

## **Vorlage an den Landrat**

**betreffend Einführung eines Staatsbeitragsgesetzes als Grundlage eines systematischen Staatsbeitragscontrollings**

2019/199

vom 19. März 2019

## 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>	7
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>	10
2.2.	Ziel der Vorlage	10
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>	12
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>	16
2.4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes	17
2.5.	Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm	25
2.6.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	25
2.7.	Finanzielle Auswirkungen	25
2.8.	Finanzrechtliche Prüfung	25
2.9.	Regulierungsfolgenabschätzung	25
2.9.1.	<i>Personelle und organisatorische Auswirkungen</i>	25
2.9.2.	<i>Volkswirtschaftliche Auswirkungen</i>	25
2.9.3.	<i>Auswirkungen auf die Gemeinden</i>	25
2.9.4.	<i>Regulierungsfolgenabschätzung</i>	25
2.10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	26
2.11.	Vorstösse des Landrates	30
2.11.1.	<i>Postulat 2010/372 von Karl Willimann, SVP-Fraktion: Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt</i>	30
2.11.2.	<i>Postulat 2014/399 von Pia Fankhauser, SP-Fraktion: Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen</i>	32
2.11.3.	<i>Postulat 2015/257 von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Corporate Governance Regeln für Beitrags- resp. Subventionsempfänger</i>	33
2.11.4.	<i>Postulat 2018/335 von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen</i>	33
3.	Anträge .....	35
3.1.	Beschluss	35
3.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrates	35
4.	Anhang .....	35

## 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**

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

#### **§ 61 Subventionen**

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

(...)

#### **§ 62 Abgeltungen**

<sup>1</sup> 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 im FHG verwendete Subventionsbegriff 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.

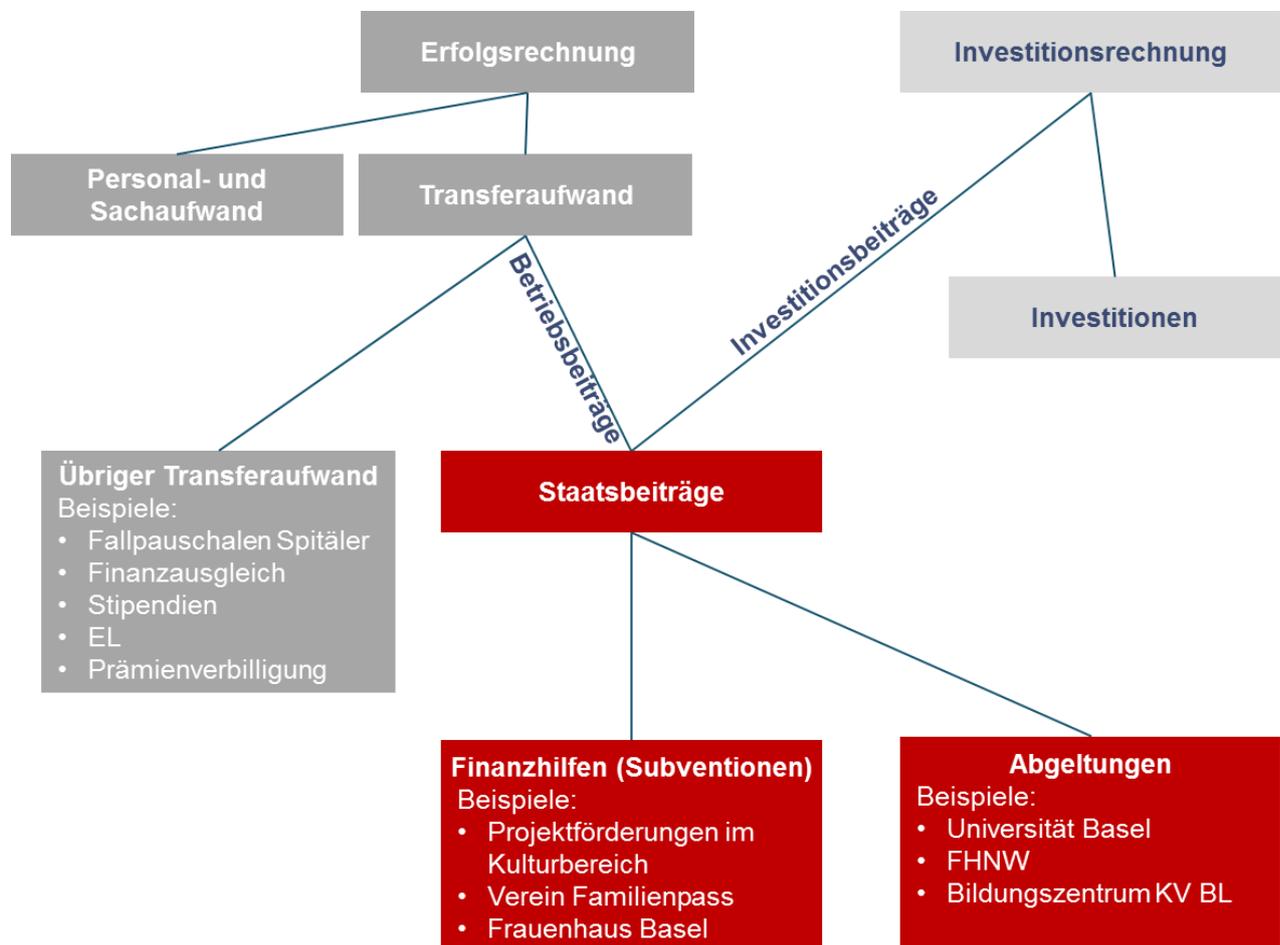
- **Gebühren und Abgaben von/an Bund:** Es handelt sich um Gebühren oder Abgaben, die an den/vom Bund zu entrichten sind, z.B. CO2-Abgaben, Beitrag an VASA-Gebühr.
- **Interkantonale Ausbildungsvereinbarungen** (Staatsverträge gemäss EDK).

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

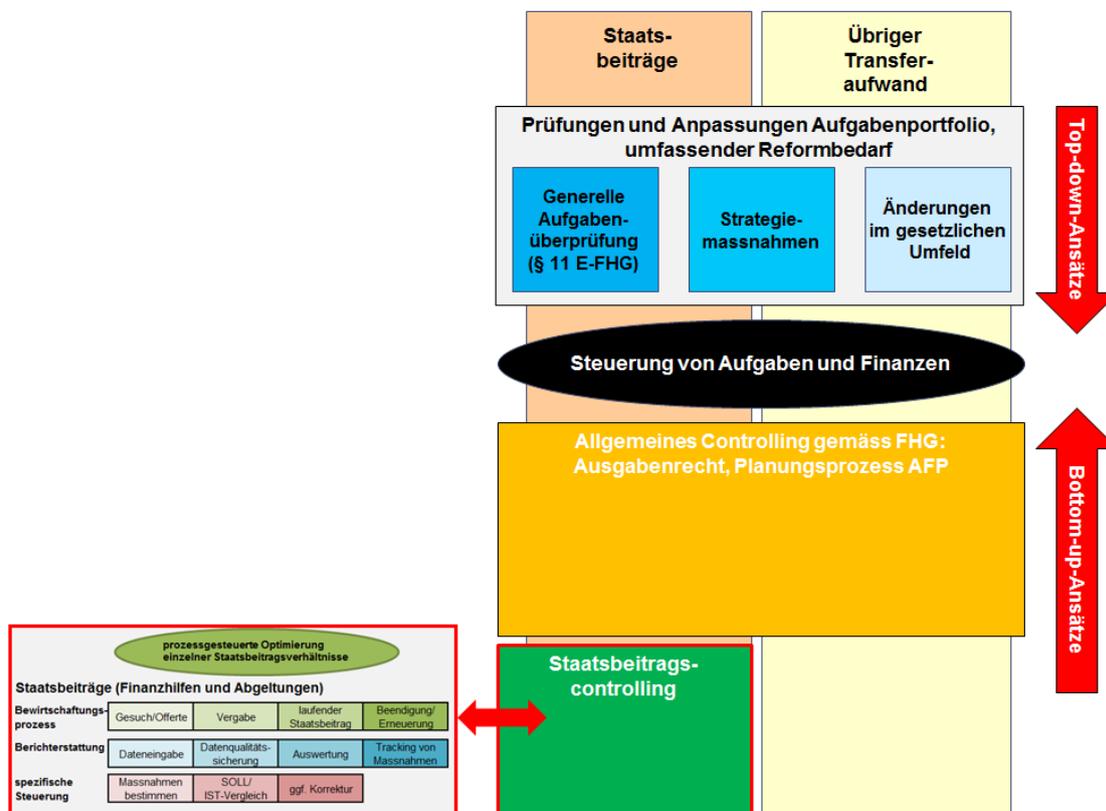


Das systematische Staatsbeitragscontrolling konzentriert sich auf Staatsbeiträge in Form von Abgeltungen und Finanzhilfen gemäss gesetzlichen Definitionen und befasst sich somit mit einer Teilmenge des Transferaufwands. Bei Abgeltungen und Finanzhilfen wird in der Regel eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, 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.

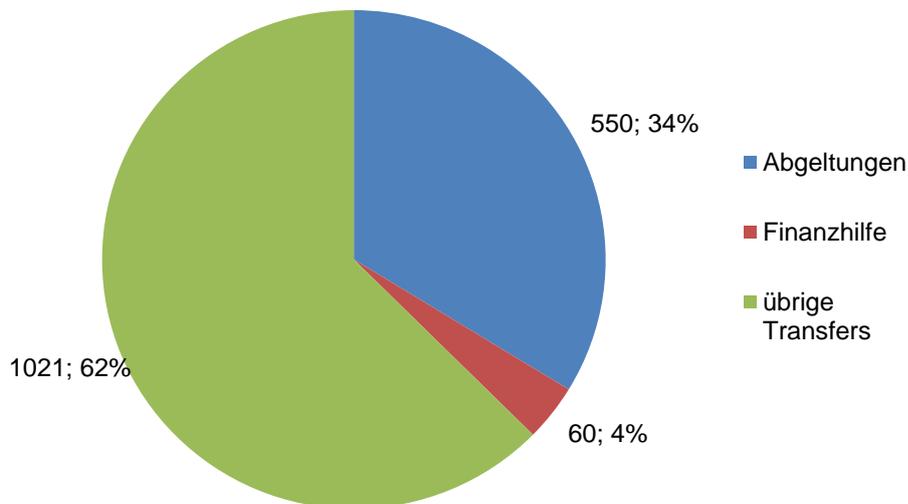
*Abbildung 2: Bewirtschaftung der Transfers*



#### 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 Abteilungen. 4 Prozent respektive 60 Millionen Franken werden als Finanzhilfen ausbezahlt.

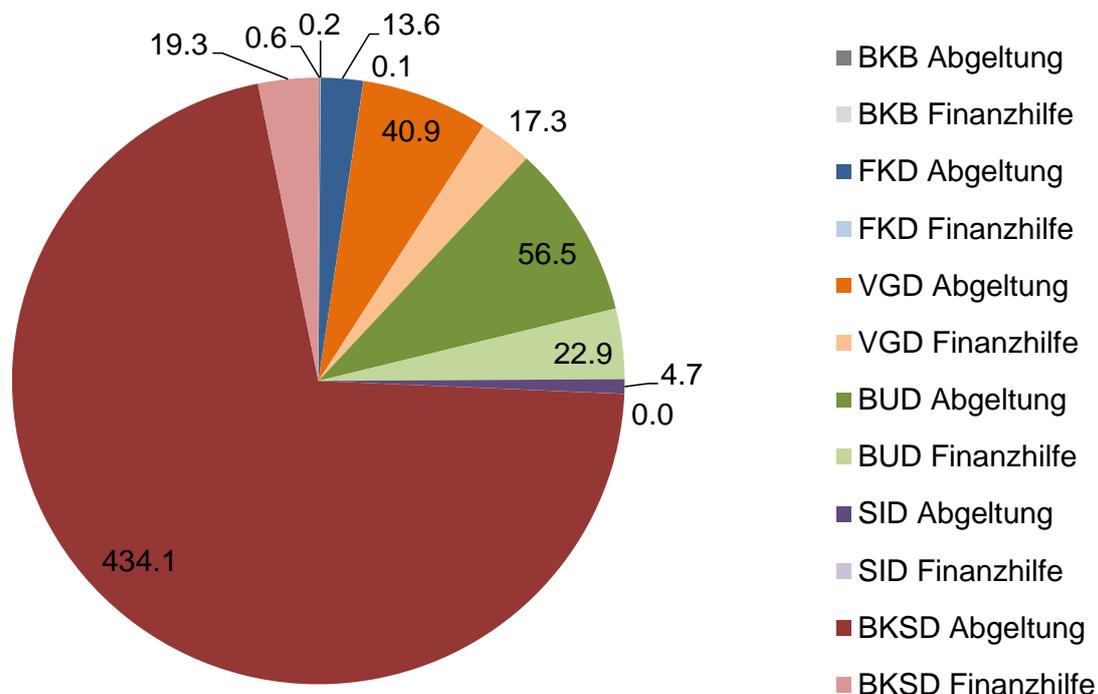
Abbildung 3: Aufteilung des Transferaufwand des Kantons BL, in Millionen CHF und Prozent



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 Subventionengesetz 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. Subventionengesetze 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?*

Folgende Gründe sprechen für eine Regelung auf Gesetzesstufe:

- Mit der Ausrichtung von Staatsbeiträgen sind zahlreiche und bedeutende Rechte und Pflichten der Empfängerinnen und -empfängern verbunden. Dies sind sogenannte grundlegende und wichtige Bestimmungen, die gemäss § 63 Abs. 1 der Kantonsverfassung der Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Die Rechte und Pflichten werden in den Paragraphen 8-10 und 15-17 des Gesetzes-Entwurfes festgehalten. Sie entfalten ihre Wirkung im Zusammenspiel mit den entsprechenden Regelungen zu den Überprüfungen des Kantons (insb. §§ 9, 11, 13 und 18). Wie wichtig die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Überprüfungstätigkeit des Kantons sind, zeigt insbesondere auch die Thematik der Postauto-Abgeltungen. Infolge dessen hat auch die Finanzkontrolle des Kantons BL entsprechende gesetzliche Vorgaben gefordert.
- Das Volumen von rund CHF 610 Mio. an Staatsbeiträgen rechtfertigt ein eigenes Gesetz. Eine rein verwaltungsinterne Regelung würde zu kurz greifen und für Intransparenz sorgen. Mit dem vorliegenden Gesetz wird dagegen die Grundlage geschaffen, dass die Staatsbeiträge unter einheitlichen und transparenten Vorgaben ausgerichtet und geprüft werden. Dadurch wird die Basis für eine Gleichbehandlung von Staatsbeitragsempfänger und -empfängerinnen geschaffen. Die Leistungsvereinbarungen sollen – nach Inkrafttreten des Gesetzes – auf diese Bestimmungen verweisen, und können sich somit auf die Vereinbarung der konkreten Leistungen und weiteren spezifischen Themen fokussieren.
- Die heutige gesetzliche Regelung (Finanzhaushaltsgesetz) verwendet immer noch den veralteten und ungenauen Begriff der Subvention, welcher mit dem neuen Gesetz durch den Begriff der Finanzhilfe abgelöst werden soll. Die Regelungen über die Bewirtschaftung von Finanzhilfen sind sehr rudimentär gehalten, jene von Abgeltung fehlen nahezu gänzlich.
- Ein Staatsbeitragsgesetz stärkt die finanzielle Steuerung des Kantons. Die verbindliche und einheitliche Regelung der Staatsbeiträge vervollständigt den institutionellen Rahmen der Haushaltsführung. Das Gesetz leistet einen Beitrag für eine stabile Finanzpolitik und dürfte sich positiv auf die Finanzierungsbeurteilung (Rating) auswirken.
- Auch der Bund und diverse andere Kantone haben in der Vergangenheit ein Gesetz für die Steuerung der Staatsbeiträge erlassen, welche sich bewährt haben.
- Es handelt sich um eine politische Forderung. Momentan liegen vier parlamentarische Vorstösse vor, welche eine stärkere, einheitliche und transparente Bewirtschaftung von Staatsbeiträgen verlangen. Zwei davon fordern explizit die Schaffung eines Staatsbeitragsgesetzes. (vgl. Kap. 2.1.7)

- 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.

### 2.1.7. *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 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 Regelungslü-

cke 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. Soweit anderslautende Bestimmungen des Bundes oder aus Staatsverträgen vorliegen, behalten diese ebenfalls Gültigkeit.

Das Gesetz soll nicht nur die verwaltungsinterne Vergabe von Staatsbeiträgen regeln, sondern es richtet sich explizit auch an die Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen. 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).

Betriebsbeiträge sind auf maximal 4 Jahre zu limitieren (§ 12), können aber nach Ablauf oder Kündigung erneuert werden. Dies galt bisher schon für die Finanzhilfen, neu jedoch auch für Abgeltungen.

Zudem wird die bestehende Soll-Regel bezüglich der Nichtindexierung der Betriebsbeiträge zu einer Muss-Regel (§ 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*



Beiträge der Kategorien C und D, welche durch den Regierungsrat oder den Landrat beschlossen werden, erfordern in der Regel 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 potenziellen Empfängerinnen und Empfänger angemessen in Relation zum Beitragsvolumen und systematisch abzuklären (§ 9). Gesuche um höhere Beiträge unterliegen damit einer umfassenderen Prüfung als Gesuche um geringere Beiträge. Der Kanton 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 potenziellen Empfängerinnen und Empfänger**

Damit die zuständigen kantonalen Stellen die Abklärungen vornehmen können, haben die potenziellen 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. (§ 10)

### **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 Kostensenkungspotenzial ausgeschöpft werden. Explizit ausgeschlossen werden unangemessene Gewinne und Querfinanzierungen von anderen Tätigkeiten (§ 11). Soweit es die Verhältnismässigkeit zulässt, ist die kostengünstige Erfüllung mittels Benchmarks oder anderer geeigneter Instrumente 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, Revisionsberichte sowie wie im Falle einer ordentlichen Revisionspflicht IKS-Testate dem Kanton unaufgefordert zuzustellen. Übersteigt der Staatsbeitrag CHF 5 Mio. pro Jahr, muss über das Compliance (Programm und Ergebnisse) Bericht erstattet werden. Auf die Unterstützung durch den Kanton muss in der Kommunikation nach aussen hingewiesen werden. Bei Beschaffungen haben Staatsbeitragsempfänger und Empfängerinnen unter gewissen Umständen beschaffungsrechtliche Vorgaben der Kantone und des Bundes zu berücksichtigen. Daher wird darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebung über die öffentlichen Beschaffungen beachtet werden muss.

## **Überprüfung**

Mindestens einmal während der Dauer eines Staatsbeitragsverhältnisses muss überprüft und dokumentiert werden, ob die vereinbarte Leistung oder Aufgabe vereinbarungs- respektive verfürgungsgemäss 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 und in welcher Tiefe 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 (§ 19),
- eine Vereinbarung oder eine Verfügung seitens der Empfängerin oder des Empfängers nicht oder mangelhaft erfüllt wird (§ 20),
- oder ein per Staatsbeitrag gefördertes Objekt veräussert oder zweckentfremdet wird (§ 21).

Rückzahlungen können vollständig oder teilweise gefordert werden. Sie müssen ab rechtskräftiger Rückforderungsverfügung zum im Schweizerischen Obligationenrecht festgelegten Zinssatz verzinst werden (§ 22). In Härtefällen kann auf eine Rückzahlungspflicht verzichtet werden.

#### **Verjährung**

Forderungen aus Staatsbeitragsverhältnissen 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 (§§ 23 und 24).

### 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 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. (§ 25)

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. (§ 26)

## **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.

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.

Liegen auf Bundesebene oder in Staatsverträgen anderslautende Bestimmungen vor, behalten diese ihre Gültigkeit.

#### **§ 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 vorgenommen 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*

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

<sup>2</sup> 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 fördern. 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 potenziellen Empfängerin bzw. dem potenziellen 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 (Gesundheitsprävention, Umweltschutz, Energieeinsparungen usw.) oder der Ertrag wegen der verlangten Leistung nicht marktüblich ausfallen kann (z.B. Energiefördermassnahmen). 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 aus-

drücklich vor. Das Staatsbeitragsgesetz soll keine Anspruchsgrundlage für Finanzhilfen bieten und der politische Entscheidung, 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 des Kantons**

Die zuständigen Verwaltungsstellen des Kantons sind angewiesen, vor der Gewährung eines Staatsbeitrags die Gegebenheiten der potenziellen Empfängerinnen und Empfänger angemessen, d.h. in Relation zur vorgesehenen Beitragshöhe, abzuklären. Hierfür haben letztere umfassende Auskunft- und Einsichtspflichten (siehe § 10). Teile dieser Abklärungen können auch von externen Stellen vorgenommen werden.

#### **§ 10 Pflichten der potenziellen Empfängerinnen und Empfänger**

Die potenziellen 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 Bemessung von Staatsbeiträgen**

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 Kosten und Erlöse realistisch zu planen. Unangemessene Gewinne und Querfinanzierungen anderer Tätigkeiten sind ausdrücklich nicht erlaubt und vorhandene Kostensenkungspotenziale sind auszuschöpfen. Soweit es verhältnismässig ist, soll die kostengünstige Erfüllung mittels Benchmarks oder anderer geeigneter Instrumente überprüft werden.

### 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 Arbeitgeberschaft. 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 Preisadjustierungen (z.B. auf Basis des Konsumentenindex) vorgesehen werden. Damit sollen unkontrollierbare Kostensteigerungen verhindert werden. Bei Bedarf kann die Höhe des Staatsbeitrages bei einer allfälligen Verlängerung angepasst werden.

### 2.1.1 Investitionsbeiträge

#### **§ 15 Beginn und 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). Nach Beginn der Realisierung werden in der Regel keine Beiträge mehr gewährt (Abs. 2). 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. Eine solche Änderung kann in der Folge zu einer Neubemessung des Beitrags führen. Diese leitet die entsprechende Verwaltungsstelle durch eine Verfügung gemäss § 20 ein, da die Änderung des Vorhabens eine unrichtige Erfüllung der ursprünglichen Leistungsvereinbarung bzw. Verfügung darstellt (Abs. 3). 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). Unterliegt der Empfänger resp. die Empfängerin der ordentlichen Revisionspflicht, sind zusätzlich IKS-Testate zuzustellen. Liegt der jährlich ausbezahlte Staatsbeitrag über CHF 5 Mio., ist über das Compliance (Programme und Ergebnisse) Bericht zu erstatten (Abs. 3).

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. 4).

Vergaben von Staatsbeitragsempfänger und -empfängerinnen an Dritte können zudem öffentlichen Beschaffungsbestimmungen unterliegen. Daher muss das Beschaffungsgesetz des jeweiligen Standortkantons beachtet werden (Abs. 5). Das Gesetz über öffentliche Beschaffungen ([SGS 420](#)) des Kantons BL regelt in § 4, dass dieses Gesetz auch angewendet wird „auf Objekte und Leistungen, welche die Gemeinwesen mit mehr als 50% der Gesamtkosten subventionieren“. Dieser Hinweis gilt nicht für die Vergabe von Staatsbeiträgen von Kanton an Institutionen selbst, sondern für Aufträge an Dritte durch den Staatsbeitragsempfänger resp. die Staatsbeitragsempfängerin, wie z.B. die Beschaffung von Verbrauchsmaterialien oder die Vergabe von Reinigungsdienstleistungen.

### 2.2.2 Betriebsbeiträge

#### **§ 17 Rücklagen**

Werden aufgrund von Betriebsbeiträgen Gewinne 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 § 22). Die genau vorzunehmenden Massnahmen müssen in der Leistungsvereinbarung umschrieben werden.

#### **§ 21 Zweckentfremdung oder Veräusserung**

Analog zu § 20 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 Abs. 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).

Abs. 2 stellt eine Härtefallregelung dar. So kann in Härtefällen auf eine Rückforderung gemäss §§ 19-21 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 Abs. 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 kein 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**

### **Allgemeines**

Am 11. September 2018 hat der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion beauftragt, die Vorlage in die Vernehmlassung bei Parteien und Verbänden zu geben. Die Vernehmlassung dauerte vom 20. September bis zum 21. Dezember 2018. Insgesamt sind 11 Stellungnahmen zu dieser Vorlage eingegangen. Darunter befinden sich jene der politischen Parteien SVP, SP, FDP, CVP, BDP, EVP und Grüne. Die Grünliberale Partei und die Grünen-Unabhängigen haben auf eine Stellungnahme verzichtet, ebenso der Verband der Baselbieter Gemeinden. Weitere Stellungnahmen sind von der Wirtschaftskammer Baselland, der Handelskammer beider Basel (HKBB), der Liga der Baselbieter Steuerzahler, dem Verein Gemeinnützige Institutionen beider Basel (GIBB) und der Finanzkontrolle eingegangen.

Alle Parteien begrüßen ausdrücklich, dass der Kanton das Controlling, die Steuerung und die Bewirtschaftung der Staatsbeiträge (Subventionen und Abgeltungen) verstärken sowie einheitliche und transparente Regeln schaffen. Dieser Schritt wird angesichts der Bedeutung der Staatsbeiträge für die Finanzen des Kantons mehrheitlich gar als überfällig betrachtet. Grossmehrheitlich wird jedoch auch der Wunsch angebracht, dass die neuen Regelungen nicht zu einer unverhältnismässig hohen Belastung der Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfängern sowie der Kantonsverwaltung führen darf.

### **Gesetz: Ja oder Nein?**

Die grosse Mehrheit der antwortenden Parteien und Verbände befürworteten explizit, dass Regelungen zum Controlling sowie den Rechten und Pflichten von Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfängern auf Gesetzesstufe erfolgen. Nur so könne Transparenz geschaffen werden bezüglich der anzuwendenden Kriterien und Spielregeln.

Dahingegen stellen die FDP, die Wirtschaftskammer Baselland und die Liga der Steuerzahler die Schaffung eines Gesetzes grundsätzlich in Frage. Die Kompetenz zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen sei bereits in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt, die Gesetzesdichte im Kanton bereits hoch. Die vorliegenden Entwürfe des Staatsbeitragsgesetzes und der Verordnung würden jedoch vielmehr der Flughöhe von Richtlinien und Weisungen oder gar Merkblättern entsprechen.

Der Regierungsrat teilt diese Auffassung nicht und möchte an der vorgeschlagenen Gesetzeslösung festhalten. In der Tat ist die Kompetenz zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen bereits in den verschiedensten Spezialgesetzen geregelt. Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt jedoch auf die Rechte und Pflichten aller Staatsbeitragsempfänger, welche in den Spezialgesetzen meist nur rudimentär und vor allem nicht einheitlich und transparent festgelegt sind. Insbesondere die externe Wirkung dieser vorgegebenen Rechte und Pflichten würden bei einer rein verwaltungsinternen Regelung verloren gehen. Weitere Ausführungen bezüglich der gewählten Gesetzeslösung sind im Kapitel 2.1.6 zu finden.

Die FDP argumentiert zudem dahingehend, dass ordnungspolitisch sinnvoller sei, wenn der Kanton für die jeweiligen Aufgaben eine pluralistische Anbieterstruktur fördern würde, damit der Wettbewerb unter den Anbietern spielen kann. Zudem soll auch vermehrt die Frage nach ‚make or buy‘ gestellt werden.

Dem muss entgegengehalten werden, dass bei mit Staatsbeiträgen unterstützten Gütern sehr oft kein Wettbewerb vorhanden oder möglich ist, weil es sich um öffentliche Güter handelt oder hohe Markteintrittsbarrieren bestehen. Hier ist die Förderung pluralistischer Anbieterstrukturen kaum möglich.

Die Frage ‚make or buy‘ ist abhängig von strategischen und politischen Entscheiden, welche jedoch nicht Thema dieses Gesetzes sind. Gemäss totalrevidiertem Finanzhaushaltsgesetz muss jede Ausgabe wirtschaftlich sein und mögliche Varianten müssen mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung geprüft werden. Ist die Option „buy“ günstiger als „make“, wäre bereits nach geltendem

Gesetz erstere zu wählen. Bei der Beurteilung muss jeweils beachtet werden, dass bei einer Auslagerung weiterhin gewisse Aufgaben (Controlling) beim Kanton bestehen bleiben.

### **Angemessener Aufwand**

Die in die Vernehmlassung involvierten Parteien und Verbänden sind sich darüber einig, dass für die betroffenen Institutionen keine übermässigen und unnötigen administrativen Belastungen entstehen dürfen. Dasselbe gilt auch für die Verwaltung selbst. Es soll eine pragmatische Umsetzung des Staatsbeitragscontrollings ermöglicht werden, um Leerlauf und unnötigen Aufwand für alle Beteiligten zu vermeiden.

Es entspricht der Zielsetzung des Regierungsrates, keinen unnötigen Aufwand bei den unterstützten Institutionen und auch verwaltungsintern entstehen zu lassen. Zusatzaufwand für eine bessere Steuerung der Staatbeiträge kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, z.B. bei der Anwendung von zusätzlichen Controlling-Instrumenten für eine effektive Bewirtschaftung der Staatsbeiträge oder bei Abklärungen hinsichtlich Vergabe und Erneuerung. Dadurch wird unterstützt, dass die öffentlichen Mittel effizient und wirksam für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Um den Aufwand angemessen und stufengerecht zu halten, wurden im § 16 zusätzliche Schwellenwerte eingefügt resp. bestehende erhöht, so dass die Vorgaben an die Institutionen je nach Unterstützungsbeitrag und Grösse der Institution massgeschneiderter daherkommen.

### **Befristung**

Kontrovers wird in der Vernehmlassung die Befristung der Leistungsvereinbarungen auf maximal 4 Jahre diskutiert. Während insbesondere die CVP und die BDP diese explizit befürworten, möchte die SP insbesondere bei Abgeltung generell Ausnahmen zulassen.

Der Regierungsrat möchte jedoch an dieser Regelung festhalten. Sie stimmt heute bereits in den meisten Fällen mit der Praxis überein und entspricht den Regelungen in anderen Kantonen. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass Vereinbarungen auch periodisch überprüft werden. Zudem sollen diesbezüglich die gleichen Regeln für Finanzhilfen und Abgeltungen gelten. Neu wird in § 1 hingegen festgehalten, dass von einzelnen Bestimmungen im Gesetz abgewichen werden kann, wenn der Bund oder interkantonale Vereinbarungen etwas anderes vorsehen. Wird nun in einem Staatsvertrag mit einem anderen Kanton eine längere Laufzeit vorgegeben, so ist dies auch zulässig und wird nicht durch das Staatsbeitragsgesetz übersteuert.

### **Anschubfinanzierungen bei Finanzhilfen**

Sowohl die SP wie auch die GIBB beantragen, § 6 Abs. 2 zu streichen. Der Regierungsrat will jedoch daran festhalten, dass Finanzhilfen nach Möglichkeit als Anschubfinanzierung ausgerichtet werden. Er ist sich aber bewusst, dass dies in vielen Fällen nicht möglich ist.

### **Bemessung von Staatsbeiträgen**

Die SP forderte in der Vernehmlassung, dass in § 11 Abs. 2 der Punkt „die Ausschöpfung des Kostensenkungspotenzials“ als letztes aufgeführt wird, die GIBB beantrage gar die Streichung. Der Regierungsrat möchte an dieser Vorgabe festhalten, folgt aber dem Antrag der SP und führt sie im vorliegenden Gesetzesentwurf nun am Schluss des Paragraphen auf. Zudem wurde die Formulierung zu „die Ausschöpfung von Kostensenkungspotenzialen“ abgeändert, so dass nicht schon im Vorherein vorausgesetzt wird, dass ein solches besteht.

Der Paragraphentitel wurde zudem unbenannt, um den Unterschied zu § 13, welche nur die Betriebsbeiträge betrifft, aufzuzeigen. In der Folge wurde daher der Antrag der SP, diese beiden Paragraphen zusammenzuführen, nicht umgesetzt.

Die Grünen fordern im Weiteren, dass ein Benchmarking (§ 11 Abs. 3) keine Überraschung sein darf und mit einer entsprechenden Zielvereinbarung verbunden sein soll. Eine solche Regelung ist jedoch nicht gesetzesrelevant. Hier soll aber in der Praxis transparent vorgegangen werden. Auf Anregung der EVP wurde der Absatz dahingehend ergänzt, dass nebst Benchmarking auch andere Instrumente angewendet werden können.

## **Beschaffungsrecht**

Sowohl die FDP wie auch die HKBB bemängeln, dass eine Unterstellung sämtlicher Vergaben von Empfängern von Staatsbeiträgen zu weit gehe. Dies würde bereits im Beschaffungsgesetz geregelt.

Eine Unterstellung sämtlicher Beschaffungen von Staatsbeitragsempfängern unter das öffentliche Beschaffungsrecht entspricht jedoch nicht der Absicht dieses Paragraphen. Er weist nur darauf hin, dass unter gewissen Umständen das Gesetz über öffentliche Beschaffungen beachtet werden muss, beinhaltet aber selbst keine normativen Regelungen. Die Formulierung wurde daher leicht angepasst, damit dies besser zum Ausdruck kommt.

## **Strafbestimmungen**

Die GIBB beantragt den Paragraphen zu den Strafbestimmungen (§ 25) zu streichen, währenddessen die SVP die Bestimmungen ausdrücklich mit der Verletzung der Meldepflicht (§ 16 Abs. 3) ergänzen möchte. Damit soll es bei einer Verletzung dieser Meldepflichten keine Diskussion darüber geben, ob es sich dabei um ein Verschweigen von erheblichen Tatsachen handelt. Im Zuge der Postauto-Thematik will der Regierungsrat an diesem Paragraphen festhalten und übernimmt den Vorschlag der SVP (neuer Bst. c in § 25 Abs. 1).

## **Weitere Anliegen**

Die GIBB schlagen als Ergänzung vor, dass § 1 dahingehend ergänzt wird, dass der Kanton und die Empfängerinnen und Empfänger eines Staatsbeitrages partnerschaftlich zusammen wirken. In der Regel werden Leistungsvereinbarung – also Verträge – ausgehandelt. Vertragsverhandlungen erfolgen partnerschaftlich, weshalb diesbezüglich der Regierungsrat keinen Ergänzungsbedarf sieht. Er geht jedoch auf das Anliegen der GIBB zu § 2 ein und ersetzt dort „finanzpolitische Gegebenheiten“ durch „finanziellen Möglichkeiten und strategische Schwerpunkte“.

Für die Grünen bietet in § 10 der Begriff «...alle erforderlichen Auskünfte» zu viel Interpretationsspielraum. Es sei entweder gesetzlich oder in der Verordnung sicherzustellen, dass die aus Sicht des Kantons erforderlichen Auskünfte gemeint sind. Entsprechend schlagen sie einen Verweis auf die Verordnung vor, welche die minimal zu liefernden Dokumente auflistet. Auf Verwaltungsebene wurde bereits eine Checkliste für die Überprüfung der Gesuche erarbeitet, welche dies enthält. Die Anforderungen sollen stufengerecht sein und werden auf Ebene Verordnung oder Handbuch festgehalten. Ein Verweis im Gesetz ist nicht nötig.

§ 9 wurde auf Vorschlag der SP neu formuliert, damit klar wird, dass die Abklärungen angemessen in Relation zur vorgesehenen Beitragshöhe durchgeführt werden. Es wird zudem geprüft, ob in der Verordnung oder allenfalls im Handbuch dies weiter konkretisiert werden soll. Dies unterstreicht, dass das Staatsbeitrags-Controlling stufengerecht nach Schwellenwerten angewendet werden soll.

Die SP und die IGBB erachten die Verschärfung der Indexierungsregeln als übertrieben und fordern deshalb die Streichung resp. eine Änderung von § 14, während die CVP dies explizit befürwortet. Der Regierungsrat möchte an dieser Regelung festhalten. Indexierungen führen beim Kanton zu diversen Unplanbarkeiten hinsichtlich Budgetierung und Bewilligung von Ausgaben. Daher soll eine Indexierung aus Gerechtigkeitsgründen dann möglich sein, wenn die Institution das kantonale Besoldungsrecht anwendet. Es ist jedoch weiterhin möglich, im Vorherein in den Vereinbarungen zunehmende Beiträge vorzusehen (jedoch ohne Koppelung an die Teuerung).

Dem Ergänzungswunsch der SP zu § 15, dass wesentliche Änderungen des Vorhabens zu einer Neubemessung des Investitionsbetrags führen können, wurde entsprochen. Auf eine Ergänzung zu Abs. 2 (Antrag EVP), dass Ausnahmen die Verordnung regelt, wurde verzichtet. Dies ist auch ohne diese Ergänzung möglich.

Die SVP hat eine Ergänzung von § 18 beantragt. Sie möchte, dass bei Staatsbeiträgen über CHF 1 Mio. pro Jahr eine jährliche Überprüfung erfolgen soll. Dies würde jedoch den Bestrebungen zuwiderlaufen, dass die Zusatzaufwände für Staatsbeitragsempfängerinnen und –empfänger sowie

für die Kantonsverwaltung möglichst gering gehalten werden. Deshalb wird auf diese Ergänzung verzichtet. Das gleich gilt für den Antrag der SP, auf die Tragbarkeit als Überprüfungskriterium zu verzichten. Im Falle einer Schieflage des Finanzhaushalts muss auch die Finanzierbarkeit eines Beitrags zwingend berücksichtigt werden.

Der Antrag der SVP in § 19 Abs. 3 den Buchstaben b zu streichen, wurde nicht berücksichtigt. Bei Abgeltungen ist es oft auch im Interesse des Kantons, dass – zumindest in der kurzen Frist – Vereinbarungen weitergeführt werden können, da keine Alternativen vorhanden sind. Daher soll hier auch möglicher Spielraum geschaffen werden.

Die SVP hat in der Vernehmlassung gefordert, die Verjährungsfrist (§ 23) auf die ordentlichen 10 Jahre zu erhöhen. Wir betrachten diese Frist als zu lang. Der Kanton sollte nicht 10 Jahre warten können, bis entsprechende Forderungen geltend gemacht werden.

Die Grünen fordern, dass bei im Rahmen eines Leistungsauftrags erstellte Software oder Vergleichbares erstellt die entsprechenden Verwertungs- und Nutzungsrechte dem Kanton gehören sollten, ausser es wird explizit etwas anderes vereinbart. Damit soll verhindert werden, dass der Kanton einen Leistungserbringer nicht wechseln kann, nur weil dieser ein entscheidendes Stück Software besitzt, ohne das die zukünftige Leistungserbringen nicht oder nur sehr teuer anderweitig erbracht werden kann. Der Regierungsrat sieht eine entsprechende Bestimmung, welche nur wenige konkrete Staatsbeitragsverhältnisse betrifft, nicht als gesetzeswürdig an. In der Regel sollten solche Abmachungen Bestandteil einer Leistungsvereinbarung sein. Zudem wird eine Regelung auf Stufe Verordnung geprüft.

Die Wirtschaftskammer bemängelt, dass die in der Vorlage aufgeführten verwaltungsinternen Bearbeitungsfristen eines Gesuchs mit 3 bis 18 Monaten zu lange seien. Die Fristen unterliegen jedoch mehrheitlich den Gegebenheiten von politischen Prozessen und nicht von Verwaltungsabläufen, welche einfacher und effizienter gestaltet werden könnten. Daher muss mit einer gewissen Vorlaufzeit geplant werden. Zudem soll damit sichergestellt werden, dass Entscheide über die Gesuche möglichst frühzeitig vor dem Auslaufen einer Vereinbarung getroffen werden, was für die Planung sowohl der Staatsbeitragsempfängerinnen und empfängern sowie der Verwaltung deutlich erleichtert. Damit soll auch verhindert werden, dass im Falle schwieriger und langandauernder Verhandlungen oder im Falle eines negativen Entscheids ein vertragsloser Zustand eintritt. Damit wäre auch eine von der Handelskammer vorgeschlagene Auffangklausel, wonach sich eine Vereinbarung automatisch um ein Jahr verlängert, wenn nicht rechtzeitig ein Entscheid herbeigeführt werden kann, nicht nötig. Eine solche Auffangklausel lehnt der Regierungsrat ab, da sie – im Falle einer bevorstehenden Kürzung von Beiträgen – in Verhandlungen auch taktisch genutzt werden könnte. Zudem wäre sie aus Sicht des Finanzhaushaltsgesetzes nicht umsetzbar, da für die Tätigkeit einer Ausgabe vorher vom zuständigen Organ eine Ausgabenbewilligung vorliegen muss. Diese würde in diesem Fall auch fehlen.

## 2.11. Vorstösse des Landrates

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

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

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

### 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 115'000 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 Nachbarkantonen 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 Trickserien 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, 19. März 2019

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

### **4. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Staatsbeitragsgesetz

## **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:
  - 3.1 Postulat 2010/372: Überprüfung der Leistungsvereinbarungen mit Basel-Stadt
  - 3.2 Postulat 2014/365: Aktualisierung Partnerschaftsbericht
  - 3.3 Postulat 2014/399: Rahmengesetz für Kantonsbeiträge an gemeinnützige Institutionen
  - 3.4 Postulat 2018/335: Standards bei kantonalen Leistungsaufträgen

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Die Landschreiberin: