



Entlastungspaket 2027 - Änderung des Subventionsgesetzes

Bei der vorgeschlagenen Änderung von Art. 7 SuG (SR 616.1) stellen sich diverse Fragen, namentlich zu den Folgen der Gesetzesänderung und zur Definition und der Bemessung der Eigenleistung (Bemessungsgrundlage, Berücksichtigung von allfälligen Kantonsbeiträgen). Die vorliegende Notiz beantwortet diese Fragen.

1. Ausgangslage

- Das SuG ist ein Rahmengesetz, d.h. ein Leitfaden für die Ausgestaltung von Subventionen in Gesetzen und Verordnungen. Es handelt sich bei dieser Gesetzesbestimmung folglich um eine sehr programmatische Bestimmung, die erst in der Praxis mit Inhalt gefüllt wird. Ziel der Bestimmung ist es, dafür zu sorgen, dass nur jene Personen und Organisationen Subventionen erhalten, die diese wirklich benötigen. Wie bei den Steuern soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Subventionsempfänger berücksichtigt werden. Gleichzeitig soll eine angemessene Eigenleistung dafür sorgen, dass die Subventionsempfänger die öffentlichen Gelder genau so effizient und wirksam einsetzen wie private Mittel.
- Gestützt auf das SuG wird keine einzige Subvention gesprochen. Deshalb hat die Anpassung des SuG auch keine Auswirkung auf bereits gewährte Subventionen. Sie hat nur Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Subventionsbestimmungen, welche Bundesrat und Parlament künftig beschliessen werden.
- Es wird bei jeder Subvention einzeln geprüft werden müssen, ob und wie der spezifische Subventionserlass angepasst werden muss. Dies soll schrittweise, in den vorgesehenen Gefässen und durch die zuständigen Ämter erfolgen, z.B. im Rahmen von geplanten Gesetzesänderungen oder anlässlich der periodischen Subventionsüberprüfungen nach Art. 5 SuG. Ein zentraler Umsetzungsplan ist nicht vorgesehen und wäre auch nicht zielführend.
- Bereits heute sieht das SuG eine angemessene Eigenleistung der Finanzhilfeempfänger vor. Diese Vorgabe wird nun konkretisiert und leicht verschärft. Die neue Vorschrift erhöht die Anforderung an die Begründung von höheren Subventionssätzen.
- Ob bei einer Satzsenkung Mittel zu Gunsten des Haushalts eingespart werden oder ob mit dem gleichen Franken mehr Leistung erzielt werden soll, kann im Einzelfall entschieden werden. Beides kommt einem wirksameren Einsatz der Steuermittel zu Gute.
- Die Regelung gilt nur für Finanzhilfen, d.h. für Aufgaben, die vom Empfänger selbst gewählt wurden. Abgeltungen für staatlich übertragene Aufgaben sind nicht betroffen (z.B. wie die Leistungen des Bundes an SNF, Pro Helvetia). Davon zu unterscheiden sind die Subventionen, die diese ausrichten. Dabei handelt es sich um Finanzhilfen. Bei den Direktzahlungen (inkl. Landschaftsqualitätsbeiträge) hat der Gesetzgeber entschieden, dass es sich um Abgeltungen handelt. Sie fallen nicht unter den Anwendungsbereich der angepassten SuG-Bestimmung.

2. Anpassung nach der Vernehmlassung

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass Subventionssätze > 50% bei Finanzhilfen insbesondere möglich sein sollen, wenn die Subvention befristet und degressiv ausgestaltet ist. Nach der Vernehmlassung hat der Bundesrat beschlossen, dieses Kriterium nur noch in der Botschaft zu erwähnen und daneben ein weiteres, in der Praxis relevanteres Kriterium für Ausnahmen ebenfalls in der Botschaft zu erwähnen, nämlich die geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Nutzniessenden. Demnach soll es möglich sein, Subventionssätze von mehr als 50% vorzusehen, wenn die Nutzniessenden der Subvention eine geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen.

Mit der Änderung nach der Vernehmlassung wurde der Artikel de facto abgeschwächt. Bundesrat und Parlament haben tendenziell mehr Möglichkeiten als gemäss Vernehmlassungsvorlage, bei Bedarf Subventionssätze von mehr als 50% vorzusehen, auch wenn das Ziel der Gesetzesänderung eine Reduktion der Anzahl Fälle bleibt. Die in der Botschaft genannten Kriterien stellen keine abschliessende Aufzählung dar.

3. Bemessung der Eigenleistung

3.1 Allgemeines

Die Eigenleistung der Empfänger lässt sich nicht immer gleich gut eruieren:

- Bei Finanzhilfen, die kostenbasiert geleistet werden, etwa bei einem konkreten Projekt oder bei Betriebsbeiträgen, sind die Kosten bekannt und die Subventionshöhe bemisst sich oft direkt an den geplanten oder effektiven Kosten oder es wird eine Pauschale auf Basis der geschätzten Kosten bei effizienter Leistungserbringung festgelegt (z.B. Sportanlass, Innovationsförderungsprojekt, landwirtschaftliche Absatzförderung, familienergänzende Kinderbetreuung). In solchen Fällen ist die neue Regelung gut anwendbar und sie zwingt die subventionsvergebende Stelle zu prüfen, ob der Empfänger auch aus anderen öffentlichen Quellen Gelder erhält (Vermeidung von Doppelsubventionen) und stärkt den Anreiz des Subventionsempfängers zu wirtschaftlichem Mitteleinsatz.
- Schwieriger ist die Anwendung der Regel, wenn die Finanzhilfe nicht kostenbasiert ausgerichtet wird oder werden kann, beispielsweise wenn eine Pauschale eher top down in Abhängigkeit eines Gesamtbudgets und unter Berücksichtigung der Anzahl möglicher Subventionsempfänger hergeleitet wird (z.B. Milchzulagen, Studienaufenthalte von Kunstschaffenden, Preise von Literaturwettbewerben). Solche Subventionen haben teilweise Einkommenscharakter für Einzelpersonen, weshalb eine konkrete Kostenbasis für die Anwendung der 50 % fehlt. Auch hier liegt es aber in der Pflicht der Subventionsstellen, eine vernünftige Bemessungsgrundlage für die Mittelzuteilung zu finden und Überentschädigungen und Doppelsubventionen zu vermeiden.

3.2 Berücksichtigung von Beiträgen der Kantone und Gemeinden

Die Botschaft (Ziffer 4.13) äussert sich dazu wie folgt:

«Was nicht staatlich subventioniert wird, ist vom Empfänger selbst zu finanzieren bzw. der Empfänger hat die notwendige Finanzierung zu organisieren (u.a. durch Finanzierungen bei Dritten, z.B. bei Banken, Sponsoring, Spenden oder Erhebung eines Preises bei den Nutzniessenden). Werden Finanzhilfen von Bund, Kantonen und/oder Gemeinden gemeinsam an Dritte geleistet, bezieht sich der Höchstsatz auf die gesamte steuerfinanzierte Finanzhilfe; die Finanzhilfen der Kantone oder der Gemeinden gelten nicht als Eigenleistung der Drittpartei im

Sinne des SuG. Zwar erfordert die «Einwerbung» weiterer Subventionen (z.B. von Kantonen, Gemeinden) eine Leistung des Empfängers; eine finanzielle Eigenleistung stellt dies jedoch nicht dar. Sind hingegen Kantone oder Gemeinden die Endempfänger der Subvention, handelt es sich nicht um gemeinsame Subventionen von Bund und Kantonen/Gemeinden, sondern um Subventionen des Bundes an Kantone/Gemeinden; damit gilt für den Bund grundsätzlich ein Höchstsatz von 50 Prozent.»

Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger sind Beiträge der Kantone oder Gemeinden keine Eigenleistung des Empfängers, denn sie bezahlen auf allen Staatsebenen Steuern. Absicht der Regelung in Art. 7 SuG ist somit, dass private Subventionsempfängerinnen in der Regel mindestens 50 Prozent der Kosten selbst finanzieren, d.h. die Summe der staatlichen Finanzhilfen sollte 50 Prozent der anrechenbaren Kosten nicht überschreiten.

Ein Sonderfall sind Beiträge des Bundes, die direkt an die Kantone gehen und von diesen für die Leistungserbringung eingesetzt werden. In diesen Fällen werden Bund und Kantone zusammen 100% der Kosten decken. Hier gilt die Obergrenze von 50% nur für den Bund, da der Kanton (und nicht Dritte) Endempfänger der Subvention ist.

Wie die Ausnahmekriterien ist auch der Passus betreffend die Anrechnung von Eigenleistungen lediglich in der Botschaft, nicht aber im Gesetz erwähnt. Er hat damit eine etwas geringere Verbindlichkeit als eine gesetzliche Vorgabe. Dies erlaubt es, Einzelfälle genau zu prüfen und gegebenenfalls Ausnahmen vorzusehen, wenn diese angezeigt sind.

3.3 Administrativer Aufwand für die Überprüfung der Eigenleistungen

Der Botschaftstext gibt Leitlinien für die Beurteilung dieser Fragen ab. Es wäre aber vermessend zu erwarten, dass damit alle Spezialfälle abgedeckt werden. Die Prüfung im Einzelfall wird mit einem gewissen Aufwand verbunden sein und es wird pragmatische Entscheide unter Berücksichtigung der jeweiligen Ziele brauchen.

Es versteht sich, dass die Ämter bei der Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Eigenleistungen der Subventionsempfänger mit Augenmass vorgehen müssen. Diese Prüfungen haben Kosten zur Folge; bei der Umsetzung ist ein Optimum zu finden zwischen dem Ziel der Kosteneffizienz und der «Gerechtigkeit» der Zuteilung in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. In den Subventionsbestimmungen und -verfügungen wird klarzustellen sein, was im Einzelfall als Eigenleistung angerechnet werden kann. Diese Bestimmungen sind so auszugestalten, dass der Staat nicht gelähmt wird.

Wenn es gelingt, dass diese Fragen beim Beschluss über neue Subventionen oder im Rahmen der laufenden Subventionsüberprüfungen fundiert untersucht und bewusst entschieden werden, hat die neue Regelung ihren Zweck erfüllt.

4. Aufgabengebiete mit Subventionssätzen von mehr als 50%

Subventionssätze, die 50 % der anrechenbaren Kosten übersteigen, finden sich heute namentlich bei der Landwirtschaft, in der Kultur, in der Umwelt, im Bereich Bildung, Forschung und Innovation und in der Sozialen Wohlfahrt. Es existiert indes keine Liste der Subventionen, die Sätze von mehr als 50% vorsehen. Eine solche Liste zu erstellen wäre aufwändig, da sich die Bestimmungen auf sehr unterschiedlichen Rechtsetzungsstufen befinden, und zugleich nicht gewinnbringend, weil ohnehin jede einzelne Bestimmung separat überprüft werden muss.

5. Massnahmen des EP27, mit welchen die Änderung des SuG bereits umgesetzt wird

In einigen wenigen Bereichen werden mit dem EP27 bereits Subventionssätze auf maximal 50% reduziert. Diese Fälle sollten je einzeln diskutiert werden. Selbst wenn die Änderung des Subventionsgesetzes aus dem EP27 gestrichen werden sollte, ist es in vielen Bereichen sinnvoll, die Subventionssätze dennoch auf maximal 50% zu reduzieren.

Folgende Gesetzesänderungen im BG über das Entlastungspaket 2027 betreffen Anpassungen von Subventionssätzen bei Finanzhilfen:

- 6. Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug [*Beiträge an Modellversuche; 1 Mio.*]
- 7. Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 [*Innovations- und Projektbeiträge; 10 Mio., die allerdings nur einen losen Zusammenhang mit der Gesetzesänderung haben*]
- 10. Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und Innovation (nur Art. 19) [*Innosuisse; 33 Mio., die allerdings nur einen losen Zusammenhang mit der Gesetzesänderung haben*]
- 15. CO2-Gesetz vom 23. Dezember 2011 (nur Art. 37a, Abs. 4) [*Beiträge an Sustainable Air Fuels; keine Sparvorgabe damit verbunden, Einsparungen werden für zusätzliche Projekte ausgegeben*]

Ebenfalls gesenkt werden soll der Subventionssatz des Bundes bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen (29. Landwirtschaftsgesetz). Hier geht es aber um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen bei der Beitragsfinanzierung, nicht um die Eigenleistung des Endempfängers. Zudem definiert das Landwirtschaftsgesetz die Direktzahlungen als Abgeltungen (s. oben Ziff. 1). Damit kommt die vorgesehene Anpassung des SuG nicht zur Anwendung; die Satzsenkung rechtfertigt sich hier aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz (wer befiehlt, zahlt).

EFV, 15.10.2025