

Leistungen statt Kosten subventionieren – Erfahrungen aus der Pauschalsubvention für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Werner Bussmann | *Im Jahr 2000 wurden in der Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind, die bisherigen Bundesbeiträge durch Pauschalbeiträge pro Unterrichtshalbtag ersetzt. Vollzug und Wirkungen dieser Umstellung wurden mit einer Evaluation im Rahmen des Nachdiplomstudiums Evaluation 2004–2005 der Universität Bern untersucht.¹ Das Pauschalssystem senkte zwar den administrativen Minderaufwand bei der Subventionsbehörde sowie denjenigen, die Kurse anbieten und erhöhte deren Eigenverantwortung, es konnte aber empirisch keine Kostensenkung festgestellt werden. Der Beitrag diskutiert die möglichen Wirkungsweisen von Pauschalbeiträgen und zeigt, welche Empfehlungen für die Ausgestaltung von Pauschalbeiträgen formuliert werden müssen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Warum Pauschalbeiträge anstatt Kostenbeiträge?
- 2 Die Umstellung auf ein Pauschalbeitragssystem für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind
- 3 Die Pauschalierung der Baubeiträge an Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs
- 4 Wirkungen und Nebenwirkungen von Pauschalbeiträgen
 - 4.1 Hauptwirkungen
 - 4.2 Nebenwirkungen
 - 4.3 Keine Qualitätseinbussen
- 5 Empfehlungen für die Ausgestaltung von Pauschalbeiträgen
- 6 Fazit

1 Warum Pauschalbeiträge anstatt Kostenbeiträge?

Lange Zeit wurden Beiträge des Bundes² an Private oder an Kantone und Gemeinden in Form von Kostenbeiträgen ausgerichtet, das heisst, der Bund bezahlte einen bestimmten Prozentsatz der anfallenden Kosten. Diese Subventionsart wurde aber aus finanzökonomischer Sicht wegen ihrer kosten-treibenden Wirkungen kritisiert. Als wichtige Alternative zu den Kostenbeiträgen werden seit den 1980er Jahren (beispielsweise im Bericht der Studienkommission für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und

Kantone. Zweites Paket, Bern, Januar 1984) Pauschalbeiträge gefordert und seither zunehmend eingesetzt.³ Namentlich bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird auf die neuen Formen der Beitragsbemessung gesetzt: Global- und Pauschalbeiträge sowie Programmvereinbarungen.⁴

In der Praxis wird freilich unter Pauschalbeiträgen sehr Verschiedenes verstanden: Bemessung der Beiträge nach erbrachten Leistungen/Outputs, Verteilung der Beiträge nach pauschal bemessenen Kriterien, Beiträge ohne detaillierte Abrechnung, Beiträge mit pauschalen Ober- oder Untergrenzen für bestimmte Tatbestände u. a. m.⁵ Wir verstehen im Folgenden Pauschalbeiträge idealtypisch als *eine Bemessung der Beiträge nach erbrachten Leistungen, wobei die wesentlichen Leistungselemente mit im Voraus bestimmten Beiträgen entschädigt werden*. Pauschalbeiträge lassen sich durchaus verbinden mit dem in der NFA vorgesehenen Instrument der Programmvereinbarungen.⁶

Pauschalbeiträge folgen der auch in NPM-Konzepten verankerten neuen Logik einer Steuerung nicht über Inputs (Kosten), sondern über Wirkungen oder zumindest über Outputs. Im Vergleich zu Kostenbeiträgen werden folgende konkreten Vorteile erwartet: Eine bessere administrative Handhabung, eine grössere Transparenz über die erbrachten Leistungen und eine bessere Kosteneffizienz. Anders als bei Kostenbeiträgen haben bei Pauschalbeiträgen die Subventionsempfänger und -empfängerinnen ein ausgeprägtes Interesse an einer *möglichst kostengünstigen Leistungserbringung*, da sie Effizienzgewinne nicht mit der subventionierenden Behörde teilen müssen, sondern zu 100% für sich behalten können. Auf Grund dieser theoretischen Überlegungen sind tiefere Kosten für die Leistungserbringung zu erwarten.

