



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 25. September 2024

GR Nr. 2024/457

Rechtskonsulent, Erlass einer Verordnung über das Subventionsverfahren (SubVV), Neuerlass

I. Zusammenfassung

Die Stadt Zürich richtet jedes Jahr Millionen Franken Subventionsbeiträge aus. Oftmals besteht ein erhebliches behördliches Ermessen, wenn eine Behörde ein Subventionsgesuch beurteilt. Dieses Ermessen bedeutet allerdings nicht, dass in einem «rechtsfreien Raum» über Subventionsgesuche entschieden wird. Vielmehr müssen die Grundsätze der Bundes- und der Kantonsverfassung (auch) im Subventionsverfahren beachtet werden (insbesondere: Legalitätsprinzip, Verfahrensgerechtigkeit, Rechtsgleichheit, Willkürverbot). Subventionsverfahren sind in dieser Hinsicht z. B. mit Vergabe- oder mit Einbürgerungsverfahren vergleichbar: Die Gesuchstellenden haben zwar grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihr Gesuch gutgeheissen wird. Das Verfassungsrecht garantiert ihnen aber ein fair und rechtsgleich ausgestaltetes Auswahl- und Entscheidungsverfahren. Das Verfahren muss sich auf Vorschriften stützen, die den Anforderungen an eine hinreichende gesetzliche Grundlage entsprechen. Die Rechtsprechung hat in den letzten Jahren die Anforderungen an die Verfahren konkretisiert. Diese Vorlage dient der formellen Umsetzung. Sie zielt auf die Schaffung eines subsidiär geltenden Rahmenerlasses ab, der gewährleistet, dass die städtischen Subventionsverfahren mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien und Anforderungen im Einklang stehen.

Die Subventionsverfahrensverordnung regelt beispielsweise im Grundsatz:

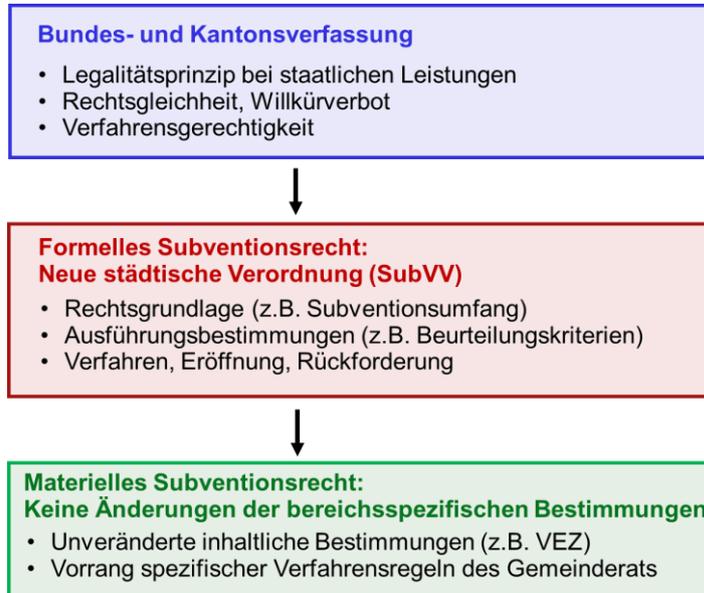
- auf welcher Rechtsgrundlage Subventionsausrichtungen beruhen müssen (Verordnung oder Vereinbarung),
- welche Aspekte auf welcher Regelungsstufe geregelt werden müssen (z. B. Subventionssumfang auf Verordnungsebene, Beurteilungskriterien auf Reglementsebene),
- in welcher Form Subventionsentscheide ergehen (Vereinbarung oder Verfügung), und
- unter welchen Umständen ausbezahlte Subventionen wieder zurückbezahlt werden müssen (z. B. Zweckentfremdung).

Inhaltliche Vorschriften enthält der geplante Erlass hingegen nicht. Die materiellen Kriterien, nach denen Subventionsgesuche zu beurteilen sind, werden in bereichsspezifischen Bestimmungen geregelt (Beispiel: Verordnung über Energiekostenzulagen [VEZ, AS 851.800]).

Das folgende Schema illustriert die Funktion der Subventionsverfahrensverordnung als verfahrensrechtlicher Rahmenerlass, der die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisiert:



2/25



II. Ausgangslage

1. Ziel

Im städtischen Recht fehlen einheitliche Bestimmungen zum Ablauf des Subventionsverfahrens. Im Gegensatz dazu kennen das Bundesrecht (Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1]) wie auch das kantonale Recht (Staatsbeitragsgesetz, LS 132.2) entsprechende Erlasse. Die vorliegende Vorlage bezweckt, die Lücke im städtischen Recht zu schliessen. Dafür soll eine Rahmenverordnung erlassen werden, in der die Grundzüge des städtischen Subventionsverfahrens geregelt werden (Verordnung über das Subventionsverfahren [Subventionsverfahrensverordnung, SubVV]). Beim Erlass der Subventionsverfahrensverordnung soll auch die Totalrevision des Staatsbeitragsgesetzes berücksichtigt werden, die der Kanton derzeit plant (vgl. den Vernehmlassungsentwurf gemäss RRB Nr. 664/2024 vom 12. Juni 2024).

2. Regelungsbedarf

Die Notwendigkeit eines Rahmenerlasses, in dem die Grundzüge des städtischen Subventionsverfahrens geregelt werden, ergibt sich einerseits aus Art. 38 Abs. 1 lit. e Kantonsverfassung des Kanton Zürich (KV, LS 101): Diese Verfassungsbestimmung gilt gemäss der Rechtsprechung sinngemäss auch für die Gemeinden (vgl. VGr, 9. Juni 2021, AN.2021.00001, E. 2.3). Demgemäss sind die wesentlichen Bestimmungen zum Zweck, zur Art und zum Umfang staatlicher Leistungen (einschliesslich Subventionen) in Form des formellen Gesetzes zu erlassen. Andererseits ergibt sich der Regelungsbedarf aus der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach es sich bei der Gewährung oder Nichtgewährung einer Subvention um einen justiziablen Rechtsakt handelt (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.1). Die Rechtsprechung verlangt somit ein faires und rechtsgleiches Subventionsverfahren, das in einen gerichtlich



3/25

anfechtbaren Subventionsentscheid mündet. In diesem Zusammenhang muss insbesondere auch der Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten beachtet werden (vgl. BGr, 31. März 2023, 2D_53/2020, E. 1.3.2; VGr, 2. Juni 2022, VB.2021.00551, E. 6.4). Regelungsbedarf besteht schliesslich auch in Bezug auf eine Klärung des Begriffs «Subvention» (vgl. Art. 4 Abs. 1): Gemäss einer neuen bundesrechtlichen Bestimmung, die am 1. Januar 2025 in Kraft tritt, gelten Mittel, die das Gemeinwesen ausrichtet, als Subventionen im Sinn des Mehrwertsteuergesetzes, wenn das Gemeinwesen die betreffenden Mittel gegenüber dem Empfänger oder der Empfängerin ausdrücklich als Subvention bezeichnet (Art. 18 Abs. 3 E-MWSTG; vgl. BBI 2023 1524, S. 3).

3. Regelungsinhalt

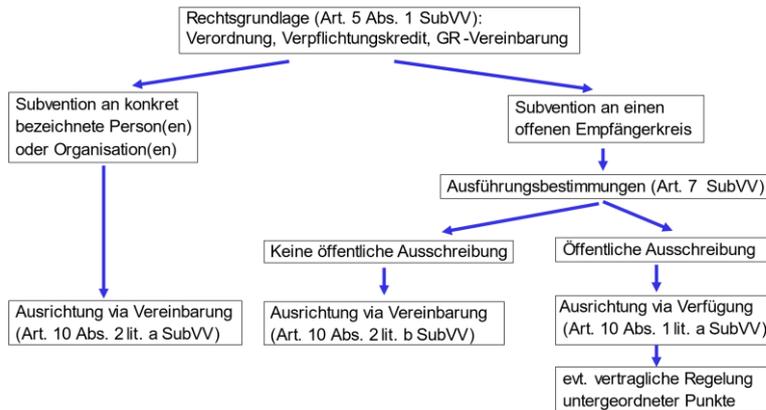
Die neue Subventionsverfahrensverordnung soll regeln, in welchen Fällen eine Verordnung des Gemeinderats erforderlich ist, um die wesentlichen Bestimmungen über Zweck, Art und Umfang der Subventionen gemäss Art. 38 Abs. 1 lit. e KV festzusetzen, und in welchen Fällen ein Verpflichtungskredit der Stimmberechtigten, des Gemeinderats oder des Stadtrats genügt (Art. 5). Sodann soll der wesentliche Inhalt der Ausführungsbestimmungen festgelegt werden, die der Stadtrat in den einzelnen Subventionsbereichen erlässt (Art. 7). Schliesslich sollen in der neuen Verordnung einheitliche Grundsätze statuiert werden, die die verfahrensrechtliche Gleichbehandlung der gesuchstellenden Personen und Organisationen gewährleisten – insbesondere in Bezug auf die Gesuchseinreichung, den Gesuchsentscheid, die Auszahlung und die Rückforderung von Subventionen (Art. 8 ff.).

Die neue Verordnung regelt formelle und verfahrensrechtliche Fragen. Hingegen enthält sie keine inhaltlichen Vorgaben zu den Kriterien, nach denen Subventionen gewährt werden. Die diesbezüglichen Vorgaben sind weiterhin in bereichsspezifischen Erlassen und Beschlüssen normiert. Ferner soll die neue Verordnung nur in Bezug auf Subventionen gelten, deren Rechtsgrundlage nach dem Inkrafttreten der Verordnung in Kraft getreten ist (Art. 19). Eine Ausnahme stellen die Bestimmungen zur Sicherung des Beitragszwecks sowie zur Aus- und Rückforderung dar. Schliesslich kommt die Verordnung lediglich subsidiär zur Anwendung, das heisst nur dann, wenn keine abweichenden Bestimmungen der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats bestehen (Art. 3).

Auf dem folgenden Schema sind die dem Ordnungskonzept zugrundeliegenden Zusammenhänge zwischen der Rechtsgrundlage, dem Empfängerkreis und der Entscheidform im Zusammenhang mit Subventionen ersichtlich:



4/25



III. Einzelne Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–4)

Art. 1: Gegenstand

Der Verordnungsgegenstand betrifft die Regelung der Grundzüge des Verfahrens, das zur Zusprechung, zur Nichtzusprechung oder – in spezifischen Fällen – zur nachträglichen Rückforderung von städtischen Subventionen führt. Die Verordnung bestimmt den allgemeinen Rahmen des Subventionsverfahrens, ohne auf die einzelnen Sachbereiche Bezug zu nehmen und ohne inhaltliche Vorgaben zur Gewährung von Subventionen zu statuieren. Weitergehende Regelungen ergeben sich aber allenfalls aus anderen Bestimmungen der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats (vgl. Art. 3).

Art. 2: Geltungsbereich

Die Verordnung ist auf alle Subventionen i. S. v. Art. 4 anwendbar, die von der Stadt gestützt auf eine städtische Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) ausgerichtet werden, soweit keine besonderen Bestimmungen der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats bestehen (Art. 3). Wenn in einem bestimmten Sachbereich neben der Stadt auch noch ein anderes Gemeinwesen zuständig ist, Subventionen auszurichten (vgl. z. B. § 1 Abs. 1 Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, LS 841), ändert dies an der Anwendbarkeit der städtischen Verordnung nur dann etwas, wenn das übergeordnete Recht Vorschriften enthält, die von jenen der SubVV abweichen.

Art. 3: Subsidiarität

Die SubVV ist als «Rahmenverfahrensgesetz» angelegt. Sie ist lediglich subsidiär zu den jeweils besonderen Bestimmungen des Gemeinderats oder der Stimmberechtigten zu einem bestimmten Subventionsbereich anwendbar. Der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten können abweichende Bestimmungen zur SubVV vorsehen, sofern diese mit dem übergeordneten Recht (insbesondere mit Art. 38 Abs. 1 lit. e KV) vereinbar sind.

