



VPB 1/2014 vom 6. März 2014

---

2014.2 (S. 113–120)

## Grundbeiträge nach dem Universitätsförderungsgesetz (UFG, SR 414.20); Synchronisierung von Subventions- und Auszahlungsjahr

EJPD, Bundesamt für Justiz

Gutachten vom 18. Oktober 2010

---

**Stichwörter:** Beitrag, Subvention, Finanzhaushalt, Voranschlag, Kredit, Zahlungsrahmen, Legalitätsprinzip.

**Mots clés:** Contribution; subvention; gestion des finances; budget; crédit; plafond de dépenses; principe de la légalité.

**Termini chiave:** Sussidio, gestione finanziaria, preventivo, credito, limite di spesa, principio della legalità

---

### Regeste:

1. Ob, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen und in welcher Höhe eine Subvention ausgerichtet wird, wird durch das materielle Subventionsrecht bestimmt. Demgegenüber regelt das Finanzhaushaltrecht nicht das Verhältnis zwischen Bund und Subventionsempfänger(n), sondern das 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).

2. Ein Zahlungsrahmen setzt für mehrere Jahre einen Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Aufgaben fest; der Zahlungsrahmen stellt keine Kreditbewilligung dar (Art. 20 Abs. 1 und 3 FHG). Die Auswirkungen eines Zahlungsrahmens beschränken sich somit auf die Steuerung künftiger Voranschlagskredite. Dabei gibt es keine Verpflichtung des Parlaments, bei den Voranschlagskrediten den Höchstbetrag eines Zahlungsrahmens auszuschöpfen. Dies gilt auch dann, wenn ein Zahlungsrahmen für jedes künftige Budgetjahr einen bestimmten Betrag vorsieht.

3. Die Synchronisierung von Subventionsjahr und Auszahlungsjahr bezieht sich im Fall der Grundbeiträge nach UFG allein auf das Zusammenspiel von Zahlungsrahmen und Voranschlagskrediten. Am materiellen Subventionsrecht wird damit nichts verändert. Im Jahr der Synchronisierung von Jahrestanchen der Zahlungsrahmen mit den entsprechenden Voranschlagskrediten ergibt sich folglich kein Rechtsanspruch für die Ausrichtung einer zweifachen Subvention.

### Regeste:

1. La décision d'allouer ou non une subvention, les conditions et modalités de cette subvention ainsi que son montant sont régis par le droit matériel des subventions. En revanche, la législation sur les finances ne règle pas la relation entre la Confédération et le bénéficiaire de la subvention, mais la

relation entre l'exécutif et le Parlement en tant qu'autorité budgétaire. Toute dépense de l'exécutif (qui en vertu du principe de légalité doit se fonder sur le droit matériel) doit impérativement se référer à un crédit ouvert correspondant (cf. art. 57, al. 2, LFC, RS 611.0).

2. Un plafond de dépenses fixe le volume maximum de crédits budgétaires que le Parlement affecte à certaines tâches; le plafond de dépenses ne vaut pas autorisation de dépenses (art. 20 al. 1 et 3 LFC). Les effets d'un plafond de dépenses se limitent ainsi à la gestion de futurs crédits budgétaires. Le Parlement n'est d'ailleurs pas tenu d'épuiser le volume maximum d'un plafond de dépenses en allouant les crédits budgétaires. Cela vaut aussi lorsqu'un plafond de dépenses prévoit un montant déterminé pour chaque année budgétaire à venir.

3. La synchronisation des années de subventionnement et de versement se réfère, s'agissant des subventions de base au sens de la LAU, uniquement à la combinaison entre le plafond de dépenses et les crédits budgétaires. Le droit matériel des subventions n'est donc pas changé. Par conséquent, il n'y a aucun droit au versement d'une double subvention dans l'année au cours de laquelle l'on synchronise les tranches annuelles du plafond de dépenses avec les crédits budgétaires y relatifs.

### **Regesto:**

1. Il diritto in materia di sussidi è determinante per stabilire se un sussidio può essere accordato, a quali condizioni e modalità, nonché per quale ammontare. D'altro canto, il diritto in materia di gestione finanziaria non regola il rapporto tra Confederazione e beneficiario del sussidio, bensì la relazione tra Esecutivo e Parlamento, in quanto autorità che adotta il preventivo. In base al principio della legalità ogni spesa deve fondarsi sul diritto materiale e per ognuna di esse l'Esecutivo può muoversi unicamente nei limiti dei crediti stanziati (cfr. art. 57 cpv. 2 LFC; RS 611.0).

2. Per limite di spesa s'intende l'importo massimo dei crediti a preventivo stabilito dall'Assemblea federale per determinate spese durante un periodo pluriennale; il limite di spesa non costituisce uno stanziamento di crediti (art. 20 cpv. 1 e 3 LFC). Gli effetti di un limite di spesa si limitano alla gestione dei futuri crediti a preventivo. Nel preventivare crediti, il Parlamento non è quindi tenuto a esaurire l'importo massimo di un limite di spesa. Ciò vale anche quando un limite di spesa prevede un importo determinato per ogni futuro preventivo annuale.

3. Per i sussidi di base ai sensi della LAU, la sincronizzazione degli anni di sussidio e di versamento riguarda unicamente l'interazione tra limite di spesa e crediti a preventivo. Il diritto in materia di sussidi non è quindi toccato. Non vi è di conseguenza alcun diritto al versamento di un doppio sussidio nell'anno nel corso del quale le parti annuali del limite di spesa sono sincronizzate con i crediti a preventivo corrispondenti.

---

### **Rechtliche Grundlagen:**

Universitätsförderungsgesetz (UFG, SR 414.20); Universitätsförderungsverordnung (UFV, SR 414.20 1); Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

### **Base légales:**

Loi fédérale sur l'aide aux universités (LAU, RS 414.20); Ordonnance relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU, RS 414.201); Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0)

### **Base giuridica:**

Legge sull'aiuto alle università (LAU, RS 414.20); ordinanza del 13 marzo 2000 relativa alla legge sull'aiuto alle università (OAU, RS 414.201); legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0)

---

Im Entwurf für die Botschaft vom 3. Dezember 2010 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2012 (BBI 2011 757) war vorgesehen, das «nachsüssige Auszahlungssystem» für die Grundbeiträge nach dem UFG abzulösen und durch ein «gegenwartsbezogenes Auszahlungssystem» zu ersetzen. Konkret sollte dies so geschehen, dass die letzte Tranche des Zahlungsrahmens für die zwölfte Beitragsperiode (2008–2011, BBI 2007 7471, Art. 2 Abs. 2), die für das Jahr 2011 597 Mio Fr. vorsah, gemäss bisheriger Praxis im Jahr 2012 zur Auszahlung gelangte. Für die nächste Beitragsperiode (2013–2016) solle später mit einer weiteren Botschaft ein neuer Zahlungsrahmen (2013–2017) beantragt werden, und die darin enthaltenen Jahrestanchen sollen dann jeweils auch im betreffenden Budgetjahr zur Auszahlung gelangen.

Im Vorfeld jener Botschaft haben einige Kantone geltend gemacht, bei diesem Vorgehen würden ihnen die Grundbeiträge für das Jahr 2012 vorenthalten, und dies sei unzulässig. Sie hätten einen Rechtsanspruch darauf, dass ihnen im Jahr 2013 nicht nur die Tranche gemäss dem neuen Zahlungsrahmen ausbezahlt werde, sondern auch noch eine weitere Tranche für das Jahr 2012 (obwohl diese Tranche in keinem Zahlungsrahmen vorgesehen wäre).

Zu prüfen sind folgende Fragen:

- Haben die Kantone im Fall des Systemwechsels tatsächlich einen Rechtsanspruch auf die Auszahlung einer zweifachen Subvention im Jahr 2013?
- Erfordert der Systemwechsel die Änderung rechtsetzender Erlasse?

## I. Zum Sachverhalt

Die Fragestellung ist nicht neu. Sie wurde schon erörtert, als das Parlament den Entwurf für das neue UFG (Botschaft vom 25. November 1998, BBI 1999 297) beriet. Zwar hatte der Bundesrat den sog. Systemwechsel damals nicht explizit vorgeschlagen, doch aus der Übersichtstabelle 2 auf S. 428 der Botschaft («Zahlungskredite 2000–2003») und dem vorgeschlagenen Zahlungsrahmen für die zehnte Beitragsperiode (S. 449 der Botschaft, Beschluss E) ergibt sich, dass der Bundesrat die auf bestimmte Jahre bezogenen Frankenbeträge gemäss dem Entwurf für den Zahlungsrahmen auch für die Zahlungskredite derselben Jahre als massgebend erachtete. Dennoch scheinen hierüber Unklarheiten bestanden zu haben. Anders kann man sich nicht erklären, dass NR Randegger zu Artikel 2 Absatz 2 des Zahlungsrahmens folgenden Zusatz beantragte (vgl. AB N 1999 1801 ff., Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates hervorgehoben):

«2 Die entsprechenden Jahresanteile der Grundbeiträge [~~betragen:~~] werden in den Jahren 2000–2003 wie folgt ausbezahlt:»

Zur Begründung fügte NR Randegger an, ihm sei [von nicht bekannt gegebener Seite] gesagt worden, die Jahrestanchen gemäss Zahlungsrahmen würden gar nicht im jeweiligen Budgetjahr, sondern erst im Folgejahr ausbezahlt. Diese Auskunft von unbekannter Seite widersprach jedenfalls der Darstellung in der Botschaft. Die Kommissionssprecherin konnte zum Antrag Randegger nicht Stellung nehmen, da er der Kommission nicht vorgelegen hatte. Sie wies jedoch darauf hin, dass der Antrag «mindestens eine teilweise Änderung der bestehenden Praxis bedeuten [würde], was jedoch insofern logisch und konsequent erschiene, als dies insbesondere den geforderten Grundsätzen der Transparenz, Klarheit und Übersichtlichkeit ... entsprechen würde».

Bundesrätin Dreifuss stellte die Sache so dar, als ob der Bundesrat (entgegen der Darstellung in der Botschaft) den Systemwechsel gar nicht beabsichtigte und beantragte die Ablehnung des Antrags Randegger. Dabei machte sie geltend, der Systemwechsel würde «im Jahre X» zu einer doppelten Subventionierung führen. Man solle es dem Bundesrat überlassen, «de choisir comment et à quel moment opérer cette transition».

Der Antrag Randegger wurde im Nationalrat zwar gutgeheissen, fand aber nicht die Unterstützung des Ständerates und wurde dann im Differenzbereinigungsverfahren endgültig abgelehnt. Um den Bundesrat dennoch zu einem Systemwechsel im Sinn des Antrags Randegger zu bewegen, überwiesen beide Räte eine Motion der WBK-S (99.3492 Ausrichtung der Grundbeiträge). Mit dieser Motion wurde der Bundesrat zur Hauptsache beauftragt, «die gesetzlichen Grundlagen für einen Systemwechsel in der Ausrichtung der Grundbeiträge vorzulegen (gegenwartsbezogene statt nachträgliche Ausrichtung)». Die Motion ist mit dem Geschäftsbericht 2002 abgeschrieben worden.

Nach der Verabschiedung des UFG und des Zahlungsrahmens 2000–2003 wurde (bis heute [Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens]) die alte Praxis weitergeführt, nämlich dass die in den Zahlungsrahmen aufgeführten Jahrestanchen jeweils ins Budget des Folgejahres implementiert werden.

## II. Grundsätzliche Bemerkungen

### 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 Schaefer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, 1992, S. 126 ff.).

### 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

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):

#### 3. Abschnitt: Grundbeiträge

##### Art. 14 Grundsatz

1 Der Bund richtet **im Rahmen der bewilligten Kredite** Grundbeiträge aus, mit welchen er die Betriebsaufwendungen der Universitätskantone und der als beitragsberechtigt anerkannten Institutionen unterstützt.

2 Er stellt dafür **jährlich** einen **Gesamtbetrag** zur Verfügung.

##### Art. 15 Bemessung

1 Der jährliche Gesamtbetrag wird den Beitragsberechtigten zur Hauptsache entsprechend ihren Leistungen in Lehre und Forschung **ausgerichtet**.

2 Für den Anteil Lehre werden namentlich **Beiträge pro Studentin oder Student ausgerichtet**. **Diese** werden insbesondere auf Grund von Regelstudienzeiten sowie der Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten akademischen Disziplinen **bemessen**.

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.

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**.

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) bezieht. 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-

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 UVF näher zu betrachten:

**Art. 6** Aufteilung des jährlichen Gesamtbetrags

(Art. 13 Abs. 1 Bst. a und 14 UFG)

<sup>1</sup> Vom jeweiligen Jahresanteil werden Beiträge an Institutionen nach Artikel 17 UFG und Kohäsionsbeiträge nach Artikel 9 dieser Verordnung vorweg abgezogen.

<sup>2</sup> 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)

<sup>1</sup> Die Berechnung der Grundbeiträge nach Artikel 6 für die Anteile Lehre und Forschung basiert auf einem Durchschnitt der letzten zwei Jahre.

<sup>2</sup> Der Schweizerische Nationalfonds sowie die Kommission für Technologie und Innovation reichen dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (Staatssekretariat) 4 bis spätestens zum 30. Juni jeden Jahres die erforderlichen Daten für die Berechnung der Grundbeiträge ein.

<sup>3</sup> Die Universitätskantone und diejenigen Universitätsinstitutionen, die nach Artikel 15 UFG abrechnen, reichen dem Staatssekretariat bis spätestens zum 30. Juni jeden 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)

<sup>1</sup> Das Staatssekretariat ermittelt auf Grund der Meldungen sowie der statistischen Daten der letzten zwei Jahre die Grundbeiträge für die einzelnen Beitragsberechtigten.

<sup>2</sup> 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 – Ø (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 UVF 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-

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, BBI 2007 1223, S. 1268; ähnlich in der BFI-Botschaft vom 29. November 2002, BBI 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 Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0; im Wesentlichen gleichlautend Art. 32 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes 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, BBI 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<sup>bis</sup> 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, BBI 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

Beitragsverfügung des EDI aufgenommen werden. Nur durch die Übernahme in die materiellrechtliche Verfügung werden die fraglichen Budgetbeträge zu rechtsverbindlichen Subventionszusicherungen.

## *2. Synchronisierung von Jahrest ranchen 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 Jahrest ranchen 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 Jahrest ranchen berücksichtigt, die der Zahlungsrahmen entsprechend bezeichnet. Verändert würde also bloss ein Element der Kreditsteuerung, nicht aber des materiellen Subventionsrechts.