

# Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre



Universität Zürich

FS 2022

# Subventionen und Kultur

§§ 9 u. 36

---

Leseplan: Skript §§ 9 u. 36  
Häfelin/Müller/Uhlmann, § 37  
SuG, KFG, FiG



## **Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG)**

**616.1**

vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2022)

---

### **Art. 1**            Zweck

...

<sup>2</sup> Es stellt Grundsätze für die Rechtsetzung auf und formuliert allgemeine Bestimmungen über die einzelnen Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse.

### **Art. 2**            Geltungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen.

...



Rechtliche Grundlagen für Anspruchssubventionen auf der einen und Ermessenssubventionen auf der anderen Seite unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Normstufe und Normdichte: Regelungen betreffend *Anspruchssubventionen* sollen in ein formelles Gesetz gekleidet sein und hinsichtlich der Normdichte den Zweck, die Begünstigten und den Bemessungsrahmen des Beitrags benennen. Auch für *Ermessenssubventionen* ist zwar ein formelles Gesetz notwendig, allerdings genügt die Benennung eines förderungswürdigen Zwecks im formellen Gesetz. Bei regelmässig *wiederkehrenden Subventionen* sind nach geltender Lehre und Praxis tendenziell höhere Anforderungen an die rechtsatzmässige Normierung zu stellen. Bei *einmaligen Vorhaben* können auch allgemeine Zielnormen in Gesetz oder Verfassung genügen, sofern keine Probleme hinsichtlich Voraussehbarkeit und Gleichbehandlung bestehen (BGE 118 Ia 46, E. 5.b). Die Bejahung des umfassenden Gesetzesvorbehaltes zwingt nicht zu einer völligen «Durchnormierung» des Verwaltungshandelns. Eine hinreichende Rechtsgrundlage ist aus rechtsstaatlichen Gründen indessen auch bei Einzelfallsubventionen wünschbar.

## **(Allgemeiner) Begriff der Subvention**

Unter Subventionen versteht man geldwerte Vorteile, die der Staat gewährt, um die Empfängerin oder den Empfänger zu einem bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Verhalten zu veranlassen.

→ Abgrenzung zur Übertragung einer Verwaltungsaufgabe

## Art. 3 Begriffe

<sup>1</sup> **Finanzhilfen** sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

<sup>2</sup> **Abgeltungen** sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von:

- a. bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben;
- b. öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

## 2. Abschnitt: Finanzhilfen

### Art. 6 Voraussetzungen

Bestimmungen über Finanzhilfen können erlassen werden, wenn:

- a. der Bund ein Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe hat;
- b.<sup>8</sup> die Aufgabe aufgrund einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung von den Kantonen nicht selbständig erfüllt oder gefördert werden muss;
- c. die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird;
- d. die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen; und
- e. die Aufgabe nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden kann.

## Art. 13 **Prioritätenordnung**

<sup>1</sup> Dieser Artikel gilt für jene Fälle, bei denen aufgrund der Spezialgesetzgebung Finanzhilfen und Abgeltungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht.

<sup>2</sup> Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden. Der Bundesrat kann anordnen, dass ihm bestimmte Prioritätenordnungen zur Genehmigung vorgelegt werden.

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

<sup>4</sup> Die Prioritätenordnungen sind den interessierten Kreisen bekannt zu geben.

<sup>5</sup> Die zuständige Behörde weist Gesuche um Finanzhilfen, die aufgrund der Prioritätenordnung nicht innert einer angemessenen Frist berücksichtigt werden können, mit Verfügung ab.

## 2. Abschnitt: Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen<sup>16</sup>

### Art. 16<sup>14</sup> Rechtsform

- 1 Finanzhilfen und Abgeltungen werden in der Regel durch Verfügung gewährt.
- 2 Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag kann insbesondere abgeschlossen werden, wenn:
  - a. die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt;  
oder
  - b. bei Finanzhilfen ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung der Aufgabe verzichtet.
- 3 Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone werden in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen gewährt.
- 4 Leistungen an eine grosse Zahl von Empfängern können formlos gewährt werden.
- 5 Für die Ablehnung von Gesuchen ist in jedem Fall eine Verfügung nötig.

**Erklären Sie Art. 16 SuG im Lichte allgemeiner Prinzipien.**

## Art. 30 Widerruf von Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen

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

<sup>2</sup> Sie verzichtet auf den Widerruf, wenn:

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

<sup>2bis</sup> Finanzhilfen können ganz oder teilweise entzogen oder zurückgefordert werden, wenn der Empfänger bei der Verwendung dieser Mittel gegen beschaffungsrechtliche Vorgaben verstösst.<sup>30</sup>

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

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben Rückforderungen nach Artikel 12 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes vom 22. März 1974<sup>31</sup>.

**Erklären Sie Art. 30 SuG im Lichte allgemeiner Prinzipien.**

**Verfahrensrecht:** Ablehnung Subvention ist Rechtsstreitigkeit (Art. 29a BV). Ausschluss Rechtsweg ans BGer. bei Ermessenssubventionen.

## **Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)**

**173.110**

vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Januar 2021)

---

### **Art. 83**      Ausnahmen

Die Beschwerde ist unzulässig gegen:

- k.    Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht;

### BGE 147 I 333, E. 1.6.1 ff.

«Cela étant, la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Les cas exceptionnels visés par l'art. 29a phr. 2 Cst. concernent les décisions difficilement 'justiciables', par exemple des actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtent pas au contrôle du juge [...] **Rien n'indique en outre que l'exécution de l'Ordonnance COVID dans le secteur de la culture du mois de mars 2020 poserait des questions éminemment politiques**, propres à faire passer au second plan l'intérêt privé des personnes et entreprises concernées à obtenir les aides prévues et à contester un éventuel refus de prestations devant un juge. [...] La préservation de l'Etat de droit implique de maintenir un contrôle juridictionnel sur l'activité administrative même lors d'une période troublée. **La simple volonté d'assurer une action rapide de l'Etat ne saurait justifier la suppression de tout accès au juge**, sachant que d'autres mesures procédurales sont envisageables pour assurer la célérité et l'efficacité de l'action publique malgré l'existence de voies de droit [...]. Il résulte de ce qui précède que l'art. 11 al. 3 de l'Ordonnance COVID dans le secteur de la culture viole l'art. 29a Cst. en tant qu'il exclut tout recours contre les décisions prises en exécution de l'ordonnance précitée [...]. Il est de ce fait inconstitutionnel et inapplicable. Il n'y a donc pas lieu de retenir que le présent recours serait par principe irrecevable au regard de cette disposition (*Hervorhebungen nur hier*).»

## Franz Hohler

Wo der Staat anfängt, endet die Kultur  
Wo dero Staat anfängt, endet die Kultur  
Wo dero Staat Anfang, Endung die Kulter  
Wo dero Stank Anfang, Endung der Kulter  
Wo dero Tank Anfang, Endung der Kelter  
Wo dero Tank Andrang, Sendung der Kelter  
Wo dero Denk Andrang, Sendung dreh Kälter  
Do daro Denk Drang, Sendung droh Hälfter  
Do Auro Denktran, Säftung froh Helvter  
Ho Auto Tank dran, Sänftung froh Helvter  
Ho Auto Tank dran, Sänftung froh Helveter  
Ho Auto Tank dran, Senf Dung roh Helveter  
Ho Auto tankt dran, Senf drum oh Helvetier  
Hor Autor tankt dreh Schiff um oh Helvetier  
Her Autor zankt dreh Stift um roh Helvetia  
Der Autor dankt der Stiftung Pro Helvetia.

## **Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

101

vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021)

---

### **Art. 69** Kultur

<sup>1</sup> Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig.

<sup>2</sup> Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern.

<sup>3</sup> Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.

**Weshalb ist Art. 69 Abs. 1 BV eigentlich "seltsam"?**

## **Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG)**

**442.1**

vom 11. Dezember 2009 (Stand am 1. Januar 2022)

---

### **Art. 3**      Ziele

Die Kulturförderung des Bundes hat zum Ziel:

- a. den Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt in der Schweiz zu stärken;
- b. ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Kulturangebot zu fördern;
- c. günstige Rahmenbedingungen für Kulturschaffende sowie für kulturelle Institutionen und Organisationen zu schaffen;
- d. der Bevölkerung den Zugang zur Kultur zu ermöglichen und zu erleichtern;
- e. das schweizerische Kulturschaffen im Ausland bekannt zu machen.

## Ziele

1. Selbstdarstellung des Staates?
2. Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühles ("Willensnation")?
3. Förderung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung?
4. (Ästhetische) Erziehung der Bevölkerung?
5. Teilhabe breiter Bevölkerungskreise an der Kultur?
6. Förderung der Standortattraktivität?

Welches Ziel/welche Ziele stehen für Sie im Vordergrund?  
Fehlen Ihnen Ziele?

## **Art. 4** Subsidiarität

Der Bund ergänzt in seinem Zuständigkeitsbereich die kulturpolitischen Aktivitäten der Kantone, Städte und Gemeinden.

**Erklären Sie Art. 4 KFG.**

## **Art. 8** Priorisierung

Der Bund unterstützt bevorzugt Projekte, die:

- a. der Bevölkerung den Zugang zur Kultur ermöglichen oder erleichtern;
- b. einen besonderen Beitrag zur Bewahrung oder Entwicklung der kulturellen oder sprachlichen Vielfalt leisten.

**Erklären Sie Art. 8 KFG.**

## **Art. 13** Preise, Auszeichnungen und Ankäufe

Der Bund kann:

- a. Preise verleihen;
- b. herausragende künstlerische Leistungen und kulturelle Verdienste auszeichnen;
- c. Kunstwerke erwerben.

Welche besonderen Fragen stellen sich bei Preisen verfahrensrechtlich?



## Blackfacing im Deutschen Theater Berlin

Im Februar 2012 hat ein "Aktionsbündnis gegen Blackfacing auf deutschen Bühnen" eine Vorstellung von Michael Thalheimers Dea-Loher-Inszenierung Unschuld gestört. Nach dem ersten Auftritt des Schauspielers Andreas Döhler, dessen Gesicht für die Inszenierung schwarz gefärbt wurde, verliess ein gutes Dutzend Zuschauer aus dem Parkett demonstrativ den Saal (Quelle: nachtkritik).

1. Ist Blackfacing von der Kunstfreiheit geschützt?
2. Muss das Deutsche Theater (grundrechtlich) Rücksicht auf diese Störungen nehmen bzw. diese im Foyer dulden?
3. *Angenommen, der gleiche Fall ereigne sich in der Schweiz und der Betrieb erhalte Subventionen von Pro Helvetia. Könnte Pro Helvetia eine laufende Subvention kürzen? Wenn nein, was wäre pro futuro zu überlegen?*

## **Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG)**

**443.1**

vom 14. Dezember 2001 (Stand am 1. Januar 2022)

---

### **Art. 18**      **Angebotsvielfalt**

Die Angebotsvielfalt in einer Kinoregion ist gewährleistet, wenn die angebotenen Filme, der Anzahl der bespielten Leinwände und der Grösse der Kinoregion entsprechend, in genügender Anzahl aus verschiedenen Ländern stammen, unterschiedlichen Genres angehören und verschiedene Filmstile repräsentieren.

## **3. Kapitel:**

### **Vorschriften zur Förderung der Vielfalt öffentlich vorgeführter Filme**

#### **1. Abschnitt: Massnahmen zu Gunsten der Vielfalt des Filmangebots**

##### **Art. 17** Grundsatz

<sup>1</sup> Verleih- und Vorführunternehmen haben in ihrer Tätigkeit zur Angebotsvielfalt beizutragen durch:

- a. ihre Geschäftspolitik;
- b. von der Branche vereinbarte Massnahmen.

<sup>2</sup> Zu den Massnahmen gehören Vereinbarungen, in denen sich Verleih- und Vorführunternehmen respektive deren Verbände verpflichten, die Programmation einer Kinoregion soweit als möglich vielfältig zu gestalten und auf Qualität auszurichten.

<sup>3</sup> Vor dem Abschluss einer Branchenvereinbarung geben die beteiligten Verbände in Bezug auf die vorgesehenen Massnahmen zur Förderung der Angebots- und Sprachenvielfalt dem EDI Gelegenheit zur Stellungnahme.

**Was ist der wesentliche Unterschied der Filmförderung zu den anderen Formen der Kulturförderung?**