2 Die Umstellung auf ein Pauschalbeitragssystem für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Beiträge des Bundes an die Ausbildung sind in der Opferhilfe neben den (im Fall des Luxor-Attentats erstmalig ausgerichteten) Beiträgen an die Kantone für ausserordentliche Aufwendungen die einzige Beitragsart. Sie sollen in dem sehr dezentral finanzierten und vollzogenen Opferhilfebereich dazu beitragen, die Qualität der Beratungen zu fördern und unter den Beratungsstellen eine gewisse «*unité de doctrine*» herzustellen. Die rechtliche Grundlage für die Beiträge an die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind, findet sich in Artikel 18 des Opferhilfegesetzes (SR 312.5) und in Artikel 8 der Opferhilfeverordnung (SR 312.51). In Letzterem

wurde mit einer Änderung vom 26. November 1997 auch die gesetzliche Grundlage für die Pauschalierung der Beiträge geschaffen.

Die Beiträge an die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind, wurden in der Zeit von 1993–1998 in Form von Kostenbeiträgen geleistet. 1997 wurde eine Umstellung von Kostenbeiträgen in Pauschalbeiträge ins Auge gefasst.

Folgende Schritte bereiteten die Einführung von Pauschalbeiträgen vor:

- *Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Pauschalierung (s. 1. Abs.).*
- *Wahl der für die Bemessung relevanten Leistungs- bzw. Output-Elemente:* Es wurden die Messgrößen oder Indikatoren ausgewählt, welche die zu erbringende Leistung (Ausbildung) und die zu erwartenden Folgewirkungen am besten erfassen konnten: Ausbildungsstunden, Ausbildungstage, Zahl der ausgebildeten Personen usw.). Die Wahl fiel auf Beiträge nach Ausbildungshalbtagen (von min. 3 Stunden). Mit der Wahl von *Halbtagen* (im Vergleich zu ganzen Tagen) wurde eine gewisse Flexibilität angestrebt; mit dem Verzicht auf das Kriterium «*Stunden*» wurden Interpretationsprobleme (minimale Dauer der Lektionen) umgangen und mit dem Verzicht auf die *Zahl der ausgebildeten Personen* sollten Massenveranstaltungen mit einer möglichen Senkung der Ausbildungsqualität vermieden werden.
- *Ermittlung der bisherigen durchschnittlichen Kosten pro gewähltes Leistungs- bzw. Output-Element (= Kurshalbtage):* Aus den bisherigen Kostenabrechnungen wurden die Kosten der einzelnen Kurse pro Halbtage ermittelt und gestützt darauf die durchschnittlichen Kosten aller bisherigen Kurse errechnet.
- *Bestimmung der Pauschalansätze pro gewähltes Leistungs- bzw. Output-element:* Die bisherigen durchschnittlichen Kosten pro Kurshalbtage lagen bei Fr. 2650. Bei der Bemessung der Pauschalbeiträge wurde von Folgendem ausgegangen: Erstens sollten die Beiträge nicht mehr 2/3 sondern nur noch rund 50% der Kosten abdecken. Zweitens war davon auszugehen, dass bei einem System der Pauschalsubventionierung die Kosten auf Grund der zu erwartenden Effizienzgewinne (s. Kap. 1) tendenziell etwas tiefer liegen würden.⁷ Deshalb wurden die Pauschalbeiträge nicht auf Fr. 1325 (=Hälfte der bisherigen Kosten), sondern auf Fr. 1200 in der Deutschschweiz festgelegt. Für die Westschweiz und den Tessin wurden sie wegen des geringeren Einzugsgebiets um 10 Prozent erhöht.⁸

- *Festlegung der Rahmenbedingungen:* Um mögliche Missbräuche zu verhindern, wurden die Pauschalbeiträge präzise definiert. So wurde beispielsweise in die Weisungen des Bundesamts für Justiz für die Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge nach Artikel 8 der Opferhilfverordnung die Mindeststundenzahl eines Halbtags auf 3 Stunden und die Mindestteilnehmerzahl auf 12 in der Deutschschweiz und auf 10 in den übrigen Landesteilen festgelegt.
- *Formulierung der Weisungen, Konsultation bei den Kursanbietern:* Ein Entwurf der Weisungen wurde erarbeitet und den Kursanbietern zur Konsultation unterbreitet.
- *Inkraftsetzung:* Zum Schluss wurden die Weisungen in Kraft gesetzt. Für die Umstellung auf das neue System galt eine Frist von einem halben Jahr.

In der nachstehenden Abbildung ist der Übergang von den Kostenbeiträgen auf die Pauschalbeiträge dargestellt. Um zu vermeiden, dass die Umstellung auf Pauschalbeiträge zu einer massiven Beitragsverminderung und zu einer beeinträchtigten Akzeptanz führte, wurden die Kostenbeiträge bereits 1999 von 2/3 auf 50% gesenkt.

Kurstyp	Kostenbeiträge 1993 – 1999	Pauschalen pro Halbtage ab 2000	
		Durchgeführte Kurse (inkl. Kursvorbereitung)	1993 – 1998 zwei Drittel, ab 1999 50% der Kosten
Nicht durchgeführte Kurse		Fr. 400	

Insgesamt war die Vorbereitung der Pauschalierung mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Dieser hat sich allerdings mit Blick auf die anschließende administrative Entlastung gelohnt (s. Kap. 4.1.2).

3 Die Pauschalierung der Baubeiträge an Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

2001 wurden die Beiträge an Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene pauschaliert. Seither werden Platzkostenpauschalen ausge-

richtet, das heisst fixe Beiträge an Neu- und Umbauten pro Gefängnis- oder Anstaltsplatz (=Platz für eine Person), differenziert nach den hauptsächlichen Bereichen von Gefängnissen und Anstalten (Sicherheit, Verwaltung, Personal, Wohnbereich, Werkstätten usw.) sowie nach Umfang und Eingriffsgrad des Neu- bzw. Umbaus.¹⁰

4 Wirkungen und Nebenwirkungen von Pauschalbeiträgen

Nachfolgend werden die Haupt- und Nebenwirkungen von Pauschalbeiträgen auf Grund der Erfahrungen mit der Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind und mit den Pauschalbeiträgen an Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs dargestellt.

4.1 Hauptwirkungen

Mit einer wichtigen Ausnahme (Kap. 4.1.1) sind die erwarteten *Hauptwirkungen* der Umstellung von Kostenbeiträgen zu Pauschalbeiträgen erreicht worden:

4.1.1 Kostensenkungen sind nicht festzustellen.

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Während der Zeit der Kostensubventionen (1993–1997) lagen die Durchschnittskosten der Kurse pro Halbtag bei Fr. 2650. Seit Einführung der Pauschalierung (2001–2004) liegen sie bei Fr. 2676, d. h. auf einem leicht tieferen Niveau nach Abzug der Teuerung. Erwartet wurde aber eine grössere Kostensenkung. Zu beachten ist allerdings, dass die Kosten von 1993–1997 auf der Basis der vom Bundesamt für Justiz genehmigten Kostenabrechnungen, die Kosten von 2001–2004 aber auf Grund der Selbstdeklaration der Personen, die einen Kurs anbieten, ermittelt wurden. Es ist nicht völlig ausgeschlossen, dass die Kosten für die Periode 2001–2004 leicht tiefer sind.

Auf Grund der tieferen Subventionsansätze (von 66.6 % auf max. 50 %) haben sich die Aufwendungen des Bundes für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind, deutlich verringert und zwar von Fr. 250'000 zur Zeit der Kostensubventionierung auf Fr. 145'000 seit Einführung der Pauschalbeiträge.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

Kostensenkungen waren kein Ziel bei der Einführung der Pauschalbeiträge; vielmehr wurde Kostenneutralität angestrebt. Die Pauschalbeiträge wurden so angesetzt, dass die vorgesehenen Kostenanteile (35 %) mit realistischer Planung und einem straffen Kostenmanagement erreicht werden

konnten. Die Aufwendungen des Bundes sind seit der Senkung der Beitragssätze von 50 % auf 35 % im Jahre 1999 in etwa gleich geblieben. Die Höhe des Baukredits hängt vom Umfang der eingereichten Projekte ab.

4.1.2 Die administrativen Abläufe für den Bund und die Beitragsempfängerinnen und -empfänger konnten vereinfacht werden.

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Beim früheren System der Kostenabrechnung mussten die Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Kursangebot detailliert belegt werden. Das Bundesamt für Justiz hatte die Abrechnungen, die auf unterschiedlichen Abrechnungssystemen der Kursanbieter beruhten, zu überprüfen. Beim neuen System haben diejenigen, die einen Kurs anbieten nur noch darzulegen, dass sie die Kurse im geplanten Umfang und mit der erforderlichen Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt haben, und sie haben eine einfache Kostenrechnung (ohne Belege) einzureichen, welche als Grundlage für allfällige Anpassungen der Höhe der Pauschalen dient. Die administrative Abwicklung der Ausbildungshilfe bzw. die Handhabung der Subvention konnte für die Kursanbieter sowie für den Bund wesentlich vereinfacht werden. Der zeitliche Aufwand bei der Durchführung im Bundesamt für Justiz konnte auf Grund der standardisierten Vorgaben für die Prüfung der Gesuche, die Ausstellung der Bewilligungen und Auszahlungen deutlich reduziert werden, wodurch der Bearbeitungsaufwand in Steleneinheiten von 0.2 auf 0.1 (also um die Hälfte) sank.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

Der Aufwand für die Gesuchgenehmigung beim Bundesamt für Justiz ist gleich geblieben. Der Aufwand für die Genehmigung der Schlussabrechnungen beim Bundesamt für Bauten und Logistik hat sich aber leicht vermindert.

4.1.3 Durch das Pauschalsystem wurde eine transparente Subventionierung erreicht.

Die Gesuchs- und Abrechnungsbedingungen wurden bei der Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind und bei den Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene durch das neue Pauschalsystem einheitlich, für alle transparent und übersichtlich aufgeführt. Im Straf- und Massnahmenvollzug steht dank der Platzkostenpauschalen bereits auf Stufe der Planung bzw. des Raumprogramms fest, mit welchen Beiträgen zu rechnen ist. Voraussetzung ist eine korrekte Ermittlung des Raumprogramms. Daraus ergeben sich realistische Kostenschätzungen.

4.1.4 *Das Pauschalssystem erhöhte die Eigenverantwortlichkeit derjenigen, die einen Kurs anbieten.*

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Wie die grossen Kursanbieter bestätigten, hat das Pauschalssystem mit dazu beigetragen, dass sie realistischer budgetieren müssen. Sie können nicht mehr damit rechnen, dass der Bund sich in jedem Fall an den projektierten Kursen beteiligt, und sind stärker herausgefordert, kostenbewusst zu planen und attraktive Kursangebote zu entwickeln.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

Die Eigenverantwortung der Kantone in der Bauphase wurde wesentlich erhöht, da unerwartete Mehrkosten nicht mehr in jedem Fall entschädigt werden. Dadurch hat sich auch der Druck auf ein sorgfältiges Baumanagement erhöht. Sollte die Bauabwicklung aus dem Ruder laufen, wird das auf Grund der sorgfältigen Planung (vgl. Kap. 4.2.1) rascher ersichtlich.

4.2 Nebenwirkungen

Die Einführung der Pauschalbeiträge hatte vier nennenswerte *Nebenwirkungen*:

4.2.1 *Der Fokus der Gesuchsbearbeitung hat sich von der Abrechnungskontrolle auf die Beitragszusicherung verlagert.*

Sowohl bei der Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind als auch bei den Bauten des Straf- und Massnahmenvollzug für Erwachsene hat sich das Zentrum der administrativen Tätigkeit der subventionierenden Behörde von der Kontrolle der Abrechnungen auf die Überprüfung der Projekte vor der Zusicherung der Beiträge verschoben: Im ersteren Fall werden die Recht- und Zweckmässigkeit der vorgesehenen Ausbildungskurse geprüft, im letzteren Fall die Übereinstimmung der Neu- und Umbauten mit den vorgegebenen Flächenwerten der Modellanstalt und dem der Anstalt zu Grunde liegenden Auftrag und dem entsprechenden Betriebskonzept. Bei der Abrechnung werden nicht mehr die Kosten überprüft, sondern bloss die Übereinstimmung der Ausbildung bzw. der getätigten Bauten mit den Gesuchen bzw. den entsprechenden Plänen.

4.2.2 *Ein Pauschalierungssystem kann mit einer gewissen Starrheit verbunden sein.*

Bei Kostenbeiträgen können die Beitragsobjekte relativ breit umschrieben werden, da die Subventionsbehörde bei der Schlussabrechnung gegebenenfalls noch Abstriche machen kann. Bei Pauschalbeiträgen müssen hingegen

wegen des Verzichts auf eine Kostenkontrolle die Tatbestände präzise umschrieben werden, was eine gewisse Starrheit des Subventionssystems zur Folge hat.

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Mehrere Kursanbieter äusserten gegenüber dem Bundesamt für Justiz den Wunsch, in ihre Ausbildung auch Supervisionsstunden mit einzubeziehen. Die Supervision in Kleingruppen hätte eine Lockerung der Mindestanforderung von 12 (Deutschschweiz) bzw. 10 (Westschweiz und Tessin) Teilnehmern und Teilnehmerinnen an Kursen zur Folge gehabt. Eine solche Lockerung hätte wiederum Wünsche nach der Subventionierung von Supervisionen innerhalb der Opferhilfestellen wecken können. Deshalb wurde auf eine solche Lockerung verzichtet.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzug

Wegen des immer grösseren Konkurrenzdrucks und des Einholens von Grossaufträgen mit knappen Produktionsfristen («Just-in-time»-Produktion) stehen verschiedene Gefängniswerkstätten unter dem Druck, Zwischenprodukte zu lagern und dafür entsprechende Lagerflächen bereitzustellen. Mit den starren Platzkostenpauschalen, denen Normflächen pro Insassen zu Grunde liegen, konnte diesen neuen Bedürfnissen bisher noch nicht vollumfänglich Rechnung getragen werden. Nun wird nach Anpassungen der Platzkostenpauschalen gesucht.

4.2.3 Pauschalierungssysteme können sich (sprach)regional unterschiedlich auswirken.

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Die Kurspauschalen pro Halbtage für die Westschweiz und den Tessin wurden von Beginn weg um 10% höher bemessen, weil davon ausgegangen wurde, dass wegen des kleineren geografischen Einzugsgebiets geringere Teilnehmerzahlen und infolgedessen höhere durchschnittliche Kurskosten resultieren würden. Die Unterschiede sind aber grösser als erwartet. In der Westschweiz lagen in der Zeit von 2001–2004 die durchschnittlichen Kosten pro Halbtage bei Fr. 3320. Die Beiträge von Fr. 1320 deckten nur 40% der durchschnittlichen Kosten ab. In der Deutschschweiz lagen die Kosten in der gleichen Zeitperiode merklich tiefer, nämlich bei Fr. 2355. Hier deckte der Beitrag von Fr. 1200 pro Halbtage 51% der durchschnittlichen Ausgaben ab. Die höheren Ausgaben in der Westschweiz pro Kurshalbtage erklären sich einerseits durch das kleinere geografische Einzugsgebiet, andererseits durch

die hohen Lohn- und Gebäudekosten des in der Westschweiz bei der Opferhilfe dominierenden Ausbildungszentrums Genf im Vergleich zum in der Deutschschweiz dominierenden Ausbildungshauptstandort Bern.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

Auch hier können sich die einheitlichen Platzkostenpauschalen je nach Standort (z. B. Wallis oder Zürich) unterschiedlich auswirken. Der zunehmende Bauwettbewerb wirkt aber kostennivelierend.

4.2.4 *Spielräume für die Beitragnehmer werden gezielt ausgenutzt.*

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Im Rahmen der Kostenbeiträge von 1993–1999 wurde bei Kursen, die (z. B. wegen zu wenigen Anmeldungen) nicht durchgeführt wurden, im Einzelfall geprüft, welcher Aufwand tatsächlich entstanden war. Um Innovationen bei den Kursthemen und Kursinhalten zu begünstigen, wurden ab 2000, abgesagte Kurse in der Deutschschweiz pauschal mit Fr. 400, in den übrigen Landesteilen mit Fr. 440, unterstützt. In der Folge wurde die Annullierungspauschale für alle angekündigten Kurse von den Kursanbietenden in Anspruch genommen, wenn die erforderliche Mindestzahl an Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht erreicht wurde und der Kurs deshalb abgesagt werden musste. Die Veranstalter konnten immerhin mit einem Drittel der vorgesehenen Subventionspauschale rechnen und hatten kein wirkliches finanzielles Risiko zu tragen. Die Zahl der angekündigten, aber nicht durchgeführten Kurse hat deshalb seit der Umstellung auf Pauschalbeiträge zugenommen. Von 2001 – 2004 machten die Beiträge für abgesagte Kurse 17% der Gesamtausgaben aus. Seit Anfang 2005 wird deshalb auf diese Beiträge verzichtet.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

Ein gezieltes Ausnutzen von Spielräumen bzw. Schlupflöchern konnte bisher nicht beobachtet werden.

4.3 Keine Qualitätseinbussen

Eine an sich denkbar negative Nebenwirkung ist nicht eingetreten: Die Qualität der Leistungen hat nicht abgenommen.

Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind

Obwohl die Senkung der Beitragssätze an sich zu einem Kostendruck führte und sich in einer Senkung der Ausbildungsqualität hätte niederschlagen können, gibt es bislang keine Indizien dafür. Zum einen werden die Kurse

von qualifizierten Personen mit hohen eigenen Qualitätsmassstäben durchgeführt. Zum anderen besteht auch ein Wettbewerb zwischen den Kursanbietern, der einen gewissen Qualitätsdruck erzeugt.

Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs

Auch hier wurden keine Abstriche an der Qualität der fertig gestellten Bauten festgestellt.

5 Empfehlungen für die Ausgestaltung von Pauschalbeiträgen

Auf Grund der Erfahrungen in der Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind und bei den Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene möchten wir drei Empfehlungen für die Ausgestaltung von Pauschalbeiträgen formulieren:

1. *Die Vorbereitung der Pauschalbeiträge bedarf grosser Sorgfalt und ausreichender Zeit.*

Um die Höhe von Pauschalbeiträgen zu bestimmen, müssen häufig Daten erhoben oder ausgewertet werden. Dies verursacht einen nicht zu unterschätzenden Zeitaufwand. Die Beiträge werden nicht mehr in Prozent der Kosten, sondern in fixen Beträgen pro Leistungselement (z. B. Halbtage Unterricht, Anzahl Krippenplätze, Anzahl abgewiesene Asylbewerber, m³-Neubau) festgelegt. Da die Kalkulationen fehleranfällig sind, ist es empfehlenswert, die Subventionsempfänger über die zu wählenden Werte zu konsultieren. Erfolgt die Einführung überstürzt, können sich daraus Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen ergeben, welche die Vorteile des Systems in Frage stellen.

2. *Möglichst klare, einfache und stringente Pauschalierungslösungen wählen.*

Bei Pauschalierungslösungen braucht es Mut zur Klarheit. Das Bestimmen der Leistung bzw. des Outputs, für welche(n) Beiträge entrichtet werden sollen, setzt ein Denken in Wirkungszusammenhängen voraus. Der beitragsberechtigte Tatbestand muss hieb- und stichfest umschrieben werden, sonst können in Bezug auf die Interpretation der Bestimmungen Konflikte und unerwartete Mehrkosten für den Beitraggeber entstehen. Anzustreben sind deshalb möglichst einfache Lösungen. Bei der Umsetzung der Pauschalbeiträge sind Entscheide zu unterlassen, welche die gewählte leistungs- bzw. outputorientierte Logik der Bemessung – z. B. durch allzu differenzierte Abstufung der Pauschalen entsprechend der Kostenfaktoren – zu unterlaufen drohen. Wir empfehlen auch eine Prüfung der vorgesehenen Lösung auf Missbrauchsmöglich-

keiten und Nebenwirkungen, gegebenenfalls unter Bezug von Ausenstehenden. Ist man nicht bereit, eine gewisse Starrheit des Subventionssystems in Kauf zu nehmen, bleibt man besser beim System der Kostenbeiträge.

3. *Datengrundlagen für ein Controlling der Höhe der Pauschalbeiträge bereitstellen.*

Während Kostenbeiträge der Teuerung automatisch Rechnung tragen, ist dies bei Pauschalbeiträgen, die in nominalen Werten bemessen sind, nicht der Fall. Deshalb ist es angezeigt, mit der Verankerung der Pauschalbeiträge gleichzeitig Vorkehrungen für ein Controlling der Beitragshöhe zu treffen. Die Leistungserbringer müssen verpflichtet werden, Daten bereitzustellen, welche sowohl bei Begehren der Subventionsbehörde nach einer Senkung der Pauschalansätze (z. B. im Falle von Produktivitätsfortschritten) wie bei Begehren der Leistungserbringer nach einer Erhöhung der Pauschalansätze (z. B. im Falle von Teuerung oder von Kostenanstiegen in Teilbereichen) als geeignete Diskussionsgrundlage dienen können. Wenn die Leistungserbringer frühzeitig über die bereitzustellenden Daten informiert werden, ist ihr Aufwand in der Regel nicht allzu gross.¹¹

6 Fazit

Die Erfahrungen mit den Pauschalbeiträgen an die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind sowie an Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs zeigen ein grundsätzlich positives Resultat, vor allem in administrativer bzw. planerischer Hinsicht. Es ergeben sich keine Hinweise, dass das neue Instrument grundsätzlich ungeeignet wäre. Die bisherigen Erfahrungen geben allerdings auch zu einer gewissen Ernüchterung Anlass: In den beiden untersuchten Fällen konnten die Kostensenkungen bei der Leistungserbringung nicht festgestellt werden. Das kann an verschiedenen Gründen liegen: Die Erfahrungsbasis ist quantitativ und in zeitlicher Hinsicht schmal; die Datenbasis nicht über alle Zweifel erhaben; das Ausmass der kostentreibenden Wirkung der Kostenbeiträge und somit auch das Effizienzpotenzial der Pauschalbeiträge wurden möglicherweise überschätzt. Wir empfehlen, das neue Beitragssystem auch in weiteren geeigneten Bereichen einzuführen und zu einem späteren Zeitpunkt eine auf einem breiteren Erfahrungs- und Datensatz abgestützte Untersuchung der Vor- und Nachteile von Pauschalbeiträgen im Vergleich zu Kostenbeiträgen vorzunehmen.

