

# CH\_VB 150000293 vom 6. März 2014

Bundesverwaltung, 2014-03-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_150000293](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_150000293)

FR: CH\_VB 150000293 du 6 mars 2014

IT: CH\_VB 150000293 del 6 marzo 2014

## Erwägungen

### E. 1

Zum Verhältnis von Subventionsrecht und Finanzhaushaltrecht Ob, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen und in welcher Höhe eine Subvention ausgerichtet wird, wird durch das materielle Subventionsrecht bestimmt. Das materielle Subventionsrecht kann dabei Subventionsansprüche festlegen oder Ermessenssubventionen vorsehen. Denkbar ist auch, einen Subventionsanspruch dem Grundsatz nach vorzusehen, die Höhe der Subvention aber von einer Kreditbewilligung abhängig zu machen (Subventionsgewährung «im Rahmen der bewilligten Kredite»). In diesem Fall spricht man von einem Kreditvorbehalt. Zusammenfassend kann man sagen, dass das Subventionsrecht das (gewissermassen «externe») Verhältnis zwischen Bund und Subventionsempfänger(n) bestimmt. Demgegenüber regelt das Finanzhaushaltrecht nicht das Verhältnis zwischen Bund und Subventionsempfänger(n), sondern das (gewissermassen «interne») Verhältnis zwischen der Exekutive und dem Parlament als Budgetbehörde. Für jede Ausgabe (die sich aufgrund des Legalitätsprinzips auf materielles Recht stützen muss) benötigt die Exekutive einen entsprechenden Kredit (vgl. Art. 57 Abs. 2 FHG, SR 611.0). Bei Anspruchssubventionen (ohne Kreditvorbehalt) ist es in der Regel so, dass sich aus dem Vollzug des materiellen Rechts ergibt, wie hoch der Kredit sein muss, um alle individuellen Subventionsansprüche zu befriedigen. In dieser Konstellation muss das Parlament den entsprechenden Kredit bewilligen, damit das materielle Recht vollzogen werden kann. Ansonsten aber ist das Parlament in der Bemessung der verschiedenen Budgetkredite frei und kann damit die Subventionsgewährung finanzpolitisch steuern. Dies gilt auch bei Kreditvorbehalten. Der entsprechende Kredit bildet dann die (haushaltsrechtliche) Obergrenze, bis zu jener die Exekutive Subventionen gewähren kann. Niemand kann aber aus diesem Kredit einen bestimmten Subventionsanspruch geltend machen. Die Exekutive ist ihrerseits (haushaltsrechtlich) frei, bis zu welcher Höhe sie Kredite ausschöpfen will. Sie muss dabei nur darauf achten, dass sie das materielle Recht korrekt erfüllt. Für weiterführende Erörterungen zu diesem Thema verweisen wir auf die einschlägige Literatur (z.B. Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, 1992, S. 126 ff.).

### E. 2

Was heisst «nachsüssiges Subventionssystem»? In verschiedenen Arbeitsdokumenten und Korrespondenzen zur vorliegenden Problematik wird immer wieder behauptet, die Ausrichtung der Grundbeiträge nach UFG folge einem «nachsüssigen» Subventionssystem, was dazu führe, dass bei einem Wechsel zu einem «gegenwartsbezogenen» Subventionssystem im Jahre X die Grundbeiträge für zwei Jahre geleistet werden müssten. Was mit dem «nachsüssigen» Subventionssystem gemeint sein soll, wird indessen nie dargelegt. Bei einer Subvention, deren Höhe nicht zum vorneherein durch einen

Rechtssatz festgelegt ist (so z.B. betr. die Beförderung abonniertes Zeitungen und Zeitschriften, vgl. Art. 15 Abs. 5 und 6 des Postgesetzes vom 30. April 1997, AS 1997 2452, i.d.F. vom 22. Juni 2007, AS 2007 5645; heute: Art. 16 Abs. 7 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 [SR 783.0]), gibt es theoretisch folgende Kombinationsmöglichkeiten von Bemessungsperiode, Subventionsperiode und Auszahlungsperiode (der Begriff Subventionsperiode meint dabei das Jahr, in dem die Subvention rechtsverbindlich zugesichert wird): Subventionstypus I II III IV Bemessungsperiode X X X-1 X-1 Subventionsperiode X X X X Auszahlungsperiode X X+1 X X+1

Gutachten

EJPD/Bundesamt für Justiz

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2014, Ausgabe vom 6. März 2014 117

In der vorliegenden Stellungnahme wird der unklare Begriff der Nachschüssigkeit vermieden (er könnte mit Ausnahme des Typus I alle Subventionstypen bezeichnen). Vielmehr wird nachfolgend untersucht, welchem Subventionstypus die Grundbeiträge nach UFG zuzuordnen sind und ob sich daraus ableiten lässt, dass die Kantone bei einem allfälligen Wechsel von einem Subventionstypus zu einem andern einen Anspruch auf eine zweifache Ausrichtung der Grundbeiträge hätten. III. Materiellrechtliche Aspekte 1. Wie werden die Grundbeiträge bemessen? Art. 14 und Art. 15 UFG lauten wie folgt (Hervorhebungen durch uns):

### **E. 3**

Für die Bemessung des Anteils Forschung werden namentlich Forschungsleistungen und die Akquisition von Drittmitteln (Gelder aus dem Nationalfonds, den EU-Projekten, der KTI sowie privaten und weiteren öffentlichen Drittmitteln) berücksichtigt.

### **E. 4**

Höchstens 10 Prozent des jährlichen Gesamtbetrages sind im Verhältnis der Zahl der ausländischen Studierenden an den einzelnen Universitäten zur Gesamtzahl aller ausländischen Studierenden an den beitragsberechtigten Universitäten zu verteilen.

### **E. 5**

Durchschnittlich 6 Prozent der in der gesamten Beitragsperiode zur Verfügung stehenden Mittel können zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der kleineren und mittleren Universitäten eingesetzt werden, um ihnen den Übergang zur leistungsbezogenen Subventionierung zu erleichtern. Den einzelnen Universitäten können dafür feste Beiträge zugesprochen werden. Aus Artikel 14 ergibt sich somit zweierlei: Es gibt keinen unbedingten Anspruch auf Grundbeiträge in einer bestimmten Höhe, sondern die Grundbeiträge werden im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt. Sodann steht für die Grundbeiträge jährlich ein «Gesamtbetrag» zur Verfügung. Dass es dabei nicht um eine Anspruchssubvention geht, ergibt sich übrigens bereits aus Artikel 11 Absatz 3 UFG («Finanzhilfen können an Universitäten oder Institutionen gewährt werden, die ...»). Artikel 15 erweckt bei einer flüchtigen Lektüre den Eindruck, er regle die Bemessung des jährlichen Gesamtbetrags. Genau genommen ist dies jedoch nicht der Fall. Artikel 15 regelt, wie der Gesamtbetrag unter den beitragsberechtigten Universitäten und Institutionen zu verteilen ist (vgl. die hervorgehobenen Verben im Gesetzestext). Noch deutlicher wird dies, wenn man die konkretisierenden Vorschriften der Verordnung zum Universitätsgesetz (UFV, SR 414.201) beizieht. In den Überschriften zu den Artikeln 6–8

ist durchwegs von der «Aufteilung» des Gesamtbetrages oder von Anteilen des Gesamtbetrages die Rede. Bei den sog. festen Beiträgen nach Artikel 9–11 UFV ist dies zwar nicht der Fall, doch ergibt sich aus Artikel 15 Absatz 5 und 17 UFG, dass diese Beiträge bloss Anteile am Gesamtbetrag darstellen, der jährlich zur Verfügung steht. Wie dieser Gesamtbetrag bemessen wird, sagt das gesetzte Recht also nicht. Tatsächlich verhält es sich so, dass sich dieser Gesamtbetrag aus dem entsprechenden Voranschlagskredit (Kredit 325 A.2310.0184) ergibt (vgl. hierzu z.B. den fraglichen Kredit im Budget 2008 sowie die Verfügung des EDI vom 5. November 2008 betr. die Universitätsförderung). Dies ist mit Blick darauf, dass die Grund-

Gutachten

EJPD/Bundesamt für Justiz

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2014, Ausgabe vom 6. März 2014 118

beiträge «im Rahmen der bewilligten Kredite» gewährt werden, folgerichtig. (Zur Frage, wie der fragliche Voranschlagskredit bemessen wird, vgl. unten Ziff. IV.) Für die Verteilung des Gesamtbetrags sind noch folgende Bestimmungen der UFV näher zu betrachten: Art. 6 Aufteilung des jährlichen Gesamtbetrags (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und 14 UFG) 1 Vom jeweiligen Jahresanteil werden Beiträge an Institutionen nach Artikel 17 UFG und Kohäsionsbeiträge nach Artikel 9 dieser Verordnung vorweg abgezogen. 2 Der verbleibende Jahresanteil wird wie folgt aufgeteilt: a. 70 Prozent für die im Bereich der Lehre erbrachten Leistungen; b. 30 Prozent für die im Bereich der Forschung erbrachten Leistungen. Art. 12 Daten für die Berechnung (Art. 15 UFG) 1 Die Berechnung der Grundbeiträge nach Artikel 6 für die Anteile Lehre und Forschung basiert auf einem Durchschnitt der letzten zwei Jahre. 2 Der Schweizerische Nationalfonds sowie die Kommission für Technologie und Innovation reichen dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (Staatssekretariat) 4 bis spätestens zum 30. Juni jedes Jahres die erforderlichen Daten für die Berechnung der Grundbeiträge ein. 3 Die Universitätskantone und diejenigen Universitätsinstitutionen, die nach Artikel 15 UFG abrechnen, reichen dem Staatssekretariat bis spätestens zum 30. Juni jedes Jahres Angaben zu denjenigen Mitteln ein, die sie aus EU-Projekten erhalten, sowie die Anzahl der damit finanzierten Projektmonate auf der Basis von Vollzeitäquivalenten. Art. 13 Verteilungsrechnung und Auszahlung (Art. 14 und 15 UFG) 1 Das Staatssekretariat ermittelt auf Grund der Meldungen sowie der statistischen Daten der letzten zwei Jahre die Grundbeiträge für die einzelnen Beitragsberechtigten. 2 Das Departement erlässt die Verfügung über die Verteilung der Grundbeiträge. Daraus ergibt sich, dass für die Verteilung bestimmter Anteile des Gesamtbetrags auf Daten der letzten zwei Jahre zurückgegriffen wird. Die Bemessungsperiode für die Berechnung dieser Anteile ist also (gemäss dem in Ziff. II.2 aufgeführten Schema) « $X - \emptyset (1+2)$ ». Ebenso ergibt sich, dass das Departement seine Verfügung im Jahr der betreffenden Subventionsperiode erlässt. So gesehen fällt die Verteilung der Grundbeiträge nach UFG – je nach Auszahlungsmodus – entweder unter den Subventionstypus III oder IV. 2. Wie werden die Grundbeiträge ausbezahlt? Nach Artikel 13 Absatz 3 UFV werden 80 % des Jahresanteils «zu Beginn des Jahres auf Grund des errechneten Verteilschlüssels vom Vorjahr als Teilzahlung ausgerichtet». Das Verb «ausrichten» kann in diesem Zusammenhang nicht anderes bedeuten als «auszahlen». Dies legt schon die Überschrift von Artikel 13 nahe («Verteilungsrechnung und Auszahlung»). Es ist also davon auszugehen, dass die Grundbeiträge jeweils im Subventionsjahr ausbezahlt werden. Nach Ihren Auskünften ist dies tatsächlich der Fall. Der 80 %-Anteil

wird zu Beginn des Jahres ausbezahlt, der Rest jeweils gegen Ende Jahr. 3. Folgerungen Mit Bezug auf den Gesamtbetrag fällt das Subventionssystem für die Grundbeiträge nach dem UFG unter den Subventionstypus I, mit Bezug auf die Verteilung des Gesamtbetrags unter den Typus III. Es ist insofern schon heute «gegenwartsbezogen», als der Gesamtbetrag von Jahr zu Jahr nach dem entsprechenden Voranschlagskredit festgelegt wird und die Anteile der Beitragsberechtigten an diesem Gesamtbetrag jeweils im Subventionsjahr ausbezahlt werden. «Vergangenheitsbezogen» ist nur die Bemessung dieser Anteile. Aus dieser Bemessungsregel kann nicht geschlossen werden, die Subvention werde «für» die vergangenen beiden Jahre ausgerichtet. Diesbezüglich ist die in den Sub-

Gutachten

EJPD/Bundesamt für Justiz

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2014, Ausgabe vom 6. März 2014 119

ventionsverfügungen des EDI enthaltene Bezugnahme auf das Vorjahr (vgl. z.B. Ziff. 1 der Verfügung vom 5. November 2008: «Die Grundbeiträge für 2007 belaufen sich auf ...») unzutreffend. Unter diesen Umständen ist aus materiellrechtlicher Sicht nicht zu erkennen, mit welcher Begründung die Kantone im Fall eines Systemwechsels, der sich allein auf das Zusammenspiel von Zahlungsrahmen und Voranschlagskredit bezieht (vgl. dazu unten, Ziff. IV), einen Rechtsanspruch geltend machen könnten, ihnen im Jahr des Systemwechsels eine zweifache Subvention auszurichten. Wir gelangen diesbezüglich zum gleichen Schluss wie Prof. Knapp in seinem Rechtsgutachten über die Umsetzung des Universitätsförderungsgesetzes vom 23. Januar 2001. Einzuräumen ist, dass sich der Bundesrat bisher mehrfach dahingehend geäußert hat, bei den Grundbeiträgen nach UFG bestehe ein Unterschied zwischen «Beitragsjahr» und «Auszahlungsjahr» (vgl. z.B. in der BFI-Botschaft vom 24. Januar 2007, BBl 2007 1223, S. 1268; ähnlich in der BFI-Botschaft vom 29. November 2002, BBl 2003 2363, S. 2409 und 2411). Diese Aussagen wurden jedoch immer mit dem Hinweis darauf illustriert, die im Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahrestanchen würden erst im Folgejahr ausbezahlt. Diese Darstellung war aufgrund der langjährigen Praxis an sich richtig, nur wurden die Jahrestanchen fälschlicherweise als «Beitragsjahre» bezeichnet, und es wurde übersehen, dass in den Folgejahren die Subventionen nicht nur «ausbezahlt», sondern zuerst mal – aufgrund des massgebenden Betrags im Budget – festgelegt werden. Übersehen wurde auch, dass die Zahlungsrahmen für das «externe» Subventionsverhältnis rechtlich gesehen keine Bedeutung haben (vgl. oben, Ziff. II.1 und sogleich, Ziff. IV.1).

IV. Finanzhaushaltrechtliche Aspekte

1. Zahlungsrahmen und Jahresbudget Nach Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe a UFG bewilligt die Bundesversammlung «für eine mehrjährige Beitragsperiode mit einfachem Bundesbeschluss den Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge». Diese «Bewilligung» darf allerdings nicht falsch verstanden werden. Nach Artikel 20 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0; im Wesentlichen gleichlautend Art. 32 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 6. Oktober 1989, AS 1990 985) setzt ein Zahlungsrahmen für mehrere Jahre einen «Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Aufgaben» fest. Nach Absatz 3 der zitierten Bestimmung (im Wesentlichen ebenfalls gleichlautend im FHG von 1989) stellt der Zahlungsrahmen «keine Kreditbewilligung» dar. Die Auswirkungen eines Zahlungsrahmens beschränken sich somit auf die Steuerung künftiger Voranschlagskredite. Dabei gibt es keine Verpflichtung des Parlaments, bei den Voranschlagskrediten die «Höchstbeträge» von Zahlungsrahmen auszuschöpfen. Dies gilt auch dann, wenn ein

Zahlungsrahmen für jedes künftige Budgetjahr einen bestimmten Betrag vorsieht. Dass dies so ist, lässt sich gerade anhand der Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge nach UFG belegen. So sah der Zahlungsrahmen vom 17. September 2003 für die elfte Beitragsperiode (2004–2007, BBl 2003 6885) für das Jahr 2007 einen Jahresanteil von 630 Mio Fr. vor. Gemäss herkömmlicher Praxis sollte dieser Betrag im Budget 2008 implementiert werden. Tatsächlich wurden im Budget 2008 aber nur 524,9 Mio Fr. bewilligt (und in der Verfügung des EDI vom 5. November 2008 nur 524,3 Mio Fr. effektiv ausgerichtet). Dass der Budgetkredit 2008 den im Zahlungsrahmen vorgesehenen (Höchst-)Betrag dermassen stark unterschritt, war zum Teil die Folge des Entlastungsprogramms 04 (vgl. Art. 4a Abs. 1 bis Ziff. 3 des BG über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, SR 611.010, in der Fassung des BG vom 17. Juni 2005, AS 2005 5427). Die Unterschreitung war also die Folge einer gesetzlichen Sparvorgabe. Doch auch etwa im Entwurf für das Budget 2011 wird anstelle der im Zahlungsrahmen für 2010 vorgesehenen 565,4 Mio Fr. (Zahlungsrahmen vom 19.9.2007, BBl 2007 7471) nur ein Betrag von 559,7 Mio Fr. vorgesehen (zur Begründung dieser Korrektur vgl. Band 2B zum Voranschlag 2011, S. 98). Es ist also klar erkennbar, dass die in Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahrestanchen selbst für das Parlament nicht definitive Festlegungen sind, sondern nur Richtgrössen darstellen, die bei der Festlegung der jeweiligen Budgets so weit als möglich zu berücksichtigen sind. Umso weniger können sich die Kantone auf die in den Jahrestanchen der Zahlungsrahmen vorgesehenen Beträge berufen, zumal die Zahlungsrahmen ohnehin nur das Innenverhältnis zwischen Parlament und Exekutive betreffen (vgl. oben, Ziff. II.1). Massgebend für die Grundbeiträge nach UFG sind immer die bewilligten Voranschlagskredite, und dies auch nur, soweit die entsprechenden Beträge tatsächlich in die

Gutachten

EJPD/Bundesamt für Justiz

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2014, Ausgabe vom 6. März 2014 120

Beitragsverfügung des EDI aufgenommen werden. Nur durch die Übernahme in die materiellrechtliche Verfügung werden die fraglichen Budgetbeträge zu rechtsverbindlichen Subventionszusicherungen. 2. Synchronisierung von Jahrestanchen und Voranschlagskrediten Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen (Ziff. III.3 und IV.1) ergibt, besteht das Synchronisierungsproblem im Fall der Grundbeiträge nach dem UFG darin, dass die Jahrestanchen der Zahlungsrahmen jeweils erst in die Budgets der Folgejahre implementiert werden. Diese Anomalie scheint seit dem ersten «Beitragsjahr» zu bestehen. Wenn man sie beseitigen will, ist das eingangs geschilderte Vorgehen richtig und erfordert keine Anpassungen des geltenden Rechts. Inskünftig sollte aber in den Verfügungen des EDI die fehlerhafte Bezugnahme auf das Vorjahr («Die Grundbeiträge für das Jahr xy belaufen sich auf ...») weggelassen werden. Auch unter finanzhaushaltrechtlicher Sicht ist nicht einzusehen, weshalb der Systemwechsel den Kantonen einen Anspruch gäbe, im Jahre X eine zweifache Subvention zu erhalten. Geändert würde ja nur ein finanzhaushaltrechtlicher Meccano, der für das Subventionsverhältnis als solches keine Auswirkungen hat: Bei der Budgetierung würden inskünftig einfach jene Jahrestanchen berücksichtigt, die der Zahlungsrahmen entsprechend bezeichnet. Verändert würde also bloss ein Element der Kreditsteuerung, nicht aber des materiellen Subventionsrechts.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 2014.2 - Grundbeiträge nach dem Universitätsförderungsgesetz (UFG, SR 414.20); Synchronisierung von Subventions- und Auszahlungsjahr In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2014 Année Anno Band - Volume Volume Seite 113-120 Page Pagina Ref. No 150 000 293 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.