

Liestal, 20. August 2024/FKD

Stellungnahme

Vorstoss	Nr. 2024/363
Postulat	von FDP-Fraktion
Titel:	Perspektive Finanzen BL: Staatsbeitragsreport
Antrag	Motion als Postulat entgegennehmen und gleichzeitig abschreiben

Begründung

Rechtliche Vorgaben zur Überprüfung von Staatsbeiträgen

Am 27. Juni 2019 hat der Landrat die Einführung eines neuen Staatsbeitragsgesetzes ([LRV 2019/199](#)) beschlossen. An der darauffolgenden Volksabstimmung hat das Baselbieter Stimmvolk Ende November 2019 das neue Staatsbeitragsgesetz mit über 80 Prozent Ja-Stimmen bestätigt. Das neue Gesetz und die konkretisierende Staatsbeitragsverordnung sind per 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Das Staatsbeitragsgesetz dient als Grundlage für eine **systematische und dauerhafte Bewirtschaftung der Staatsbeiträge** nach einheitlichen, transparenten und wirkungsvollen Regelungen. Es erweitert die Steuerung des Finanzhaushalts.

Das kantonale Staatsbeitragsrecht regelt die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Empfänger/innen von Staatsbeiträgen. Es orientiert sich dabei **am Lebenszyklus** eines Staatsbeitrags:



Bei Staatsbeiträgen ab 20'000 Franken ist **während der Laufzeit eine Erfolgskontrolle** durchzuführen. Sie fokussiert auf die Qualität/Menge der Leistungserbringung, die Berichterstattung und die wirtschaftliche Mittelverwendung. Die Erfolgskontrolle wird mindestens einmal pro Laufzeit, zeitlich in der Hälfte der Laufzeit, durchgeführt und dokumentiert. Somit ist sichergestellt, dass die Ergebnisse in eine allfällige Erneuerung einfließen.

Staatsbeiträge in der Form von Betriebsbeiträgen wurden mit dem neuen Gesetz auf **maximal vier Jahre** befristet. Sie können nach Ablauf dieser Frist erneuert werden. Es besteht jedoch kein Anspruch auf Erneuerung.

Laufende Überprüfung bei der Erneuerung von Staatsbeiträgen

Die zuständige Direktion überwacht die Geltungsdauer der Verträge. Das Verfahren über die Erneuerung respektive Neugestaltung eines Staatsbeitragsverhältnisses muss frühzeitig vor Ablauf der Befristung in die Wege geleitet werden.

Wie bei jedem neuen Staatsbeitragsgesuch wird auch bei der Vertragserneuerung eines Betriebsbeitrags eine **Überprüfung hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und**

Tragbarkeit durchgeführt. Der Kanton kann eine Überprüfung zudem auch von einer externen Stelle durchführen lassen. Die Empfänger/innen von Staatsbeiträgen sind dabei verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte und Einsichtsmöglichkeiten zu gewähren.

Für die Vergabe wie auch die Erneuerung von Staatsbeiträgen, welche mindestens alle vier Jahre vorzunehmen ist, hat die Finanzverwaltung eine **Checkliste** erstellt, welche die wesentlichen Prüfpunkte und Leitfragen festhält. Die für das Sachgeschäft zuständige Dienststelle ist verantwortlich für die Durchführung der Prüfung und Beantwortung der Leitfragen.

In dieser Checkliste wird auch die Frage nach der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Abgeltungen und Finanzhilfen gestellt.

- Die **Wirksamkeit** geht der Frage nach, ob der Kanton die gewünschten Wertzustände durch die eingesetzten Mittel erreicht. Bei der Messung der Wirksamkeit ist zwischen einer zahlenbasierten Messung anhand von Datenerhebungen und einer qualitativen Einschätzung zu unterscheiden. Es ist im Minimum eine Wirkungsabschätzung vorzunehmen. Studien und vorhandenes Datenmaterial sind in die Analysen einzubeziehen.
- Die **Wirtschaftlichkeit** geht der Frage nach, ob die Institution die vereinbarten Leistungen im definierten Kostenrahmen erbringt. Der Nachweis muss anhand der vereinbarten Reportings (gemäss Leistungsvereinbarung) durch die Institution erbracht und durch die Dienststelle plausibilisiert werden.

Kompetenzordnung und Dokumentation in den Ausgabenbewilligungen

Der **Landrat** ist zuständig für die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben über einer Million Franken und neue wiederkehrende Ausgaben über 200'000 Franken (vgl. [§ 66 KV](#)). Eine Ausgabe gilt als neu, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (vgl. [§ 34 FHG](#)).

Da Staatsbeiträge in der Regel auf 4 Jahre befristet abgeschlossen werden, gelten diese als einmalig und die entsprechende Bewilligungskompetenz liegt bei **neuen Ausgaben über 250'000 Franken jährlich beim Landrat (250'000 Franken à 4 Jahre = 1 Million Franken)**.

Staatsbeiträge, welche unter dieser Ausgabengrenze von 250'000 Franken pro Jahr liegen, werden vom Regierungsrat bewilligt.

Die Dokumentation über die Prüfpunkte erfolgt im Rahmen der der Ausgabenbewilligung in den jeweiligen Regierungsrats- und Landratsvorlagen.

Auf ein gesondertes Berichtswesen wurde bewusst verzichtet

Auf ein gesondertes, reaktives Berichtswesen zum Staatsbeitragswesen wurde mit der Einführung des neuen Staatsbeitragscontrollings bewusst verzichtet (vgl. [LRV 2019/199](#) S. 16), da sie für eine zukunftsgerichtete und aktive Bewirtschaftung der Staatsbeiträge kaum Mehrwert erbringt. Vielmehr werden die vorhandenen Planungsberichte genützt. So wurde insbesondere der AFP mit zusätzlichen Informationen angereichert.

Staatbeiträge müssen alle 4 Jahre erneuert werden

Die Entscheide über die Erneuerungen von Staatsbeiträgen werden je nach Höhe der entsprechenden Ausgaben stufengerecht gefällt. So werden alle neuen Ausgaben ab einer Million Franken dem Landrat zum Beschluss vorgelegt, somit auch Staatsbeiträge über 250'000 Franken pro Jahr (siehe Ausführungen oben). **Der Landrat kann somit über alle wesentlichen Staatbeiträge alle vier Jahre neu entscheiden.**

Subventionsbericht der IWP

Mit der vorliegenden Motion wird nun die Erstellung eines Staatsbeitragsreports gefordert. Damit dieser gegenüber den bereits verwaltungsintern laufenden Überprüfungen einen Mehrwert bringen könnten, **müsste dieser von einer unabhängigen, externen Stelle erarbeitet werden**, was zu entsprechenden Aufwänden führen würde. Dabei ist zu beachten, dass auch die Auswertungen [IWP-Subventionsreport](#) **nicht auf Untersuchungen der tatsächlichen Effekte** der jeweiligen Staatsbeiträge basieren. Vielmehr erfasst der entsprechende Bericht «Kriterien entsprechende

Posten und ordnet sie hinsichtlich des Potenzials von Wohlfahrtsverbesserungen oder -verschlechterungen aus ökonomisch-theoretischer Sicht in einem Ampelschema ein. Die Einordnung erfolgt auf Basis von **qualitativen Einschätzungen** unter Berücksichtigung von wissenschaftlicher Literatur und bestehenden Evaluationsstudien.» (vgl. [IWP-Subventionsreport](#) S. 19)

Unklare Definition der sozialen Wohlfahrt und der Subventionen

Die ökonomische Wohlfahrt bezeichnet in den Wirtschaftswissenschaften entweder den Nutzen eines Individuums (einzelwirtschaftliche Betrachtung) oder ein Mass für den Nutzen aller Individuen einer Volkswirtschaft (gesamtwirtschaftliche Betrachtung). Bei einzelwirtschaftlicher Betrachtung ist ökonomische Wohlfahrt subjektiv und eindeutig definiert: Die Wohlfahrt eines Individuums nimmt zu, wenn sein Nutzen steigt. Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung bleibt das subjektive Element enthalten, doch ist a priori **nicht klar, wie man den Nutzen zahlreicher Individuen zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsindex zusammenfassen kann**. So ist auch in der Studie der IWP nicht genau definiert, was unter den analysierten Wohlfahrtsminderungen zu verstehen ist. Gerade in Bereichen wie der sozialen Wohlfahrt, der Sicherheit sowie der Umwelt und Raumordnung dürften diese Wohlfahrtsminderungen je nach Individuum sehr unterschiedlich bewertet werden, womit die Kategorisierung schlussendlich auch eine politische Komponente enthält.

Auch der Subventionsbegriff wird in der Studie **wenig greifbar und sehr inkonsistent** verwendet; gemäss [IWP-Subventionsreport](#) (Seite 18) werden unter Subvention «Alle Ausgaben, die ausserhalb des eigentlichen Staatssektors getätigt werden» verstanden. Dies könnte gleichbedeutend mit dem gesamten Transferaufwand sein. Später werden dann die Begriffe Finanzhilfe und Abgeltungen verwendet. Die Finanzhilfen und Abgeltungen gemäss Definition des Staatsbeitragsrecht des Kantons Basel-Landschaft sind jedoch nur einen Teil des gesamten Transferaufwands. Der Transferaufwand umfasst jedoch noch weitere Ausgabenarten, wie zum Beispiel die bedarfsabhängigen Sozialleistungen (u.a. Sozialhilfe, EL zu AHV / IV, Krankenkassenprämienverbilligung, Behindertenhilfe), Gebühren und Abgaben an den Bund oder der Nationale Finanzausgleich (NFA).

Während es sich bei einer Finanzhilfe um einen Beitrag zur Förderung oder Erhaltung einer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit handelt, ist die Abgeltung ein Beitrag zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die Dritten aus der Übertragung von kantonalen Aufgaben entstehen (vgl. [§ 4 und § 5 FHG](#)). Letztere machen rund 90 Prozent der gesamten Staatsbeiträge aus. Falls auf eine Abgeltung verzichtet werden soll, **müsste die entsprechende Leistung, welche gesetzlich vorgegeben ist, neu mit verwaltungsinternen Ressourcen erbracht werden**. Dies würde somit zu einem Anstieg des Personalbestands der Verwaltung führen.

Die folgenden Abbildungen zeigen eine Zuordnung der Staatsbeiträge nach den von der IWP verwendeten Bereichen. Die erste Abbildung zeigt die Staatsbeiträge auf Bundesebene.

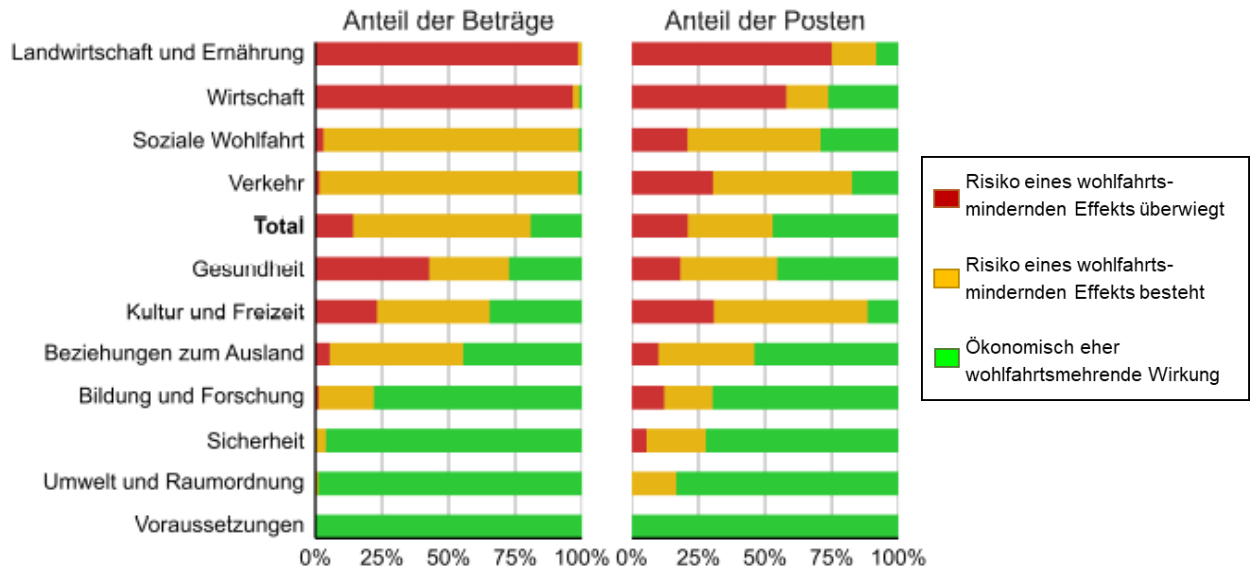


Abbildung 1: Subventionsampel nach Aufgabengebieten, Anteile der Einordnungen für Posten und Ausgaben, 2023 (Quelle: IWP) (Anteile der Beträge in % des Subventionsvolumens (in CHF, links) und die Anteile einzelner Subventionsverhältnisse an der Gesamtzahl aller Subventionsverhältnisse (rechts))

Die nachfolgende Abbildung zeigt die kantonalen Staatsbeiträge nach den in der IWP-Studie verwendeten Kategorien.

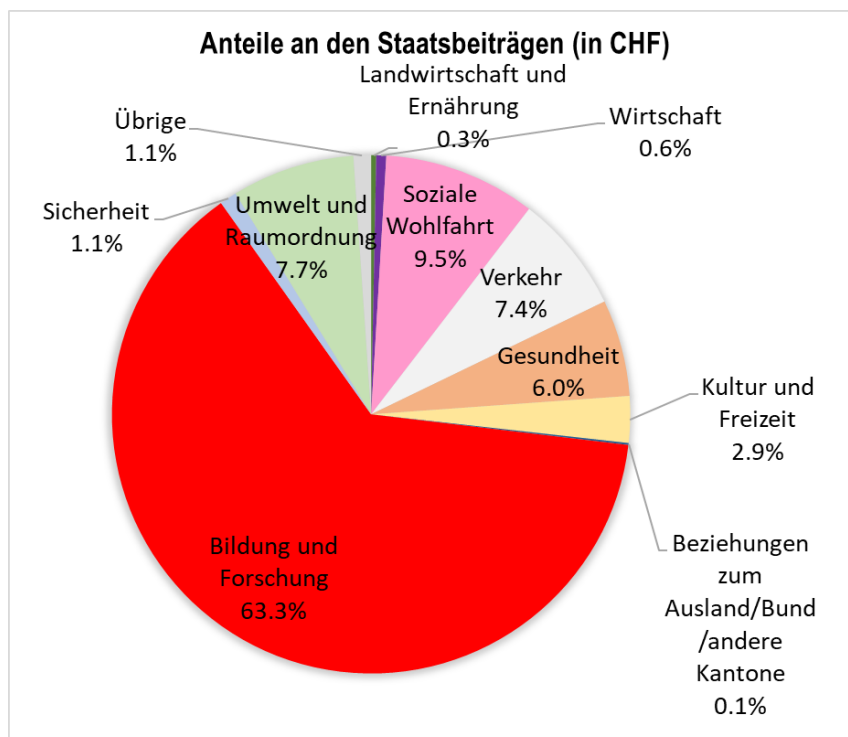


Abbildung 2: Anteile der verschiedenen Bereiche an den Staatsbeiträge BL 2023 (Bruttoaufwand)

Kanton BL: grosse Bedeutung der Staatsbeiträge im Bereich Bildung und Forschung

Im Weiteren zeigt sich, dass die Staatsbeiträge im Kanton BL mehrheitlich in ganz anderen Bereichen ausgerichtet werden als beim Bund. Beim Bund machen z.B. die Staatsbeiträge in den Bereichen Soziale Wohlfahrt (AHV, IV, IPV) einen grossen Anteil an den gesamten Staatsbeiträgen aus. Bei diesen besteht laut IWP eine grosse Gefahr von Wohlfahrtsminderungen (u.a. Fehlanreize). Im Kanton Basel-Landschaft machen hingegen die Staatsbeiträge in der Bildung und Forschung (Universität, FHNW, kv BL) nahezu zwei Drittel der gesamten Staatsbeiträge aus. Gerade bei diesen besteht gemäss IWP nur **eine relativ geringe Gefahr von Wohlfahrtsminderungen**.

Die untenstehende Abbildung zeigt die 10 grössten Abgeltungen und die grössten 3 Finanzhilfen des Kantons BL. Die weitaus grössten Abgeltungen gehen an die Universität Basel und an die Fachhochschule Nordwestschweiz. Die grösste Abgeltung ausserhalb des Bildungsbereichs ist jene an die regionalen Transportunternehmen. Die klar grösste Finanzhilfe sind die Beiträge an das Verbundsabonnement (U-Abo), gefolgt von den Energieförderbeiträgen und dem Beitrag an das CSEM.

Die grössten Abgeltungen und Finanzhilfen des Kantons BL		Rechnung 2023 (in CHF pro Jahr)
Abgeltung	Universität Basel	166'094'833
Abgeltung	FHNW	67'703'000
Abgeltung	Abgeltungen Transportunternehmen	51'361'562
Abgeltung	HPZ - Therapie Schulzentrum Münchenstein	40'633'717
Abgeltung	Schule kvBL	35'384'827
Finanzhilfe	Beiträge ÖV (U-Abo)	30'362'861
Abgeltung	Interkant. Berufsfachschulverband (BFSV)	17'918'798
Abgeltung	Straf- und Massnahmenvollzug	16'215'814
Abgeltung	Höhere Fachschulvereinbarung (HFSV)	14'641'527
Abgeltung	Fachhochschulvereinbarung (FHV)	13'964'371
Abgeltung	Gesamtwirtschaftliche Leistungen KSBL	10'610'000
Finanzhilfe	Energieförderbeiträge	8'369'211
Finanzhilfe	CSEM	3'000'000

Fazit

Die Genehmigungskompetenz von Staatsbeiträgen über 250'000 Franken jährlich (Vertragsdauer eines Staatsbeitrages beträgt normalerweise 4 Jahre) liegt beim Landrat, sofern es sich dabei um neue Ausgaben gemäss FHG (also Ausgaben mit verhältnismässig grosser Handlungsfreiheit [vgl. [§ 34 FHG](#)]) handelt. Mit den Ausgabenbewilligungsanträgen zur Erneuerung der gewichtigen Staatsbeiträge werden dem Landrat innerhalb der entsprechenden Vorlagen umfangreiche Informationen über die Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Tragbarkeit der einzelnen Staatsbeiträge unterbreitet, es werden die Vorjahre validiert und die Zielsetzungen für die neue vierjährige Laufzeit definiert. **Die Vorlagen zu den Ausgabenbewilligungen dienen als Basis für die nötige politische Entscheidungsfindung über den Umfang der einzelnen Staatsbeiträge.** Auch bei den Leistungsvereinbarungen in Kompetenz des Regierungsrates werden die Vorjahre durch die zuständige Direktion validiert und die neuen Ziele für die kommenden 4 Jahre definiert.

Da der Landrat somit in den wesentlichen Fällen alle 4 Jahre neu über die zu auszahlenden Staatsbeiträge entscheidet, erübrigt sich eine spezielle Berichterstattung an den Landrat. Der Regierungsrat steht in der Folge dem Nutzen eines Staatsbeitragsreports kritisch gegenüber. Bei der Steuerung von Abgeltungen und Finanzhilfen handelt es sich um einen laufenden Controlling-Prozess, wie er im Staatsbeitragsgesetz und der dazugehörigen Verordnung festgelegt ist und der sich am Lebenszyklus eines Staatsbeitrags orientiert. Punktuelle und statische Reports haben sich in der Vergangenheit als wenig zielführend erwiesen. Hinzu kommt, dass die Kündigung von Staatsbeitragsverhältnissen während der Vertragslaufzeiten nur schwer umsetzbar wäre und auch der Reputation des Kantons als zuverlässiger Vertragspartner schaden würde.

Insgesamt wäre das Kosten-Nutzenverhältnis einer solchen Studie sehr fragwürdig. Einerseits würden beträchtliche Kosten für die externe Validierung anfallen. Hinzu käme ein grosser verwaltungsinterner Aufwand (Personalaufwand). Somit würden insbesondere auch personelle Ressourcen belastet, welche für die Sparbemühungen im Rahmen der aktuellen Finanzstrategie benötigt werden. Schliesslich werden auch im Rahmen der aktuellen Finanzstrategie und den Bestrebun-

gen für einen ausgeglichenen Kantonshaushalt die Staatsbeiträge, analog zu allen anderen Aufwänden im Persona-, Sach- und Betriebsaufwand, miteinbezogen. Dies geschieht **fokussiert, wo auch entsprechender Handlungsspielraum vorliegt** (Beispiele: Uni, FHNW).

Der Regierungsrat beantragt auf Basis der obigen Ausführungen, die Motion in ein Postulat entgegenzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben.