

Vorlage an den Landrat

20XX/XXX

betreffend Einführung eines Staatsbeitragsgesetzes als Grundlage eines systematischen Staatsbeitragscontrollings

vom Datum wird von der LKA eingesetzt!

Vernehmlassungs-Entwurf vom 11. September 2018

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Zunehmende Bedeutung der Staatsbeiträge

Die finanzielle Bedeutung der Staatsbeiträge hat sich in den vergangenen Jahrzehnten bei Bund, Kantonen und Gemeinden stark erhöht. Sie gehören zu den wesentlichen Ausgaben der Gemeinwesen. Aus einem modernen Staat sind sie nicht mehr wegzudenken. Finanzwirtschaftlich stellen die Staatsbeiträge ein wichtiges Element der schweizerischen Staatsstruktur dar. Durch Staatsbeiträge werden zentrale kantonale Aufgaben durch Dritte erbracht oder freiwillige Leistungen Dritter im öffentlichen Interesse gefördert.

Systematisches Controlling der Staatsbeiträge und gesetzliche Grundlage fehlen

Gerade der Bereich der Staatsbeiträge war bisher, im Gegensatz zu anderen Ausgabenarten wie dem Personalaufwand oder den Beschaffungen im Kanton Basel-Landschaft nicht einheitlich geregelt. So fehlt, im Vergleich zu diversen anderen Kantonen und dem Bund, ein Staatsbeitragsgesetz. Deshalb beauftragte der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion, in Zusammenarbeit mit den anderen Direktionen, mit der Erarbeitung eines Staatsbeitragsgesetzes und eines systematischen Controllings.

Zielsetzung: Verstärkte Steuerung und Bewirtschaftung der Staatsbeiträge

Der Regierungsrat hat im November 2016 das Projekt zur „Einführung eines systematischen Staatsbeitragscontrollings“ verabschiedet. Der Regierungsrat will einerseits durch die effektivere Bewirtschaftung der Staatsbeiträge einen effektiveren Einsatz der vorhandenen finanziellen Ressourcen erzielen. Andererseits soll die Vergabe von Staatsbeiträgen anhand eines transparenten Systems mit einheitlichen Kriterien über den gesamten Kanton erfolgen. Es wurde ein entsprechendes Soll-Konzept für die systematische und dauerhafte Bewirtschaftung der Staatsbeiträge erarbeitet. Es regelt die entsprechenden Prozesse und Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung und stellt geeignete Hilfsmittel zur Verfügung. Eine bestehende Transferdatenbank wird bereits verstärkt für die Bewirtschaftung und die Berichterstattung über die Staatsbeiträge genutzt. Als rechtliche Grundlage wurde ein Gesetzesentwurf erarbeitet.

Mit dieser Vorlage sollen die benötigten rechtlichen Grundlagen des Staatsbeitragscontrollings in einem entsprechenden Gesetz verankert werden. Der Regierungsrat wird diese Bestimmungen anschliessend in einer Verordnung konkretisieren.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	3
2.	Bericht	4
2.1.	Ausgangslage	4
2.1.1.	<i>Wachsende Bedeutung der Staatsbeiträge</i>	4
2.1.2.	<i>Reformbedarf und frühere Arbeiten</i>	4
2.1.3.	<i>Definitionen und Abgrenzung vom übrigen Transferaufwand</i>	5
2.1.4.	<i>Finanzielle Bedeutung im Staatshaushalt</i>	8
2.1.5.	<i>Entwicklungen der normativen Regelungen in anderen Kantonen</i>	9
2.1.6.	<i>Weshalb ein Gesetz?</i>	9
2.1.7.	<i>Parlamentarische Vorstösse</i>	9
2.2.	Ziel der Vorlage	9
2.3.	Schwerpunkte des neuen Staatsbeitragscontrollings und dessen rechtlicher Umsetzung	11
2.3.1.	<i>Definitionen – Abgeltungen und Finanzhilfen</i>	11
2.3.2.	<i>Voraussetzungen für das Eingehen von Staatsbeitragsverhältnissen</i>	11
2.3.3.	<i>Abklärungen vor der Ausrichtung</i>	12
2.3.4.	<i>Pflichten der Beitragsempfänger und Überprüfung</i>	14
2.3.5.	<i>Sicherung des Beitragszwecks und Verjährung</i>	15
2.3.6.	<i>Transfer-Datenbank und Berichterstattung</i>	16
2.3.7.	<i>Schluss- und Übergangsbestimmungen</i>	17
2.4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes	17
2.5.	Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm	26
2.6.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	26
2.7.	Finanzielle Auswirkungen	26
2.8.	Finanzrechtliche Prüfung	26
2.9.	Regulierungsfolgenabschätzung	26
2.9.1.	<i>Personelle und organisatorische Auswirkungen</i>	26
2.9.2.	<i>Volkswirtschaftliche Auswirkungen</i>	26
2.9.3.	<i>Auswirkungen auf die Gemeinden</i>	27
2.9.4.	<i>Regulierungsfolgenabschätzung</i>	27
2.10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	27
2.11.	Vorstösse des Landrates	27
2.11.1.	<i>Postulat 2010/372 von Karl Willimann, SVP-Fraktion: Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt</i>	27
2.11.2.	<i>Postulat 2014/399 von Pia Fankhauser, SP-Fraktion: Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen</i>	29
2.11.3.	<i>Postulat 2015/257 von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Corporate Governance Regeln für Beitrags- resp. Subventionsempfänger</i>	30
2.11.4.	<i>Postulat 2018/335 von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen</i>	31
3.	Anträge	32
3.1.	Beschluss	32
3.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrates	32

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

2.1.1. Wachsende Bedeutung der Staatsbeiträge

Zunehmende Auslagerung von öffentlichen Aufgaben

Die zunehmende Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an verwaltungsexterne Leistungserbringer hat in den vergangenen Jahren wesentlich zum Wachstum der Staatsbeiträge beigetragen. Diese Form der Leistungserbringung stellt heute einen materiell und finanziell bedeutenden Teil der Staatstätigkeit dar. In den letzten Jahren haben insbesondere die Zahl und die Intensität der an interkantonale Trägerschaften übertragenen Aufgaben zugenommen und zum Anstieg der damit verbundenen Ausgaben beigetragen.

Intensiviertes Controlling und rechtliche Grundlagen notwendig

Die wachsende Bedeutung der Staatsbeiträge innerhalb der Kantonsausgaben erfordert auch neue rechtliche Grundlagen und Instrumente für eine adäquate Steuerung dieses Ausgabenbereichs. So war bis anhin dieser finanziell gewichtige Bereich weder einheitlich geregelt, noch gab es ein einheitliches Controlling auf Stufe Kanton.

Zielsetzung aus dem Regierungsprogramm

Diesen Handlungsbedarf hat der Regierungsrat erkannt. Im Regierungsprogramm 2016-2019 hat sich der Regierungsrat daher zum Ziel gesetzt, bis Ende der Legislaturperiode ein neues Gesetz zu den Staatsbeiträgen vorzulegen und eine Intensivierung des Staatsbeitragscontrollings vorzunehmen (Ziel EESH-RZD 4).

2.1.2. Reformbedarf und frühere Arbeiten

Reformbedarf erkannt

Der Reformbedarf im Staatsbeitragswesen ist schon länger erkannt, diesem konnte aber wegen anderen Prioritäten bisher nicht mit der notwendigen Konsequenz nachgekommen werden.

Landrätliche Arbeitsgruppe

Für die weitere Bearbeitung des kantonalen Subventions- und Beitragswesens und zur Konkretisierung des im Regierungsprogramm 1999-2003 ausgewiesenen Handlungsbedarfs haben die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die Finanzkommission (FIKOM) im Jahr 2000 eine gemeinsame Arbeitsgruppe Subventionen eingesetzt. Im Schlussbericht hat die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat folgende Empfehlungen abgegeben:

- Die zentral aufgebaute Subventionsdatenbank zu dezentralisieren
- Die in der Gesetzgebung und im Rechnungswesen verwendete Terminologie in Übereinstimmung zu bringen
- Eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes oder – falls dies aus gesetzestechnischen Gründen angezeigt wäre – die Schaffung eines Subventionsgesetzes einzuleiten

Subventionsbericht

Im „Bericht über die Abgeltungen und Finanzhilfen (Subventionsbericht)“ (LRV 2008/016) nahm der Regierungsrat zuhanden des Landrats ausführlich Stellung zu den oben genannten Handlungsempfehlungen. So wurde im Rahmen des Projekts „ERP Etappe II“ die im Jahre 2005

eingeführte Beitragsdatenbank durch ein integriertes System innerhalb von SAP abgelöst. Anpassungen im Rechnungswesen wurden im Rahmen der Einführung von HRM2 vorgenommen. Die weitere Verfeinerung des Subventionsbegriffs, insbesondere die Unterscheidung von Finanzhilfen und Abgeltungen, wurde teilweise im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) angegangen. Innerhalb dieser Projektarbeiten wurde auch entschieden, dass die Staatsbeiträge nicht innerhalb des FHG, sondern in einem eigenen Gesetz geregelt werden sollen (siehe auch Kap. 2.1).

2.1.3. Definitionen und Abgrenzung vom übrigen Transferaufwand

Im totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz wurde eine erste begriffliche Klärung vorgenommen. So können bei den Staatsbeiträgen zwei Unterkategorien, Abgeltungen und Subventionen, unterschieden werden. Diese sind wie folgt definiert:

§ 60 Staatsbeiträge

¹ Staatsbeiträge werden als Subventionen oder Abgeltungen ausgerichtet und erfolgen entweder in Verfügungs- oder in Vertragsform.

§ 61 Subventionen

¹ Subventionen sind geldwerte, zweckgerichtete Hilfen des Staates, mit denen eine im öffentlichen Interesse liegende, freiwillig erbrachte Tätigkeit Dritter gefördert oder erhalten wird.

(...)

§ 62 Abgeltungen

¹ Abgeltungen sind geldwerte Leistungen des Staates an Dritte zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die diesen aus der Übertragung von kantonalen Aufgaben entstehen.

In der politischen Debatte wird der gesamte Transferaufwand oftmals mit den Staatsbeiträgen oder „Subventionen“ gleichgesetzt. Der Begriff Subvention soll daher durch den terminologisch klareren Begriff Finanzhilfe abgelöst werden.

Abgeltungen und Finanzhilfen werden aus buchhalterischer Sicht im Transferaufwand (Kontogruppe 36 gemäss HRM2) gebucht. Nicht zum Transferaufwand gehören die Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen, welche im Personal-, Sach- und Betriebsaufwand verbucht werden sowie durchlaufende Beträge (Kontengruppe 37/ 47). Der Transferaufwand umfasst jedoch auch Positionen, die sich weder den Finanzhilfen noch den Abgeltungen zuordnen lassen. Sie werden als übriger Transferaufwand bezeichnet. Dazu gehören folgende Kategorien von Transferausgaben:

- **Ausgaben ohne Zweckbindung:** Das Element der Zweckbindung fehlt, z.B. beim Finanzausgleich, NFA-Ressourcen und dem Härteausgleich.
- **Ausgaben für ein versichertes Risiko (Subjekthilfe):** Es handelt sich um Geldflüsse (direkt oder via Gemeinden) an Einzelpersonen/Haushalte im Zusammenhang mit einem versicherten Risiko, z.B. die Sozialversicherungsbeiträge wie Familienzulagen an Nichterwerbstätige und Landwirte.

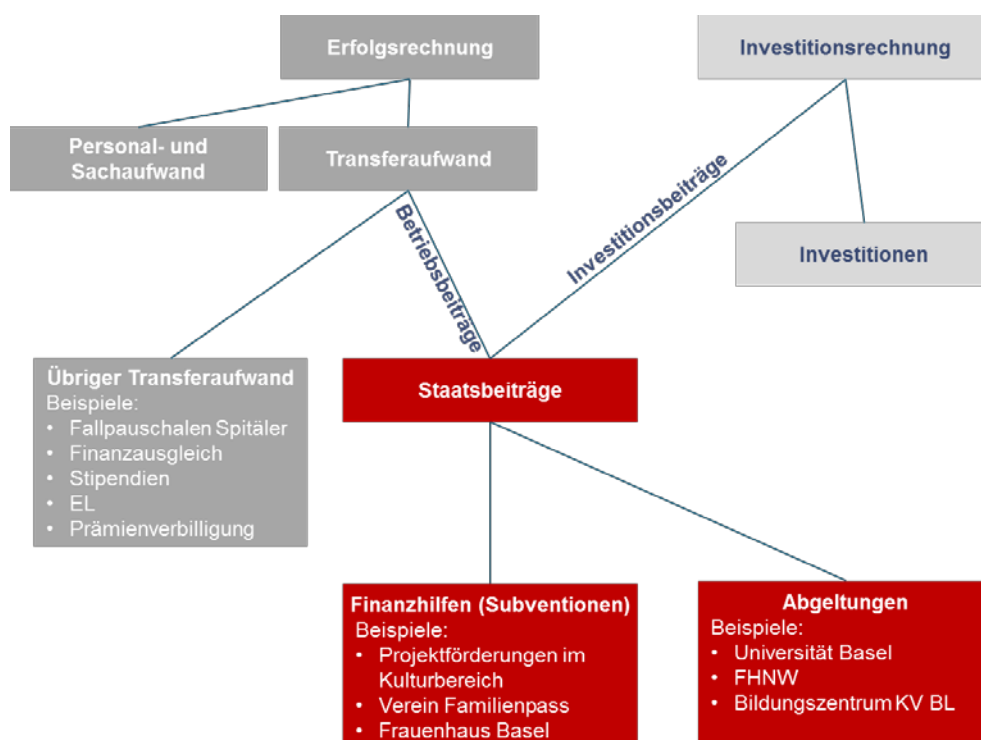
- **Bedarfsabhängige Sozialleistung (Subjekthilfe):** Es handelt sich um Geldflüsse (direkt oder via Gemeinden) an Einzelpersonen/Haushalte im Zusammenhang mit einer bedarfsabhängigen Sozialleistung, z.B. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zu AVH/IV, Krankenkassenprämienverbilligungen (individuelle Beiträge, Prämienübernahmen bei Sozialhilfe und EL), Behindertenhilfe, Stipendien.
- **Zahlungen basierend auf KVG:** Es handelt sich um Geldflüsse basierend auf KVG an Spitäler und Versicherungen und Psychiatrieeinrichtungen, wie Fallpauschalen an Spitäler, Taxen an Psychiatrieeinrichtungen, Verlustscheinübernahme obligatorische Krankenversicherung.
- **Verbandsbeiträge:** Es handelt sich um Verbands, Konferenz- und Mitgliederbeiträge.
- **Gebühren und Abgaben von/an Bund:** Es handelt sich um Gebühren oder Abgaben, die an den/vom Bund zu entrichten sind, z.B. CO2-Abgaben, Beitrag an VASA-Gebühr.

Bei den Staatsbeiträgen handelt es sich um eine rechtliche Definition, welche den Zweck dieser Ausgabe umschreibt. „Transferaufwand“ dagegen ist eine buchhalterische Definition, welche die Verbuchung (Konto) der Ausgabe festlegt.

Bei einem grossen Teil der Staatsbeiträge handelt es sich um (wiederkehrende) Betriebsbeiträge, welche einen Teil des Transferaufwands ausmachen (Kontogruppe 36 gemäss HRM2). Eine weitere Form von Staatsbeiträgen sind die Investitionsbeiträge, welche in der Investitionsrechnung verbucht werden.

Einen Überblick über die Abgrenzung gibt die folgende Abbildung.

Abbildung 1: Definition und Abgrenzung

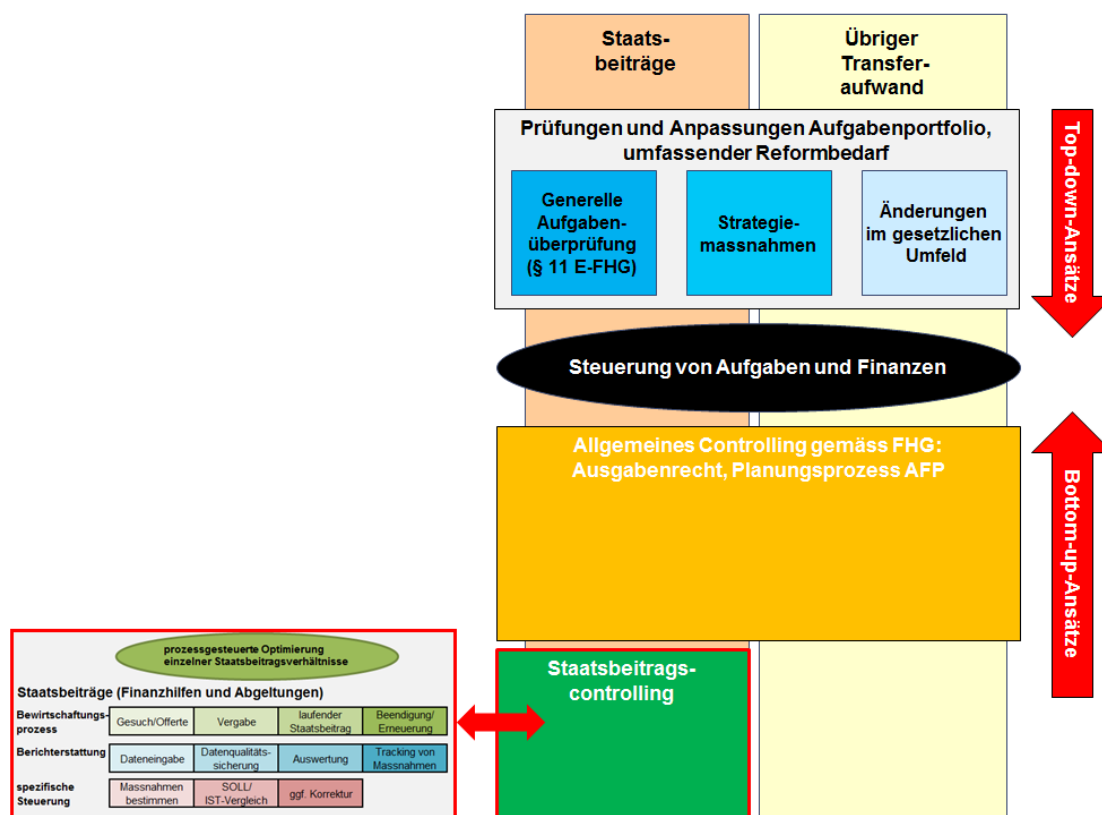


Das systematische Staatsbeitragscontrolling konzentriert sich auf Staatsbeiträge in Form von Abteilungen und Finanzhilfen gemäss gesetzlichen Definitionen und befasst sich somit mit einer Teilmenge des Transferaufwands. Bei Abteilungen und Finanzhilfen wird in der Regel eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, oder es wird eine Verfügung erlassen, in welcher die Ausgestaltung der Leistungen, der Geldflüsse und des Reportings festgehalten wird.

Die Instrumente des Staatsbeitragscontrollings lassen sich nicht für die übrigen Transfers anwenden. Die übrigen Transfers sind in ihrer Art und Handhabung äusserst heterogen und werden sehr stark durch die jeweilige Spezialgesetzgebung reglementiert.

Bei den übrigen Transfers wird jedoch mit anderen Instrumenten aktiv gesteuert. Diese wurde mit der Einführung des totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetzes implementiert. Einerseits sind sie im neuen Ausgabenrecht zu finden, welches die Prozesse zum Einholen respektive die regelmässige Überprüfung von Ausgabenbewilligungen definiert. Für grundlegende Überprüfungen des Aufgabenportfolios steht zudem das neue Instrument der „Generellen Aufgabenüberprüfung“ (FHG § 11) zu Verfügung. Zudem sind die ganzen Transfers der Steuerung von Aufgaben und Finanzen im Rahmen des Planungsprozesses (Erstellung des AFP) unterworfen.

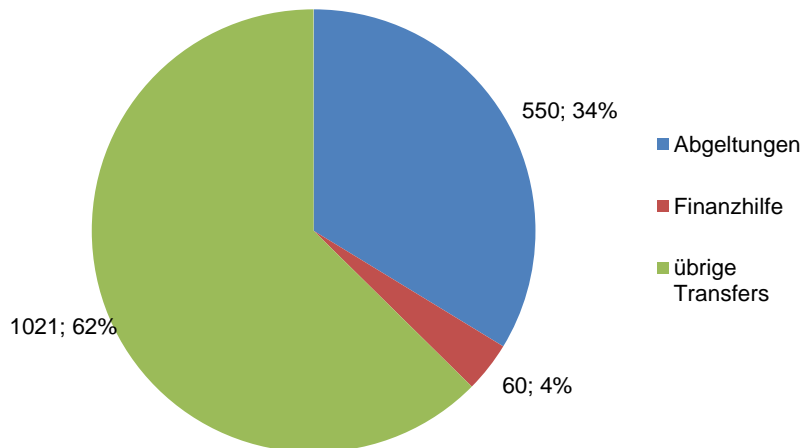
Abbildung 2: Bewirtschaftung der Transfers



2.1.4. Finanzielle Bedeutung im Staatshaushalt

Der Transferaufwand des Kantons BL (Stand Planung Budget 2019) beträgt total 1.6 Milliarden Franken. 34 Prozent respektive 550 Millionen Franken entfallen auf die Transferform Abgeltungen. 4 Prozent respektive 60 Millionen Franken werden als Finanzhilfen ausbezahlt.

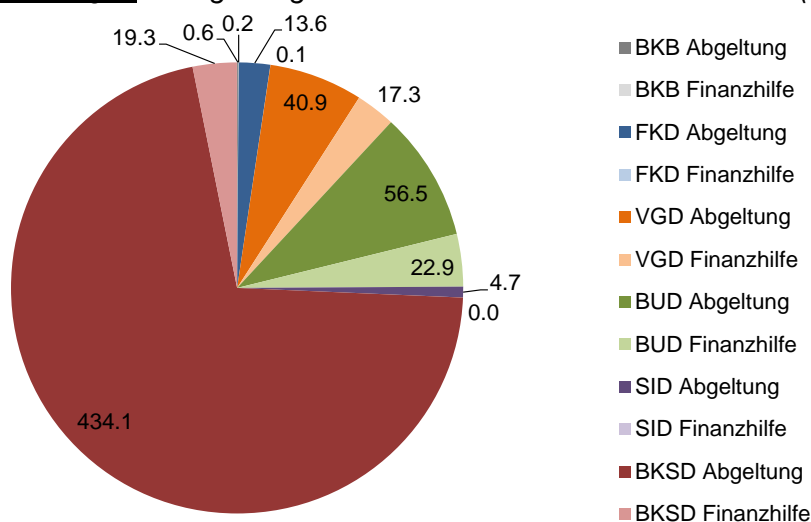
Abbildung 3: Aufteilung des Transferaufwand des Kantons BL, in Millionen CHF und Prozent



Die BKSD weist mit über 450 Millionen Franken den grössten Anteil an den Staatsbeiträgen auf. Der überwiegende Teil besteht aus Abgeltungen. Diese werden mehrheitlich an Bildungsinstitute wie die Universität Basel oder die Fachhochschule Nordwestschweiz ausbezahlt. Daneben werden vor allem auch im kulturellen und sportlichen Bereich diverse Finanzhilfen gewährt.

Ebenfalls über 50 Millionen Franken an Staatsbeiträgen werden von der BUD (insbesondere im Bereich Verkehr) und der VGD (Gesundheit) gewährt. Deutlich geringer sind die Staatsbeiträge, welche über die FKD und die SID gewährt werden. Nahezu unbedeutend sind die Staatsbeiträge der besonderen kantonalen Behörden (BKB).

Abbildung 4: Abgeltungen und Finanzhilfen nach Direktionen (in Mio. CHF)



2.1.5. Entwicklungen der normativen Regelungen in anderen Kantonen

Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren eigene Staatsbeitragsgesetze eingeführt. Basel-Stadt hat 1984 als erster Kanton ein Subventionsgesetz erlassen, welches in 12 Artikeln alle Subventionen, die der Kanton ausrichtet, regelt. Im Jahr 1990 folgten in einem wegweisenden Erlass der Bund sowie der Kanton Zürich.

Zahlreiche Kantone haben auf der Basis des Bundesgesetzes ähnliche Staatsbeitragsgesetze resp. Subventionsgesetze erlassen; Bern 1992, Wallis 1995, Neuchâtel 1999, Fribourg 1999, Waadt 2005 und 2008 auch der Kanton Jura. Die Gesetzestexte der sogenannten „seconde génération“ sind meist viel umfangreicher als die ursprüngliche Basler Vorlage.

2.1.6. Weshalb ein Gesetz?

Die Vereinheitlichung von Verwaltungsprozessen wäre auf Verordnungsebene und mittels Richtlinien und Handbüchern möglich. Anschliessend könnten die Regelungen mit den Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfängern in den Leistungsvereinbarungen und Verfügungen festgehalten werden. Diese Variante wurde jedoch innerhalb der Projektarbeiten verworfen. Es zeigt sich deutlich, dass mit der Ausrichtung von Staatsbeiträgen zahlreiche und bedeutende Rechte und Pflichten der Empfängerinnen und -empfängern verbunden sind. Eine verwaltungsinterne Regelung würde zu kurz greifen. Eine gesetzliche Grundlage schafft hingegen die Basis für Regelungen mit Aussenwirkung. Mit dem vorliegenden Gesetz wird die Grundlage geschaffen, dass die Staatsbeiträge unter einheitlichen und transparenten Vorgaben ausgerichtet und geprüft werden. Die Leistungsvereinbarungen sollen - nach Inkrafttreten des Gesetzes- auf diese Bestimmungen verweisen, und können sich auf die Vereinbarung der konkreten Leistungen und weiteren spezifischen Themen fokussieren.

2.1.7. Parlamentarische Vorstösse

Der Handlungsbedarf im Bereich des Staatsbeitragsrechts zeigt sich auch anhand der vorliegenden parlamentarischen Vorstösse. Ihre Forderungen wurden innerhalb der Projektarbeiten aufgenommen und werden mit der vorliegenden Landratsvorlage zur Abschreibung beantragt.

Folgende Vorstösse zum Staatsbeitragsrecht liegen vor und werden zur Abschreibung beantragt:

- [Postulat 2010-372](#) – Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt
- [Postulat 2014-399](#) – Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen
- [Postulat 2015-257](#) – Corporate Governance Regeln für Beitrags- resp. Subventionsempfänger
- [Postulat 2018-335](#) – Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen

2.2. Ziel der Vorlage

Staatsbeitragscontrolling als Basis für einen effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, mittels einer intensivierten, systematischen und dauerhaften Bewirtschaftung eine Basis für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz im Bereich der Staatsbeiträge zu schaffen. Hierfür hat er ein Konzept beschlossen, in welchem klare

Prozesse, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten definiert werden. Dieses Konzept umfasst den gesamten Lebenszyklus eines Staatsbeitrags über das Gesuch, die Vergabe, die laufenden Leistungen und Geldflüsse, bis zur Beendigung respektive Erneuerung des Staatsbeitrages.

Es definiert die Bedingungen, welche bei der Vergabe resp. der Erneuerung eines Staatsbeitrags erfüllt sein müssen und den Umfang von Erfolgskontrollen, in welchen die wirtschaftliche Verwendung der gesprochenen Gelder sowie soweit möglich auch deren Wirkung überprüft werden.

Rechtliche Verankerung von Rechten und Pflichten der Staatsbeitragsempfänger

Damit diese oben beschriebenen Controlling-Prozesse auch ihre Wirkung entfalten können, müssen im Gesetz die entsprechenden Definitionen, Voraussetzungen sowie die Rechte und Pflichten der Staatsbeitragsempfänger verankert werden. Somit soll das neue Gesetz eine stärkere Steuerung der Staatsbeitragsverhältnisse ermöglichen und so auch einen Beitrag zu einem effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz leisten und damit zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt beitragen.

Zusammenhang mit dem Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung

Im Zuge der Arbeiten am Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung ([vgl. LRV 2015-435](#)) wurde das Staatsbeitragscontrolling und -recht bereits unter die Lupe genommen und eine Stärken-Schwächenanalyse erstellt. Dabei wurde der Bedarf für eine stärkere Steuerung des Staatsbeitragsbereichs erneut bestätigt.

In den weiteren Projektarbeiten wurde eine umfassende Revision des Staatsbeitragsrechts jedoch aus der Revision des Finanzhaushaltsrechts ausgeklammert. Diese Revision des Finanzhaushaltsrechts wurde vom Regierungsrat als wichtig und dringlich erachtet. Die umfangreichen und – angesichts vieler Betroffener – politisch sensiblen Arbeiten hätten die vorliegende Vorlage zu „StäfiS“ überladen. Im Sinne einer Sofortmassnahme wurden im totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz, welches per 1.1.2018 in Kraft getreten ist, allerdings die Kategorie der Abgeltungen gesetzlich verankert, dies in Ergänzung zu den bereits geregelten Subventionen. Damit konnte rasch eine nötige Regelungslücke geschlossen und die Steuerung optimiert werden. Die heutige Regelung der Subventionen wurde aber unverändert übernommen. Sie soll nun im Rahmen der Erstellung eines Staatsbeitragsgesetzes revidiert werden.

Grundlagen für das neue Gesetz

Weitere Grundlagen für den vorliegenden Entwurf für ein Staatsbeitragsgesetz sind die Gesetze und Entwicklungen in anderen Kantonen. Speziell analysiert wurde im Rahmen der Erarbeitung insbesondere auch das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Basel-Stadt. Der Kanton Basel-Landschaft gewährt mehrere Staatsbeiträge im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Basel-Stadt. Es macht daher Sinn, dass die Kriterien und Anforderungen an die Empfängerinnen und Empfänger so ähnlich wie möglich sind. Dies wurde bei der Erarbeitung berücksichtigt.

Im Weiteren wurden einige Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen, welche bereits der Praxis resp. dem gelebten Recht entsprechen und in den Verträgen mit den Empfängerinnen und

Empfängern bereits in der Vergangenheit umgesetzt waren. Die Details zu den Bestimmungen im Gesetzesentwurf wird der Regierungsrat auf Verordnungsebene sowie mittels Handbuch regeln.

2.3. Schwerpunkte des neuen Staatsbeitragscontrollings und dessen rechtlicher Umsetzung

2.3.1. Definitionen – Abgeltungen und Finanzhilfen

Die ersten Paragraphen des Gesetzes regeln den Regelungs- und Geltungsbereich, den Zweck und die Definitionen von Staatsbeiträgen. Sie bestimmen damit auch, auf welche Tätigkeiten das systematische Staatsbeitragscontrolling Anwendung findet. Das Gesetz soll dabei nicht für Beiträge aus dem Swisslos-Fonds oder dem Swisslos-Sportfonds gelten. Diese Beiträge sind bereits in den entsprechenden Verordnungen detailliert geregelt. Explizit nicht durch das Gesetz tangiert sind bedarfsabhängige Leistungen, welche nicht zu den Staatsbeiträgen gezählt werden.

Das Gesetz soll nicht nur die verwaltungsinterne Vergabe von Staatsbeiträgen regeln, sondern es richtet sich explizit auch an die Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen (§ 1). So sind insbesondere auch deren Rechte und Pflichten festgehalten.

Werden Staatsbeiträge aufgrund von Staatsverträgen partnerschaftlich mit anderen Kantonen gewährt, muss im entsprechenden Staatsvertrag festgehalten werden, welches Gesetz gilt.

Staatsbeiträge sollen in der Regel in Form von nichtrückzahlungspflichtigen Betriebsbeiträgen oder Investitionsbeiträgen geleistet werden (§ 3). Weitere denkbare Formen wie Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Nutzungsrechten, Bürgschaften oder Garantien sollen aus Transparenzgründen nur in Ausnahmefällen Anwendung finden. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird wie bereits im totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz klar geregelt, dass Staatsbeiträge als Finanzhilfen (bisher: Subventionen) oder Abgeltung gewährt werden. Während im Finanzhaushaltsgesetz noch von Subventionen die Rede ist, wird nun im Staatsbeitragsgesetz der heutzutage gebräuchliche Begriff der Finanzhilfe verwendet. Während die Finanzhilfe (§ 6) als Staatsbeitrag definiert wird, der einer Empfängerin oder einem Empfänger gewährt wird, um freiwillig erbrachte Leistungen im öffentlichen Interesse zu erhalten oder zu fördern, ist die Abgeltung (§ 4) eine Entschädigung, welche die finanziellen Lasten ausgleicht, die sich aus der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben ergeben, die auf eine Empfängerin oder einen Empfänger ausserhalb der kantonalen Verwaltung übertragen werden.

2.3.2. Voraussetzungen für das Eingehen von Staatsbeitragsverhältnissen

Voraussetzungen für eine Finanzhilfe

Die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Finanzhilfe (§ 7) entsprechen im Grossen und Ganzen den Voraussetzungen, welche bisher für die Subventionen festgeschrieben waren. Nicht mehr aufgeführt ist die rechtliche Grundlage. Diese ist gemäss Finanzhaushaltsgesetz eine Voraussetzung für jede Ausgabe, somit auch für die Finanzhilfe. Die Regelungen bezüglich Mitsprache- und Einsichtsrechten, (Nicht-)Indexierung etc. werden neu in eigenen Paragraphen geregelt (siehe folgende Kapitel). Neu wird jedoch festgehalten, dass Finanzhilfen wenn möglich als Anschubfinanzierungen ausgestaltet werden sollen. Dies soll dazu beitragen, dass Finanzhilfen

nicht „auf immer und ewig“ als Ausgabenposten im kantonalen Finanzhaushalt verbleiben. Damit soll mittelfristig finanzieller Spielraum für die Unterstützung anderer berechtigter Institutionen und Vorhaben geschaffen werden.

Voraussetzungen für eine Abgeltung

Die Voraussetzungen für Abgeltungen (§ 5) werden bereits in § 23 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes definiert. Demnach kann die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen werden, wenn die Aufgabe ausserhalb der kantonalen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Zudem erfordert die Übertragung der Aufgabe eine gesetzliche Grundlage sowie die Sicherstellung der Aufsicht, des Rechtsschutzes, des Amtsgeheimnisses und des Datenschutzes.

Rechtsform und zeitliche Limitierung

Aus Rechtssicherheitsgründen muss die Gewährung von Staatsbeiträgen durch einen Rechtsakt erfolgen. Hierfür wird in der Regel die Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags vorgesehen. Insbesondere bei Finanzhilfen ist auch eine Gewährung per Verfügung möglich (§ 3, Abs. 3).

Wie bis anhin sind Betriebsbeiträge auf maximal 4 Jahre zu limitieren (§ 12), können aber nach Ablauf oder Kündigung erneuert werden.

Zudem wird die bestehende Soll-Regel bezüglich der Nichtindexierung der Betriebsbeiträge zu einer Muss-Regel. Eine Indexierung kann nur vorgenommen werden, wenn die Staatsbeitragsempfängerin resp. der Staatsbeitragsempfänger sich auf das kantonale Lohnsystem abstützt und die Indexierung darauf basiert (§ 14).

2.3.3. Abklärungen vor der Ausrichtung

Einige der in diesem Unterkapitel beschriebenen Prozesse haben verwaltungsinternen Charakter. Sie werden daher oft nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung und im entsprechenden Handbuch (mit Weisungscharakter) geregelt. Da sie jedoch für den gesamten Controlling-Kreislauf eine zentrale Bedeutung haben, werden sie in dieser Vorlage ebenfalls aufgeführt.

Wesentlichkeitsgrenzen

Für die Bewirtschaftung der Staatsbeiträge werden neu Wesentlichkeitsgrenzen definiert, welche eine effektive und stufengerechte Bewirtschaftung sicherstellen sollen. Anhand der Wesentlichkeitsgrenzen werden Kategorien gebildet. Je nach Kategorie sind unterschiedliche Prozesse zu durchlaufen. Die Wesentlichkeitsgrenzen orientieren sich an den Ausgabenkompetenzen des neuen Finanzhaushaltsgesetzes.

Abbildung 5: Wesentlichkeitsgrenzen für die Bewirtschaftung der Staatsbeiträge

Elemente Standardprozess und Wesentlichkeitsgrenzen

- > Prüfungen der Leistungserfüllung
- > Prüfung der Legitimation des Beitrags

Kategorie	Standards für Beträge in CHF	Vergabe (neue Staatsbeiträge)	Leistungsvereinbarung	Erfassung Transfers-DB	Erfolgskontrolle	Erneuerung	Mandatierung Erstvergabe und Erneuerung	Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung FKD
Direktionsintern	A einmalige oder wiederkehrende Staatsbeiträge: bis 10 000.-/ Jahr oder Gesamtausgabe	JA	-	JA	-	-	-	-
	B Staatsbeiträge wiederkehrend (neu oder gebunden): > 10 000.-/ Jahr bis 100 000.-/ Jahr Staatsbeiträge einmalig (neu oder gebunden): > 10 000.- bis 300 000.- (Gesamtausgabe)	JA	JA	JA	JA	JA	-	-
RR	C Staatsbeiträge neu und wiederkehrend: > 100 000.-/ Jahr bis 200 000.-/ Jahr Staatsbeiträge neu und einmalig: > 300 000.- bis 1 Mio (Gesamtausgabe) Staatsbeiträge gebunden (einmalig oder wiederkehrend): unbegrenzt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA als Teil vom Mitbericht
LR	D Staatsbeiträge neu und wiederkehrend: > 200 000.-/ Jahr Staatsbeiträge neu und einmalig: > 1 Mio (Gesamtausgabe)	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA Mitbericht und Testat finanzrechtliche Prüfung

Beträge der Kategorie C und D der Wesentlichkeitsgrenzen erfordern eine Mandatierung der Verhandlungsermächtigung. Für die Mandatierung sind entsprechende Unterlagen einzuholen (z.B. Statuten der Institutionen, Jahresrechnung, Leistungszahlen zu den vom Kanton mitfinanzierten Leistungen, Budget), ist die Ausgangslage schriftlich zu skizzieren sowie ein/e Verhandlungsermächtigte/r für die Verhandlung vorzuschlagen. Bei einer Bewilligung (ggf. mit Vorbehalten) der Verhandlungsermächtigung kann die Vertragsverhandlung durch den/die Verhandlungsermächtigte/n initiiert werden.

Abklärungen des Kantons und Vorlaufsfristen

Vor der Ausrichtung eines Staatsbeitrages haben die zuständigen Verwaltungsstellen des Kantons die finanziellen, strukturellen und organisatorischen Gegebenheiten der potentiellen Empfängerinnen und Empfänger umfassend und systematisch abzuklären (§ 9). Er kann auch externe Stellen für Teilabklärungen beauftragen. Somit muss ausreichend Zeit für die Evaluation und den Entscheidungsprozess eingeplant werden. Ein wesentliches Element sind somit Vorlaufsfristen, die definieren, ab welchem Zeitpunkt mit der Überprüfung begonnen wird. Diese werden in der Verordnung festgehalten.

Dabei soll man sich an für alle Falltypen einheitlichen Vorlaufsfristen orientieren, um eine Standardisierung zu erreichen. In der Vorlaufsfrist sind folgende Arbeiten durchzuführen:

- Staatsbeiträge evaluieren
- Entscheidungsgrundlagen vorbereiten, Entscheide treffen
- Ggf. eine Mandatierung und finanzrechtliche Prüfung durchführen
- Vertragsverhandlung führen
- Zudem soll genügend Pufferzeit einberechnet werden, um kantonsintern wie auch aus Sicht Dritter zeitgerecht Klarheit über das weitere Vorgehen zu erhalten (kein Verhandeln bis zum letzten Tag vor Ende der Befristung!).

Bei den Vorlaufsfristen handelt es sich um einen Standard zu den minimalen Vorlaufsfristen. Bei strategisch wichtigen Projekten kann es sinnvoll sein, den Prüfungszeitraum noch früher anzusetzen. Bei Vertragslaufzeiten kürzer 4 Jahre gelten sie als Richtwerte. Auch können andere strategische Entscheide die Vorlaufsfristen übersteuern. Wird beispielsweise entschieden eine Finanzhilfe zu beenden, so macht es auch aus Gründen der Planungssicherheit aus Sicht des Empfängers Sinn, dies möglichst frühzeitig anzukünden.

Abbildung 6: Standards minimale Vorlaufsfristen

		Vorlaufsfristen	
Direktionsintern	A	einmalige oder wiederkehrende Staatsbeiträge: bis 10 000.-/ Jahr oder Gesamtausgabe	3 Monate
	B	Staatsbeiträge wiederkehrend (neu oder gebunden): > 10 000.-/ Jahr bis 100 000.- / Jahr Staatsbeiträge einmalig (neu oder gebunden): > 10 000.- bis 300 000.- (Gesamtausgabe)	9 Monate
RR	C	Staatsbeiträge neu und wiederkehrend: > 100 000.-/ Jahr bis 200 000.-/ Jahr Staatsbeiträge neu und einmalig: > 300 000.- bis 1 Mio (Gesamtausgabe) Staatsbeiträge gebunden (einmalig oder wiederkehrend): unbegrenzt	18 Monate
LR	D	Staatsbeiträge neu und wiederkehrend: > 200 000.- / Jahr Staatsbeiträge neu und einmalig: > 1 Mio (Gesamtausgabe)	24 Monate

Pflichten der potentiellen Empfängerinnen und Empfänger

Damit die zuständigen kantonalen Stellen die Abklärungen vornehmen können, haben die potentiellen Empfängerinnen und Empfänger alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und eine zweckgerichtete Einsicht in den Betrieb und die finanziellen Verhältnisse zu gewähren, insbesondere in die relevanten Dokumente und Unterlagen.

Bemessung von Staatsbeiträgen

Gänzlich neu im Vergleich zum bestehenden Recht sind die Vorgaben bezüglich der Bemessung von Staatsbeiträgen. Sie sollen sicherstellen, dass die Aufgabe oder Leistung mit einem Mindestmass an öffentlichen Mitteln erfüllt wird. So müssen Kosten und Erlöse realistisch eingeschätzt werden und allfälliges Kostensenkungspotential ausgeschöpft werden. Explizit ausgeschlossen werden unangemessene Gewinne und Querfinanzierungen von anderen Tätigkeiten (§ 11). Soweit es die Möglichkeiten und die Verhältnismässigkeit zulassen, ist die kostengünstige Erfüllung mittels Benchmarks zu überprüfen.

2.3.4. Pflichten der Beitragsempfänger und Überprüfung

Pflichten der Empfängerinnen und Empfänger

Mit dem Bezug von Staatsbeiträgen werden den jeweiligen Empfängerinnen und Empfängern auch zahlreiche Pflichten aufgebunden (§ 16). Die Rechnungslegung hat nach kaufmännischen Grundsätzen zu erfolgen und die gesetzlichen Revisionspflichten müssen eingehalten werden. In den Leistungsvereinbarungen und Verfügungen können weitergehende Pflichten bezüglich Rechnungslegung und Revision festgehalten werden. Im Weiteren haben sie die Geschäftsberichte, die Jahresrechnungen sowie Revisionsberichte dem Kanton unaufgefordert zuzustellen. Übersteigt der Staatsbeitrag CHF 1 Mio. pro Jahr, müssen IKS-Testate sowie eine

Übersicht über das Compliance-Programm beigelegt werden. Auf die Unterstützung durch den Kanton muss in der Kommunikation nach aussen hingewiesen werden. Im Weiteren haben sie bei Vergaben das öffentliche Beschaffungsrecht anzuwenden.

Überprüfung

Mindestens einmal während der Dauer eines Staatsbeitragsverhältnisses muss überprüft werden, ob die vereinbarte Leistung oder Aufgabe vereinbarungs- respektive Verfügungsgemäss ausgeführt wird (§ 18).

Wie bei jedem neuen Staatsbeitragsgesuch wird auch bei der Vertragserneuerung eines Betriebsbeitrags eine Überprüfung hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Tragbarkeit durchgeführt. Eine direktionsübergreifend anzuwendende „Checkliste Erneuerung und Vergabe“ regelt, nach welchen Punkten ein angestrebter Staatsbeitrag zu prüfen ist und welche Prüfpunkte bereits bei der Mandatierung geklärt sein müssen. Der Kanton kann eine Überprüfung zudem auch von einer externen Stelle durchführen lassen. Die Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte und Einsichtsmöglichkeiten zu gewähren.

Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle

Gemäss § 14 des Finanzkontrollgesetzes (SGS 311) unterliegen Empfänger und Empfängerinnen von Staatsbeiträgen bereits heute der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle. Die im Gesetzesentwurf enthaltenen Einsichts- und Überprüfungsrechte gelten gleichermassen auch für diese kantonale Behörde.

Sie unterstehen aber auch der in § 27 des Finanzkontrollgesetzes enthaltenen Mitwirkungs- und Aufklärungspflicht. So haben die Empfänger und Empfängerinnen von Staatsbeiträgen die Finanzkontrolle bei der Durchführung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Insbesondere sind auf Verlangen die notwendigen Unterlagen rechtzeitig vorzulegen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Auf Verlangen der Finanzkontrolle hat die geprüfte Stelle die Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen und der gegebenen Auskünfte und Erklärungen in einer von der Finanzkontrolle formulierten schriftlichen Erklärung zu bestätigen.

2.3.5. Sicherung des Beitragszwecks und Verjährung

Sicherung des Beitragszwecks

Im Gesetzesentwurf enthalten sind dagegen Bestimmungen bezüglich Sicherung des Beitragszwecks und der Verjährung. So können Staatsbeiträge eingestellt oder auch zurückgefordert werden, wenn

- eine Vereinbarung oder eine Verfügung widerrufen wird, weil der in Verletzung der Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts abgeschlossen worden ist (§ 20),
- eine Vereinbarung oder eine Verfügung seitens der Empfängerin oder des Empfängers nicht oder mangelhaft erfüllt wird (§ 21),
- oder ein per Staatsbeitrag gefördertes Objekt veräussert oder zweckentfremdet wird (§ 22).

Rückzahlungen können vollständig oder teilweise gefordert werden. Sie müssen ab rechtskräftiger Rückforderungsverfügung zum im Schweizerischen Obligationenrecht festgelegten Zinssatz verzinst werden (§ 23). In Härtefällen kann auf eine Rückzahlungspflicht verzichtet werden.

Verjährung

Forderungen aus Staatbeitragsverhältnissen verjähren in der Regel nach Ablauf von 5 Jahren nach ihrer Entstehung. Der Gesetzesentwurf regelt zudem, wann sich die Frist verlängert resp. wann sie unterbrochen wird (§§ 24 und 25).

2.3.6. Transfer-Datenbank und Berichterstattung

Transfer-Datenbank

Die Transfer-Datenbank bildet die Basis für Auswertungen und die Grundvoraussetzung für den zukünftigen Betrieb des Staatsbeitragscontrollings.

Es besteht seit längerem eine auf SAP basierende Transfer-Datenbank. In der Transfer-Datenbank werden sämtliche Transferaufwände (HRM 2 Kontengruppe 36) und Transfererträge (Kontengruppe 46) erfasst. Im Zusammenhang mit dem Projekt Staatsbeitragscontrolling wurde die Transfer-Datenbank durch die Direktionen bis Juni 2018 ergänzt und bereinigt.

In der Transfer-Datenbank werden neben einer Struktur, die sich an den Organisationseinheiten orientiert, den sogenannten Transferknoten ein oder mehrere Innenaufträge zugewiesen. Dadurch entfällt eine manuelle Pflege der Finanzzahlen. Verschiedene Text- und Selektionsfelder müssen jedoch durch die Direktionen gepflegt und regelmässig aktualisiert werden. Anhand der gepflegten Transferknoten lassen sich Berichte und Auswertungen vornehmen. Pro Transferknoten lässt sich zudem ein Stamblatt generieren, welches die relevanten Informationen übersichtlich aufbereitet. Erstmals ist nun eine Auswertung basierend auf der Transfer-Datenbank nach der Transferform (Abgeltung, Finanzhilfe oder übriger Transfer) möglich. Im Rahmen des Projekts Staatsbeitragscontrolling wurde die Datenbank bereits hinsichtlich zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten weiterentwickelt. Die entsprechenden Datenfelder werden nach der Einführung des Staatsbeitragscontrollings schrittweise ab 2019 in einer Übergangsregelung respektive vollständig nach Inkrafttreten des Staatsbeitragsgesetzes ab 1.1.2020 nach und nach ergänzt.

Dank der Datenbank und der definierten Methodik zur Datenpflege sind nun Auswertungen miteinander vergleichbar. Der Bericht zu den Staatsbeiträgen kann zukünftig für jeden AFP aufbereitet werden.

Berichterstattung

Auf ein gesondertes, reaktives Berichtswesen zum Staatsbeitragswesen soll verzichtet werden. Eine derart umfangreiche gesonderte Berichterstattung ist aufwändig (Aktualisierungsaufwand, Druckkosten), erbringt jedoch für eine zukunftsgerichtete und aktive Bewirtschaftung der Staatsbeiträge kaum Mehrwert.

Vielmehr sollen im Kanton Basel-Landschaft die vorhandenen Planungsberichte genützt werden. So soll insbesondere der AFP mit zusätzlichen Informationen angereichert werden. Zudem sollen

die wichtigsten geplanten und laufenden Massnahmen im Bereich der Staatsbeiträge in einem eigenen Übersichtskapitel aufgeführt werden.

2.3.7. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Die Strafbestimmungen sehen Bussen vor, falls zur Erlangung eines Staatsbeitrags über erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht, erhebliche Tatsachen im Zusammenhang mit Staatsbeiträgen verschwiegen oder Staatsbeiträge nicht bestimmungsgemäss verwendet werden. (§ 26)

Das Gesetz soll ab Inkrafttreten für alle hängigen und noch nicht entschiedenen Staatsbeitragsgesuche Anwendung finden. Bestehende Leistungsvereinbarungen behalten bis vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit. Spätestens dann müssen neue Leistungsvereinbarung auf Basis des neuen Gesetzes abgeschlossen werden. (§ 27)

2.4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes

1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Regelungs- und Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Gesetzes bezieht sich auf alle Staatsbeiträge, welche der Kanton ausrichtet. Er gilt jedoch nicht für Beiträge aus dem Swisslos und dem Swisslos-Sportfonds, da für die Entnahmen aus diesen Fonds klare Regeln in den entsprechenden Verordnungen bestehen. Ebenso werden die bedarfsabhängigen Leistungen des Kantons explizit nicht zu den Staatsbeiträgen gezählt.

Der Geltungsbereich dieses Gesetzes umfasst nicht nur die Verwaltungstätigkeit, sondern nimmt auch die Empfänger und Empfängerinnen von Staatsbeiträgen direkt in die Pflicht. Damit sollen für alle Empfänger und Empfängerinnen von Staatsbeiträgen dieselben Rechte und Pflichten gelten. Diese müssen in der Folge in den einzelnen vertraglichen Abmachungen (Leistungsvereinbarungen) im Grundsatz nicht mehr wiederholt werden.

§ 2 Zweck

Dieser Paragraph weist in allgemeiner Form auf die wichtigsten Ziele des Gesetzes hin, die bereits heute Praxis sind und die auch der Bund und andere Kantone kennen.

§ 3 Staatsbeiträge

Innerhalb der Staatsbeiträge wird zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen unterschieden (Abs. 1). Diese Unterscheidung wurde bereits mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes eingeführt. Um den Aufwand dieser Revision möglichst gering zu halten, wurde jedoch anstelle des Begriffs „Finanzhilfen“ weiterhin der Begriff Subventionen verwendet. Diese Unterscheidung wird in das neue Staatsbeitragsgesetz übernommen. Anstelle des Begriffs „Subventionen“ wird hingegen der heutzutage gebräuchliche Begriff der „Finanzhilfe“ verwendet. Der Subventionsbegriff wird nicht mehr verwendet. Die beiden Begriffe werden im Gesetz definiert und unter dem Begriff Staatsbeitrag zusammengefasst.

Bei den Staatsbeiträgen kann es sich sowohl um Geld-, Sach- oder Dienstleistungen handeln. Denkbar sind auch ein Verzicht auf Forderungen sowie Vorzugsbedingungen bei Darlehen,

Nutzungsrechten, Bürgschaften oder Garantien. Geldleistungen stehen aber im Vordergrund. Staatsbeiträge werden daher in der Regel in Form von nichtrückzahlbaren Geldleistungen wie Betriebs- oder Investitionsbeiträgen gewährt (Abs. 2).

Staatsbeiträge zeichnen sich dadurch aus, dass die Empfängerin oder der Empfänger keine marktübliche direkte Gegenleistung erbringen. Es handelt sich dabei folglich nicht um ein direktes Austauschverhältnis, wie dies etwa bei einem Kaufvertrag, einem Werkvertrag oder bei Mietverhältnissen der Fall ist. Zwar liegt bei vielen Staatsbeitragsverhältnissen eine Gegenleistung vor, diese wird jedoch nicht im Rahmen eines direkten Austauschverhältnisses erbracht, vielmehr handelt es sich um eine indirekte Gegenleistung.

Nicht um einen Staatsbeitrag handelt es sich bei Steuervergünstigungen, da diese weder dem Ausgleich von finanziellen Lasten, die Dritten aus der Übertragung von kantonalen Aufgaben zugunsten von Einwohnerinnen und Einwohnern entstehen (siehe Abgeltung), noch einer spezifischen Erhaltung oder Förderung einer freiwillig erbrachten Leistungen (siehe Finanzhilfe) dienen.

Aus Rechtssicherheitsgründen soll die Gewährung von Staatsbeiträgen durch einen Rechtsakt erfolgen. Hierfür wird in der Regel die Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags (Leistungsvereinbarung) vorgesehen (Abs. 3). Durch die Wahl des öffentlich-rechtlichen Vertrags wird der Grundsatz eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens gesetzlich verankert.

Insbesondere bei Finanzhilfen soll weiterhin auch die Form der Verfügung möglich sein. Hierbei handelt es sich jedoch um einen einseitigen Verwaltungsakt, welcher auf ein Gesuch hin vorgenommenen wird.

§ 4 Abgeltung

Unter einer Abgeltung versteht der Gesetzesentwurf die Entschädigung von finanziellen Lasten für Aufgaben, die der Kanton von Gesetzes wegen erfüllen muss, deren Erfüllung er aber einer bzw. einem Dritten ausserhalb der kantonalen Verwaltung übertragen hat. Abgeltungsleistungen entschädigen Empfängerinnen oder Empfänger dieser übertragenen Aufgaben also für die dabei entstehenden finanziellen Auswirkungen. Im Gegensatz zur Gewährung einer Finanzhilfe (§ 6) setzt die Gewährung einer Abgeltung den staatlichen Auftrag zur Aufgabenerfüllung voraus.

Als Abgrenzungskriterium zu einem Leistungseinkauf ist auf die Voraussetzung der direkten Gegenleistung abzustellen. Eine direkte Gegenleistung liegt vor, wenn ein bestehendes Angebot oder eine Dienstleistung gekauft wird, ohne dass über die Art und Weise der Leistungserbringung verhandelt werden muss. Daher ist in diesem Fall auch kein Leistungsauftrag nötig (verhandelt wird höchstens über den Preis). Liegt eine solche Gegenleistung vor, so ist von einem Leistungseinkauf (Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen) auszugehen. Diese werden dementsprechend auch im Sach- und Betriebsaufwand verbucht.

Ebenfalls abzugrenzen ist die Abgeltung von den Individualbeiträgen, die direkt einer Einzelperson oder einem privaten Haushalt zugutekommen. Unter solchen Beiträgen können beispielsweise Leistungen der Krankenkassenprämienverbilligung oder Stipendien subsumiert werden. Diese Beiträge werden durch einen bestimmten sozialen Zweck begründet, aufgrund wirtschaftlicher

Verhältnisse wie der Höhe der Einkünfte und der Vermögenswerte individuell berechnet und kommen als direkte Leistung direkt einer Einzelperson oder einem privaten Haushalt zugute. Daher gelten sie nicht als Staatsbeiträge im Sinne des vorliegenden Gesetzes.

Im Gegensatz zur Finanzhilfe trägt der Kanton bei einer Abgeltung weiterhin die Verantwortung zur Aufgabenerfüllung. Der Kanton delegiert zwar die Aufgabenerfüllung an eine bestimmte Empfängerin bzw. einen bestimmten Empfänger, die Verantwortung verbleibt aber weiterhin beim Kanton. Demzufolge steht es ihm auch frei, Abgeltungen mit Auflagen zu verbinden. Eine Regelung im Gesetz erübrigt sich daher.

§ 5 Ausrichtung von Abgeltungen

Die Voraussetzungen für Abgeltungen werden bereits in § 23 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes definiert. Demnach kann die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen werden, wenn die Aufgabe ausserhalb der kantonalen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann und Elemente des öffentlichen Rechts angewendet werden.

Auszug aus dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ([SGS 140](#)):

§ 23 Übertragung öffentlicher Aufgaben

¹ *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann Dritten übertragen werden, wenn die Aufgabe ausserhalb der kantonalen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.*

² *Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe erfordert eine gesetzliche Grundlage sowie insbesondere die Sicherstellung:*

- a. der Aufsicht;*
- b. des Rechtsschutzes;*
- c. des Amtsgeheimnisses;*
- d. des Datenschutzes.*

§ 6 Finanzhilfe

In Abs. 1 wird der neue Begriff der Finanzhilfe definiert. Es lehnt sich an die Definition, welche bereits mit der Totalrevision des FHG – dort noch für den Begriff Subvention – eingeführt worden ist. Dabei soll es sich bei einer Finanzhilfe um einen Staatsbeitrag handeln, der einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der kantonalen Verwaltung gewährt wird, um freiwillig erbrachte Leistungen im öffentlichen Interesse zu erhalten oder zu fördern.

Die Ausrichtung von Finanzhilfen soll dazu dienen, ein im öffentlichen Interesse liegendes Verhalten der Empfängerin oder des Empfängers, zu welchem sie bzw. er nicht verpflichtet wäre, zu erwirken. Im Vordergrund steht demnach die Freiwilligkeit der Leistung. Die Empfängerin oder der Empfänger darf rechtlich nicht zu dem zu fördernden (oder zu erhaltenden) Verhalten verpflichtet werden. Wo die Erfüllung einer Aufgabe rechtlich vorgeschrieben ist, kann es sich deshalb um keine Finanzhilfe handeln. Der potentiellen Empfängerin bzw. dem potentiellen Empfänger einer Finanzhilfe steht es aus rechtlicher Sicht frei zu entscheiden, ob sie bzw. er die geförderte Tätigkeit ausüben will oder nicht.

Finanzhilfen sollen, wenn immer möglich, als Anschubfinanzierungen ausgestaltet werden (Abs. 2). Damit soll vermieden werden, dass Finanzhilfen „auf immer und ewig“ als Ausgabenposten im der kantonalen Finanzhaushalt verbleiben. Damit wird mittelfristig finanzieller Spielraum für die Unterstützung anderer berechtigter Institutionen und Vorhaben geschaffen.

§ 7 Ausrichtung von Finanzhilfen

Für die Gewährung einer Finanzhilfe ist gemäss Abs. 1 erforderlich, dass an der erbrachten Leistung ein öffentliches Interesse besteht (Buchst. a). Da nicht alle privaten Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, mit Finanzhilfen gefördert werden können, braucht es weitere Kriterien.

Eine Finanzhilfe sollte nur gewährt werden, wenn die Empfängerin oder der Empfänger sie tatsächlich auch braucht. Daher wird vorausgesetzt, dass für die Gewährung einer Finanzhilfe die Leistung ohne diese nicht hinreichend erbracht werden kann (Buchst. b). Unterstützt werden sollen beispielsweise Aufgaben, die betriebswirtschaftlich nicht rentabel sind, weil spezielle Massnahmen erwünscht sind (Denkmalschutz, Umweltschutz, Energieeinsparungen usw.) oder der Ertrag wegen der verlangten Leistung nicht marktüblich ausfallen kann (z.B. Energieförderungsmaßnahmen). Es kann aber auch sein, dass eine Aufgabe effizient und kompetent erfüllt wird und eine Nachfrage besteht, die Kosten jedoch nicht vollständig auf die Abnehmenden überwältzt werden können.

Die Forderung nach dem Nachweis der Erbringung von Eigenleistungen sowie der Suche und Nutzung übriger Finanzierungsmöglichkeiten (Buchst. c) kann nicht abstrakt umschrieben werden und richtet sich nach der Eigenart der jeweiligen Finanzhilfe. In jedem Fall haben jedoch die Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen diejenige Eigenleistung (Mittel aus dem Vereins- und Stiftungsvermögen, Spenden, Sponsorengelder usw.) zu erbringen, die ihnen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann. Dasselbe gilt für die Nutzung der übrigen Finanzierungsmöglichkeiten wie beispielsweise Kostenbeiträge von Nutzenden oder Mitgliederbeiträge. Diese Faktoren sind in jedem Einzelfall zu prüfen und darzulegen. Es ist jedoch nicht möglich, pauschal festzulegen, wie hoch die Eigenleistungen sein sollten bzw. inwieweit die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen sind. Soweit möglich sollen aber in den Verträgen entsprechende Bestimmungen aufgenommen werden.

Schliesslich muss bei der Gewährung einer Finanzhilfe stets darauf geachtet werden, dass die Leistung sachgerecht und kostengünstig erbracht wird (Buchst. d). Der Nachweis der sachgerechten Leistungserbringung macht eine Prüfung erforderlich, ob die Empfängerin bzw. der Empfänger einer Finanzhilfe die Voraussetzungen zu einer kompetenten und wirtschaftlich vertretbaren Leistung anbietet.

Finanzhilfen sollen zudem mit Auflagen verknüpft werden können (Abs. 2). Zudem besteht gemäss Abs. 3 kein Anspruch auf Finanzhilfen, ausser eine andere gesetzliche Regelung sieht dies ausdrücklich vor. Das Staatsbeitragsgesetz soll keine Anspruchsgrundlage für Finanzhilfen bieten und der politische Entscheid, ob eine neue oder erweiterte Tätigkeit im öffentlichen Interesse mit öffentlichen Geldern unterstützt werden soll, kann in jedem einzelnen Fall frei gefällt werden.

2 Besondere Bestimmungen

2.1 Allgemeines

2.1.1 Vorbereitung der Ausrichtung von Staatsbeiträgen

§ 8 Verfahren

Für die Gewährung von Finanzhilfen muss ein schriftliches Gesuch eingereicht werden (Abs. 2). Dem Gesuch sind alle erforderlichen Unterlagen beizulegen (siehe unten). Die das Gesuch, bzw. die die Offerte prüfende Stelle kann bei Unvollständigkeit oder auf Verlangen weitere Unterlagen nachfordern.

Empfängerinnen respektive Empfänger einer Finanzhilfe oder Gesuchstellende sind verpflichtet, den angegangenen Verwaltungsstellen mitzuteilen, wenn sie bzw. er beim Kanton BL oder bei Gemeinden des Kantons für dasselbe Vorhaben um mehrfache Leistungen nachsucht. Tut sie bzw. er dies nicht, können unzulässige Staatsbeiträge zurückgefordert werden.

§ 9 Abklärungen vor der Gewährung von Staatsbeiträgen

Die zuständigen Verwaltungsstellen des Kantons sind angewiesen, vor der Gewährung eines Staatsbeitrags die Gegebenheiten der potentiellen Empfängerinnen und Empfänger umfassend abzuklären. Hierfür haben letztere umfassende Auskunftspflicht und Einsichtspflichten (siehe § 10). Teile dieser Abklärungen können auch von externen Stellen vorgenommen werden.

§ 10 Pflichten der potentiellen Empfängerinnen und Empfänger

Die potentiellen Empfängerinnen und Empfänger haben der zuständigen Stelle alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Einsicht in den Betrieb und in die finanziellen Verhältnisse zu gewähren. Dies gilt entsprechend auch für Abklärungen, welche durch externe Stellen vorgenommen werden (siehe § 9 Abs. 3). Dazu gehören die Einsicht in zweckdienliche Dokumente und Unterlagen wie zum Beispiel Budget, Jahresbericht, Jahresrechnung (Bilanz inkl. Anhang, Erfolgsrechnung), Organigramm, Statuten Leitbild/ Mission, Handelsregisterauszug, Informationen zum Lohnsystem, relevante Zertifizierungen, Qualitätsmessungen und Revisionsberichte.

§ 11 Anrechenbare Aufwendungen

Bei der Bemessung der Staatsbeiträge sollen lediglich diejenigen Aufwendungen berücksichtigt werden, die für die sachgerechte und kostengünstige Erfüllung der unterstützten oder übertragenen Aufgabe erforderlich sind. Was zur zweckmässigen Erfüllung der Aufgabe nicht unbedingt erforderlich ist, darf dabei nicht angerechnet werden. Die Erfüllung der unterstützten oder übertragenen Aufgabe muss dabei eine hohe Qualität aufweisen. Explizit sind Kostensenkungspotentiale auszuschöpfen und Kosten und Erlöse realistisch zu planen. Unangemessene Gewinne und Querfinanzierungen anderer Tätigkeiten sind ausdrücklich nicht erlaubt. Soweit es die Möglichkeiten und die Verhältnismässigkeit zulassen, ist die kostengünstige Erfüllung mittels Benchmarks zu überprüfen.

2.1.1 Betriebsbeiträge

§ 12 Befristung

Wie bereits im bestehenden Finanzhaushaltsgesetz bezüglich Subventionen festgeschrieben, sollen Staatsbeitragsverhältnisse auch zukünftig auf 4 Jahre befristet werden (Abs. 1). Mit der

zeitlichen Begrenzung der Gewährung eines Staatsbeitrages werden die zuständigen kantonalen Stellen nach Ablauf der Dauer des Staatsbeitragsverhältnisses veranlasst zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung immer noch erfüllt sind und die Ausrichtung des Staatsbeitrages in der Folge weiterhin gerechtfertigt ist. Die Frist von vier Jahren entspricht genau dem Umfang des Aufgaben- und Finanzplans und wird auch in den meisten anderen Kantonen angewendet.

Vereinbarungen und Verfügungen über Betriebsbeiträge können nach deren Ablauf oder Kündigung erneuert werden. Damit eine Überprüfung stattfinden kann, muss ausreichend Zeit für die Evaluation und den Entscheidungsprozess eingeplant werden. Ein wesentliches Element sind somit Vorlaufsrufen, die definieren, ab welchem Zeitpunkt mit der Überprüfung begonnen wird. Diese werden vom Regierungsrat in der Verordnung festgehalten.

§ 13 Grundsätze für die Anrechnung

Betriebsbeiträge werden zur Deckung von laufenden Betriebskosten wie beispielsweise zur Deckung von Personal- oder Sachkosten gewährt. Für die Bemessung eines Betriebsbeitrages sollen höchstens diejenigen Kosten angerechnet werden, die der Kanton für eine vergleichbare Tätigkeit vergütet (Abs. 1). Damit sollen die Empfängerinnen und Empfänger von Betriebsbeiträgen u.a. ihrem Personal nicht dank der vom Kanton geleisteten Beiträge bessere Arbeitsbedingungen bieten können als die übrige ortsansässige Arbeiterschaft. Da nicht zu allen Tätigkeiten entsprechende Pendanten beim Kanton bestehen, wird die Branchenüblichkeit als zweites Kriterium herangezogen.

Innerhalb des Betriebsaufwand dürfen nur Abschreibungen angerechnet werden, welche im gesetzlich vorgeschriebenen oder branchenüblichen Ausmass erfolgen (Abs. 2). Die entsprechenden Investitionen müssen zudem selbst finanziert worden sein und nicht aus Investitionsbeiträgen des Staates oder Dritten stammen.

§ 14 Nicht-Indexierung

Betriebsbeiträge werden nicht indexiert. Somit dürfen in den Verträgen keine automatischen Preisanpassungen (z.B. auf Basis des Konsumentenindex) vorgesehen werden. Damit sollen unkontrollierbare Kostensteigerungen verhindert werden. Bei Bedarf kann die Höhe des Staatsbeitrags bei einer allfälligen Verlängerung angepasst werden. Eine Ausnahme gilt jedoch für Beitragsempfängerinnen und -empfänger, wenn die Indexierung auf der Anwendung des kantonalen Besoldungsrechts basiert.

2.1.1 Investitionsbeiträge

§ 15 Vorhaben, Änderung von Vorhaben

Hiermit soll sichergestellt werden, dass die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller eines Investitionsbeitrages erst mit dem entsprechenden Investitionsvorhaben beginnt, wenn der Investitionsbeitrag endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert worden ist (Abs. 1). Wird zudem das Investitionsvorhaben, für welches der Investitionsbeitrag bewilligt worden ist, wesentlich abgeändert, so hat die Empfängerin bzw. der Empfänger des Investitionsbeitrages die entsprechende Änderung der zuständigen Stelle vorzulegen und ihre Genehmigung einzuholen (Abs. 2). Eine wesentliche Änderung des Investitionsvorhabens könnte beispielsweise das

Entstehen von erheblichen Mehrkosten darstellen. Wird die Änderung nicht gemeldet, so kann der Beitrag auf der Grundlage von § 20 ganz oder teilweise zurückgefordert werden.

2.2 Ausrichtung der Staatsbeiträge

2.2.1 Allgemeines

§ 16 Pflichten der Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen

Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen müssen für ein angemessenes Leistungscontrolling sorgen. Ihre Rechnungslegung muss sich nach den kaufmännischen Grundsätzen richten und die gesetzlichen Revisionspflichten müssen eingehalten werden. In den Leistungsvereinbarungen und Verfügungen können zudem weitergehende Anforderungen definiert werden. In den Jahresberichten muss die Unterstützung durch den Kanton offengelegt sein. In medialen Auftritten ist zudem angemessen auf die Unterstützung durch den Kanton hinzuweisen. Entsprechende Vorgaben können in die Leistungsvereinbarungen und Verfügungen aufgenommen werden. (Abs. 1)

Geschäftsberichte, Jahresberichterstattungen und Revisionsberichte müssen dem Kanton unaufgefordert zugestellt werden (Abs. 2). Liegt der jährlich ausbezahlte Staatsbeitrag über CHF 1 Mio., sind zudem IKS-Testate und Compliance-Programme vorzulegen.

Die Empfängerin respektive der Empfänger eines Staatsbeitrags muss den Kanton insbesondere unverzüglich informieren, wenn interne oder externe Umstände die Leistungserbringung gefährden, die Rechnung zurückgewiesen wird oder Personen in Leitungsfunktionen abgewählt resp. entlassen werden (Abs. 3).

Staatsbeitragsempfänger und -empfängerinnen haben das Beschaffungsgesetz des jeweiligen Standortkantons zu beachten (Abs. 4). In der Regel wird dies der Kantone BL sein. Das Gesetz über öffentliche Beschaffungen ([SGS 420](#)) regelt in § 4, dass dieses Gesetz auch angewendet wird „auf Objekte und Leistungen, welche die Gemeinwesen mit mehr als 50% der Gesamtkosten subventionieren“.

2.2.2 Betriebsbeiträge

§ 17 Rücklagen

Werden aufgrund von Betriebsbeiträgen Gewinne unerwartet erwirtschaftet, müssen diese als Rücklagen gesondert ausgewiesen werden (Abs. 1). Diese Bildung von Rücklagen soll den Organisationen ermöglichen, auf spätere negative Veränderungen wie Ertragsschwankungen oder Mehrkosten reagieren zu können und genügend Zeit für Anpassungen zu haben. Diese Kosten dürfen am Jahresende jedoch nicht einen Fünftel des jährlichen Betriebsaufwands übersteigen (Abs. 2). Für diesen Fall müssen in den Verträgen entsprechende Folgemaassnahmen wie die Rückzahlungen respektive die Anpassung des Betriebsbeitrags oder eine Leistungsanpassung vorgesehen werden (Abs. 3).

§ 18 Überprüfungen

Die Gewährung von Betriebsbeiträgen bedingt die sachgerechte Erbringung der im Vertrag vereinbarten oder in der Verfügung verfügbaren Inhalte sowie der allenfalls zusätzlich vereinbarten Auflagen. Der zielgerichtete Einsatz der staatlichen Mittel ist jedoch nur gewährleistet, wenn diese

Voraussetzungen für die Gewährung des Staatsbeitrags auch überprüft werden. Den zuständigen Stellen des Kantons obliegt es, diese Prüfung mindestens einmal während der Dauer der Leistungsvereinbarung vorzunehmen (Abs. 1). Vor einer allfälligen Erneuerung des Staatsbeitragsverhältnisses ist zudem eine Überprüfung hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Tragbarkeit vorzunehmen (Abs. 2). Zentral ist zudem, dass der Kanton für diese Aufgabe auch eine externe Stelle beauftragen kann (Abs. 3).

3 Leistungsstörungen

§ 19 Widerruf

Der Kanton soll einen zugesicherten Staatsbeitrag widerrufen können, wenn beim Abschluss Rechtsvorschriften verletzt worden sind oder er aufgrund eines unrichtigen und unvollständigen Sachverhalts zugesichert worden ist. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn bei der Gesuchstellung falsche oder bewusst unvollständige Angaben gemacht worden sind. In der Folge kann eine vollständige oder teilweise Rückzahlung des Staatsbeitrags verfügt werden.

§ 20 Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung

Die Gewährung von Staatsbeiträgen ist zweckgebunden. Werden die von Staatsbeiträgen unterstützten Leistungen oder Aufgaben nicht oder mangelhaft erfüllt, sind von der zuständigen Stelle des Kantons Massnahmen zu ergreifen. So soll ihr das Recht zustehen, die Beiträge entweder zu kürzen oder allenfalls ganz oder teilweise zurückzufordern (inkl. Verzinsung, siehe § 23). Die genau vorzunehmenden Massnahmen müssen in der Leistungsvereinbarung umschrieben werden.

§ 21 Zweckentfremdung oder Veräusserung

Analog zu § 21 wird auch ein Staatsbeitrag, der ein Grundstück, eine Baute oder ein Werk fördert, an Bedingungen geknüpft. Eine der Bedingungen ist das Verbot der Zweckentfremdung des Vermögensgegenstandes (Abs. 2). Sofern diese Bedingung nicht eingehalten wird, erfolgt eine anteilige Rückforderung des Beitrages. Die Bemessung des Rückforderungsbetrages richtet sich dabei grundsätzlich nach dem Verhältnis der im Vertrag für das Objekt festgelegten und der tatsächlichen Verwendungsdauer (Abs. 3).

Die Empfängerin resp. der Empfänger dieses Staatsbeitrags hat daher eine allfällige Zweckentfremdung oder Veräusserung unverzüglich der zuständigen Stelle gemäss (Abs. 1) mitzuteilen.

Auf eine Rückforderung gemäss Absatz 2 kann verzichtet werden, wenn sich die Erwerberin resp. der Erwerber der Sache verpflichtet, die Voraussetzungen für den Staatsbeitrag gemäss Vertrag weiter zu erfüllen (Abs. 4).

§ 22 Zins, Härtefall

Allfällige zurückzuzahlende Beiträge sind ab Entstehung des Rückforderungsrechts zu dem im Schweizerischen Obligationenrecht festgelegten Zinsfuss zu verzinsen (Abs. 1).

Absatz 2 stellt eine Härtefallregelung dar. So kann in Härtefällen auf eine Rückforderung gemäss §§ 20-22 verzichtet werden.

§ 23 Verjährung

In Anlehnung an die vom Bundesgericht anerkannte allgemeine Regel für öffentlich-rechtliche Forderungen ist als Grundsatz eine fünfjährige Frist für die Verjährung von Forderungen aus Staatsbeitragsverhältnissen (BGE 126 II 54) vorgesehen (Abs. 1),

Eine längere Verjährungsfrist soll gelten, wenn dem Anspruch eine strafbare Handlung zugrunde liegt und das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht. Diese Regelung wird vom Bund übernommen (Abs. 3).

§ 24 Stillstand und Unterbrechung der Verjährung

Unter den an dieser Stelle aufgeführten Gründen erfolgen ein Stillstand respektive eine Unterbrechung der Verjährung.

4 Übergangsbestimmungs- und Schlussbestimmungen

§ 25 Strafbestimmung

Die in diesem Paragraphen aufgeführten Strafbestimmungen sollen dazu beitragen, dass die in diesem Gesetz aufgeführten Pflichten und Regeln nicht willentlich umgangen werden.

§ 26 Übergangsbestimmung

Gesuche um Finanzhilfen, welche vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht werden, unterliegen dem bisherigen.

Mit Absatz 2 soll erreicht werden, dass spätestens 4 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes alle Staatsbeitragsverhältnisse diesen neuen Rechtsvorgaben unterliegen. Eine Ausnahme ist nur möglich, wenn das Staatsbeitragsverhältnis auf einem Staatsvertrag basiert. Damit müssen interkantonale Leistungsvereinbarungen aufgrund dieses Gesetzes nicht vorzeitig gekündigt werden (Abs. 3).

II.

1 Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes

Die Paragraphen 60 – 62 des Finanzhaushaltsgesetzes werden durch das neue Staatsbeitragsgesetz ersetzt. Dementsprechend wird auch die vorangehende Kapitelüberschrift angepasst

Innerhalb der Projektarbeiten wurde geprüft, ob in weiteren Gesetzen der früher gebräuchliche Subventionsbegriff durch die im vorliegenden Gesetzesentwurf definierten Begriffe zu ersetzen ist. Da dies jedoch ohne grössere Eingriffe in die entsprechenden Gesetze nicht möglich ist, wurde schliesslich darauf verzichtet. Zukünftig soll jedoch bei Gesetzesrevision darauf geachtet werden,

dass nur noch die neu definierten Begriffe (Staatsbeitrag, Abgeltung, Finanzhilfe) verwendet werden sollen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist auf den 1. Januar 2020 geplant. Es wird vom Regierungsrat beschlossen.

2.5. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Die Erarbeitung eines Staatsbeitragsgesetzes ist ein Ziel (Ziel EESH-RZD 4) des aktuellen Regierungsprogramms 2016-2019. Darin setzt sich der Regierungsrat das Ziel, bis Ende der Legislaturperiode dem Landrat einen Entwurf für ein neues Gesetz zu den Staatsbeiträgen vorzulegen.

2.6. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Der Beschluss dieses Gesetzes unterliegt der Volksabstimmung gemäss §§ 30 und 31 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.05.1984.

2.7. Finanzielle Auswirkungen

Das vorliegende Gesetz hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Es wird auch keine Entlastungsziel angestrebt. Durch die neuen Kriterien für die Gewährung von Staatsbeiträgen und zur Erfolgskontrolle, der Möglichkeit der vorzeitigen Kündigung sowie den Rückforderungsvorschriften bei mangelnder Erfüllung können sich nicht quantifizierbare Minderaufwendungen ergeben.

2.8. Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.9. Regulierungsfolgenabschätzung

2.9.1. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit der Intensivierung des Staatsbeitragscontrollings kommen neue und erweiterte Aufgaben auf die Verwaltung zu, die einerseits in der Einführungsphase, aber auch mittelfristig mit einem erhöhten Aufwand verbunden sein werden. Die Herausforderung der Verwaltung besteht darin, den Mehraufwand mit dem bestehenden Personal und den beschränkten Ressourcen zu bewältigen.

2.9.2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Indirekt sind positive Auswirkungen zu erwarten, weil das systematische Controlling jedoch eine Steigerung der

Effizienz und der Effektivität im Staatsbeitragswesen anstrebt und somit ein Beitrag zu gesunde Staatsfinanzen leistet, was die Attraktivität des Kantons als Standort für Unternehmen erhöht.

2.9.3. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sind vom vorliegenden Gesetzesentwurf nicht betroffen.

2.9.4. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Vorlage hat keine direkten regulatorischen Auswirkungen auf die KMUs. Auf eine Regulierungsfolgenabschätzung wurde deshalb verzichtet.

2.10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Text

2.11. Vorstösse des Landrates

Mit dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat die Abschreibung der folgenden parlamentarischen Vorstösse. Die folgende Tabelle gibt hierzu einen Überblick.

Motion / Postulat	Würdigung
Postulat 2010/372 : Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt	→ Postulat mehrheitlich erfüllt.
Postulat 2014/399 : Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen	→ Postulat mehrheitlich erfüllt.
Postulat 2015/257 : Corporate Governance Regeln für Beitrags- resp. Subventionsempfänger	→ Postulat mehrheitlich erfüllt.
Postulat 2018/335 – Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen	→ Postulat mehrheitlich erfüllt.

Tabelle 1: Überblick über die in der Vorlage behandelten parlamentarischen Vorstösse

2.11.1. Postulat 2010/372 von Karl Willmann, SVP-Fraktion: Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt

Das Postulat wurde am 22. März 2012 mit 46:26 Stimmen bei 6 Enthaltungen überwiesen.

Wortlaut des Postulats

Baselland hat in den letzten 10 Jahren viel zusätzliches Geld in der Grössenordnung von 2 Mia Fr. in Basel-Stadt investiert. Dies erfolgte immer mit der Begründung der Sicherung und des Ausbaus der Standortattraktivität von der die ganze Region profitiert. Heute zeigt sich, dass die Entwicklung stark unterschiedlich ist, indem die Stadt profitiert, die Landschaft hingegen kaum. Es stellt sich die Frage, ob Baselland sein Geld richtig investiert. Dies muss überprüft werden und die Fakten müssen auf den Tisch, damit emotionsfrei analysiert werden kann. Die Regierung ist jahrelang dienstfertig Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt eingegangen. Finanzielle und demografische Eckwerte wurden dabei vernachlässigt oder übersehen. Seit Jahrzehnten weist z.B. Basel-Stadt gegenüber BL massiv höhere Steuereinnahmen zwischen 0,7 - 1 Mia CHF Fr. auf. Das Volkseinkommen pro Kopf ist aktuell in BS mit 115`00 Fr pro Jahr doppelt so hoch wie in BL mit 53`000.-. Heute leistet BL pro Jahr an sogenannte Zentrumsleistungen und an gemeinsame Aufgaben (z.B. UNI, UKBB, Kultur, u.a) 267 Mio. CHF an den Stadtkanton. Seit Jahren hat sich die

finanzielle Lage von BS stark verbessert. Dank sprudelnden Steuereinnahmen der juristischen Personen und Sanierungsmassnahmen resultieren positive Rechnungsabschlüsse von hunderten Mio CHF und die Staatsverschuldung konnte um die Hälfte reduziert werden. So wie sich die finanzielle Lage von BS verbessert hat, so ist in BL das Gegenteil eingetreten. BS gehört zu den finanzstarken Kantonen, BL nicht mehr. Aber auch aus Sicht des NFA kann eine Parität von 1:1 bei gemeinsamen Projekten nicht richtig. Das NFA-Delta ist mit wenigen Mio CHF viel zu gering. Die bisherigen BL-Verpflichtungen "Leistungsvereinbarungen über Zentrumsleistungen und Staatsverträge" müssen auf die Parameter der finanziell unterschiedlichen Eckwerte überprüft und gesenkt werden: Wieviel Geld ist geflossen? Wie hat sich das Steuersubstrat (natürliche/juristische Personen) in beiden Kantonen entwickelt? Wie die Wirtschaft, z.B das Bruttoinlandprodukt, der Ressourcenindex?, das sind die Aspekte, die analysiert werden müssen. Auch die Verrechnung von Zentrumsleistungen darf keine Einbahnstrasse mehr sein. Es ist nicht einzusehen, wieso der Abgeltungsmechanismus nicht gegenseitig gelten soll.

Der Regierungsrat wird ersucht, in einem ersten Schritt, die finanziellen Parameter für die Abgeltung von Zentrumsleistungen und Staatsverträge von Baselland an Basel-Stadt auf aktuelle Verhältnismässigkeit zu überprüfen und die entsprechenden Schlüsse zu ziehen. Ebenso sind Leistungen, welche von BS in Anspruch genommen werden aufzuzeigen. In einem zweiten Schritt sollen die Geldflüsse an den Bund, die anderen Nachbarkantone und interregionale Institutionen auf Angemessenheit und Nutzen überprüft werden.

Stellungnahme des Regierungsrates

Grundsätzlich gilt, dass mit dem neuen Staatsbeitragsgesetz und dem damit verbundenen Staatsbeitragscontrolling alle Leistungsvereinbarungen regelmässig überprüft werden müssen. Eine gesonderte Lösung für die Leistungsvereinbarungen mit Institutionen in Basel-Stadt wird dadurch hinfällig.

Mit der Einführung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) müssen zudem alle Ausgabenbewilligungsanträge an den Landrat mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung versehen werden. Auch dieses Instrument soll zum Ziel führen, dass entsprechende Abgeltungen vor der Beschlussfassung auf ihre Effizienz und Effektivität geprüft werden (§ 37). Zudem ist in der präzisierenden Verordnung festgehalten, dass alle wiederkehrenden Ausgaben regelmässig (mindestens alle vier Jahre) überprüft werden müssen. Somit ist sichergestellt, dass alle Geldflüsse sowohl an Basel-Stadt, den Bund, die anderen Nachbarkantone und die interregionalen Institutionen regelmässig auf Angemessenheit und Nutzen überprüft werden.

Mit der Landratsvorlage 2008/221 vom 12. Dezember 2017 präsentierte der Regierungsrat den Bericht zum Postulat „Zentrumsabgeltungen an Basel-Stadt: Überprüfung der finanziellen Grundlagen“. Darin ging es um eine ähnliche Thematik betreffend Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Die Finanzkommission schrieb das Postulat am 30. Januar 2018 einstimmig ab. Die Erkenntnisse des Berichts waren die Folgenden:

Die interkantonale und regionale Zusammenarbeit hat in der Region eine lange Tradition. Eine verstärkte Kooperation ist auch in der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft verankert. Die Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt betragen

2016 rund CHF 420 Mio. und haben sich in den letzten Jahren bei etwa 15% des Aufwands der Erfolgsrechnung eingependelt. Die finanziell bedeutendsten Bereiche betreffen die Universität Basel und die Zahlungen für Gesundheitsleistungen. In den letzten Jahren wurde die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich - insbesondere mit Basel-Stadt – intensiv bewirtschaftet. Es konnten verschiedene Entlastungen und Optimierungen für den Kanton Basel-Landschaft erreicht werden. Aktuell werden die finanziell bedeutenden Dossiers Universität, gemeinsame Gesundheitsregion beider Basel und partnerschaftliche Finanzierung von Kulturinstitutionen mit Basel-Stadt verhandelt.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist beim Leistungsaustausch das Äquivalenzprinzip anzuwenden. Dieses zielt auf den Nutzen ab. Dabei bezahlt jeder Kanton jeweils die Leistung, die er bezieht und alternativ alleine bereitstellen müsste. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist sinnvoll, wenn es wie beim nationalen Finanzausgleich um die Umverteilung („von reich zu arm“) geht. Aus politischen Gründen und aufgrund von Verhandlungen können allerdings Lösungen entstehen, die vom finanzwissenschaftlichen Optimum abweichen. Die Prüfung der finanziell bedeutendsten Transfers mit Basel-Stadt (über 90% des Gesamtvolumens) zeigt, dass in den meisten Fällen das Äquivalenzprinzip angewendet wird. So bezahlt der Kanton Basel-Landschaft beispielsweise dem Universitätsspital Basel eine Abgeltung für die behandelten Baselbieter Patienten. Einzig beim Restdefizit der Universität Basel und der partnerschaftlichen Finanzierung von Kulturinstitutionen in Basel-Stadt wird vom Äquivalenzprinzip abgewichen. Hier wurden politische Lösungen verhandelt.

Im Kapitel betreffend Kennzahlen zum Leistungsaustausch mit dem Kanton Basel-Stadt und im Anhang der Landratsvorlage 2008/221 sind die finanziellen Eckwerte in Zeitreihen abgebildet: Nettoabgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt, direkte Steuern natürlicher und juristischer Personen, Erfolg in der Erfolgsrechnung, Ressourcenindex und – potenzial sowie das BIP.

Für Details und Herleitung dieser Erkenntnisse betreffend Leistungsaustausch Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird auf die entsprechende Vorlage verwiesen. Zusätzlich ist anzufügen, dass die Abgeltungsmechanismen bereits gegenseitig gelten (Bsp. Schulabkommen – gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden).

Antrag des Regierungsrats

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2010/372 abzuschreiben.

2.11.2. Postulat [2014/399](#) von Pia Fankhauser, SP-Fraktion: Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen

Die eingereichte Motion wurde am 30. April 2015 mit 40:24 Stimmen als Postulat überwiesen.

Wortlaut des Postulats

Der Kanton Basel-Landschaft kennt im Gegensatz zu anderen Kantonen wie z.B. Basel-Stadt kein Staatsbeitragsgesetz, das die Transparenz über die Vergabe von finanzieller Unterstützung an

gemeinnützige Institutionen und die damit verbundenen Bedingungen regelt und für alle gleich angewendet.

Aktuell gelten folgende Bedingungen:

Finanzhaushaltsgesetz

§6, Absatz 2

Ein allgemeiner Anspruch auf Subventionen besteht nicht. Subventionen dürfen nur gewährt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

a. Rechtliche Grundlagen

...

In der Verordnung zum Swisslos-Fonds:

§2, Absatz 7

"Wiederkehrende Beiträge an Beitragsempfänger gemäss § 8 Buchstaben a und b im Sozial-, Gesundheits- und Kulturwesen sind in Ausnahmefällen möglich"

Die Auslegung dieser "Ausnahmefälle" dürfte schwierig sein und trägt nicht zur Klarheit bei. Bikantonale Organisationen sind für die Leistungsausführung und für die Budgetierung auf klare Prozesse angewiesen, dies betrifft auch die rechtlichen Grundlagen.

Der Regierungsrat wird daher beauftragt, dem Landrat eine Vorlage für ein Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen (Staatsbeitragsgesetz) vorzulegen.

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dieser Vorlage wird die Forderung nach einem Staatsbeitragsgesetz erfüllt. Es werden klare Grundlagen, Prozesse und Verantwortlichkeiten geschaffen.

Antrag des Regierungsrats

Gestützt auf obige Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2014/399 abzuschreiben.

2.11.3. Postulat [2015/257](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Corporate Governance Regeln für Beitrags- resp. Subventionsempfänger

Die eingereichte Motion wurde am 15. November 2015 mit 59:23 Stimmen als Postulat überwiesen.

Wortlaut des Postulats

Der Kanton hat in den letzten Jahren deutliche Fortschritte bei den Corporate Governance-Regeln seiner eigenen Beteiligungen geschaffen. Hierzu gehören Standards zur Wahl der Entscheidungsgremien, die Definition von Aufsichts- und Oberaufsichtsrechten, die Verantwortlichkeiten von Exekutive und Legislative, Eigentümerstrategien und Unvereinbarkeitsregelungen für Entscheidungspersonen.

Finanziell sind die Beteiligungen nur ein Teil der vom Staat ausgelagerten Dienstleistungserstellung.

Ein wesentlich grösserer Teil wird via Staatsbeiträge, Subventionen und Aufträgen an Externe abgewickelt. Gesamthaft handelt es sich dabei um ein Volumen von deutlich über 1 Milliarde Franken jedes Jahr. Entsprechende Governance-Regeln sind in diesem Bereich nur rudimentär und über viele Gesetze und Verordnungen verstreut vorhanden. Dieses Defizit erschwert das Management und die Kontrolle dieses sehr bedeutenden Kostenblocks erheblich.

Entsprechend wird beantragt:

Es sind gesetzliche Regelungen zu erlassen, welche die minimalen Anforderungen an die Beziehung zwischen dem Staat und seinen Beitragsempfängern definiert. Insbesondere sollen dabei Standards bezüglich Führung, Kontrolle, Einsichtsrechte, Kündbarkeit, Aufsicht und Verantwortlichkeiten von Beitragsleistern und Beitragsempfängern aufgestellt werden. Die entsprechenden Regeln sollen das Management und die Kontrolle dieses bedeutenden Kostenblocks verbessern und bei jeder Neuvergabe, Neu-Bewilligung eines Beitrags bzw. einer Subvention verpflichtend zur Anwendung gelangen.

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dieser Vorlage wird die Forderung nach einem Staatsbeitragsgesetz erfüllt. Die oben aufgeführten Standards (Führung, Kontrolle, etc.) werden mit dem neuen Gesetz erfasst. Dabei soll nicht unterschieden werden, ob es sich um einen Staatsbeitrag an eine Beteiligung des Kantons oder an eine Institution handelt, an welcher der Kanton nicht beteiligt ist. Die Beteiligungen selbst werden im [Gesetz über die Beteiligungen](#) (SGS 314) geregelt. Dieses ist per 1.1.2018 in Kraft getreten.

Antrag des Regierungsrats

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2015/257 abzuschreiben.

2.11.4. Postulat [2018/335](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen

Das Postulat wurde am 31. Mai 2018 stillschweigend überwiesen.

Wortlaut des Postulats

Der Kanton Baselland gibt pro Jahr ca. 1.6 Milliarden Franken für die Erbringung von staatlichen Leistungen durch externe Organisationen aus. Naturgemäss sind die Prüfstandards im Bereich der Leistungserbringer aus Kantonssicht tiefer, als dies in der Kernverwaltung der Fall ist. Dies zeigt sich auch daran, dass der Kanton die Überwachung/Prüfung oft mit sehr wenig Ressourcen bewerkstelligen muss.

Spätestens seit den Vorfällen rund um die subventionierten Linien der Postauto AG muss man der Tatsache ins Auge sehen, dass auch staatsnahe Leistungserbringer einen Anreiz haben ihre Rechnung zu Lasten des Staates «aufzuhübschen». Oft wird dabei das Mittel der internen Verrechnung gewählt, was es den für die Überwachung Zuständigen stark erschwert, solche

Tricksereien zu unterbinden. Oftmals fehlen den Zuständigen auch die Rechte tiefer zu graben, betreffen diese doch andere Gesellschaften im Konzern des Leistungserbringers. Durch die Kombination von Vertrauensseligkeit, Überlastung und mangelnden Prüfmöglichkeiten kann es dann zur Schädigung des Staates kommen.

Ein Ansatz dies zu verbessern, sind klare Standards bei den kantonalen Leistungsaufträgen mit guten Prüfmöglichkeiten für die Leistungsbezüger. Diese wirken präventiv und Erhöhen die Disziplin bei der Abwicklung und Abrechnung von Leistungen. Zudem wird eine gute Grundlage für ein effizientes Controlling dieser Leistungen geschaffen.

In diesem Zusammenhang wird die Regierung gebeten, zu prüfen, ob es neue und einheitliche Standards für kantonale Leistungsaufträge braucht. Insbesondere soll geprüft werden, ob in den kantonalen Leistungsaufträgen bessere Prüfrechte für den Kanton verankert werden sollen, damit «Tricksereien», wie sie jetzt bei der Postauto AG vorkamen, besser vorgebeugt wird. Zudem soll geprüft werden, ob es Ressourcen-Standards braucht bezüglich der Überwachung von Subventionszahlungen.

Stellungnahme des Regierungsrates

Die Schaffung neuer und einheitlicher Standards für kantonale Leistungsvereinbarungen ist ein Kernelement des zukünftigen systematischen Staatsbeitragscontrollings. Es besteht jedoch die Zielsetzung, diese allgemein verbindlich in das Gesetz und die Verordnung aufzunehmen und nicht in die einzelnen Leistungsvereinbarungen. Daher sind im vorgeschlagenen Entwurf für ein Staatsbeitragsgesetz diverse Regelungen enthalten, welche die zukünftigen Prüf- und Einsichtsrechte gegenüber den Staatsbeitragsempfänger und –empfängerinnen regeln. Diese werden auf Verordnungsebene weiter konkretisiert. Die zukünftigen Leistungsaufträge werden sich an diesen Rechtsgrundlagen orientieren und für die einzelnen Staatsbeitragsverhältnisse präzisierende Vorgaben machen. Ein Ressourcenaufbau für die Überprüfung von Staatsbeiträgen ist momentan jedoch nicht vorgesehen.

Antrag des Regierungsrats

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Nr. 2018/335 abzuschreiben.

3. Anträge

3.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Staatsbeitragsgesetz wird gemäss beiliegendem Entwurf beschlossen.

3.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrates

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse mit entsprechender Begründung:

1. Postulat 2010/372: Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt

2. Postulat 2014/365: Aktualisierung Partnerschaftsbericht
3. Postulat 2014/399: Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen
4. Postulat 2018/335: Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Regierungsrates

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in:

Landratsbeschluss

über die Einführung eines Staatsbeitragsgesetzes als Grundlage eines systematischen Staatsbeitragscontrollings

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Staatsbeitragsgesetz wird gemäss beiliegendem Entwurf beschlossen.
2. Ziffer 1 unterliegt der Volksabstimmung gemäss §§ 30 und 31 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.05.1984.
3. Die folgenden Vorstösse werden abgeschrieben:
 - 2.1 Postulat 2010/372: Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt
 - 2.2 Postulat 2014/365: Aktualisierung Partnerschaftsbericht
 - 2.3 Postulat 2014/399: Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen
 - 2.4 Postulat 2018/335: Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: