

08.051

Subventionsbericht 2008 des Bundesrats

vom 30. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 den Subventionsbericht 2008 zur Kenntnisnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Mai 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 verpflichtet den Bundesrat, periodisch zu überprüfen, ob die spezialgesetzlichen Subventionsbestimmungen mit den im Subventionsgesetz festgehaltenen Grundsätzen übereinstimmen.

Eine erste flächendeckende Subventionsüberprüfung wurde in den Jahren 1997 und 1999 in zwei Schritten durchgeführt. Dabei ist bei insgesamt 221 von 359 Subventionen ein Handlungsbedarf festgestellt worden, der mit rund 400 Einzelmassnahmen behoben wurde. Die erste flächendeckende Subventionsüberprüfung schloss im Jahr 2002 mit dem letzten von insgesamt fünf Controlling-Berichten der Eidgenössischen Finanzverwaltung an den Bundesrat ab. 89 Prozent aller Massnahmen waren zu jenem Zeitpunkt umgesetzt oder in Realisierung begriffen.

Wie bereits die erste Überprüfung basiert auch die vorliegende Subventionsüberprüfung auf einer Datenbank mit Informationen über rund 400 Subventionsverhältnisse. Nicht bei jeder in der Datenbank erfassten Subvention ist jedoch eine detaillierte Auswertung angezeigt. Auf eine Überprüfung von Subventionen ist insbesondere dann verzichtet worden, wenn:

- a. eine Subvention demnächst abgeschafft wird;*
- b. eine Subvention kürzlich im Rahmen einer Neugestaltung überprüft worden ist und deshalb noch zu wenig Erfahrungen vorliegen, um Änderungsbedarf festzustellen und Handlungsmassnahmen abzuleiten;*
- c. der Bund keinen Handlungsspielraum betreffend Ausgestaltung und Steuerung der Subvention hat.*

Unter Anwendung dieser Ausschlusskriterien sind von den 2006 ausgerichteten 361 Subventionen 228 überprüft worden. Dabei ist bei insgesamt 70 Subventionen ein Handlungsbedarf festgestellt worden. Dieser kann im Wesentlichen zwei Kategorien zugeteilt werden: Zum einen besteht in einzelnen Aufgabenbereichen ein grundlegender Reformbedarf oder zumindest die Notwendigkeit, Ausgestaltung, Steuerung und Höhe der Subventionen systematisch zu hinterfragen. Zum andern konnte bei verschiedenen vorwiegend kleineren Subventionen konkretes Verzichtspotenzial eruiert werden, sei es, weil der mit der Subvention verfolgte Zweck weggefallen ist, oder sei es, weil die Effizienz des Mitteleinsatzes verbessert werden kann.

Grundlegenden Reformbedarf sieht der Bundesrat vor allem im Bildungsbereich (Umsetzung der neuen Bildungsverfassung, Verbesserung der Steuerung der Hochschullandschaft), beim öffentlichen Verkehr (Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung, Verstärkung des Wettbewerbs im regionalen Personenverkehr) und bei der Landwirtschaft (Markttöffnung im Rahmen der WTO und/oder eines Freihandelsabkommens mit der EU). Einen weiteren grundlegenden Prüfauftrag hat der Bundesrat sodann bei der Gesundheitsförderung erteilt (Verbesserung in der Steuerung und organisatorische Fokussierung). Das finanzielle Entlastungspotenzial dieser Reformen für den Bundeshaushalt kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend quantifiziert werden. Es geht hier aber um Grössenordnungen im dreistelligen Millionenbereich.

Bei 32 vorwiegend kleineren Massnahmen besteht konkretes Verzichtspotenzial, wobei der Bundesrat bei einem Drittel davon den Subventionsverzicht bzw. -abbau im Grundsatz bereits beschlossen hat, während er in den übrigen Fällen Prüfaufträge erteilt hat. Das finanzielle Entlastungsvolumen beläuft sich mittelfristig auf rund 100 Millionen pro Jahr. Die finanziellen Auswirkungen des zweiten Subventionsberichts lassen sich damit mit den Ergebnissen des ersten Berichts vergleichen: 1997 wurde das Einsparpotenzial nicht beziffert. 1999 wurde ein Einsparpotenzial von langfristig 100 Millionen ausgewiesen.

Im Weiteren wird im vorliegenden Bericht auch der Frage erörtert, inwieweit sogenannte «Sunset-Klauseln» in die Schweizerische Subventionspraxis einfließen können. «Sunset Legislation» gilt als Instrument der Terminierung von Politiken und existiert in verschiedensten Ausprägungen. Im Rahmen des Subventionsberichts steht die Frage nach einer systematischen Befristung von Gesetzen im Vordergrund. Grundsätzlich sollte der mit «Sunset Legislation» einhergehende automatische Wegfall von überholten Gesetzen zu einer Entschlackung der Gesetzgebung führen und staatliche Interventionen auf das Notwendige beschränken. Im Weiteren stellt die befristete Gesetzgebung sicher, dass Erlasse periodisch überprüft und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden.

Allerdings lassen sich diese Vorteile im politischen Alltag nicht immer realisieren. Insbesondere birgt «Sunset Legislation» neben administrativem Aufwand auch die Gefahr, dass die periodische Auseinandersetzung mit konkreten Massnahmen bzw. deren gesetzlichen Grundlagen in der Tendenz zu einem Staatsausbau führen. Aus diesen Gründen ist eine flächendeckende Anwendung der «Sunset Legislation» in der Subventionsgesetzgebung nicht angezeigt. Ein gezielter Einsatz steht hingegen nicht nur im Einklang mit der aktuellen Subventionsgesetzgebung, wonach Finanzhilfen wenn möglich als befristete Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen werden sollten. Vielmehr kann er tatsächlich zu einem optimierten Mitteleinsatz führen: Insbesondere wirtschaftliche, kulturelle und soziale Fördermassnahmen laufen Gefahr, strukturerhaltend und wettbewerbsverzerrend zu wirken, wenn sie längerfristig unverändert aufrechterhalten werden. Gesetzliche Befristungen sollen deshalb künftig gezielt für Finanzhilfen vorgesehen werden. Nach Möglichkeit sollen sie mit einer degressiven Ausgestaltung der Beiträge verbunden und immer an eine Evaluation mit klaren Kosten-Nutzen-Kriterien gekoppelt werden. Demgegenüber macht eine Befristung für Abgeltungen wenig Sinn. Hier müssen andere Terminierungsstrategien, so namentlich die periodische Durchleuchtung des Aufgabenportfolios, zur Anwendung kommen.

Wie bisher wird das Eidgenössische Finanzdepartement anhand von Controlling-Berichten über den Stand der Umsetzung der Subventionsüberprüfung Rechenschaft ablegen. Neu gestaltet werden soll jedoch das Verfahren der künftigen Subventionsüberprüfungen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und einen möglichst effizienten Einsatz der Ressourcen der Verwaltung zu gewährleisten, soll die Subventionsüberprüfung künftig in zwei unterschiedlichen Gefässen stattfinden:

- a. Für Subventionen, deren Finanzierungsbeschlüsse dem Parlament periodisch im Rahmen von Sonderbotschaften vorgelegt werden, sowie für Subventionen, deren Rechtsgrundlage innerhalb des Prüfzeitraums neu geschaf-

fen oder revidiert wird, erfolgt die Subventionsüberprüfung im Rahmen der dazugehörigen Botschaft.

- b. Alle übrigen Subventionen werden grundsätzlich im Rahmen eines flächendeckenden Verfahrens geprüft und die Ergebnisse wie bisher in einem separaten Subventionsbericht veröffentlicht.*

Der Bund kann Subventionen grundsätzlich ausgabenseitig (Zahlungen an Dritte) oder einnahmenseitig (Einnahmenverzicht oder Gewährleistung von Steuervergünstigungen) ausrichten. Das Subventionsgesetz priorisiert die ausgabenseitigen Subventionen, da steuerliche Vergünstigungen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzen, kaum steuerbar und die damit verbundenen Einnahmefälle nur schwer quantifizierbar sowie wenig transparent sind. Dennoch hat sich mit 92 Steuervergünstigungen die Anzahl der aufgelisteten einnahmenseitigen Subventionen gegenüber dem Subventionsbericht 1997 in etwa verdoppelt. Die Zunahme ist nur teilweise auf zusätzliche Steuervergünstigungen zurückzuführen; teilweise hat auch die sorgfältigere Anwendung der Definition von Steuervergünstigungen zum Anstieg geführt. Auf Einnahmefallschätzungen musste verzichtet werden, da in vielen Fällen die notwendige statistische Basis fehlt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass verschiedene Reformprojekte sowie der Druck für einen haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln insgesamt zu einer effektiveren und effizienteren Subventionspolitik beigetragen haben. Entsprechend fällt der Handlungsbedarf im Vergleich zur letzten Überprüfung geringer aus. Nach wie vor gewährleistet jedoch eine regelmässige Überprüfung der Subventionen, dass bei der Steuerung und Ausrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen konsequent nach Optimierungsmöglichkeiten gesucht wird.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-------------|
| Übersicht | 6230 |
| 1 Ausgangslage | 6237 |
| 1.1 Gesetzlicher Auftrag | 6237 |
| 1.2 Ziele und Aufbau des Berichts | 6239 |
| 1.3 Abgrenzung zu anderen Reformprojekten | 6240 |
| 2 Wesen und Bedeutung von Subventionen | 6241 |
| 2.1 Subventionsbegriff | 6241 |
| 2.1.1 Einleitung | 6241 |
| 2.1.2 Finanzhilfen | 6242 |
| 2.1.3 Abgeltungen | 6244 |
| 2.1.4 Beiträge an internationale Organisationen | 6245 |
| 2.2 Bedeutung der Subventionen für den Bundeshaushalt | 6246 |
| 2.2.1 Darstellung der Subventionen im Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM) | 6246 |
| 2.2.2 Bedeutung für den Bundeshaushalt | 6247 |
| 2.2.3 Grundsätze und Beurteilungskriterien | 6248 |
| 2.3 Begründung von Subventionen aus wirtschaftlicher Sicht | 6250 |
| 2.3.1 Einleitung | 6250 |
| 2.3.2 Korrektur von Marktversagen | 6250 |
| 2.3.3 Umverteilung | 6252 |
| 3 Erste flächendeckende Subventionsüberprüfung 1997 und 1999 | 6252 |
| 3.1 Gegenstand | 6252 |
| 3.2 Wichtigste Ergebnisse | 6253 |
| 3.3 Stand der Umsetzung der ersten Subventionsüberprüfung/Resultate des Controlling | 6254 |
| 4 Grundlagen der Subventionsüberprüfung 2008 | 6254 |
| 4.1 Aufbau und Inhalt der Subventionsdatenbank | 6254 |
| 4.2 Prüfgegenstand und Beurteilungskriterien | 6255 |
| 5 Prüfergebnisse | 6257 |
| 5.1 Überblick | 6257 |
| 5.2 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen | 6260 |
| 5.2.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6260 |
| 5.2.2 Prüfumfang | 6261 |
| 5.2.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6261 |
| 5.2.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6261 |
| 5.2.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6262 |
| 5.2.6 Finanzielle Auswirkungen | 6262 |
| 5.3 Ordnung und öffentliche Sicherheit | 6262 |
| 5.3.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6263 |
| 5.3.2 Prüfumfang | 6263 |
| 5.3.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6263 |
| 5.3.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6264 |

| | |
|---|------|
| 5.3.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6264 |
| 5.4 Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit | 6265 |
| 5.4.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6265 |
| 5.4.2 Prüfumfang | 6266 |
| 5.4.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6266 |
| 5.4.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6266 |
| 5.4.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6267 |
| 5.4.6 Finanzielle Auswirkungen | 6269 |
| 5.5 Landesverteidigung | 6269 |
| 5.5.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6270 |
| 5.5.2 Prüfumfang | 6270 |
| 5.5.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6270 |
| 5.5.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6271 |
| 5.5.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6271 |
| 5.6 Bildung und Forschung | 6272 |
| 5.6.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6272 |
| 5.6.2 Prüfumfang | 6273 |
| 5.6.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6273 |
| 5.6.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6273 |
| 5.6.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6274 |
| 5.6.6 Finanzielle Auswirkungen | 6275 |
| 5.7 Kultur und Freizeit | 6276 |
| 5.7.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6276 |
| 5.7.2 Prüfumfang | 6277 |
| 5.7.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6277 |
| 5.7.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6277 |
| 5.7.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6278 |
| 5.7.6 Finanzielle Auswirkungen | 6278 |
| 5.8 Gesundheit | 6279 |
| 5.8.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6279 |
| 5.8.2 Prüfumfang | 6280 |
| 5.8.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6280 |
| 5.8.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6280 |
| 5.8.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6280 |
| 5.8.6 Finanzielle Auswirkungen | 6281 |
| 5.9 Soziale Wohlfahrt | 6282 |
| 5.9.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6282 |
| 5.9.2 Prüfumfang | 6283 |
| 5.9.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6283 |
| 5.9.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6284 |
| 5.9.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6284 |
| 5.9.6 Finanzielle Auswirkungen | 6285 |
| 5.10 Verkehr | 6286 |
| 5.10.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6286 |
| 5.10.2 Prüfumfang | 6287 |
| 5.10.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6287 |
| 5.10.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6287 |

| | |
|---|-------------|
| 5.10.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6288 |
| 5.10.6 Finanzielle Auswirkungen | 6289 |
| 5.11 Umweltschutz und Raumordnung | 6289 |
| 5.11.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6290 |
| 5.11.2 Prüfumfang | 6290 |
| 5.11.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6291 |
| 5.11.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6291 |
| 5.11.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6292 |
| 5.11.6 Finanzielle Auswirkungen | 6292 |
| 5.12 Landwirtschaft und Ernährung | 6292 |
| 5.12.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6293 |
| 5.12.2 Prüfumfang | 6294 |
| 5.12.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6294 |
| 5.12.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6294 |
| 5.12.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6295 |
| 5.12.6 Finanzielle Auswirkungen | 6296 |
| 5.13 Wirtschaft | 6297 |
| 5.13.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte | 6297 |
| 5.13.2 Prüfumfang | 6298 |
| 5.13.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf | 6298 |
| 5.13.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds | 6298 |
| 5.13.5 Wichtigste Prüfergebnisse | 6299 |
| 5.13.6 Finanzielle Auswirkungen | 6299 |
| 5.14 Gesamtwürdigung | 6299 |
| 5.14.1 Einleitung | 6299 |
| 5.14.2 Grundlegender Reformbedarf | 6301 |
| 5.14.3 Verzichtspotenzial bei kleineren Subventionen | 6302 |
| 5.15 Umsetzung und Controlling | 6305 |
| 6 Exkurs: Vermehrter Einsatz von «Sunset Clauses» im Schweizer Subventionsrecht? | 6305 |
| 6.1 Einführung und Begriffsbestimmung | 6305 |
| 6.2 Situation in der Schweiz | 6307 |
| 6.3 Wirkung | 6309 |
| 6.4 Konsequenzen für den Bund | 6311 |
| 6.4.1 Gezielte Anwendung von «Sunset Legislation» bei Finanzhilfen | 6311 |
| 6.4.2 Aufgabenterminierungsstrategie bei Abgeltungen | 6312 |
| 6.4.3 Schlussfolgerungen | 6312 |
| 7 Ausblick auf die dritte Subventionsüberprüfung | 6313 |
| 7.1 Festhalten an einer umfassenden Prüfung | 6313 |
| 7.2 Neugestaltung des Verfahrens | 6314 |
| 8 Sonderfall Steuervergünstigungen | 6316 |
| 8.1 Definitorische Abgrenzung | 6316 |
| 8.1.1 Konzepte zur Definition von Steuervergünstigungen | 6316 |
| 8.1.2 Kriterien zur Bestimmung von Steuervergünstigungen | 6317 |

| | |
|---|------|
| 8.2 Umfang der Steuervergünstigungen | 6320 |
| 8.2.1 Einleitung | 6320 |
| 8.2.2 Direkte Bundessteuer | 6321 |
| 8.2.3 Mehrwertsteuer | 6321 |
| 8.2.4 Mineralölsteuer | 6323 |
| 8.2.5 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe | 6323 |
| 8.2.6 Stempelabgaben | 6324 |
| 8.3 Beurteilung im Lichte des Subventionsgesetzes | 6324 |

Anhänge

| | |
|---|------|
| 1 Auswertungen der einzelnen Subventionsverhältnisse | 6327 |
| Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) | 6328 |
| Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) | 6387 |
| Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) | 6503 |
| Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) | 6547 |
| Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) | 6589 |
| Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) | 6592 |
| Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) | 6682 |
| 2 Massnahmenliste | 6748 |
| 3 Wichtigste Steuervergünstigungen im Überblick | 6755 |

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Gesetzlicher Auftrag

Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990¹ über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) stellt in den Artikeln 6–10 allgemeine Grundsätze für Finanzhilfen und Abgeltungen auf. Adressat dieser Grundsätze sind zur Hauptsache der Bundesrat und die Verwaltung: Sie haben diese Grundsätze beim Vollzug zu beachten, insbesondere aber bei der Vorbereitung der Rechtsetzung entsprechender Subventionsbestimmungen.

Das Subventionsgesetz untermauert diesen Auftrag, indem es den Bundesrat zur periodischen Rechenschaftsablage wie folgt verpflichtet:

Art. 5 Periodische Prüfung

¹ Der Bundesrat prüft periodisch, mindestens alle sechs Jahre, ob die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den Grundsätzen dieses Kapitels entsprechen.

² Der Bundesrat berichtet den eidgenössischen Räten über das Ergebnis der Prüfung. Er beantragt, wenn nötig, die Änderung oder Aufhebung von Erlassen der Bundesversammlung 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 zuständigen Departementen die erforderlichen Vorlagen und Berichte und stellt dem Bundesrat Antrag.

Absatz 1 legt Prüfgegenstand, Periodizität und Zweck der Prüfung fest. Die Bestimmungen zu Finanzhilfen und Abgeltungen in den einzelnen materiellen Gesetzen sollen auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes geprüft werden. Konkret ist zu prüfen, ob die vom Bund ausgerichteten Finanzhilfen und Abgeltungen

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

Die Prüfung soll periodisch erfolgen, mindestens jedoch alle sechs Jahre.

Mit der Subventionsüberprüfung soll sichergestellt werden, dass die Grundsätze des Subventionsgesetzes umfassend umgesetzt werden. Im Vordergrund steht dabei eine wirksame und wirtschaftliche Ausgestaltung der Subventionen; damit verbundene Entlastungen des Bundeshaushaltes sind willkommene Nebeneffekte im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik. Die Subventionsüberprüfung stellt jedoch kein Entlastungsprogramm dar. Bereits in der Botschaft vom 15. Dezember 1986² zu einem

¹ SR 616.1

² BBl 1987 I 369

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Botschaft SuG) hielt der Bundesrat fest, dass die Subventionsüberprüfung nicht mit massiven Sparübungen gleichzusetzen sei³. Um entsprechende Befürchtungen zu entkräften, ist gemäss Artikel 5 Absatz 2 SuG bei allfälligen Korrekturen von Subventionsrecht den Interessen der Beitragsempfänger an einer steten Rechtsentwicklung Rechnung zu tragen.

Absatz 2 regelt die Berichterstattung des Bundesrates. Diese gibt einerseits einen Überblick über die Prüfergebnisse. Andererseits soll sie auch allfällige Korrekturmassnahmen aufzeigen. Diese können darin bestehen, dass der Bundesrat in seinem Zuständigkeitsbereich Verordnungen anpasst oder dem Parlament entsprechende Gesetzesänderungen beantragt. Denkbar sind auch Prüfaufträge an die Departemente bei Massnahmen, die vertiefende, den Rahmen der flächendeckenden Subventionsüberprüfung sprengende Abklärungen bedingen.

Absatz 3 weist die Federführung für die Subventionsüberprüfung dem EFD zu und verpflichtet dieses zur engen Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Departementen.

Die Zielsetzung des Berichtes ist durch die präzisen Bestimmungen in Artikel 5 SuG weitgehend vorgegeben: Die Überprüfung soll sicherstellen, dass das in zahlreichen Spezialerlassen festgehaltene Subventionsrecht bestmöglich mit den Grundsätzen des 2. Kapitels des SuG in Übereinstimmung gebracht wird.

Auch wenn vor übertriebenen Erwartungen an die Subventionsüberprüfung gewarnt werden muss, bildet sie doch ein wichtiges Element der bundesrätlichen Finanzpolitik. Durch die Abschaffung überholter Subventionen, die Reduktion überhöhter Beiträge, die zweckmässigere Ausgestaltung komplizierter und wenig zielgerichteter Subventionssysteme und eine stufengerechtere Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen lassen sich zumindest mittelfristig Entlastungen der öffentlichen Haushalte und spürbare Verbesserungen der staatlichen Aufgabenerfüllung erzielen.

Der letzte Subventionsbericht wurde im Jahr 1999 vom Bundesrat verabschiedet⁴. Der vorliegende Bericht weist somit eine Verzögerung gegenüber der vom Gesetz vorgesehenen 6-Jahres-Frist auf. Die Verzögerung ist darauf zurückzuführen, dass in den vergangenen Jahren mit zwei Entlastungsprogrammen und einer verwaltungsinernen Aufgabenverzichtsplanung die Umsetzung der Schuldenbremse im Vordergrund stand. Im Rahmen der beiden Entlastungsprogramme wurde bei der Suche nach Entlastungspotenzialen jedoch insbesondere das Ausmass der Transferleistungen des Bundeshaushaltes einer flächendeckenden Überprüfung unterzogen. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erfuhren zudem die Subventionsverhältnisse zwischen Bund und Kantonen eine grundlegende Neuausrichtung (insbesondere durch die Einführung von Programmvereinbarungen). Nicht zuletzt leitete der Bundesrat im Sommer 2006 eine flächendeckende Aufgabenüberprüfung ein, deren Stossrichtungen er in einem Ergänzungsbericht zum Legislaturfinanzplan 2009–2011 im April 2008 veröffentlicht hat. In diesem Sinne wurde dem Anliegen des Gesetzgebers, die Subventionsverhältnisse regelmässig zu prüfen und wenn nötig Änderungen und Aufhebungen in die Wege zu leiten, Rechnung getragen.

³ BBl 1987 I 373

⁴ BBl 1999 8013

1.2

Ziele und Aufbau des Berichts

Mit dem vorliegenden Bericht legt der Bundesrat in erster Linie *Rechenschaft* ab über die Subventionsüberprüfung 2008: In Erfüllung des gesetzlichen Auftrags wurden die einzelnen Subventionen systematisch ausgewertet und das Verfahren zur Subventionsgewährung, die finanzielle und materielle Steuerung der Subventionen sowie deren Bedeutung und Perspektiven eingehend geprüft.

Die Subventionsüberprüfung basiert auf umfangreichen, bei den Fachämtern mittels elektronischem Fragebogen erhobenen Informationen. Die wichtigsten dieser Informationen sind für jede der erhobenen Subventionen einzeln auf Internet⁵ abrufbar und einer breiten Öffentlichkeit frei zugänglich. Damit schafft der Bundesrat *Transparenz* über eines der wichtigsten Instrumente der Politikgestaltung und die bedeutendste Ausgabenkategorie des Bundeshaushalts.

Subventionen sind immer Mittel zum Zweck. Sie tragen dazu bei, dass öffentliche Interessen gewahrt und staatliche Ziele verwirklicht werden, ohne dass der Staat selber tätig werden muss. Bundessubventionen sind in den letzten Jahrzehnten – gefördert durch den föderalistischen Staatsaufbau und durch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen – zum wohl mächtigsten Instrument der Bundespolitik geworden. In vielen Politikbereichen bilden sie gewissermassen das Grundgerüst staatlicher Aufgabenerfüllung und sind das Resultat eines in der Regel breit abgestützten demokratischen Meinungsbildungsprozesses. Trotzdem geniessen Subventionen oftmals keinen sonderlich guten Ruf: Vielfach werden sie als volkswirtschaftlich schädlich kritisiert und dafür verantwortlich gemacht, dass angezeigter Strukturwandel ausbleibt. Zudem nehmen die Subventionen eine bedeutende Position im öffentlichen Haushalt ein. Es verwundert deshalb nicht, dass sich der Ruf nach einem radikalen Subventionsabbau in regelmässigen Abständen wiederholt. Mit den allgemeinen Ausführungen zu Wesen und Bedeutung der Subventionen trägt der Bundesrat der Ambivalenz Rechnung, mit der diesem wichtigen Instrument der Politikgestaltung begegnet wird. Er rundet damit den Prüfbericht ab und macht ihn zu einer *umfassenden Standortbestimmung der Bundessubventionen*.

Schliesslich enthält der vorliegende Bericht konkrete Empfehlungen und Prüfaufträge betreffend einzelner Subventionen: Durch die Abschaffung überholter Subventionen, die Reduktion überhöhter Beiträge, die effizientere und effektivere Ausgestaltung komplizierter und wenig zielgerichteter Subventionssysteme lassen sich Entlastungen des Bundeshaushalts und eine Optimierung der staatlichen Aufgabenerfüllung erzielen. Obwohl kein Hauptziel des Berichts, leistet er so einen Beitrag zur *Eindämmung des Ausgabenwachstums* und damit zur nachhaltigen Gewährleistung gesunder Bundesfinanzen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Ziffer 2 enthält allgemeine Ausführungen zu den unterschiedlichen Subventionsformen und -arten sowie zur Begründung der Subventionierung. Ziffer 3 hält Rückschau auf die erste flächendeckende Subventionsüberprüfung in den Jahren 1997 und 1999 und fasst deren wichtigste Ergebnisse kurz zusammen. Ziffer 4 enthält Ausführungen zum Vorgehen und zur Datenbasis der aktuellen Subventionsüberprüfung. Deren Resultate werden in Ziffer 5 präsentiert. Mit einem Überblick über die Resultate nach Aufgabengebieten sowie einer Würdigung des Gesamtergebnisses stellt diese Ziffer zusammen mit den Prüfergebnissen

⁵ <http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb.php>

zu den einzelnen Subventionen, die in Anhang 1 vorgestellt werden, das Kernstück des vorliegenden Subventionsberichts dar. Eine tabellarische Zusammenstellung der vom Bundesrat beantragten Massnahmen und Prüfaufträge findet sich in Anhang 2. Im Sinne eines Exkurses geht Ziffer 6 auf die Möglichkeiten von «*Sunset Legislation*» ein und prüft, inwieweit dieses Instrument auch in der schweizerischen Subventionsgesetzgebung eingesetzt werden kann. Ziffer 7 enthält einen Ausblick auf die geplante Umsetzungskontrolle und auf die vom Bundesrat vorgesehene Neugestaltung des Vorgehens bei künftigen Subventionsüberprüfungen. Der Bericht schliesst mit Ausführungen zu den einnahmenseitigen Subventionen im Grundsatz (Ziff. 8); Ausführungen zu den einzelnen Steuervergünstigungen finden sich in Anhang 3.

1.3 Abgrenzung zu anderen Reformprojekten

Verschiedene Querschnittsprojekte im Bereich der Finanzpolitik stehen in einem direkten Verhältnis zur Subventionsüberprüfung:

Mit den beiden *Entlastungsprogrammen EP 03 und EP 04* wird der Bundeshaushalt insgesamt um rund 5 Milliarden entlastet. Rund 4,5 Milliarden des Entlastungsvolumens fallen ausgabenseitig an, wobei mit rund 3 Milliarden der grosse Anteil an Einsparungen aus dem Transferbereich stammt. Die ab 2008 voll wirksamen Entlastungsprogramme leisten nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung des Subventionswachstums. Vielmehr verstärken sie auch die Anreize für effektivere und effizientere Subventionsformen und -verfahren, um mit den knapperen Mitteln das verfolgte Subventionsziel dennoch bestmöglich zu erreichen.

Die auf Anfang 2008 in Kraft getretene *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)* tangiert den Subventionsbereich ebenfalls stark: Ein Hauptziel der NFA ist die Steigerung der Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung mittels konsequenter Entflechtung von Aufgaben und ihrer Finanzierung. In Aufgabenbereichen, die im Rahmen der NFA vollständig in die Verantwortung der Kantone übergegangen sind, entfallen die zweckgebundenen Subventionen. Im Gegenzug erhalten die Kantone über die neuen Instrumente des Finanzausgleichs mehr freie Mittel zur Verfügung gestellt. Auch bei den als Verbundaufgaben bezeichneten Aufgaben (strategische Führung beim Bund, operative Verantwortung bei den Kantonen) werden anstelle der herkömmlichen, aufwandorientierten Subventionen neu Globalbeiträge ausgerichtet, deren Höhe sich am zu erzielenden Ergebnis und nicht am Aufwand orientiert. Insgesamt streben diese Neuerungen im Rahmen der NFA darauf hin, den Anreizmechanismus zwischen Subventionsausrichtenden und Subventionsempfangenden zu verbessern. Damit unterstützen sie die Forderung des Subventionsgesetzes nach möglichst effektiven und effizienten Subventionierungsmechanismen.

Insgesamt führen die Entlastungsprogramme und die NFA zu deutlichen Mittelkürzungen und bedeutenden Umstrukturierungen und Reformen im Subventionsbereich. In diesem Sinne stellen sie «Vorleistungen» zum vorliegenden Subventionsbericht dar. Entsprechend fällt im aktuellen Bericht die Anzahl der unter «Handlungsbedarf» ausgewiesenen Massnahmen geringer aus als in den zwei vorhergehenden Teilberichten.

Synergien weist die Subventionsüberprüfung zur *Aufgabenüberprüfung des Bundes* auf: Gestützt auf ein Aufgabenportfolio, das den Bundeshaushalt in gut 40 Aufgaben gliedert, prüft der Bundesrat im Rahmen dieses ebenfalls flächendeckenden Projekts systematisch mögliche Aufgabenverzicht, -reduktionen und -reformen. Die Aufgabenüberprüfung geht dabei von einem ausgeprägten Top-Down-Ansatz aus: Gestützt auf Einschätzungen des künftigen Bedarfs stellt die Aufgabenüberprüfung die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit und dem Ausmass staatlichen Handelns in einzelnen Aufgabenbereichen. Demgegenüber geht die Subventionsüberprüfung vom einzelnen Subventionsverhältnis aus (Bottom-up-Ansatz). Entsprechend stehen bei der Subventionsüberprüfung Fragen nach der Effizienz und Effektivität des Verfahrens der Subventionierung im Vordergrund. Gleichzeitig stellt jedoch auch die Subventionsüberprüfung die Frage, ob eine Subvention noch notwendig ist, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen oder ob allenfalls veränderte Rahmenbedingungen für einen Verzicht auf die Subventionierung sprechen. Hier zeigen sich direkte Schnittstellen zur Aufgabenüberprüfung. Der unterschiedliche Ansatz der beiden Projekte erlaubt eine umfassende Prüfung des Ausmasses staatlicher Tätigkeit aus verschiedenen Blickwinkeln und erhöht damit die Wahrscheinlichkeit, dass mögliche Aufgabenverzicht, -reduktionen oder Reformpotenziale konsequent aufgedeckt werden. Zudem sind im Rahmen der Aufgabenüberprüfung mit Zeithorizont 2015 strukturelle Reformen möglich, welche den Rahmen der Subventionsüberprüfung sprengen würden. So wird bei einzelnen Subventionen im Rahmen der vorliegenden flächendeckenden Überprüfung auf Massnahmen verzichtet und eine grundlegende Überprüfung im Rahmen der Aufgabenüberprüfung geplant.

Kaum Berührungspunkte weist die Subventionsüberprüfung demgegenüber zur *Bundesverwaltungsreform 05/07* auf. Zwar haben beide Projekte eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zum Ziel. Gegenstand der Subventionsüberprüfung ist jedoch der Transferbereich, während bei der Verwaltungsreform der Eigenbereich des Bundes im Vordergrund stand. Insofern können Verwaltungsreform und Subventionsüberprüfung als komplementär bezeichnet werden.

2 Wesen und Bedeutung von Subventionen

2.1 Subventionsbegriff

2.1.1 Einleitung

Das Subventionsgesetz unterscheidet zwei Subventionsarten: Finanzhilfen und Abgeltungen. Sie haben sich umfassend nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes zu richten. Speziell im Subventionsgesetz erwähnt werden zudem Leistungen, die an ausländische Staaten und internationale Organisationen sowie an Institutionen im Ausland ausgerichtet werden. Für diese gelten die Vorschriften des Subventionsgesetzes nur teilweise (vgl. Art. 2 Abs. 4 SuG). Keine Anwendung auf diese Subventionen finden u.a. die Bestimmungen über ihre Rückforderung bei Nicht- oder Schlechterfüllung sowie bei Zweckentfremdung (vgl. Art. 28 f. SuG).

Im Folgenden werden diese drei im Subventionsgesetz unterschiedenen Subventionsarten kurz vorgestellt. Verschiedentlich weisen Subventionen auch Anteile unterschiedlicher Subventionsarten aus.

2.1.2 Finanzhilfen

Mit der Finanzhilfe fördert der Bund Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, oder trägt zu deren Erhaltung bei. Sie werden von ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung Stehenden – sogenannten Dritten – erbracht. Dritte können Private oder Kantone sein.

Bei den Finanzhilfen lautet die Frage nach ihrer Berechtigung: «Ist es gerechtfertigt, dass der Bund eine bestimmte private Tätigkeit fördert bzw. zu ihrer Erhaltung beiträgt?»⁶ Gemäss Subventionsgesetz kann eine Finanzhilfe insbesondere ausgerichtet werden, wenn

- der Bund ein Interesse an der damit unterstützten Tätigkeit hat,
- die private oder kantonale Tätigkeit ohne die Bundesunterstützung nicht hinreichend ausgeübt würde,
- alternative Finanzierungen nicht ausreichen,
- und sich keine zweckdienlicheren Massnahmen anbieten.

Von den 2006 ausgerichteten 361 Bundessubventionen stellen 235 Subventionen Finanzhilfen dar, die sich insgesamt auf gut 12 Milliarden belaufen.

Tabelle 1

Übersicht über die drei betragsmässig grössten Finanzhilfen

| | in Mio. | R 2004 | R 2005 | R 2006 |
|----------------------------|---|--------|--------|-------------|
| 316.3600.020 A2310.0110 | Individuelle Prämienverbilligung (IPV) | 2025 | 2099 | 2121 |
| 708.3600.300 A2310.0149 | Allgemeine Direktzahlungen in der Landwirtschaft | 2023 | 1989 | 1989 |
| 802.4600.701 A4300.0129 | Fonds für Eisenbahngrossprojekte ⁷ | 1061 | 1379 | 1334 |

Finanzhilfen sind in *unterschiedlicher Form* möglich:

Finanzhilfen können *ausgabenseitig* (Zahlungen des Bundes an Dritte) oder *einnahmenseitig* (Einnahmenverzicht des Bundes bzw. Gewährleistung von Steuervergünstigungen an Dritte) ausgerichtet werden. Das Subventionsgesetz priorisiert die ausgabenseitigen Subventionen. Entsprechend legt auch der vorliegende Bericht das Schwergewicht auf ausgabenseitige Subventionen. Vertiefte Ausführungen zu

⁶ Vgl. Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abteilungen (Subventionsgesetz, SuG), BBl 1987 I 395.

⁷ In der Staatsrechnung ist die Einlage in den Fonds ausgewiesen. Der Fonds für Eisenbahngrossprojekte ist rechtlich unselbständig. Deshalb ist er gegenüber dem Bund kein «Dritter» und die Fondseinlage entsprechend keine Subvention. Demgegenüber stellt die Fondsentnahme rechtlich eine Subvention dar. Sie wird jedoch infolge eigener Rechnung des Fonds nicht in der Staatsrechnung, sondern in einer Sonderrechnung ausgewiesen. Aus Gründen der Transparenz wird vorliegend die Einlage in den Fonds für Eisenbahnprojekte einer Subvention gleichgestellt, auch wenn sie rechtlich keine Subvention im Sinne des Subventionsgesetzes, sondern nur die unwiderrufliche Bindung öffentlicher Mittel zu Subventionszwecken darstellt.

einnahmeseitigen Subventionen finden sich jedoch in Ziffer 8. Zudem stellt Anhang 3 die wichtigsten einnahmenseitigen Subventionen tabellarisch zusammen.

Auch innerhalb der *ausgabenseitigen Finanzhilfen* gibt es verschiedene Formen der Gewährung: Finanzhilfen werden insbesondere in Form von *nicht rückzahlbaren Geldleistungen* (à-fond-perdu-Beiträge) ausgerichtet. Zum Teil finden sich jedoch auch andere Subventionsformen:

So werden insbesondere im Verkehrsbereich *Vorzugsbedingungen bei Darlehen* gewährt. Dazu gehören die *variabel verzinslichen*⁸, *bedingt rückzahlbaren* Darlehen, wie sie z.B. der SBB oder den KTU – in der Regel zinslos – gewährt werden. Der als Subvention ausgewiesene Betrag entspricht der Darlehenshöhe. Aufgrund der bedingten Rückzahlungspflicht, auf die in der Regel verzichtet wird, sind diese Darlehen aus wirtschaftlicher Sicht den à-fond-perdu-Beiträgen zuzurechnen. Im Unterschied zu den «echten» nicht rückzahlbaren Geldleistungen werden die (zu 100 % wertberechtigten) Forderungen jedoch in der Bundesbilanz ausgewiesen.

Nicht als à-fond-perdu-Beiträge bezeichnet werden können demgegenüber zinslose, *rückzahlbare* Darlehen, wie sie beispielsweise an den kombinierten Verkehr ausgerichtet werden zur Subventionierung des Baus von Anlagen und Einrichtungen für den Umschlag zwischen den Verkehrsträgern. Obwohl die Darlehen rückzahlbar sind und die eigentliche Subvention nur aus dem Zinsverzicht besteht, wird auch hier nicht die entgangene Verzinsung, sondern der gesamte ausgerichtete Darlehensbetrag als Subvention ausgewiesen. Ähnlich wie bei Steuervergünstigungen lässt sich somit der finanzielle Umfang der eigentlichen Subventionierung finanziell nicht exakt quantifizieren. Während die Steuervergünstigungen jedoch gar nicht als Subvention in der Bundesrechnung erscheinen, wird der Umfang der Subventionierung bei rückzahlbaren Darlehen überzeichnet (Ausweis der ausgerichteten Darlehen, nicht des Umfangs des Zinsverzichts).

Eine indirekte Subventionsform stellt auch die *unentgeltliche oder verbilligte Bereitstellung von Dienst- oder Sachleistungen* durch die öffentliche Hand dar, beispielsweise der unentgeltliche Militäreinsatz bei der Durchführung von Sportanlässen. Diese Leistungen erscheinen nicht als Subventionen gekennzeichnet in der Rechnung und sind daher auch kaum zuverlässig zu quantifizieren.

Eine spezielle Subventionsform ist schliesslich die Übernahme von *Bürgschaften oder Garantien*, beispielsweise die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten oder die Übernahme von Verlusten aus Garantieverpflichtungen im Rahmen der Wohnbau- und Eigentumsförderung. Hier entsteht die Subvention im Prinzip mit der Übernahme der Bürgschaft durch den Bund, welche den Begünstigten erleichterten Zugang zu finanziellen Mitteln ermöglicht. Finanzwirksam wird die Subvention allerdings nur im Schadensfall, wenn sich der Bund an Verlusten beteiligen muss. Häufig wird im Rahmen der gleichen Subvention auch ein Verwaltungskostenbeitrag an Bürgschaftsgenossenschaften geleistet. Die Beteiligung an Verlusten wie auch die Übernahme von Verwaltungskosten im Rahmen von Bürgschaften und Garantien stellen nicht rückzahlbare Geldleistungen dar.

⁸ Bei variabel verzinslichen Darlehen kann ein Zins verlangt werden, wenn dies der Geschäftsgang des Unternehmens erlaubt.

2.1.3 Abgeltungen

Mit den Abgeltungen leistet der Bund Dritten, d.h. ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung Stehenden, eine Milderung oder einen Ausgleich von Lasten, die sich ihnen aus vom Bund übertragenen oder aus bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben ergeben.

Bezüger von Abgeltungen aus Erfüllung von *übertragenen Aufgaben* sind vielfach Organisationen und Unternehmen des Bundes, die solche Aufgaben *an seiner Stelle* wahrnehmen. Abzugeltende Leistungen basieren unter anderem

- a. direkt auf einem *Gesetz/Bundesbeschluss* (Beispiel: Die Kantone erhalten eine Abgeltung für die Erhebung, Erneuerung und Nachführung von Daten für die Amtliche Vermessung⁹);
- b. auf einem *Vertrag* (Beispiel: Transportunternehmungen erhalten eine Abgeltung für die geplanten ungedeckten Kosten des vom Bund und den Kantonen bestellten Regionalverkehrs¹⁰).

Lasten aus bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben können

- a. demjenigen entstehen, der die Aufgabe erfüllen muss (Beispiel: Der Bund entschädigt die Landwirtschaft für Massnahmen zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Böden¹¹) oder
- b. bei einem Dritten anfallen, der nicht zur Aufgabenerfüllung verpflichtet ist, der aber von mit der Aufgabenerfüllung einhergehenden Beeinträchtigungen betroffen ist (Beispiel: Der Bund leistet einen Beitrag an die Entschädigung von Wassernutzungsberechtigten für erhebliche Einbussen, die aus der Erhaltung und Unterschutzstellung schützenswerter Landschaften von nationaler Bedeutung resultieren¹²).

Bei den Abgeltungen stellt sich die Frage: «Ist es gerechtfertigt, ein bestimmtes, rechtlich zwingend vorgeschriebenes Verhalten oder die Übernahme einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu entschädigen?»¹³

Gemäss Subventionsgesetz kann eine Abgeltung insbesondere ausgerichtet werden, wenn die zu erfüllende Aufgabe

- nicht im überwiegenden Eigeninteresse des Verpflichteten liegt,
- diesem eine unzumutbare finanzielle Belastung auferlegt,
- und die mit der Aufgabe verbundenen Vorteile die finanzielle Belastung nicht ausgleichen.

2006 sind 58 Abgeltungen ausgerichtet worden. Sie beliefen sich auf rund 16 Milliarden.

⁹ Vgl. Artikel 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 2006 über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVA V, SR 211.432.27).

¹⁰ Vgl. Art. 49 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101).

¹¹ Vgl. Art. 27 bzw. Art. 62a des Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20).

¹² Vgl. Artikel 22 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80).

¹³ Vgl. Botschaft SuG, BBl 1987 I 395.

Übersicht über die drei betragsmässig grössten Abgeltungen

| | | in Mio. | R 2004 | R 2005 | R 2006 |
|--|---|---------|--------|--------|-------------|
| 318.3600.001 A2310.0327 | Leistung des Bundes an die AHV | | 5030 | 5045 | 5095 |
| 318.3600.003 A2310.0328 | Leistung des Bundes an die IV | | 4175 | 4345 | 4340 |
| 328.3600.001 A2310.0346 A2310.0416 A4100.0125 | Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich | | 1788 | 1826 | 1880 |

2.1.4 Beiträge an internationale Organisationen

Soweit ausländische Staaten und internationale Organisationen oder Institutionen mit Sitz im Ausland Empfänger von Abgeltungen oder Finanzhilfen sind, spricht der vorliegende Bericht von Pflicht- bzw. freiwilligen Beiträgen oder allgemein von Beiträgen an internationale Organisationen.

Das System der Beiträge an internationale Organisationen entzieht sich weitgehend dem schweizerischen Recht und den Steuerungsinstrumenten des Bundes im Subventionswesen, da die Empfänger aufgrund ihres völkerrechtlichen Status nicht schweizerischem Recht unterstellt und zudem in der Regel ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebiets angesiedelt sind. Deshalb gelten zwar die Grundsätze des Subventionsgesetzes auch für Beiträge an internationale Organisationen; von Kapitel 3 mit den allgemeinen Bestimmungen zu Abgeltungen und Finanzhilfen sind die Beiträge an internationale Organisationen hingegen ausdrücklich ausgeklammert (Art. 2 Abs. 4 SuG).

Als *Pflichtbeiträge* gelten einzig die Beiträge des Bundes an internationale Institutionen, zu denen die Schweiz gestützt auf eine Vereinbarung oder ein völkerrechtliches Abkommen gehört. Die zwingende (statutarische) und automatische Beitragshöhe wird in der Regel durch die Anwendung eines von den Mitgliedstaaten vereinbarten Beitragsschlüssels bemessen. Pflichtbeiträge stellen in der Regel Beiträge an das ordentliche Budget (Betriebsausgaben) einer Organisation dar.

Zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen können auch *freiwillige Beiträge* ausgerichtet werden. Freiwillige und Pflichtbeiträge erreichen dabei die gleichen Empfänger. Sie unterscheiden sich aber darin, dass erstere grundsätzlich nicht auf einer statutarischen Verpflichtung beruhen, sondern im freien Ermessen des Bundes liegen. Die freiwilligen Beiträge dienen in den meisten Fällen zur Unterstützung von spezifischen Programmen oder Aktionen, welche die über das ordentliche Budget der Organisation finanzierten Massnahmen ergänzen.

Die Rechnung 2006 weist 68 Beiträge an internationale Organisationen aus, die sich auf etwas über 1 Milliarde belaufen. Rund zwei Drittel davon stellen Pflichtbeiträge an internationale Organisationen dar, ein Drittel entfällt auf freiwillige Beiträge, die

jedoch grösstenteils der Entwicklungshilfequote der Schweiz angerechnet werden oder zum Bereich Bildung, Forschung, Innovation zählen.

Tabelle 3

Übersicht über die drei betragsmässig grössten Pflichtbeiträge an internationale Organisationen

| | in Mio.. | R 2004 | R 2005 | R 2006 |
|----------------------------|---|--------|--------|---------------|
| 202.3600.005 A2310.0286 | Wiederauffüllung IDA | 147 | 153 | 159 |
| 201.3600.181 A2310.0255 | Pflichtbeitrag der Schweiz an die UNO | 82 | 116 | 79 |
| 325.3600.311 A2310.0200 | Europäisches Laboratorium für Teilchenphysik (CERN) | 61 | 33 | 32 |

2.2 Bedeutung der Subventionen für den Bundeshaushalt

2.2.1 Darstellung der Subventionen im Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM)

Das mit dem Voranschlag 2007 eingeführte Neue Rechnungsmodell des Bundes brachte verschiedene Neuerungen mit sich, die auch auf die Subventionen Auswirkung haben:

Unter dem früheren Rechnungsmodell fanden sich die Subventionen in drei Kontengruppen der laufenden Rechnung: Unter Kontengruppe 36 wurden die Beiträge an laufende Ausgaben ausgewiesen, unter Kontengruppe 42 die gewährten Darlehen und eingegangenen Beteiligungen sowie unter Kontengruppe 46 die Investitionsbeiträge.

Im Rahmen des Neuen Rechnungsmodells stellt der Bund seinen Aufwand und Ertrag in einer Erfolgs- und in einer Investitionsrechnung dar: In der Investitionsrechnung finden sich die Subventionen, die in Form von Darlehen, Beteiligungen und Investitionsbeiträgen ausgerichtet werden. Beiträge an laufende Ausgaben werden demgegenüber in der Erfolgsrechnung ausgewiesen.

Die vorliegende Überprüfung basiert auf dem Rechnungsjahr 2006 und damit auf dem alten Rechnungsmodell. Damit die Subventionen auch in der Finanzberichterstattung nach neuem Rechnungsmodell rasch auffindbar sind, werden jedoch für alle überprüften Subventionen in Anhang 1 die unter dem neuen Rechnungsmodell geltenden Kreditpositionen aufgeführt.

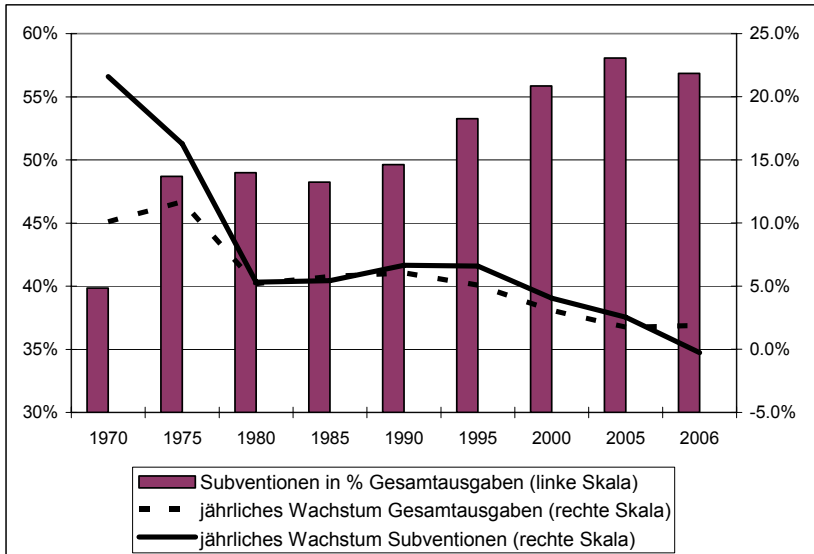
2.2.2

Bedeutung für den Bundeshaushalt

Subventionen stellen im Bundeshaushalt den bedeutendsten Ausgabenposten dar. In der Staatsrechnung 2006 wies der Bund ausgabenseitige Subventionen von knapp 30 Milliarden aus. Damit lag das Subventionsvolumen rund 9 mal höher als 1970.

Graphik 1

Entwicklung von Subventionen und Gesamtausgaben 1970–2006



Der Anteil der Subventionen an den Bundesausgaben nimmt seit 1970 in der Tendenz zu. Zwischen 1970 und 2005 stieg er von 40 auf knapp 60 Prozent. Mit der Staatsrechnung 2006 sinkt der Subventionsanteil leicht von 58 Prozent (2005) auf 57 Prozent der Gesamtausgaben. In diesen Zahlen nicht berücksichtigt sind die jährlichen Zahlungen des Bundes an den Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen (2006: knapp 2 Mrd.). Bereits im Subventionsbericht 1997 wurde festgehalten, dass die Bundesbeiträge an die Nationalstrassen grundsätzlich keine Subventionen darstellen, da es sich bei den Nationalstrassen um eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen handle und es deshalb keinen klar vom Bund zu trennenden Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung gebe.¹⁴ Da die Beiträge jedoch gewissen Parallelen zu Subventionen aufweisen, wurden sie damals dennoch in die Überprüfung einbezogen. Mit Einführung des NFA wurde dieses Argument hinfällig. Die Nationalstrassen haben den Charakter einer Verbundaufgabe verloren und wechselten in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Der vorliegende Subventionsbericht nimmt die Bundesbeiträge an die Nationalstrassen deshalb vom Subventionsbegriff aus.

¹⁴ Bericht des Bundesrats vom 25. Juni 1997 über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht), BBl 1998 2051.

Umfang der Subventionen und Anteil an den Gesamtausgaben

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 |
|--------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gesamtausgaben in Mio. | 7 956 | 13 827 | 17 816 | 23 574 | 31 616 | 40 528 | 47 131 | 51 403 | 52 377 |
| Subventionen des Bundes in Mio. | 3 170 | 6 734 | 8 727 | 11 371 | 15 689 | 21 585 | 26 326 | 29 853 | 29 775 |
| Subventionen in % der Gesamtausgaben | 40 % | 49 % | 49 % | 48 % | 50 % | 53 % | 56 % | 58 % | 57 % |

2.2.3 Grundsätze und Beurteilungskriterien

Angesichts der grossen Bedeutung für den Bundeshaushalt legt das Subventionsgesetz in den Artikeln 6–10 Rechtsetzungsgrundsätze fest, welche Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Gesetzgebung zu Finanzhilfen und Abgeltungen zu beachten haben:

Voraussetzungen und besondere Grundsätze für die Gewährung von Finanzhilfen

Artikel 6 SuG enthält einen Katalog von *Voraussetzungen*, die für die Gewährung einer Finanzhilfe gegeben sein müssen: Artikel 6 Buchstabe a SuG verlangt ein Bundesinteresse an der Erfüllung der Aufgabe und den Nachweis, dass die Aufgabe aufgrund einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenteilen von den Kantonen nicht selbständig erfüllt oder gefördert werden kann (Art. 6 Bst. b SuG). Dabei ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Auch muss die Finanzhilfe einer Notwendigkeit entsprechen (Art. 6 Bst. c SuG). Ohne die Finanzhilfe kann die Aufgaben nicht hinreichend erfüllt werden. Die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und andere Finanzierungsmöglichkeiten müssen vorab ausgeschöpft werden (Art. 6 Bst. d SuG). Eine Finanzhilfe soll nur geleistet werden, wenn sie sich als am besten geeignete Massnahme erweist und keine wirksameren oder effizienteren Alternativen (z.B. Belastung eines Dritten, Erhebung von Lenkungsabgaben, zwingende Verhaltensvorschriften,) zur Verfügung stehen (Art. 6 Bst. e SuG). Erfüllt die vorgesehene Finanzhilfe diese Voraussetzungen, so ist der Erlass entsprechender Bestimmungen möglich (Botschaft SuG, Ziff. 224.2).

Artikel 7 SuG gibt Anweisungen über die *Ausgestaltung* von Finanzhilfen. Oberste Richtschnur ist das Wirtschaftlichkeitsgebot. Finanzhilfen sollen nur im Ausmass der notwendigen Zielerreichung gewährt werden. Auf Luxus und übertriebenen Perfektionismus ist zu verzichten. Die Höhe der Finanzhilfe ist in Abhängigkeit zum Bundesinteresse zu stellen. Je grösser dieses ist, um so höher kann die Bundesleistung ausfallen. Dabei ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Empfängers zu beachten und von diesem zu fordern, die zumutbaren Eigenleistungen zu erbringen. Beiträge sollen wenn möglich pauschal oder global zugesprochen werden, da so meist wirtschaftlichere Lösungen bei kleinerem administrativen Aufwand erreicht werden können. Dies gilt auch für die mit der NFA eingeführten Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen von Programmvereinbarungen (Art. 7 Bst. i SuG). Bei pauschalen Finanzhilfen dienen voraussichtliche Aufwendungen kostengünstiger

Lösungen als Bemessungsgrundlage. Dadurch entfallen Kontrollaufwand und administrative Umtriebe. Eine Pauschalierung ist vor allem dort sinnvoll, wo nicht die Art der Ausführung, sondern der Eintritt eines bestimmten Erfolgs im Vordergrund steht, und wo gesicherte Erfahrungswerte vorliegen. Die gebührende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängers ist dort angezeigt, wo der Empfänger ein grosses Interesse an der Aufgabenerfüllung hat. Ist dieses geringer, spielt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Empfängers naturgemäss eine kleinere Rolle. Finanzhilfen sollen möglichst befristet als Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorgesehen werden. Um eine finanzpolitische Steuerung der Bundesausgaben für Finanzhilfen sicherzustellen, sollen Finanzhilfebestimmungen Kreditvorbehalte und Höchstsätze enthalten (Botschaft SuG, Ziff. 225).

Artikel 8 SuG hält fest, dass Kantone, welche die Finanzhilfen des Bundes ergänzen, in der Regel am Vollzug zu beteiligen sind, wobei die Tätigkeiten der beteiligten Behörden zu koordinieren und Doppelbelastungen zu vermeiden sind.

Voraussetzungen und besondere Grundsätze für die Gewährung von Abgeltungen

Artikel 9 SuG umschreibt die *Voraussetzungen* zur Gewährung von Abgeltungen. Die Rechtspflicht, eine Bundesaufgabe zu erfüllen, bedeutet noch nicht eine Anspruchsberechtigung auf eine Abgeltung. Es ist Sache des Gesetzgebers, für die Erfüllung solcher Aufgaben Entschädigungen zuzusprechen. Die Berechtigung einer Abgeltung hängt ab vom Eigeninteresse des Verpflichteten und der Vorteilsanrechnung sowie der Zumutbarkeit der finanziellen Belastung. Liegt die Aufgabe vorwiegend im Interesse des Verpflichteten, so sind Abgeltungen nicht gerechtfertigt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a SuG), ebenso wenn die Übernahme der Aufgabe auch finanzielle Vorteile bringt (z.B. die Übertragung wirtschaftlicher Tätigkeiten, für die der Bund ein Monopol hat; Art. 9 Abs. 1 Bst. c SuG). Kriterien für die Beurteilung der zumutbaren finanziellen Belastung (Art. 9 Abs. 1 Bst. b SuG) können sein: das Verhältnis zwischen Eigeninteresse und finanziellen Lasten aus der Aufgabenerfüllung, der Gedanke des Sonderopfers, wenn nur einzelne von der Verpflichtung betroffen sind, sowie die Art der Verpflichtung. Stellt eine Verpflichtung eine allgemein zu beachtende Rahmenbedingung unserer Wirtschaftsordnung dar (z.B. Arbeitnehmerschutzbestimmungen, Konsumentenschutzbestimmungen), so rechtfertigt sich eine Abgeltung kaum.

Wie bei den Finanzhilfen ist bei Abgeltungen an die Kantone das Prinzip der sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung massgebend (Art. 9 Abs. 2 SuG). Abgeltungen an Kantone können geleistet werden, wenn der Bund bei der Aufgabenübertragung über Rahmenvorschriften hinausgeht und den Kantonen kein wesentlicher Entscheidungs- und Handlungsspielraum mehr bleibt. Räumt die Rahmengesetzgebung aber die Hauptverantwortung für die Aufgabenerfüllung den Kantonen ein, so ist auf eine Abgeltung zu verzichten (Art. 9 Abs. 2 Bst. a SuG). Der administrative Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone erfolgt seit jeher entschädigungslos, und nur was darüber hinausgeht, rechtfertigt Abgeltungen (Art. 9 Abs. 2 Bst. b SuG). Zudem muss eine Kostenüberbindung an Begünstigte oder Verursacher ausgeschöpft werden (Art. 9 Abs. 2 Bst. c SuG).

Bei der *Ausgestaltung von Abgeltungsrecht* sind wie bei den Finanzhilfen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Pauschalierung der Leistungen sowie die Erfordernisse der Finanzpolitik (Art. 10 Abs. 1 Bst. a, c und d SuG) zu beachten (s. vorstehende Erläuterungen der Grundsätze für Finanzhilfen), wobei das Interesse der Verpflichteten und die Vorteile aus der Aufgabenerfüllung das Ausmass der

Abgeltung bestimmen. Bei Abgeltungen an die Kantone sind überdies der kantonale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum sowie die Möglichkeit der Beteiligung von Begünstigten und Verursachern zu berücksichtigen. Abgeltungen an die Kantone werden gemäss Subventionsgesetz in der Regel im Rahmen einer Programmvereinbarung gewährt und sind auch auszurichten, wenn anstelle der Kantone Dritte die Aufgabe erfüllen (Art. 10 Abs. 2 SuG).

Die beschriebenen Grundsätze und Beurteilungskriterien stellen die Rahmenbedingungen zur Erarbeitung von Subventionsbestimmungen dar, sind aber auch die Grundlage für die periodische Überprüfung der Subventionen.

2.3 Begründung von Subventionen aus wirtschaftlicher Sicht

2.3.1 Einleitung

Bei der Überprüfung von Subventionen ist auch zu beurteilen, ob sie aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt sind.

Subventionen lassen sich grundsätzlich aus ökonomischer Sicht dort rechtfertigen,

- a. wo der Wettbewerb aufgrund von *Marktversagen* die für das öffentliche Wohl notwendigen Güter nicht bzw. in qualitativ oder quantitativ ungenügendem Mass produziert und bereitstellt (z.B. Bildungsangebote, Kultur, Netzinfrastrukturen im Schienen- oder Strassenbereich);
- b. wo Einkommen und Vermögen als Ergebnis der Marktkräfte nach herrschender Vorstellung ungerecht verteilt sind und deshalb im Rahmen der *Umverteilung* gerechter zugewiesen werden (z.B. Prämienverbilligung).

2.3.2 Korrektur von Marktversagen

Der Staat soll nur dann in den Marktmechanismus eingreifen, wenn der Markt nicht oder nur unvollständig funktioniert, oder mit anderen Worten, wenn der Markt als Mechanismus für die Bereitstellung von Gütern nicht das gewünschte Ergebnis liefert. Ökonomen sprechen daher von Marktversagen. Das Gewähren einer Subvention ist eine mögliche Handlungsoption des Staates in Zusammenhang mit einem Marktversagen. Eine zweite Option besteht darin, das Problem mit einer entsprechenden Regulierung anzugehen. Im Rahmen des vorliegenden Berichts steht die Subventionierung im Vordergrund. Aus diesem Blickwinkel sind drei Ursachen von Marktversagen von Bedeutung:

- die Leistung des Subventionsempfängers hat den Charakter eines öffentlichen Gutes,
- die Subventionierung dient dazu, externe Effekte zu kompensieren,
- oder Netzinfrastrukturen führen zu einem natürlichen Monopol.

Aus ökonomischer Sicht ist nicht jedes Gut, das der öffentliche Sektor produziert, ein *öffentliches Gut*: Ein reines öffentliches Gut zeichnet sich dadurch aus, dass mehrere Konsumenten dieselbe Ware oder Dienstleistung konsumieren können, ohne dass einer der Nutzniesser seinen Konsum einschränken muss. Ökonomen

sprechen von *Nicht-Rivalität des Konsums* (Beispiel: Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen). Das zweite Charakteristikum eines öffentlichen Gutes besteht darin, dass kein Konsument vom Konsum des Gutes ausgeschlossen bzw. ein Ausschluss nur unter Inkaufnahme prohibitiv hoher Kosten erreicht werden kann; es gilt das sog. *Nicht-Ausschlussprinzip* (Beispiel: Wanderwege). Die technologische Entwicklung kann dazu führen, dass die Kosten für die Durchsetzung des Ausschlussprinzips derart sinken, dass dieses wirtschaftlich interessant wird. Beispielsweise war früher die Durchsetzung des Ausschlussprinzips für weite Teile des Strassennetzes kaum lohnend, während heute Technologien existieren, die ein Road Pricing nicht nur für Autobahnen, Brücken und Tunnels ermöglichen, sondern generell einsetzbar sind.

Reine öffentliche Güter sind eher selten. Typische Beispiele sind die Landesverteidigung oder der Landschaftsschutz. Bei manchen Gütern ist nur eines der beiden Kriterien erfüllt, womit sie Mischformen zwischen öffentlichen und privaten Gütern darstellen. So kann z.B. beim Kabelfernsehen das Ausschlussprinzip verwendet werden, aber es besteht keine Rivalität beim Konsum.

Im Gegensatz dazu werden Güter, bei denen Rivalität im Konsum besteht und das Ausschlussprinzip mit vertretbaren Kosten durchgesetzt werden kann, als *private Güter* bezeichnet. Private Güter werden vom Markt effizient bereitgestellt. Bei solchen Gütern besteht aus ökonomischer Sicht kein Ansatzpunkt für einen Subventionstatbestand.

Von *externen Effekten* bzw. Externalitäten spricht man, wenn im Preis eines Gutes oder einer Dienstleistung nicht alle Kosten bzw. der ganze Nutzen berücksichtigt wird. Es wird zwischen negativen Externalitäten (externe Kosten) und positiven Externalitäten (externer Nutzen) unterschieden.

Negative Externalitäten entstehen, wenn Produzenten und Konsumenten nicht alle Kosten tragen, die bei der Produktion oder dem Konsum eines Gutes anfallen und dadurch das Wohlbefinden oder der Wohlstand von Dritten beeinträchtigt wird. Klassisches Beispiel ist die Belastung der Umwelt, z.B. durch den Strassenverkehr in Form von Abgasen und Lärm. Eine Möglichkeit besteht darin, den zu niedrigen Preis für ein Gut, das externe Kosten verursacht, mittels Besteuerung künstlich zu erhöhen (z.B. Erhöhung der Besteuerung von Treibstoffen). Dies stellt einen direkten Weg dar, das Marktversagen aufgrund einer negativen Externalität zu beheben. Eine andere Möglichkeit ist, die Folgen einer negativen Externalität auf indirektem Weg mittels einer Subvention zu mildern. In diesem Sinne subventioniert der Bund beispielsweise den kombinierten Verkehr und verbilligt den Trassenpreis im Wagenladungsverkehr. Damit verbilligt er künstlich den Preis des Schienengüterverkehrs und stützt damit seine Wettbewerbsposition gegenüber dem aus volkswirtschaftlicher Sicht aufgrund der externen Kosten zu günstigen Strassenverkehr.

Im Fall einer positiven Externalität, d.h. eines externen Nutzens, profitieren nicht nur die Konsumenten, die für das Gut bezahlen, bzw. die Produzenten, die es herstellen, sondern auch weitere Kreise, obwohl sie sich an den Kosten der Bereitstellung des Gutes nicht beteiligen (Trittbrettfahrer-Problematik). Güter und Dienstleistungen mit externem Nutzen werden in der Regel in einem aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu geringem Masse angeboten. Positive Externalitäten kommen beispielsweise in den Bereichen Bildung und Forschung vor. Mittels Subventionierung können die für solche Güter erzielten Preise erhöht werden, was deren Bereit-

stellung für die Produzenten attraktiver macht und so zu einer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimalen Versorgung beiträgt.

Netzinfrastrukturen wie z.B. das Strassen- und das Eisenbahnnetz haben den Charakter eines natürlichen Monopols. Dies bedeutet, dass ein einziger Anbieter die entsprechenden Leistungen kostengünstiger anbieten kann als mehrere Anbieter. Natürliche Monopole im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass die Erstellung der Netzinfrastuktur hohe Anfangsinvestitionen erfordert, die eine Markteintrittsbarriere darstellen können. Ist die Infrastruktur einmal erstellt, sind die Kosten eines zusätzlichen Benutzers (Grenzkosten) sehr niedrig. Liegt ein natürliches Monopol vor, so hat der Staat verschiedene Möglichkeiten: Er kann beispielsweise regulierend eingreifen oder aber selbst als Anbieter auftreten, wie er dies bei der Bereitstellung eines wesentlichen Teils des Schweizer Schienennetzes macht oder wie dies früher beispielsweise im Post- und Telekommunikationsbereich üblich war. Das zweite Beispiel zeigt, dass ein natürliches Monopol als Folge der technologischen Entwicklung erodieren kann.

2.3.3 Umverteilung

Eine Subvention kann nicht nur Marktversagen mildern, sondern sie kann auch reine Umverteilungsziele verfolgen. Mit der Umverteilungspolitik soll die als Ergebnis der Marktkräfte zustande gekommene Verteilung von Einkommen und Vermögen im Nachhinein, gemäß der herrschenden Gerechtigkeitsvorstellung, korrigiert werden. Ein wichtiges Instrument zur Umverteilung stellt das progressive Steuersystem dar. Zusätzlich werden aber auch mittels ausgabenseitiger Subventionen Umverteilungen vorgenommen. Beispiele dazu stellen die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die Prämienverbilligung oder die Wohnbauförderung dar.

3 Erste flächendeckende Subventionsüberprüfung 1997 und 1999

3.1 Gegenstand

Die erste flächendeckende Subventionsüberprüfung war in *zwei Schritten* erfolgt: Im ersten Schritt sind vor allem Subventionen aus den Bereichen Strassenverkehr, Bildung und Grundlagenforschung, Aussenbeziehungen und Landwirtschaft geprüft worden¹⁵. Im zweiten Schritt konzentrierte sich die Prüfung auf Beiträge an internationale Organisationen, an die öffentlichen Sozialversicherungen, die Subventionen im Asylbereich, an die Landwirtschaft und an die Entwicklungshilfe¹⁶.

¹⁵ Subventionsbericht vom 25. Juni 1997, BBl **1998** 2051 ff.

¹⁶ Bericht des Bundesrates vom 14. April 1999 über die Prüfung der Bundessubventionen, zweiter Teil (Subventionsbericht, 2. Teil), BBl **1999** 8013 ff.

3.2

Wichtigste Ergebnisse

Der Bundesrat fasste das Ergebnis der ersten flächendeckenden Subventionsüberprüfung wie folgt zusammen: «Im Sinne einer zusammenfassenden Würdigung darf festgehalten werden, dass die beiden Etappen der Subventionsüberprüfungen ein namhaftes Verbesserungspotenzial zu Tage gefördert haben. Durch die Abschaffung überholter Subventionen, die Reduktion überhöhter Beiträge, die zweckmässige Ausgestaltung komplizierter und wenig zielgerichteter Subventionssysteme und eine stufengerechtere Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen lassen sich durchaus spürbare Entlastungen der öffentlichen Haushalte und Verbesserungen der staatlichen Aufgabenerfüllung erzielen.»

Bei insgesamt 221 der 359 Subventionen ist im Rahmen der Überprüfung ein Handlungsbedarf festgestellt worden, der mit rund 400 Einzelmassnahmen behoben wurde. Thematisch lassen sich die Massnahmen wie folgt gruppieren:

- 25 Prozent der Massnahmen zielten auf eine *Verbesserung in der Steuerung* der Subventionen ab. So wurden vor allem klare Zielsetzungen oder Auflagen verlangt, aufgrund derer der Bund verstärkt Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen kann. Zudem sollten viele Subventionstatbestände befristet werden. Die Befristung ist insofern die radikalste Form der Steuerung, als sie zum periodischen Nachweis der Notwendigkeit einer Subvention zwingt. Misslingt dieser Nachweis, fällt die Subvention mangels Rechtsgrundlage dahin (s. dazu auch Ziff. 6).
- 20 Prozent der Massnahmen bezweckten die *Steigerung der Verfahrenseffizienz*. Dabei ging es insbesondere um eine verbesserte Koordination, schlankere Strukturen und klarere Aufgaben- und Kompetenzregelungen. Mit einer Pauschalierung sollte das Verfahren der Subventionsausrichtung vereinfacht werden.

Weitere Massnahmen verlangten die Überprüfung der Subvention

- im Rahmen der *NFA* (18 %)
- in grundsätzlicher Hinsicht, ausgerichtet auf *Verzicht oder Reduktion* der Subvention (14 %),
- hinsichtlich ihrer *Effektivität* (7 %),
- hinsichtlich ihrer *Finanzierung*, wobei die Möglichkeit des Einbezugs Dritter bzw. des Subventionsempfängers im Vordergrund stand (6 %).

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, in wessen Kompetenz der Entscheid über die Umsetzung der beantragten Massnahmen lag:

Ebene der Korrekturkompetenz

Tabelle 5

| Korrekturkompetenz | Massnahmen in % |
|--|-----------------|
| Parlament (Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse) | 36 |
| Bundesrat (Verordnungen, Weisungen) | 23 |
| Verwaltung (Praxisänderungen) | 33 |
| Nicht spezifizierter Verweis auf Überprüfung im Rahmen von NFA | 8 |
| Total | 100 |

3.3

Stand der Umsetzung der ersten Subventionsüberprüfung/Resultate des Controlling

Die erste flächendeckende Subventionsüberprüfung schloss im Jahr 2002 mit dem letzten von insgesamt fünf Controlling-Berichten der Eidg. Finanzverwaltung an den Bundesrat ab. 89 Prozent aller Massnahmen waren zu jenem Zeitpunkt umgesetzt bzw. in Realisierung begriffen. Der Bericht ging davon aus, dass ab Ende 2005 die Umsetzung bei praktisch allen Massnahmen in Angriff genommen sein würde, ein beträchtlicher Teil davon im Rahmen der NFA.

Gemäss fünftem Controlling-Bericht erzielte die erste flächendeckende Subventionsüberprüfung eine Sparwirkung von 100 Millionen in den Jahren 2000 bis 2002, von 130 Millionen in den Jahren 2003 und 2004 und von 210 Millionen ab dem Jahr 2005. Diese Beträge sind jedoch insofern zu relativieren, als sich der Spareffekt vieler Massnahmen nicht exakt beziffern lässt.

4

Grundlagen der Subventionsüberprüfung 2008

4.1

Aufbau und Inhalt der Subventionsdatenbank

Die erste Subventionsüberprüfung wurde auf der Basis einer Datenbank durchgeführt, die für die zweite Subventionsüberprüfung aktualisiert worden ist: Sie umfasst knapp 400 aktuelle Subventionen, wobei die Leistungen des Bundes an die AHV und an die IV mit über 5 Milliarden bzw. über 4 Milliarden sowie die individuelle Prämienverbilligung mit gut 2 Milliarden im Jahr 2006 die drei grössten Subventionen darstellen. Die kleinste Subvention sind die Beiträge an die Ausbildung von Seeleuten mit 2 500 Franken jährlich. Nebst der Subventionshöhe liefert die Datenbank zu jeder Subvention detaillierte Angaben, welche die Eidg. Finanzverwaltung mit Hilfe elektronischer Fragebogen bei den zuständigen Fachämtern erhoben hat. Dazu gehören Ausführungen zu

- den *Rechtsgrundlagen* der Subvention,
- der *Art und Form* der Subvention (z.B. Finanzhilfe oder Abgeltung? Nicht rückzahlbare Geldleistung oder Darlehen?),
- den *Voraussetzungen* und dem *Ermessensspielraum* bei der Subventionsgewährung (z.B. Subventionsgewährung in Abhängigkeit von Eigenleistungen? Ermessensspielraum betreffend Höhe oder Dauer der Subvention?),
- der *Bemessungsgrundlage* für die Berechnung der Subvention (Ausgaben? Kosten? Pauschale?),
- der *finanziellen und materiellen Steuerung* (Steuerung über Verpflichtungskredit oder Zahlungsrahmen? Befristung? Leistungsvereinbarungen? Wirkungsmessungen?),
- den *Perspektiven* und der künftigen Bedeutung der Subvention (wie wird die Subvention durch veränderte Rahmenbedingungen und/oder laufende Projekte beeinflusst? Sind Alternativen zur aktuellen Subventionierung geprüft worden?).

Ein Auszug dieser Datenbank findet sich seit Mitte 2006 im Internet und ist der Öffentlichkeit unter <http://www.efv.admin.ch/subvention17> zugänglich. Jede einzelne Subvention ist anhand von quantitativen und qualitativen Merkmalen (so z.B. Angaben zum Empfänger, zu Beitragsart, -form und -höhe, zum Alter der Subvention sowie den damit finanzierten Leistungen) näher charakterisiert. Besucherinnen und Besucher der Datenbank können Subventionen entweder über das zuständige Departement oder über das Aufgabengebiet suchen, dem die Subvention zugerechnet wird. Dass die über Internet veröffentlichten Angaben zu den Bundessubventionen auf ein reges Interesse stossen, zeigen die Besucherzahlen: Das EFD registriert pro Monat durchschnittlich 32 500 Nutzerinnen und Nutzer.

4.2 Prüfgegenstand und Beurteilungskriterien

Gegenstand der vorliegenden Überprüfung sind grundsätzlich die in der Datenbank flächendeckend erfassten Subventionen des Bundes. Nicht bei jeder Subvention ist jedoch eine detaillierte Auswertung angezeigt. Auf eine Überprüfung von Subventionen ist insbesondere aus drei Gründen verzichtet worden:

- a. wenn eine Subvention demnächst abgeschafft wird;
- b. wenn eine Subvention kürzlich im Rahmen einer Neugestaltung überprüft worden ist und deshalb noch zu wenig Erfahrungen vorliegen, um Änderungsbedarf festzustellen und Handlungsbedarf abzuleiten;
- c. wenn der Bund keinen Handlungsspielraum betreffend Ausgestaltung und Steuerung der Subvention hat.

Aus diesen Gründen ist auf eine Überprüfung von folgenden Subventionen verzichtet worden:

- Subventionen, die *bis Ende 2007 abgeschafft* wurden bzw. abgeschafft werden sollten, z.B. die Abgeltung an die Post für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften, die per Ende 2007 hätte auslaufen sollen¹⁸;
- Subventionen, die *nach dem 1. Januar 2003 in Kraft getreten oder im Zeitraum 2003–2007 vollständig revidiert und neu gestaltet* worden sind, beispielsweise der Beitrag an die Verbreitung von Radioprogrammen in Bergregionen (neue Subvention) oder die Beiträge an die SRG für Swissinfo und internationale Programmbeiträge für das Ausland (Neugestaltung im Rahmen des neuen Radio- und Fernsehgesetzes vom 24.3.2006, SR 784.40);
- Subventionen, die mit einem besonderen Ereignis zusammenhängen und somit *einmaligen Charakter* haben, beispielsweise die Beiträge des Bundes an die Sicherheitsaufwendungen in Zusammenhang mit dem G8-Gipfel in Evian oder die Beiträge an die Expo02;

¹⁷ Stand: April 2008.

¹⁸ Das Parlament beschloss im Jahr 2007 eine Neuauflage der Subvention; der entsprechende Artikel 15 Postgesetz trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Die Höhe des Beitrags wurde reduziert und die Kriterien für die Berechtigung auf vergünstigte Transporttaxen wurden im Gesetz genau festgelegt. Ein Teil der Subvention ist bis 2011 befristet

- *Beiträge an Sozialversicherungen*, wo derzeit grosse Reformen im Gang sind bzw. anstehen (z.B. Bundesbeiträge an die AHV und an die IV);
- Subventionen, die im Rahmen der *NFA* massgeblich neu gestaltet wurden, so beispielsweise der ganze Nationalstrassenbereich, der mit der Einführung der NFA zur Bundessache wird und deshalb nicht mehr unter den Subventionen erscheint;
- *Pflichtbeiträge an internationale Organisationen*, bei denen der Bund aufgrund der eingegangenen Vereinbarungen oder völkerrechtlichen Abkommen über keinen Spielraum für Optimierungen verfügt (z.B. Beitrag der Schweiz an die UNESCO oder Beitrag an die Weltgesundheitsorganisation);

Unter Anwendung dieser Ausschlusskriterien sind von den 2006 ausgerichteten 361 Subventionen 228 überprüft worden. Datengrundlage bildet das Rechnungsjahr 2006, wobei die einzelnen Subventionen bereits entsprechend der neuen, erstmals mit dem Voranschlag 2007 eingeführten funktionalen Gliederung des Bundeshaushalts («Aufgabenportfolio») aufgeführt werden.

Das Hauptgewicht dieser zweiten flächendeckenden Prüfung liegt für den Bundesrat in der effizienten und effektiven Umsetzung der Subventionspolitik.

Bezüglich jeder einzelnen Subvention wurde beurteilt,

- ob der staatliche Eingriff noch notwendig und gerechtfertigt ist, (*Gültigkeit der Ziele*),
- ob mit ihr das anvisierte Ziel erreicht werden kann und ob sich dieses nicht besser mit einer andern Massnahme erreichen lassen würde (*Effektivität*),
- ob die eingesetzten Mittel in einem vertretbaren Verhältnis zur erzielten Wirkung bzw. Leistung stehen (*Effizienz des Mitteleinsatzes*) und
- ob das Verfahren zur Ausrichtung und Steuerung der Subvention kurz, einfach, stufengerecht und wirkungsvoll ist (*Verfahrenseffizienz*).

Die *Gültigkeit der Ziele* kann sich insbesondere ändern, wenn die Bedeutung der subventionierten Leistung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen abnimmt, beispielsweise weil Marktöffnungen zu einem Verschwinden des Marktversagens im Förderbereich führen und damit den staatlichen Eingriff unnötig machen oder weil der Bedarf an Verteilungskorrekturen (sozialer, regionaler, intergenerationaler, sprachminoritärer Ausgleich) abnimmt. Ist das Ziel unklar oder bestehen Zweifel an dessen Aktualität, wird als Massnahme eine Überprüfung oder die Abschaffung der Subvention beantragt.

Unter dem Aspekt der *Effektivität* bzw. der Wirksamkeit wird geprüft, ob sich das angestrebte übergeordnete Ziel besser mit einer andern staatlichen Massnahme (z.B. Übergang von Objekt- zu Subjekthilfe) oder mit Optimierungen bei der Aufgabenteilung Bund-Kantone erreichen lassen würde.

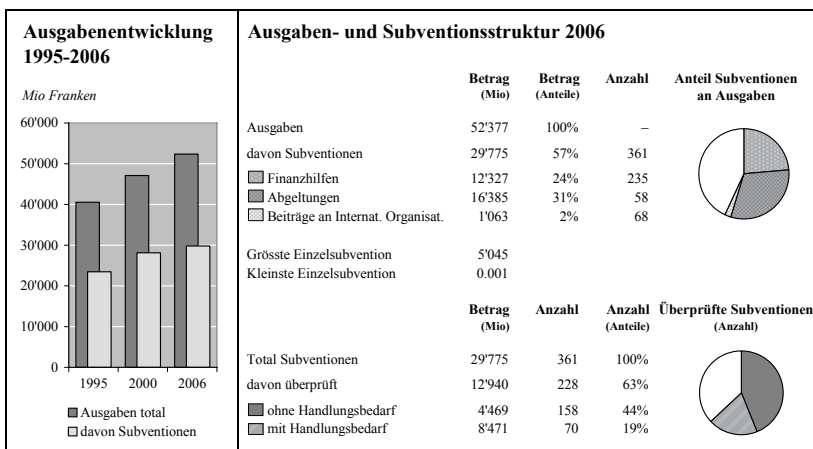
Bei der *Effizienz der Subvention* steht die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes im Vordergrund. Anreize für eine möglichst effiziente Mittelverwendung werden beispielsweise geschaffen durch die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen anstelle der Abgeltung von effektiven Kosten oder der Gewährung von Defizitgarantien, durch die Befristung von Subventionen oder durch die Forderung nach massgeblichen Eigenleistungen des Subventionsendempfängers.

Das *Verfahren* zur Subventionsgewährung kann schliesslich als effizient bezeichnet werden, wenn es möglichst einfach und kurz ist. Ein effizientes Verfahren zeichnet sich beispielsweise dadurch aus, dass Doppelspurigkeiten bei der Beurteilung von Subventionsgesuchen vermieden werden, dass keine speziellen Kommissionen zur Subventionsausrichtung nötig sind, dass Wirksamkeitsprüfungen durch den Bund (nicht den Subventionsempfänger) und nur in angemessenen Zeitabständen durchgeführt werden oder dass der Bundesrat die Erst- und nicht die Endempfänger der Subvention beaufsichtigt.

Die Prüfung jeder Subvention nach den obigen Kriterien verdichtet sich in einer Gesamtbeurteilung. Stellt sich dabei ein Optimierungsbedarf heraus, weist der Bundesrat gezielte Massnahmen aus. Einen Überblick über die Ergebnisse der Subventionsüberprüfung nach Aufgabengebieten findet sich nachfolgend in Ziffer 5; die Prüfergebnisse der einzelnen Subventionen werden in Anhang 1 ausgewiesen.

5 Prüfergebnisse

5.1 Überblick



2006 leistete der Bund Zahlungen im Rahmen von 361 Subventionstatbeständen. Die Zahlungen belaufen sich auf knapp 30 Milliarden, was 57 Prozent der Bundesausgaben entspricht¹⁹.

Mit 235 Tatbeständen machen die Finanzhilfen anzahlmässig den Grossteil der Subventionen aus. Auf Abgeltungen und Beiträge an internationale Organisationen entfallen 58 bzw. 68 Tatbestände. Betragsmässig fallen jedoch die Abgeltungen am meisten ins Gewicht: Sie beliefen sich 2006 auf rund 16,4 Milliarden, was durchschnittlichen Zahlungen von 280 Millionen pro Tatbestand entspricht. Die Finanzhilfen betragen 2006 12,3 Milliarden. Auf einen Tatbestand entfielen somit durchschnittliche Zahlungen von gut 50 Millionen. An internationale Organisationen

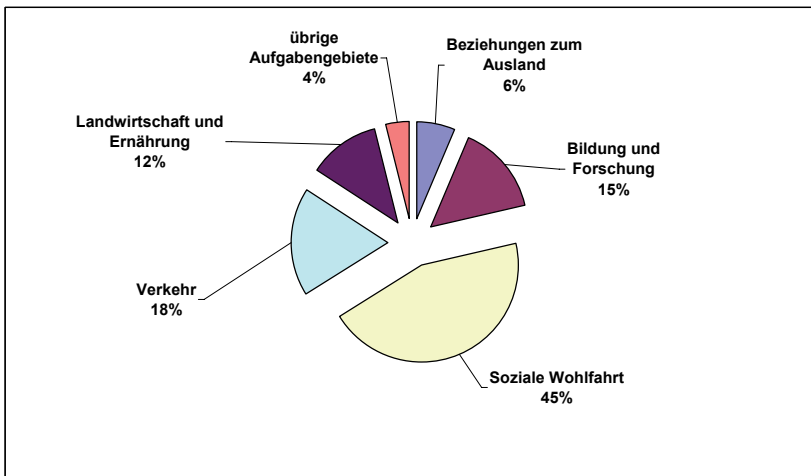
¹⁹ Die Leistungen des Bundes für die Nationalstrassen werden nicht mehr den Subventionen zugerechnet, da sie mit NFA in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fallen.

richtete der Bund 2006 Beiträge von rund 1,1 Milliarden aus. Pro Tatbestand entspricht dies durchschnittlichen Leistungen von 16 Millionen.

Die Subventionen verteilen sich auf insgesamt 12 Aufgabengebiete – einzig das Aufgabengebiet Finanzen und Steuern, das im Wesentlichen aus Anteilen Dritter an Bundeseinnahmen und dem Schuldendienst besteht, weist keine Subventionen auf. Betragsmässig der grösste Teil der Subventionen, nämlich 45 Prozent, entfiel 2006 auf das Aufgabengebiet der Sozialen Wohlfahrt. Der Verkehr wies mit 18 Prozent den zweitgrössten Subventionsanteil aus, gefolgt von den Aufgabengebieten Bildung und Forschung (15 %), Landwirtschaft (12 %) und Beziehungen zum Ausland (6 %). Auf alle übrigen Aufgabengebiete entfielen je 1 Prozent und weniger der Bundessubventionen.

Grafik 2

Prozentuale Verteilung der Subventionen auf die Aufgabengebiete des Bundes



Aussagekräftiger als die Aufteilung der Bundessubventionen auf die einzelnen Aufgabengebiete ist die Frage, welche Bedeutung die Subventionen im Verhältnis zu den übrigen Ausgaben in den jeweiligen Aufgabengebieten einnehmen. Grundsätzlich gilt: Bei einem grossen Subventionsanteil kommt der Bund seinen Aufgaben nach, indem er Dritte einbezieht und / oder private Initiativen fördert. Dies ist insbesondere der Fall in den Aufgabengebieten Landwirtschaft und Ernährung sowie Bildung und Forschung bei einem Subventionsanteil von 97 bzw. 96 Prozent. Mit 2 Prozent gering ist demgegenüber der Subventionsanteil in der Landesverteidigung. Hier erfüllt der Bund seine Aufgaben praktisch ausnahmslos selber. Am kleinsten (1 %) ist der Subventionsanteil im Aufgabengebiet Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen, das grösstenteils aus Aufgaben der Politikvorbereitung (Finanz-, Steuerpolitik) und aus internen Dienstleistungen (Informatik, Bauten) besteht.

Tabelle 6

Subventionsanteil an den Gesamtausgaben in den einzelnen Aufgabengebieten

| Aufgabengebiet | Ausgaben in Mio. CHF | Subventionen in Mio. CHF | Subventionsanteil in % der Ausgaben |
|--|-------------------------|-----------------------------|--|
| Landwirtschaft und Ernährung | 3 645 | 3 542 | 97 % |
| Bildung und Forschung | 4 714 | 4 500 | 95 % |
| Beziehungen zum Ausland – Int. Zusammenarbeit | 2 269 | 1 876 | 83 % |
| Soziale Wohlfahrt | 16 246 | 13 339 | 82 % |
| Wirtschaft | 383 | 301 | 79 % |
| Verkehr | 7 409 | 5 344 | 72 % |
| Kultur und Freizeit | 437 | 301 | 69 % |
| Gesundheit | 194 | 76 | 39 % |
| Umwelt und Raumordnung | 624 | 239 | 38 % |
| Ordnung und öffentliche Sicherheit | 771 | 156 | 20 % |
| Landesverteidigung | 4 216 | 79 | 2 % |
| Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen | 2 206 | 23 | 1 % |

Von den insgesamt 361 Subventionen wurden 228 einer genaueren Überprüfung unterzogen, wobei bei 70 ein Handlungsbedarf festgestellt wurde. In etwas mehr als zehn Fällen konnte die Umsetzung bereits eingeleitet werden.

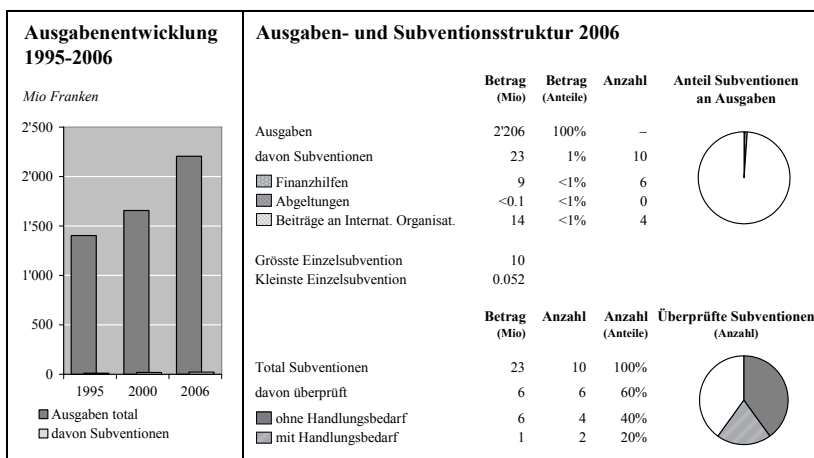
Nachfolgend werden die Ergebnisse der Subventionsüberprüfung gegliedert nach Aufgabengebieten dargestellt. Dabei wird nach einem einheitlichen Raster vorgegangen:

Eine Grafik zeigt im Überblick die Struktur und Entwicklung der Subventionen im betreffenden Aufgabengebiet. Um Doppelzählungen zu vermeiden, wurde jeder Subventionstatbestand nach dem Schwerpunktprinzip einem einzigen Aufgabengebiet zugeordnet. Die Aufgabengebiete orientieren sich an der aktuellen funktionalen Gliederung, die mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells im Jahr 2007 revidiert worden ist. Die Vergangenheitszahlen wurden soweit möglich zurückgeschlüsselt. Innerhalb der Aufgabengebiete werden die Subventionen betragsmäs-

sig und anzahlmässig nach Finanzhilfen, Abteilungen und Beiträgen an internationale Organisationen aufgliedert.²⁰

In Ziffer 5.2.1 gibt es jeweils einen Überblick über die Inhalte des Aufgabengebiets und die mit der Subventionierung verfolgten Zielsetzungen. Die Ziffer 5.2.2 präzisiert, bei welchen Subventionen im jeweiligen Aufgabengebiet auf eine nähere Auswertung verzichtet wurde. Ausgehend von den Ergebnissen der letzten Subventionsüberprüfung (Ziff. 5.2.3) werden anschliessend die jüngsten Reformen und Entwicklungen im Aufgabengebiet vorgestellt (Ziff. 5.2.4) und daraus der wichtigste Handlungsbedarf abgeleitet (Ziff. 5.2.5). Soweit möglich werden schliesslich die finanziellen Auswirkungen der beantragten Reformen und Prüfaufträge quantifiziert (Ziff. 5.2.6).

5.2 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen



5.2.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Das breit gefächerte Aufgabengebiet *Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen* umfasst die zentralen Führungsfunktionen des Bundes (Behörden und ihre unmittelbaren Stäbe), die verwaltungsübergreifenden Steuerungs- und Supportaufgaben Finanzen, Revision, Steuern und Zoll, Personal, Informatik und Logistik, den Bereich Datenerfassung und Datenaufbereitung sowie die finanziell deutlich weniger ins Gewicht fallenden Gleichstellungsbüros (Geschlechter, Menschen mit

²⁰ Setzt sich eine Subvention aus mehreren Subventionsarten zusammen, wird der Betrag aufgeschlüsselt. Anzahlmässig wird die Subvention nach dem Schwerpunktprinzip einer einzigen Subventionsart zugeordnet. Deshalb kann es vorkommen, dass in gewissen Aufgabengebieten zwar beim Betrag unter jeder Subventionsart eine Zahl steht, bei der Anzahl hingegen nicht. So werden z.B. unter den Beziehungen zum Ausland zwar Abteilungen in der Höhe von 7 Millionen aufgeführt; die Anzahl der Abteilungen beträgt jedoch Null, da die einzelnen Subventionstatbestände nach dem Schwerpunktprinzip den Finanzhilfen oder den Beiträgen an internationale Organisationen zugerechnet werden.

Behinderung), Präventionsmassnahmen im Bereich Rassismus und Gewalt und die Vollzugsstelle des Zivildienstes. Für die Erfüllung der Aufgaben im ganzen Gebiet wendet der Bund rund 4 Prozent seines Budgets auf.

Zu den wichtigsten Zielen des Aufgabengebiets zählen eine stabilitäts- und wachstumsorientierte Finanz- und Steuerpolitik sowie die kostengünstige Beschaffung und wirtschaftliche Disponierung der Ressourcen, die für die Verwaltungstätigkeit benötigt werden. Im Weiteren sollen mit der bedarfsgerechten Ermittlung und Aufbereitung von Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt grundlegende Informationen für Politik und Wissenschaft bereitgestellt werden. Die Leistungen zur Erreichung dieser Ziele erbringt der Bund weitgehend selber, ergänzt durch Vorleistungen privater Anbieter. Subventionen spielen eine äusserst kleine Rolle: Sie umfassen nur knapp 1 Prozent der Ausgaben im Aufgabengebiet. Davon entfallen rund zwei Drittel auf Mitgliederbeiträge an internationale Fachorganisationen, etwas mehr als ein Drittel wird von den Gleichstellungsbüros sowie von der Vollzugsstelle Zivildienst als Finanzhilfen ausgerichtet.

5.2.2 Prüfumfang

Von der Prüfung ausgenommen sind definitionsgemäss die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen. Dies betrifft vor allem Subventionen in den Bereichen Meteorologie und Statistik. Geprüft wurden somit die Finanzhilfen im Bereich Gleichstellung von Mann und Frau, Rassismusprävention sowie für den Vollzug des Zivildienstes.

5.2.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Die Subventionen im Aufgabengebiet *Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen* waren nicht Gegenstand der Prüfung 1997/99, da sie entweder als Pflichtbeiträge an internationale Organisationen davon ausgeklammert blieben oder noch zu wenig lang in Kraft waren für eine ausreichende Erfahrungsbasis.

5.2.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Seit der Inkraftsetzung des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (SR 151.1) und des Zivildienstgesetzes vom 6. Oktober 1995 (SR 824.0) im Jahr 1996 hat sich das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld, in dem die Legislative die Subventionen geschaffen hat, nicht grundsätzlich verändert. Bedarf und Ziele dürfen mithin als unverändert gültig betrachtet werden. Ebenso besteht kein Anlass, die projektorientierte Ausrichtung der Finanzhilfen als geeignete Finanzierungsform zur Erreichung der Subventionsziele grundsätzlich in Frage zu stellen. Hingegen zeigt die Erfahrung, dass der Bedarf für flankierende Massnahmen im Bereich Vollzug Zivildienst sich nicht im erwarteten Ausmass artikuliert hat.

5.2.5 Wichtigste Prüfergebnisse

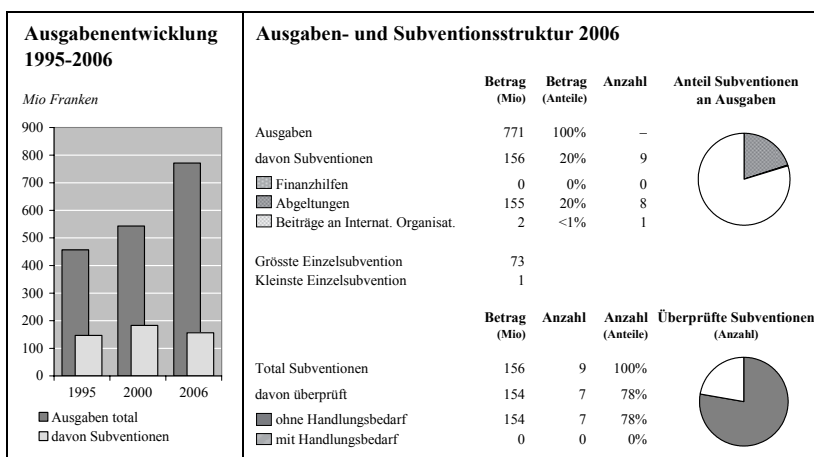
Der Handlungsbedarf ist gering und beschränkt sich auf zwei Subventionen beim Vollzug Zivildienst sowie im Bereich Rassismusprävention, bei denen der Bundesrat die folgenden Massnahmen trifft:

- Rückvergütung von Sozialhilfen für Härtefälle: Diese Subvention wurde in den vergangenen Jahren kaum beansprucht. Angesichts ihrer geringen Bedeutung hat der Bundesrat im Rahmen der Änderung der Bundesgesetze über den zivilen Ersatzdienst und über die Wehrpflichtersatzabgabe die Aufhebung beantragt.
- Prävention Rassismus: Die Berechtigung der Subvention wird bis 2010 erneut überprüft.

5.2.6 Finanzielle Auswirkungen

| | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|---|------|--------|--------|--------------|
| Beschlossene Einsparungen | | | | | |
| 735.3600.003 A6210.0102 | Rückvergütung von Sozialhilfen für Härtefälle | | <0,001 | <0,001 | <0,001 |
| Einsparpotenziale maximal | | | | | |
| 301.3600.001 A2310.0139 | Prävention Rassismus | | | | 0,90 |

5.3 Ordnung und öffentliche Sicherheit



5.3.1 **Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte**

Das Aufgabengebiet Ordnung und öffentliche Sicherheit beinhaltet hauptsächlich die Aufgaben *Straf- und Massnahmenvollzug*, *Polizei* sowie *Rechtsaufsicht*. Mit einem Ausgabenanteil von 1,5 Prozent (771 Mio im Jahr 2006) am Bundeshaushalt zählt es zu den kleinen Aufgabengebieten. Der Anteil der Ausgaben dieses Aufgabengebietes, welcher auf Subventionen entfällt, beträgt 20 Prozent.

Hauptziel des Engagements des Bundes im Bereich *Straf- und Massnahmenvollzug* ist die Gewährleistung eines menschenwürdigen Strafvollzugs, die Resozialisierung von Straftätern sowie – mit der Durchsetzung des Strafrechts – die Sicherstellung des Schutzes der Öffentlichkeit. Dabei werden die Gewährleistung eines kantonsübergreifenden, qualitativ hochstehenden Betreuungsangebots sowie die Einhaltung von internationalen Standards im Strafvollzug angestrebt. Die Subventionen werden hauptsächlich als Beiträge an die Lohnkosten von Erziehungseinrichtungen, aber auch als Baubeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungseinrichtungen sowie in relativ geringem Umfang an die Durchführung und Evaluation von Modellversuchsprojekten ausgerichtet.

Bei der *Polizei* steht die Wahrung der inneren Sicherheit, welche eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, im Vordergrund. Zu diesem Zweck werden die kantonalen und kommunalen Polizeikorps für ihre Leistungen im präventiven Staatsschutz sowie für die Gewährleistung der Sicherheit von völkerrechtlich geschützten Personen und Einrichtungen (Botschaften) abgegolten. Diese ausserordentlichen Schutzaufgaben der Kantone und Städte stellen den finanziellen Schwerpunkt dar.

Mit der Subventionierung der amtlichen Vermessung bei der *Rechtsaufsicht* will der Bund insbesondere die rechtliche Sicherung des Grundeigentums gewährleisten. Diese Abgeltung an die Kantone stellt in finanzieller Sicht nur einen kleinen Teil des gesamten Aufgabengebietes dar.

5.3.2 **Prüfungsumfang**

Auf die Überprüfung der Abgeltung an das Institut für Geistiges Eigentum wurde verzichtet, da diese Subvention im Rahmen des Entlastungsprogramms 04 ab 2006 abgeschafft wurde. Die Subventionierung von Baubeiträgen an Einrichtungen für den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft wurde per Ende 2007 abgeschlossen und stellt somit auch nicht Gegenstand dieser Subventionsüberprüfung dar. Ausgeklammert wurden ausserdem die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen.

5.3.3 **Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf**

Im Bereich *Straf- und Massnahmenvollzug* beschloss der Bundesrat, das Engagement in diesem Bereich in Zusammenhang mit dem Projekt NFA einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Zudem sollte auch eine weitgehende Pauschalierung der Bundesbeiträge geprüft und wenn möglich eingeführt werden. Im Bereich *Polizei* wurde kein Handlungsbedarf ausgewiesen. Bei den ausserordentlichen

Schutzaufgaben wurde insbesondere aufgrund der damals bevorstehenden Neubeurteilung bzw. Intensivierung der Bewachung von gefährdeten Objekten (Botschaften) auf das Ausarbeiten von Änderungsvorschlägen verzichtet. Auch bei der *Rechtsaufsicht* wurden angesichts der Überprüfung der amtlichen Vermessung im Rahmen der NFA von Änderungen abgesehen.

5.3.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Im Rahmen der Einführung der NFA wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen analysiert und die Subventionierung im *Straf- und Massnahmenvollzug* als zweckmässig beurteilt. Im Bereich Betriebsbeiträge wurden per 1.1.2008 Leistungsvereinbarungen mit Pauschalabgeltungen eingeführt. Bei den Baubeiträgen wurden mit der Einführung der NFA Anpassungen des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 (SR 341) über Leistungen des Bundes (LSMG) vorgenommen, damit die Planungsverbindlichkeit erhöht werden kann.

Im Bereich *Polizei* hat der Bundesrat sowohl beim Botschaftsschutz als auch beim Staatsschutz Änderungen beschlossen: Im Bereich Botschaftsschutz hat er ein neues Umsetzungskonzept für Schutzmassnahmen zugunsten völkerrechtlich geschützter Einrichtungen in Bern, Genf und Zürich genehmigt. Das mit der KKJPD gemeinsam entwickelte Konzept sieht vor, dass im Rahmen der subsidiären Unterstützung weniger Angehörige der Armee und dafür mehr zivile Botschaftsschützer zum Einsatz gelangen. Im Weiteren hat der Bundesrat festgelegt, dass ab 2008 das VBS für die finanzielle Unterstützung der zivilen Behörden der Kantone im Bereich Botschaftsschutz zuständig ist. Im Rahmen einer Änderung des Staatsschutzgesetzes vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) schlägt er dem Parlament die Ausweitung der Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung zum besseren Schutz insbesondere gegenüber dem Terrorismus vor. Die Botschaft wurde im Sommer 2007 verabschiedet. Zudem wurde im Bereich Staatsschutz ein Reporting- und Controllingsystem eingeführt, mit welchem die Leistungen und Aufwände der Kantone detailliert analysiert werden können.

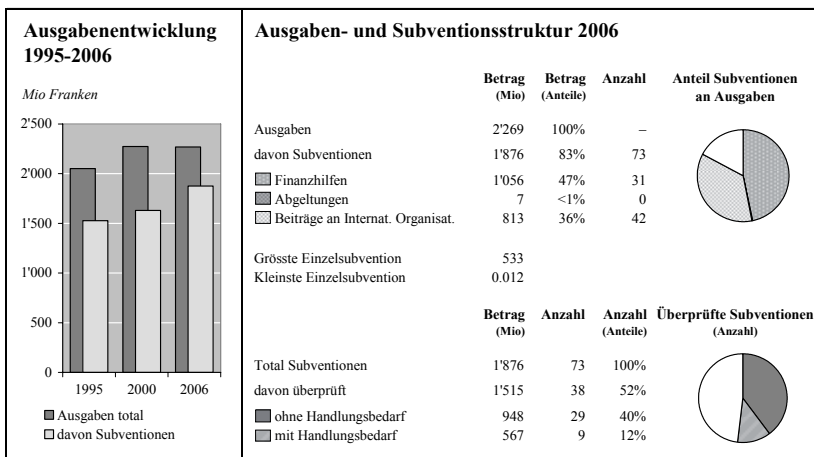
Die Einführung der NFA hat bei der *Rechtsaufsicht* ebenfalls zu Änderungen geführt: Zum einen fallen die Finanzkraftzuschläge weg, zum andern werden auch bei der amtlichen Vermessung Programmvereinbarungen eingeführt.

5.3.5 Wichtigste Prüfergebnisse

Angesichts der bereits im Rahmen der oder parallel zur NFA erfolgten Anpassungen besteht beim *Straf- und Massnahmenvollzug* sowie der *Rechtsaufsicht* kein zusätzlicher Handlungsbedarf. Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung soll jedoch eine weitere Aufgabenentflechtung mit den Kantonen geprüft werden. In Anbetracht der kürzlich durchgeführten Anpassungen beim Vollzug bzw. den Rechtsgrundlagen im Bereich *Polizei* und der insgesamt bewährten Zusammenarbeit mit den Kantonen fällt auch hier kein weiterer Handlungsbedarf an.

5.4

Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit



5.4.1

Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Die Beziehungen zum Ausland umfassen die Leistungen für die *Hilfe an Entwicklungs- und Transitionsländer* sowie die Ausgaben für *politische und wirtschaftliche Beziehungen* der Schweiz zum Ausland. 2006 beliefen sich die Gesamtausgaben für die Beziehungen zum Ausland auf 2269 Millionen oder 4,3 Prozent der Gesamtaufwendungen des Bundes. An den Ausgaben dieses Bereichs hatten die Subventionen einen Anteil von 1876 Millionen oder 83 Prozent. Davon entfielen 47 Prozent auf Finanzhilfen und 36 Prozent auf Pflichtbeiträge an internationale Organisationen.

Oberstes Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist die *Wahrung von Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlstand* unseres Landes. Die Eidgenossenschaft trägt mit ihrer Politik der Förderung von Frieden, Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat sowie mit der Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung dieser Ziele bei. Die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland sind ein wichtiger Beitrag an das friedliche Zusammenleben der Völker, die nationale und internationale Sicherheit sowie den schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Für ein Land ohne Rohstoffe ist es zudem wichtig, mit dem Rest der Welt stabile politische Beziehungen zu unterhalten und damit eine wirtschaftliche Verflechtung zu pflegen, die für eine gute Konjunktur in der Schweiz unerlässlich ist.

Die Leistungen im Bereich *Hilfe an Entwicklungs- und Transitionsländer* helfen mit, das Ungleichgewicht zwischen nördlicher und südlicher Hemisphäre sowie zwischen den Ländern Südosteuropas zu verringern. Diesen Leistungen liegen nicht nur humanitäre und wirtschaftliche Überlegungen zu Grunde, sondern auch der Wille, mit dem Abbau von Spannungen die allgemeine Sicherheit zu erhöhen und den Frieden zu fördern.

Die Finanzhilfen im Bereich *politische Beziehungen* haben die Unterstützung von Projekten oder Aktionen in einem der fünf aussenpolitischen Prioritätsbereiche Friedenserhaltung, Menschenrechte, internationale Zusammenarbeit, soziale Kohäsion und Umwelt zum Ziel. Einige Beiträge dienen des Weiteren dazu, an der internationalen Rolle unseres Landes oder besser gesagt an derjenigen von Genf als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen oder als Ort internationaler Zusammenkünfte festzuhalten beziehungsweise diese Rolle zu stärken.

Die *wirtschaftlichen Beziehungen* zielen auf bessere Rahmenbedingungen für den Aussenhandel, namentlich mit Hilfe folgender Massnahmen: Optimierung und Koordination der Rahmenbedingungen durch bilaterale und multilaterale Abkommen, Optimierung und Koordination der Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, Förderung und Umsetzung der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, weltweite Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen.

5.4.2 Prüfumfang

Mit Ausnahme derjenigen Beiträge, die der Bund an internationale Organisationen leistet, denen er auf Grund eines Abkommens oder einer völkerrechtlichen Vereinbarung beigetreten ist, wurden alle Subventionen im Bereich Beziehungen zum Ausland evaluiert. Betroffen sind die Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit, der Sitzstaatspolitik, der Förderung von Frieden und Sicherheit, der Präsenz der Schweiz im Ausland sowie verschiedene andere Aufgaben.

5.4.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Im Bereich *Hilfe an Entwicklungsländer* ergab die Prüfung, dass systematischere und regelmässigere Evaluationen des Kosten-/Nutzenverhältnisses dieser Aktionen sowie eine allgemeine und präventive Risikoanalyse der Empfängerländer notwendig sind. Im Bereich *Hilfe an Transitionsländer* verdeutlichte die Prüfung die Notwendigkeit einer verstärkten Koordination und Komplementarität der verschiedenen Instrumente der technischen Zusammenarbeit sowie der Finanzhilfe.

Die meisten evaluierten Subventionen im Bereich *politische Beziehungen* wiesen eine Gemeinsamkeit auf, nämlich das Fehlen einer Rechtsgrundlage. Fast immer beruhen die Subventionen auf einem Entscheid des Bundesrats, der sich zu diesem Zweck auf seine verfassungsmässige Kompetenz in der Aussenpolitik stützt.

5.4.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Die Gewährung von Finanzhilfen im Rahmen der Aussenpolitik wurde ab Anfang 2000 neu geregelt: Zwei allgemeine, formellrechtliche Grundlagen legen die Subventionierung in den Bereichen Friedensförderung (Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte; SR 193.9) sowie Gaststaatspolitik fest (Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge; SR 192.12). Bezüglich der übrigen

Finanzhilfen, die nicht zu den beiden vorgenannten Bereichen gehören (und rund 20 % der freiwilligen Beiträge des EDA ausmachen), legte der Bundesrat einen Grenzwert fest, über dem eine Finanzhilfe einer Rechtsgrundlage im Sinne eines formellen Gesetzes bedarf. In Zukunft müssen sich alle Finanzhilfen, die wiederkehrende Ausgaben von über zwei Millionen oder einmalige Ausgaben von über fünf Millionen auslösen, auf eine Rechtsgrundlage abstützen. Um über die Gewährung der übrigen Subventionen zu entscheiden, kann sich der Bundesrat weiterhin auf seine verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten in auswärtigen Angelegenheiten berufen (Art. 184 Abs. 3 BV).

Seit der letzten Subventionsprüfung haben die Schweiz und die Europäische Union die bilateralen Abkommen I und II abgeschlossen und der Bundesrat entschieden, die Zusammenarbeit unseres Landes mit seinen übrigen aussen- und handelspolitisch relevanten Partnern zu verstärken. In diesem Zusammenhang hiessen Volk und Stände 2006 die Rechtsgrundlage gut, die dem Bund erlaubt, für eine Milliarde Franken Massnahmen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion in Europa zu finanzieren.

Die Schweiz trat der UNO 2002 als Vollmitglied bei, was zu einer substanziellen Erhöhung ihrer Pflichtbeiträge an die verschiedenen Budgets dieser Organisation führte, das heisst an den ordentlichen Haushalt, an denjenigen der internationalen Strafgerichtshöfe sowie an denjenigen für friedenserhaltende Operationen. Die beiden ersten figurieren unter Beziehungen zum Ausland, der dritte unter Landesverteidigung. Im Jahre 2000 zahlte die Schweiz rund sechs Millionen und 2006 über rund 80 Millionen an die UNO (33 Mio. unter Beziehungen zum Ausland und 47 Mio. unter Landesverteidigung). Nebst dem Beitrag an die UNO für friedenserhaltende Operationen finanziert der Bund noch weitere Massnahmen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und der Stärkung der Menschenrechte; ein Grossteil davon geht zu Lasten der Beziehungen zum Ausland (knapp 60 Mio im Jahre 2006).

Für den Bereich Entwicklungszusammenarbeit sind die Millenniumsentwicklungsziele relevant, die an einem UNO-Gipfel festgelegt wurden. In diesem Zusammenhang verpflichtete sich die Schweiz, den Umfang ihrer Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe bis ins Jahr 2010 auf 0,4 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Dieser Wert wird seit 2004 erreicht, 2007 jedoch mit 0,37 Prozent wieder knapp unterschritten.

5.4.5 Wichtigste Prüfergebnisse

Die Prüfung der Subventionen in diesem Bereich lässt im Grossen und Ganzen keinen grundlegenden Korrekturbedarf erkennen.

Im Bereich *Hilfe an Entwicklungs- und Transitionsländer* zeigt sich, dass die geografische und thematische Zersplitterung hohe Transaktionskosten verursacht. Die Beschränkung der Anzahl Länder, die von der Hilfe profitieren, ist ausserdem ein probates Mittel, um Good Governance, Kohärenz, Wirkung und Sichtbarkeit der Programme zusätzlich zu erhöhen. In den vom Bundesrat im März 2008 verabschiedeten Botschaften über die Weiterführung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit sowie über wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird daher eine Konzentration auf weniger Sachgebiete und Regionen vorgeschlagen.

Für den Bereich *politische Beziehungen* werden folgende Massnahmen beschlossen:

- Sektion Schweizerischer Rat der Gemeinden und Regionen Europas: Auf den Bundesbeitrag an die Schweizerische Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas wird verzichtet, da diese Institution gegenüber Instanzen wie dem Integrationsbüro EDA/EVD eine Doppelspurigkeit darstellt. Diese Massnahme wurde auf den 1. Januar 2008 bereits umgesetzt.
- Umweltprogramm der Vereinten Nationen: Ab 2009 wird die Finanzierung der Schweizer Unterstützung für diesen Fonds ausschliesslich durch das Bundesamt für Umweltschutz erfolgen. Dadurch wird die Transparenz erhöht und es lassen sich Synergien erzielen; im EDA kann deshalb eine Stelle eingespart werden.
- Abrüstungshilfe, Chemiewaffenvernichtung: Die Schweiz verzichtet auf ein neues Programm und beendet ihre Hilfe definitiv mit der Erfüllung aller eingegangenen Verpflichtungen .
- Förderung der Schweiz als Gaststaat internationaler Organisationen: Ab dem Voranschlag 2009 sind die zur Finanzierung der Förderung des Standortes Schweiz sowie des internationalen Genf verwendeten Kredite ausschliesslich für eine gezielte und punktuelle Unterstützung bestimmt, wie dies ursprünglich der Fall war. Ab 2010 wird der Kredit auf dem Niveau der Rechnung 2006 plafoniert.
- Weltausstellungen: Auf eine Teilnahme an Weltausstellungen zweiter Kategorie wird in Zukunft verzichtet. Die Teilnahme an Weltausstellungen erster Kategorie wird nur in Erwägung gezogen, wenn ein spezifisches und besonderes Interesse an einer Schweizer Präsenz besteht.
- Präsenz Schweiz: Bis Ende 2008 wird überprüft, ob die Rolle von Präsenz Schweiz stärker auf die Tätigkeiten als Back Office für die Schweizer Vertretungen im Ausland und auf die Führung von Projekten zur Teilnahme der Schweiz an Weltausstellungen fokussiert werden kann.
- Beiträge an internationale Organisationen im Umweltbereich («Internationale Kommissionen und Organisationen» sowie «Globale Umweltprobleme»): Es wird geprüft, inwieweit auf einzelne freiwillige Beiträge verzichtet werden kann. Zudem sollen die Subventionen zusammengelegt und über einen Gesamtkredit gesteuert werden.

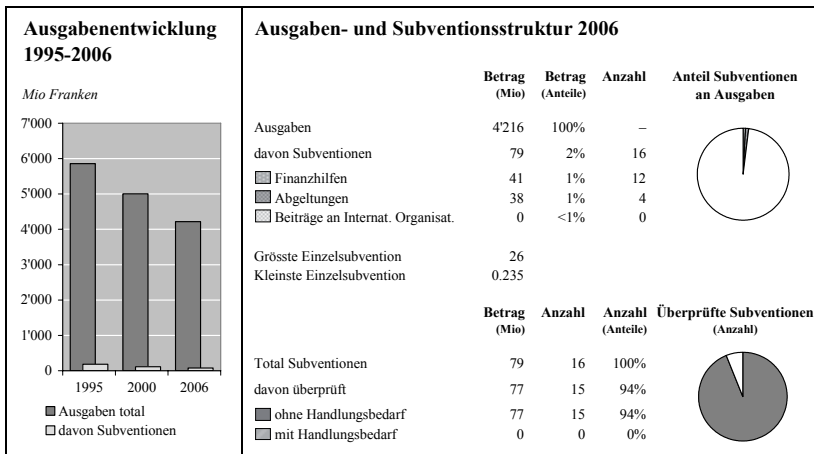
5.4.6

Finanzielle Auswirkungen

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|------------------------------------|----------|------|------|------|--------------|
| Beschlossene Einsparungen | | | | | | |
| 201.3600.160 | Sektion Schweiz des Rates der | | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07 |
| A2310.0256 | Gemeinden und Regionen Europas | | | | | |
| 201.3600.166 | Fonds Umweltprogramm der Vereinten | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| A2310.0260 | Nationen | | | | | |
| 201.3600.177 | Abrüstungshilfe: Chemiewaffenver- | 2,50 | 2,50 | 2,50 | 2,50 | 2,50 |
| A2310.0267 | nichtung | | | | | |
| 201.3600.361 | Aufgaben der Schweiz als Gastland | | 0,70 | 0,70 | 0,70 | 0,70 |
| A2310.0276 | internationaler Organisationen | | | | | |
| 201.3600.373 | Weltausstellungen | | | | | 2,00 |
| A2310.0281 | | | | | | |
| Einsparpotenziale maximal | | | | | | |
| 201.3600.375 | Präsenz der Schweiz im Ausland | | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 |
| A2310.0283 | | | | | | |
| 810.3600.501 | Internationale Kommissionen und | | 4,30 | 4,30 | 4,30 | 4,30 |
| A2310.0124 | Organisationen | | | | | |
| 810.3600.502 | Globale Umweltprobleme | | 3,40 | 3,40 | 3,40 | 3,40 |
| A2310.0125 | | | | | | |

5.5

Landesverteidigung



5.5.1 **Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte**

Im Aufgabengebiet Landesverteidigung sind die *Militärische Landesverteidigung* und die *Nationale Sicherheitskooperation* enthalten. Mit seinem Anteil von 8,2 Prozent (4272 Mio.) an den Ausgaben des Bundes im Jahr 2006 ist es das viertstärkste Aufgabengebiet. Die Subventionen beanspruchen mit 2 Prozent lediglich einen marginalen Anteil dieser Ausgaben. Dies zeigt, dass an der Erfüllung dieser Kernaufgabe des Bundes nur sehr beschränkt Dritte beteiligt werden können.

Mit den ausgerichteten Subventionen werden vier Hauptziele verfolgt: Die internationale (zivile) Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, die Förderung der Wehrtüchtigkeit und Wehrfähigkeit sowie der Erhalt der Schiessfertigkeit, die Instandstellung und der Unterhalt von Armeematerial und schliesslich im Bereich der *nationalen Sicherheitskooperation* die Bereitstellung von Schutzplätzen für die Bevölkerung und der Schutz von Kulturgütern.

Die Unterstützung der Friedensförderung – Subventionsempfänger sind hier insbesondere die vom Bund mitgegründeten drei *Genfer Zentren* und die *Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETHZ* – wird wie auch diejenige der *ausserdienstlichen Ausbildung* als Finanzhilfe zur Förderung von privaten Leistungen im Interesse des Bundes erbracht. Die Abgeltungen werden schwergewichtig an die Kantone für den vom Bund bestellten *Unterhalt des Armeematerials* und an die Schiessvereine für die Durchführung der *obligatorischen ausserdienstlichen Schiessübungen* ausbezahlt.

5.5.2 **Prüfungsumfang**

Von der Überprüfung ausgenommen wurden die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz ab 2006 nicht mehr ausgerichteten Beiträge an die Teilnehmerkosten in Kursen und Übungen gemäss der ehemaligen Zivilschutzgesetzgebung (*Kantonale und kommunale Kurse*). Nicht überprüft wurde zudem die erst seit 2004 beim Verteidigungsbereich angesiedelte, neu organisierte *Fliegerische Ausbildung*, die die vorher beim Bundesamt für Zivilluftfahrt untergebrachte zivile und die militärische Ausbildung der Luftwaffe zusammenfasst.²¹

5.5.3 **Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf**

In der letzten Subventionsüberprüfung wurden namentlich die folgenden Handlungsfelder identifiziert:

- *Unterhalt Armeematerial durch Kantone* (Korpsmaterial der kantonalen Formationen): Überprüfung im Rahmen des Projekts Neuordnung des Finanzausgleichs, ob der Rückgriff auf die Kantone im Hinblick auf die Entwicklung der Bedürfnisse der Armee noch zweckmässig sei.

²¹ Die Kreditposition 506/A6210.0129 Zivilschutz wird erst ab dem VA 2007 als Subvention ausgewiesen; in der Rechnung 2006, die als Basis für den vorliegenden Bericht herangezogen wird, fungiert sie noch unter den Investitionen des Bundes.

- *Ausserdienstliche Ausbildung*: Konzentration der Bundesbeiträge auf das Wesentliche.
- *Zucht und Haltung armeetauglicher Pferde und Maultiere*: Abschaffung dieser Subvention (per Ende 1999 erfolgt).
- *Zivile Landesverteidigung*: Herabsetzen der Beitragssätze um zehn Prozent.

5.5.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Seit der letzten Subventionsüberprüfung im Bereich der Landesverteidigung (1997) sind mit der Einführung der Armee XXI und der Neuregelung des Bevölkerungsschutzes (Aufgabenteilung Bund – Kantone und Zuständigkeitsfinanzierung im Sinne der NFA) auch bei den Subventionen weitreichende Anpassungen vorgenommen worden:

Mit dem neuen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1) werden seit 2004 keine neuen Subventionen mehr für *Schutzbauten* gesprochen. Die voraussichtlich noch bis 2009 anfallenden Zahlungen dienen dem Abbau von altrechtlich eingegangenen Verpflichtungen. Insgesamt verbleiben im Bevölkerungsschutz noch Subventionen von weniger als einer Million pro Jahr (*Schutz von Kulturgütern*).

Mit der Einführung der NFA auf Anfang 2008 wird die Verantwortung für den logistischen Bereich (persönliche Ausrüstung, übriges Armeematerial) ausschliesslich durch den Bund wahrgenommen. Die Konzentration aller Beschaffungen und des Unterhalts beim Bund vermindert den Koordinationsbedarf zwischen den bisher involvierten kantonalen und eidgenössischen Beschaffungsstellen. Der verstärkte Wettbewerb, an dem auch die Militärbetriebe der Kantone teilnehmen können, führt zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der öffentlichen Mittel (Einsparungen im tiefen zweistelligen Millionenbereich).

Die Subventionen *Ausserdienstliches Schiesswesen* und *Ausserdienstliche Ausbildung und Militärvereine* mit einem finanziellen Volumen von gut 11 Millionen (2006) sind aus der Zusammenführung von fünf Positionen entstanden (1995: 20 Mio.). Der geringere Mittelbedarf ist auf die Bestandesreduktion der Armee XXI zurückzuführen. Eine weitere Konzentration auf nurmehr eine Finanzposition ist beim VBS in Prüfung.

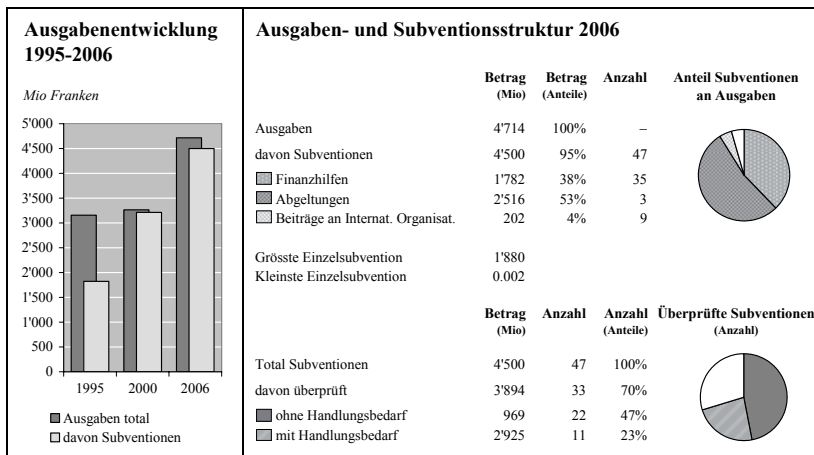
Der Bereich der *Internationalen Friedensförderung* wurde basierend auf dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) durch Beiträge insbesondere an die Genfer Sicherheitspolitischen Zentren bedeutend ausgebaut (2006: knapp 40 Mio.).

5.5.5 Wichtigste Prüfergebnisse

Die abgeschlossenen Gesetzesrevisionen (Armee reform, Neuregelung des Bevölkerungsschutzes), die Einführung der NFA sowie die Umstellungen mit NRM haben bei praktisch allen Subventionen zu Anpassungen in Richtung der im Subventionsbericht von 1997 geforderten Massnahmen geführt und gehen teilweise darüber hinaus. Bei der Finanzierung der Genfer Sicherheitspolitischen Zentren hat der

Bundesrat auf 2008 ein Anreizsystem eingeführt, das der vermehrten Gewinnung von Drittmitteln dienen soll. Fünf Prozent der Bundesbeiträge werden davon abhängig gemacht, dass für Projekte Beiträge interessierter Dritter im mindestens gleichen finanziellen Umfang generiert werden können. Bei den Subventionen im Aufgabengebiet Landesverteidigung besteht daher kein weiterer Handlungsbedarf.

5.6 Bildung und Forschung



5.6.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Der Bereich Bildung und Forschung umfasst die Förderung der *Berufsbildung* (inklusive höhere Berufsbildung), der *Hochschulen*, der *Grundlagenforschung*, der *angewandten Forschung* sowie der Volks- und Mittelschulen (*Übriges Bildungswesen*).

Mit einem Ausgabenanteil von 9 Prozent (4714 Mio.) am Bundeshaushalt zählt dieses Aufgabengebiet zu den gewichtigsten. Bei 95 Prozent dieser Ausgaben handelt es sich um Subventionen. Die grösste Einzelsubvention ist der Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich.

Hauptziele des Bundes sind die nachhaltige Sicherung und Steigerung der Qualität und die Erhaltung der wissenschaftlichen Exzellenz als Basis für die Wettbewerbsfähigkeit und die Weiterentwicklung des Denk- und Werkplatzes Schweiz. Zusammen mit den Kantonen engagiert sich der Bund für ein *durchlässiges Bildungssystem*, das individualisierte Bildungswege ermöglicht und das lebenslange Lernen fördert. Bund und Kantone setzen sich partnerschaftlich ein für Qualität und Angebotsvielfalt als internationale Markenzeichen des Bildungsplatzes Schweiz. Der Bund fördert die *freie Grundlagenforschung* als Basis einer erfolgreichen Weiterentwicklung des Forschungs- und Bildungsraumes Schweiz und unterstützt den wissenschaftlichen Nachwuchs. Er fördert im Weiteren besonders zukunftsträchtige

anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie den *Wissens-transfer* aus den Hochschulen in die Wirtschaft.

Die Beiträge des Bundes für die Berufsbildung, die Fachhochschulen und die Universitäten gehen an die Kantone. Die Mittel für die Grundlagenforschung werden zur Hauptsache via Schweizerischen Nationalfonds an die Forschenden bzw. die Forschungsinstitutionen ausgerichtet. Die Subventionen der Kommission für Technologie und Innovation, welche der angewandten Forschung zugerechnet werden, fliessen demgegenüber an die Hochschulen und an andere wissenschaftliche Einrichtungen oder Forschungsdienste von Technikerschulen, die nicht gewinnorientiert sind. Einen immer grösseren Stellenwert für den Forschungsstandort nimmt seit dem Abschluss des bilateralen Abkommens die Beteiligung der Schweiz an den EU-Forschungsrahmenprogrammen ein. Dieser Beitrag wird zu grossen Teilen der angewandten Forschung zugerechnet. Weiter fliessen bedeutende Beiträge an internationale Forschungsorganisationen (ESA, ESO, CERN, usw.).

5.6.2 Prüfumfang

Nicht geprüft wurden diejenigen Bereiche, in welchen sich die gesetzlichen Grundlagen und die Rahmenbedingungen kürzlich geändert haben. Dies betrifft namentlich den Berufsbildungsbereich, für welchen per 1.1.2004 ein neues Bundesgesetz in Kraft getreten ist (SR 412.10). Dieses sieht u.a. den Übergang von der aufwandorientierten Subventionierung zu Pauschalbeiträgen vor. Ebenfalls nicht geprüft wurden die Mitgliederbeiträge an internationale Organisationen, für welche bezüglich der Ausgestaltung bzw. der Höhe der Unterstützung kein Handlungsspielraum besteht.

5.6.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Anlässlich der Subventionsüberprüfung 1997/99 wurde insbesondere im *Hochschulbereich* dringender Handlungsbedarf festgestellt (Verstärkung der Koordination und Verwesentlichung der Bundeshilfe) und auf die damals bereits in Angriff genommene Revision des Hochschulförderungsgesetzes HFG hingewiesen. Auch im *Forschungsbereich* war der Mangel an Koordination ein Thema. Im Bereich der *Berufsbildung* wurde auf die generell revisionsbedürftige Gesetzesgrundlage und das kaum zu steuernde Bundesengagement (aufwandorientierte Abgeltungen) hingewiesen. Bei den *Stipendien* beschloss der Bundesrat die Einführung rückzahlbarer Studendarlehen sowie die Aufteilung der Verantwortlichkeiten nach Bildungsbereichen im Rahmen des Projektes Neuer Finanzausgleich.

5.6.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Mit dem am 1. April 2000 in Kraft getretenen Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999; UFG; SR 414.20; (ursprünglich befristet bis 2007) wurden namentlich die leistungsorientierte Ausrichtung der Grundbeiträge und die Unterstützung von Kooperationsprojekten durch Projektbeiträge eingeführt. Da die Arbei-

ten an einem Hochschulrahmengesetz, welches sich auf die neue Bildungsverfassung abstützt, länger dauern als vorgesehen, wurde die Geltung des UFG im Rahmen der BFI-Botschaft 2008–2011 bis Ende 2011 verlängert.

Bei der Koordination im Forschungsbereich wurden Fortschritte erzielt, indem die Organe der Forschungsförderung (SNF und KTI) ihre Tätigkeiten, insbesondere auch durch eine engere personelle Zusammenarbeit, besser aufeinander abstimmen. Die Beteiligung der Schweiz an den Forschungsrahmenprogrammen der EU bringt es mit sich, dass ein dritter grosser Förderkanal zur Verfügung steht. Die Koordination der Forschungsförderung bleibt damit auch in Zukunft ein virulentes Thema.

In der Berufsbildung wurde mit dem neuen Berufsbildungsgesetz die pauschale Subventionierung durch den Bund eingeführt; nach einem stufenweisen Übergang werden seit 2008 nur noch Pauschalbeiträge ausgerichtet. Als problematisch im neuen Gesetz erweist sich allerdings die Richtgrösse für die Bundesbeteiligung, die eine Erhöhung der Fördermittel des Bundes in nicht vorausgesehenem Ausmass mit sich bringt und de facto eine Lastenverschiebung zugunsten der Kantone bedeutet.

Im Stipendienbereich wurden die Erkenntnisse aus der Subventionsüberprüfung 1997/1999 zum einen im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes 1998 (Aufnahme eines Kreditvorbehalts im Ausbildungsbeihilfengesetz, Subventionierung von Studiendarlehen durch den Bund) und zum andern in der NFA-Vorlage umgesetzt (Teilentflechtung).

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung («neue Bildungsverfassung»), angenommen am 21. Mai 2006, wurde eine entscheidende Voraussetzung zur Schaffung eines einheitlichen Bildungsraumes Schweiz geschaffen. Wichtigstes Ziel dieser Revision ist die Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im ganzen Bildungsbereich. Schuleintrittsalter, Dauer und Ziele der verschiedenen Bildungsstufen und die Anerkennung der Abschlüsse sollen landesweit harmonisiert werden. Können sich die Kantone nicht einigen, hat der Bund die Kompetenz, die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Auf Hochschulstufe sollen gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen werden, welchen bestimmte hochschulpolitische Steuerungskompetenzen übertragen werden. Schliesslich soll der Bund im Bereich der Weiterbildung Grundsätze festlegen.

5.6.5 Wichtigste Prüfergebnisse

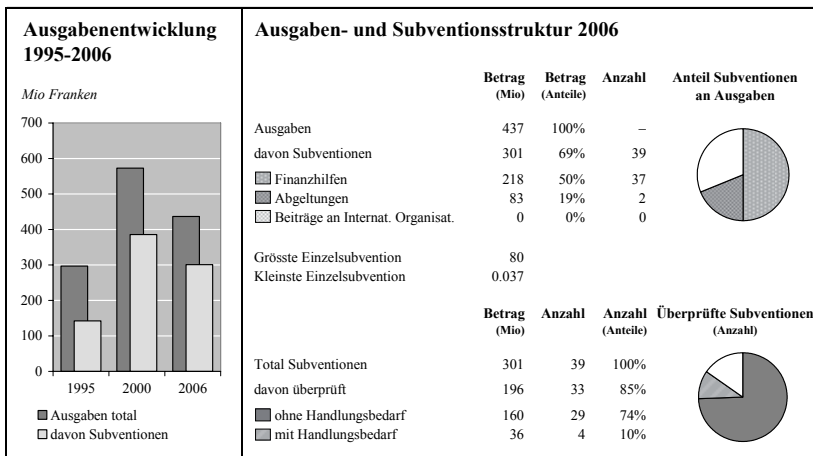
Im Rahmen der laufenden Reformen besteht im Bereich Bildung und Forschung umfassender Handlungsbedarf in den grossen Tätigkeitsfeldern. Der Bundesrat hat die folgenden Aufträge erteilt bzw. Beschlüsse gefasst:

- Hochschulförderung (inklusive Fachhochschulen): Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, zu dem in der zweiten Hälfte 2007 eine Vernehmlassung stattgefunden hat, sollen dem Parlament Anträge zur Gestaltung und Steuerung der Hochschullandschaft unterbreitet werden. Dabei sollen namentlich eine Vereinfachung der Organstrukturen, eine leistungsorientierte Subventionierung, eine Portfoliobereinigung innerhalb der Hochschulen und zwischen den Hochschultypen, der Ausbau der Qualitätssicherung und die Förderung des Wettbewerbs angestrebt werden.

- COST: Im Sinne einer Vereinfachung der Förderkanäle wird überprüft, ob nach 2011 auf eine eigenständige COST-Förderstelle im SBF verzichtet werden kann. Die Finanzierung der Aktionen kann über andere Kanäle erfolgen.
- KTI: Die Positionierung der KTI in der schweizerischen Forschungslandschaft soll geklärt werden. Der Bundesrat hat eine Teilrevision des Forschungsgesetzes in die Vernehmlassung gegeben, die eine Neupositionierung der KTI vorsieht und die Aufgabenteilung mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie regelt.
- Schweizerische Forschungsinstitutionen: Im Rahmen der Förderung qualitativ hoch stehender Forschung sowie des Wissenstransfers zwischen Wissenschaft und Industrie werden die Subventionen im Bereich der Mikrotechnik stärker konzentriert und die Zusammenarbeit zwischen den subventionierten Institutionen (ETH-Bereich und Schweizerisches Forschungszentrum für Elektronik und Mikrotechnik AG (CSEM) gestärkt.
- ETH-Bereich: Im Rahmen der Umsetzung des Corporate-Governance-Berichts wird geprüft, welche Anpassungen im ETH-Bereich notwendig sind. Insbesondere geht es darum, die Verantwortlichkeit der Organe zu stärken und die Frage einer Übertragung der Immobilien an den ETH-Bereich zu prüfen.

5.6.6 **Finanzielle Auswirkungen**

| | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|--|------|------|------|--------------|
| Einsparpotenziale maximal | | | | | |
| 325.3600.321 A2310.0210 | Europ. Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet (COST; ab 2012) | | | | 6,50 |
| verschiedene | Portfoliobereinigung/Steigerung der Effizienz im Kontext mit dem neuen Hochschulförderungsgesetz (ab 2012) | | | | n.q. |



5.7.1

Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Das Aufgabengebiet Kultur und Freizeit umfasst die Aufgaben *Kulturerhaltung*, *Kulturförderung* und *Medienpolitik* sowie *Sport*. Mit einem Ausgabenanteil von 0,8 Prozent (437 Mio.) am Bundeshaushalt zählt es zu den kleinen Aufgabengebieten. Knapp 70 Prozent dieser Ausgaben entfallen auf Subventionen.

Hauptziel der *Kulturerhaltung* und der *Kulturförderung* des Bundes ist die Erhaltung der nationalen Identität und der kulturellen Vielfalt. Darunter fallen namentlich die Wahrung kulturgeschichtlicher Vermächtnisse und die Förderung aktuellen Kulturschaffens, sofern sie von gesamtschweizerischem Interesse sind, sowie der Kulturaustausch zwischen den Landesregionen und mit dem Ausland. Die Subventionen werden als Finanzhilfen ausgerichtet: Sie sollen jenen Nutzen entgelten, den die Leistungserbringer nicht über den Markt und/oder über privates Mäzenatentum bzw. Sponsoring einspielen können. Mit ihrer Regelmässigkeit ermöglichen sie überdies Kontinuität im kulturellen Wirken. Der grösste Teil der Beiträge geht an öffentliche Institutionen (Pro Helvetia) und Dachverbände, direkte projektbezogene Beiträge werden namentlich in der Filmförderung und im Verbund mit den Kantonen in der Denkmalpflege ausgerichtet.

Übergeordnetes Ziel im *Sport* ist die Förderung der körperlichen Gesundheit und Leistungsfähigkeit, insbesondere der Jugend. Dazu werden direkte Beiträge an Angebote sportlicher Betätigung, an die Ausbildung von Lehrpersonen sowie an Sportanlagen ausgerichtet. Der finanzielle Schwerpunkt der Subventionen liegt im Bereich Jugend + Sport, der im Verbund mit den Kantonen finanziert wird. Wichtigste Empfänger sind hier Sportverbände und Schulen als J+S-Veranstalter.

5.7.2 Prüfumfang

Im Bereich der *Kulturerhaltung* und der *Kulturförderung* nicht geprüft wurde die Subvention an das Swiss Institute in New York, die per 2006 aufgehoben wurde. In der *Medienpolitik* wurde auf eine Prüfung verzichtet bei der Abgeltung für Zeitungs-transporte, die ab 2008 hätte auslaufen sollen²², bei den Beiträgen an Medienforschung und Ausbildung Programmschaffender (Umbau und neue Finanzierung im Rahmen des neuen RTVG; SR 784.40) sowie bei den Beiträgen an lokale und regionale Rundfunkveranstalter (gemäss neuem RTVG nicht mehr über die Staatsrechnung abgewickelt).

5.7.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Die Subventionsüberprüfung 1997/99 hat schwerpunktmässig in drei Feldern Handlungsbedarf festgehalten: Bei den Leistungen für J+S sowie im Bereich von Denkmalpflege und Heimatschutz beschloss der Bundesrat, eine *Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA* zu prüfen. Sodann wurde Bedarf für solidere *gesetzliche Grundlagen* in der Film- sowie in der Kulturförderung festgestellt. Schliesslich wurde eine *wirksamere Steuerung* mittels Leistungsvereinbarungen bei Subventionen an Dachverbände und Institutionen in Aussicht genommen.

5.7.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Im Rahmen der NFA wurde im Aufgabengebiet Kultur und Freizeit auf umfassende Entflechtungen verzichtet. Hingegen wurden in der *Denkmalpflege* sowie im *Heimatschutz* mit den Programmvereinbarungen neue Steuerungsinstrumente eingeführt.

Im Bereich *Kulturförderung und Medienpolitik* sind wichtige Gesetzesrevisionen in Kraft gesetzt (Nationalbibliothek- und Filmgesetz sowie Radio- und Fernsehgesetz) oder dem Parlament zur Beratung unterbreitet worden (Kulturförderung, Nationalmuseum, Pro Helvetia). Sie schaffen die notwendigen Grundlagen für eine verbesserte Steuerung und einen effizienten Mitteleinsatz. Da Kultur in der Wissens- und Informationsgesellschaft an Bedeutung gewinnt, verbessern sich gleichzeitig auch die Rahmenbedingungen für Sponsoring und privates Mäzenatentum.

Aufgrund der wachsenden Bewegungsarmut in der Bevölkerung werden die Ziele im Bereich *Sport* – Förderung der körperlichen Gesundheit und Leistungsfähigkeit – an Bedeutung gewinnen. Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Sportförderung keine Kernaufgabe des Bundes ist; die Subventionen haben weiterhin subsidiären Charakter.

²² s. Fussnote 18

5.7.5 Wichtigste Prüfergebnisse

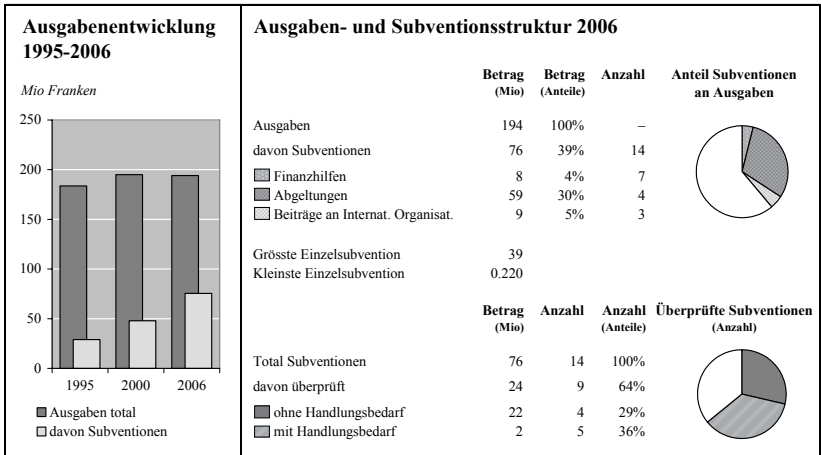
In Anbetracht der abgeschlossenen und laufenden Gesetzesrevisionen besteht im Bereich *Kulturförderung und Medienpolitik* nur noch geringer zusätzlicher Handlungsbedarf. Der Bundesrat hat die folgenden Prüfaufträge erteilt:

- Buchausstellungen im Ausland: Bündelung der verschiedenen Massnahmen zur Buch- und Verlagsförderung im Rahmen der Umsetzung des Pro Helvetia- und des Kulturförderungsgesetzes.
- Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Films: Prüfung eines Verzichts auf den Beitrag an Eurimages aufgrund der erhöhten finanziellen Beteiligung am EU-Media-Programm.
- Verkehrshaus der Schweiz: Überprüfung von Berechtigung und Höhe der Finanzhilfe im Rahmen der Erarbeitung der Kulturförderbotschaft, im Einklang mit der nationalen Museumspolitik.
- Mit dem neuen Pro Helvetia- und dem neuen Kulturförderungsgesetz strebt der Bundesrat eine bessere Abgrenzung der kulturpolitischen Zuständigkeiten zwischen Pro Helvetia und den anderen Kulturförderstellen an.

Im Bereich *Sport* soll dem Parlament bei der nächsten Revision des BG über die Förderung von Turnen und Sport (Verabschiedung der Botschaft im Jahr 2008 geplant) zur Erhöhung der Budgetflexibilität beantragt werden, die einschlägigen Bestimmungen dieser Finanzhilfen durchgängig als «Kann-Bestimmungen» auszugestalten und mit einem Kreditvorbehalt zu ergänzen. Bei J+S soll die Zusammenarbeit mit den Kantonen explizit und transparent geregelt werden.

5.7.6 Finanzielle Auswirkungen

| | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|---|------|------|------|--------------|
| Einsparpotenziale maximal | | | | | |
| 306.3600.105 A2310.0310 | Buchausstellungen im Ausland | | 0,66 | 0,67 | 0,67 |
| 306.3600.152 A2310.0316 | Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Films | | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 306.3600.322 A2310.0326 | Verkehrshaus der Schweiz | | 1,60 | 1,60 | 1,60 |



5.8.1

Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Das Aufgabengebiet Gesundheit teilt sich schwergewichtig in die Teilgebiete *Krankheitsbekämpfung/Prävention*, *Lebensmittelsicherheit* sowie *Tiergesundheit* auf und zählt mit einem Anteil von 0,4 Prozent (194 Mio.) an den Gesamtausgaben des Bundes zu den kleinen Aufgabengebieten.

Hauptziel der Aktivitäten des Bundes ist einerseits die Bekämpfung sowie die Verhinderung insbesondere auch übertragbarer Krankheiten durch gezielte *Präventionsmassnahmen*. Darunter fallen namentlich Massnahmen im Kampf gegen Aids, gegen den Alkohol-, Tabak- und Drogenmissbrauch und gegen Krankheiten wie Tuberkulose und Rheumatismus sowie Massnahmen gegen eine Pandemie. Die Abteilung an Swissmedic soll zudem die Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus im Umgang mit Heilmitteln mittels gesundheitspolizeilicher und gesundheitspolitischer Massnahmen ermöglichen. Andererseits fördert der Bund auf dem Gebiet der *Lebensmittelsicherheit* durch gezielte Kontrollen die Produktsicherheit und Qualität von Lebensmitteln. Daneben steht im Tätigkeitsfeld der *Tiergesundheit* das Behandeln und Bekämpfen von Tierseuchen im Vordergrund.

Die Mittel zur *Krankheitsbekämpfung und Prävention* werden hauptsächlich an die Schweizerische Lungen- und Rheumaliga, an das Schweizerische Rote Kreuz, an die Schweizerische Gesellschaft für Ernährung sowie an diverse nationale Referenzzentren, hauptsächlich Universitäten, ausgerichtet. Die einzige Subvention im Bereich der *Lebensmittelsicherheit* wird im Rahmen eines Leistungsauftrages zur Qualitätssicherung Milch an externe Prüfstellen ausbezahlt. Die Subventionsmittel zur Förderung der *Tiergesundheit* werden für die Entsorgung der Fleischabfälle aufgewendet und direkt an die Entsorgungsbetriebe ausgerichtet. Weitere Mittel werden an die privat organisierten Selbsthilfeorganisationen der Tiergesundheitsdienste ausbezahlt.

5.8.2 Prüfumfang

Die Überprüfung im Bereich der Krankheitsbekämpfung und Prävention umfasst neun Subventionen. Nicht überprüft wurde u.a. der Beitrag an die WHO, da es sich um einen Pflichtbeitrag handelt. Die Pflichtbeiträge wurden generell von der Subventionüberprüfung ausgenommen. Im Bereich Tiergesundheit wurden die Beiträge an die Tiergesundheitsdienste untersucht.

5.8.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Die Subventionsüberprüfung 1997/99 hat insgesamt 14 Ausgabenrubriken betroffen. Dabei wurde bei elf Bundesbeiträgen ein Handlungsbedarf definiert, wobei zur Hauptsache eine wirksamere Steuerung mittels Leistungsvereinbarungen und Pauschalleistungen in Aussicht genommen wurde. Der Bundesrat beschloss zudem, die Abschaffung verschiedener Subventionen zu prüfen. Sodann hielt der Bundesrat fest, dass die einzelnen Tiergesundheitsdienste zwar wichtige Dienstleistungen erbringen, die Wirksamkeit mit Leistungsaufträgen aber verbessert werden könnte.

5.8.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Im Bereich der *Krankheitsbekämpfung und Prävention* sind mit verschiedenen Subventionsempfängern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen worden (Schweiz. Rotes Kreuz, Rheumaliga, Lungenliga, Nationale Referenzzentren). Sodann wurden einige kleinere Subventionen abgeschafft (Krebsliga, Stiftung Alkoholforschung, Stiftung Gesundheitsförderung). Seit der letzten Subventionsüberprüfung sind mit dem Ziel, den Gesundheitsschutz zu verbessern, verschiedene Gesetzesrevisionen erfolgt oder in Bearbeitung (Heilmittel-, Epidemien- und Betäubungsmittelgesetz). Im *Lebensmittelbereich* wurde das Ausführungsrecht zwecks Erhöhung der Rechtssicherheit sowie effizienterer Verwaltungsstrukturen angepasst und zur Sicherstellung der Kompatibilität mit dem EU-Recht grundlegend überarbeitet. Im Weiteren werden zur Zeit neue Strategien in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung, Migration und Gesundheit, Wasser und Gesundheit, Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Gesundheitsausserpolitik sowie eine Nationale Strategie «eHealth» erarbeitet. Im Bereich der *Tiergesundheitsdienste* wurde 1999 eine Verordnung über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes für Kleinwiederkäuer erlassen, welche entsprechende Vorgaben für die Leistungserbringung beinhaltet.

5.8.5 Wichtigste Prüfergebnisse

Im Bereich der *Krankheitsbekämpfung und Prävention* besteht im Wesentlichen noch der folgende Handlungsbedarf:

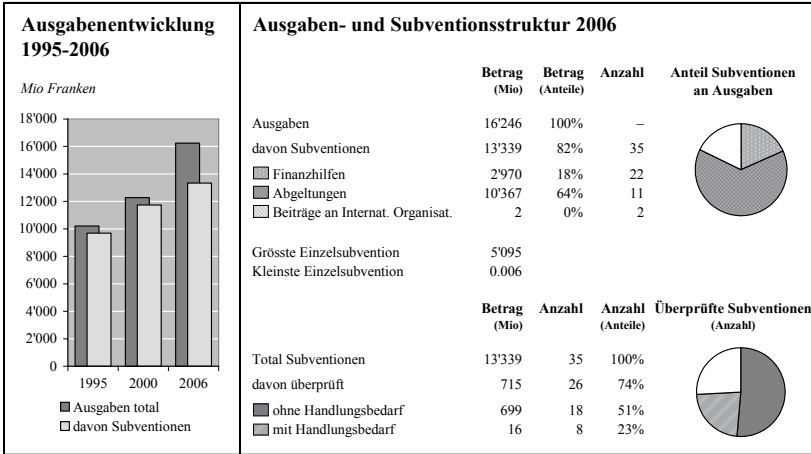
- Geprüft werden sollen organisatorische Optimierungen und eine Mittelkonzentration sowie die Möglichkeiten einer stärkeren Eigenfinanzierung. Davon wären jedoch nicht in erster Linie die Gesundheitsligen betroffen

sein, sondern die Präventionstätigkeiten anderer Akteure. Da dieses Projekt sich erst in Vorbereitung findet, ist das finanzielle Entlastungsvolumen für den Bundeshaushalt noch nicht abschätzbar.

- Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK): Es wird geprüft, ob ab 2010 (nach Ablauf des Abgeltungsvertrags 2008/09) auf diese Subvention verzichtet werden und die Finanzierung inskünftig über die Spitäler oder die jeweiligen Leistungsbezüger mittels Kursgebühren erfolgen kann.
- Radon-Programm Schweiz: Ab 2011 stufenweise Reduktion der Beiträge für Gebäudesanierungsmassnahmen und Ausbildung und ab 2014 alleinige Übernahme der Aufgabe durch Kantone und Hauseigentümer.
- UNO-Fonds gegen Suchtmittelmissbrauch: Verzicht auf die Subvention ab 2009.

5.8.6 Finanzielle Auswirkungen

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|--|----------|------|------|------|--------------|
| Beschlossene Einsparungen | | | | | | |
| 316.3600.006 A2310.0109 | Radon-Programm | | | | 0,20 | 0,50 |
| 316.3600.074 A2310.0109 | UNO-Fonds gegen Suchtmittel- missbrauch | | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Einsparpotenziale maximal | | | | | | |
| 316.3600.004 A2310.0109 | Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) | | | 0,30 | 0,30 | 0,30 |
| verschiedene | Gesundheitsförderung | | | | | n.q. |



5.9.1 Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Mit einem Ausgabenanteil von 31 Prozent (16 246 Mio.) am Bundeshaushalt stellt die soziale Wohlfahrt das grösste Aufgabengebiet dar²³. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt sind in die folgenden Aufgabenbereiche aufgeteilt: *Alters-, Invaliden- und Krankversicherung, Ergänzungsleistungen, Militärversicherung, Arbeitslosenversicherung/Arbeitsvermittlung, sozialer Wohnungsbau/Wohnbauförderung, Migration* sowie *soziale Hilfe und Fürsorge*. Über 80 Prozent der Ausgaben entfallen dabei auf Subventionen.

Für die Aufgaben im Bereich der Sozialen Wohlfahrt ist schwergewichtig der Bund zuständig. Dies ist insbesondere bei den Sozialversicherungen der Fall. Mit der NFA wurde diese Zuständigkeitsordnung noch etwas akzentuiert, indem der Bund neu den Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand an den Leistungen der AHV und IV alleine trägt. Hauptziel der Unterstützung der Sozialversicherungen durch den Bund ist es, einen Beitrag zur Einkommenssicherung beziehungsweise Existenzsicherung der Bevölkerung im Alter, bei Invalidität sowie bei Arbeitslosigkeit leisten zu können. Die Beiträge des Bundes an die *Alters- und Invalidenversicherung* machen rund 9 435 Millionen oder 58 Prozent der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt oder gegen 20 Prozent der Bundesausgaben aus. Ohne die Beiträge des Bundes insbesondere an die AHV und IV müssten die Lohnbeiträge entsprechend erhöht werden. Diese zwei Subventionen machen über 90 Prozent der Abgeltungen im Bereich der Sozialen Wohlfahrt aus. Bei den Finanzhilfen in der Sozialen Wohlfahrt werden ca. 2121 Millionen oder gut 70 Prozent für die *individuelle Prämienverbilligung* in der

²³ Mit der Einführung von NRM wurde auch die funktionale Gliederung des Bundeshaushalts überarbeitet. Dadurch hat sich in gewissen Bereichen die Einteilung der Bundesausgaben nach Aufgabengebieten geändert. So wurde zum Beispiel das MWSt-Prozent für die AHV vom Gebiet «Finanzen und Steuern» neu dem Gebiet «Soziale Wohlfahrt» zugeordnet. Der ausgewiesene Anteil am Bundeshaushalt stimmt daher nicht mit demjenigen in der Staatsrechnung 2006 überein.

Krankenversicherung verwendet, welche das sozialpolitische Korrektiv zum geltenden Kopfprämienystem der obligatorischen Krankenpflegeversicherung darstellt. Weitere rund 700 Millionen an Finanzhilfen werden für die *Ergänzungsleistungen zur AHV und IV* aufgewendet. Hauptziele im Bereich *Migration* sind die Gewährung von Schutz für politisch Verfolgte, die Regelung der Zuwanderung und die Integration der dauerhaft ansässigen ausländischen Bevölkerung. Die Kantone werden für verschiedene Leistungen in diesem Bereich (Betreuung, Vollzug von Weggewiesenen usw.) insbesondere auch in Zusammenhang mit der Deckung der Grundbedürfnisse von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen (Sozialhilfe) abgegolten. Zudem richtet der Bund Finanzhilfen an Integrationsprojekte aus. Der grösste Teil der Ausgaben in diesem Bereich entfällt auf die Abgeltung der Sozialhilfekosten der Kantone. Mit den Beiträgen im Bereich der Arbeitslosenversicherung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung fördert der Bund Beschäftigung und Arbeitsmarktpartizipation und stärkt somit die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Mit der ebenfalls der Sozialen Wohlfahrt angerechneten Förderung von preisgünstigem und qualitativ gutem Wohnraum soll schliesslich ein Beitrag zur Wohnungsversorgung von finanzschwachen Haushalten geleistet werden.

5.9.2 Prüfumfang

Der finanziell gewichtigste Teil der Subventionen im Bereiche der Sozialen Wohlfahrt, nämlich die Sozialversicherungsausgaben, wurde aus verschiedenen Gründen von der Überprüfung ausgeklammert. Einerseits sind die meisten Beiträge im Bereich der *Sozialversicherungen* von der NFA betroffen (*AHV, IV, EL, Prämienverbilligungen, Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten*), weshalb eine weitere Überprüfung zu unnötigen Doppelspurigkeiten geführt hätte. Andererseits laufen in den zentralen Bereichen Revisionen von teilweise grundlegender Bedeutung (*AHV, IV, KVG, ALV*), oder die gesetzlichen Grundlagen wurden vor nicht allzu langer Zeit angepasst oder neu geschaffen (*Militärversicherung, familienexterne Kinderbetreuung*).

Von den übrigen Bereichen der Sozialen Wohlfahrt geprüft wurden insbesondere die Förderung der Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zur Schweiz sowie die Abgeltung der Verluste aus Garantieverpflichtungen in der Wohnbauförderung.

Bei der Migration wurde einzig die Abgeltung an die kantonalen Entscheidvorbereiter nicht geprüft, da diese Subvention 2005 abgeschafft wurde.

5.9.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Die Subventionsüberprüfung 1997/99 hat im Bereich der Sozialwerke ergeben, dass die *Gesamtkonzeption* der AHV und IV neu zu überdenken ist. Ausserdem wurde in beiden Bereichen im Rahmen der NFA eine Aufgabenentflechtung in Aussicht gestellt. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV wurde im Weiteren festgehalten, dass mögliche Begünstigte besser zu informieren sind.

Um die Ausgaben und Einnahmen der Arbeitslosenversicherung ins Gleichgewicht zu bringen, wurde – wie vom Bundesrat im Rahmen der Subventionsüberprüfung geplant – bereits im Jahr 2000 eine grössere Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG; SR 837.0) in die Wege geleitet.

Im Asyl- und Flüchtlingsbereich beschloss der Bundesrat, die Pauschalierung auszuweiten und damit die Sparanreize zu verstärken sowie das Abrechnungsverfahren zu vereinfachen.

5.9.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Seit der letzten Subventionsüberprüfung sind den eidg. Räten vom Bundesrat im Sozialversicherungsbereich verschiedene Reformvorhaben unterbreitet worden. Mit der *11. AHV-Revision*, welche sich zur Zeit in parlamentarischer Beratung befindet, soll ein weiterer Schritt in Richtung finanzielle Konsolidierung der Versicherung gemacht werden. Die *5. IV-Revision*, die an der Volksabstimmung vom Juni 2007 gutgeheissen worden ist, sieht verschiedene Anpassungen an den Leistungen vor, und es soll vermehrt Gewicht auf die Integration von behinderten Menschen in die Gesellschaft und Arbeitswelt gelegt werden. Um mittelfristig den IV-Haushaltsausgleich erreichen zu können, schlägt der Bundesrat zudem eine IV-Zusatzfinanzierung durch die Mehrwertsteuer vor. Dieses Vorhaben ist momentan in der parlamentarischen Beratung. Im Rahmen der NFA umgesetzt werden konnte die *Aufgabenteilung bei der AHV und IV* sowie bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Für die *Prämienverbilligung* in der Krankenversicherung wurde im Rahmen der NFA ein neuer Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen festgelegt. Der Bund leistet neu einen Beitrag in der Höhe von 7,5 Prozent der Gesundheitskosten. Dadurch ergab sich beim Inkrafttreten der NFA ein in etwa hälftiges Finanzierungsverhältnis Bund – Kantone von 45 zu 55 Prozent (zuvor $\frac{2}{3}$ Bund, $\frac{1}{3}$ Kantone). Mit der *3. AVIG-Revision* wurde die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung auf eine neue, konjunkturunabhängigere Basis gestellt. Der Bundesrat hat jedoch infolge der strukturellen Finanzierungsprobleme Ende 2007 eine Vernehmlassungsvorlage für eine nächste AVIG-Revision unterbreitet.

Der Bereich *Migration* war in den letzten Jahren gekennzeichnet von rückläufigen Asylgesuchs- sowie Bestandeszahlen. Entsprechend sind auch die Ausgaben in diesem Bereich zurückgegangen. Als Folge des revidierten Asylgesetzes wird das Abgeltungssystem im Bereich Sozialhilfe umgestaltet (Einführung von so genannten Globalpauschalen anstelle von diversen Einzelpauschalen, Umstellung von einem nachschüssigen auf ein periodengerechtes Finanzierungssystem). Zudem werden die Kantone von der Durchführung von Anhörungen entlastet (Aufgabe wird neu dem Bund zugewiesen).

5.9.5 Wichtigste Prüfergebnisse

In den im Rahmen der vorliegenden Subventionsüberprüfung untersuchten Bereichen der Förderung der Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zur Schweiz, der Leistungen an die Dachverbände der Familienorganisationen und der ausserschulischen Jugendarbeit sowie der Abgeltung der Verluste aus

Garantieverpflichtungen in der Wohnbauförderung besteht entweder kein oder nur partieller Handlungsbedarf. Der Bundesrat hat die folgenden Prüfaufträge erteilt:

- Auslandschweizerinnen und -schweizer: Die Kriterien und Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der verschiedenen Bundesbeiträge werden im Rahmen der Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für die finanzielle Unterstützung von Auslandschweizerinnen und -schweizern präzisiert.
- Dachverbände Familienorganisationen: Im Rahmen neuer Leistungsvereinbarungen mit den Dachverbänden ist die Kooperation unter den Verbänden zu optimieren.
- Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit: Im Rahmen einer Revision des Jugendförderungsgesetzes oder der entsprechenden Verordnung wird eine verwaltungsökonomisch effizientere Mittelverteilung angestrebt.

In Anbetracht der abgeschlossenen Asylgesetzrevision und der weitergeführten Pauschalierung besteht im Bereich *Migration* nur noch geringer zusätzlicher Handlungsbedarf.

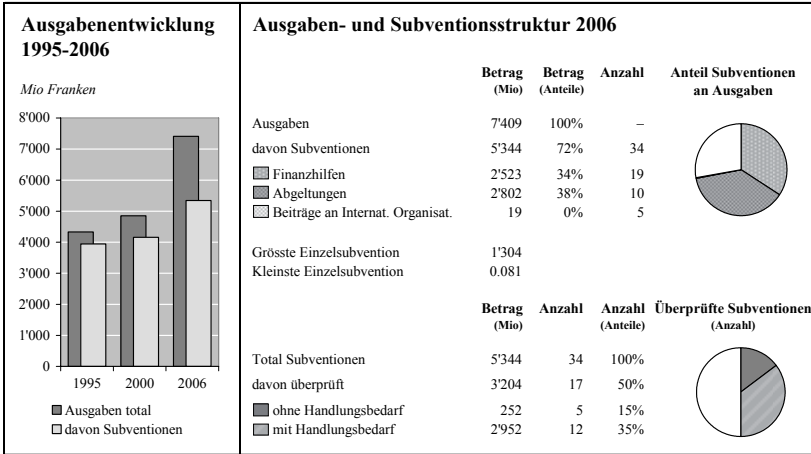
- Finanzierung von Unterkünften für Asylsuchende: Verzicht auf Einstellen von Mitteln ab dem Voranschlag 2008, wobei der bestehende Verpflichtungskredit vorderhand aufrecht erhalten bleibt.

5.9.6 Finanzielle Auswirkungen

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|-------------------------------|----------|------|------|------|--------------|
| Beschlossene Einsparungen | | | | | | |
| 420.4600.001 | Finanzierung von Unterkünften | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| A4300.0110 | für Asylsuchende | | | | | |

5.10

Verkehr



5.10.1

Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Mit einem Ausgabenanteil von 14 Prozent (7 409 Mio.) gehört der Verkehr zu den grössten Aufgabengebieten des Bundes. Er ist durch zwei grosse Bereiche gekennzeichnet: den *öffentlichen Verkehr* und den *privaten Strassenverkehr*. Zusammen erreichen diese einen Anteil von 98,7 Prozent an den Gesamtausgaben des Verkehrs. Hauptsächlich aufgrund des 1998 eingeführten Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (Fonds-FinöV) fand im Zeitraum 1995 bis 2006 zwischen diesen Bereichen eine Ausgabenverschiebung zugunsten des öffentlichen Verkehrs statt. Rund 72 Prozent der Ausgaben entfallen auf Subventionen. Ein Grossteil dieser Ausgaben wird mit zweckgebundenen Einnahmen (Mineralölsteuer, Autobahnabgabe, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) finanziert. Auch stehen mit dem FinöV-Fonds und seit 2008 mit dem Infrastrukturfonds zwei grosse Investitionsgefässe für die Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen im Bahn- und Strassenbereich zur Verfügung. Deren Ausgaben lassen sich nicht direkt aus der Investitionsrechnung ableiten, da letztere nur die Ausgaben des Bundes für die Fondsspeisung zeigt.

Hauptziel in diesem Aufgabengebiet ist der Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau von leistungsfähigen Infrastrukturen. Damit soll die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz gestärkt werden. Daneben verfolgt der Bund mit seiner Verkehrspolitik auch Umweltziele: Durch eine Verlagerung des privaten Verkehrs auf die Schiene soll die Umweltbelastung (insbesondere Schadstoffemissionen und Lärm) gesenkt werden.

Wichtigste Empfänger der Finanzhilfen und Abgeltungen sind die Kantone sowie die Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs.

5.10.2 Prüfumfang

Nicht geprüft wurden die jährlichen Zahlungen des Bundes an den Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen. Mit dem Übergang zur NFA ab 2008 fallen die Nationalstrassen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Damit verlieren sie ihren Subventionscharakter. Zwar zu den Subventionen gezählt, aber nicht näher geprüft wurde die Einlage in den FinöV-Fonds, da es sich um einen Durchlaufposten im Bundeshaushalt handelt.

5.10.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Beim öffentlichen Verkehr wurden in der Subventionsüberprüfung 1997/99 nur 8 Prozent der Transferausgaben überprüft. Dieser niedrige Anteil erklärt sich mit verschiedenen grundlegenden Reformen, die zu diesem Zeitpunkt erst vor kurzem verabschiedet worden (Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr) oder in parlamentarischer Beratung waren (Bahnreform 1). Geprüft wurde insbesondere die Subventionierung des Güterverkehrs. Hier wurde hauptsächlich eine Befristung der Finanzhilfen auf zehn Jahre empfohlen.

Beim Strassenverkehr fand hingegen eine Vollerhebung statt. Bei den einzelnen Subventionen wurde in erster Linie empfohlen, im Rahmen der NFA die Zweckmässigkeit der Aufgabenzuteilung zu prüfen.

5.10.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Im Rahmen der bilateralen Verträge wurde mit der EU das *Landverkehrsabkommen* ausgehandelt. Parallel zu einer starken Erhöhung der Strassenabgaben wurde darin die Erhöhung der Gewichtslimite für Lastwagen auf 40 Tonnen per 2005 vereinbart. Um möglichst viel alpenquerenden Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern und damit den von Volk und Ständen gutgeheissenen *Alpenschutzartikel* zu erfüllen, haben die eid. Räte gleichzeitig mit der Genehmigung der bilateralen Verträge eine Reihe von flankierenden Massnahmen im Verkehrsbereich beschlossen. Diese gehen von der Neugestaltung resp. Erhöhung der Abgeltungen für den kombinierten Verkehr bis hin zur Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen oder der Einführung einer Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken. Entsprechend wurden die Fördermittel stark erhöht. Mit der Befristung des Verkehrsverlagerungsgesetzes vom 8. Oktober 1999 (SR 740.1) wurde jedoch auch ein Aspekt der Subventionsüberprüfung aufgenommen.

Im *Strassenbereich* wurde das Prüfergebnis zu weiten Teilen umgesetzt, haben doch die eid. Räte im Rahmen der NFA den Strassenbereich weitestgehend entflochten. So hat der Bund für den Nationalstrassenbereich seit Anfang 2008 die alleinige Verantwortung übernommen.

5.10.5 Wichtigste Prüfergebnisse

Der Bundesrat hat folgende Massnahmen beschlossen:

- Dem Parlament werden im Bereich des *öffentlichen Verkehrs* in der Legislatur 2007–2011 zwei Reformpakete unterbreitet: Im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung des 3. EG-Eisenbahnpakets wird der Bundesrat Massnahmen zur Stärkung des Ausschreibungswettbewerbs resp. Reform des Bestellverfahrens (z.B. Anpassung der für die Bestellung notwendigen Mindestnachfrage) im regionalen Personenverkehr vorschlagen. Danach folgt die Botschaft zur Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung. In diesem Rahmen werden auch Anpassungen am Trassenpreissystem sowie mögliche Umstellungen von Bahn auf Bus bei schlecht frequentierten Bahnlinien geprüft.
- Im *Strassenbereich* wurden im Rahmen der NFA neue gesetzliche Bestimmungen für Aufbau und Betrieb eines schweizweiten Verkehrsmanagements geschaffen. Insbesondere hat der Bund die Verantwortung für das Verkehrsmanagement auf dem ganzen Nationalstrassennetz übernommen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden resp. eine optimale Verkehrslenkung zu erreichen, ist das frühere Schwerverkehrsmanagement in die Neugestaltung integriert worden.
- Für den *Autoverlad an der Vereina* legt das UVEK in Zusammenarbeit mit der RhB im Rahmen der Aufgabenüberprüfung einen Abbauplan fest, der den Verzicht auf die Subvention ab 2010 vorsieht.
- Das Subventionsregime im Bereich der Anschlussgleise wird im Rahmen der Aufgabenüberprüfung evaluiert, insbesondere was die Mitfinanzierung der *Erneuerung von privaten Anschlussgleisen* betrifft.
- Da es sich primär um eine kantonale resp. kommunale Aufgabe handelt, wird im Rahmen der Aufgabenüberprüfung auch untersucht, ob die Finanzhilfe für den Erhalt und die Erforschung der *historischen Verkehrswege* ab 2011 eingestellt werden kann.
- Bei den Subventionen in Zusammenhang mit der *Güterverkehrsverlagerung* hat der Bundesrat im Rahmen der Güterverkehrsvorlage vorgeschlagen, auf einzelne Instrumente zu verzichten (Trassenpreisverbilligung, Förderung des nichtalpenquerenden kombinierten Verkehrs) und die Finanzhilfen schrittweise zu reduzieren.

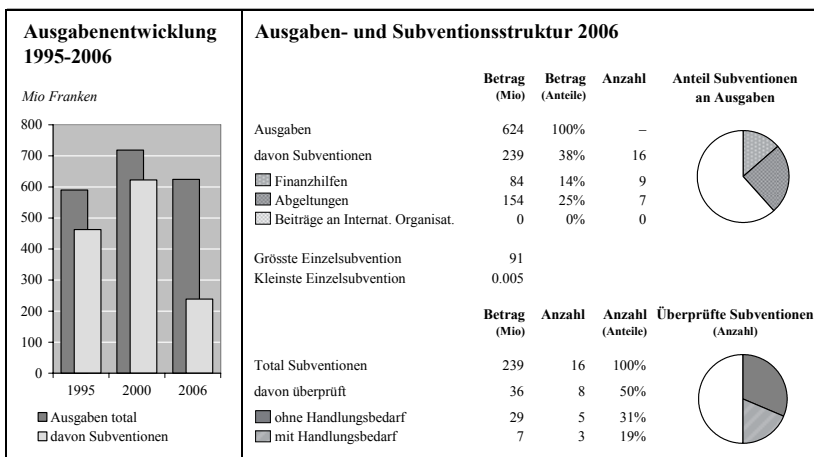
5.10.6

Finanzielle Auswirkungen

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|---|---|----------|------|------|------|--------------|
| Beschlossene Einsparungen | | | | | | |
| 802.3600.004 A2310.0124 | Abgeltung kombinierter Verkehr | | | | | ≥ 20,00 |
| 802.3600.202 A2310.0215 | Autoverlad | | | 1,20 | 1,20 | 1,20 |
| Einsparpotenziale maximal | | | | | | |
| 802.3600.003 A2310.0213 | LV SBB Betrieb Infrastruktur | | | | n.q. | n.q. |
| 802.4600.002 A4300.0115 | LV SBB Abschreibungen Infrastruktur | | | | n.q. | n.q. |
| 802.3600.203 A2310.0216/ A2310.0382 A4300.0131 | Abgeltung regionaler Personenverkehr | | | | n.q. | n.q. |
| 802.4200.202 A4200.0115 | Darlehen kombinierter Verkehr | | | | | n.q. |
| 802.4200.402 A4300.0122 | Investitionsbeiträge kombinierter Verkehr | | | | | n.q. |
| 802.4600.401 A4300.0121 | Anschlussgleise | | | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| 806.4600.012 A8300.0110 | Historische Verkehrswege | | | | 2,00 | 2,00 |

5.11

Umweltschutz und Raumordnung



5.11.1 **Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte**

Das Aufgabengebiet Umweltschutz und Raumordnung stellt mit Gesamtausgaben von 624 Millionen und einem Ausgabenanteil von rund 1 Prozent am Bundeshaushalt ein kleines Aufgabengebiet des Bundes dar. Es umfasst die Bereiche *Umweltschutz*, *Gewässer- und Lawinenverbauungen*, *Naturschutz* und *Raumordnung*. 38 Prozent der Ausgaben entfallen auf Subventionen, wobei sich diese mehrheitlich aus Abgeltungen zusammensetzen.

Die Umweltpolitik ist eine Bundesaufgabe, die sich insbesondere aus den Artikeln 74, 76 und 78 der Bundesverfassung ableiten lässt und im Verbund mit den Kantonen umgesetzt wird. Die Ziele im Umwelt-, Gewässer- und Naturschutz richten sich nach dem übergeordneten Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit. Dieses ist in Artikel 73 der Bundesverfassung umschrieben und strebt ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Etwas weniger als zwei Drittel der Ausgaben oder knapp 330 Millionen entfallen auf den *Umweltschutz*. Davon sind wiederum nur zwei Drittel effektive Ausgaben für den Umweltschutz; denn knapp 130 Millionen stellen frühere Erträge aus der Lenkungsabgabe auf flüchtigen organische Verbindungen dar, welche an die Bevölkerung zurückerstattet werden. Mit diesem marktnahen Instrument der Lenkungsabgabe soll insbesondere die Reduktion von wichtigen Vorläufersubstanzen für die Ozonbildung und damit eines der zentralen Ziele der Luftreinhaltung erreicht werden. Von den verbleibenden rund 200 Millionen fliesst ein Drittel in die Abwasseraufbereitung. Damit werden vor allem altrechtliche Verpflichtungen bezahlt, welche der Bund gegenüber den Bauherren von Abwasseraufbereitungsanlagen eingegangen ist. Mit der Einführung des Verursacherprinzips für die Finanzierung der Anlagen reduzieren sich die Verpflichtungen des Bundes laufend. Ähnliches gilt für die Anlagen zur Abfallbeseitigung. Der Rest der Ausgaben des Bundes für den Umweltschutz setzt sich primär aus den Kosten für den allgemeinen Vollzug von Umweltvorschriften in den verschiedensten Bereichen zusammen.

Mit den Subventionen für *Gewässer- und Lawinenverbauungen* im Umfang von rund 90 Millionen verfolgt der Bund das Ziel, den menschlichen Lebensraum vor Naturgefahren (Hochwasser, Lawinen, Steinschlag, Rutschungen, Murgänge usw.) zu schützen. Der Hochwasserschutz beansprucht etwa zwei Drittel der Mittel. Dabei handelt es sich um Abgeltungen für die Erstellung und Wiederinstandstellung von Schutzbauten und -anlagen durch die Kantone. Im *Naturschutz* spricht der Bund Investitionsbeiträge in der Höhe von rund 90 Millionen. Knapp 13 Millionen werden für die Aktivitäten des Bundes in der *Raumplanung* eingesetzt.

5.11.2 **Prüfumfang**

Die Subventionen in den Bereichen *Umweltschutz* und *Naturschutz* wurden im Rahmen dieser Subventionsüberprüfung weitgehend überprüft. Von der Prüfung ausgeschlossen wurden einzig die auslaufende Subvention Abwasser- und Abfallanlagen sowie die Investitionsbeiträge im Bereich Natur- und Landschaft, da diese im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA grundlegend überarbeitet wurden. Bei den *Gewässer- und Lawinenverbauungen* wurden ausschliesslich die beiden geringfügigen Subventionen zur Regulierung von Rhein und Langensee überprüft.

Die bedeutende Subvention «Hochwasserschutz» wurde von der Subventionsüberprüfung wegen der grundlegenden Umgestaltung im Rahmen der NFA ausgenommen. Die einzige Subvention im Teilaufgabengebiet *Raumordnung* wurde infolge Auslaufens im Jahr 2005 nicht geprüft.

5.11.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Im *Umweltschutz* wurden schwergewichtig die internationalen Subventionen «Internationale Kommissionen und Organisationen», «Globale Umweltprobleme» und «Multilaterale Umweltfonds» geprüft. Im Zentrum standen dabei die freiwilligen Beiträge. Der Handlungsbedarf konzentrierte sich auf die Verbesserung der Transparenz und Kontrolle der Beiträge und Zielerreichung.

Bei den *Gewässer- und Lawinenverbauungen* wurde eine stärkere Kostenbeteiligung der Nutzniesser von Hochwasser-Schutzmassnahmen gefordert, wenn sich die Massnahme auf den Wert des geschützten Grundstücks auswirkt. Bezüglich der «Sonderhilfe für Unwetterschäden VS/TI 1993» legte der Bundesrat fest, dass in Zukunft zur Regelung von Unwetterschäden keine Sondererlasse mehr geschaffen werden, sondern die Bundeshilfe im Rahmen der geltenden Gesetzgebung gewährt wird.

Im *Naturschutz* wurde insbesondere festgestellt, dass die administrative Abwicklung zwischen Bund und Kantonen im Bereich «Natur- und Landschaftsschutz» zu verbessern sei. Die Aufgabenteilung habe sich aber grundsätzlich bewährt. Entsprechende Vereinfachungen der Abläufe seien im Rahmen der NFA zu erzielen.

5.11.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Im *Umweltschutz* ist primär auf die Weiterentwicklung des Umweltrechts auf Verordnungsstufe zu verweisen. Eine substanzielle Weiterentwicklung erfuhr der Klimaschutz. In diesem Bereich wurden nebst Selbstverpflichtungen moderne marktwirtschaftliche Instrumente des Umweltschutzes wie die VOC- und CO₂-Lenkungsabgabe eingeführt. Hingegen werden hier keine Subventionen gewährt (die im Rahmen von Energie Schweiz gewährten Subventionen gehören zum Aufgabengebiet *Wirtschaft*). Die Grundlagen für die längerfristige Klimapolitik werden zur Zeit erarbeitet.

Bei den *Gewässer- und Lawinenverbauungen* wird die Beteiligung Dritter bei der Verteilung von Projektkosten heute systematisch geprüft. Infolge der Häufung von Unwettern wurde im Rahmen der Entscheide zur Naturgefahrenprävention beschlossen, die Mittel in diesem Bereich substantiell zu erhöhen.

Bei den «Wasserkrafteinbussen» (Aufgabe *Naturschutz*) konnten per 2005 die nach heutiger Einschätzung letzten Verträge zur Entschädigung von unterlassenen Wasserkraftnutzungen abgeschlossen werden. Mit der von den eidg. Räten kürzlich beschlossenen Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (SR 451) wurde die Grundlage für die Schaffung von weiteren Naturparks mit einer finanziellen Beteiligung des Bundes geschaffen. Verschiedene Aufgaben im Naturschutz schliesslich wurden im Rahmen der NFA neu geordnet.

5.11.5 Wichtigste Prüfergebnisse

Beim *Umweltschutz* soll bezüglich der Unterstützung von umwelttechnologischen Innovationen die Weiterführung der Subvention gestützt auf eine Analyse des Kosten-/Nutzenverhältnisses und der Entwicklung der Rückzahlungsquote grundsätzlich überprüft und allenfalls in Frage gestellt werden.

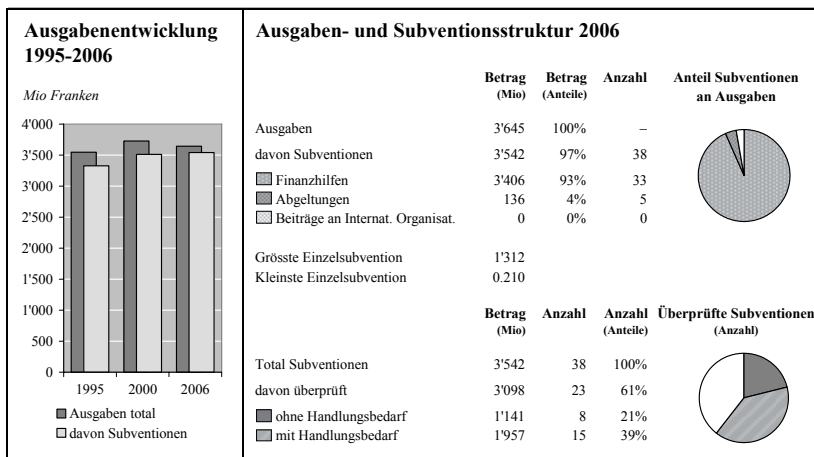
Im Bereich *Gewässer- und Lawinenverbauungen* beschloss der Bundesrat, die Kredite der Rhein- und Langenseeregulierung mit dem Kredit Hochwasserschutz zusammenzulegen. Zudem soll der Subventionsatz bei der Langenseeregulierung inskünftig dem ordentlichen Subventionsatz gemäss Wasserbaugesetz (SR 721.100) entsprechen, und bei der Rheinregulierung soll der Subventionsatz hinsichtlich der Neuverhandlung des Staatsvertrags mit Österreich überprüft werden.

Im *Naturschutz* wurde bei den untersuchten Subventionen kein Handlungsbedarf festgestellt.

5.11.6 Finanzielle Auswirkungen

| | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|---|----------|------|------|------|-----------|
| Einsparpotenziale maximal | | | | | |
| 810.4600.003 Umweltschutztechnologien A4300.0102 | | | 4,30 | 4,40 | 4,40 |
| 810.4600.004 Gewässerregulierung A4300.0134 | | | | | 2,00 |

5.12 Landwirtschaft und Ernährung



5.12.1

Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Das Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung stellt mit Gesamtausgaben von 3 645 Millionen und einem Ausgabenanteil von 7 Prozent am Bundeshaushalt ein bedeutendes Aufgabengebiet des Bundes dar. Die Landwirtschaftsausgaben lassen sich schwergewichtig in vier Bereiche aufteilen: *Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen*, *Produktion und Absatz*, *Direktzahlungen* sowie *Übrige Ausgaben*. Der Grossteil der Ausgaben (97 %) entfällt auf Subventionen, wobei sich diese hauptsächlich aus Finanzhilfen zusammensetzen.

Die Landwirtschaftspolitik ist schwergewichtig eine Bundesaufgabe, die sich primär aus Artikel 104 der Bundesverfassung ableiten lässt. Durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion soll die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes leisten. Ohne Landwirtschaftssubventionen des Bundes könnten diese Ziele bei den derzeitigen Marktverhältnissen nicht oder nur in ungenügendem Ausmass erreicht werden. Allerdings gehört das vom Staat und den Konsumenten zu finanzierende Unterstützungsniveau in der Schweiz zu den höchsten weltweit.

Zwei Drittel der Ausgaben entfallen auf die allgemeinen und die ökologischen *Direktzahlungen*. In diesen Zahlen spiegelt sich die Neuausrichtung der Landwirtschaft auf mehr Markt und Ökologie. Mit den allgemeinen Direktzahlungen werden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft unterstützt. Besonders umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen werden durch die ökologischen Direktzahlungen gefördert. Die *Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen* dienen primär der Kostensenkung in der Produktion und der Erhöhung der Produktequalität zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft. Daneben werden auch Subventionen im sozialpolitischen Bereich ausgerichtet (Familienzulagen Landwirtschaft, Betriebs- und Umschulungsbeihilfen). Die Ausgaben für *Produktion und Absatz* umfassen alle Marktstützungsmassnahmen in den Bereichen Milch- und Viehwirtschaft sowie im Ackerbau. Sie sollen infolge der marktverzerrenden Wirkungen im Rahmen der bevorstehenden Agrarreformen sukzessive abgebaut werden. Die *Übrigen Ausgaben* setzen sich aus den Aufwendungen der Verwaltung sowie den Forschungs- und Beratungstätigkeiten zusammen.

Die mittelfristige Steuerung der landwirtschaftlichen Subventionen erfolgt gemäss Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 940.1) über vierjährige Zahlungsrahmen. Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurden für die Jahre 2004–2007 drei Zahlungsrahmen (Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen, Produktion und Absatz, Direktzahlungen) in der Gesamthöhe von 14 092 Millionen beschlossen. Nach den Anpassungen im Rahmen der beiden Entlastungsprogramme 2003 und 2004 betragen diese insgesamt 13 629 Millionen.

Die Direktzahlungen werden über die Kantone direkt den Landwirtinnen und Landwirten ausgerichtet. Die Mittel der Marktstützung fliessen über höhere Produktpreise ebenfalls schwergewichtig zu den Produzenten. Von den Ausgaben zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen profitieren nebst den direkt betroffenen Landwirtschaftsbetrieben auch Gemeinden, Genossenschaften und Korporationen, die die entsprechenden Projekte umsetzen.

5.12.2 Prüfumfang

Die Bereiche *Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen* sowie *Direktzahlungen* wurden umfassend überprüft. Hingegen ist bei den *Marktstützungsmassnahmen* im Hinblick auf die Neuerungen im Rahmen der Agrarpolitik 2011 eine selektive Auswahl, hauptsächlich im Ackerbau- und im Fleischbereich, vorgenommen worden. Von den *Übrigen Ausgaben* wurden die betragsmässig bedeutendsten Subventionen Beratungswesen, Forschungsbeiträge, Bekämpfungsmassnahmen sowie Entschädigungen im Zusammenhang mit dem nationalen Aktionsplan betreffend genetische Ressourcen vertieft geprüft.

5.12.3 Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik war zum Zeitpunkt der Subventionsüberprüfung 1997/99 geprägt von tief greifenden Änderungen. Damals wurde eine Neuorientierung in Richtung einer nachhaltigen und marktgerechten Agrarpolitik beschlossen und auf der Basis des neuen Landwirtschaftsgesetzes per 1999 eingeführt. Von den bis 1999 vorherrschenden klassischen Marktstützungsinstrumenten zur Sicherung der bäuerlichen Einkommen wurde zunehmend Abstand genommen. Mit der Einführung der Direktzahlungen konnte vermehrt eine Trennung der Preis- und Einkommenspolitik umgesetzt werden. Daher wurde 1997/99 bei einem Grossteil der Subventionen kein Handlungsbedarf eruiert mit dem Verweis, dass zuerst Erfahrungen mit den neuen Instrumenten gesammelt werden müssten.

5.12.4 Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik befindet sich weiterhin im Umbruch. Die Landwirtschaftsbetriebe sind seit einigen Jahren einem bedeutenden Strukturwandel unterworfen. Bereits erfolgte sowie auch anstehende Marktöffnungen (WTO-Runden, allfälliges Freihandelsabkommen mit der EU) haben einen wesentlichen Anteil an der grundsätzlichen Neuausrichtung der schweizerischen Agrarpolitik in Richtung mehr Markt und Ökologie. Entsprechend haben sich in den vergangenen Jahren auch die Subventionsinstrumente verändert. Die Direktzahlungen nehmen einen immer bedeutenderen Stellenwert innerhalb der Agrarsubventionen ein und decken gegenwärtig rund zwei Drittel der Bundesausgaben für den Agrarsektor ab. Aufgrund der fehlenden WTO-Kompatibilität verlieren die direkten Marktstützungsmassnahmen (Inlandstützung, Ausfuhrbeihilfen) weiter an Bedeutung. Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 sind denn auch wesentliche Mittelumlagerungen von der Marktstützung hin zu den Direktzahlungen beschlossen worden. Zudem sind auch Bestrebungen im Gange, die Administrationsstrukturen im Marktstützungsbereich zu vereinfachen.

Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen: Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik soll die Höhe des Mitteleinsatzes insbesondere bei den Strukturverbesserungen, den landwirtschaftlichen Investitionskrediten sowie den Betriebshilfen überprüft werden. In diesem Zusammenhang will der Bundesrat die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatz bei den Strukturverbesserungen in Zukunft erhöhen. Dies ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Bedeutung dieses Instrumentariums für die Bewältigung des Strukturwandels notwendig. Durch eine zurückhaltendere Budgetierungspraxis soll versucht werden, umfangreichere Kreditreste bei den Betriebshilfen in Zukunft zu vermeiden. Weiter ist eine Reduktion der Mittel für die Tierzucht zu prüfen, insbesondere wo kein öffentliches Interesse am Rassenerhalt geltend gemacht werden kann. Dies bedeutet, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik auch ein Verzicht auf die Unterstützung bei einzelnen Tierarten in Erwägung zu ziehen ist. Zur besseren finanziellen Steuerung soll zudem die Subventionierung des Erhalts und der Förderung von Wissen und Fähigkeiten in der landwirtschaftlichen Praxis («Beratungswesen») in den Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung» integriert werden.

Marktstützung: Bei den Ausführbeiträgen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Schoggi-Gesetz) wird das Verfahren überprüft und flexibler ausgestaltet, um den finanzpolitischen Vorgaben des Parlamentes und den im Rahmen des Vorschlags 2008 bereits erfolgten Kürzungen Rechnung zu tragen. In Anbetracht der anstehenden Neuausrichtung durch die Agrarpolitik 2011 wurde im Ackerbau Handlungsbedarf nur in Einzelfällen eruiert (Verarbeitung nachwachsender Rohstoffe, Zuckerrübenverarbeitung). Dagegen sollen im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik eine Mittelkonzentration bei den Marktentlastungsmassnahmen im Fleischbereich sowie eine Beschränkung der Beihilfen Inlandeier auf die Zeit nach Ostern geprüft werden. Zudem wird der Bundesrat erneut den Verzicht auf die Subventionierung der inländischen Wollproduktion (Verwertung der Schafwolle) prüfen. Bei der Absatzförderung strebt der Bundesrat zudem eine weitere Bündelung der Kräfte an.

Direktzahlungen: Die im Rahmen der Beratungen der Agrarpolitik 2011 überwiesene Motion der WAK-S (06.3635) verlangt vom Bundesrat bis 2009 einen Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Darin sollen u.a. folgende Gesichtspunkte thematisiert werden: zielgenauer Mitteleinsatz im Hinblick auf die zu erreichende Wirkung, Bezugskriterien, Abgeltung nicht marktfähiger Leistungen. Der Bericht soll gemäss WAK-S eine Beurteilung ermöglichen, inwiefern das heutige Direktzahlungssystem im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik und vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen anzupassen ist. Der Bundesrat erachtet die Erarbeitung des Berichtes zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems als geeignetes Gefäss, um das System der Direktzahlungen grundsätzlich zu evaluieren. In diesem Zusammenhang beabsichtigt er auch, die Frage einer produktionsneutraleren Ausgestaltung des Direktzahlungssystems und die Höhe des zukünftigen Mitteleinsatzes zu prüfen.

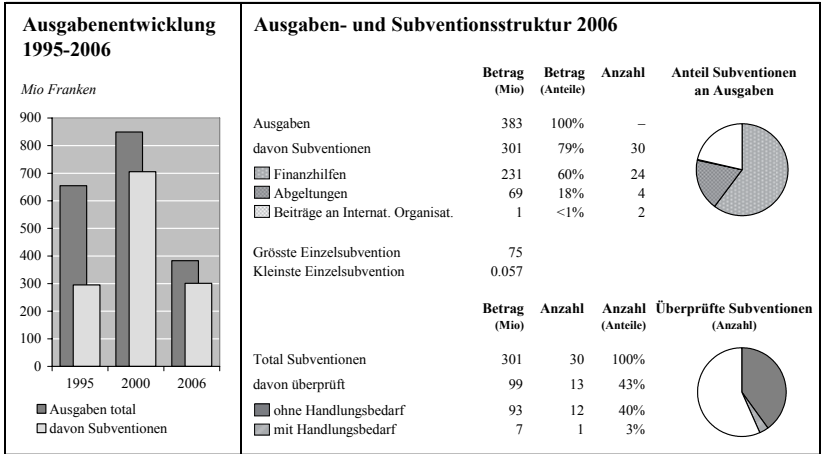
5.12.6

Finanzielle Auswirkungen

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|--|----------|------|-------|-------|--------------|
| Beschlossene Einsparungen | | | | | | |
| 606.3600.001 | Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche | | 5,00 | | | |
| A2310.0211 | Verarbeitungsprodukte | | | | | |
| Einsparpotenziale maximal | | | | | | |
| 606.3600.001 | Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche | | | 20,00 | 20,00 | 20,00 |
| A2310.0211 | Verarbeitungsprodukte | | | | | |
| 708.3600.200 | Absatzförderung | | | | | n.q. |
| A2310.0145 | | | | | | |
| 708.3600.300 | Allgemeine Direktzahlungen | | | | | n.q. |
| A2310.0149 | | | | | | |
| 708.3600.301 | Ökologische Direktzahlungen | | | | | n.q. |
| A2310.0150 | | | | | | |
| 708.3601.100 | Tierzucht | | | | | 4,00 |
| A2310.0144 | | | | | | |
| 708.3601.243 | Zuckerrübenverarbeitung | | | | | n.q. |
| A2310.0148 | | | | | | |
| 708.3602.234 | Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch | | | | | 3,00 |
| A2310.0147 | | | | | | |
| 708.3603.234 | Beihilfen Inlandeier | | 1,00 | 1,00 | 1,00 | |
| A2310.0147 | | | | | | |
| 708.3604.234 | Verwertung der Schafwolle | | | | | 1,00 |
| A2310.0147 | | | | | | |
| 708.3605.243 | Förderung nachwachsender Rohstoffe | | | | | 1,00 |
| A2310.0148 | | | | | | |
| 708.4200.100 | Investitionskredite | | | | | n.q. |
| A4200.0100 | | | | | | |
| 708.4200.101 | Betriebshilfe | | 2,00 | 2,00 | 2,00 | |
| A4200.0101 | | | | | | |
| 708.4600.100 | Strukturverbesserungen | | | | | n.q. |
| A4600.0101 | | | | | | |

5.13

Wirtschaft



5.13.1

Aufgabengebiet, Subventionsziele und Schwerpunkte

Das Aufgabengebiet Wirtschaft umfasst die Aufgaben *Wirtschaftsordnung, Standortförderung, Regionalpolitik und Wirtschaftliche Landesversorgung, Energie und Forstwirtschaft*. Mit einem Ausgabenanteil von 0,7 Prozent (383 Mio.) am Bundeshaushalt zählt es zu den kleinen Aufgabengebieten. 79 Prozent dieser Ausgaben entfallen auf Subventionen.

Hauptziele der Aufgabe *Wirtschaftsordnung* sind die Förderung und der Schutz eines wirksamen und fairen Wettbewerbs generell sowie in spezifischen Wirtschaftssektoren (Finanzwesen, Post- und Fernmeldewesen). Ebenfalls zu dieser Aufgabe gehören der Schutz der Arbeitnehmenden sowie der Konsumenten. Im Bereich *Standortförderung, Regionalpolitik und Wirtschaftliche Landesversorgung* sollen die wirtschaftlichen Standortvoraussetzungen verbessert und das Reise- und Ferienland Schweiz im internationalen Tourismusmarkt gestärkt werden. Mit Hilfe des regionalpolitischen Instrumentariums soll zudem die Wettbewerbsfähigkeit von Berg- und Randregionen optimiert werden. Hauptziele in der Aufgabe *Energie* sind die sichere und rationelle Energienutzung und die verstärkte Nutzung von erneuerbaren Energien. Hauptempfänger der entsprechenden Beiträge sind öffentliche und private Institutionen (u.a. Kantone, Fach- und Hochschulen, Verbände, Energiefachstellen und Anlagenbetreiber). In der *Forstwirtschaft* werden schwergewichtig Massnahmen in den Bereichen Schutzwald und Biodiversität unterstützt mit dem Hauptziel, dass der Wald seine Schutz- und Nutzfunktion erfüllen kann. Hauptempfänger der Bundesmittel sind Waldeigentümer, respektive die entsprechenden Projektträgerschaften, sowie öffentliche und private Forstunternehmungen.

5.13.2 **Prüfungsumfang**

Das Aufgabengebiet wurde mit folgenden Ausnahmen flächendeckend überprüft: Bei der *Wirtschaftsordnung* wurden die Subventionen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und die Abgeltungen an die Kantone für die Inspektoren nach dem Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht geprüft, weil die entsprechenden Gesetze erst kürzlich erlassen worden sind. Im Bereich *Standortförderung, Regionalpolitik und Wirtschaftliche Landesversorgung* wurde auf eine Überprüfung der regionalpolitischen Instrumente verzichtet, da mit der Neuausrichtung der Regionalpolitik ab 2008 sämtliche Subventionsinstrumente und Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen grundlegend erneuert werden. Die *Forstwirtschaft* wurde infolge der laufenden Waldgesetzrevision sowie der Umsetzung der NFA von der Subventionsüberprüfung ausgenommen.

5.13.3 **Subventionsüberprüfung 1997/99: Befund und Handlungsbedarf**

Im Rahmen der letzten Subventionsüberprüfung wurde festgestellt, dass bei den Aktivitäten im Bereich *Standortförderung, Regionalpolitik und Wirtschaftliche Landesversorgung* vermehrt Kosten-/Nutzenüberlegungen anzustellen seien. Im Bereich der Landeswerbung wurde der Abschluss eines Leistungsauftrages mit Schweiz Tourismus und ein stärkeres finanzielles Engagement der Tourismusbranche bei Aktionen der Landeswerbung empfohlen. In der *Energie* wurde kein Handlungsbedarf ausgewiesen, da die vorhandenen Verbesserungspotenziale schon in die Schaffung des Energiegesetzes eingeflossen waren, das am 1. Januar 1999 in Kraft trat. Im Aufgabengebiet *Forstwirtschaft* wurde aufgrund der Neuerungen im Zusammenhang mit der NFA auf eine Überprüfung verzichtet.

5.13.4 **Umsetzung und Entwicklungen des Umfelds**

Im Bereich *Standortförderung, Regionalpolitik und Wirtschaftliche Landesversorgung* verabschiedete das Parlament im Oktober 2006 als Basis der Neuen Regionalpolitik (NRP) das Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0). Die NRP soll sich auf die Förderung der Berggebiete, der weiteren ländlichen Räume sowie der Grenzregionen konzentrieren. Zur Finanzierung der NRP wurde die Schaffung eines Fonds für Regionalentwicklung beschlossen. Dieser soll einerseits durch die Überführung des heutigen Investitionshilfefonds für Berggebiete sowie durch jährliche Neueinlagen des Bundes geäuft werden. Die Regionalpolitik bleibt eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Der Bund wird sich aber vermehrt auf die strategische Ebene zurückziehen und die Kantone auf der Basis von Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen unterstützen. Im Bereich der Standort- und Tourismusförderung verabschiedeten die eidg. Räte in der Herbstsession 2007 die Finanzierungsbeschlüsse für die Periode 2008–2011.

Im Bereich der *Energiepolitik* beschloss der Bundesrat – vor dem Hintergrund des beschleunigten Klimawandels und der sich abzeichnenden Lücke zwischen Stromproduktion und -konsum im Inland – am 21. Februar 2007 eine 4-Säulen-Politik basierend auf Energieeffizienz, erneuerbaren Energien, Grosskraftwerken und Ener-

gieaussenpolitik. Am 20. Februar 2008 hat er eine Revision des CO₂-Gesetzes in die Wege geleitet und Aktionspläne für Massnahmen im Bereich Energieeffizienz und Förderung erneuerbarer Energien verabschiedet. Diese Massnahmen müssen haushaltsneutral ausgestaltet sein.

Unter der NFA bleibt die *Waldpolitik* eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen, der Bund zieht sich aber vermehrt auf die strategische Ebene zurück und unterstützt die Kantone auf der Basis von Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen. Inhaltlich hätte die Waldpolitik neu ausgerichtet und das Waldgesetz aus dem Jahr 1991 einer Teilrevision unterzogen werden sollen. Schwergewichtig wollte sich der Bund gemäss Botschaft des Bundesrats zur Waldgesetzrevision auf die Unterstützung gemeinwirtschaftlicher Leistungen des Waldes (Schutzwald, Biodiversität) konzentrieren. Im Bereich des Nutzwaldes sollten den Waldbesitzern grössere unternehmerische Freiheiten gewährt werden. Nachdem die Eidg. Räte nicht auf die Vorlage eingetreten sind, bleibt die bisherige inhaltliche Ausrichtung der Waldpolitik bestehen.

5.13.5 Wichtigste Prüfergebnisse

In den Bereichen Regionalpolitik und Wirtschaftliche Landesversorgung ergab die Subventionsüberprüfung keinen Handlungsbedarf. Bei der Standortförderung soll Innotour vor einem Entscheid über die Weiterführung nach 2012 kritisch überprüft werden. Auch in den Aufgaben *Wirtschaftsordnung* (nur geringfügige Subventionstätigkeit) und *Energie* (kürzlich verabschiedete Aktionspläne zur Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien) ergibt sich kein Handlungsbedarf; die *Forstwirtschaft* wurde aus den genannten Gründen von der Subventionsüberprüfung ausgenommen.

5.13.6 Finanzielle Auswirkungen

| | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|----------------------------------|--|------|------|------|--------------|
| Einsparpotenziale maximal | | | | | |
| 704.3600.102 | Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus | | | | 5,00 |
| A2310.0357 | | | | | |

5.14 Gesamtwürdigung

5.14.1 Einleitung

Insgesamt ist im Rahmen dieser Überprüfung bei 70 Subventionen, also bei knapp einem Drittel der überprüften Subventionen, ein Handlungsbedarf festgestellt worden. Obschon *ein respektables Ergebnis*, ist nicht zu übersehen, dass der ausgewiesene Handlungsbedarf damit deutlich geringer ausfällt als in der letzten Subventionsüberprüfung (siehe Ziff. 3). Die Gründe dafür sind vielfältig und in diesem Bericht teils auch schon genannt worden (siehe Ziff. 1.3):

- Der Hauptgrund liegt in der letzten *Subventionsüberprüfung* selbst: Über 400 Massnahmen sind damals beschlossen und grösstenteils auch umgesetzt worden. Die finanzpolitischen Erfordernisse (Höchstsätze und Kreditvorbehalt) sind heute weitestgehend erfüllt. Wo sinnvoll und möglich wurde die vom Subventionsgesetz geforderte Pauschalierung – oft verbunden mit Leistungsvereinbarungen oder -aufträgen – umgesetzt (insbesondere auch im Rahmen der NFA). Zahlreiche Subventionen werden zumindest de facto befristet ausgerichtet, indem sie über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen gesteuert werden, die der Bundesrat dem Parlament regelmässig in besonderen (Sammel-)Kreditbotschaften unterbreitet. Nicht zuletzt ergaben sich im Rahmen dieser Überprüfung auch kaum mehr Anhaltspunkte für eine mangelhafte Verfahrenseffizienz bei der Ausrichtung der Subventionen.
- Ein weiterer Grund für den geringeren Handlungsbedarf sind die *Entlastungsprogramme 2003 und 2004*. In diesem Rahmen sind die Subventionen auf ihr Ausmass flächendeckend überprüft worden. Das Ausmass ist gemäss Subventionsgesetz auch ein wesentliches Kriterium der Subventionsüberprüfung. Der Spielraum für weitere Subventionskürzungen ist damit kleiner geworden. Vermehrt in den Vordergrund rückt deshalb die grundlegende Frage nach umfassenden Aufgabenverzicht, die im Rahmen des Projekts Aufgabenüberprüfung angegangen werden.
- Zu nennen ist im Weiteren die *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*. Die Subventionsverhältnisse zwischen Bund und Kantonen wurden im Rahmen dieses Projekts grundlegend umgestaltet.
- Sodann ist an die zahlreichen grossen *Reformprojekte* zu erinnern, die dem Parlament in den vergangenen Jahren unterbreitet worden sind, so im Bereich der Sozialversicherungen, der Migrationspolitik, der Kulturförderung, der Güterverkehrsverlagerung, der Standort- und Regionalpolitik oder der Agrarpolitik. Bei der Erarbeitung dieser Vorlagen wurde darauf geachtet, dass die Bestimmungen des Subventionsgesetzes eingehalten werden, insbesondere auch hinsichtlich Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes.
- Schliesslich wurde die *parlamentarische Aufsichtstätigkeit* in den vergangenen Jahren erheblich gestärkt. Die vom Parlament bzw. seinen Aufsichtsorganen durchgeführten oder in Auftrag gegebenen Studien zu Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit einzelner Verwaltungsstellen und Politikmassnahmen haben ebenfalls dazu beigetragen, den Zielen und Bestimmungen des Subventionsgesetzes das nötige Gewicht zu verleihen.

Der aufgrund dieser Subventionsüberprüfung verbleibende oder neu erkannte Handlungsbedarf kann im Wesentlichen zwei Kategorien zugeteilt werden: Zum einen besteht in einzelnen Aufgabenbereichen ein *grundlegender Reformbedarf* oder zumindest die Notwendigkeit, Ausgestaltung, Steuerung und Höhe der Subventionen systematisch zu hinterfragen. Zum andern konnte bei verschiedenen vorwiegend kleineren Subventionen konkretes *Verzichtspotenzial* eruiert werden, sei es weil der mit der Subvention verfolgte Zweck weggefallen ist oder weil die Effizienz des Mitteleinsatzes verbessert werden kann. In gut zehn dieser Fälle hat der Bundesrat die sich aus der Subventionsüberprüfung ergebenden Massnahmen bereits umgesetzt.

5.14.2

Grundlegender Reformbedarf

Der Bundesrat weist im Rahmen dieses Subventionsberichts insbesondere in folgenden Bereichen grundlegenden Reformbedarf aus:

- Mit der neuen *Bildungsverfassung* hiessen Volk und Stände eine entscheidende Voraussetzung zur Schaffung eines einheitlichen Bildungsraumes Schweiz gut. Wichtigstes Ziel dieser Revision ist die Pflicht zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im ganzen Bildungsbereich. Im Rahmen der Vorlage zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich wird der Bundesrat dem Parlament Anträge zu einer verbesserten Steuerung der Hochschullandschaft unterbreiten. Angestrebt werden namentlich eine Vereinfachung der Organstrukturen, eine stärkere Leistungsorientierung bei der Ausrichtung der Subventionen, eine Bereinigung der Hochschullandschaft, der Ausbau der Qualitätssicherung und die Förderung des Wettbewerbs.
- Dem Parlament werden im Bereich des *öffentlichen Verkehrs* in der Legislatur 2007–2011 zwei Reformpakete unterbreitet: Im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung des 3. EG-Eisenbahnpakets wird der Bundesrat Massnahmen zur Stärkung des Ausschreibungswettbewerbs resp. Reform des Bestellverfahrens (z.B. Anpassung der für die Bestellung notwendigen Mindestnachfrage) im regionalen Personenverkehr vorschlagen. Danach folgt die Botschaft zur Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung. In diesem Rahmen werden auch Anpassungen am Trassenpreissystem sowie mögliche Umstellungen von Bahn auf Bus bei schlecht frequentierten Bahnlinien geprüft.
- Mit Blick auf die weiteren notwendigen Marktöffnungen im Rahmen der WTO sowie ein allfälliges Freihandelsabkommen mit der EU besteht auch im *Agrarbereich* anhaltend hoher Reformbedarf. Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Agrarpolitik hat der Bundesrat deshalb bereits verschiedene Prüfaufträge erteilt. Die verbleibenden Marktstützungsmassnahmen (Verarbeitung nachwachsender Rohstoffe, Zuckerrüben, Beihilfen Inlandeier, Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch) sollen im Lichte der künftigen Entwicklungen erneut auf ihre Berechtigung überprüft werden. Bei den Strukturverbesserungen und den landwirtschaftlichen Investitionskrediten ist namentlich die Höhe des Mitteleinsatzes zu hinterfragen. Dasselbe gilt für die Direktzahlungen, bei denen zusätzlich die Frage einer produktionsneutraleren Ausgestaltung zu evaluieren ist.
- Einen weiteren Prüfauftrag grundlegender Natur hat der Bundesrat bei der Krankheitsbekämpfung und Prävention (organisatorische Optimierungen mit den Zielen Mittelkonzentration und verstärkte Eigenfinanzierung) erteilt.

Es wäre nicht seriös, das finanzielle Entlastungspotenzial dieser Reformen für den Bundeshaushalt zum heutigen Zeitpunkt abschliessend quantifizieren zu wollen. Es geht hier aber um Grössenordnungen zumindest im dreistelligen Millionenbereich. Es sei hier z.B. daran erinnert, dass der Bundesrat im Rahmen des Projekts Aufgabenüberprüfung dem Bereich Bildung und Forschung für die Periode 2008–2015 ein Zielwachstum von 4.5 Prozent pro Jahr vorgegeben hat. Gleichzeitig hat das Parlament für die Kredite im Bereich Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011 ein jährliches Ausgabenwachstum von durchschnittlich 6,2 Prozent

beschlossen. Das Ausgabenziel 2008–2015 für den Bereich Bildung und Forschung kann daher nur erreicht werden, wenn das BFI-Wachstum nach 2011 deutlich reduziert wird. Dazu sind beträchtliche Effektivitäts- und Effizienzgewinne nötig. Auch das Gesamtziel der Aufgabenüberprüfung – Stabilisierung der Staatsquote bis 2015 – bleibt nur realistisch, wenn alle grossen Aufgabenbereiche die vorhandenen Verzichts- und Reformpotenziale konsequent ausschöpfen.

5.14.3 Verzichtspotenzial bei kleineren Subventionen

Bei 32 vorwiegend kleineren Massnahmen lässt sich das Entlastungspotenzial genauer quantifizieren. Bei rund einem Drittel davon hat der Bundesrat den Subventionsverzicht bzw. -abbau mit der Verabschiedung des vorliegenden Subventionsberichts in Auftrag gegeben oder teilweise sogar bereits im Rahmen von Vorlagen beschlossen, die parallel zur Erarbeitung des Subventionsberichts beraten wurden. In den übrigen Fällen sind Prüfaufträge erteilt worden. Die einzelnen Verzichts- bzw. Abbaumassnahmen sind bereits in den Ziffern 5.2 bis 5.13 detailliert nachgewiesen. Wir führen sie hier in der Reihenfolge der institutionellen Gliederung noch einmal auf.

Beschlossene Einsparungen

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|---------------------------------------|--|----------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <i>EDA</i> | | | | | | |
| 201.3600.160 | Sektion Schweiz des Rats der Gemeinden und Regionen Europas | | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07 |
| 201.3600.166 | Fonds Umweltprogramm der Vereinten Nationen | | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| 201.3600.177 | Abrüstungshilfe: Chemiewaffenvernichtung | | 2,50 | 2,50 | 2,50 | 2,50 |
| 201.3600.361 | Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen | | | 0,70 | 0,70 | 0,70 |
| 201.3600.373 | Weltausstellungen | | | | | 2,00 |
| Beschlossene Einsparungen EDA | | | 2,72 | 3,42 | 3,42 | 5,42 |
| <i>EDI</i> | | | | | | |
| 316.3600.006 | Radon-Programm | | | | 0,20 | 0,50 |
| 316.3600.074 | UNO-Fonds gegen Suchtmittelmissbrauch | | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Beschlossene Einsparungen EDI | | | 0,20 | 0,20 | 0,40 | 0,70 |
| <i>EJPD</i> | | | | | | |
| 420.4600.001 | Finanzierung von Unterkünften für Asylsuchende | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| Beschlossene Einsparungen EJPD | | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|--|--|----------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| <i>EFD</i> | | | | | | |
| 606.3600.001 | Ausführbeiträge landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte | | 5,00 | | | |
| Beschlossene Einsparungen EFD | | | 5,00 | | | |
| <i>EVD</i> | | | | | | |
| 735.3600.003 | Rückvergütung von Sozialhilfe für Härfefälle | | <0,001 | <0,001 | <0,001 | |
| Beschlossene Einsparungen EVD | | | <0,001 | <0,001 | <0,001 | |
| <i>UVEK</i> | | | | | | |
| 802.3600.004 | Abgeltung kombinierter Verkehr | | | | | ≥20,00 |
| 802.3600.202 | Autoverlad | | 1,20 | 1,20 | 1,20 | |
| Beschlossene Einsparungen UVEK | | | 1,20 | 1,20 | ≥21,20 | |
| Total beschlossene Einsparungen | | | 8,42 | 5,32 | 5,52 | 27,82 |

Einsparpotenzial der Prüfaufträge

| | | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|--|--|----------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| <i>EDA</i> | | | | | | |
| 201.3600.375 | Präsenz der Schweiz im Ausland | | | 5,00 | 5,00 | 5,00 |
| Einsparpotenzial der Prüfaufträge EDA | | | 5,00 | 5,00 | 5,00 | |
| <i>EDI</i> | | | | | | |
| 301.3600.375 | Prävention Rassismus | | | | | 0,90 |
| 306.3600.105 | Buchausstellungen im Ausland | | 0,66 | 0,67 | 0,67 | |
| 306.3600.152 | Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Films | | 1,00 | 1,00 | 1,00 | |
| 306.3600.322 | Verkehrshaus der Schweiz | | 1,60 | 1,60 | 1,60 | |
| 316.3600.004 | Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) | | 0,30 | 0,30 | 0,30 | |
| 325.3600.321 | Europ. Zusammenarbeit auf wissenschaft- lichem und technischem Gebiet (COST; ab 2012) | | | | | 6,50 |
| verschiedene | Portfoliobereinigung / Steigerung der Effizienz im Kontext mit dem neuen Hochschulförderungsgesetz | | | | | n.q. |
| verschiedene | Gesundheitsförderung | | | | | n.q. |
| Einsparpotenzial der Prüfaufträge EDI | | | 3,56 | 3,57 | 10,97 | |

| | Mio. Fr. | 2009 | 2010 | 2011 | nach 2011 |
|--|--|------|--------------|--------------|--------------|
| <i>EFD</i> | | | | | |
| 606.3600.001 | Ausführbeiträge landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte | | 20,00 | 20,00 | 20,00 |
| Einsparpotenzial der Prüfaufträge EFD | | | 20,00 | 20,00 | 20,00 |
| <i>EVD</i> | | | | | |
| 704.3600.102 | Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus | | | | 5,00 |
| 708.3600.200 | Absatzförderung | | | | n.q. |
| 708.3600.300 | Allgemeine Direktzahlungen | | | | n.q. |
| 708.3600.301 | Ökologische Direktzahlungen | | | | n.q. |
| 708.3601.100 | Tierzucht | | | | 4,00 |
| 708.3601.234 | Zuckerrübenverarbeitung | | | | n.q. |
| 708.3602.234 | Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch | | | | 3,00 |
| 708.3603.234 | Beihilfen Inlandeier | | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 708.3604.234 | Verwertung der Schafwolle | | | | 1,00 |
| 708.3605.243 | Förderung nachwachsende Rohstoffe | | | | 1,00 |
| 708.4200.100 | Investitionskredite | | | | n.q. |
| 708.4200.101 | Betriebshilfe | | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| 708.4600.100 | Strukturverbesserungen | | | | n.q. |
| Einsparpotenzial der Prüfaufträge EVD | | | 3,00 | 3,00 | 17,00 |
| <i>UVEK</i> | | | | | |
| 802.3600.003 | LV SBB Betrieb Infrastruktur | | | n.q. | n.q. |
| 802.4600.002 | LV SBB Abschreibungen Infrastruktur | | | n.q. | n.q. |
| 802.3600.203 | Abgeltung Regionaler Personenverkehr | | | n.q. | n.q. |
| 802.4200.202 | Darlehen kombinierter Verkehr | | | | n.q. |
| 802.4600.402 | Investitionsbeiträge kombinierter Verkehr | | | | n.q. |
| 802.4600.401 | Anschlussgleise | | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| 806.4600.012 | Historische Verkehrswege | | | 2,00 | 2,00 |
| 810.3600.501 | Internationale Kommissionen und Organisationen | | 4,30 | 4,30 | 4,30 |
| 810.3600.502 | Globale Umweltprobleme | | 3,40 | 3,40 | 3,40 |
| 810.4600.003 | Umweltschutztechnologien | | 4,30 | 4,40 | 4,40 |
| 810.4600.004/5 | Gewässerregulierung | | | | 2,00 |
| Einsparpotenzial der Prüfaufträge UVEK | | | 19,00 | 21,10 | 23,10 |
| Total Einsparpotenzial der Prüfaufträge | | | 50,56 | 52,67 | 76,07 |

Das im Rahmen der Subventionsüberprüfung ermittelte und heute hinreichend genau quantifizierbare Einsparpotenzial (inkl. beschlossene Einsparungen) fällt mit rund 100 Millionen relativ gering aus. Etwas anderes war aufgrund des gesetzlichen Auftrags und der zahlreichen Reformvorhaben, die in jüngster Vergangenheit beschlossen worden oder noch am Laufen sind, aber auch gar nicht zu erwarten. Viel

wichtiger ist es, dass die regelmässige Überprüfung der Subventionen die Verwaltung dazu anhält, bei der Ausrichtung und Steuerung von Finanzhilfen und Abgeltungen konsequent nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Ebenso ist davon auszugehen, dass im Rahmen dieser Prüfung auch Potenziale für weiter gehende Aufgabenverzicht und -reformen erkannt worden sind, die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung oder anderen Reformprojekten weiter verfolgt werden sollen.

5.15 Umsetzung und Controlling

Von den untersuchten 228 Subventionsverhältnissen weisen 70 Subventionen einen Handlungsbedarf auf, wobei in rund zehn Fällen die notwendigen Anpassungen bereits eingeleitet wurden. Die in den verbleibenden Fällen beantragten Massnahmen reichen vom Prüfauftrag an ein Departement bis hin zum Antrag auf konkrete Gesetzesrevisionen zur Änderung oder Abschaffung der Subvention. Verschiedene Erkenntnisse aus der Subventionsüberprüfung sollen im Rahmen der Aufgabenüberprüfung weiter verfolgt werden.

Die Umsetzungsplanung sieht wie folgt aus:

- Für Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des *Parlaments* arbeiten die zuständigen Fachdepartemente zu Handen des Bundesrats im Rahmen der in den einzelnen Subventionsauswertungen (Anhang 1) festgelegten zeitlichen Vorgaben Botschaften zu den jeweiligen Gesetzesrevisionen oder verbindliche Vorschläge und Zeitpläne zur Umsetzung der Massnahmen aus.
- Massnahmen im Kompetenzbereich der *Departemente und der Verwaltung* werden von den zuständigen Fachdepartementen umgesetzt. Die Fachdepartemente orientieren das Eidg. Finanzdepartement bis Ende 2008 über den Stand der Umsetzung.

Wie bisher wird das Eidg. Finanzdepartement anhand von Controlling-Berichten über den Stand der Umsetzung der Subventionsüberprüfung Rechenschaft ablegen. Die Controlling-Berichte werden im 2-Jahres-Rhythmus erstellt und im Rahmen der Botschaft zur Staatsrechnung 2009 sowie 2011 veröffentlicht, wobei eine enge Abstimmung mit der Berichterstattung über die Aufgabenüberprüfung erfolgt. Ein Schlussbericht über den Stand der Umsetzung wird mit dem nächsten Subventionsbericht vorgelegt.

6 Exkurs: Vermehrter Einsatz von «Sunset Clauses» im Schweizer Subventionsrecht?

6.1 Einführung und Begriffsbestimmung

Art und Umfang staatlichen Handelns muss immer wieder den sich rasch ändernden Rahmenbedingungen (Öffnung von Märkten, internationaler Wettbewerb, Demographiewandel, usw.) angepasst werden. Um diesen Anpassungsprozess zu erleichtern, wird deshalb gerade in Zusammenhang mit dem Subventionswesen oft auf die Möglichkeit eines verstärkten Einsatzes von «Sunset Legislation» hingewiesen. Im folgenden Exkurs wird kurz erläutert, was unter diesem Stichwort zu verstehen ist und inwieweit Elemente dieser Konzeption in die Subventionspraxis des Bundes einfließen sollen.

«Sunset Legislation» steht als Begriff für die an eine Evaluation gekoppelte Befristung von Gesetzen. «Sunset Legislation» gilt als ein Instrument der Terminierung von Politiken und kommt in verschiedenen Ausprägungen zur Anwendung:

- a. Als *Instrument der parlamentarischen Verwaltungskontrolle* über autonome «agencies» wird «Sunset Legislation» in den amerikanischen Bundesstaaten eingesetzt²⁴. Als erster Staat der USA wandte Colorado 1976 «Sunset Legislation» an und verabschiedete den «Sunset Act». Zwischen 1977 und 1983 folgten eine Reihe weitere Bundesstaaten. Wegen seiner konsequenten Umsetzung bekannt ist vor allem der Staat Texas: Er hat 1977 die so genannte «Sunset Advisory Commission» geschaffen, deren Aufgabe es ist, «to identify and eliminate waste, duplication, and inefficiency in government agencies»²⁵. Mittlerweile haben 16 Bundesstaaten das «sunsetting»-Verfahren wieder abgeschafft bzw. betreiben es nicht mehr aktiv. Zu diesem Schritt veranlasst worden sind sie wegen zu geringen Effekten (wie Kostenersparungen) und / oder wegen zu erheblichem Aufwand²⁶.
- b. Als *Instrument des Bürokratieabbaus* wird «Sunset Legislation» in den deutschen Bundesländern verstanden. «Sunset Legislation» soll insbesondere die administrativen und finanziellen Aufwendungen Privater in Zusammenhang mit staatlichen Regulierungsvorschriften reduzieren. Bis 2005 haben neun Bundesländer die Befristung von Verwaltungsvorschriften eingeführt, vier davon zusätzlich die generelle Befristung von Gesetzen und Verordnungen – allerdings mit unterschiedlich weit reichenden Ausnahmeregelungen²⁷.
- c. Als *Instrument zur Erhöhung der Transparenz, des Rechtfertigungsdrucks auf die Subventionsempfänger und der Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen* wird «Sunset Legislation» von der deutschen Bundesregierung verstanden, die in ihren subventionspolitischen Leitlinien vom März 2006 die Befristung und die degressive Ausgestaltung aller Finanzhilfen vorschreibt²⁸. Heute sind neun von insgesamt 58 Finanzhilfen sowohl befristet als auch degressiv angelegt, wozu namentlich die neu eingeführten Finanzhilfen gehören. Bei den weder befristeten noch degressiven Finanzhilfen handelt es sich um vom finanziellen Volumen her relativ unbedeutende Hilfen. Der überwiegende Teil der Finanzhilfen ist zwar befristet, jedoch nicht degressiv angelegt.

²⁴ In den USA stehen verschiedene Behörden («agencies») unter direkter parlamentarischer Kontrolle und Aufsicht. Vgl. dazu Agenda Moderner Regulierung: Gutachten: Wirksamkeit von «Sunset Legislation» und Evaluationsklauseln, Bertelsmann Stiftung, Oktober 2005, S. 8.

²⁵ Vgl. <http://www.sunset.state.tx.us/faq.htm>.

²⁶ Vgl. Agenda Moderner Regulierung, S. 21.

²⁷ Die generelle Befristung eingeführt haben Bremen, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Brandenburg und Thüringen stehen vor der Einführung. Vgl. Agenda Moderner Regulierung, S. 26 ff.

²⁸ Vgl. 21. Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, 2007, S. 56 f. Auf Bundesebene machen die Finanzhilfen in Deutschland mit 5,7 Mrd. Euro gerade 2,2 Prozent der Bundesausgaben 2006 aus. Sie nehmen damit im Vergleich mit der Schweiz haushaltspolitisch eine untergeordnete Rolle ein. Allerdings werden solche internationalen Vergleiche verzerrt durch unterschiedliche Subventionsbegriffe in den einzelnen Ländern.

6.2

Situation in der Schweiz

Auf Bundesebene ist «Sunset Legislation» u.a. als Instrument der experimentellen Gesetzgebung eingesetzt worden. So wird die an Evaluationen gekoppelte Befristung vor allem in Fällen von neuen Interventionen in einem komplexen Wirkungsfeld (z.B. medizinische Heroinabgabe) angewandt, oder bei neuen technischen Lösungen (Lokalradios, elektronische Datenbank, vote électronique)²⁹.

Evaluation und Befristung setzt der Bund – allerdings vielfach getrennt voneinander – schon lange in der Gesetzgebung ein:

- a. Im Bereich der *Evaluationen* nimmt die Schweiz international eine führende Rolle ein: Die Schweiz hat die Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen mit Artikel 170 der neuen Bundesverfassung zum Verfassungsprinzip erhoben und damit weltweit eine Pionierrolle eingenommen. Der Bundesrat nahm diese Verfassungsbestimmung zum Anlass, am 3. November 2004 ein umfangreiches Massnahmenpaket zur stufengerechten Umsetzung der Wirksamkeitsüberprüfungen in seinem Zuständigkeitsbereich zu verabschieden. Das Paket umfasst Massnahmen auf der Ebene der Ämter, der Departemente, auf der Stufe des Bundesrates und der Querschnittämter. Gegenstand der Prüfungen soll nicht allein die Wirksamkeit staatlichen Handelns sein, sondern vermehrt auch dessen Wirtschaftlichkeit. Die Integration von Kostenkriterien an zentraler Stelle der Evaluationsverfahren gilt als eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Umsetzung von «Sunset Legislation»³⁰. Auf der Ebene des Parlaments führt die zu Beginn der 90er Jahre geschaffene «Parlamentarische Verwaltungskontrolle» Evaluationen durch und unterstützt insbesondere die Geschäftsprüfungskommission bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht.
- b. Die Forderung nach einer systematischen *Befristung* gesetzlicher Bestimmungen lässt sich namentlich im Subventionsbereich bis in die 60er Jahre zurückverfolgen. Die vom Bundesrat zur Überprüfung der Bundessubventionen eingesetzte Expertengruppe unter dem Vorsitz von Professor P. Stocker wies in ihrem Bericht von 1966 darauf hin, dass besonders bei den wirtschaftspolitischen Beiträgen³¹ die vermehrte zeitliche Befristung von Subventionen «sehr wünschenswert» wäre. «Eine Subventionspolitik, welche für sich in Anspruch nehmen will, volkswirtschaftlich zweckmässig zu sein, unterliegt also dem Erfordernis, überall dort mit dem Mittel der zeitlichen Befristung zu arbeiten, wo es sich beim Bundesbeitrag dem Wesen der Sache nach um eine Erziehungs-, Start-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfe handelt»³². Die Expertengruppe empfahl, die Lenkungs- und Stimulierungsmöglichkeiten der Subventionen vermehrt auszunützen.

²⁹ Vgl. Werner Bussmann, *Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung*, publiziert in ius.full 1/06, 2006, S. 49.

³⁰ Vgl. *Agenda Moderner Regulierung*, S. V.

³¹ Unter diesem Begriff wurden von der Expertengruppe Subventionen für Strassenbau, Eisenbahn- und Luftverkehr, Gewässerkorrekturen und Gewässerschutz, Subventionen an die Landes-, Regional- und Ortsplanung sowie an die Landwirtschaft, Subventionen für die Forstwirtschaft, für Gewerbe-, Industrie und Handel sowie Subventionen für den Fremdenverkehr verstanden.

³² Vgl. Bericht der Expertengruppe «Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen», Bern 1966, S. 31.

Diese Empfehlung floss 1990 ins Subventionsgesetz ein. Dieses schreibt in Artikel 7 Buchstabe f vor, dass Bestimmungen über *Finanzhilfen* «wenn möglich (...) zeitlich befristete Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen vorsehen» sollten. Im Finanzleitbild vom Oktober 1999 wiederholte der Bundesrat die gesetzliche Forderung und dehnte sie auf Abteilungen aus. Konkret verlangt er in Grundsatz 10 des Finanzleitbildes: «Subventionen sind zeitlich zu befristen. Finanzhilfen sind vorzugsweise in der Form zeitlich befristeter Anschub- und Überbrückungshilfen auszugestalten. Bei Abteilungen ist soweit wie möglich eine Befristung der staatlichen Aufgabe vorzusehen.»

Befristete Subventionen finden sich in fast allen Politikbereichen, so beispielsweise im Bildungsbereich, im Bereich des Tourismus oder der Landwirtschaft:

- *«Schulen ans Internet»*: Diese *Aufbauhilfe* basierte auf dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001 über die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen, das auf fünf Jahre befristet war. Es hat seine Gültigkeit auf den 1. August 2007 verloren.
- *Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus*: Diese *Anpassungshilfe* richtet der Bund aus, damit der Nachfragerückgang im Schweizer Tourismus überwunden und die internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederhergestellt werden. Das Gesetz enthält eine Evaluations- und Befristungsklausel. Das Parlament hat am 5. Oktober 2007 eine um vier Jahre verlängerte Geltungsdauer bis 2012 auf Antrag des Bundesrates gutgeheissen³³.
- *Anpassungshilfen im Hinblick auf die Marktöffnung*: Diese *Anpassungshilfe* im Bereich Früchte und Gemüseanbau richtet der Bund gestützt auf Artikel 58 Absatz 2 des Landwirtschaftsgesetzes längstens bis Ende 2011 aus³⁴.

Die Palette befristeter Subventionen auf Bundesebene ist vielfältig. Trotzdem ist heute nach wie vor die Mehrzahl der knapp 250 Finanzhilfen gesetzlich nicht befristet. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- a. Verschiedene Subventionen leiten sich direkt aus der Bundesverfassung ab. So stützen sich beispielsweise im Kulturbereich mehrere Subventionen direkt auf Artikel 69 der Bundesverfassung, wonach der Bund «kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern» kann³⁵. Auch verschiedene Finanzhilfen an Auslandschweizer stützen sich direkt auf die Bundesverfassung ab (Art. 40 BV). Die Bundesverfassung eignet sich aufgrund ihres konstitutiven Charakters weniger gut für Befristungen als die Gesetzgebung.
- b. Offen formulierte Subventionstatbestände dienen vielfach unterschiedlichen Subventionen als Rechtsgrundlage. So ermächtigt beispielsweise Artikel 13 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und

³³ Vgl. Art. 10 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus» (SR 935.22).

³⁴ Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LWG, SR 910.1).

³⁵ Mit dem neuen, vom Bundesrat am 8. Juni 2007 zuhanden des Parlaments verabschiedeten Kulturförderungsgesetz (BBl 2007 4819) sollen diese Subventionen eine gesetzliche Grundlage erhalten.

Heimatschutz (NHG, SR 451) den Bund zur Unterstützung von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege. Er soll Beiträge bis höchstens 35 Prozent gewähren an die Kosten der Erhaltung, des Erwerbs, der Pflege, Erforschung und Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten oder Natur- und Kulturdenkmälern. Solche Bestimmungen vereinen diverse Interessen und Anliegen hinter sich, so dass ihre Befristung kaum mehrheitsfähig und vielleicht auch nicht immer sachgerecht wäre.

- c. Zum Teil hat der Bund Stiftungen und Fonds geschaffen, deren Hauptaufgabe darin besteht, an seiner Stelle Finanzhilfen an Dritte auszurichten. Die Aufwendungen solcher Organisationen (z.B. Pro Helvetia oder Schweizerischer Nationalfonds) entschädigt der Bund über Abgeltungen. Hier würde die Befristung dazu führen, dass nicht nur die Finanzhilfen an Dritte wegfallen würden, sondern auch die für die Ausrichtung dieser Subventionen geschaffene Organisation liquidiert werden müsste, was erfahrungsgemäss auf besonders grosse politische Widerstände stösst. Sachlich darf dies aber keinen Grund für einen Verzicht auf eine Befristung darstellen.
- d. Im weitem nimmt der Bund zahlreiche Förderaufgaben wahr, die nach schweizerischem Staatsverständnis dauerhaften Charakters sind und sich nicht befristet lassen, so namentlich die Mitfinanzierung der Sozialversicherungen.

6.3 Wirkung

Es gibt kaum Erfahrungen aus dem Ausland im Umgang mit «Sunset Legislation», die sich umfassend auf die schweizerischen Verhältnisse übertragen lassen. Dies gilt namentlich für die amerikanische Ausprägung der «Sunset Legislation», die in einem völlig anderen politischen und administrativen System entstanden ist. Aussagekräftiger wären die Erfahrungen aus Deutschland. Diese sind aber noch zu wenig ausgeprägt, als dass sich daraus bereits jetzt repräsentative Schlüsse ziehen liessen. Deshalb fehlen denn vorläufig auch für die Schweiz relevante empirische Ergebnisse über die Wirkung von «Sunset Legislation». Die wenigen wissenschaftlichen Untersuchungen sind meist nicht ganz aktuell und überwiegend auf die USA beschränkt.

Grundsätzlich kann der mit «Sunset Legislation» einhergehende, automatische Wegfall überholter Gesetze zu einer Entschlackung der Gesetzgebung führen und zur Begrenzung staatlicher Interventionen auf das Notwendige. Im weiteren zwingt «Sunset Legislation» zur Überprüfung des Gesetzes und schafft damit die Möglichkeit, die Gesetzgebung laufend auf den neusten Stand, bzw. in Einklang mit den öffentlichen Interessen und den staatlichen Möglichkeiten zu bringen. Solche Anpassungen bleiben bei unbefristeten Gesetzen vielfach aus. Bei einer konsequenten Nutzung der positiven Seiten führt «Sunset Legislation» letztlich zu einer erhöhten Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit im Einsatz staatlicher Mittel und zu einer qualitativen Weiterentwicklung der Gesetzgebung.

Im politischen Alltag lassen sich diese Vorteile allerdings vielfach nicht realisieren³⁶:

- Akteure mit politischen und materiellen Interessen an konkreten Regulierungsmassnahmen (Lobbyisten, Fachbehörden, Empfänger staatlicher Unterstützungsleistungen) scheinen mit ihren konkreten Anliegen vielfach erfolgreicher zu agieren als Deregulierer. Dieses Kräfteverhältnis kann sich allerdings zugunsten der Deregulierer verlagern, wenn eine Evaluation Aufschluss über das tatsächliche Kosten-Nutzenverhältnis einer staatlichen Massnahme gibt.
- Evaluationen führen vielfach nicht zur erhofften Versachlichung des politischen Diskurses. So ist die Aussagekraft von Evaluationen reduziert, wenn die mit den Massnahmen angestrebten Wirkungsziele unklar sind. Zudem fliessen vielfach weniger wissenschaftliche als vielmehr interessengefärbte Sichtweisen in die Wirkungsbeurteilung ein.
- «Sunset Legislation» birgt in der Tendenz vielfach gar die Gefahr, dass die periodische Auseinandersetzung mit konkreten Massnahmen bzw. deren gesetzlichen Grundlagen nicht zum Staatsabbau, sondern zum Staatsausbau führt. Solche Erfahrungen sind namentlich in den USA gemacht worden.
- Schliesslich stellt auch die Zunahme der Gesetzgebungsarbeiten einen nicht zu unterschätzenden Nachteil dar: Bei einer Befristung müssten die zur Fortführung bestimmten Bundesgesetze regelmässig bei Eintritt ihres Verfalldatums im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wieder von neuem bestätigt werden - allenfalls unter Vornahme punktueller Verbesserungen aufgrund von vorgängig durchgeführten Evaluationen. Den entsprechenden Mehraufwand haben nicht nur Regierung und Verwaltung zu bewältigen. Davon betroffen sind vor allem auch Parlament sowie Parteien und Verbände.

Die beschränkte Wirkung von «Sunset Legislation» zeigt sich auch darin, dass sie in der Schweiz als Instrument der experimentellen Gesetzgebung kaum zu einer ersatzlosen Streichung geführt hat³⁷.

Der Bundesrat ist deshalb schon 1999 im Bericht über Massnahmen zur Deregulierung und administrativen Entlastung zu folgendem Schluss gekommen: «Wir gehen davon aus, dass das Instrument der «Sunset Legislation» (...) Vorteile wie Nachteile aufweist. Dem Wegfall von Interventionen, die sich nicht bewähren, stehen die Rechtsunsicherheiten gegenüber, die sich vor dem Entscheid über die Überführung des Erlasses ins Dauerrecht unvermeidlich einstellen. Wir sehen deshalb davon ab, eine bereichsübergreifende Anwendung dieses Prinzips vorzusehen. Eine fallweise Anwendung ist dagegen zu begrüssen»³⁸.

³⁶ Dazu eingehend Agenda Moderner Regulierung, S. 12 f.

³⁷ Vgl. Werner Bussmann, Ungeliebt aber unverzichtbar: Evaluation im Kontext der Politik; Referat im Rahmen der Fachtagung «Evaluation im Kontext» der Universität Bern vom 20. Juni 2003, S. 8 f.

³⁸ Vgl. BBl 2000 1009 f.

6.4

Konsequenzen für den Bund

6.4.1

Gezielte Anwendung von «Sunset Legislation» bei Finanzhilfen

Aus den vorangehend dargelegten Gründen scheint eine *flächendeckende* Anwendung der «Sunset Legislation» im Subventionsrecht des Bundes nicht angezeigt. Eine *gezielte* Anwendung hingegen entspricht nicht nur dem Subventionsgesetz, sondern kann tatsächlich zu einem optimierten Einsatz staatlicher Mittel führen.

Insbesondere die Finanzhilfen können strukturerhaltend, innovationshemmend und damit wettbewerbsverzerrend oder -behindernd wirken. Diesen negativen Effekten ist hauptsächlich bei kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fördermassnahmen eine hohe Aufmerksamkeit zu schenken. Sie lassen sich verhindern, indem die entsprechenden Subventionen konsequent befristet werden.

Bei Subventionen für kulturelle Tätigkeiten wird die Befristung vor allem dazu führen, dass die Empfänger solcher Subventionen vermehrt Drittmittelfinanzierungen (Sponsoring, Mäzenatentum etc.) anstreben. Im Sozialbereich kann damit verhindert werden, dass der heutige Leistungskatalog kontinuierlich ausgeweitet wird. Die zeitliche Befristung von wirtschaftspolitischen Subventionen geht auf eine Empfehlung zurück, welche die Expertenkommission des Bundesrats abgegeben hat im Rahmen der Allgemeinen Überprüfung der Bundessubventionen von 1966. Sie begründete diese Empfehlung u.a. damit, dass diesen Subventionen aus der Natur der Sache der Charakter der Dauereinrichtung abgeht.

Unabhängig vom Aufgabengebiet sind «Sunset Clauses» angebracht bei Anstossfinanzierungen, die Private zur Erbringung neuer Leistungen veranlassen sollen, welche im öffentlichen Interesse liegen. Die Befristung verhindert, dass die finanzielle Unterstützung dieser Leistungserbringer für den Bund zur Daueraufgabe wird. «Sunset-Bestimmungen» sind im Weiteren konsequent vorzusehen bei Finanzhilfen, die der Abfederung von strukturellen Anpassungen dienen. Strukturwandel – politisch intendiert oder nicht – kann zu sozialen Härten führen. Die Abfederung des Strukturwandels mittels Finanzhilfen kann deshalb aus gesellschaftspolitischer, wirtschaftlicher oder auch aus finanzpolitischer Sicht geboten sein. Als flankierende Massnahme des Strukturwandels sind solche Finanzhilfen jedoch zwingend zu befristen.

Häufig kann es Sinn machen, eine Befristung mit einer degressiven Ausgestaltung der Subvention zu verbinden. Damit unterstreicht der Bund die Endlichkeit seines finanziellen Engagements und zwingt die Empfänger bereits während der Subventionsdauer, sich schrittweise auf die Zeit ohne staatliche Unterstützung auszurichten. Als flankierende Massnahme trägt die Degression zur erfolgreichen Umsetzung von «Sunset Legislation» bei.

Bei Evaluationen sind zudem Kosten-Nutzen-Kriterien vorzusehen, damit die politische Diskussion um Befristungen von Subventionen eine Versachlichung erfährt.

Die folgenden Beispiele zeigen, inwieweit diese Forderungen bereits heute umgesetzt bzw. zumindest andiskutiert worden sind:

- *«Finanzhilfen im Rahmen der neuen Regionalpolitik»*: Mit dieser *wirtschaftlichen Fördermassnahme* bezweckt der Bund die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen zu stärken, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung

sowie zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen. Das Parlament lehnte den Antrag des Bundesrats ab, dieses Gesetz auf acht Jahre zu befristen.

- «*Finanzhilfen in der Filmförderung*»: Diese *kulturelle Fördermassnahme* ist gemäss Verordnung vom des EDI 20. Dezember 2002 über die Filmförderung (FiFV; SR 443.113) degressiv auszurichten.
- «*Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung*»: Der Bund richtet diese *Anstossfinanzierung* aus als Anreiz für die Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) ist auf acht Jahre befristet.
- «*Kohäsionsbeiträge im Hochschulbereich*»: Das geplante Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, zu dem in der zweiten Hälfte 2007 eine Vernehmlassung stattgefunden hat, sieht Beiträge für jene Hochschulen und ihre Träger vor, die sich durch den Wechsel im Finanzierungssystem mit besonders grossen Schwierigkeiten konfrontiert sehen. Die Bundesbeiträge dienen der *Abfederung negativer Folgen des politisch angestrebten Strukturwandels*. Sie sind degressiv auszurichten. Nach acht Jahren sind die Beiträge einzustellen.

6.4.2 Aufgabenterminierungsstrategie bei Abteilungen

Abteilungen sind Entgelte für Dritte, die Aufgaben *anstelle bzw. für* den Bund erfüllen. Grundsätzlich lässt sich hier eine Befristung der Subvention nur erfolgreich umsetzen, wenn gleichzeitig auch die Aufgabe wegfällt. Soweit dies nicht der Fall ist, würde der Verzicht auf Abteilungen in der Mehrzahl der Fälle dazu führen, dass

- a. die Dritten die Aufgaben nicht mehr bzw. nicht mehr im bisherigen Mass erfüllen;
- b. an ihrer Stelle die Verwaltung mit der Aufgabenerfüllung betraut werden muss,
- c. und die erhöhten Verwaltungsausgaben die eingesparten Abteilungen kompensieren.

Entsprechend macht hier eine Befristung der Subventionsgrundlage wenig Sinn, zumal Abteilungen politisch und rechtlich höher legitimiert sind als Finanzhilfen. Bei Abteilungen müssen andere Terminierungsstrategien zur Anwendung gelangen, so namentlich die periodische Durchleuchtung des Aufgabenportfolios, wie sie im Rahmen des Projekts Aufgabenüberprüfung vorgenommen wird.

6.4.3 Schlussfolgerungen

Bereits heute findet sich im Subventionsgesetz die rechtliche Grundlage für die Befristung von Subventionen. Eine Anpassung des Subventionsgesetzes drängt sich demnach nicht auf.

Befristungen sind gesetzlich

- nicht flächendeckend für alle Subventionen,
- sondern *gezielt für Finanzhilfen*,
- nach Möglichkeit *in Verbindung mit einer degressiven Ausgestaltung der Beiträge*
- und immer *gekoppelt an eine Evaluation mit klaren Kosten-Nutzen-Kriterien*

vorzusehen.

Der Bundesrat wird sich künftig in Botschaften, welche die Weiterführung bestehender oder die Einführung neuer Finanzhilfen vorsehen, konsequent über die Möglichkeit ihrer Befristung sowie der degressiven Subventionsausrichtung im Sinne vorangehender Ausführungen äussern (s. auch Ziff. 7.2).

7 Ausblick auf die dritte Subventionsüberprüfung

7.1 Festhalten an einer umfassenden Prüfung

Die Optimierung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ist nicht nur wichtiges Thema bei der Überprüfung einzelner Subventionsverhältnisse. Vielmehr stellt sich diese Frage auch bei der Ausgestaltung und Durchführung der flächendeckenden Subventionsüberprüfung an sich. So wurde das Kosten- und Nutzenverhältnis des aktuellen flächendeckenden Vorgehens bisher denn auch verschiedentlich hinterfragt.

Bereits anlässlich der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die flächendeckende Subventionsüberprüfung wurde der mit der Prüfung einhergehende ausserordentliche Aufwand kritisch beleuchtet: Eine beachtliche Anzahl von Vernehmlassern hielt die Überprüfung wegen des dafür notwendigen Verwaltungsaufwandes für ungerechtfertigt (vgl. Botschaft zum Subventionsgesetz, BBl 1987 I 386).

Auch im Rahmen der Bundesverwaltungsreform wurde die Frage nach der Effektivität und Effizienz des flächendeckenden Vorgehens aufgeworfen: Konkret ist vorgeschlagen worden, inskünftig auf die Überprüfung von Bagatellsubventionen zu verzichten oder die Überprüfung anhand eines vereinfachten Verfahrens durchzuführen.

In beiden Fällen haben sich Bundesrat und Verwaltung für eine umfassende Subventionsüberprüfung ausgesprochen. In der Botschaft zum Subventionsgesetz hielt der Bundesrat fest, «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.» (BBl 1987 I 387).

In der Stellungnahme zum Vorschlag einer Abschaffung der Prüfung von Bagatellsubventionen wies die Eidg. Finanzverwaltung darauf hin, dass die Gefahr von Ineffizienzen bei Kleinstsubventionen besonders hoch sei, weil für ihre Bewirtschaftung (Budgetierung, Ausrichtung, Controlling, Rechenschaftsabnahme) relativ viele Verwaltungsressourcen benötigt werden. Hinzu komme, dass eine sachlich nicht gerechtfertigte Vielzahl von (Kleinst-)Subventionen die finanz- sowie die ausgaben-

politische Steuerung erschwere und deshalb auch aus einer Gesamtsicht betrachtet ineffizient sei. Schliesslich würde das Ansinnen, Kleinstsubventionen von der Überprüfung auszuklammern, einen Anreiz schaffen, Subventionen zu splitten, um sie als Kleinstsubventionen von einer Überprüfung ausnehmen zu können. Gleiches würde bezüglich einem verkürzten oder vereinfachten Prüfverfahren für Kleinstsubventionen gelten. Insgesamt sollte deshalb auf eine Ausnahme beziehungsweise auf eine verfahrensmässige Vereinfachung für Kleinstsubventionen verzichtet werden.

Auch ein Blick auf den in der aktuellen Subventionsüberprüfung ausgewiesenen Handlungsbedarf, der alle Arten und Formen sowie hohe und niedrige Subventionen umfasst, lässt eine gezielte Ausklammerung von einzelnen Subventionsformen oder -arten aus dem Prüfverfahren als wenig sinnvoll erscheinen. Zudem kann einzig eine periodische Überprüfung *sämtlicher* Subventionen gewährleisten, dass das Subventionswesen den sich ständig verändernden Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Die flächendeckende Überprüfung stellt sicher, dass nicht mehr benötigte Subventionen zur Abschaffung beantragt werden und verhindert, dass überholte Subventionen zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder den nötigen Strukturwandel verzögern.

7.2 Neugestaltung des Verfahrens

Aus den in Ziffer 7.1 genannten Gründen soll an einer umfassenden Prüfung festgehalten und auf die Ausklammerung einzelner Subventionen oder Kategorien von Subventionen verzichtet werden. Hingegen gilt es dem Anliegen nach einem möglichst effizienten Prüfverfahren, das Doppelspurigkeiten vermeidet und dem Parlament einen möglichst raschen Zugang zu den Prüfergebnissen gewährleistet, Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund ist bereits der Gegenstand der vorliegenden zweiten flächendeckenden Subventionsüberprüfung im Hinblick auf einen möglichst effizienten Ressourceneinsatz auf jene Subventionen beschränkt worden, die seit mehreren Jahren bzw. bis auf weiteres unverändert weiter bestehen. Verzichtet worden ist insbesondere auf die Überprüfung von Subventionen, die bis Ende 2007 abgeschafft wurden bzw. abgeschafft werden sollten oder deren Rechtsgrundlage im Zeitraum 2003–2007 neu geschaffen oder vollständig revidiert worden ist (siehe Ziff. 4.2). Mit diesem Vorgehen wird gewährleistet, dass Subventionen nicht innert kürzester Frist doppelt geprüft werden (im Rahmen der Totalrevision und der Subventionsüberprüfung).

Diese Bestrebungen zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten gilt es konsequent weiterzuführen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass seit der Einführung des Subventionsgesetzes ein Trend zu einer verstärkten Steuerung von Subventionen über zeitlich befristete Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen zu verzeichnen ist (mehrjährige Kreditsteuerung). Dies widerspiegelt nicht nur die Anstrengungen der letzten Subventionsüberprüfung, Subventionstatbestände wo möglich zu befristen, sondern trägt auch dem Anliegen einer stärkeren Verknüpfung von Sach- und Finanzpolitik Rechnung. Vielfach werden die Finanzierungsbeschlüsse dem Parlament mittels Sonderbotschaft beantragt (z.B. BFI-Botschaft, Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Botschaften zur Verlängerung von verschiedenen Zahlungsrahmen im Verkehrsbereich). Gegenstand dieser Botschaften ist jeweils auch eine ausführliche Begründung der Subvention.

Künftig soll deshalb die Subventionsüberprüfung in zwei unterschiedlichen Gefässen stattfinden:

- a. Für Subventionen, deren Finanzierungsbeschlüsse dem Parlament periodisch im Rahmen von Sonderbotschaften vorgelegt werden, sowie für Subventionen, deren Rechtsgrundlage innerhalb des Prüfzeitraums neu geschaffen bzw. revidiert wird, erfolgt die Subventionsüberprüfung im Rahmen der dazugehörigen *Botschaft*.
- b. Alle übrigen Subventionen werden grundsätzlich im Rahmen eines flächendeckenden Verfahrens geprüft und die Ergebnisse wie bisher in einem separaten *Subventionsbericht* veröffentlicht.

Konkret sollen im Subventionsbericht Subventionen nicht mehr aufgeführt werden,

- deren Rechtsgrundlage im Erhebungsjahr weniger als 4 Jahre alt ist bzw. innerhalb der letzten vier Jahre vollständig revidiert worden ist, oder deren Rechtsgrundlage in den auf das Erhebungsjahr folgenden zwei Jahren ausläuft bzw. verlängert werden muss;
- deren Finanzierungsbeschlüsse in den vergangenen 4 Jahren mittels Sonderbotschaft³⁹ erneuert worden sind oder in den auf das Erhebungsjahr folgenden zwei Jahre auslaufen und mittels Sonderbotschaft erneuert werden müssen.

Damit der Prüfauftrag gemäss Subventionsgesetz umgesetzt wird, soll in allen Botschaften zur Schaffung bzw. Revision von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zur Erneuerung von Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen in einem separaten Ziffer zwingend über die Einhaltung der Grundsätze gemäss Subventionsgesetz Bericht erstattet werden. Dazu gehören insbesondere Ausführungen über

- die Bedeutung und Perspektiven der Subvention im Hinblick auf die langfristigen Ziele des Bundes;
- eine Befristung der Subvention bzw. ihre degressive Ausgestaltung (s. dazu Ziff. 6.4);
- das Verfahren der Subventionserteilung;
- und die finanzielle und materielle Steuerung der Subvention.

Diese Ausführungen sollen Verwaltung, Bundesrat und Parlament in die Lage versetzen, die jeweilige Subvention bedarfsgerecht konzipieren und anschliessend in regelmässigen Abständen kritisch durchleuchten zu können.

Der Bundesrat hat die Bundeskanzlei beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Eidg. Finanzverwaltung den Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates dahingehend zu ergänzen.

Die künftige Zerteilung der Subventionsüberprüfung hat nicht nur den Abbau von Doppelspurigkeiten zur Folge. Vielmehr macht die Neugestaltung die Subventionsüberprüfung zu einem laufenden Prozess und gewährleistet, dass dem Parlament

³⁹ Diese Ausnahme gilt nicht für Subventionen, deren Finanzierungsbeschluss im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag erneuert wird, da eine umfassende Berichterstattung über die Einhaltung der Kriterien nach Subventionsgesetz den Rahmen der Budgetbotschaft sprengen würde.

aktuelle Prüfinformationen fortlaufend und nicht bloss alle sechs bis acht Jahre zur Verfügung gestellt werden. Dank der Staffelung des Verfahrens – die Anzahl der im Rahmen des Subventionsberichts auszuwertenden Subventionen dürfte sich im Vergleich zu heute in etwa halbieren – stehen zudem der Verwaltung für den eigentlichen Subventionsbericht mehr Ressourcen zur Verfügung. Das neue Vorgehen führt so zu einer administrativen Erleichterung ohne den Kern der Subventionsprüfung auszuhöhlen.

Die Neugestaltung des Verfahrens ist mit Artikel 5 des Subventionsgesetzes vereinbar: Wie in Absatz 1 vorgesehen, werden alle Subventionen nach wie vor periodisch, mindestens alle sechs Jahre daraufhin untersucht, ob sie den Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen gemäss Kapitel 2 des Gesetzes entsprechen. Auch die in Absatz 2 vorgeschriebene Berichterstattung an die eidgenössischen Räte erfolgt weiterhin; der einzige Unterschied besteht darin, dass die Berichterstattung über Subventionen mit periodisch zu erneuernden Finanzierungsbeschlüssen bereits im Rahmen der Botschaft zur Revision der Rechtsgrundlage bzw. zum Finanzierungsbeschluss und nicht in einem gesamthaften Subventionsbericht erfolgt. Diese neue Art der Berichterstattung ist zeitgerechter und trägt dem Anliegen einer Verknüpfung von Sach- und Finanzpolitik optimal Rechnung. Die beabsichtigte Neugestaltung des Vorgehens bei der Subventionsüberprüfung entspricht somit Sinn und Zweck von Artikel 5 Subventionsgesetz.

8 Sonderfall Steuervergünstigungen

8.1 Definitoriale Abgrenzung

8.1.1 Konzepte zur Definition von Steuervergünstigungen

Im internationalen Vergleich existiert keine einheitliche Definition von Steuervergünstigungen. So erstatten zwar die meisten Länder der OECD regelmässig Bericht über die Steuervergünstigungen, jedoch ist die Berichterstattung in Bezug auf Inhalt, Form, Erscheinungsfrequenz, Definitionen von Steuervergünstigungen sowie Zielsetzung sehr unterschiedlich.

Die OECD hat aufgrund dieser sehr unterschiedlichen Berichterstattung im Rahmen ihrer «Best Practice Guidelines» Empfehlungen zum Thema «Off-Budget and Tax Expenditures» veröffentlicht.⁴⁰ Diese Richtlinien haben das Ziel, dass Steuervergünstigungen angemessener in der Berichterstattung berücksichtigt werden. Die OECD-Empfehlungen sind zur Zeit die aktuellsten und diejenigen, die am weitesten ausgereift sind. Wichtigste Anliegen sind eine einheitliche Definition der Steuervergünstigung, sowie mögliche Schätzmethode betreffend der Einnahmefälle aufzuzeigen.

Was die Definition von Steuervergünstigungen angeht, unterscheidet die OECD zwischen normativer Steuerbasis und Steuernorm: Die normative Steuerbasis ist der «Geldwert der privaten Haushalte bzw. Unternehmen, auf welchen eine Steuer anzuwenden ist, z.B. Einkommen, Gewinne, usw.». Die Steuerbasis hält also beispielsweise fest, welche Einkommensarten oder Konsumgüter in einem Land

⁴⁰ OECD 2004, Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, Online im Internet: [http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo\(2004\)6](http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-pgc-sbo(2004)6) [Stand 30.4.2008].

besteuert werden. Die Steuernorm bzw. die sog. «Benchmark-Steuer» definiert demgegenüber ausgehend von der gewählten Steuerbasis, wie die «normale Besteuerung» aussieht. Steuervergünstigungen lassen sich grundsätzlich entweder als Unterschiede in der Steuerbasis oder als Abweichungen von der Steuernorm definieren. Da die Ausgestaltung der Steuerbasis sehr stark politisch motiviert und von Land zu Land kaum vergleichbar ist, empfiehlt die OECD, Steuervergünstigungen als *Abweichungen von der Steuernorm* zu definieren. Beschliesst beispielsweise ein Land, aus gesundheitspolitischen Gründen nur Tabakwaren und Alkohol einer Konsumsteuer zu unterstellen, verändert gemäss diesem Konzept der Verzicht auf eine Besteuerung der übrigen Güter zwar die Steuerbasis, stellt jedoch keine Abweichung von der Steuernorm dar. Demgegenüber müsste ein reduzierter Sondersatz für Bier als Abweichung bzw. als Steuervergünstigung ausgewiesen werden.

Die OECD strebt zudem eine möglichst breite Erfassung von Abweichungen von der Steuernorm an: So sollen nebst den Steuervergünstigungen auch sonstige steuerliche Regelungen erfasst werden, wie z.B. Sonderregelungen, die aus erhebungswirtschaftlichen Gründen oder zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen eingeführt wurden.

Das Anliegen, die Abweichungen von einer Steuernorm möglichst breit zu erfassen, wird auch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle geteilt: In ihrem Bericht über Steuervergünstigungen des Bundes vom Mai 2005⁴¹ empfiehlt sie, den Begriff der Steuernorm eng zu fassen, d.h. allgemeine Abzüge sollten nicht als Teil der Steuernorm definiert werden. Dadurch wird der Begriff der Abweichung weiter gefasst und somit werden weniger steuerliche Sonderregelungen von der Berichterstattung ausgenommen. Analog zum Vorgehen der OECD würden auch hier neben den eigentlichen Steuervergünstigungen auch weitere Abweichungen von der Steuernorm bzw. Sonderregelungen innerhalb der Steuernorm explizit ausgewiesen.

8.1.2 Kriterien zur Bestimmung von Steuervergünstigungen

Sowohl die OECD wie auch die Eidg. Finanzkontrolle treten für einen umfassenden Ansatz ein, wonach in einem ersten Schritt eine Steuernorm relativ eng definiert und sämtliche Abweichungen von der Steuernorm erfasst werden. In einem zweiten Schritt werden die Abweichungen in Steuervergünstigungen und weitere Sonderregelungen gegliedert. Der Bundesrat teilt von einem theoretischen, wissenschaftlich orientierten Standpunkt aus das Anliegen nach einem möglichst umfassenden Ansatz zur Erfassung von Abweichungen von der Steuernorm. Er hat jedoch, wie dies die Eidg. Finanzverwaltung der Eidg. Finanzkontrolle bereits in ihrer Stellungnahme zum Prüfbericht vom 8. März 2005 mitgeteilt hat, aus mehreren Gründen auf eine Erweiterung der Berichterstattung verzichtet:

- Der Prüfungsauftrag nach Subventionsgesetz bezieht sich nur auf die Steuervergünstigungen (= Finanzhilfen) und nicht auf allfällige andere Abweichungen bzw. Sonderregelungen innerhalb einer Steuernorm.

⁴¹ Eidg. Finanzkontrolle, Steuervergünstigungen beim Bund, Prüfung der Berichterstattung der Eidg. Finanzverwaltung, Mai 2005 («Bericht EFK»), Online im Internet: <http://www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm>. [Stand 30.4.2008].

- Die Definition der Steuernorm ist international nicht einheitlich und folglich auch diejenige von Steuervergünstigungen nicht. Im Hinblick auf die Grundsätze der Kontinuität und der Vergleichbarkeit wird es als sinnvoll erachtet, den gleichen Kriterienkatalog wie im Subventionsberichts 1997 zu verwenden.
- Auch bei einem umfassenderen Ansatz wären die Kriterien zur Definition der Steuervergünstigungen die gleichen, d.h. die Liste der Steuervergünstigungen wäre identisch. Mit dem gewählten Ansatz entfällt nur die Liste der «sonstigen steuerlichen Regelungen».

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Identifizierung der Steuervergünstigungen im vorliegenden Bericht analog dem Subventionsbericht 1997 nach folgenden Kriterien:

- a. Die Steuervergünstigung stellt einen geldwerten Vorteil ohne marktübliche Gegenleistung dar.
- b. Sie unterstützt eine freiwillige Tätigkeit.
- c. Die Steuervergünstigung ist an die Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe geknüpft (Verhaltensbindung); d.h. fiskalisch motivierte Abzüge bei den direkten Steuern, wie beispielsweise der Zweiverdienerabzug bei der direkten Bundessteuer, sind keine Steuervergünstigungen, da diese nicht einen mit einer bestimmten Aufgabe in Zusammenhang stehenden Förderungs- und Erhaltungszweck gemäss SuG verfolgen. Gleiches gilt für steuerliche Sonderregelungen, die primär aus erhebungswirtschaftlichen Überlegungen heraus getroffen wurden.
- d. Die Begünstigten stehen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung.
- e. Die Anzahl der Steuersubjekte, die in den Genuss von steuerlichen Sonderregelungen kommen können, hat keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob eine Steuervergünstigung vorliegt oder nicht. Wenn aber die Allgemeinheit profitiert, liegt keine Steuervergünstigung vor, weil nicht mehr von einer steuerlichen Sonderregelung gesprochen werden kann.
- f. Steuerliche Sonderregelungen als Folge internationaler Verpflichtungen werden nicht als Steuervergünstigung betrachtet. (In der Botschaft zum SuG wurde festgelegt, dass für Subventionen an Völkerrechtssubjekte und im ausländischen Recht begründete Institutionen die allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfen keine Anwendung finden.)

Die Kriterien (a) bis (d) werden aufgrund des substitutiven Verhältnisses zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen aus der Definition der Finanzhilfen gemäss Artikel 3 Subventionsgesetz abgeleitet. Sie werden kumulativ angewandt. Das Kriterium (c) wurde dabei zusätzlich ergänzt. Die beiden letzten Kriterien sind Präzisierungen, um den Ermessensspielraum einzuengen.

Die vorgestellten Kriterien genügen jedoch nicht, um bei jeder steuerlichen Sonderregelung eine eindeutige Klassifizierung vorzunehmen. In Einzelfällen ergibt sich immer noch ein Ermessensspielraum. Die bisherige Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass mit dem vorliegenden Kriterienkatalog eine zweckmässige Definition von Steuervergünstigungen möglich ist.

In Anhang 3 wird eine Liste der Steuervergünstigungen gemäss obiger Definition ausgewiesen. Die Liste gliedert sich innerhalb der Steuer nach der Form, wie eine Steuervergünstigung gemäss OECD⁴² auftreten kann:

- Steuerbefreiung («exemptions»): Beträge werden von der Steuerbasis ausgenommen.
- Abzüge, welche die Steuerbemessungsgrundlage verringern («allowances»).
- Abzüge, welche die Steuerschuld verringern («credits»).
- Reduktionen der Steuersätze («rate relief»)
- Steuerstundungen («tax deferral»)

In der in Anhang 3 publizierten Liste der Steuervergünstigungen wurde auf einzelne Einnahmenausfallschätzungen verzichtet. Der Grund liegt darin, dass die Einnahmenausfälle nicht ausreichend präzise geschätzt werden können. Meist sind nur grobe Schätzungen unter gleich bleibenden Rahmenbedingungen (*ceteris paribus*) möglich. In vielen Fällen fehlt die notwendige statistische Basis. Gemäss den Empfehlungen der OECD existieren zur Schätzung der Einnahmenausfälle, die durch Steuervergünstigungen entstehen, drei unterschiedliche Methoden:

a. *Schätzung der entgangenen Einnahmen (revenue foregone)*

Es wird geschätzt, um welchen Betrag die Einnahmen durch Einführung der Steuervergünstigung zurückgegangen sind. Dabei wird unterstellt, dass durch die Einführung keine Verhaltensänderung der Steuersubjekte stattfindet. In der Realität verändert sich aber das Verhalten, dadurch wird mit dieser Schätzmethode der Ausfall tendenziell überschätzt.

b. *Schätzung der erwarteten Einnahmesteigerung (revenue gain)*

Es wird geschätzt, um welchen Betrag die Einnahmen zunehmen würden, wenn die Steuervergünstigung abgeschafft würde. Dabei werden Verhaltensänderungen der Steuersubjekte berücksichtigt. Dies ist zum vornherein (*ex ante*) ohne Kenntnis der jeweiligen Preiselastizitäten nicht möglich. Diese Art der Schätzung liefert zwar zutreffendere Ergebnisse, ist aber auch die komplexeste. Der zusätzliche Aufwand scheint grösser als der zusätzliche Nutzen. Darum wurde diese Methode bisher kaum angewandt.

c. *Schätzung einer äquivalenten Ausgabe (outlay equivalent)*

Es wird geschätzt, wie hoch eine Finanzhilfe des Staates sein müsste, um die gleichen Effekte zu erhalten, die auch durch die Steuervergünstigung erzielt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf dieser Finanzhilfe unter Umständen noch Steuern bezahlt werden müssen.

Die OECD empfiehlt, die Höhe von Steuervergünstigungen über die entgangenen Einnahmen (*revenue foregone*) zu schätzen. Die Eidg. Steuerverwaltung prüft zurzeit die verschiedenen Möglichkeiten betreffend der Einnahmenausfallschätzungen in ihrem Verantwortungsbereich. Ein Bericht der ESTV dürfte voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2008 vorliegen. Er wird nebst den Steuervergünstigungen auch die steuerlichen Sonderregelungen aufführen, auf welche im vorliegenden Bericht aus obgenannten Gründen verzichtet wurde.

⁴² OECD 2004, Best Practice Guidelines, Off Budget and Tax Expenditures, Seite 10.

8.2 Umfang der Steuervergünstigungen

8.2.1 Einleitung

Im Anhang 3 des Subventionsberichts 1997 wurden 46 Steuervergünstigungen in den Bereichen Direkte Bundessteuer, Stempelabgaben, Mehrwertsteuer, Schwerverkehrsabgabe, Einfuhrzölle, Mineralölsteuer und Automobilsteuer identifiziert. Für den nun vorliegenden Bericht finden sich im Anhang 3 neu 92 Steuervergünstigungen. Die neuen Bereiche «Gebrautes Wasser» und «Nationalstrassenabgabe» weisen dabei 7 Steuervergünstigungen auf. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die im Rahmen des Subventionsberichts 1997 vorgenommenen Einnahmehausfallgeschätzungen gehen von mindestens 2,5 Milliarden aus. Aufgrund der Zunahme der Anzahl von Steuervergünstigungen sowie dem zwischenzeitlichen Wirtschaftswachstum ist ein höherer Betrag wahrscheinlich, d.h. es handelt sich auf jeden Fall um eine nicht unbedenkliche Schmälerung des Steuersubstrats.

Die Zunahme der Steuervergünstigungen zeigt sich exemplarisch bei der Mehrwertsteuer, der Schwerverkehrsabgabe und bei der direkten Bundessteuer. Die deutlich höhere Zahl der Steuervergünstigungen bei der Mehrwertsteuer (von 8 auf 26) ist darauf zurückzuführen, dass mit dem neuen Mehrwertsteuergesetz vom 2. September 1999 (SR 641.2) auch neue Steuervergünstigungen eingeführt wurden. Der Zuwachs bei der Direkten Bundessteuer (von 12 auf 18) ist in erster Linie durch eine Neueinteilung der Abweichungen (Steuervergünstigungen oder Sonderregelung) in diesem Bereich verursacht. Das neue Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (SR 641.8) hat ebenfalls ein Anwachsen der Steuervergünstigungen gebracht (von 4 auf 15), da die Steuervergünstigungstatbestände spürbar ausgedehnt wurden.

In Rahmen des vorliegenden Berichts wird auf umfassende Einzelbeurteilungen der Steuervergünstigungen verzichtet. Gründe sind einerseits die fehlenden Einnahmehausfallgeschätzungen und andererseits die Tatsache, dass bei den meisten Steuervergünstigungen der gleiche Handlungsbedarf wie anlässlich der letzten Prüfung resultieren würde. In fast allen Fällen fehlen Daten und/oder Studien bezüglich der Effektivität und der Effizienz der Steuervergünstigung. Ohne diese Angaben sind Einzelbeurteilungen wenig sinnvoll.

Eine Zuteilung der einzelnen Steuervergünstigungen auf die Aufgabengebiete ist nur zum Teil möglich. Es zeigt sich jedoch, dass die Steuervergünstigungen hauptsächlich die Bereiche Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Landwirtschaft und Ernährung sowie die Wirtschaft betreffen. Exemplarisch zeigt sich die Schwierigkeit der Einteilung beim reduzierten Steuersatz der Mehrwertsteuer. Diese Steuervergünstigung betrifft die Aufgabengebiete Landwirtschaft und Ernährung, Bildung und Forschung, Kultur und Freizeit, Soziale Wohlfahrt, Gesundheit, Umweltschutz und Raumordnung sowie die Wirtschaft. Aus den dargelegten Gründen wird auf eine Zuweisung der Steuervergünstigungen auf die Aufgabengebiete verzichtet.

8.2.2 Direkte Bundessteuer

Mit Steuervergünstigungen für juristische Personen verfolgt der Bund unterschiedlichste Ziele wie die Stärkung des Wirtschaftsstandorts, die Förderung des öffentlichen Verkehrs oder die Unterstützung von gemeinnützigen oder kulturellen Zwecken. Bei den Steuervergünstigungen für private Personen stehen Umverteilungsziele im Vordergrund.

In Beantwortung der Interpellation 04.3429 Sommaruga hat der Bundesrat im Bericht mit dem Titel «Wer profitiert von den Steuerabzügen»⁴³ die Auswirkungen der verschiedenen Steuerabzüge im Bereich der Direkten Bundessteuer untersucht. Für die Sozialabzüge wurden folgende Erkenntnisse gewonnen:

- Die Gesamtheit aller Abzüge reduzieren die steuerbaren Einkünfte bei den natürlichen Personen um 30 Prozent und die Steuereinnahmen um 50 Prozent.
- Die Sozialabzüge allein verringern dabei die Steuerbemessungsgrundlage um 11,6 bis 12,4 Milliarden (dies entspricht ca. 5 %) und die Steuereinnahmen um 1 bis 1,2 Milliarden (10–11 %).
- Der Anteil der Sozialabzüge an den Bruttoeinkünften erhöht sich mit steigendem Einkommen, bis er bei der höchsten Einkommensklasse (>140 000) wieder abnimmt.

Die Abzüge verringern den effektiven durchschnittlichen Steuersatz (Verhältnis Steuer zu Bruttoeinkommen) am ausgeprägtesten bei den Steuerpflichtigen mit einem mittleren Einkommen. Die einkommensstarken Steuerpflichtigen (mit steuerbarem Einkommen >140 000) leisten den grössten Beitrag an die Steuereinnahmen der direkten Bundessteuer (50–53 %). Dies wird durch die Steuerabzüge noch verstärkt, ohne Abzüge würde der Beitrag 43–47 Prozent betragen.

8.2.3 Mehrwertsteuer

Mit den Steuervergünstigungen im Bereich der Mehrwertsteuer werden unterschiedlichste Ziele befolgt: Mit der gezielten Steuerbefreiung bestimmter Gruppen sollen Sport, Kunst, gemeinnützige Zwecke, Bildung oder die landwirtschaftliche Produktion gefördert werden. Reduzierte Steuersätze beabsichtigen in erster Linie Umverteilungen (z.B. Nahrungsmittel) oder die Förderung bestimmter Dienstleistungszweige (z.B. Tourismus).

Gemäss dem Bericht des Bundesrates (10 Jahre MWST)⁴⁴ erhöhen jedoch *differenzierte Steuersätze* die Erhebungs- und Entrichtungskosten, weil sie Klassifizierungsprobleme nach sich ziehen und Anreize zur Steuerumgehung schaffen. Die Entrichtungskosten entfalten dabei für die kleineren Firmen eine hochgradig regressive

⁴³ Online im Internet: URL:
http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/berichte/051003_d.pdf
(Stand 10.3.2008)

⁴⁴ Bericht des Bundesrates über Verbesserungen der Mehrwertsteuer (10 Jahre Mehrwertsteuer), verfügbar auf der Homepage der Steuerverwaltung unter:
http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/dok/berichte/mwst_bericht_d.pdf (Stand 22.03.2007)

Wirkung, d.h. kleinere Firmen zahlen im Verhältnis zu ihrem Umsatz weit mehr als grössere Firmen. Das Verfahren ist dadurch nicht effizient.

Auch die Effektivität ist fraglich: Die Steuervergünstigung sollte bei den reduzierten Steuersätzen im Bereich der MWST direkt an die Endkonsumenten gelangen. Grundsätzlich hat der Bund aber keine Gewähr dafür, dass dies im vollen Umfang geschieht, da dies von der Preissetzungsmacht der Anbieter abhängt. Gemäss einer empirischen Untersuchung ist die Wirkung der Mehrwertsteuer in der Schweiz in Bezug auf die Einkommen leicht regressiv.⁴⁵ Die Regressivität der Mehrwertsteuer ist indessen weniger stark als die Progressivität der direkten Bundessteuer. Die Einkommensungleichheit gemäss Gini-Koeffizient⁴⁶ sinkt durch die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer um 1,1 Prozent. Dabei erhöht die Mehrwertsteuer bezogen auf das Jahr 1995 die Einkommensungleichheit⁴⁷ um 0,6 Prozent, während die direkte Bundessteuer die Einkommensungleichheit um 1,7 Prozent reduziert⁴⁸. Ein reduzierter Steuersatz stellt demnach in der Praxis keinen effektiven Weg dar, um die Steuerlast der ärmeren Bevölkerungsschichten zu mildern.⁴⁹

Auch aus politökonomischer Sicht spricht manches für einen Einheitssatz, da unterschiedliche Steuersätze Anreize für die Forderung nach zusätzlichen Steuervergünstigungen schaffen.

Die *Steuerausnahmen* werden bezüglich Wirkung den differenzierten Steuersätzen gleichgesetzt. Durch eine Befreiung entfällt jedoch die regressive Wirkung der Entrichtungskosten, die beim reduzierten Steuersatz für kleinere Firmen auftritt. In Bezug auf die Effizienz sprechen aber gemäss dem Bericht des Bundesrates generell drei Argumente gegen die Ausnahme von der Steuer:

- Da die Vorsteuer ohne Optierung nicht abgezogen werden kann, besteht ein Anreiz, Vorleistungen selbst zu erbringen. Dies behindert die effiziente Gestaltung der Wertschöpfungskette.
- Die unechte Steuerbefreiung verringert Kosten für Konsumenten, erhöht aber jene der Firmenkunden, da diesen der Vorsteuerabzug verwehrt bleibt.
- Unecht befreite Leistungen konkurrieren mit den entsprechenden steuerbaren Aktivitäten.

Der Bericht zur MWST empfiehlt deshalb aus wirtschaftstheoretischer Sicht die Ausnahmeliste nach Artikel 18 MWSTG mehrheitlich zu streichen. Auf politischer Ebene ist eine Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes im Gange, die nebst einer Vereinfachung auch mehr Rechtssicherheit und Kundenorientierung bieten soll. Die vom Bundesrat verfolgte Stossrichtung ist in der im Februar 2007 eröffneten Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen. Der Bundesrat hat im Januar 2008

⁴⁵ Vgl. Mottu, Eric; Progressivité de l'Impôt Fédéral Direct et de la TVA en Suisse, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 133, 1997, S. 709–740.

⁴⁶ Der Gini-Koeffizient ist ein Mass für die Ungleichverteilung von bspw. Einkommen zwischen Wirtschaftssubjekten. Der Gini-Koeffizient bewegt sich zwischen 0 und 1. Ist er Null, so sind die Einkommen völlig gleich verteilt, d.h. jeder und jede erhält dasselbe Einkommen. Je grösser der Gini-Koeffizient ist, desto ungleicher ist die Verteilung der Einkommen.

⁴⁷ Gemessen am Gini-Koeffizient

⁴⁸ Die Studie basiert auf einem Mehrwertsteuer-Normalsatz von 6,5 % und einem reduzierten Satz von 2 % für Nahrungsmittel.

⁴⁹ Vgl. OECD; Value-Added Taxes in Central and Eastern European Countries. A Comparative Survey and Evaluation; Paris, 1998. (ISBN: 9264160531)

von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis genommen und das EFD beauftragt, eine Botschaft zur MWST-Reform auszuarbeiten. Dem Parlament soll eine Botschaft mit zwei voneinander unabhängigen Teilen unterbreitet werden. Das Fundament der Vorlage bildet in einem ersten Teil das vollständig überarbeitete MWST-Gesetz mit über 50 Massnahmen. Der zweite Teil soll einen einheitlichen Steuersatz von 6,1 Prozent beinhalten und möglichst viele Steuerausnahmen, namentlich auch diejenigen im Gesundheits- und Sozialwesen, abschaffen. Der erste Teil der Botschaft kann beim Bund mit Mindereinnahmen von ungefähr 80 bis 130 Millionen bei gegenwärtig rund 19 Milliarden Steuereinnahmen als praktisch ertragsneutral bezeichnet werden. Auch die Finanzen der Kantone und Gemeinden bleiben davon unberührt. Die Aufhebung eines Grossteils der Ausnahmen und die Einführung eines Einheitssatzes (zweiter Teil der Botschaft) sollen ebenfalls haushaltsneutral erfolgen.

8.2.4 Mineralölsteuer

Bei den Steuervergünstigungen im Bereich der Mineralölsteuer steht die Förderung des öffentlichen Verkehrs, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Berufsfischerei im Vordergrund.

Wichtige Steuervergünstigungen im Bereich der Mineralölsteuer sind die Rückerstattungen. Für eine Streichung der Rückerstattung der Mineralölsteuer sprechen neben den allgemeinen Bedenken zu Steuervergünstigungen insbesondere folgende Gründe:

- Die Aufhebung oder Verringerung des steuerlichen Drucks auf die Mineralöle verleitet zu umweltpolitisch unerwünschten Verhaltensweisen.
- Die Mineralölsteuer ist eine Verbrauchssteuer, die bedingungslos geschuldet wird.
- Die Führung und Verwaltung des Steuerbefreiungs- und Steuerrückerstattungssystems fordert allein bei der Oberzolldirektion sechs Vollzeitstellen. Mit der Aufhebung könnten fünf Stellen gestrichen werden.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 04 wollte der Bundesrat die Rückerstattung der Mineralölsteuern der konzessionierten Transportunternehmen, der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Berufsfischerei aufheben. Dies hätte Mehreinnahmen von rund 130 Millionen pro Jahr gebracht. Die Aufhebung wurde jedoch von den eidgenössischen Räten abgelehnt.

8.2.5 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

Der Bund strebt aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen an, «bestimmte Fahrzeugarten oder Fahrzeuge mit besonderem Verwendungszweck von der Abgabe ganz oder teilweise zu befreien». Die Ausnahme von der Steuer bei den konzessionierten Transportunternehmen sollte einen direkten Einfluss auf den Preis haben, da den konzessionierten Transportunternehmen keine Mehrkosten durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe entstehen. Der Bund hat aber auch hier

keine Gewähr dafür, da dies auch von der Preissetzungsmacht des Anbieters abhängt. Gemäss der UNIVOX Studie I G Verkehr 2004/2005⁵⁰ gibt es für den Zeitraum von 1999 bis 2005 keine eindeutigen Entwicklungstendenzen in Bezug auf die Nutzung der Mobilitätsressourcen. Es zeigt sich vielmehr eine gewisse Stabilisierung im Verhältnis zwischen dem individuellen Privatverkehr und den Besitzern von Zeitabonnements des öffentlichen Verkehrs. Der Einfluss der Steuerausnahme auf diese Resultate wurde aber nicht geprüft. Die Effektivität dieser Steuervergünstigung ist dadurch nicht direkt beweisbar. Es existieren keine Studien, welche die direkte Wirksamkeit der Steuerbefreiung auf die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel nachweisen, daher ist eine Beurteilung nicht möglich.

8.2.6 Stempelabgaben

Die Steuervergünstigungen bei der Stempelabgabe haben in erster Linie die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zum Ziel. Daneben werden zum Beispiel durch die Steuerbefreiung der Beteiligungsrechte an konzessionierten Bahn- und Schifffahrtsunternehmen oder Strassentransportdiensten verkehrspolitische Anliegen verfolgt, oder die private Selbstvorsorge gefördert.

Im Bereich der Stempelabgabe finden sich Steuervergünstigungen, die sich gemäss den Empfehlungen der OECD begründen lassen (vgl. nachfolgende Ziff. 8.3). Differenzierter sind die Steuervergünstigungen zum Zweck der Förderung der privaten Selbstvorsorge zu betrachten. So sind zum Beispiel die periodischen Prämienzahlungen auf Lebensversicherungen von der Stempelabgabe befreit. Mit der Reform zur Unternehmensbesteuerung 1997 versuchte der Bundesrat die Wiedereinführung der Stempelabgabe (von 2,5 %) auf allen Lebensversicherungsprämien. Der Internationale Währungsfonds hat die Schweiz mehrmals darauf hingewiesen, dass die Anreize zum Sparen im Bereich der 3. Säule in der Schweiz abgebaut werden sollten. Die Wiedereinführung war politisch aber sehr umstritten und wurde 1991 an der Urne vom Schweizer Volk bereits abgelehnt. Schlussendlich wurde die Wiedereinführung lediglich für Lebensversicherungen beschlossen, die mittels Einmalprämien finanziert werden. Unter anderem wurde damit argumentiert, dass sonst Lebensversicherungen im Ausland abgeschlossen würden.

8.3 Beurteilung im Lichte des Subventionsgesetzes

Das Subventionsgesetz legt in Artikel 7 Buchstabe g fest, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte. Bereits in der Botschaft zum SuG hat der Bundesrat auf gewichtige Nachteile solcher steuerlicher Vergünstigungen hingewiesen:

- Sie entsprechen nicht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Steuergerechtigkeit ist gefährdet, wenn ausserfiskalische Zielsetzungen steuerlich bevorzugt behandelt werden.

⁵⁰ Eine Zusammenfassung dieser Studie findet sich auf der Homepage der gfs-Instituts Zürich unter: <http://www.gfs-zh.ch/?pid=141> (Stand 22.03.2007)

- Eine Einflussnahme auf die geförderte Aufgabe oder Tätigkeit ist nahezu unmöglich, da die Steuervergünstigungen nicht mit Auflagen und Bedingungen versehen werden können.
- Die genannten Probleme der Schätzung der finanziellen Auswirkungen von Steuervergünstigungen erschweren eine Überprüfung und somit wird eine allfällige Aufhebung eher unwahrscheinlich. Die fehlende Abbildung der Subventionierung mittels Steuervergünstigungen in der Rechnung des Bundes widerspricht den Grundsätzen der Transparenz, der Vollständigkeit sowie dem Bruttoprinzip. Jede Abweichung vom Bruttoprinzip führt zu einer Unterschätzung der Staatsquote. Steuervergünstigungen sind in diesem Sinne versteckte Subventionen, die der Budgetkontrolle des Parlaments weitgehend entzogen sind.

In Ausnahmefällen ist es allerdings gerechtfertigt, bestimmte Aufgaben oder Verhaltensweisen über die Einnahmenseite der Finanzrechnung zu beeinflussen. Dies gilt namentlich für steuerliche Sonderregelungen, die effizienter abschneiden als gleichgerichtete ausgabenseitige Massnahmen.

Die OECD betont in ihren Empfehlungen zur Handhabung der Steuervergünstigungen, dass Steuervergünstigungen nicht per se verwerflich sind. Die wichtigsten Gründe, die für Steuervergünstigungen sprechen sind:

- a. Verringerung von administrativen Kosten.
- b. Verringerung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung.
- c. Die Steuerverwaltung besitzt einzigartige Informationen betreffend Verwaltung und Vollzug von Transfers und indirekten Subventionen, so z.B. Angaben über Einkommenshöhe, Anzahl Kinder von Haushalten, etc.
- d. Grössenvorteile bei der Konzentration des Vollzugs auf die Steuerverwaltung.

In der Schweiz trifft der Punkt (b) in erster Linie auf die Steuerbefreiungen im Bereich der Stempelabgaben zu. Diese wurden mit der Absicht eingeführt, eine Abwanderung der verschiedenen Geschäfte ins Ausland zu verhindern.

Trotz dieser Berechtigung bei einzelnen Steuervergünstigungen muss angesichts der grossen Anzahl (siehe Liste im Anhang 3) festgestellt werden, dass dem im SuG festgelegten Grundsatz, wonach in der Regel auf steuerliche Vergünstigungen zu verzichten ist, nicht genügend nachgelebt wird. Mit einer Reduktion der Anzahl von Steuervergünstigungen könnte die Komplexität des Steuersystems reduziert werden. Eine einfache und gerechte Besteuerung kann nur verwirklicht werden, wenn das Steuersystem von nichtfiskalischen Zielen weitgehend verschont bleibt. Die gleichmässige und gerechte Besteuerung wird somit durch eine steigende Anzahl von Steuervergünstigungen erschwert. Jede Steuervergünstigung führt zudem zu einer entsprechend höheren Belastung des verbleibenden Steuersubstrats. Allerdings gilt zu beachten, dass der Bund nicht in allen Fällen autonom über seine Steuergesetzgebung entscheiden kann. Dies gilt namentlich im Bereich der direkten Bundessteuer.

Die OECD empfiehlt die Steuervergünstigungen in das Budget einzubeziehen und zwar nicht als Mindereinnahme, sondern als Ausgabe. Die Ausgabe muss jedoch nicht zwingend ins Budget integriert werden, sie kann auch gesondert, d.h. unter dem Strich, ausgewiesen werden. Die bessere Kontrolle wäre damit sicher gewähr-

leistet. Nebst der fehlenden international einheitlichen Definition der Steuernorm und somit auch der Steuervergünstigungen ist die Einführung dieser Massnahme für die Schweiz auch aus anderen Gründen zur Zeit nicht denkbar. Es fehlt in erster Linie eine Datenbasis, um die Einnahmehausfälle verlässlich schätzen zu können. Das Problem der fehlenden Datenverfügbarkeit begründet sich unter anderem im föderalen Steuersystem. Dennoch wird die Eidg. Steuerverwaltung im Rahmen des in Aussicht gestellten Berichts (s. Ziff. 8.1.2) Möglichkeiten zur Schätzung des Umfangs von Steuervergünstigungen prüfen.