Beispiele für «besondere Bestimmungen» i. S. v. Art. 3 sind:



5/25

- Art. 12 ff. Verordnung über Energiekostenzulagen (VEZ, AS 851.800);
- Art. 9 ff. Verordnung über die Eckpunkte der Konzeptförderung für Tanz und Theater (AS 444.200);
- Art. 15 ff. Verordnung über gemeinwirtschaftliche Leistungen im Rahmen der klima- und energiepolitischen Ziele (VGL, AS 732.360);
- Art. 5 Subventionsvertrag zwischen der Stadt Zürich und der «Stiftung Behinderten-Transporte» (BTZ) (AS 851.130).

Soweit die subventionsrechtlichen Spezialbestimmungen der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats *keine* Vorschriften enthalten, kommt die SubVV ergänzend zur Anwendung. Enthält eine besondere Bestimmung i. S. v. Art. 3 beispielsweise keine Regelung zur Rückforderung von Subventionen, so kommen Art. 15 ff. zur Anwendung.

Die besonderen Bestimmungen i. S. v. Art. 3 können den Stadtrat ermächtigen, von der SubVV abweichende Bestimmungen zu erlassen (zu den Voraussetzungen einer Delegation vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 368; Matthias Hauser, in: KV-Kommentar, Art. 38 N. 40). Diesfalls kann der Stadtrat im Rahmen der Ausführungsbestimmungen (Art. 7) Vorschriften erlassen, die jenen der SubVV vorgehen. Fehlt es an einer solchen Delegationsbestimmung, kann der Stadtrat nur insoweit von den Regeln der SubVV abweichen, als die Verordnung ausdrücklich einen entsprechenden Spielraum zulässt (vgl. z. B. Art. 16 lit. a). Wenn der Gemeinderat neue Subventionsbestimmungen erlässt (Beispiel: Erlass von Bestimmungen über die städtischen Wohnraumfonds gestützt auf Art. 54 Abs. 2 lit. h GO), hat er demnach jeweils zu prüfen, ob Bedarf besteht, von den Verfahrensregeln der SubVV abzuweichen – sei es, dass der Gemeinderat selbst eine abweichende Bestimmung erlässt, sei es, dass er dem Stadtrat eine entsprechende Kompetenz überträgt.

Soweit Art. 3 in einem übergangsrechtlichen Kontext zur Anwendung gelangt, ist Art. 19 Abs. 2 zu beachten.

Art. 4: Begriff

Art. 4 Abs. 1: Wenn die Kriterien gemäss lit. a–c – kumulativ – erfüllt sind, liegt eine Subvention im Sinn der SubVV vor. Der Einleitungssatz von Art. 4 Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass es sich bei Subventionen um steuer- oder gebührenfinanzierte Beiträge an Dritte handelt. Nicht um Subventionen handelt es sich demnach insbesondere bei Sonderrechnungen i. S. v. § 91 GG, da diese weder durch Steuern noch durch Gebühren finanziert sind.

Art. 4 Abs. 1 lit. a: Die Zweckbindung ist ein typisches Merkmal der Subvention (vgl. auch Art. 12 Abs. 1 lit. a). An einer Zweckbindung fehlt es beispielsweise, wenn die Stadt einer bestimmten Person oder Organisation eine Auszeichnung verleiht.

Art. 4 Abs. 1 lit. b: Die hier erwähnte Unterstützungsabsicht zur Erreichung öffentlich-rechtlicher Ziele ist ein charakteristisches Merkmal der Subvention. Mit dem Begriff «Unterstützung von Tätigkeiten» wird gekennzeichnet, dass es bei Subventionen nicht um den Austausch wirtschaftlich gleichwertiger Leistungen geht (vgl. BGE 149 II 255 E. 2.3.3; VGr, 17. August 2023, VB.2021.00804, E. 1.2.2.3). Gerade im Kulturbereich werden Subventionen



6/25

regelmässig ausgerichtet, um ein förderungswürdiges Verhalten oder Tätigwerden der subventionsempfangenden Person zu unterstützen. Keine Subvention liegt vor, wenn Gebühren zur Nutzung bestimmter öffentlicher Infrastrukturen nicht in Bezug auf einen eingegrenzten Personenkreis reduziert werden, sondern gegenüber zahlreichen Personengruppen (vgl. z. B. Art. 46 der Gebührenordnung für die Benutzung von Sport- und Badeanlagen [GebO SBA, AS 421.160]).

Art. 4 Abs. 1 lit. c: Eine Subvention im Sinn der SubVV kann nur vorliegen, wenn die oder der Dritte keine direkte Gegenleistung zu erbringen hat. Dadurch unterscheiden sich Subventionen von privatrechtlichen Austauschgeschäften, von der Übertragung öffentlicher Aufgaben und von sonstigen Vertragsbeziehungen, bei denen eine staatliche Leistung dem Wert einer vertraglich bestimmten Gegenleistung entspricht. Wenn die Stadt also beispielsweise einen Preis bezahlt, der dem Wert der Gegenleistung entspricht (z. B. für die Herstellung eines Produkts, für den Kauf eines Kunstwerks oder für die Durchführung eines Anlasses), so ist die SubVV nicht anwendbar. Demgegenüber liegt eine Subvention vor, wenn der bezahlte Beitrag mit einer Auflage verknüpft ist, die zwar eine «Gegenleistung» betrifft, aber ohne dass die Subventionshöhe der Gegenleistung entspricht und (kumulativ) ohne dass die Gegenleistung unmittelbar dem Gemeinwesen zukommt. Die SubVV ist somit anwendbar, wenn der Beitrag primär dazu dient, eine im öffentlichen Interesse stehende Tätigkeit zu unterstützen, und nur sekundär darauf abzielt, eine Leistung gegenüber Dritten ganz oder teilweise abzugelten (z. B. Beiträge für den Betrieb einer Bibliothek).

Art. 4 Abs. 2: Aus dieser Umschreibung geht hervor, dass der städtische Subventionsbegriff einen breiteren Anwendungsbereich umfasst als der kantonale Subventionsbegriff. Die SubVV versteht unter «Subventionen» nicht nur solche im kantonalrechtlichen Sinn (d. h. Staatsbeiträge i. S. v. § 3 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz [StBG, LS 132.2] bzw. § 3 Abs. 4 VE-StBG, auf die kein Anspruch besteht), sondern auch Kostenanteile und Kostenbeiträge i. S. v. §§ 2 und 2a StBG bzw. § 3 Abs. 2 und 3 VE-StBG (Staatsbeiträge, auf deren Auszahlung ein Anspruch besteht). Der Begriff «Subvention» wird somit in der SubVV für sämtliche Staatsbeiträge i. S. des Staatsbeitragsgesetzes verwendet (vgl. § 1 Abs. 2 StBG bzw. § 3 Abs. 1 VE-StBG). Die SubVV ist dementsprechend sowohl auf Beiträge anwendbar, auf die eine Rechtsgrundlage einen Anspruch einräumt, als auch auf Beiträge, auf die die Rechtsgrundlage keinen Anspruch einräumt (zur Frage, ob ein Subventionsanspruch besteht oder nicht, vgl. BGr, 30. April 2024, 2C_799/2022, E. 1.3.1; BGr, 22. März 2024, 2C_976/2022, E. 1.3.1). Der Einbezug von «Anspruchssubventionen» (die kantonalrechtlich als Kostenanteile und Kostenbeiträge bezeichnet werden) rechtfertigt sich deshalb, weil die Verfahrensregeln gemäss der SubVV (z. B. Rückforderungsbestimmungen) auch dann erforderlich sind bzw. sein können, wenn die Rechtsgrundlage die Anspruchsvoraussetzungen und die Beitragshöhe abschliessend regelt. Von einem Subventionsanspruch ist gemäss Art. 4 Abs. 2 nur auszugehen, wenn eine spezifische Rechtsgrundlage einen solchen Anspruch ausdrücklich vorsieht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 2529). Mit «spezifische Rechtsgrundlage» sind Erlassbestimmungen gemeint, die in einem bestimmten Rechtsbereich einen Anspruch vorsehen (Beispiel: Art. 9 des Reglements über das Förderprogramm Heizungsersatz und Heizungsoptimierung, AS 734.500). Im Fall einer «Einzelfallsubvention» mit geschlossenem Empfängerkreis (Art. 10 Abs. 2) kann sich ein Subventionsanspruch daraus ergeben,



7/25

dass ein Verpflichtungskredit ausnahmsweise nicht nur dazu ermächtigt, sondern auch dazu verpflichtet, die entsprechenden Mittel für das vorgesehene Projekt zu verwenden (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Rz. 670).

Art. 4 Abs. 3: Die fehlende Rückzahlungspflicht (unter Vorbehalt von Art. 15–18) ist ein charakteristisches Element der Subvention. Der Begriff «geldwerte Leistungen» entspricht § 1 Abs. 1 StBG bzw. § 2 Abs. 2 VE-StBG und ist inhaltlich gleichbedeutend mit dem Begriff «geldwerte Vorteile» gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG (dazu BGr, 31.3.2023, 2D_53/2020, E. 1.1). Erfasst sind somit nicht nur Geldleistungen, sondern auch weitere Unterstützungsformen, z. B. der Erlass oder die Vergünstigung von Mietzinsen oder städtische Eigenleistungen (vgl. GR Nr. 2021/365, Ferienlager Fiesch; GR Nr. 2023/469, Zinsloses Darlehen im Rahmen der Jugendwohnhilfe). Die SubVV ist entsprechend auch auf Konstellationen anwendbar, in denen das kantonale Staatsbeitragsgesetz lediglich «sinngemäss» anwendbar ist (§ 1 Abs. 3 StBG: Darlehen und Beteiligungen zu Vorzugsbedingungen, auf Bürgschaften und auf sonstige Garantierklärungen).

2. Rechtsgrundlage und Ausführungsbestimmungen (Art. 5–7)

Art. 5: Form der Rechtsgrundlage

Art. 5 regelt die Anforderungen an die Rechtsgrundlage, gestützt auf die eine städtische Subvention ausgerichtet werden kann. Während Art. 5 die Form der Rechtsgrundlage betrifft, regelt Art. 6 die inhaltlichen Mindestanforderungen an die Rechtsgrundlage. Art. 5 trägt Art. 38 Abs. 1 lit. e KV Rechnung, wonach die wesentlichen Bestimmungen über den Zweck, die Art und den Umfang staatlicher Leistungen (zu denen auch Subventionen zählen) in der Form des Gesetzes erlassen werden müssen: Bei der SubVV handelt es sich um einen Erlass des Gemeinderats und somit um ein Gesetz im formellen Sinn. Die Bestimmung ist nur auf Rechtsgrundlagen anwendbar, die *nach* dem Inkrafttreten der SubVV in Kraft treten (vgl. Art. 19 Abs. 1).

Art. 5 Abs. 1 lit. a: Subventionen können – als erste von drei Möglichkeiten – auf der Rechtsgrundlage einer städtischen Verordnung ausgerichtet werden, d. h. gestützt auf einen gemeinderätlichen Erlass i. S. v. Art. 54 Abs. 1 GO (formelles Gesetz). Mit «Verordnung» ist ein Gemeinderatserlass in einem bestimmten Subventionsbereich gemeint (z. B. Konzeptförderverordnung, AS 444.200), der im Sinne einer «lex specialis» den Bestimmungen der SubVV vorgeht (vgl. Art. 3). In Konstellationen gemäss Art. 5 Abs. 2 (fehlende Obergrenze des gesamthaften Subventionsbetrags) ist eine Verordnung als Rechtsgrundlage erforderlich.

Art. 5 Abs. 1 lit. b: Subventionen können auf der Rechtsgrundlage eines Verpflichtungskredits ausgerichtet werden. Ausgeschlossen ist diese Möglichkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 dann, wenn die Obergrenze des gesamthaften Subventionsbetrags nicht festgesetzt wird. Dass ein Verpflichtungskredit als Rechtsgrundlage nur in Frage kommt, wenn der gesamthafte Subventionsbetrag bestimmbar ist, ergibt sich zudem auch aus § 106 Abs. 1 GG, wonach der Verpflichtungskredit die Ermächtigung ist, für einen bestimmten Zweck und «bis zu einem bestimmten Betrag» finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Für die Festlegung der maximalen Höhe der *einzelnen* Subventionen, die auf der Rechtsgrundlage eines Verpflichtungskredits basieren, ist bei offenem Empfängerkreis dagegen eine Regelung in den Ausführungsbestimmungen



8/25

gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. b erforderlich, um die Beitragshöhe im Einzelfall auf rechtsgleiche und transparente Weise zu bestimmen.

Ein Verpflichtungskredit i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. b statuiert einerseits dann eine hinreichende Betragsobergrenze, wenn eine einmalige Ausgabe – unter Umständen für eine bestimmte Zeitdauer – bewilligt wird (vgl. z. B. GR Nr. 2023/104, Förderprogramm KlimUp, Betragsobergrenze von 14 Millionen Franken für die Dauer von 5 Jahren). Die Betragsobergrenze ist aber auch dann hinreichend bestimmt, wenn eine wiederkehrende Ausgabe bewilligt wird, sodass der Gesamtumfang der Subventionen *pro Jahr* feststeht (Beispiele: GR Nr. 2019/349, Jugendsportförderbeitrag; STRB Nr. 73/2007, Beiträge an die Pflege ökologisch wertvoller Flächen von kommunaler Bedeutung).

Der Verpflichtungskredit i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. b kann nicht nur von den Stimmberechtigten und vom Gemeinderat festgesetzt werden, sondern auch vom Stadtrat oder von einer anderen Gemeindebehörde (z. B. Schulbehörden gemäss Art. 94 GO).

Welche Instanz zuständig ist, einen Verpflichtungskredit i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. b zu erlassen, bestimmt sich nach den allgemeinen finanzkompetenzrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 35 und 59 GO sowie Art. 63 f. ROAB). Neben den Instanzen, die in Art. 5 Abs. 1 lit. b erwähnt sind, kann der Verpflichtungskredit – entsprechend den Delegationsregeln (Art. 5 ROAB) und unter Einhaltung der massgebenden Finanzkompetenzen (Art. 64 Abs. 1 ROAB) – auch von einem oder einer Departementsvorstehenden erlassen werden. Eine Delegation auf die Stufe *unterhalb* der Departementsvorstehenden (z. B. Dienstchefin oder Dienstchef) ist hingegen nur in beschränktem Umfang zulässig. Auf dieser Ebene kommt ein Verpflichtungskredit lediglich dann in Frage, wenn der Kreis der Subventionsempfängerinnen und -empfänger geschlossen ist, sodass gemäss Art. 6 Abs. 1 keine Ausführungsbestimmungen erlassen werden müssen (zu den diesfalls geltenden Anforderungen an die Rechtsgleichheit vgl. Ausführungen zu Art. 7). Im Fall eines offenen Empfängerkreises ist ein Verpflichtungskredit auf Dienstabteilungsebene dagegen nur dann zulässig, wenn Ausführungsbestimmungen i. S. v. Art. 6 Abs. 2 erlassen werden, was indessen nicht unterhalb der Stufe der Departementsvorstehenden möglich ist (vgl. Ausführungen zu Art. 7).

Der Verpflichtungskredit gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b stellt gemäss § 106 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) eine blosser Ermächtigung dar, bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Mangels Beschwer kann ein solcher Kredit jedenfalls dann nicht angefochten werden, wenn er sich an einen offenen Kreis möglicher Subventionsempfängerinnen und -empfänger richtet (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.5.3). Wenn sich der Verpflichtungskredit hingegen an einen geschlossenen Empfängerkreis richtet (Art. 5 Abs. 3 lit. d) und nicht nur eine blosser Ausgabeermächtigung statuiert, sondern eine Verpflichtung, die Mittel effektiv für diese Subvention zu verwenden (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Rz. 670), so handelt es sich um einen grundsätzlich anfechtbaren Rechtsakt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn bei einer «Einzelfallsubvention» die Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1 lit. b) und der Subventionsentscheid (Art. 10 Abs. 2 lit. a) im gleichen Rechtsakt ergehen (vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 2 lit. a).



9/25

Art. 5 Abs. 1 lit. c: Subventionen können – als dritte von drei Möglichkeiten – auf der Rechtsgrundlage einer vom Gemeinderat genehmigten Vereinbarung ausgerichtet werden (Beispiel: Subventionsvertrag zwischen der Stadt Zürich und der Tonhalle-Gesellschaft Zürich AG, AS 444.110). Ausgeschlossen ist diese Möglichkeit dann, wenn die Vereinbarung keine Obergrenze des gesamthaften Subventionsbetrags festsetzt; diesfalls besteht gemäss Art. 5 Abs. 2 die Pflicht, eine Verordnung zu erlassen.

Art. 5 Abs. 2: Wird für die Gesamthöhe der Subventionen in einem bestimmten Bereich keine maximale Ausgabenhöhe festgesetzt, so müssen die Subventionen gemäss Art. 5 Abs. 2 in einer Verordnung i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. a geregelt werden. In den übrigen Fällen genügt demgegenüber ein Verpflichtungskredit i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. b als Rechtsgrundlage. Mit dem Begriff «in einem bestimmten Bereich» meint Art. 5 Abs. 2 einen sach- oder themenspezifischen Bereich (z. B. Jugendsportförderung), innerhalb von dem die Subventionen zugesprochen werden können, die sich auf die betreffende Rechtsgrundlage stützen. Was die Abgrenzung zwischen Subventionen eines bestimmten Bereichs (Art. 5 Abs. 2) und mehreren Einzelsubventionen (Art. 6 Abs. 2) betrifft, ist das Trennungs- oder Zerstückelungsverbot zu beachten (§ 110 Abs. 1 GG): Ein Subventionskredit darf nicht künstlich in verschiedene Teilkredite aufgespalten werden (vgl. Markus Rüssli, in: GG-Kommentar, § 110 N. 4; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, a.a.O., Rz. 2420). Insbesondere müssen Subventionen für einen bestimmten Zweck, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder sich gegenseitig bedingen, zusammengerechnet werden, d. h. sie dürfen nicht in mehrere separate Verpflichtungskredite aufgeteilt werden. Eine Zusammenrechnung ist auch dann erforderlich, wenn die Ausrichtung von Subventionen Programmcharakter aufweist (vgl. § 106 Abs. 2 lit. b GG zum Rahmenkredit). Einzelfallsubventionen i. S. v. Art. 6 Abs. 2 sind demgegenüber dann zulässig, wenn sie effektiv Einzelfälle betreffen und nicht gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung verstossen (vgl. Ausführungen zu Art. 8 Abs. 1).

Das Erfordernis einer Verordnung im Fall einer fehlenden gesamthaften Subventionsobergrenze gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a leitet sich aus den folgenden Überlegungen ab: Abgesehen von den Stimmberechtigten besitzt nur der Gemeinderat die demokratische Legitimation (vgl. § 4 Abs. 2 GG), eine Subventionierung zu regeln, die zeitlich unbefristet ist und deren Gesamtbetrag umfangmässig nicht begrenzt wird. Beim Erlass einer Subventionsverordnung ist jedoch auch der Gemeinderat an Art. 38 Abs. 1 lit. e KV gebunden, wonach (u. a.) der Subventionsumfang in einem Gesetz im formellen Sinn festzusetzen ist. Da der geldwerte Umfang des *Gesamtbetrags* beim Erlass einer Verordnung nicht feststeht, muss aus den Verordnungsbestimmungen die Höhe der im *Einzelfall* ausgerichteten Subventionen bestimmbar sein. Auf diese Weise werden die gesamthaften finanziellen Auswirkungen herleitbar (vgl. Matthias Hauser, in: KV-Kommentar, Art. 38 N. 15). Als Obergrenze einer *Einzelsubvention* muss nicht unbedingt ein ziffernmässiger Betrag genannt werden, sondern es kann auch auf bezifferbare Bemessungsfaktoren abgestellt werden (z. B. steuerbares Einkommen). Der Subventionsumfang ist zum Beispiel dann hinreichend bestimmt, wenn eine Verordnung für die einzelnen Subventionsbereiche, die sie regelt, jeweilige Obergrenzen der einzelnen Subventionsbeträge festsetzt, die in konkreten Fällen maximal ausbezahlt werden können (vgl. z. B. Art. 7 Verordnung über Energiekostenzulagen [VEZ, AS 851.800]). Eine andere Möglichkeit besteht darin,



10/25

den Empfängerkreis, die Beitragsvoraussetzungen und die Bemessungskriterien in der Verordnung so zu umschreiben, dass die Grössenordnung einer im konkreten Einzelfall maximal zugesprochenen Subvention abgeschätzt werden kann und zudem in Aussicht gestellt werden kann, mit welchem jährlichen Subventionsgesamtbetrag zu rechnen ist (vgl. z. B. Art. 8 ff. Verordnung über Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit [VO AMS, AS 416.150], sowie Weisung zur VO AMS, GR 2021/358, S. 16).

Art. 6: Inhalt der Rechtsgrundlage

Art. 6 Abs. 1: Diese Bestimmung regelt den Mindestinhalt der Rechtsgrundlage, die der Subvention gemäss Art. 5 Abs. 1 zugrunde liegt. Mit dem Begriff «insbesondere» wird angezeigt, dass die Rechtsgrundlage neben dem Mindestinhalt (Art. 6 Abs. 1) aufgrund der jeweiligen Bedeutung (vgl. § 4 Abs. 2 GG) noch weitere Aspekte regeln kann.

Art. 6 Abs. 1 lit. a–c: Die für die Subventionsausrichtung erforderliche Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) muss als verfassungsrechtlich wesentliche Punkte mindestens den Zweck, die Art und den Umfang der Subventionsleistungen regeln («Essentialia» gemäss Art. 38 Abs. 1 lit. e KV bzw. gemäss Art. 6 Abs. 1). Die Begriffe «Zweck» (lit. a), «Art» (lit. b) und «Umfang» (lit. c) sind unmittelbar Art. 38 Abs. 1 lit. e KV entnommen. Im Zusammenhang mit dem Zweck der Subvention soll jeweils auch deutlich werden, welches der Subventionsbereich ist (Beispiele: Förderung von Deutschunterricht im Bereich Schule; Förderung von Deutschunterricht im Bereich des Asylwesens; Förderung von Deutschunterricht in sämtlichen Bereichen). Bei der «Art» (lit. b) geht es um die Frage, in welcher Form die Subventionen ausgerichtet werden – z. B. in Form von Geld oder von geldwerten anderen Gütern (vgl. Ausführungen zu Art. 4 Abs. 3). Zweck, Art und Umfang der Subventionen müssen in der Rechtsgrundlage hinreichend bestimmt umschrieben sein, sodass sich Aussenstehende ein Bild machen können, welche Verhaltensweisen und Tätigkeiten auf welche Weise und mit welchen finanziellen Folgen unterstützt werden (vgl. in Bezug auf Verordnungen die Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2). Die Kriterien lassen sich nicht immer exakt abgrenzen und scharf umschreiben. Soweit die Rechtsgrundlage in einem Verpflichtungskredit besteht (Art. 5 Abs. 1 lit. b), müssen die «Essentialia» aus dem Ausgabenbewilligungsbeschluss hervorgehen. Zweck, Art und Umfang der Subvention müssen also im Dispositiv des Beschlusses abgebildet werden. Falls es sich um längere Umschreibungen dieser Kriterien handelt, die sich für ein Dispositiv nicht eignen, kann im Dispositiv auf die Erwägungen des Antrags verwiesen werden, in denen diese wesentlichen Punkte umschrieben sind (Beispiel: STRB Nr. 569/2024, Dispositiv-Ziffer 2). Auf diese Weise werden die betreffenden Antragserwägungen zum Teil des rechtsverbindlichen Dispositivs.

Art. 6 Abs. 2: Wenn die Subvention an einen geschlossenen Kreis von Empfängerinnen und Empfängern ausgerichtet wird, muss die Rechtsgrundlage als Mindestinhalt zusätzlich auch die Subventionsempfängerinnen und -empfänger bezeichnen. Diese Bestimmung betrifft sogenannte «Einzelfallsubventionen». Die Umschreibung der Subventionsempfängerinnen und -empfänger in der Rechtsgrundlage zeigt, dass es sich um einen geschlossenen Kreis von Personen und/oder Organisationen handelt. Dies ist bedeutsam, weil für solche Subventionen, die sich an einen geschlossenen Empfängerkreis richten, teilweise andere Regeln gelten als für Subventionen, die sich an einen offenen Empfängerkreis richten. Zum einen entfällt im Fall eines geschlossenen Adressatenkreises die Notwendigkeit von Ausführungsbestimmungen



(Art. 7 Abs. 1). Zum anderen ist es in solchen Fällen zulässig, über ein Subventionsgesuch im Rahmen einer Vereinbarung zu entscheiden (Art. 10 Abs. 2 lit. a, also ohne Erlass oder Verfügung). Ein geschlossener Empfängerkreis liegt vor, wenn die Rechtsgrundlage eine bestimmte Person bzw. Organisation oder mehrere bestimmte Personen bzw. Organisationen als Subventionsempfängerinnen oder -empfänger bezeichnet (Beispiel: Art. 5 Subventionsvertrag zwischen der Stadt Zürich und der «Stiftung Behinderten-Transporte» [BTZ, AS 851.130]). Demgegenüber liegt ein offener Empfängerkreis vor, wenn die Rechtsgrundlage keine bestimmten Empfängerinnen oder Empfänger der Subventionen vorsieht. Ein offener Empfängerkreis liegt ferner auch dann vor, wenn als Subventionsempfängerinnen oder -empfänger nur bestimmte Personengruppen in Frage kommen (z. B. nur Jugendliche), solange die einzelnen Empfängerinnen und Empfänger in der Rechtsgrundlage nicht konkret bezeichnet werden (vgl. z. B. GR Nr. 2019/349, Jugendsportförderung).

Das folgende Schema veranschaulicht, inwieweit für Subventionen an einen geschlossenen Empfängerkreis (Einzelfallsubventionen) andere rechtliche Anforderungen gelten als für Subventionen an einen offenen Empfängerkreis:

	Subvention an einen geschlossenen Empfängerkreis	Subvention an einen offenen Empfängerkreis
Beispiel (Verpflichtungskredit)	Einmaliger Jubiläumsbeitrag an den Verein «500 Jahre Zürcher Reformation» (GR Nr. 2016/77)	Förderprogramm KlimUp (GR Nr. 2023/104)
Mindestinhalt der Rechtsgrundlage (Art. 6)	Zweck, Art und Umfang der Subvention	Zweck, Art, Umfang und Empfängerkreis der Subvention
Ausführungsbestimmungen durch den Stadtrat oder durch die Departementsvorstehenden (Art. 7)	Keine Erlass-Pflicht	<ul style="list-style-type: none"> Grundsatz: Erlass-Pflicht Ausnahme: Die entsprechenden Bestimmungen sind bereits in der Rechtsgrundlage (Verordnung oder Verpflichtungskredit) enthalten
Verfahren / Entscheid (Art. 10)	Keine öffentliche Ausschreibung. Subventionsentscheid durch Vereinbarung.	In der Regel öffentliche Ausschreibung. Subventionsentscheid durch Verfügung.

Art. 7: Ausführungsbestimmungen

Während die Rechtsgrundlage die verfassungsrechtlichen «Essentialia» der Subvention regelt (vgl. Ausführungen zu Art. 6 Abs. 1), enthalten die Ausführungsbestimmungen i. S. v. Art. 7 weitere Vorschriften, die weniger wichtige Aspekte des Subventionsverfahrens regeln (vgl. Art. 7 Abs. 2). Der Erlass von Ausführungsbestimmungen ist grundsätzlich eine Voraussetzung dafür, um Subventionsgesuche zu beurteilen und um Subventionsentscheide i. S. v. Art. 10 Abs. 1 zu fällen. Bei den Ausführungsbestimmungen handelt es sich um generell-abstrakte Normen mit Aussenwirkungen. Sie müssen nach den Richtlinien der Rechtsetzung ausgestaltet werden (vgl. STRB Nr. 623/2015) und sie sind als Erlasse im Amtsblatt und anschliessend in der Amtlichen Gesetzessammlung (AS) zu publizieren (vgl. Art. 4 f. PubV). Art. 7 ist nur auf Subventionen anwendbar, deren Rechtsgrundlage nach dem Inkrafttreten der SubVV in Kraft getreten ist (Art. 19 Abs. 1); für «altrechtliche» Subventionen müssen nicht nachträglich Ausführungsbestimmungen geschaffen werden. Möglich ist auch, für ähnliche Subventionsarten allgemeine Ausführungsbestimmungen zu erlassen.



12/25

Art. 7 Abs. 1: Zuständig für die Ausführungsbestimmungen ist der Stadtrat (Art. 86 Abs. 1 GO). Der Stadtrat kann diese Zuständigkeit an die Departementsvorstehenden delegieren. Eine Kompetenzdelegation auf die Stufe *unterhalb* der Departementsvorstehenden ist hingegen unzulässig, da es sich bei den Ausführungsbestimmungen um generell-abstrakte Erlasse handelt, sodass die Kompetenz nicht an eine hierarchisch tiefere Instanz (z. B. Dienstchefin oder Dienstchef) übertragen werden darf (vgl. § 45 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 170 GG; Schindler/Rüefli, in: Kommentar GG, § 45 N. 14). Der Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Ebene eines oder einer Departementsvorstehenden ist insbesondere dann stufengerecht, wenn die betreffende Amtsträgerin zuvor bereits die Rechtsgrundlage in Form eines Verpflichtungskredits (Art. 5 Abs. 1 lit. b) erlassen hat. Regelt der Stadtrat die Ausführungsbestimmungen nicht in eigener Kompetenz und delegiert er diese nicht ausdrücklich, leitet sich die Zuständigkeit einer oder eines Departementsvorstehenden aus Art. 5 ROAB ab.

Der Stadtrat ist auch im Zusammenhang mit Subventionen «anderer Gemeindebehörden» i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. b zuständig, Ausführungsbestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 1 zu erlassen. Diese Kompetenz leitet sich aus der Finanzaufsicht des Stadtrats über die ganze Stadt her (Art. 79 Abs. 2 GO; vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Rz. 410). Das bedeutet beispielsweise für den Schulbereich, dass Ausführungsbestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 unter den Voraussetzungen von Art. 5 ROAB durch den Vorsteher oder die Vorsteherin des Schul- und Sportdepartements erlassen werden können.

Sobald sich die Rechtsgrundlage an einen *offenen* Empfängerkreis richtet, stellen sich Fragen nach der Gleichbehandlung und dem Verfahren, sodass Ausführungsbestimmungen gemäss Art. 7 notwendig sind. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt einzig dann, wenn die Regelungsinhalte, die gemäss Art. 7 als erforderlich zu erachten sind, bereits in der Rechtsgrundlage i. S. v. Art. 5 Abs. 1 geregelt sind. Ferner kann auf den Erlass von Ausführungsbestimmungen verzichtet werden, wenn die Rechtsgrundlage gemäss Art. 6 Abs. 2 einen *geschlossenen* Kreis von Subventionsempfängerinnen und -empfängern festlegt (vgl. die Ausführungen zu Art. 6 Abs. 2).

Art. 7 Abs. 2: Diese Bestimmung nennt Aspekte, die in den Ausführungsbestimmungen zu regeln sind. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Vielmehr können weitere notwendige Aspekte geregelt werden – beispielsweise in Bezug auf eine Berichterstattungspflicht, wenn eine solche erforderlich erscheint, um die zweckmässige Verwendung der Subventionsmittel zu überprüfen oder in Bezug auf die Anrechenbarkeit von Aufwendungen (vgl. § 8 StBG). Neben den in Art. 7 Abs. 2 lit. a–e erwähnten Aspekten regelt der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen (aufgrund der Organisationshoheit gemäss § 48 Abs. 2 GG) ferner auch, wer stadintern zuständig ist, die Subventionsverfahren durchzuführen und Subventionsentscheide im Einzelfall (Art. 9) zu fällen (vgl. z. B. Art. 28 ff. Reglement über das Förderprogramm KlimUp [RFK, AS 710.210]). Dabei kann auch auf die allgemeinen Delegationsbestimmungen verwiesen werden (vgl. z. B. OrgR SSD, AS 172.370, Anhang 4 Ziff. A.3.4: Kompetenz des Dienstchefs Sportamt zum Abschluss von Subventionsverträgen).

Art. 7 Abs. 2 lit. a: Bei der Umschreibung der Modalitäten der Gesuchseinreichung und Gesuchsprüfung soll u. a. festgelegt werden, ob die Subventionen öffentlich ausgeschrieben bzw.



13/25

im Rahmen eines Wettbewerbs vergeben werden (mit Gesuchsfrist) oder ob die Gesuchstellenden ohne Ausschreibung bzw. ohne zeitliche Begrenzung mit Gesuchen an die zuständige Instanz gelangen können (vgl. z. B. Art. 24 ff. RFK [AS 710.210]; zum Begriff der öffentlichen Ausschreibung vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 2 lit. b). Ferner soll geregelt werden, ob Subventionsentscheide mittels Verfügung oder im Rahmen von Vereinbarungen ergehen, soweit gemäss Art. 10 Abs. 2 ein Spielraum in Bezug auf diese Frage besteht.

Art. 7 Abs. 2 lit. b: Die mögliche Höhe – und damit auch das Maximum – des Betrags, der im Rahmen eines Subventionsentscheids i. S. v. Art. 10 Abs. 1 ausgerichtet werden kann, muss aus den Ausführungsbestimmungen hervorgehen (vgl. z. B. Art. 12 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 RFK), soweit sich der zulässige Höchstbetrag nicht bereits aus der Rechtsgrundlage gemäss Art. 5 Abs. 1 ergibt. Die Kriterien für die Selektion der Gesuche der im Einzelfall ausgerichteten Subventionen sind ebenfalls in den Ausführungsbestimmungen zu umschreiben (vgl. z. B. Art. 18 ff. RFK). Dabei kann (muss aber nicht) eine exakte Prioritätenordnung für die Gewährung von Subventionen festgelegt werden. Bei den Selektionskriterien können auch Minimalanforderungen oder Ausschlussgründe statuiert werden (vgl. z. B. Art. 10 und 13 RFK). Um dem Willkürverbot Nachachtung zu verschaffen, ist zentral, dass Aussenstehende erkennen können, auf welche Weise die Selektion erfolgt (vgl. Art. 8 Abs. 1).

Art. 7 Abs. 2 lit. c: Mit «pauschal» sind einheitliche, schematische Subventionsbeiträge gemeint (starre Subventionshöhe für sämtliche Gesuche in einem bestimmten Subventionsbereich).

Art. 7 Abs. 2 lit. d: Die Ausführungen können (müssen aber nicht) Kostenbeteiligungen der Privaten in Form von Eigenleistungen regeln (vgl. § 9 lit. c StBG bzw. § 9 VE-StBG). Je nach Rechtsbereich kann es schwierig sein, abstrakt zu umschreiben, welches die Kostenbeteiligung der Privaten in Form von Eigenleistungen sind. Zentral ist (auch) hier, dass nach aussen erkennbar wird, wovon der Umfang der Kostenbeteiligung Privater abhängt bzw. wo mit einer Beteiligung überhaupt zu rechnen ist und wo nicht. Im Kulturbereich kann beispielsweise festgehalten werden, der Subventionsgrad ergebe sich aus Erfahrungswerten nach dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre, oder – im Fall eines sogenannten Werkjahrs einer Künstlerin oder eines Künstlers – dass der Subventionsbetrag unabhängig von den effektiven Lebensunterhaltskosten ausgerichtet wird.

Art. 7 Abs. 2 lit. e: Die Ausführungsbestimmungen können vorsehen, dass die Subvention die Aufwendungen der Empfängerin oder des Empfängers nicht übersteigen darf (vgl. auch das Gewinnverbot gemäss § 8 VE-StBG).

Art. 7 Abs. 2 lit. f: Mit «Auszahlungsmodalitäten» sind Aspekte der Auszahlung gemeint, soweit es nicht um Bereiche geht, die in Art. 14 geregelt sind. Beispiel: Eine Regelung in den Ausführungsbestimmungen, wonach die Subventionen ratenweise in Zweimonatstranchen ausbezahlt werden.



3. Verfahren (Art. 8–11)

Art. 8: Grundsätze

Art. 8 Abs. 1: Selbst wenn ein erhebliches behördliches Ermessen besteht, ist die Gutheissung oder Abweisung eines Subventionsgesuchs justiziabel (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.1). Ein faires und rechtsgleiches Verfahren muss infolgedessen gewährleistet werden. Entsprechend verweist Art. 8 Abs. 1 auf die rechtsstaatliche Pflicht, im Subventionsverfahren das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV) zu beachten. Diese Grundsätze gelten in sämtlichen subventionsrechtlichen Verfahren, d. h. unabhängig von der Rechtsgrundlage (Art. 5), den Ausführungsbestimmungen (Art. 7) und der Form des Subventionsentscheids (Art. 10). Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung wird allerdings in jenen Fällen bis zu einem gewissen Grad relativiert, in denen die Rechtsgrundlage gemäss Art. 6 Abs. 2 einen geschlossenen Kreis von Empfängerinnen und Empfängern der Subvention vorsieht, sodass kein Auswahlverfahren unter mehreren Gesuchstellenden stattfindet. Auch solche «Einzelfallregelungen» sind jedoch nur unter der Voraussetzung zulässig, dass sie tatsächlich Einzelfälle betreffen und nicht gegen das Gebot rechtsgleicher Behandlung verstossen (vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2023, Rz. 1865). Beispiel für einen «Einzelfall»: Einmaliger Beitrag von 2.5 Mio. Fr. an Jubiläumsaktivitäten des Vereins «500 Jahre Zürcher Reformation» (GR Nr. 2016/77). Sobald jedoch – allenfalls auch zeitlich gestaffelt – mehrere, vergleichbare Gesuche eingehen, ist der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung der Gesuchstellenden zu beachten.

Mit der «zuständigen Instanz» gemäss Art. 8 Abs. 1 ist jene Behörde gemeint, die für die Durchführung des Subventionsverfahrens zuständig ist. Die Zuständigkeit ergibt sich aus den Ausführungsbestimmungen, falls gemäss Art. 7 Abs. 1 die Pflicht besteht, solche Bestimmungen zu erlassen (vgl. Ausführungen zu Art. 7 Abs. 2). Die Instanz, die gemäss den Ausführungsbestimmungen zuständig ist, kann die Kompetenz an eine hierarchisch tiefere Instanz delegieren, wenn die Delegation massvoll und stufengerecht erscheint. Eine solche Aufgabenübertragung muss aufgrund von § 45 Abs. 2 GG im Rahmen eines Erlasses erfolgen (z. B. Organisationsreglement eines Departements), soweit die Führung des Subventionsverfahrens mit rechtsgeschäftlichen Befugnissen verbunden ist, die Ermessensspielräume beinhalten (z. B. Erlass von fristansetzenden Verfügungen). Werden ausnahmsweise aufgrund eines geschlossenen Empfängerkreises keine Ausführungsbestimmungen erlassen (Art. 7 Abs. 1), ist vor dem Hintergrund der Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) zu eruieren, welche Instanz für die Durchführung des Subventionsverfahrens zuständig ist. Wenn die Rechtsgrundlage in solchen Fällen keine Hinweise auf die verfahrensleitende Instanz enthält, ergibt sich die zuständige Instanz aufgrund der allgemeinen Zuständigkeitsordnung (ROAB; evt. Organisationsreglemente der Departemente).

Art. 8 Abs. 2: Damit ein rechtsgleiches und willkürfreies Subventionsverfahren durchgeführt werden kann (Art. 8 Abs. 1), muss das Verfahren gemäss Art. 8 Abs. 2 transparent, objektiv und unparteiisch sein. Dieser Grundsatz ergibt sich letztlich auch aus Art. 29 Abs. 1 BV (Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung). Die weiteren verfahrensrechtlichen Verfahrensgarantien sind ebenfalls zu beachten, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör



15/25

(Art. 29 Abs. 2 BV) und die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Demnach ist das Verfahren so auszugestalten, dass interessierte Personen und Organisationen ein Subventionsgesuch einreichen können und im Fall einer vollständigen oder teilweisen Abweisung die Möglichkeit haben, den Rechtsweg zu beschreiten (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.2; BGr, 22. März 2024, 2C_976/2022, E. 3.10).

Art. 9: Subventionsgesuch

Die in Art. 9 geregelten Vorschriften zum Subventionsgesuch gelten unter dem Vorbehalt der Subsidiarität (Art. 3) und sind nur auf Subventionen anwendbar, deren Rechtsgrundlage nach dem Inkrafttreten der SubVV in Kraft getreten sind (Art. 19).

Art. 9 Abs. 1: Die «gesuchstellende Person oder Organisation» muss nicht zwingend über Rechtspersönlichkeit verfügen. Neben natürlichen Personen und juristischen Personen mit Rechtspersönlichkeit kommen auch Gesuchstellende ohne Rechtspersönlichkeit als Subventionsempfängerinnen in Frage (z. B. einfache Gesellschaft); diese werden untechnisch als «Organisationen» bezeichnet. Folglich kann auch z. B. eine Gruppe von Personen ein Subventionsgesuch stellen. Als «erforderlich» sind jene Unterlagen zu erachten, die nötig sind, um das eingereichte Gesuch vor dem Hintergrund der Rechtsgrundlage, den allfälligen Ausführungsbestimmungen und/oder einer allfälligen öffentlichen Ausschreibung zu beurteilen (zum Begriff der öffentlichen Ausschreibung vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. b). «Schriftliche» Gesuche können auch elektronisch eingereicht werden, sobald § 4b Abs. 1 VRG in Kraft tritt, d. h. ab dem 1. Januar 2026 (vgl. RRB Nr. 727/2024).

Art. 9 Abs. 2: Diese Bestimmung regelt die fristrechtliche Beweislast für den Fall, dass eine Frist für die Einreichung von Subventionsgesuchen angesetzt wurde. Die Beurteilung der Fristwahrung erfolgt dabei nach § 11 Abs. 2 VRG. In Bezug auf Gesuche um Fristerstreckung und Fristwiederherstellung ist § 12 VRG massgebend. Nicht anwendbar ist Art. 9 Abs. 2, wenn eine Person oder Organisation ausserhalb eines Fristverfahrens um Subventionen ersucht. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass eine Gesuchseinreichung jederzeit möglich ist, oder wenn eine Person um Ausrichtung einer «Einzelfallsubvention» ersucht (vgl. Art. 6 Abs. 2).

Art. 9 Abs. 3: Die Instanz, die gemäss Art. 9 Abs. 3 zuständig ist, eine Nachbesserungsfrist einzuräumen, ist die gleiche Instanz wie jene, die in Art. 8 Abs. 1 erwähnt wird (vgl. Ausführungen zu Art. 8). Es wäre überspitzt formalistisch, wegen eines blossen Formfehlers (z. B. einer fehlenden Unterschrift) nicht auf ein eingereichtes Subventionsgesuch einzutreten. Ein «formeller» Mangel liegt allerdings gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b nur vor, wenn dieser Mangel keinen Einfluss auf die inhaltliche Beurteilung des Gesuchs haben kann (vgl. BGE 142 V 152 E. 2.3). Sobald es um Gesuchsunterlagen geht, die für die inhaltliche Gesuchsbeurteilung relevant sind, wird keine Nachbesserungsfrist angesetzt. Werden relevante Unterlagen erst nach Ablauf der Eingabefrist nachgereicht, können sie bei der Gesuchsbeurteilung nicht mehr beachtet werden. Das Ziel muss insgesamt darin bestehen, dass allen Gesuchstellenden die gleiche Frist zur Einreichung der materiell relevanten Dokumente zur Verfügung steht, sodass



16/25

das Instrument der Nachbesserungsfrist nicht dazu missbraucht werden kann, die Gesuchschancen (mit materiell relevanten Ergänzungen) zu erhöhen (vgl. BGE 142 I 10 E. 2.4.2). Beispiele:

- Muss gemäss der öffentlichen Ausschreibung ein aktuelles Budget eingereicht werden und wird das letztjährige Budget eingereicht, so fehlt es an einer erforderlichen Unterlage zur materiellen Gesuchsbeurteilung. Da die Nachreichung des neuen Budgets mit einem Zeitgewinn verbunden sein könnte, muss keine Nachbesserungsfrist angesetzt werden.
- Keine Nachbesserungsfrist muss angesetzt werden, wenn bei einem Gesuch um einen Kulturförderbeitrag bestimmte Bedingungen nicht erfüllt sind, die gemäss der öffentlichen Ausschreibung explizit erforderlich sind, etwa die Angabe der bestätigten Aufführungen oder die Mindestzahl an Aufführungen.
- Keine Nachfrist ist anzusetzen, wenn eine Nachbesserung unmöglich ist, was z. B. der Fall ist, wenn die Gesuchsfrist verpasst wurde.

Im Rahmen einer Nachfristansetzung sind die Folgen einer Fristsäumnis anzudrohen. Die Säumnisfolge des Nichteintretens muss verhältnismässig sein und ausdrücklich angedroht werden (vgl. Alain Griffel, in: VRG-Kommentar, § 23 N. 36). Wird das Nichteintreten nicht angedroht, so besteht die Säumnisfolge darin, dass das Gesuch aufgrund der vorhandenen Gesuchsunterlagen beurteilt wird.

Art. 10: Form des Subventionsentscheids

Art. 10 und 11 regeln entsprechend der Marginalie die Form und die Begründung des «Subventionsentscheids». Mit diesem Begriff ist die rechtsverbindliche Beurteilung (Gutheissung oder Abweisung) eines Subventionsgesuchs (Art. 9) gemeint. Der Subventionsentscheid stellt einen Rechtsakt im konkreten Einzelfall dar, der sich im Fall eines offenen Empfängerkreises auf eine Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) und auf Ausführungsbestimmungen (Art. 7 Abs. 1) stützt (zum Fall eines geschlossenen Empfängerkreises vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 2 lit. a). Je nach Rechtsgrundlage handelt es sich beim Subventionsentscheid um einen Verpflichtungskredit oder um den Vollzug eines Verpflichtungskredits. Art. 10 Abs. 1 statuiert die zwei möglichen Formen des Subventionsentscheids (Verfügung oder Vereinbarung); Art. 10 Abs. 2 legt fest, unter welchen Voraussetzungen die eine Rechtsform (Vereinbarung) gewählt werden darf.

Art. 10 Abs. 1: Die Instanz, die gemäss Art. 10 Abs. 1 zuständig ist, über Subventionsgesuche zu entscheiden, ergibt sich in der Regel aus den Ausführungsbestimmungen gemäss Art. 7 Abs. 1 (zu Ausnahmen bei geschlossenem Adressatenkreis vgl. Ausführungen zu Art. 7 Abs. 2). Gegebenenfalls sind auch Delegationsbestimmungen zu beachten (vgl. z. B. OrgR SSD, Anhang 4 Ziff. A.3.4: Kompetenz des Dienstchefs oder der Dienstchefin Sportamt zum Abschluss von Subventionsverträgen).

Art. 10 Abs. 1 lit. a: Subventionsentscheide ergehen grundsätzlich als Verfügung (Art. 10 Abs. 1 lit. a). Von dieser Entscheidform kann die zuständige Instanz nur dann abweichen, wenn die Voraussetzungen für einen Vereinbarungsentscheid gemäss Art. 10 Abs. 2 erfüllt sind. Eine Verfügung ist insbesondere dann stets erforderlich, wenn ein Subventionsgesuch



17/25

vollumfänglich abgewiesen wird, da die Abweisung naturgemäss nicht im Rahmen einer Vereinbarung erfolgen kann (Art. 10 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 e contrario).

Der Begriff «Verfügung» gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a ist gleichzusetzen mit dem Begriff «Anordnung» gemäss § 10 VRG. Die Verwendung des Begriffs «Verfügung» rechtfertigt sich einerseits deshalb, weil sie in der Stadt gebräuchlicher ist, und andererseits deshalb, weil auch das kantonale Staatsbeitragsgesetz den Begriff «Verfügung» (statt «Anordnung») verwendet. Was die Formanforderungen an die Verfügung betrifft (z. B. Rechtsmittelbelehrung), kann auf § 10 VRG verwiesen werden. Eine Verfügung kann einerseits von dem/der Verfügungsadressat/in angefochten, wenn das Subventionsgesuch vollständig oder teilweise abgewiesen wird. Andererseits können Dritte legitimiert sein, die Verfügung anzufechten – beispielsweise mit dem Argument, der Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten sei verletzt (vgl. BGr, 31. März 2023, 2D_53/2020, E. 1.3.2; VGr, 2. Juni 2022, VB.2021.00551, E. 6.4). Subventionsentscheide können mittels Neubeurteilungsbegehren an den Stadtrat angefochten werden, wenn sie durch eine Instanz *unterhalb* der Ebene des Stadtrats gefällt werden (vgl. § 170 Abs. 1 lit. c GG), ansonsten mittels Rekurs an den Bezirksrat (vgl. § 19b Abs. 1 und Abs. 2 lit. c Ziff. 1 VRG). Nicht anfechtbar ist in der Regel der zugrundeliegende Verpflichtungskredit (vgl. Ausführungen zu Art. 5 Abs. 1 lit. b).

Wenn im Rahmen einer Verfügung gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a ein positiver Subventionsentscheid ergeht, ist es zulässig, anschliessend eine Vereinbarung abzuschliessen, in der untergeordnete Punkte zum Subventionsverhältnis geregelt werden (vgl. z. B. Art. 32 RFK). Die wichtigen Grundsätze (Empfängerin oder Empfänger, Höhe, Dauer, Begründung) müssen jedoch im Subventionsentscheid selbst enthalten sein. Die anschliessend abgeschlossene Vereinbarung, mit der die untergeordneten Punkte geregelt werden, stellt keinen Subventionsentscheid i. S. v. Art. 10 Abs. 1 lit. b dar.

Art. 10 Abs. 1 lit. b: Als zweite von zwei Möglichkeiten sieht Art. 10 Abs. 1 lit. b vor, dass die zuständige Behörde in Form einer *Vereinbarung* über ein Subventionsgesuch entscheidet. Der Begriff «Vereinbarung» ist gleichbedeutend mit dem Begriff «Vertrag». Die Entscheidform der Vereinbarung ist nur dann zulässig, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 10 Abs. 2 erfüllt sind; ansonsten muss in Form einer anfechtbaren Verfügung entschieden werden (Art. 10 Abs. 1 lit. a). Die gesuchstellende Person oder Organisation kann die Vereinbarung mangels Beschwer nicht bzw. einzig im Fall von Willensmängeln anfechten. In Bezug auf die Legitimation Dritter gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei der Anfechtung einer Verfügung (vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 1 lit. a).

Art. 10 Abs. 2: Diese Bestimmung regelt in lit. a und lit. b die zwei Konstellationen, in denen es zulässig ist, über ein Subventionsgesuch in Form einer Vereinbarung (Art. 10 Abs. 1 lit. b) statt in Form einer Verfügung zu entscheiden. In diesen zwei Fällen kann die zuständige Behörde das Subventionsgesuch auf verbindliche Weise beurteilen, indem sie mit der Empfängerin oder dem Empfänger der Subvention eine Subventionsvereinbarung abschliesst. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung, d. h. die zuständige Behörde darf (auch) in diesen zwei Konstellationen einen Subventionsentscheid in Form einer Verfügung fällen.



18/25

Art. 10 Abs. 2 lit. a: Diese Bestimmung sieht vor, dass ein Subventionsentscheid in Form einer Vereinbarung (Art. 10 Abs. 1 lit. b) zulässig ist, wenn die Rechtsgrundlage gemäss Art. 6 Abs. 2 einen geschlossenen Kreis von Subventionsempfängerinnen und -empfängern vorsieht. Soweit die Vereinbarung auf der Rechtsgrundlage eines Verpflichtungskredits (Art. 5 Abs. 1 lit. b) abgeschlossen wird, kann dieser Kredit sowohl im Vorfeld der Vereinbarung als auch gleichzeitig bzw. im Rahmen der Vereinbarung (Art. 10 Abs. 1 lit. b) bewilligt werden, zumal der Erlass von Ausführungsbestimmungen in solchen Fällen nicht erforderlich ist (Art. 7 Abs. 1).

Eine gesuchstellende Person oder Organisation hat die Möglichkeit, bei der zuständigen Behörde ein Gesuch um Ausrichtung einer «Einzelfallsubvention» i. S. v. Art. 10 Abs. 2 lit. a zu stellen. Will die zuständige Instanz dem Gesuch stattgeben, so ist wie folgt vorzugehen: Die zuständige Instanz – z. B. die oder der Departementsvorstehende – bewilligt im Rahmen der Finanzkompetenzen einen entsprechenden Verpflichtungskredit i. S. v. Art. 5 Abs. 1 lit. b und erwähnt die gesuchstellende Person oder Organisation darin als einzige Subventionsempfängerin. Ferner wird im gleichen oder in einem separaten Rechtsakt eine Subventionsvereinbarung i. S. v. Art. 10 Abs. 2 lit. a abgeschlossen. (Zur Anfechtbarkeit solcher Verpflichtungskredite vgl. Ausführungen zu Art. 5 Abs. 1 lit. b. Zum Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung im Fall von «Einzelfallsubventionen» vgl. Ausführungen zu Art. 8 Abs. 1.)

Art. 10 Abs. 2 lit. b: Gemäss dieser Bestimmung ist ein Subventionsentscheid in Form einer Vereinbarung (Art. 10 Abs. 1 lit. b) nur dann zulässig, wenn keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt wird. Umgekehrt muss ein Subventionsentscheid zwingend in Form einer Verfügung (Art. 10 Abs. 1 lit. a) erfolgen, wenn eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen ist. Art. 10 Abs. 2 lit. b unterscheidet sich von Art. 10 Abs. 2 lit. a dadurch, dass es um Subventionen geht, die sich an einen offenen Adressatenkreis richten, sodass der Erlass von Ausführungsbestimmungen erforderlich ist (Art. 7 Abs. 1). Die Ausführungsbestimmungen müssen im Rahmen von Art. 7 Abs. 2 lit. a umschreiben, ob eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt wird oder nicht. Mit dem Begriff «öffentliche Ausschreibung» ist nicht etwa eine submissionsrechtliche Ausschreibung gemeint, zumal in solchen Fällen kein öffentlicher Auftrag i. S. v. Art. 8 Abs. 1 IVöB besteht und die Auswahl von Subventionsempfängerinnen und -empfängern nicht dem Vergaberecht unterstellt ist (vgl. VGr, 17. August 2023, VB.2021.00804, E. 1.2.2.3). Vielmehr bedeutet «öffentliche Ausschreibung» die öffentliche Bekanntmachung, dass ein Wettbewerbs- oder Konkurrenzverfahren zur Ausrichtung von Subventionen an einen offenen Empfängerkreis durchgeführt wird. Ähnlich wie bei einer Ausschreibung nach Art. 2 Abs. 7 BGBM (vgl. BGE 145 II 303 E. 6.4.1) muss eine solche Ausschreibung nicht zwingend amtlich publiziert werden. Vielmehr kann die Bekanntmachung auch auf andere Weise erfolgen (z. B. Medienmitteilung), wenn davon auszugehen ist, dass der interessierte Personenkreis dadurch auf hinreichende Weise Kenntnis erhält.

Art. 11: Begründung des Subventionsentscheids

Art. 11 regelt bestimmte Aspekte der Begründung des Subventionsentscheids. Die Bestimmung kommt nur zur Anwendung, wenn ein *begründeter* Subventionsentscheid ergeht (vgl. auch § 11 Abs. 2–4 VE-StBG). Nicht anwendbar ist Art. 11 hingegen dann, wenn die Entscheidbehörde gestützt auf das kantonale Recht auf eine Begründung verzichtet. Ein Begrün-



19/25

dungsverzicht ist im Fall eines Verfügungsentscheids zulässig, wenn dem Begehren vollständig entsprochen wird (§ 10a lit. a VRG), wenn eine 10-tägige Begründungsfrist gewährt wird (§ 10a lit. b VRG) oder wenn eine Einsprachemöglichkeit eingeräumt wird (§ 10a lit. c VRG).

Art. 11 Abs. 1: Die Regelung bezieht sich auf die Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und lehnt sich an § 10 Abs. 2 lit. a StBG bzw. § 11 Abs. 2 Ziff. 1 VE-StBG an. Der Begriff «Rechtsgrundlage» bezieht sich auf Art. 5 Abs. 1, der Begriff «Subventionsentscheid» auf Art. 9.

Art. 11 Abs. 2: Diese Bestimmung ist nur anwendbar, wenn der gesuchstellenden Person in einer Verfügung oder Vereinbarung (Art. 10 Abs. 1) ein Subventionsbetrag zugesprochen wird. Nicht massgebend ist, ob die Subventionshöhe dem beantragten Betrag entspricht oder nicht. Demgegenüber ist Art. 11 Abs. 2 nicht anwendbar, wenn ein Subventionsgesuch im Rahmen einer Verfügung (Art. 10 Abs. 1 lit. a) vollumfänglich abgewiesen wird. Die Aufzählung in Art. 11 Abs. 2 ist nicht abschliessend. Aspekte, die bereits in den Ausführungsbestimmungen geregelt sind (z. B. in Bezug auf die Auszahlungsmodalitäten, vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. f), können – müssen aber nicht – im Entscheid wiederholt oder präzisiert werden.

Art. 11 Abs. 2 lit. a: Im Subventionsentscheid ist u. a. die Bemessung der im konkreten Einzelfall zugesprochenen Subvention aufzuführen. Damit ist nicht zwingend eine exakte Berechnung gemeint (vgl. demgegenüber § 10 Abs. 2 lit. b StBG, wo von der «Berechnung» gesprochen wird). Die Kriterien, die gemäss den Ausführungsbestimmungen für die Höhe der Subvention massgebend sind (Art. 7 Abs. 2 lit. b), müssen aber auf transparente Weise beurteilt bzw. gewichtet werden, damit deutlich wird, dass die Entscheidungsinstanz ihr Ermessen auf pflichtgemässe Weise ausgeübt hat. Der Subventionsentscheid soll die Bemessungskriterien auch dann erläutern, wenn die Ausrichtung der Subvention ausnahmsweise erst nach erfolgreichem Abschluss der subventionierten Tätigkeit erfolgt. Wenn es sich um eine Einzelfallsubvention mit geschlossenem Adressatenkreis gemäss Art. 6 Abs. 2 handelt, ergibt sich die Subventionshöhe in der Regel bereits aus der Rechtsgrundlage (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. c), sodass die Bemessungsbegründung kurz ausfallen kann.

