (z. B. Herab- oder Heraufsetzung von Sätzen) oder ihre Aufhebung führt häufig zu übergangsrechtlichen Problemen. Diese sollen in Zukunft nach der allgemeinen Norm des Artikels 37 des Entwurfs gelöst werden. Sie stellt für Finanzhilfen und Abgeltungen, die vor der Erfüllung der subventionierten Aufgabe zugesichert werden, auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ab. Wo die Finanzhilfen und Abgeltungen nachträglich gewährt werden, soll der Zeitpunkt der Aufgabenerfüllung massgebend sein. Damit wird das Vertrauen derjenigen geschützt, die Tätigkeiten aufnehmen, für welche die geltende Rechtsordnung Leistungen in Aussicht stellt.

238 Strafbestimmungen und verwaltungsrechtliche Sanktionen (Art. 38–41)

238.1 Strafbestimmungen (Art. 38–40)

Auf dem Gebiet der Strafbestimmungen bestehen im Subventionsrecht des Bundes besonders grosse Regelungsunterschiede. Meist enthalten die einzelnen Erlasse keine Strafbestimmungen. Danach sind unlautere Machenschaften zur Erlangung von Bundesbeiträgen aufgrund des Strafgesetzbuches (insbes. Art. 148 Betrug und Art. 251 Urkundenfälschung) durch die kantonalen Strafbehörden zu verfolgen und zu beurteilen. In einigen Erlassen (z. B. das Filmgesetz, SR *443.1*, Art. 23; das Alkoholgesetz, SR *680*, Art. 59) wird das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (SR *313.0*) als anwendbar erklärt. Hier gelten die Spezialtatbestände der Artikel 14–18 (insbes. der Leistungs- und Abgabebetrug und die Urkundenfälschung), welche von Verwaltungsbehörden des Bundes untersucht und geahndet werden. Zudem enthalten manche Erlasse zum Teil voneinander abweichende besondere Widerhandlungstatbestände (z. B. Art. 112 Landwirtschaftsgesetz: unwahre oder täuschende Angaben in einem Beitragsgesuch). Deren Verfolgung und Beurteilung wird teils in die Kompetenz der Kantone und teils in diejenige von Bundesverwaltungsbehörden gelegt.

Diese Zersplitterung vermag nicht zu befriedigen. Anzustreben ist jedenfalls eine Vereinheitlichung der Straftatbestände.

Mit dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR *313.0*) wurden allgemeingültige Vergehenstatbestände für betrugsähnliche Delikte und Urkundendelikte geschaffen, die gegenüber dem Gemeinwesen begangen werden (Art. 14–16 VStrR). Diese erfassen auch Delikte im Bereich der Finanzhilfen und Abgeltungen. Die Anwendung der erwähnten Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht ist jedoch heute stark eingeschränkt. Der Grund dafür ist, dass das Bundesgesetz nur aufgrund eines ausdrücklichen Verweises in den Spezialgesetzen angewendet werden kann und nur sehr wenige Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse einen derartigen Verweis enthalten. Im Sinne einer umfassenden Rechtsvereinheitlichung drängt es sich auf, im Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetz den ganzen Subventionsbereich dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht zu unterstellen. Dies bedingt indessen, dass die Verfolgung und Beurteilung einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen wird (vgl. Art. 1 VStrR), auch in Bereichen, die heute kantonale Kompetenzen kennen (z. B. der Landwirtschaftsbereich; Art. 116 des Landwirtschaftsgesetzes).

Ein derartiger Systemwechsel hat auch Nachteile. So besteht die Gefahr, dass den Verwaltungsbehörden des Bundes die Kenntnisse und die Übung im Umgang mit Strafrechtsfällen abgehen. Diesem Risiko soll dadurch begegnet werden, dass dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben wird, die Strafuntersuchungen bei einzelnen gut ausgebildeten und routinierten Stellen zusammenzufassen (Art. 40 Abs. 1 letzter Satz).

Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass in einzelnen Gesetzen für die übrigen Straftatbestände des Nebenstrafrechts die kantonalen Kompetenzen zur Strafverfolgung parallel zu den Bundeskompetenzen nach dem Bundesgesetz über

das Verwaltungsstrafrecht erhalten bleiben. Dies könnte zur Folge haben, dass einzelne deliktische Handlungen Straftatbestände erfüllen, die von verschiedenen Behörden zu verfolgen und zu beurteilen sind. In solchen Fällen können jedoch Doppelspurigkeiten dadurch vermieden und kann eine einheitliche Beurteilung damit sichergestellt werden, dass die Verwaltungsbehörde des Bundes die Verfolgung und Beurteilung der in ihre Zuständigkeit fallenden Delikte an die kantonalen Strafbehörden delegiert (vgl. VPB 42 *1978* Nr. 87 S. 387 ff.).

Somit werden im Artikel 38 die Vergehenstatbestände des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht für anwendbar erklärt.

Der Artikel 39 enthält unter der Überschrift «Erschleichung eines Vorteils» einen allgemeinen, vom Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht nicht abgedeckten Übertretungstatbestand. Der Bussenrahmen richtet sich nach der allgemeinen Regel des Strafgesetzbuches (Art. 333 StGB): Der Höchstbetrag der Busse beträgt 5000 Franken; handelt der Täter aus Gewinnsucht, so ist der Richter an diesen Höchstbetrag nicht gebunden (Art. 106 StGB).

238.2 Verwaltungsrechtliche Sanktionen
(Art. 41)

Sind Gesuchsteller oder Empfänger von Finanzhilfen nicht bereit, der zuständigen Behörde die notwendigen Auskünfte zu geben oder wichtige Abklärungen zuzulassen, so fehlt dieser die tatbeständliche Grundlage, um sich ein Urteil über die Berechtigung von Förderungsmassnahmen zu bilden. Im Bereich der Finanzhilfen ist es nämlich für die Behörde nicht möglich, den Sachverhalt unter Zuhilfenahme von Zwangsmitteln abzuklären. Der Artikel 41 Absatz 1 ermöglicht in diesen Fällen die Ablehnung oder Rückforderung von Finanzhilfen.

Liegt eine Straftat vor oder verletzt ein Finanzhilfeempfänger seine Auskunftspflichten, kann sich ein zeitlich befristeter Ausschluss von bundesrechtlichen Finanzhilfen rechtfertigen. Grundlage für diese Sanktion bildet der Artikel 41 Absatz 2.

239 Schlussbestimmungen

239.1 Änderung von Bundeserlassen
(Art. 42 und Anhang)

In einem wichtigen Punkt sollen Anpassungen des bestehenden Rechts an die Anforderungen des 2. Kapitels vorgenommen werden. Es handelt sich um den Bereich der finanzpolitischen Bedürfnisse (vgl. Ziff. 233.2). Teils werden bestehende Regelungsinhalte beibehalten und einzig in der Formulierung dem neuen Muster angepasst, teils schlagen wir die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten vor. Im einzelnen enthält der Anhang folgende Lösungen:

a. *Steuerung durch Zahlungskredite*

- Artikel 1 des Bundesbeschlusses betreffend die Förderung und Hebung der angewandten Kunst (Ziff. 6),

- Artikel 125 und 126 der Militärorganisation (Ziff. 10),
- Artikel 61 des Seeschiffahrtsgesetzes (Ziff. 17),
- Artikel 49 des Umweltschutzgesetzes (Ziff. 18),
- Artikel 2 des Bundesgesetzes über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten (Ziff. 20),
- Artikel 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Ziff. 22),
- Artikel 10 des Viehabsatzgesetzes (Ziff. 31).

b. *Steuerung durch Jahreszusicherungskredite*

- Artikel 7*a* des Bundesbeschlusses über Kostenanteile in der Grundbuchvermessung (Ziff. 2),
- Artikel 2 des Bundesgesetzes über Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (Ziff. 3),
- Artikel 64*a* des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (Ziff. 4),
- Artikel 7 des Filmgesetzes (Ziff. 7),
- Artikel 2 des Bundesbeschlusses betreffend die Förderung der Denkmalpflege (Ziff. 8),
- Artikel 16*a* des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (Ziff. 9),
- Artikel 74 der Militärorganisation (Ziff. 10),
- Artikel 23 des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (Ziff. 11),
- Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Wasserbaupolizei (Ziff. 15),
- Artikel 35 des Gewässerschutzgesetzes (Ziff. 19),
- Artikel 3*a* des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (Ziff. 24),
- Artikel 15*d* des Landwirtschaftsgesetzes (Ziff. 26).

c. *Steuerung durch mehrjährige Verpflichtungskredite*

- Artikel 28 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Ziff. 14),
- Artikel 60*a* des Eisenbahngesetzes (Ziff. 16),
- Artikel 52 des Umweltschutzgesetzes (Ziff. 18),
- Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (Ziff. 21),
- Artikel 53 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (Ziff. 23).

Im weiteren schlagen wir eine weitgehende Rechtsvereinheitlichung im Bereich des 3. Kapitels vor: Es geht hier darum, einzelne, durch die allgemeinen Bestimmungen des Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetzes überflüssig werdende Normen aufzuheben. Im folgenden sind die einzelnen Bereiche aufgeführt, die zu Aufhebungen geltender Vorschriften Anlass geben können:

a. *Rückforderung von Subventionen* (Art. 29, 31, 32, 41 Abs. 1)

Ziffern 3, 9, 13, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 36, 37 des Anhangs.

b. *Ausschluss von der Beitragsberechtigung* (Art. 41 Abs. 2)

Ziffern 25, 32, 36, 37 des Anhangs.

c. *Verjährung von Ansprüchen* (Art. 33, 34)

Ziffern 3, 18, 20, 26, 29 des Anhangs.

d. *Prioritätenordnung* (Art. 13)

Ziffer 5 des Anhangs.

e. *Auskunftspflicht* (Art. 11)

Ziffern 25 und 36 des Anhangs.

f. *Strafbestimmungen* (Art. 38–40)

Ziffern 7, 13, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35 des Anhangs.

Schliesslich benützen wir die Gelegenheit, eine Änderung des Filmgesetzes zu beantragen. Nach Artikel 5 Buchstabe d des Filmgesetzes kann der Bund Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Filmschaffenden ausrichten. Seit Jahren macht der Bund jedoch keinen Gebrauch von dieser Ermächtigung, weshalb diese Vorschrift aufgehoben werden kann (Ziff. 7 des Anhangs).

239.2 Übergangsbestimmungen (Art. 43)

Die Vorschriften des 3. Kapitels sollen bereits für bestehende Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse gelten, soweit sich der massgebende Sachverhalt (z. B. Zweckentfremdung, Projektänderung) nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht (Art. 43 Abs. 1) und das bisherige Recht für den Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen nicht günstiger ist.

Die im Absatz 2 des Artikels 43 vorgeschriebene Anpassung des Verordnungsrechts an das Gesetz sollte eine Entlastung des Finanzhilfe- und Abgeltungsrechts bewirken. In der Tat können viele Sonderbestimmungen, die Materien des 3. Kapitels beschlagen, aufgehoben werden.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 auf den Bund

Das 2. Kapitel des Gesetzesentwurfs enthält Grundsätze über die Ausgestaltung von Finanzhilfe- und Abgeltungserlassen (Verordnungen, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, Gesetze). Es hat somit keine direkten finanziellen Auswirkungen. Werden jedoch bei späteren Erlassen und bei der Änderung von Subventionsrecht diese Grundsätze befolgt, wird dies finanzielle Folgen haben, weil Überflüssiges abgeschafft und auf Ungerechtfertigtes verzichtet wird. Frankenmässige Angaben über die möglichen Einsparungen können jedoch nicht gemacht werden.

Das 3. Kapitel des Entwurfs (allgemeine Bestimmungen) enthält eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung bereits bestehender Rechtsinstitute. Ihr Zweck ist die Erleichterung der Rechtsanwendung und Erhöhung der Rechtssicherheit. Nennenswerte finanzielle Auswirkungen werden sie nicht haben. Wahrscheinlich werden die Regeln über die anrechenbaren Aufwendungen (Art. 14) da und dort zu Einsparungen führen. Diese können aber auch nicht ziffernmässig bestimmt werden.

Die Einführung von Höchstsätzen, Kann-Vorschriften und Kreditvorbehalten mit der Änderung von einzelnen Gesetzen (Anhang) soll dazu beitragen, den Anteil gebundener Ausgaben im Haushalt des Bundes zu senken. Die Erhöhung der ausgabenseitigen Flexibilität soll die Realisierung der finanzpolitischen Grundsätze erleichtern.

Wie über die finanziellen, lassen sich auch über die personellen Auswirkungen keine Angaben machen. Vorschriften zur Beschränkung des Verwaltungsaufwandes (z. B. Art. 7 Bst. a, Art. 8 Abs. 2, Art. 10 Abs. 1 Bst. a, Art. 25 Abs. 2) sollten gewisse personelle Entlastungen bewirken. Anderseits führen die Pflicht zur periodischen Prüfung des Finanzhilfe- und Abgeltungsrechts und die Berichterstattung an die Räte (Art. 5) zu einer Mehrbelastung.

312 auf die Kantone und Gemeinden

Direkte Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden hat der Entwurf kaum. Insbesondere beabsichtigt der Bundesrat nicht, der Bundesversammlung, unabhängig von den laufenden Bemühungen um die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und lediglich gestützt auf das Finanzhilfe- und Abgeltungsgesetz, Aufgabenteilungsvorschläge zu unterbreiten.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Im Bericht vom 18. Januar 1984 über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 (BBl *1984* I 157ff.) ist die Vorlage eines Subventionsgesetzes innerhalb der laufenden Legislaturperiode angekündigt (S. 187).

5 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in all denjenigen Verfassungsbestimmungen, welche die Kompetenz des Bundes zur Gewährung von Subventionen begründen (z. B. Art. 24^{sexies} Abs. 3, Art. 26, Art. 27^{bis} Abs. 1 BV).

Liste der Finanzhilfen und Abgeltungen

(ausschliesslich aufgrund der Bundesverfassung, der Bundesgesetze und allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse)

(Stand 1. Juli 1986)

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
Bundesverfassung (SR *101*)	– Art. 20: Entschädigung für Unterhalt des Armeematerials durch die Kantone	A
	– Art. 23 Abs. 1: Beiträge an öffentliche Werke (insbes. Seeregulierungen)	F
	– Art. 35 Abs. 5: Beiträge an gemeinnützige Fürsorgeeinrichtungen	F
Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 (SR *142.31*)	– Art. 20: Vergütung der Unterstützungskosten	A
	– Art. 33 Abs. 1: Erstattung der Fürsorgeleistungen, die anerkannte Hilfswerke im Auftrag des Bundes ausrichten	A
	– Art. 34 Abs. 1: Beiträge an Hilfswerke	F
BB vom 7. Oktober 1947 über Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal (SR *172.223.1*)	Darlehen, Bürgschaften	F
BG vom 19. März 1976 über die Einsetzung einer Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (SR *194.1*)	Art. 2 Abs. 3: Förderung der allgemeinen Landeswerbung durch finanzielle Unterstützung	F
BB vom 9. März 1978 über Kostenanteile in der Grundbuchvermessung (SR *211.432.27*)	Beiträge an Grundbuchvermessung	A
BG vom 6. Oktober 1966 über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten (SR *341*)	– Art. 1: Beiträge an Errichtung und Bau	A
	– Art. 2: Betriebsbeiträge	A
	– Art. 4: Ausbildungsbeiträge	A
BG vom 19. Juni 1981 über Beiträge für die kantonale französischsprachige Schule in Bern (SR *411.3*)	Beiträge	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (SR *412.10*)	– Art. 5, Art. 63 Abs. 1 Bst. a: Beiträge für Einrichtungen und Veranstaltungen der Berufsbildung	A/F
	– Art. 63 Abs. 1 Bst. b: Beiträge an Bauten	A/F
BB vom 5. Oktober 1979 über die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit (SR *412.31*)	Jährliche Beiträge	F
BG vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (SR *414.20*)	Beiträge	F
BG vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport (SR *415.0*)	– Art. 5: Förderung der Ausbildung der Lehrkräfte	A
	– Art. 9: Fahrvergünstigungen und kostenlose Leihe von Material	F
	– Art. 10: Unterstützung der Sportverbände	F
	– Art. 11: Förderung der Forschung	F
	– Art. 12: Beiträge an Anlagen	A
BG vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (SR *416.0*)	Beiträge	F
BB vom 19. Dezember 1980 über die Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz (SR *416.2*)	Stipendien	F
BG vom 4. Oktober 1974 über die Unterstützung von Schweizerschulen im Ausland (SR *418.0*)	Beiträge an Betriebskosten und weitere Beiträge	F
BG vom 7. Oktober 1983 über die Forschung (SR *420.1*)	– Art. 8–14: Beiträge an die Institutionen der Forschungsförderung	
	– an Nationalfonds	A
	– an wissenschaftliche Institutionen	F
	– Art. 16 Abs. 3: Direkte Beiträge	F
BG vom 6. Oktober 1978 über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SR *425.1*)	Art. 10: Übernahme der Betriebsaufwendungen	A

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BB vom 17. Dezember 1982 über die Unterstützung der Stiftung Schweizerische Volksbibliothek (SR *432.28*)	Jährlicher Beitrag und Sonderbeitrag	F
BG vom 24. Juni 1983 über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache (SR *441.3*)	Jährliche feste Beiträge	F
BB vom 22. Dezember 1887 betreffend die Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst (SR *442.1*)	Unterstützung der Ausführung von Kunstwerken, Stipendien	F
BB vom 18. Dezember 1917 betreffend die Förderung und Hebung der angewandten (industriellen und gewerblichen) Kunst (SR *442.2*)	Subventionen, Stipendien, finanzielle Unterstützung	F
BG vom 28. September 1962 über das Filmwesen (SR *443.1*)	Art. 5 und 6: Beiträge und andere Leistungen, Qualitätsprämien, Stipendien	F
BB vom 14. März 1958 betreffend Förderung der Denkmalpflege (SR *445.1*)	Beiträge, Arbeitsausführung	F
BG vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» (SR *447.1*)	– Art. 3: Stiftungsvermögen und jährliche Beiträge	A
	– Art. 2 Abs. 1: Beiträge zur Kulturförderung	F
BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR *451*)	– Art. 13 und 14: Beiträge zur Erhaltung von Objekten und an Vereinigungen	F
	– Art. 18 Abs. 1: Beiträge an die Erhaltung von Biotopen	F
	– Art. 18 Abs. 3: Beiträge an Wiederansiedlungskosten	F
BG vom 19. Dezember 1980 über den Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden (SR *454*)	Beiträge an Stiftung «Schweizerischer Nationalpark»	A

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (SR *455*)	Art. 23: Forschungsbeiträge	F
Militärorganisation vom 12. April 1907 (SR *510.10*)	– Art. 74: Erleichterung der privaten Anschaffung und Abrichtung von Armeetieren und Haltung von Fahrzeugen	F
	– Art. 125: Unterstützung der Schiessübungen	F/A
	– Art. 126: Unterstützung von Tätigkeiten, die der militärischen Ausbildung dienen	F
BB vom 13. Juni 1951 betreffend das Schweizerische Rote Kreuz (SR *513.51*)	Beiträge und Erleichterungen	A
BG vom 23. März 1962 über den Zivilschutz (SR *520.1*)	Art. 69*a* Abs. 1: Beiträge an Kurse, Instruktionsdienste, Anlagen, Ausbildungszentren und Zivilschutzorganisationen	A
BG vom 4. Oktober 1963 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (SR *520.2*)	Art. 5 Abs. 1: Beiträge an Operationsstellen, Pflegeräume, Notspitäler und Schutzräume	A
BG vom 6. Oktober 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (SR *520.3*)	– Art. 22 Abs. 1: Kostentragung für vorgeschriebene Massnahmen	A
	– Art. 24:	
	– Beiträge an Kantone und Gemeinden	A
	– Beiträge an Dritte	A/F
BG vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (SR *531*)	– Art. 4: Förderung der freiwilligen Vorratshaltung	F
	– Art. 11: Erleichterung der Finanzierung der Pflichtlagerhaltung	F
	– Art. 19 Abs. 3: Finanzhilfen für die Ausstattung von Forstbetrieben	F
	– Art. 21: Finanzhilfen an Studien und Versuche	F
BG vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung (SR *641.31*)	Art. 27: Beiträge zur Erhaltung des inländischen Tabakanbaus (Beteiligung an Verwertungsverlusten)	F
BG vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (SR *680*)	– Art. 24bis: Produktionslenkung, Überschussverwertung	F
	– Art. 43*a*: Beiträge	F
	– Art. 45 Abs. 2: Alkoholzehntel	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR *700*)	Art. 28 und 29: Beiträge an Richtpläne und an Entschädigungen für Schutzmassnahmen	A
BB vom 20. Dezember 1961 betreffend die Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages an die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (BBl *1961* II 1359)	Fester jährlicher Betriebskostenbeitrag	F
BG vom 22. Juni 1877 über die Wasserbaupolizei (SR *721.10*)	Art. 9 ff.: Bundesbeiträge	A
BG vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR *725.11*)	Art. 56 und 57: Beiträge an Erstellungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten	A
Treibstoffzollgesetz vom 22. März 1985 (SR *725.116.2*)	– Art. 7 und 10: Anteil an den Kosten der Erstellung, des Unterhalts und Betriebs der Nationalstrassen	A
	– Art. 12: Beiträge an die Kosten des Baus von Hauptstrassen	A
	– Art. 18: Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, an private Anschlussgeleise und andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr	F/A
	– Art. 21: Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge	F/A
	– Art. 23: Beiträge an den Bau von Parkplätzen bei Bahnhöfen	F
	– Art. 25: Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen	A
	– Art. 28: Beiträge an strassenverkehrsbedingte Landschaftsschutzmassnahmen	F
	– Art. 31: Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen	F
	– Art. 34: Allgemeine Beiträge und Finanzausgleich	F
	– Art. 35: Beiträge an Kantone mit internationalen Alpenstrassen und an Kantone ohne Nationalstrassen	F
BG vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (SR *732.0*)	Art. 2: Förderungsbeiträge	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (SR *741.81*)	Art. 4: Förderung von Massnahmen zur Unfallverhütung	F
Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR *742.101*)	– Art. 49 ff.: Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen	A
	– Art. 56 ff.: Förderung der Eisenbahnen	F
BG vom 22. August 1878 betreffend Gewährung von Subsidien für Alpenbahnen (SR *742.191*)	Subsidien	F
BB vom 25. Juni 1954 über eine finanzielle Hilfe an den Kanton Graubünden und die Rhätische Bahn (SR *742.193.26*)	Hilfe	F
BB vom 5. Juni 1959 über Annäherung von Tarifen konzessionierter Bahnunternehmungen an jene der Schweizerischen Bundesbahnen (SR *742.402.2*)	Art. 4 Abs. 1: Entschädigung für Einnahmeausfall	A
BG vom 23. September 1953 über die Seeschifffahrt unter Schweizerflagge (SR *747.30*)	Art. 61 Abs. 2: Unterstützung der beruflichen Ausbildung schweizerischer Kapitäne und Seeleute	F
BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (SR *748.0*)	– Art. 48: Entschädigung an Radio Schweiz AG für Besorgung des Flugsicherungsdienstes	A
	– Art. 101 Abs. 1 Bst. a: Beiträge an den Betrieb regelmässig beflogener Linien	A
	– Art. 101 Abs. 1 Bst. b: Beiträge an die Ausbildung des Luftfahrtpersonals	F
BB vom 20. Dezember 1972 über die Förderung des Flieger- und des Fallschirmgrenadier-Nachwuchses (SR *748.221.1*)	– Art. 3 Abs. 1: Entschädigung an den Aero-Club	A
	– Art. 6: Übernahme von Kosten der Swissair für die Schweizerische Luftverkehrsschule	A
BG vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel (SR *812.121*)	– Art. 15*c* Abs. 1: Beiträge für wissenschaftliche Forschung	F
	– Art. 15*c* Abs. 3: Dienstleistungen, Förderungsmassnahmen	A/F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (SR *814.01*)	– Art. 49: Förderung der Ausbildung und Forschung	F
	– Art. 50: Beiträge an Umweltschutzmassnahmen bei Strassen	A
BG vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (SR *814.20*)	– Art. 33: Beiträge an Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen	A
	– Art. 34 Abs. 1: Beiträge an Forschung, Versuche usw.	F
	– Art. 34 Abs. 2: Beiträge an Gewässerschutzlaboratorien	A
BG vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR *818.101*)	Art. 32 Abs. 2: Bundesbeiträge	A
BG vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose (SR *818.102*)	Art. 14: Beiträge an gemeinnützige private Dachorganisationen	F
BB vom 24. April 1972 über Bundesbeiträge an anerkannte Krankenpflegeschulen (BBl *1972* I 1159, *1982* II 470)	– Art. 2: Beitrag an anerkannte Schulen	F
	– Art. 6: Beitrag an Kaderschule SRK	F
BG vom 22. Juni 1962 über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten (SR *818.21*)	Beiträge	F
BB vom 12. Februar 1949 über die Förderung der Heimarbeit (SR *822.32*)	Art. 3: Beiträge	F
BG vom 22. Juni 1951 über die Arbeitsvermittlung (SR *823.11*)	– Art. 13: Beiträge für Wiedereingliederungsmassnahmen	A
	– Art. 14: Beiträge an paritätische Arbeitsvermittlungsstellen	F
BG vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (SR *823.31*)	– Art. 4: Beiträge an Forschung	F
	– Art. 10: Beiträge an vorbereitende Massnahmen	F
BG vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft (SR *823.32*)	Vergütung der direkten Bundessteuer auf den Einlagen in die Arbeitsbeschaffungsreserve	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR *831.10*)	– Art. 69 Abs. 2: Verwaltungskostenzuschüsse an Ausgleichskassen	A
	– Art. 101bis: Beiträge zur Förderung der Altershilfe	F
	– Art. 103 Abs. 1, Art. 104: Beiträge des Bundes	A
BG vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR *831.20*)	– Art. 66 Abs. 1: Verwaltungskostenzuschüsse an Ausgleichskassen	A
	– Art. 67 Abs. 1: Kostenvergütung an Kantone für Invalidenversicherungskommissionen	A
	– Art. 71: Kostenvergütung an Spezialstellen	A
	– Art. 72: Beiträge an Arbeitsämter, öffentliche Berufsberatungsstellen und Spezialstellen der Invalidenhilfe	A
	– Art. 73 Abs. 1 und 2 Bst. a: Beiträge an Eingliederungsstätten	F
	– Art. 73 Abs. 2 Bst. b und c: Beiträge an Werkstätten und Wohnheime	F
	– Art. 74: Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe und Ausbildungsstätten für Fachpersonal	F
	– Art. 78: Beiträge des Bundes	A
BG vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR *831.30*)	– Art. 1 Abs. 1, Art. 9: Beiträge an Kantone	F
	– Art. 10: Beiträge an Pro Senectute, Pro Infirmis, Pro Juventute	F
BG vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (SR *832.10*)	– Art. 35: Grundbeiträge	A
	– Art. 36: Beiträge für Tuberkuloseleistungen	A
	– Art. 37: Beiträge für Krankenpflege Invalider	A
	– Art. 38: Bergzuschlag	A
BG vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR *836.1*)	Art. 18 Abs. 4, Art. 19: Übernahme von zwei Dritteln der ungedeckten Aufwendungen	A
BG vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (SR *837.0*)	– Art. 62: Beiträge für Umschulungs- und Weiterbildungseinrichtungen	F
	– Art. 72: Beiträge für die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen	F
	– Art. 73: Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
	– Art. 74: Beiträge an besondere Massnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung	F
	– Art. 92: Verwaltungskostenersatz	A
BG vom 19. März 1965 über die Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (SR *842*)	Art. 4: Beiträge an Landes-, Regional- und Ortsplanungen	F
Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (SR *843*)	– Art. 12 ff.: Erschliessungshilfe	A
	– Art. 21 ff.: Förderung des vorsorglichen Landerwerbs	F
	– Art. 25 ff.: Förderung der Wohnungsmarktforschung	F
	– Art. 28 ff.: Förderung der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten	F
	– Art. 33 f.: Verbürgung und Gewährung von Darlehen	F
	– Art. 35–46: Massnahmen zur Verbilligung der Mietzinse	F
	– Art. 47–50: Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum	F
	– Art. 51–52: Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	F
	– Art. 65 Abs. 3: Beiträge an Regional- und Ortsplanung	F
BG vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (SR *844*)	Bundesbeiträge	F
BG vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (SR *852.1*)	– Art. 3: Unterstützungsbeiträge an Heimkehrer	A
	– Art. 4 Abs. 2: Förderung von Organisationen	F
BG vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (SR *901.1*)	– Art. 14: Bundesbeiträge	F
	– Art. 16: Gewährung, Vermittlung, Verbürgung von Darlehen und Übernahme von Zinskosten	F
BG vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR *901.2*)	Beiträge an Verwaltungskosten und an Bürgschaftsverluste sowie Zinskostenbeiträge	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (SR *910.1*)	– Art. 7*b*: Förderung von Landjugendorganisationen	F
	– Art. 14–15*d*: Beiträge für die Berufsbildung	A
	– Art. 17: Beiträge an Versuchswesen und Forschung	F
	– Art. 19: Massnahmen zur Erhaltung des Ackerbaus und Anpassung der Tierbestände	F/A
	– Art. 19*a* Bst. b, Art. 19*c*: Beiträge an Tierhalter	F
	– Art. 20: Anbauprämien	F
	– Art. 24: Förderung der Ausfuhr	F
	– Art. 25: Beteiligung an Kosten der Lagerhaltung bei Marktentlastungsmassnahmen im Sinn der Überschussverwertung	F
	– Art. 36: Kostentragung für Statistik	A
	– Art. 37: Beiträge an Buchhaltungserhebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates	F
	– Art. 39: Förderung von Ausstellungen	F
	– Art. 40: Förderung der Pflanzenzucht	F
	– Art. 42: Förderung des Rebbaus	F
	– Art. 53, 55, 56: Zuchtförderung	F
	– Art. 59: Förderung der Qualitätshebungsmassnahmen	F
	– Art. 63 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung von Schutzmassnahmen	F
	– Art. 66: Kostenersatz für Pflanzenschutzdienst	A
	– Art. 91, 92, 94: Beiträge an Bodenverbesserungen und Siedlungswesen, Alpgebäude und Ställe	F
BG vom 14. Dezember 1979 über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerten Produktionsbedingungen (SR *910.2*)	Bewirtschaftungsbeiträge	F
BB vom 28. März 1952 über die Bundesbeiträge an die durch Naturereignisse bedingten Meliorationen (SR *913.2*)	Beiträge	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (SR *914.1*)	– Investitionskredite und Betriebshilfe	F
	– Art. 20: Unverzinsliche Darlehen an Kantone	A
BG vom 20. März 1959 über die Brotgetreideversorgung des Landes (SR *916.111.0*)	– Art. 11 Abs. 3: Beiträge für erschwerte Produktionsbedingungen	F
	– Art. 17: Beiträge an Saatgut	F
	– Art. 25: Beiträge an Handelsmühlen für einen teilweisen Mahllohnausgleich	F
	– Art. 25bis: gezielte Beiträge an Handelsmühlen zur Sicherstellung einer ausreichenden Brotversorgung	F
BB vom 23. März 1979 über die inländische Zuckerwirtschaft (SR *916.114.1*)	Art. 9 Abs. 2 Bst. b, Art. 10 Abs. 1 Bst. b, Art. 11: Bundesbeitrag, Vorwegbeitrag, Vorschuss	A
BB vom 22. Juni 1979 über Massnahmen zugunsten des Rebbaues (SR *916.140.1*)	Art. 3, 4: Beiträge	F
Viehabsatzgesetz vom 15. Juni 1962 (SR *916.301*)	– Art. 2: Vergütungen an Kantone	A
	– Art. 3: Beiträge an Viehhalter bei Ausmerzaktionen ausserhalb des Berggebietes	F
	– Art. 4: Beteiligung an Verwertungsverlusten	F
	– Art. 5: Beteiligung an Propagandakosten	F
	– Art. 6: Beteiligung an Hilfsaktionen für Berggebiete	F
	– Art. 10: Förderung des Wollabsatzes	F
BG vom 28. Juni 1974 über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone (SR *916.313*)	Kostenbeiträge	F
B der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (SR *916.350*)	– Art. 1: Qualitätsförderung	A
	– Art. 18: Steuerbefreiung BUTYRA	A
	– Art. 26: Verwertung von Magermilch und Magermilchpulver	F
Milchwirtschaftsbeschluss 1977 vom 7. Oktober 1977 (SR *916.350.1*)	– Art. 1: Zusätzliche Beiträge	A
	– Art. 6: Beiträge zur Ausmerzung von Milchkühen	A/F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
	– Art. 15: Förderung der Käseproduktion	A/F
	– Art. 16: Beiträge zur Strukturverbesserung	F
	– Art. 17 Abs. 4: Kosten des milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienstes	A
BG vom 27. Juni 1969 über die Käsevermarktung (SR *916.356.0*)	Art. 3: Defizitdeckung Käseunion, Betriebskredit, Steuerbefreiung	A
Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR *916.40*)	– Art. 11*a*: Beiträge an Tiergesundheitsdienste	F/A
	– Art. 42: Beiträge an Institute, die Aufgaben der Tierseuchenbekämpfung wahrnehmen	A
BG vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (SR *921.0*)	– Art. 9, 10, 41: Beiträge an Kantone für Bildungswesen	A
	– Art. 12: Beiträge an wissenschaftliche Forstkurse	F
	– Art. 25, Art. 42 Abs. 1 Bst. b: Beiträge an Abfuhrwege und sonstige Einrichtungen für den Holztransport in öffentlichen Schutzwaldungen	F
	– Art. 26, Art. 42 Abs. 1 Bst. c: Beiträge an Parzellarzusammenlegungen von Privatwaldungen	A
	– Art. 26bis, Art. 42 Abs. 1 Bst. d: Beiträge an Parzellarzusammenlegungen von Privatwaldungen zu gemeinsamer Bewirtschaftung	F
	– Art. 27, Art. 42 Abs. 1 Bst. b: Beiträge an Abfuhrwege und sonstige Einrichtungen für den Holztransport in privaten Schutzwaldungen	F
	– Art. 30, Art. 42 Abs. 1 Bst. b: Beiträge an Abfuhrwege und sonstige Einrichtungen für den Holztransport in privaten Nichtschutzwaldungen	F
	– Art. 37 Bst. a: Beiträge an die Gründung von Schutzwaldungen	F
	– Art. 37 Bst. b, Art. 42bis Bst. a Ziff. 5: Beiträge an Einfriedungen usw.	F
	– Art. 37 Bst. c: Beiträge an Nachbesserung von Kulturen	F
	– Art. 37 Bst. d: Beiträge an die Wiederherstellung beschädigter baulicher Werke	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
	– Art. 37bis Abs. 1 Bst. a, Art. 42bis Bst. a Ziff. 3: Beiträge an Wiederinstandstellung verlichteter Schutzwaldungen	A
	– Art. 37bis Abs. 1 Bst. b, Art. 42bis Bst. a Ziff. 4: Beiträge an Lawinenablenkmauern usw.	F
	– Art. 37bis Abs. 1 Bst. c, Art. 42bis Bst. b: Beiträge an Galerien usw.	F
	– Art. 37bis Abs. 2, Art. 42bis Bst. c: Beiträge an Umsiedlung	F
	– Art. 42 Abs. 1 Bst. a: Beiträge an Aufforstungen und Bachverbauungen	F
	– Art. 42 Abs. 2: Beiträge an Kantone und Gemeinden an Kosten der Krankheits- und Schädlingsbekämpfung	A
	– Art. 42bis Bst. a Ziff. 1 und 2: Beiträge an Verbauungen	F
	– Art. 42bis Bst. a Ziff. 6: Beiträge an den Bau von Wegen und Seilanlagen usw.	F
BB vom 21. Dezember 1956 über die Beteiligung des Bundes an der Wiederherstellung der von Kastanienrindenkrebs befallenen Wälder (SR *921.514*)	Beiträge an Kantone	A
BB vom 4. Mai 1984 über Beiträge an ausserordentliche Massnahmen gegen Waldschäden (SR *921.515*)	Beiträge	F
BG vom 21. März 1969 über Investitionskredite für die Forstwirtschaft im Berggebiet (SR *921.91*)	Darlehen	F
BG vom 10. Juni 1925 über Jagd und Vogelschutz (SR *922.0*)	– Art. 20 Abs. 1: Beiträge an Kosten der Wildhut	A
	– Art. 20 Abs. 2: Beiträge an Reservationen	F
	– Art. 21: Beiträge an die Wildschadenvergütung durch die Kantone	F
	– Art. 26: Forschungsförderung	F
	– Art. 27: Beiträge an Massnahmen zur Erhaltung und Vermehrung geschützter Tiere	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BG vom 14. Dezember 1973 über die Fischerei (SR *923.0*)	– Art. 32 Abs. 1 Bst. a: Beiträge an Massnahmen zur Wiederherstellung und Verbesserung öffentlicher Fischgewässer	A
	– Art. 32 Abs. 1 Bst. b und c: Beiträge an Einsätze von Jungfischen und Krebsen und an Massnahmen gegen das Überhandnehmen unerwünschter Fische	F
	– Art. 33, 34, 35 und 36: Beiträge an Aufklärung, Weiterbildung, Forschung und wirtschaftliche Massnahmen	F
BB vom 23. Juni 1948 über die Organisation des Solidaritätsfonds der schweizerischen Schifflistickerei (SR *934.23*)	– Art. 2 Abs. 2 und 3: Entschädigungen, Beiträge	F
	– Art. 4 Abs. 2: Zuschüsse	A
BG vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (SR *935.12*)	– Art. 4–9: Gewährung und Verbürgung von Darlehen	F
	– Art. 15–18: Bundesgarantie, Darlehen, Steuerbefreiung	A
BG vom 21. Dezember 1960 über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eierprodukte (SR *942.30*)	Art. 3:	
	– Erleichterung der Übernahmepflicht	A
	– Beiträge an absatzfördernde Massnahmen	F
BG vom 25. Juni 1982 über einen Beitrag an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SR *946.15*)	Jährlicher Beitrag	F
BB vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften (SR *951.24*)	Verwaltungskostenbeiträge und Übernahme von Bürgschaftsverlusten	F
BB vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR *951.93*)	Finanzierungsbeihilfen und Steuererleichterungen	F

Erlass	Leistung	Finanzhilfe (F) Abgeltung (A)
BB vom 13. Juni 1957 über eine ausserordentliche Hilfe an Auslandschweizer oder Rückwanderer, die infolge des Krieges von 1939 bis 1945 Schäden erlitten haben (SR *983.1*)	Hilfe (einmalige Zuwendung, Darlehen, Renten, Vorschüsse)	F

1699

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen

(Subventionsgesetz, SuG)

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zur Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen
sowie auf Artikel 64bis der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1986[1],
beschliesst:

1. Kapitel: Zweck, Geltungsbereich und Begriffe

Art. 1 Zweck

[1] Dieses Gesetz will sicherstellen, dass Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes:

a. hinreichend begründet sind;
b. ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen;
c. einheitlich und gerecht geleistet werden;
d. nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden;
e. eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie den bundesstaatlichen Finanzausgleich ermöglichen.

[2] Es stellt Grundsätze für die Rechtsetzung auf und formuliert allgemeine Bestimmungen über die einzelnen Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse.

Art. 2 Geltungsbereich

[1] Dieses Gesetz gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen.

[2] Das dritte Kapitel ist anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben.

[3] Für Finanzhilfen und Abgeltungen, die nicht in der Form von nichtrückzahlbaren Geldleistungen ausgerichtet werden, gilt das dritte Kapitel sinngemäss, soweit es mit dem Zweck der Finanzhilfen oder Abgeltungen vereinbar ist.

[4] Das dritte Kapitel gilt nicht für:

a. Leistungen an ausländische Staaten und internationale Organisationen;
b. Leistungen an Institutionen mit Sitz im Ausland.

[1] BBl **1987** I 369

Art. 3 Begriffe

[1] Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

[2] Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus:

a. der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben;
b. der Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

2. Kapitel: Rechtsetzung über Finanzhilfen und Abgeltungen

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 4 Einhaltung von Grundsätzen

Bundesrat und Bundesverwaltung beachten bei der Vorbereitung, dem Erlass und der Änderung von Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht (Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, Verordnungen) die Grundsätze dieses Kapitels.

Art. 5 Periodische Prüfung

[1] Der Bundesrat prüft periodisch, ob das Finanzhilfe- und Abgeltungsrecht mit den Grundsätzen dieses Kapitels übereinstimmt.

[2] Der Bundesrat berichtet den eidgenössischen Räten über das Ergebnis der Prüfung. Wenn nötig, beantragt er die Änderung oder Aufhebung von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen und sorgt für die Änderung oder Aufhebung von Verordnungen. Dabei berücksichtigt er das Interesse der Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen an einer steten Rechtsentwicklung.

[3] Das Eidgenössische Finanzdepartement erarbeitet gemeinsam mit den Fachdepartementen die erforderlichen Vorlagen und Berichte und stellt dem Bundesrat Antrag.

2. Abschnitt: Finanzhilferecht

Art. 6 Voraussetzungen für den Erlass von Finanzhilferecht

Recht, das Finanzhilfen vorsieht, kann erlassen werden, wenn:

a. der Bund ein Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe hat;

b. die Aufgabe aufgrund einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung von den Kantonen nicht selbständig erfüllt oder gefördert werden muss, so auch wenn die Erfüllung oder Förderung einzelne Kantone besonders stark belastet und ein ausreichender Ausgleich unter den Kantonen nicht möglich ist;
c. die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird;
d. alle billigerweise zumutbaren Selbsthilfe- und übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind; und
e. die Erfüllung der Aufgabe nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller bewirkt werden kann.

Art. 7 Ausgestaltung von Finanzhilferecht

Finanzhilferecht ist nach folgenden Grundsätzen auszugestalten:
a. Mit minimalem finanziellem und administrativem Aufwand wird eine zweckmässige und kostengünstige Aufgabenerfüllung sichergestellt.
b. Das Interesse des Bundes sowie das Interesse der Empfänger an der Aufgabenerfüllung bestimmen das Ausmass der Finanzhilfe.
c. Der Empfänger erbringt die Eigenleistung, die ihm aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann; bei Finanzhilfen an Kantone und ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften entspricht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kantonalen Finanzkraft.
d. Der Empfänger schöpft die ihm billigerweise zumutbaren Selbsthilfe- und übrigen Finanzierungsmöglichkeiten aus.
e. Finanzhilfen werden global oder pauschal festgesetzt, wenn ihr Zweck und eine kostengünstige Aufgabenerfüllung auf diese Weise erreichbar sind.
f. Wenn möglich werden Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen.
g. Auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen wird in der Regel verzichtet.
h. Den Erfordernissen der Finanzpolitik wird soweit möglich Rechnung getragen, insbesondere durch Kreditvorbehalte und Höchstsätze.

Art. 8 Finanzhilfen der Kantone

[1] Wenn es einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen entspricht, ist in der Regel vorzusehen, dass Finanzhilfen nur ausgerichtet werden, wenn die Kantone entsprechend ihrer Finanzkraft ebenfalls eine Finanzhilfe ausrichten. Dabei ist sicherzustellen, dass:
a. die ausschliesslich an öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften der Kantone ausgerichteten Finanzhilfen nach der kantonalen Finanzkraft abgestuft werden;
b. die übrigen Finanzhilfen derart abgestuft werden, dass sie zusammen mit den verlangten kantonalen Finanzhilfen für gleiche Sachverhalte überall gleich hohe Gesamtleistungen ergeben.

[2] Kantone, die Finanzhilfen des Bundes ergänzen, sind in der Regel am Vollzug zu beteiligen. Über sie sollen die Gesuche eingereicht und die Finanzhilfen ausgerichtet werden. Die Tätigkeit der beteiligten Behörden ist zu koordinieren und mehrfacher Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

3. Abschnitt: Abgeltungsrecht

Art. 9 Voraussetzungen für den Erlass von Abgeltungsrecht

[1] Recht, das Abgeltungen vorsieht, kann erlassen werden, wenn:
a. kein überwiegendes Eigeninteresse der Verpflichteten besteht;
b. die finanzielle Belastung den Verpflichteten nicht zumutbar ist; und
c. mit der Aufgabe verbundene Vorteile die finanzielle Belastung nicht ausgleichen.

[2] Recht, das Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften vorsieht, kann erlassen werden, wenn:
a. das Bundesrecht bei der Aufgabenübertragung über Rahmenvorschriften hinausgeht;
b. die Kantone Aufgaben erfüllen müssen, die über den administrativen Vollzug von Bundesrecht hinausgehen;
c. die Kosten der Aufgabenerfüllung nicht weitgehend Begünstigten oder Verursachern überbunden werden können; oder
d. einzelne Kantone besonders stark belastet werden und ein Ausgleich unter den Kantonen nicht möglich ist.

Art. 10 Ausgestaltung von Abgeltungsrecht

[1] Abgeltungsrecht ist nach folgenden Grundsätzen auszugestalten:
a. Mit minimalem finanziellem und administrativem Aufwand wird eine zweckmässige und kostengünstige Aufgabenerfüllung sichergestellt.
b. Das Interesse der Verpflichteten und die Vorteile aus der Aufgabenerfüllung bestimmen das Ausmass der Abgeltung.
c. Abgeltungen werden global oder pauschal festgesetzt, wenn ihr Zweck und eine kostengünstige Aufgabenerfüllung auf diese Weise erreichbar sind.
d. Den Erfordernissen der Finanzpolitik wird soweit möglich Rechnung getragen, insbesondere durch Kreditvorbehalte und Höchstsätze.
e. Es regelt die Folgen:
   1. der Nichterfüllung oder mangelhaften Erfüllung der Aufgabe;
   2. der Zweckentfremdung und Veräusserung von Objekten, an die für eine bestimmte Verwendung Abgeltungen ausgerichtet werden.

[2] Bei der Ausgestaltung von Recht, das Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften vorsieht, ist überdies:

a. für die Höhe der Abgeltung der kantonale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum sowie die Möglichkeit der Beteiligung von Begünstigten und Verursachern zu berücksichtigen;
b. die Abstufung in der Regel nach der kantonalen Finanzkraft vorzusehen;
c. die Ausrichtung der Abgeltung an den Kanton vorzusehen, auch wenn dieser die Aufgabe durch Dritte erfüllen lässt.

3. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen

1. Abschnitt: Voraussetzungen und Bemessung der Finanzhilfen und Abgeltungen

Art. 11 Gesuch; Auskunftspflicht

[1] Finanzhilfen und Abgeltungen werden auf Gesuch hin gewährt.

[2] Der Gesuchsteller muss der zuständigen Behörde alle erforderlichen Auskünfte erteilen. Er hat ihr auch Einsicht in die einschlägigen Akten und den Zutritt an Ort und Stelle zu gewähren.

[3] Diese Pflichten bestehen auch nach der Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen, damit die zuständige Behörde die notwendigen Kontrollen durchführen und Rückforderungsansprüche abklären kann.

Art. 12 Mehrfache Leistungen

[1] Erfüllt ein Vorhaben die Anspruchsvoraussetzungen von verschiedenen Erlassen, so wird der Gesamtaufwand nach den einzelnen Interessen aufgeteilt und die Finanzhilfen und Abgeltungen werden an die entsprechenden Kostenteile gewährt. Ist eine solche Aufteilung nicht möglich oder unzweckmässig, so wird diejenige Leistung gewährt, die der Aufgabe am besten entspricht.

[2] Erbringen mehrere Behörden Leistungen an ein Vorhaben, so koordiniert in der Regel die Behörde das Vorgehen, auf welche voraussichtlich die grösste Finanzhilfe oder Abgeltung entfällt. Sie sorgt insbesondere für die Einhaltung von Absatz 1.

[3] Wer für dasselbe Vorhaben um Leistungen aufgrund verschiedener Erlasse nachsucht, muss dies den beteiligten Behörden mitteilen. Unterlässt er es, so können unzulässige Finanzhilfen oder Abgeltungen zurückgefordert werden.

Art. 13 Prioritätenordnung

[1] Dieser Artikel gilt, wo aufgrund der Spezialgesetzgebung Finanzhilfen und Abgeltungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht.

[2] Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach

der die Gesuche beurteilt werden. Der Bundesrat kann anordnen, dass bestimmte Prioritätenordnungen ihm zur Genehmigung vorgelegt werden.

[3] Die Kantone sind vor der Festlegung der Prioritätenordnung anzuhören, wenn es um Finanzhilfen und Abgeltungen geht, die ausschliesslich ihnen gewährt oder von ihnen ergänzt werden.

[4] Die Prioritätenordnungen sind den Interessierten bekanntzugeben.

[5] Gesuche um Finanzhilfen, die aufgrund der Prioritätenordnung nicht innert einer angemessenen Frist berücksichtigt werden können, weist die zuständige Behörde mit Verfügung ab.

[6] Gesuche um Abgeltungen, die aufgrund der Prioritätenordnung einstweilen nicht berücksichtigt werden können, prüft die zuständige Behörde dennoch umfassend. Sind die Abgeltungsvoraussetzungen erfüllt, spricht die zuständige Behörde eine Leistung dem Grundsatz nach zu. Sie legt zudem fest, in welchem Zeitraum sie das Gesuch endgültig berücksichtigen wird.

Art. 14 Anrechnung von Aufwendungen

[1] Anrechenbar sind nur Aufwendungen, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind.

[2] Nicht anrechenbar sind Kapitalzinsen für Bauwerke.

[3] Für Finanzhilfen und Abgeltungen an Defizite gilt zur Ermittlung des massgebenden Geschäftsergebnisses folgendes:

a. Abschreibungen werden nicht berücksichtigt, soweit sie den branchenüblichen Umfang übersteigen;
b. Abschreibungen auf Investitionen, die mit nichtrückzahlbaren Finanzhilfen und Abgeltungen mitfinanziert worden sind, werden im Umfang dieser Leistungen nicht berücksichtigt.

Art. 15 Mehrkosten

Die zuständige Behörde darf den durch Verfügung oder Vertrag festgesetzten Höchstbetrag (Art. 17 Abs. 1 zweiter Satz; Art. 20 Abs. 1) nur überschreiten, wenn die Mehrkosten auf bewilligte Projektänderungen, ausgewiesene Teuerung oder andere nicht beeinflussbare Ursachen zurückzuführen sind.

2. Abschnitt: Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen

Art. 16 Rechtsform

[1] Finanzhilfen und Abgeltungen werden in der Regel durch Verfügung gewährt.

[2] Sie können durch öffentlichrechtlichen Vertrag gewährt werden, wenn die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt. Finanzhilfen können zudem durch Vertrag gewährt werden, wenn ausgeschlossen wer-

den soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung seiner Aufgabe verzichten kann.

[3] Leistungen an eine grosse Zahl von Empfängern können ohne förmliche Verfügung oder schriftlichen Vertrag gewährt werden.

[4] Für die Ablehnung von Gesuchen ist in jedem Fall eine Verfügung nötig.

Art. 17 Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügung

[1] Die zuständige Behörde bezeichnet in der Verfügung die Rechtsgrundlage, die Art und den Betrag der Finanzhilfe oder Abgeltung. Kann der Betrag nicht endgültig festgesetzt werden, so bestimmt die Behörde aufgrund der vorgelegten Unterlagen die anrechenbaren Kosten, den Prozentsatz und Höchstbetrag der Leistung.

[2] Bestehen keine entsprechenden Rechtsvorschriften, so legt die Behörde zudem fest:

a. den Zeitraum, in dem die Finanzhilfe oder Abgeltung ausgerichtet wird, unter Vorbehalt von Artikel 23;
b. wie lange ein Objekt an den Zweck gebunden ist, für den die Finanzhilfe oder Abgeltung ausgerichtet wird.
c. Erlässt die Behörde eine Verfügung bevor der Empfänger seine Aufgabe erfüllt hat, so legt sie ausserdem fest:
   1. die Einzelheiten der zu erfüllenden Aufgabe;
   2. die Frist für Beginn und Ende der Aufgabenerfüllung;
   3. alle notwendigen Auflagen, um die zweckentsprechende Verwendung der Leistung und die kostengünstige, zeit- und zweckgerechte Erfüllung der Aufgabe zu sichern.

Art. 18 Nachträgliche Festsetzung des endgültigen Betrages

[1] Hat die zuständige Behörde den endgültigen Betrag der Leistung in der Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung nicht festgesetzt, so legt sie ihn ohne neue Verfügung fest, sobald ihr die Abrechnung vorliegt.

[2] Enthält die Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung nicht alle Grundlagen, die zur Festsetzung des endgültigen Betrags der Leistung notwendig sind, so legt die Behörde die fehlenden oder neu zu beurteilenden Elemente in einer neuen Verfügung fest. Dies gilt auch für Finanzhilfen oder Abgeltungen an Mehrkosten nach Artikel 15.

Art. 19 Finanzhilfe- und Abgeltungsvertrag

[1] Der Vertrag bedarf zu seiner Gültigkeit der schriftlichen Form; vorbehalten bleibt Artikel 16 Absatz 3.

[2] Nach den Vertragsverhandlungen stellt die Behörde dem Gesuchsteller einen Antrag und teilt ihm mit, bis wann er diesen annehmen kann.

[3] Die Behörde eröffnet den Antrag dem Gesuchsteller und beschwerdeberechtigten Dritten. Beide können innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung verlangen.

Art. 20 Inhalt des Antrages; nachträgliche Festsetzung des endgültigen Betrages

[1] Für den Inhalt des Antrages gilt Artikel 17.

[2] Für die nachträgliche Festsetzung des endgültigen Betrages gilt Artikel 18. Anstelle der Verfügung nach Artikel 18 Absatz 2 tritt eine Änderung oder Ergänzung des Vertrags, die im Verfahren nach Artikel 19 zustandekommt.

Art. 21 Richtlinien für Abrechnungen

Die zuständige Behörde erlässt Richtlinien für die Erstellung der Abrechnungen. Sie berücksichtigt dabei die branchenspezifischen Usanzen.

Art. 22 Gewährung von bundesrechtlichen Leistungen durch die Kantone

[1] Gewähren die Kantone aufgrund der Spezialgesetzgebung bundesrechtliche Finanzhilfen und Abgeltungen, so können die Bundesbehörden mit Richtlinien für eine einheitliche und rechtsgleiche Praxis sorgen.

[2] Für Leistungen, die nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder auf die kein Rechtsanspruch besteht (Art. 13), bestimmen die Bundesbehörden nach Anhören der Kantone deren Kontingente. Die Kantone erstellen die Prioritätenordnungen.

3. Abschnitt: Zahlung der Finanzhilfen und Abgeltungen und Rückforderungen

Art. 23 Zahlungen

[1] Finanzhilfen und Abgeltungen dürfen ausbezahlt werden, soweit Aufwendungen unmittelbar bevorstehen.

[2] Vor der endgültigen Festsetzung des Betrages dürfen in der Regel höchstens 80 Prozent der Finanzhilfe oder Abgeltung ausbezahlt werden.

Art. 24 Verzugszins

Hat die zuständige Behörde die Finanzhilfe oder Abgeltung dem Empfänger nicht innert 60 Tagen nach der Auszahlungsfrist bezahlt, so schuldet sie ihm von diesem Zeitpunkt an einen Verzugszins von jährlich 5 Prozent.

Art. 25 Überprüfung der Aufgabenerfüllung

[1] Die zuständige Behörde überprüft, ob der Empfänger die Aufgabe nach den massgebenden Bestimmungen erfüllt und ob die gesetzlichen Bedingungen verwirklicht sind.

[2] Sie kann sich auf vereinfachte oder stichprobenweise Überprüfung beschränken:

a. soweit andere Instanzen, insbesondere kantonale Behörden, massgebende Elemente überprüfen oder
b. wenn sie periodisch wiederkehrende, globale oder umfangmässig beschränkte Leistungen gewährt.

Art. 26 Baubeginn und Anschaffungen

[1] Der Gesuchsteller darf mit der Errichtung von Bauten und der Vornahme grösserer Anschaffungen erst beginnen, wenn ihm die Finanzhilfe oder Abgeltung durch Verfügung oder Vertrag endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert ist oder die zuständige Behörde ihm den Beginn bewilligt hat.

[2] Sie kann die Bewilligung zum Beginn erteilen, wenn die Prüfung der Gesuchsunterlagen nicht ohne schwerwiegende Nachteile abgewartet werden kann. Die Bewilligung gibt keinen Anspruch auf die nachgesuchte Finanzhilfe oder Abgeltung.

[3] Beginnt der Gesuchsteller vor der Zusicherung ohne Bewilligung mit dem Bau oder nimmt er Anschaffungen vor, so werden ihm keine Leistungen gewährt. Bei Abgeltungen kann ihm die zuständige Behörde eine Leistung gewähren, wenn es die besonderen Umstände rechtfertigen.

Art. 27 Projektänderungen

Der Empfänger darf wesentliche oder zu Mehrkosten führende Projektänderungen nur mit Genehmigung der zuständigen Behörde vornehmen.

Art. 28 Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung bei Finanzhilfen

[1] Erfüllt der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung nicht, zahlt die zuständige Behörde die Finanzhilfe nicht aus oder fordert sie samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück. In Härtefällen kann sie ganz oder teilweise auf die Rückforderung verzichten.

[2] Erfüllt der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung mangelhaft, so kürzt die zuständige Behörde die Finanzhilfe angemessen oder fordert sie teilweise samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück.

[3] Vorbehalten bleibt die Durchsetzung der Vertragserfüllung bei vertraglichen Finanzhilfen.

Art. 29 Zweckentfremdung und Veräusserung bei Finanzhilfen

[1] Wird ein Objekt (Grundstück, Baute, Werk, bewegliche Sache) seinem Zweck entfremdet oder veräussert, so fordert die zuständige Behörde die Finanzhilfe zurück. Die Rückforderung bemisst sich nach dem Verhältnis zwischen der tatsächlichen und der festgelegten bestimmungsgemässen Verwendungsdauer. In Härtefällen kann die Rückforderung ermässigt werden.

[2] Die zuständige Behörde kann bei Veräusserungen ganz oder teilweise auf die Rückforderung verzichten, wenn der Erwerber die Voraussetzungen für die Finanzhilfe erfüllt und alle Verpflichtungen des Empfängers übernimmt.

[3] Der Empfänger muss Zweckentfremdungen und Veräusserungen unverzüglich der zuständigen Behörde schriftlich melden.

Art. 30 Nichterfüllung, mangelhafte Erfüllung, Zweckentfremdung und Veräusserung bei Abgeltungen

Die Folgen der Nichterfüllung und mangelhaften Erfüllung sowie der Zweckentfremdung und Veräusserung von Objekten, an die Abgeltungen ausgerichtet worden sind, werden nach den einzelnen Abgeltungserlassen (Gesetze, Bundesbeschlüsse, Verordnungen) beurteilt.

Art. 31 Widerruf von Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen

[1] Die zuständige Behörde widerruft eine Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung, wenn sie die Leistung in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt hat.

[2] Sie verzichtet auf den Widerruf, wenn:

a. der Empfänger aufgrund der Verfügung Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig gemacht werden können;
b. die Rechtsverletzung für ihn nicht leicht erkennbar war und
c. eine allfällig unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts nicht auf schuldhaftes Handeln des Empfängers zurückzuführen ist.

[3] Mit dem Widerruf fordert die Behörde die bereits ausgerichteten Leistungen zurück. Hat der Empfänger schuldhaft gehandelt, so erhebt sie zudem einen Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung.

[4] Vorbehalten bleiben Rückforderungen nach Artikel 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht[1)].

Art. 32 Rücktritt von Finanzhilfe- und Abgeltungsverträgen

Artikel 31 gilt sinngemäss für Finanzhilfe- und Abgeltungsverträge. Anstelle des Widerrufs erklärt die zuständige Behörde den Rücktritt vom Vertrag.

[1)] SR 313.0

4. Abschnitt:
Verjährung von Ansprüchen und Erledigung von Streitigkeiten

Art. 33 Verjährungsfristen

[1] Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen verjähren nach fünf Jahren.

[2] Der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle aber zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs.

[3] Hat der Empfänger die in Artikel 29 Absatz 3 vorgeschriebene Meldung unterlassen und ist für ein Objekt eine zehn Jahre übersteigende Verwendungsdauer festgelegt, so endet die absolute Verjährungsfrist mit Ablauf der Verwendungsdauer, frühestens jedoch zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs.

[4] Wird der Anspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so gilt diese.

Art. 34 Unterbrechung der Verjährung

Die Verjährung wird durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen. Sie ruht, solange der Schuldner in der Schweiz nicht betrieben werden kann.

Art. 35 Erledigung von Streitigkeiten

[1] Streitigkeiten über verfügte Finanzhilfen und Abgeltungen werden mit Verfügung erledigt.

[2] Bei Streitigkeiten aus Verträgen ist Klage zu erheben, wenn ein Erlass oder der Vertrag die Erledigung von Streitigkeiten einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission oder einem Schiedsgericht zuweisen. In den andern Fällen werden Streitigkeiten mit Verfügung erledigt.

Art. 36 Rechtsmittel

[1] Verfügungen können mit Beschwerde nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege angefochten werden.

[2] Letztinstanzliche Verfügungen der Kantone können, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht offen steht, mit Beschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden.

[3] Ist vorgesehen, dass die zuständige Behörde infolge der grossen Zahl gleichartiger Gesuche bloss summarisch begründete Verfügungen erlässt, so kann dagegen Einsprache erhoben werden.

5. Abschnitt: Massgebendes Recht

Art. 37

Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen werden beurteilt nach:

a. dem im Zeitpunkt der Gesuchstellung geltenden Recht, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird, oder

b. dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wird.

6. Abschnitt: Strafbestimmungen und verwaltungsrechtliche Sanktionen

Art. 38 Vergehen

Für Leistungs- und Abgabebetrug, Urkundenfälschung, Erschleichen einer falschen Beurkundung, Unterdrückung von Urkunden und Begünstigung gelten die Artikel 14–18 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht[1)].

Art. 39 Erschleichung eines Vorteils

Wer vorsätzlich in einem Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfahren unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um dadurch einen ungerechtfertigten Vorteil zu erwirken, wird mit Busse bestraft.

Art. 40 Strafverfolgung

[1] Widerhandlungen nach den Artikeln 38 und 39 werden nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht[1)] vom sachlich zuständigen Bundesamt verfolgt und beurteilt. Der Bundesrat kann eine andere Verwaltungseinheit des Bundes als zuständig bezeichnen.

[2] Organisationen und kantonale Stellen, die Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse des Bundes vollziehen, müssen die zuständige Behörde des Bundes sofort benachrichtigen, wenn sie von Widerhandlungen nach Artikel 38 oder 39 Kenntnis erhalten.

Art. 41 Verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Finanzhilfen

[1] Verletzt der Gesuchsteller oder Empfänger die Auskunftspflicht nach Artikel 11 Absätze 2 und 3, so kann die zuständige Behörde die Zusicherung oder Ausrichtung von Finanzhilfen ablehnen oder bereits erbrachte Leistungen samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurückfordern.

[1)] SR 313.0

[2] Wird ein Straftatbestand dieses Abschnittes erfüllt oder die Auskunftspflicht nach Artikel 11 Absatz 3 verletzt, so kann die zuständige Behörde fehlbare natürliche Personen oder von ihnen vertretene juristische Personen für bestimmte Dauer von Finanzhilfen ausschliessen.

4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 42 Änderung von Bundeserlassen

Änderungen des geltenden Bundesrechts finden sich im Anhang, der Bestandteil dieses Gesetzes ist.

Art. 43 Übergangsbestimmungen

[1] Das dritte Kapitel dieses Gesetzes gilt auch für frühere Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen und -verträge, soweit sie über sein Inkrafttreten hinaus wirksam sind und dieses Gesetz für die Empfänger nicht ungünstiger ist als das bisherige Recht.

[2] Verordnungen, die nicht dem dritten Kapitel entsprechen, sind innert zweier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen, soweit sie nicht auf abweichenden Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beruhen.

Art. 44 Referendum und Inkrafttreten

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Anhang

Änderung von Bundeserlassen

1. Geschäftsverkehrsgesetz [1)]

Art. 43 Abs. 3 Bst. e (neu)

[3] In Botschaften und Berichten stellt er dar:

...

e. bei Finanzhilfe- und Abgeltungsvorlagen die Übereinstimmung mit den Grundsätzen über die Rechtsetzung (2. Kap.) des Bundesgesetzes vom ... [2)] über Finanzhilfen und Abgeltungen.

2. Bundesbeschluss vom 9. März 1978 [3)] über Kostenanteile in der Grundbuchvermessung

Art. 1 Abs. 1 Einleitungssatz

[1] Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite den Kantonen, entsprechend ihrer Finanzkraft, für die vorschriftsgemäss ausgeführten und von ihm anerkannten Grundbuchvermessungen folgende Beiträge:

...

Art. 2 Erneuerung veralteter Vermessungswerke

Wird ein vor dem 1. Januar 1907 erstelltes und vom Bund als Grundbuchvermessung anerkanntes Vermessungswerk durch eine Neuvermessung ersetzt, so gewährt der Bund dafür im Rahmen der bewilligten Kredite die Beiträge nach Artikel 1.

Art. 3 Vermarkung im Berggebiet

Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite in den Berggebieten, entsprechend der Finanzkraft der Kantone, an die Kosten für die Vermarkung der Hoheits- und Eigentumsgrenzen einen Beitrag von 25–35 Prozent, wenn auch der Kanton einen angemessenen Beitrag leistet.

Art. 4 Naturereignisse

Werden infolge von Naturereignissen an einem anerkannten Werk der Grundbuchvermessung Instandstellungsarbeiten notwendig, die einer Neuvermessung gleichkommen, so richtet der Bund auf Ansuchen des Kantons im Rahmen der bewilligten Kredite die Beiträge nach den Artikeln 1 und 3 aus.

[1)] SR **171.11**
[2)] AS ...
[3)] SR **211.432.27**

Art. 5 Güterzusammenlegungen

Für Arbeiten an anerkannten Grundbuchvermessungen bei Güterzusammenlegungen in der Land- und Forstwirtschaft leistet der Bund, entsprechend der Finanzkraft der Kantone und im Rahmen der bewilligten Kredite, einen Beitrag von 40–50 Prozent, sofern diese Kosten nicht auf Rechnung eines Bahn- oder Strassenbaus gehen.

Art. 7a (neu) Beitragszusicherungen

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen nach den Artikeln 1–5 abgegeben werden dürfen.

3. Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984[1)] über Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug

Art. 2 Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 3 (neu)

[1] Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an den Neu-, Aus- und Umbau folgender öffentlichen und privaten Einrichtungen:

...

[3] Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen abgegeben werden dürfen.

Art. 12 Abs. 3

Aufgehoben

4. Bundesgesetz vom 19. April 1978[2)] über die Berufsbildung

Art. 64a (neu) Zusicherung von Baubeiträgen

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen für Baubeiträge nach Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b abgegeben werden dürfen.

5. Bundesgesetz vom 28. Juni 1968[3)] über die Hochschulförderung

Art. 10 Abs. 1

[1] Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten und vom Bundesrat nach Artikel 16 Absatz 1 aufgeteilten Kredite auf Gesuch hin Beiträge an Sachinvestitionen, ausgenommen an den Landerwerb.

[1)] SR **341**
[2)] SR **412.10**
[3)] SR **414.20**

Art. 13 Abs. 2 letzter Satz

Aufgehoben

6. Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1917[1] betreffend die Förderung und Hebung der angewandten (industriellen und gewerblichen) Kunst

Art. 1

[1] Der Bund beteiligt sich an den Bestrebungen zur Förderung und Hebung der angewandten (industriellen und gewerblichen) Kunst, indem er kunstgewerbliche Ausstellungen veranstaltet.

[2] Im übrigen kann er:

a. Finanzhilfen an Organisationen gewähren, welche die Förderung und Hebung des schweizerischen Kunstgewerbes bezwecken;
b. Stipendien und Preise ausrichten;
c. finanzielle Unterstützung an allfällig weitere Bestrebungen zur Förderung und Hebung des Kunstgewerbes gewähren, die im allgemeinen Interesse des Landes liegen.

7. Filmgesetz vom 28. September 1962[2]

Art. 5 Bst. d

Aufgehoben

Art. 7

Zuständigkeit

[1] Über die Gewährung von Beiträgen und Prämien entscheidet das Eidgenössische Departement des Innern nach Anhörung der Eidgenössischen Filmkommission und der Stiftung Pro Helvetia.

[2] Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen und Prämien abgegeben werden dürfen.

Art. 21 Bst. a

Aufgehoben

[1] SR 442.2
[2] SR 443.1

8. Bundesbeschluss vom 14. März 1958[1] betreffend die Förderung der Denkmalpflege

Art. 2

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen abgegeben werden dürfen.

9. Bundesgesetz vom 1. Juli 1966[2] über den Natur- und Heimatschutz

Art. 16a (neu)

Beitragszusicherungen

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen abgegeben werden dürfen.

Art. 17

Rückerstattung von Beiträgen

Ist die Schutzwürdigkeit eines Objektes dahingefallen, so kann der geleistete Beitrag ganz oder teilweise zurückgefordert werden.

10. Militärorganisation[3]

Art. 74

[1] Der Bundesrat kann die private Anschaffung und Abrichtung von Armeetieren sowie die Haltung von Fahrzeugen erleichtern.

[2] Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen für Beiträge an Halter von armeetauglichen Motorfahrzeugen abgegeben werden dürfen.

[3] *(Bisheriger Abs. 2)*

Art. 125 Abs. 1

[1] Der Bund unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite die Schiessübungen der Schiessvereine, sofern sie nach militärischer Vorschrift durchgeführt werden.

Art. 126

Der Bund unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite auch anderweitige der militärischen Ausbildung dienende Tätigkeit nach Massgabe ihrer Bedeutung, sofern sie organisiert ist und sich der Kontrolle des Bundes und den aufgestellten Vorschriften unterzieht.

[1] SR **445.1**
[2] SR **451**
[3] SR **510.10**

11. Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966[1] über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten

Art. 23 Abs. 1 erster Satz und Abs. 3 (neu)

[1] Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite an die Schutzmassnahmen Beiträge gemäss den Bestimmungen von Artikel 24 und unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone. ...

[3] Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen an bauliche Massnahmen abgegeben werden dürfen.

12. Bundesgesetz vom 19. Juni 1959[2] über den Finanzausgleich unter den Kantonen

Art. 6

Aufgehoben

13. Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932[3]

Art. 55

Aufgehoben

Art. 62 Randtitel und Abs. 3

C. Fiskalausfall; Ausschluss vom Beitragsbezug

[3] Hat jemand sich oder einem andern zu Unrecht einen in der Alkoholgesetzgebung vorgesehenen Beitrag (Beihilfe) oder eine anderweitige Vergünstigung verschafft oder zu verschaffen versucht, so kann er oder der von ihm vertretene Geschäftsbetrieb während höchstens dreier Jahre vom Bezug von Beiträgen ausgeschlossen werden.

14. Bundesgesetz vom 22. Juni 1979[4] über die Raumplanung

Art. 28 Beiträge an Richtpläne

[1] Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge bis zu 30 Prozent an die Kosten der Richtpläne.

[2] Die Bundesversammlung bewilligt die finanziellen Mittel mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit.

[1] SR **520.3**
[2] SR **613.1**
[3] SR **680**
[4] SR **700**

15. Bundesgesetz vom 22. Juni 1877[1] über die Wasserbaupolizei

Art. 9 Abs. 1

[1] Im Rahmen der bewilligten Kredite beteiligt sich der Bund durch Beiträge an den im vorliegenden Gesetz vorgesehenen Bauwerken.

Art. 10 Abs. 1 und 2

[1] Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen abgegeben werden dürfen.

[2] *Aufgehoben*

Art. 11 Abs. 1

[1] Wenn infolge von Naturereignissen und ungeachtet sorgsamen Unterhaltes Werke von grösserer Bedeutung zerstört werden, so leistet der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite an deren Wiederherstellung angemessene Beiträge.

16. Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957[2]

Art. 60a (neu)

VI. Mehrjähriger Verpflichtungskredit

Die Bundesversammlung bewilligt die finanziellen Mittel für die in den Artikeln 56, 57 und 59 vorgesehene Hilfe mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit.

Art. 61 Randtitel

VII. Entscheid des Bundesrates

...

17. Seeschiffahrtsgesetz vom 23. September 1953[3]

Art. 61 Abs. 2

[2] Der Bund kann die berufliche Ausbildung schweizerischer Kapitäne und Seeleute unterstützen. Der Bundesrat bestimmt die Unterstützungsmassnahmen.

18. Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983[4]

Art. 49 Abs. 1

[1] Der Bund kann die Aus- und Weiterbildung der mit Aufgaben nach diesem Gesetz betrauten Personen fördern.

[1] SR **721.10**
[2] SR **742.101**
[3] SR **747.30**
[4] SR **814.01**

Art. 52 Abs. 2 (neu)

[2] Die Bundesversammlung bewilligt mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit den Höchstbetrag, bis zu dem Bürgschaften übernommen werden dürfen.

Art. 53

Aufgehoben

19. Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 [1)]

Art. 33 Abs. 1 Einleitung

[1] Zur Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben auf dem Gebiet des Gewässerschutzes werden im Rahmen der bewilligten Kredite Bundesbeiträge gewährt:

...

Art. 34

Forschung, Versuche, Ausbildung und Aufklärung

[1] Der Bund kann durch eigene Arbeiten und durch Beiträge die Forschung und Versuche zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung, die siedlungswasserwirtschaftliche Planung, die systematische Untersuchung von Seen, Fluss- und Grundwassergebieten, die Ausbildung von Fachpersonal sowie die Aufklärung der Bevölkerung unterstützen.

[2] Der Bund gewährt den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an die Kosten für den Bau und die Einrichtung von Gewässerschutzlaboratorien.

Art. 35

Beitragszusicherungen

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag die Höchstbeträge fest, bis zu denen im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen nach den Artikeln 33 und 34 abgegeben werden dürfen.

20. Bundesgesetz vom 22. Juni 1962 [2)] **über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten**

Art. 2 Abs. 1

[1] Der Bund kann an wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gesamtgebiete der Rheumatologie und an die Verbreitung der dabei gewonnenen Erkenntnisse Beiträge leisten.

[1)] SR **814.20**
[2)] SR **818.21**

Art. 6 Abs. 1 und 7

Aufgehoben

Art. 8

Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat bestimmt durch Verordnung die näheren Voraussetzungen zur Ausrichtung der Bundesbeiträge und ihre Berechnung sowie die nach Artikel 5 anrechenbaren Ausgaben.

21. Bundesgesetz vom 30. September 1954[1] über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung

Art. 4 Abs. 2 (neu)

[2] Die Bundesversammlung bewilligt mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit den Höchstbetrag, bis zu dem Beiträge gewährt werden können.

22. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung[2]

Art. 74 Einleitung

Die Versicherung kann den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe und den Ausbildungsstätten für Fachpersonal der beruflichen Eingliederung Beiträge gewähren, insbesondere an die Kosten der Durchführung folgender Aufgaben:

...

23. Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974[3]

Art. 3 zweiter Satz

... Er trifft nach den folgenden Bestimmungen zusätzliche Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung der Erschliessung sowie zur Beschaffung von Land für den Wohnungsbau und kann hiefür besondere Hilfe leisten.

Art. 12 erster Satz

Der Bund kann öffentlichrechtlichen Körperschaften sowie Trägern und Organisationen des Wohnungsbaues Darlehen zur Erschliessung von Land für den Wohnungsbau vermitteln und verbürgen. ...

Art. 21 Allgemeines

Der Bund kann den vorsorglichen Erwerb von Land für den Wohnungsbau fördern.

[1] SR **823.31**
[2] SR **831.20**
[3] SR **843**

Art. 22 Abs. 1 erster Satz

[1] Der Bund kann öffentlichrechtlichen Körperschaften sowie Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen für den vorsorglichen Landerwerb vermitteln und verbürgen. ...

Art. 25 Abs. 1 erster Satz

[1] Der Bund kann die Wohnungsmarktforschung fördern. ...

Art. 28 Abs. 1 erster Satz und Abs. 2

[1] Der Bund kann, vor allem im Interesse der Baurationalisierung, Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem Gebiet des Bauwesens fördern. ...

[2] Der Bund kann die Normierung und Standardisierung von Bauteilen und Bauten fördern.

Art. 47 Abs. 1

[1] Der Bund kann den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum für den eigenen Bedarf natürlicher Personen fördern, die mangels ausreichendem eigenem Vermögen oder ungenügendem Erwerbseinkommen nicht in der Lage sind, das hiefür nötige Eigenkapital zur Verfügung zu stellen.

Art. 53 Abs. 1

[1] Die Bundesversammlung bewilligt die zulasten der Finanzrechnung aufzubringenden Mittel mit mehrjährigen Verpflichtungskrediten.

24. Bundesgesetz vom 20. März 1970[1)] über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten

Art. 3 Abs. 1 Einleitung

[1] Bundesbeiträge können insbesondere gewährt werden für:

...

Art. 3a (neu)

Zusicherungen

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen abgegeben werden dürfen.

Art. 18

Irreführung

[1] Wer Behörden durch unrichtige Angaben oder Verheimlichung von Tatsachen irreführt oder eine solche Irreführung versucht, ist von der Gewährung von Bundeshilfe im Sinne dieses Gesetzes oder anderer Erlasse des Bundes betreffend den subventionierten

[1)] SR **844**

Wohnungsbau auszuschliessen; die Mitwirkung fehlbarer Handwerker, Unternehmer, Architekten und anderer Personen bei weiteren Verbesserungs- und Wohnbaumassnahmen ist zu sperren.

[2] Die strafrechtliche Verfolgung bleibt vorbehalten.

25. Bundesgesetz vom 28. Juni 1974[1] über Investitionshilfe für Berggebiete

6. Abschnitt (Art. 31–33)

Aufgehoben

26. Landwirtschaftsgesetz[2]

Art. 15d Abs. 2 (neu)

[2] Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen für Baubeiträge abgegeben werden dürfen.

Art. 16 Abs. 1 letzter Satz

[1] ... Er kann ferner das kulturtechnische Versuchswesen fördern.

Art. 39 Abs. 1

[1] Der Bund kann allgemeine schweizerische landwirtschaftliche Ausstellungen unterstützen, die nicht öfters als von sechs zu sechs Jahren in den verschiedenen Teilen des Landes stattfinden.

Art. 91

D. Beiträge
1. Bodenverbesserungen

[1] Der Bund unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite Bodenverbesserungen durch Beiträge bis zu 40 Prozent der Erstellungskosten.

[2] In Fällen eines unverkennbaren Bedürfnisses, namentlich in Berggebieten, kann der Bundesbeitrag ohne Rücksicht auf die Höhe der kantonalen Leistungen festgesetzt und bis zu 50 Prozent der Erstellungskosten erhöht werden.

Art. 92 Einleitung

Im Interesse der rationellen Bewirtschaftung des Bodens kann der Bund das landwirtschaftliche Siedlungswesen durch Beiträge fördern, namentlich:

...

[1] SR **901.1**
[2] SR **910.1**

Art. 94 Abs. 1

[1] In Berggebieten können Beiträge an die Erstellung und Sanierung von Alpställen und andern Alpgebäuden sowie von Dorfsennereien geleistet werden.

Art. 95

V. Zusicherung von Beiträgen

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Zusicherungen von Beiträgen nach den Artikeln 91, 92 und 94 abgegeben werden dürfen.

Art. 101, 103 Abs. 2 und 105

Aufgehoben

Art. 112 Abs. 1 Schluss

Der Satzteil «wer vorsätzlich in einem Beitragsgesuch unwahre oder täuschende Angaben macht» wird gestrichen.

27. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1979[1)] über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerten Produktionsbedingungen

Gliederungstitel vor Art. 8

5. Abschnitt:
Ausschluss von der Beitragsberechtigung, Rechtsschutz

Art. 8

Aufgehoben

Art. 9 Ausschluss von der Beitragsberechtigung

Wer dieses Gesetz oder die Vollzugsvorschriften verletzt, kann während einer bestimmten Zeit von der Beitragsberechtigung ausgeschlossen werden.

28. Bundesgesetz vom 23. März 1962[2)] über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft

2. Abschnitt des III. Titels (Art. 50–53)

Aufgehoben

[1)] SR **910.2**
[2)] SR **914.1**

29. Getreidegesetz vom 20. März 1959 [1)]

Art. 55

Aufgehoben

Art. 57 Abs. 1 erster Satz

[1] Die Ansprüche des Bundes gemäss Artikel 56 verjähren fünf Jahre, nachdem die zuständigen Organe des Bundes vom Rechtsgrund des Anspruches Kenntnis erlangt haben, spätestens aber zehn Jahre nach dem Entstehen des Anspruches. ...

30. Bundesbeschluss vom 23. März 1979 [2)] **über die inländische Zuckerwirtschaft**

Art. 12

Aufgehoben

31. Viehabsatzgesetz vom 15. Juni 1962 [3)]

Art. 10 Abs. 1 erster Satz

[1] Zur Erhaltung der inländischen Wollproduktion kann der Bund den Absatz der Schafwolle unterstützen. ...

Art. 13

Anwendbarkeit des Landwirtschaftsgesetzes

Die Artikel 2, 18, 29, 52, 57, 104, 112–116 und 120 des Landwirtschaftsgesetzes [4)] finden sinngemäss Anwendung.

32. Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 [5)] **über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone**

Art. 3 und 4

Aufgehoben

[1)] SR **916.111.0**
[2)] SR **916.114.1**
[3)] SR **916.301**
[4)] SR **910.1**
[5)] SR **916.313**

33. Milchwirtschaftsbeschluss 1977 vom 7. Oktober 1977 [1)]

Art. 19 Ziff. 1 erstes Lemma

1. Wer für die Kontingentszuteilung unwahre oder täuschende Angaben macht,

...

34. Käsemarktordnung vom 27. Juni 1969 [2)]

Art. 14 Abs. 3

Aufgehoben

35. Bundesbeschluss vom 23. Juni 1948 [3)] **über die Organisation des Solidaritätsfonds der schweizerischen Schifflistickerei**

Art. 9–11

Aufgehoben

36. Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 [4)] **über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen**

8. Abschnitt (Art. 16–18)

Aufgehoben

37. Bundesgesetz vom ... [5)] **über die Förderung der Konsumenteninformation**

Art. 7

Aufgehoben

1699

[1)] SR **916.350.1**
[2)] SR **916.356.0**
[3)] SR **934.23**
[4)] SR **951.93**
[5)] BBl **1986** II 399

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1987
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	05
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	86.069
Datum Date Data	10.02.1987
Seite Page Pagina	369-462
Ref. No	10 050 274

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.