Anmerkungen

- Unter Mitwirkung von Thomazine von Witzleben und John Zwick.
- 1 Der vollständige Bericht wurde von Thomazine von Witzleben im Rahmen des Nachdiplomstudiums Evaluation 2002–2005 der Universität Bern unter dem Titel «Evaluation der Pauschalsubvention für die Ausbildung nach dem Opferhilfegesetz», September 2005, verfasst.
 - 2 Im Vordergrund stehen hier die Beiträge des Bundes an die Kantone. Analoges gilt indessen auch für die Beiträge der Kantone an die Gemeinden.
 - 3 Die 1968 eingeführten Grundbeiträgen im Rahmen der Hochschulförderung (SR 414.20, Art. 11ff.) werden seit Anbeginn pauschal bemessen. 1986 wurde die Pauschalierung bei den Auslandschweizerschulen eingeführt (SR 418.0, Art. 5). Seither wurden nach und nach weitere Pauschalbeiträge eingeführt: z.B. 2001 Lärmsanierung (SR 742.144.1, Art. 26) sowie Straf- und Massnahmenvollzugs-Bauten für Erwachsene, 2002 familienergänzende Kinderbetreuung (SR, SR 861.1, Art. 4ff.), 2003 Berufsbildung (SR 412.10, Art. 53, SR 412.101, Art. 62) und Asylbereich (SR 142.20 Schlussbestimmungen).
 - 4 Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, S. 13 der Internet-Ausgabe: <http://www.parlament.ch/do-finanzausgleich-schlussbericht.pdf>; Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005 6055.
 - 5 Für diesen Sachverhalt bevorzugen wir den Terminus «Globalbeiträge», vgl. Bussmann, Werner 1988. Pauschal- und Globalbeiträge, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 89/7, 310 ff.
 - 6 Wir fragen uns allerdings, ob die Verbindung von Pauschalbeiträgen mit Programmvereinbarungen nicht eine Überinstrumentierung darstellt. Die praktischen Erfahrungen werden aber weisen, ob dies der Fall ist.
 - 7 Für diese Annahme konnte keine Evidenz gefunden werden, vgl. Kap. 4.1.1.
 - 8 Evidenz zur Beitragsdifferenzierung für die Westschweiz und den Tessin in Kap. 4.2.2.
 - 9 Diese Möglichkeit ist seit Einführung der Pauschalbeiträge nicht beansprucht bzw. genutzt worden.
 - 10 Vgl. Richtlinien BBL vom 1.11.2001 für die Bemessung der Bausubventionen des Bundes (Bemessungs-Richtlinien) für Universitätsbauten, Bauten der Berufsbildung, Bauten für Fachhochschulen, Bauten für Behinderte, Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges, sowie Bauten für die Ausschaffungshaft, Ziff. 3. Internetfundstelle: <http://www.bbl.admin.ch/internet/themen/00288/00291/index.html?lang=de>
 - 11 Im Bereich der Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind, müssen die Leistungserbringer eine einfach gestaltete Abrechnung über die Aufwendungen (Kursentwicklung, Kursvorbereitung, Kursdurchführung, Lehrtätigkeit, Kursleitung und -koordination, Mieten, Kursunterlagen und die Erträge (Kursgebühren sowie allfällige weitere Erträge) belegen.

Résumé

En 2000, les subventions fédérales versées jusque-là dans la formation des personnes engagées dans l'aide aux victimes d'infractions (subventions qui couvraient 2/3 des coûts) ont été remplacées par des forfaits par demi-journée d'enseignement définis de telle sorte qu'ils couvraient approximativement la moitié des coûts. Par année, ces forfaits se sont chiffrés à 144 000 francs en moyenne. La mise en œuvre et les effets de ce changement ont été analysés dans une évaluation menée dans le cadre des études post-grades d'évaluation 2004-2005 à l'Université de Berne. Le système des forfaits a certes eu pour effet de réduire les dépenses administratives des autorités appelées à verser les subventions et d'augmenter les frais à la charge des organisatrices et organisateurs des cours ainsi que leurs responsabilités. Cependant, le principal effet recherché, à savoir la réduction des coûts de cette prestation, n'a pu être observé par des méthodes empiriques. En référence à la formation proposée aux personnes qui sont engagées dans l'aide aux victimes et à l'expérience réunie avec le versement de subventions forfaitaires à la construction dans le domaine des établissements pénitentiaires, l'auteur formule des remarques concernant la manière dont peuvent fonctionner les forfaits ainsi que des recommandations sur la conception adéquate de ce type de subventions. Il aurait cependant été souhaitable que des études empiriques soient menées sur la manière dont les subventions forfaitaires fonctionnent dans la réalité.