Art. 11 Abs. 2 lit. b: Vor dem Hintergrund der Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1), den allfälligen Ausführungsbestimmungen (Art. 7) und dem Subventionszweck (Art. 4 Abs. 1 lit. a) setzt die zuständige Behörde im Subventionsentscheid die Bedingungen und Auflagen zur zweckgemässen Verwendung der Subvention fest (vgl. auch § 10 Abs. 2 lit. c und § 12 StBG). So können z. B. Auflagen in Bezug auf die Eigenleistungen i. S. v. Art. 7 Abs. 2 lit. d oder auf das Gewinnverbot i. S. v. Art. 7 Abs. 2 lit. e festgesetzt werden, wenn diese Auflagen erforderlich sind, um die zweckgemässe Verwendung der Subvention zu sichern. In gewissen Bereichen (z. B. Kultursubvention) kann es u. U. schwierig sein, exakt zu umschreiben, unter welchen Voraussetzungen die Verwendung der Subvention als zweckgemäss zu erachten ist. In solchen Fällen kann auf relativ abstrakte Weise umschrieben werden, wo die Grenzen der zweckgemässen Verwendung der Subventionen liegen (zu den Begriffen «Bedingungen» und «Auflagen» vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 913 ff.).



20/25

4. Sicherung des Beitragszwecks (Art. 12–13)

Art. 12: Zweckbindung

Art. 12 Abs. 1 lit. a: Die Subvention muss entsprechend ihrem Subventionszweck verwendet werden (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a). Um dies sicherzustellen, enthalten Art. 12 und 13, aber auch die Art. 14–18, Vorschriften, die der Sicherung des Beitragszwecks dienen.

Art. 12 Abs. 1 lit. b: Die Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen sind insoweit verpflichtet, auferlegte Bedingungen und Auflagen einzuhalten, als die Nichteinhaltung einen Nichtauszahlungsgrund (Art. 14 Abs. 1 lit. a) bzw. einen Rückforderungsgrund (Art. 15 lit. b) darstellen kann. Die Bedingungen und Auflagen dienen letztlich dazu, die bestimmungsgemässe Verwendungen der Subventionen gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a zu sichern (vgl. Art. 11 Abs. 2 lit. b). Die Bedingungen und Auflagen ergeben sich in der Regel aus dem Subventionsentscheid (Art. 11 Abs. 2 lit. b). Sie können aber unter Umständen auch in der Rechtsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) oder in den Ausführungsbestimmungen (Art. 7) festgelegt werden.

Art. 12 Abs. 2: Zuständig dafür, die Empfängerin oder den Empfänger von einzelnen Bedingungen oder Auflagen zu befreien, ist jene Behörde, die die betreffenden Bedingungen oder Auflagen festgelegt hat. Soweit es sich um Bedingungen und Auflagen handelt, die im Rahmen des Subventionsentscheids auferlegt wurden, ergibt sich die Zuständigkeit aus Art. 10 Abs. 1 (vgl. die dortigen Ausführungen). Die Befreiung von Bedingungen oder Auflagen ist gemäss Art. 12 Abs. 2 zulässig, wenn dadurch der Zweck der Subventionen (Art. 12 Abs. 1 lit. a) nicht wesentlich verändert wird. Die Formulierung ist bewusst allgemein gehalten (ähnlich wie § 13 StBG), zumal weitere mögliche Kriterien (z. B. Zeitpunkt der Befreiung) in einer Erlassbestimmung kaum abstrakt geregelt werden könnten. Bei der Anwendung von Art. 12 Abs. 2 ist auf eine rechtsgleiche Behandlung der Subventionsempfängerinnen und -empfänger zu achten (vgl. Art. 8 Abs. 1).

Art. 13: Mitwirkungspflicht

Die Empfängerinnen und Empfänger sind insoweit zur Mitwirkung gegenüber der Behörde verpflichtet, dass diese anhand von Unterlagen und Auskünften überprüfen können, ob die ausgerichtete Subvention entsprechend ihrem Zweck (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. a) verwendet wird. Die Pflicht besteht einerseits gegenüber der Instanz, die für den Subventionsentscheid zuständig ist (vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 1), andererseits gegenüber der Finanzkontrolle. Die Regelung bzgl. Finanzkontrolle erfolgt analog zu § 11a StBG bzw. § 19 VE-StBG (vgl. auch Art. 122 GO). Eine allfällige Verletzung der Mitwirkungspflicht ist im Rahmen der Erstellung des Sachverhalts bzw. bei der Beweiswürdigung zu berücksichtigen.

5. Auszahlung und Rückzahlung (Art. 14–18)

Art. 14: Rechtmässige Zusprechung – Auszahlung

Diese Bestimmung betrifft die Auszahlung von Subventionen, die im Rahmen eines Subventionsentscheids (Art. 10) rechtmässig zugesprochen, aber noch nicht ausbezahlt worden sind. Die Vorschrift gilt unter dem Vorbehalt, dass die Ausführungsbestimmungen (Art. 6) keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 16 lit. a). Gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. a wird eine



21/25

Subvention nicht ausbezahlt, wenn allfällige Auflagen und Bedingungen nicht erfüllt sind, die gemäss dem Subventionsentscheid vor der Auszahlung erfüllt sein müssen (vgl. Art. 11 Abs. 2 lit. b). Soweit erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden kann, inwieweit eine Auflage oder Bedingung erfüllt ist, stellt deren Erfüllung keine Voraussetzung für die Auszahlung dar. Die Auszahlung darf ferner nur erfolgen, wenn die Bemessungsgrundlagen vorliegen (vgl. Art. 11 Abs. 2 lit. a, analog zu § 11 Abs. 1 StBG), damit ersichtlich ist, woraus sich die Höhe der ausbezahlten Subvention ergibt. Der Begriff der «Bemessungsgrundlagen» muss in bestimmten Bereichen, insbesondere in der Kultur, breit verstanden werden (vgl. Ausführungen zu Art. 11 Abs. 2 lit. a). Auf eine Auszahlung kann auch dann vollständig oder teilweise verzichtet werden, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. a oder b nur teilweise erfüllt sind. Wenn vor der Auszahlung entdeckt wird, dass die Subvention *zu Unrecht* zugesprochen wurde, wird der Subventionsentscheid (Art. 10) widerrufen (Art. 17 Abs. 1). Die Instanz, die über die Auszahlung oder Nichtauszahlung einer Subvention entscheidet, ist jene, die zuvor den Subventionsentscheid gefällt hat (vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 1).

Art. 15: Rechtmässige Zusprechung – Rückforderung

Während Art. 14 den Umgang mit noch nicht ausbezahlten Subventionen betrifft, regelt Art. 15 die Rückforderung von bereits ausbezahlten, im Rahmen von Art. 10 rechtmässig zugesprochenen Subventionen. Nicht anwendbar ist Art. 15, wenn die Subvention noch nicht ausbezahlt wurde (Art. 14), wenn eine Ausnahmesituation gemäss Art. 16 vorliegt oder wenn eine Subvention zu Unrecht zugesprochen wurde (Art. 17). Art. 15 statuiert drei alternative Voraussetzungen, in denen solche Subventionen ganz oder teilweise zurückgefordert werden. Die Rückforderung erfolgt im Rahmen einer anfechtbaren Verfügung und in der Regel dadurch, dass der Subventionsentscheid (Art. 10) vollständig widerrufen oder teilweise in Wiedererwägung gezogen wird. Art. 15 lit. a dient der Sicherung des Beitragszwecks (Art. 12 Abs. 1 lit. a), indem eine ausbezahlte Subvention zurückgefordert wird, soweit sie auf zweckfremde Weise verwendet wird. Eine Rückforderung nach Art. 15 lit. b erfolgt, wenn nach der erfolgten Auszahlung die Bedingungen und Auflagen nicht mehr erfüllt sind, deren Erfüllung der Subventionsentscheid gemäss Art. 11 Abs. 2 lit. b voraussetzen kann (vgl. auch § 11 Abs. 2 lit. a StBG). Schliesslich werden rechtmässig zugesprochene Subventionen gemäss Art. 15 lit. c zurückgefordert, wenn der Beitragszweck (Art. 12 Abs. 1 lit. a) wesentlich verändert ist. Von einem wesentlich veränderten Zweck ist auch dann auszugehen, wenn der Zweck, für den die Subvention ursprünglich zugesprochen wurde, nicht mehr erfüllt werden kann. Die für die Rückforderung einer Subvention zuständige Instanz ist jene, die den Subventionsentscheid gefällt hat (vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 1).

Art. 16: Rechtmässige Zusprechung – Ausnahmen

Art. 16 sieht vor, dass in Ausnahmefällen abgewichen werden kann von den Auszahlungs- und Rückforderungsbestimmungen, die gemäss Art. 14 und 15 in Bezug auf rechtmässig zugesprochene Subventionen gelten. Eine solche Abweichung erfolgt einerseits dann, wenn die Ausführungsbestimmungen (Art. 7) Regeln vorsehen, die von jenen gemäss Art. 14 und/oder 15 abweichen (Art. 16 lit. a). So können die Ausführungsbestimmungen beispielsweise und in Abweichung von Art. 15 lit. b vorsehen, dass eine Kürzung der Subvention erst im Fall einer *wiederholten* Abweichung von einer bestimmten Auflage erfolgt. Eine Abweichung ist aber



22/25

auch zulässig, wenn keine Ausführungsbestimmungen i. S. v. Art. 7 bestehen oder wenn solche zwar existieren, die Aus- und Rückzahlung von Subventionen darin aber nicht geregelt ist. In solchen Fällen sollen Billigkeitsgründe gemäss Art. 16 lit. b gebieten können, von Art. 14 f. abzuweichen, um Härtefälle z. B. aufgrund von gravierenden Leistungskürzungen zu verhindern. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn die Bedingungen und Auflagen (Art. 15 lit. b) ohne «Selbstverschulden» der Subventionsempfängerin oder des Subventionsempfängers nicht mehr erfüllt sind. Beispiel: Der Ausbruch einer Pandemie verhindert die Umsetzung der Auflage, eine bestimmte Veranstaltung durchzuführen, nachdem die betreffende Person die Subventionszahlung bereits (auf zweckkonforme Weise) ausgegeben hat.

Art. 17: Unrechtmässige Zusprechung

Während Art. 14–16 die Aus- und Rückzahlungen betreffen, die aufgrund von *rechtmässigen* Subventionsentscheiden (Art. 10) erfolgt sind, regelt Art. 17 den Fall, dass die Subventionen zu *Unrecht* zugesprochen wurden. Die Instanz, die im Rahmen von Art. 17 für die Rückforderung einer unrechtmässig ausgerichteten Subvention zuständig ist, ist jene, die den Subventionsentscheid gefällt hat (vgl. Ausführungen zu Art. 10 Abs. 1). Neben den (verwaltungsrechtlichen) Massnahmen gemäss Art. 17 sind im Fall eines unrechtmässigen Subventionsbezug kumulativ *strafrechtliche* Sanktionen denkbar (vgl. § 17 StBG bzw. § 27 VE-StBG sowie Art. 37 ff. SuG). Diese sind in der SubVV zwar nicht geregelt. Bei Verdacht auf eine nach Strafgesetzbuch strafbare Handlung (z. B. Betrug oder Urkundenfälschung) hat die gemäss Art. 17 zuständige Instanz jedoch die Möglichkeit, bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde Strafanzeige zu erstatten (vgl. § 167 Abs. 1 GOG sowie Art. 152 AB PR). Es ist Sache der Strafverfolgungsbehörde, entsprechende Sanktionen zu prüfen bzw. auszusprechen.

Art. 17 Abs. 1: Diese Bestimmung statuiert den Grundsatz, dass ein Subventionsentscheid i. S. v. Art. 10 Abs. 1 insoweit widerrufen wird, als sich im Nachhinein herausstellt, dass die Subventionszusprechung zu Unrecht erfolgt war (vgl. auch § 14 Abs. 1 StBG). Dies ist der Fall, wenn eine Subvention ausgerichtet wurde, obwohl die Voraussetzungen gemäss der Rechtsgrundlage (Art. 5), den Ausführungsbestimmungen (Art. 7), dem Subventionsentscheid (Art. 10) oder den Auszahlungsvoraussetzungen (Art. 14) nicht oder nicht in diesem Umfang hätte ausgerichtet werden dürfen (in Bezug auf § 14 StBG vgl. VGr, 10. November 2022, VB.2022.00099, E. 4.2). Die Unrechtmässigkeit kann sich einerseits aus einer Verletzung von Rechtsvorschriften ergeben, andererseits aus ungenügenden oder fehlerhaften Angaben der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers (vgl. § 24 Abs. 1 Ziff. 1 lit. a-c VE-StBG). Wenn die Subvention im Zeitpunkt der Erkenntnis der Unrechtmässigkeit noch nicht ausbezahlt worden ist, erlässt die Behörde eine Verfügung, mit der der ursprüngliche Subventionsentscheid im Rahmen der Unrechtmässigkeit wieder aufgehoben wird. Wenn die Auszahlung im Zeitpunkt der Entdeckung der Unrechtmässigkeit bereits erfolgt ist, verfügt die zuständige Instanz nicht nur die Aufhebung oder Abänderung (Kürzung) des ursprünglichen Subventionsentscheids, sondern auch die Rückforderung, soweit die Leistungen zu Unrecht ausgerichtet wurden. Der Widerruf und die Rückforderung (Art. 17 Abs. 1) erfolgen stets mittels Verfügung – unabhängig von der Form des Subventionsentscheids (Art. 10). Unter den Voraussetzungen von Art. 17 Abs. 3 kann auf eine Rückforderung verzichtet werden.



23/25

Art. 17 Abs. 2: Diese Bestimmung enthält zwei zusätzliche, über Art. 17 Abs. 1 hinausgehende Massnahmen, wenn der Empfänger oder die Empfängerin der Subvention ein Verschulden daran trägt, dass die Subvention zu Unrecht ausgerichtet worden ist: Einerseits erfolgt die Rückforderung der zu Unrecht erfolgten Leistung mit einem 5-prozentigen Zins (vgl. auch Art. 30 Abs. 3 SuG, analog zu § 14 Abs. 2 StBG bzw. § 24 Abs. 2 VE-StBG), andererseits wird Schadenersatz geltend gemacht (Art. 17 Abs. 2 lit. a und b). Unter den Voraussetzungen von Art. 17 Abs. 3 kann auf die Massnahmen gemäss Art. 17 Abs. 2 verzichtet werden.

Art. 17 Abs. 3: Diese Bestimmung statuiert zwei Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise darauf verzichtet werden kann, eine zu Unrecht ausgerichtete Subventionszahlung samt Zins zurückzufordern (Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a) und/oder Schadenersatz geltend zu machen (Art. 17 Abs. 2 lit. b). Ein Verzicht auf die Rückforderung einer zu Unrecht ausgerichteten Subvention ist zulässig, wenn der Empfänger oder die Empfängerin infolge des Subventionsentscheids Massnahmen getroffen hat, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können, und (kumulativ) wenn die Unrechtmässigkeit für die Empfängerin oder den Empfänger nicht leicht erkennbar war (Art. 17 Abs. 3 lit. a und b; siehe auch Art. 30 Abs. 2 lit. a und b SuG). Eine unzumutbare finanzielle Einbusse liegt beispielsweise vor, wenn im Rückzahlungsfall gemäss Art. 725 ff. OR eine Konkursöffnung droht (vgl. § 25 Abs. 2 VE-StBG). Im Gegensatz zu § 14 Abs. 3 StBG handelt es sich bei Art. 17 Abs. 3 (wie bei § 25 Abs. 1 VE-StBG) um eine blosse Kann-Bestimmung. So kann es sich beispielsweise im Fall einer Verletzung des Gewinnverbots (Art. 7 Abs. 2 lit. e) rechtfertigen, die Subventionen zurückzufordern oder Schadenersatz geltend zu machen, selbst wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 17 Abs. 3 erfüllt sind. Anders als Art. 16 lit. a (rechtmässige Subventionsausrichtung) sieht Art. 17 Abs. 3 nicht vor, dass die Ausführungsbestimmungen (Art. 7) Regeln enthalten können, die von Art. 17 Abs. 1 und 2 abweichen. Zulässig ist es hingegen, im Rahmen von Bestimmungen der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats abweichende Regeln zu statuieren (vgl. Art. 3).

Art. 18: Verjährung

Art. 18 Abs. 1: Die Bestimmung statuiert eine zehnjährige Verjährungsfrist in Bezug auf Subventionen, die zugesprochen worden sind (vgl. Art. 10), sowie auf die Rückforderung ausbezahlter Subventionen (Art. 15 und 17). § 15 Abs. 1 StBG sieht heute zwar lediglich eine fünfjährige Verjährungsfrist vor. Doch diese Frist soll in § 26 Abs. 1 VE-StBG auf die im Privatrecht übliche Zehnjahresfrist für vertragliche Ansprüche (Art. 127 OR) angepasst werden (vgl. Erläuternder Bericht der Finanzdirektion vom Mai 2024 zur Totalrevision des Staatsbeitragsgesetzes, S. 27). Art. 32 SuG differenziert zwischen einer fünfjährigen und einer zehnjährigen Verjährungsfrist. Um komplexe Abgrenzungsfragen zu verhindern, wird in Art. 18 Abs. 1 auf eine solche Differenzierung verzichtet.

Art. 18 Abs. 2: Die Bestimmung entspricht § 15 Abs. 2 StBG. Die Verjährung beginnt mit der Fälligkeit des Anspruchs auf Ausrichtung der Subvention; dieser Zeitpunkt ist aufgrund des Subventionsentscheids (Art. 10) zu bestimmen. Die Verjährung der Rückforderung beginnt mit der Entstehung des Rückforderungsanspruchs, der gemäss Art. 15 bzw. 17 zu bestimmen ist. Wird eine ausbezahlte Subvention im Rahmen von Art. 15 oder Art. 17 zurückgefordert, verjährt der betreffende Anspruch innert zehn Jahren seit der angeordneten Rückforderung.



24/25

6. Schlussbestimmungen (Art. 19–20)

Art. 19: Übergangsbestimmung

Art. 19 Abs. 1: Die SubVV-Bestimmungen sind unter Vorbehalt von Art. 19 Abs. 2 nur dann anwendbar, wenn es um Subventionen geht, deren Rechtsgrundlage erst nach dem Inkrafttreten der SubVV in Kraft getreten ist. Ähnlich wie in Bezug auf das Gemeindegesetz (§ 175 GG) wird demnach auf eine Rückwirkung insoweit verzichtet, als die vor dem Inkrafttreten der SubVV bestehenden Rechtsgrundlagen und Ausführungsbestimmungen ihre Gültigkeit weiterhin behalten. Subventionen können somit wie bis anhin gestützt auf bisherige Rechtsgrundlagen zugesprochen werden, ohne dass nachträglich neue oder geänderte Rechtsgrundlagen oder Ausführungsbestimmungen geschaffen werden müssten, die den Anforderungen gemäss Art. 5 ff. entsprechen. Die SubVV ist in solchen Fällen weder unmittelbar noch subsidiär anwendbar, selbst wenn die bestehende Rechtsgrundlage einen Bereich, den die SubVV regelt, nicht oder anders regelt. Erst wenn eine bestehende Rechtsgrundlage nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der SubVV revidiert wird, muss die SubVV beachtet werden.

Beispiele für die Weitergeltung altrechtlicher Bestimmungen:

- Art. 3 ff. Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über gemeinwirtschaftliche Leistungen im Rahmen der klima- und energiepolitischen Ziele [AB VGL, AS 732.361] haben trotz teilweise fehlender Delegationsnorm in der zugrundeliegenden Spezialverordnung (VGL) Vorrang vor Art. 8 ff., soweit die Ausführungsbestimmungen von den SubVV-Bestimmungen abweichen.
- Ziff. 1 Beschränkung der Subventionen von Monats- und Jahreskarten des Verkehrsverbundes auf Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV/IV (AS 740.730) gilt auch nach Inkrafttreten der SubVV unverändert, sodass nicht nachträglich Ausführungsbestimmungen i. S. v. Art. 7 erlassen werden müssen.

Art. 19 Abs. 2: Eine Ausnahme zu Art. 19 Abs. 1 gilt in Bezug auf Art. 12–18: Die Regeln betreffend Sicherung des Beitragszwecks sowie Aus- und Rückzahlung können unter den Voraussetzungen gemäss Art. 19 Abs. 2 auch auf Subventionen angewendet werden, deren Rechtsgrundlage bereits vor dem Inkrafttreten der SubVV in Kraft getreten ist. Dies rechtfertigt sich deshalb, weil grundsätzlich Konsens darüber herrscht, dass die Sicherung des Beitragszwecks (inklusive Subventionsrückforderung) möglich sein muss bzw. nicht durch das Fehlen rechtlicher Grundlagen verunmöglicht werden darf. Die Ausnahmeregelung gemäss Art. 19 Abs. 2 kommt allerdings nur unter zwei kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zur Anwendung: Zum einen wird vorausgesetzt, dass keine abweichenden Spezialnormen der Stimmbürger oder des Gemeinderats bestehen, die gemäss Art. 3 gegenüber der SubVV Vorrang geniessen. Zum anderen gilt die Regelung erst nach einer Übergangsfrist von drei Jahren, damit genügend Zeit bleibt, um abweichende Regeln im Sinn von Art. 3 zu erlassen, wenn die bisherigen Rechtsgrundlagen in einer Norm unterhalb der Verordnungsebene festgesetzt waren.

Das folgende Schema illustriert, welche Bestimmungen der SubVV auf Subventionen anwendbar sind, die vor bzw. nach dem Inkrafttreten der SubVV in Kraft getreten sind:



25/25

Rechtsgrundlage	Beispiele	Jahre 0-3 ab Inkrafttreten SubVV	Ab Jahr 4 nach Inkrafttreten SubVV
Rechtsgrundlage des Gemeinderats: • Inkrafttreten vor der SubVV • Spezialbestimmungen i.S.v. Art. 12-18	Verordnung über die Eckpunkte der Konzeptförderung für Tanz und Theater (AS 444.200)	Unveränderte Weitergeltung der bisherigen Rechtsgrundlage (Art. 3)	Unveränderte Weitergeltung der bisherigen Rechtsgrundlage (Art. 3 und 19)
Andere Rechtsgrundlage, die vor der SubVV in Kraft getreten ist	<ul style="list-style-type: none"> Förderprogramm KlimUp (GR Nr. 2023/104) Fördermassnahmen kulturelle Teilhabe (STRB 569/2024) 	Unveränderte Weitergeltung der bisherigen Rechtsgrundlage (Art. 3)	<ul style="list-style-type: none"> Anwendbarkeit von Art. 12-18, unter Vorbehalt von Art. 19 Abs. 2 Keine Anwendbarkeit von Art. 1-11
Rechtsgrundlage, die nach der SubVV in Kraft tritt	–	Anwendbarkeit der SubVV, unter Vorbehalt von Art. 3	Anwendbarkeit der SubVV, unter Vorbehalt von Art. 3

Art. 20: Inkrafttreten

Nach der Verabschiedung der neuen Verordnung durch den Gemeinderat wird der Stadtrat festsetzen, wann die SubVV in Kraft tritt.

IV. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfaden ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Vorlage darzustellen sind. Die Vorlage «Subventionsverfahrensverordnung» betrifft Grundsätze des Subventionsverfahrens auf kommunaler Ebene. KMU sind vom beantragten Neuerlass kaum betroffen. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Verordnung über das Subventionsverfahren (SubVV) gemäss Beilage (datiert vom 25. September 2024) erlassen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter