

Finanzdepartement Basel-Stadt
Frau Regierungsrätin Dr. Eva Herzog
Storchen
Fischmarkt 1
4001 Basel

Basel, 18. Januar 2012

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Staatsbeitragsgesetzes danken wir Ihnen. Gerne senden wir Ihnen die nachstehenden Überlegungen und Anträge der Liberal-demokratischen Partei Basel-Stadt. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen, ebenso für die Erstreckung der Eingabefrist.

Vernehmlassungsantwort zum Staatsbeitragsgesetz der Liberal-demokratischen Partei Basel-Stadt

Allgemeine Bemerkungen:

Es wird viel Aufwand für wenig wirklichen Nutzen betrieben: Das meiste ist schon heute so geregelt oder ohne relevante praktische Bedeutung. Etliche Banalitäten werden wiederholt. Es gibt auch Regelungen, die nicht in ein Gesetz gehören; zum Beispiel in §23 die Anweisung an die Verwaltung, sich ans Gesetz zu halten.

Bemerkungen zu den Ziele der Totalrevision:

Einheitliche Praxis: Grössere Einheitlichkeit als mit den bisherigen, heute geltenden Weisungen wird man auch mit einem Gesetz nicht erreichen. Das ist auch kein so wichtiges Ziel, denn die wirklich vergleichbaren Fälle sind schon heute ausreichend gleich behandelt. Im Übrigen gibt es mehr Unterschiede unter all den Institutionen als Gleichheiten (vgl. die instruktive **Beitragsübersichtsliste** in Budget und Rechnung). „Künftig gleichermassen Erfolgskontrollen“ hängt im übrigen mehr von den Personen in den Departementen und Dienststellen ab, als von einem Gesetz. Es ist ja ein Dauerauftrag des Finanzdepartements, mit der Prüfung gem. § 55 des FHG, solchermassen Erfolgskontrollen durchzuführen bzw. zu antizipieren. Bei der vorgeschlagenen Regelung muss aufgepasst werden, dass nicht übertrieben wird von wegen überbordender Bürokratie!

Übersicht: mit dem schlanken SubvG (10 §§ auf 3 Seiten) kam man schon heute ausreichend zurecht.

Ausdehnung auf „Abgeltungen“: Die Praxis lebte bestens mit der Anwendung des SubventionsG, falls überhaupt Regelungsbedarf bestand.

Den Begriff „Subvention“ will man unbedingt abschaffen, weshalb bloss? Es ist ein guter Ober-Begriff, breit bekannt und passend als Wort (subvenire = unterstützen, zu Hilfe kommen). Wenn man gemeinhin sagt, das oder jenes ist subventioniert, dann meint man, da werden Steuergelder eingesetzt. Welchen rechtlichen Hintergrund das hat, ist für den Bürger und auch sonst i.d.R. nicht wichtig.

Es gibt auch ein klares Verb und Adjektiv dazu (subventioniert, subventionieren); das gibt's beim technokratischen Begriff „Staatsbeitrag“ nicht. Was sagt man dann? „Der Verein x /die Aufgabe y ist verstaatsbeigetragen“. Offenbar darf man auch nicht mehr schreiben ‚subventioniert‘, denn einige der Anpassungen in anderen Gesetzen bestehen nur aus dem Austausch von „subventioniert“ durch „finanziell unterstützt“ (z.B. Kirchengesetz); verschlimmern könnte man die Formulierung noch durch „mit kantonalen Staatsbeiträgen unterstützt“!

Statt Subventionsvertrag heisst es neu „Staatsbeitragsvertrag“, und „Subventionsverhältnis“ wird zum „Staatsbeitragsverhältnis“ vgl. KrankenversicherungsG S. 8 Anhang; unelegant formuliert, bürokratisch und ohne Mehrwert (entspricht offenbar einem Trend: aus Krippen werden Kindertagesstätten, aus Hort werden Tagesstrukturen...).

Man muss sich auch den administrativen Aufwand durch solche Änderungen vergegenwärtigen. Das wirkt sich alles auch auf Verordnungsstufe aus, und überall müssen Gesetzes-sammlungen nachgeführt werden, Hefte ausgetauscht werden etc., auch dies natürlich ohne inhaltlichen Mehrwert.

Synopsis am Ende des Gesetzes § 26ff: betr. geänderte Gesetze: **Zwingend** zu ergänzen sind die bisherigen §§ all der übrigen Gesetze, in denen auch noch etwas geändert wird. Dazu findet sich im Ratschlag eine Auflistung der neuen §§, aber keine Gegenüberstellung mit dem bisherigen Recht und schon gar keine Begründung. Es ist unzulässig, nicht zu zeigen, was wirklich geändert wird und die Leser im Internet suchen zu lassen; auch die Angabe der Registernummern wäre zu hilfreich!

Staatsbeitrag

§ 2.

2 Staatsbeiträge können Betriebs- und Investitionsbeiträge sowie auch geldwerte Vorteile wie Vergünstigungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Nutzungsrechte, Garantien und Bürgschaften sein.

Art der Staatsbeiträge: Absatz 2 ist so formuliert, also ob es 1. Betriebs- und 2. Investitionsbeiträge sowie 3. weitere Beiträge gäbe (Darlehen, Garantien, Vergünstigungen...). Effektiv sind allerdings auch diese weiteren Leistungen der ‚dritten Art‘ immer Betriebs- oder Investitionsbeiträge. Der Gegensatz besteht korrekterweise in der Frage, ob Zahlungen geleistet werden oder die Hilfe in anderer Form erfolgt. (Darlehen und Garantien sind meist Investitionshilfen, Vergünstigungen können beides sein). Das bisherige Recht war hier betriebswirtschaftlich korrekt.

Finanzhilfe

§ 3. Eine Finanzhilfe ist ein Staatsbeitrag, der gewährt wird, um freiwillig erbrachte Leistungen im öffentlichen Interesse zu erhalten oder zu fördern.

Abgeltung

§ 4. Eine Abgeltung ist ein Staatsbeitrag, der die finanziellen Lasten mildern oder ausgleichen soll, die sich aus der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben ergeben, die auf Dritte übertragen wird.

2 Als Abgeltungen gelten auch Beiträge, die individuell berechnet, aber im Rahmen von Tarifvereinbarungen geregelt werden.

Differenzierung Finanzhilfen und Abgeltungen: diese Überlegungen wurden schon vor einiger Zeit diskutiert und als nicht nutzbringend verworfen, weil sich 1. die Unterscheidung in der Praxis gar nicht so klar machen liess, wie das die Theoretiker glaubten (Ratschlag S. 9: „grundsätzlich verschiedene Arten“; im Bund mag das evtl. anders sein), und 2. weil die Folgen der Unterscheidung keine wirkliche Konsequenzen haben (schon deshalb weil bei den eindeutigsten Abgeltungen ohnehin Spezialgesetze vorhanden sind, die div. Fragen klären und vorgeben).

Wir empfehlen sehr, eine ausführliche Tabelle mit allen den verschiedenen Eigenschaften zu erstellen (Kriterien und Konsequenzen...). Im Fliesstext kann man die – gem. Ratschlag so wichtige und wertvolle – Unterscheidung nicht ausreichend nachvollziehen. Unsere Kommentare dazu finden sich in der untenstehenden Tabelle:

Einige unserer Gedanken zur Unterscheidung der „Subventionen“: schwarz = aus dem Ratschlag entnommen. Blau = Unsere Überlegungen

	Finanzhilfe	Abgeltung
Charakteristika	U.E. muss <i>alles</i> staatliche Handeln eine gesetzl. Grundlage haben; auch das Vergeben von „Finanzhilfen“.	<p>Gesetzliche Grundlage (zusätzlich zum SubvG und zum Subventionsvertrag) für die Aufgabe</p> <p>Gesetzliche Grundlage auch für die Übertragung/Delegation an Private Ratschlag S. 17f (geht u.E. zu weit: allerdings ist dies bei nicht hoheitlichen Staatsaufgaben wohl nicht nötig; man kann es als Teil der Organisations-/Vollzugsaufgaben des RR sehen (z.T. gibt es staatliche und private Institutionen nebeneinander, die Aufgaben erfüllen, namentlich im Sozialbereich, Spital...)). Als hoheitl. Aufgabe wäre wohl Opferhilfe zu betrachten, soweit sie nicht nur berät, sondern z.B. Genugtuungs-Gelder spricht.</p> <p>Übrigens sind viele der hier erwähnten Aufgaben schon immer (auch) durch Private betreut worden; sie wurden also oft nicht ‚übertragen‘.</p> <p>Nicht zufällig verlangt ja §9 auch hier ein ‚Gesuch‘</p>
	Leistungen im öffentl. Interesse	dito
	<p>Freiwillig erbrachte Leistung (viele Institutionen gibt es schon so lange, das die Freiwilligkeit schon nicht mehr klar feststellbar ist, z.B. Stadttheater)</p> <p>Zu § 8 a.E.: „Anstoss kommt von Dritten aus“</p>	<p>Aus Sicht der Institution ist die Leistung in aller Regel auch freiwillig; oft erbrachten sie sie schon, bevor sie Geld vom Staat erhielten.</p> <p>Anstoss zur Aufgabenerfüllung kommt von Staat aus (stimmt meist nicht; viele Institutionen gibt es schon länger (Heime...)); stimmt z.T. bei neuen Aufgaben wie Opferhilfe (allerdings ein seltenes Bsp).</p>
	„genau bestimmte Aufgabe“?	Gewiss auch nötig (mindestens so genau!)
		„gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe“; wird durch Dritte erfüllt
	Verantwortung für Aufgabenerfüllung und Mittel beim Empfänger	<p>Verantwortung bleibt beim Staat Ratschlag S. 14:</p> <p>Fraglich, z.B. bei Spitex: Soll der Staat wirklich für die Handlungen der Spitex-MA haften wie für eige-</p>

		ne Angestellte? Wir können uns so eine Haftung für das konkrete Tun höchstens bei hoheitlichen oder ähnl. staatsnahen Tätigkeiten vorstellen (Zusprechen von Opferhilfegeld, handeln eines privaten Vormunds als Vormund...)
	Finanzielle Hilfe	„finanzielle Lasten mildern oder ausgleichen, die sich aus Erfüllung gesetzl. Aufgaben ...ergeben...“
	Staat muss auswählen, kann nicht alle berücksichtigen Ratschlag S. 15	Auch hier muss der Staat auswählen (z.B. Spitäler, Heime, Krippen...: Staat hat eine Vorstellung über die Anzahl Plätze... und wählt unter den Anbietern aus). Und so gibt es i.d.R. auch nicht-subventionierte Angebote neben den subventionierten.
Beitragskriterien	§ 6 So weit nötig, also: <ul style="list-style-type: none"> • Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen • Eigenleistungen soweit zumutbar • Sparsamkeit • Wirkungsorientierung • Finanzsituation beim Kanton 	Diese Kriterien können / müssen <i>alle</i> auch für Abgeltungen gelten
	Auflagen / Bedingungen Revision, (Finanz-)Kontrolle, Controlling	Dito
Folgen	Nein	Rechtsanspruch? Je nach Spezialgesetz, nicht generell

Ebenso sollten die bisherigen Staatsbeiträge den beiden Gruppen zugeordnet werden. Das wird die Problematik schnell evident machen (Beitragsübersichtsliste im Budgetbuch!).

Voraussetzungen für die Gewährung

§ 6. Die Gewährung von Finanzhilfen setzt voraus, dass

- a) der Kanton ein Interesse an der erbrachten Leistung hat;
- b) die Leistung ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erbracht werden kann;
- c) von den Gesuchstellenden eine ihnen zumutbare Eigenleistung erbracht wird und sie die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten voll ausschöpfen;
- d) für eine sachgerechte und kostengünstige Leistungserbringung gesorgt wird.

Zu 6a): Hier steht das Kantons-Interesse vor dem öffentlichen Interesse; die Formulierung im geltenden Gesetzestext § 5 Abs. 2 („Nachweis eines öffentlichen Interesses des Kantons an der Erfüllung der Aufgabe“) sollte belassen werden.

Zu 6c): Was heisst genau „zumutbar“? Dies sollte unbedingt präzisiert und genau festgelegt werden.

Grundsätze für die Gewährung

§ 7. Ein Anspruch auf Finanzhilfen besteht nicht.

2 Den Erfordernissen der Finanzpolitik wird Rechnung getragen.

3 Finanzhilfen können mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

Generell: Im Ratschlag zum neuen Staatsbeitragsgesetz auf S. 17 heisst es: „Wenn möglich sollten die Finanzhilfen zudem transitorischen Charakter haben und als Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfe gewährt werden....“ – dies widerspricht der Realität bei sehr vielen beitragsempfangenden Stellen, wo gerade Kontinuität und eine langfristige Unterstützung vonnöten sind. Nur durch staatliche Beiträge an die regulären Betriebskosten erhalten sie die notwendige längerfristige Planungssicherheit. Wir lehnen darum eine solche Einschränkung entschieden ab.

Zu 3: Empfehlung für einen Zusatz: „Diese werden zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt.“ (ansonsten klingt das wenig partnerschaftlich!)

Gesuch

§ 9. Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt voraus, dass ein schriftliches Gesuch mit allen erforderlichen Unterlagen bei der zuständigen Stelle eingereicht wird.

2 Die Gesuche sind so auszugestalten und Anträge zeitlich so zu stellen, dass die notwendigen Beschlüsse über die Weiterführung oder Neugestaltung der Staatsbeitragsverhältnisse rechtzeitig vor Ablauf der Befristung gefasst werden können.

Zu 1: Die Voraussetzung eines schriftlichen Gesuches sollte nicht zwingend nötig sein (wie dies heute schon der Fall ist und auch nicht – wie im Kommentar fälschlicherweise erwähnt – im Gesetz steht). Welche Unterlagen erforderlich sind, sollte in der Verordnung verbindlich geregelt werden.

Zu 2: Dies muss für beide Seiten gelten! Immer wieder fällt der Grosse Rat Beschlüsse für die Subventionierten nach Beendigung der Vertragsperiode, was erhebliche finanzielle Risiken birgt!

Zeitliche Beschränkung

§ 11. Die Staatsbeiträge sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen.

Das „höchstens“ empfehlen wir zu streichen – es gibt keinen Grund von fünf auf vier Jahre zu reduzieren, geringere Fristen bringen vermehrt Planungsunsicherheit für die Beitragsempfänger/innen. Längere Vertragsdauern mit gleich bleibenden Beiträgen sind auch im Interesse des Kantons.

Grundsätze für die Bemessung

§ 15. Für die Bemessung eines Betriebsbeitrages werden höchstens diejenigen Kosten angerechnet, die im Kanton für eine vergleichbare Tätigkeit vergütet werden. Insbesondere gilt dies für die Anstellungsbedingungen der Empfängerin bzw. des Empfängers des Betriebsbeitrages.

2 Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung werden insbesondere die Höhe der Rücklagen sowie eine allfällige Berücksichtigung der Teuerung geprüft.

Zu 1: Eine Vergleichbarkeit ist oft nicht möglich – da der Kanton selbst gewisse Tätigkeiten gar nicht anbietet, und die Gefahr unzulässiger Vergleiche war in der Vergangenheit immer wieder spürbar, z.B. in Fragen der Lohneinstufung.

Zu 2: Zum Thema Rückstellungen: Im Ratschlag (S. 22) sind nähere Erläuterungen zur Höhe formuliert: „Dabei ist unter anderem vorgesehen, dass die Höhe der gesamten Rücklagen am Jahresende die Hälfte des Brutto-Personalaufwandes eines Jahres (Durchschnitt der

beiden letzten Jahre) nicht übersteigen darf...“. In begründeten Fällen müssen Institutionen als Risikoausgleich für fällige Investitionen oder kostenintensive anstehende Anlässe aus allfälligen Gewinnen auch über diese Höhe hinausgehende Beträge zurückstellen können. Andernfalls muss viel Zeit investiert werden, kurzfristig Mittel zu generieren oder mehr Mittel vom Kanton zu fordern – Zeit, die von der Erfüllung der geforderten Leistungserbringung abhält.

In diesem Punkt ist auch die Motion Gassmann (S. 4 und S. 30) in unseren Augen keinesfalls „erledigt“. Weder werden nach unserem Verständnis die dort geforderten Indexierungen der Staatsbeiträge vorgenommen noch werden die dort postulierten Kostensteigerungen während der Vertragsdauer ausgeglichen!

Dringliche Massnahmen

§ 17. Als Beitrag zur Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts darf der Grosse Rat die Kürzung eines Budgetkredits um maximal 20% beschliessen.

2 In der Regel ist primär bei den Finanzhilfen zu kürzen.

3 Nach einer Kürzung müssen die Leistungen neu festgelegt werden, so dass sich die Empfängerinnen und Empfänger von Betriebsbeiträgen der neuen Lage anpassen können.

Budgetvorbehalt: Ratschlag S. 10 + 24 zu § 17 :

Die Formulierung ist im § und im Kommentar diffus und widersprüchlich. Kommentar: „Kürzung darf höchstens doppelt so hoch sein wie die prozentuale Kürzung des Budgetposition“; im Abs. 1 steht aber „maximal 20%“. Das ist inhaltlich unbedingt zu klären! Im übrigen fragt sich, weshalb u.U. staatliche Stellen sich mehr Budgetschnitte gefallen lassen müssen, als Subventionierte.

Dass dies nun auf Gesetzesstufe geregelt wird, schränkt v.a. den Spielraum des GR/RR ein. Der Staat kann künftig keine strengeren Konditionen mehr in einen Vertrag aufnehmen.

Rechnungsführung und Revision

§ 18. Die Rechnungslegung hat nach kaufmännischen Grundsätzen zu erfolgen.

2 Die Anforderungen an die Revision lehnen sich an die Revisionspflichten des Schweizerischen Obligationenrechts an.

3 Vertraglich können darüber hinausgehende Pflichten auferlegt werden.

Revision / Finanzkontrolle: Ratschlag S. 10 und 25: Es wird nicht zwischen (privatrechtlicher) (Finanz-) Revision und der staatlichen Kontrolle unterschieden:

Ratschlag S. 25: Hier sollte eigentlich auch noch auf das ZGB hingewiesen werden, denn das OR befasst sich primär mit AG, GmbH und Genossenschaft. Die meisten Institutionen sind aber Vereine oder Stiftungen. Namentlich für Vereine gilt OR nur in gewissen Fällen. Für kleine Vereine kann eine formelle Revision übertrieben sein. Der Ratschlag sagt aber, dass die Vorschriften sogar verschärft werden können! Ja es soll sogar die Befreiung von der Revisionspflicht, wie sie das OR sogar für die AG vorsieht, grundsätzlich nicht zugelassen werden!

→ Achtung vor übertriebenen Auflagen; inhaltliche Kontrolle ist viel wichtiger, als Finanzrevision.

Inhaltliche Kontrollen können viel weiter gehen: Wurde der Subventionsvertrag eingehalten, sind die Leistungen korrekt erbracht, sind die Erfolgskontrollen korrekt ausgeführt (Leistungsstatistiken...), wurden andere Finanzierungsmöglichkeiten wirklich ausgeschöpft, wurde wirklich nur an Einwohner von BS Leistungen erbracht etc. etc.?

Dieser Punkt ist heute in den Subventionsweisungen ausführlich behandelt und könnte durchaus zumindest im Ratschlag erwähnt werden. Denn viele Institutionen (und auch Staatangestellte) begreifen nicht recht, dass neben der Revisionsstelle auch der Staat und

namentlich die Finanzkontrolle eine Kontrollaufgabe hat und dass dies keine Doppelspurigkeit oder Schikane ist, denn Treuhandfirmen machen solche inhaltlichen Prüfungen nicht.

Mitsprache bei der Projektsteuerung

§ 21. Es ist sicherzustellen, dass das für den Investitionsbeitrag zuständige Departement mit mindestens einem Mitglied im Projektausschuss des Bauvorhabens vertreten ist.

Wir schlagen vor, dass dieser Passus eingeschränkt wird für einen mindestens 50%-igen Anteil des Staates an den getätigten Investitionen.

Es sollte u.U. eher ein Mitarbeiter des BD statt des zuständigen Fachdepartements in die Baukommission delegiert werden! Keinesfalls im Gesetz festlegen, welches Departement.

Übergangsbestimmungen

§ 28.

2 Die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossenen Staatsbeitragsverträge oder Verfügungen müssen angepasst werden, soweit und sobald die vertraglichen bzw. die verfügbaren Bestimmungen dies erlauben.

Zu 2: man sollte sich gut fragen, ob und wo das überhaupt nötig ist und ob es nicht sinnvoll wäre, auf die nächste Erneuerung zu warten. Der Aufwand dürfte enorm sein, für die Verwaltung und die Institutionen. Das Verhältnis zwischen Staat und Institutionen würde massiv verschlechtert, da dies als Schikane angesehen würde. Abgesehen davon steht die Planungssicherheit dem entgegen.

Basel, 20. Januar 2012

Für die Liberal-demokratische Partei Basel-Stadt

Christoph Bürgenmeier
Präsident

Patricia von Falkenstein
Vizepräsidentin