



2008/016

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Bericht über die Abgeltungen und Finanzhilfen (Subventionsbericht)

vom 15. Januar 2008

1	ZUSAMMENFASSUNG	2
2	AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNGEN DES BERICHTS	3
2.1	AUSGANGSLAGE.....	3
2.2	ZIELSETZUNGEN DES BERICHTS	5
3	SCHNITTSTELLEN ZU ANDEREN PROJEKTEN.....	5
4	BEGRIFFSDEFINITION.....	6
4.1	BEGRIFFLICHE UNKLARHEITEN	6
4.2	UNTERSCHIEDUNG VON FINANZHILFEN UND ABGELTUNGEN.....	7
4.2.1	<i>Grundsätzliches</i>	<i>7</i>
4.2.2	<i>Definition der Finanzhilfen</i>	<i>8</i>
4.2.3	<i>Definition der Abgeltungen</i>	<i>10</i>
4.2.4	<i>Weitere Beitragsarten</i>	<i>10</i>
4.3	FINANZHILFEN UND ABGELTUNGEN IM RECHNUNGSWESEN.....	11
5	AUSWERTUNG DER SUBVENTIONSDATENBANK	12
5.1	ÜBERBLICK	12
5.2	BEITRAGSFORM	13
5.3	HAUPTAUFGABEN.....	13
5.4	EMPFÄNGER UND ZÄHLER	14
5.5	DIE WICHTIGSTEN FINANZHILFEN UND ABGELTUNGEN 2005	15
5.6	HANDLUNGSBEDARF	16
6	AKTUELLE STEUERUNG DER FINANZHILFEN UND ABGELTUNGEN.....	16
6.1	ÜBERSICHT ÜBER AUFGABEN UND KOMPETENZEN VON PARLAMENT, REGIERUNG UND VERWALTUNG	16
6.2	FINANZHILFEN	19
6.3	ABGELTUNGEN	20
6.3.1	<i>Leistungseinkauf</i>	<i>20</i>
6.3.2	<i>Interkantonale Trägerschaften</i>	<i>22</i>
7	STELLUNGNAHME ZU DEN EMPFEHLUNGEN DER GEMEINSAMEN ARBEITSGRUPPE SUB- VENTIONSWESEN DER FINANZ- UND DER GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION	23
8	WEITERES VORGEHEN.....	25
9	ANTRAG	26

1 Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht verschafft dem Landrat eine Gesamtsicht über den sogenannten Subventionsbereich. Übersicht wird geschaffen durch:

- eine klare Definition (was ist ein Subvention?)
- die neu geschaffene Subventionsdatenbank, die zur Zeit rund 560 Finanzhilfen und Abgeltungen beinhaltet.
- Informationen über alle Finanzhilfen und Abgeltungen von mehr als 1 Mio. Franken (im Gang mit Angaben zu den rechtlichen Grundlagen, Einflussmöglichkeiten und Zielerreichung).

In der Umgangssprache wird unter einer Subvention eine Hilfe- und Unterstützungsleistung des Staates verstanden (das Wort „Subvention“ stammt vom lateinischen Verb „subvenire“ = zu Hilfe kommen ab). Der moderne Subventionsbegriff umfasst jedoch nicht nur diese Leistungen, sondern sämtliche Beitragszahlungen an Dritte. Das Spektrum reicht von der Unterstützung gemeinnütziger Vereine bis zur Abgeltung ungedeckter Kosten der konzessionierten öV-Betriebe.

Die Beitragszahlungen des Kantons Basel-Landschaft werden auf der Basis der Definitionen im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen¹ klassifiziert und sind auch in der Subventionsdatenbank so abgebildet. Finanzhilfen sind zweckgerichtete, geldwerte Vorteile zur Förderung einer selbst gewählten Aufgabe, und Abgeltungen werden zum Ausgleich von finanziellen Lasten bezahlt, die sich aus der Erfüllung vorgeschriebener Aufgaben oder übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben ergeben². Diese Definition soll so rasch als möglich im Finanzhaushaltsgesetz verankert werden.

Im Bericht wird die aktuelle Steuerung der Finanzhilfen und Abgeltungen aufgezeigt und analysiert. Aufgrund der Analyse der Entscheidungsprozesse werden stufengerechte Massnahmen skizziert. Damit kann die Wirtschaftlichkeit dieser Beitragszahlungen auf Stufe Parlament, Regierung und Verwaltung jeweils im richtigen Moment beurteilt werden. Leistungsvereinbarungen, die die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Empfängern regeln, bilden das wesentliche Steuerungsinstrument für Abgeltungen. Es werden darin insbesondere Art, Umfang und Qualität der Leistungen des Empfängers festgehalten, sowie Finanzierung, Controlling und Berichterstattung geregelt. Aufgrund der Analyse werden Massnahmen skizziert, die die Informations- und Entscheidungsgrundlagen verbessern.

Das Berichtswesen zu Handen des Landrats ist vermehrt mit Angaben über die Leistungen der Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen zu ergänzen. Zudem sollen dem Landrat zukünftig in wichtigen Abgeltungsbereichen wie z.B. dem Leistungseinkauf in anderen Kantonen separate Vorlagen mit Verpflichtungskrediten unterbreitet werden, wodurch jeweils eine inhaltliche Diskussion ermöglicht werden soll.

¹ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1).

² Beim ungebundenen Finanzausgleich zwischen Bund, Kanton und Gemeinden, bei den Sozialversicherungsbeiträgen (z.B. die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV), bei der Sozialhilfe und bei den übrigen bedarfsabhängigen Sozialleistungen für private Haushalte (z.B. Stipendien, Prämienverbilligungen) handelt es sich weder um Finanzhilfen noch um Abgeltungen im Sinne der Definition.

2 Ausgangslage und Zielsetzungen des Berichts

2.1 Ausgangslage

In der Umgangssprache wird unter einer Subvention eine Hilfe- und Unterstützungsleistung des Staates verstanden (das Wort „Subvention“ stammt vom lateinischen Verb „subvenire“ = zu Hilfe kommen ab). Der moderne Subventionsbegriff umfasst jedoch nicht nur diese Leistungen, sondern sämtliche Beitragszahlungen an Dritte. Diese werden im Verwaltungsrecht als (Staats-)Beitrag, Finanzhilfe, Abgeltung, Entschädigung, Investitionsbeitrag, Investitionshilfe, zinsfreies oder zinsvergünstigtes Darlehen und ähnliches bezeichnet. Das Spektrum reicht von der Unterstützung gemeinnütziger Vereine bis zur Abgeltung ungedeckter Kosten der konzessionierten öV-Betriebe.

Im geltenden Finanzhaushaltsgesetz³ wird einzig der Begriff "Subvention" verwendet, obwohl unter dem Begriff "Subvention" die verschiedensten Arten von staatlichen Beitragszahlungen verstanden werden. Im vorliegenden Bericht wird der Subventionsbegriff konkretisiert, indem zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen sowie weiteren Beiträgen unterschieden wird.

Mit Finanzhilfen und Abgeltungen finanziert der Kanton Leistungen von verwaltungsexternen Organisationen, die eine öffentliche Aufgabe oder eine Aufgabe im öffentlichen Interesse erfüllen. Diese Zahlungen des Kantons werden als Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen (Kontengruppe 35) oder als eigene laufende Beiträge (Kontengruppe 36) verbucht; im Budget 2007 entfielen 54% dieses Aufwands auf Finanzhilfen und Abgeltungen. Diese beanspruchen einen ständig steigenden Teil der kantonalen Ausgaben. Ihr Anteil am Laufenden Aufwand hat sich von 15 % im Jahr 1990 auf über 21 % im Budget 2007 erhöht. Betragsmässig haben sich diese Zahlungen seit 1990 mehr als verdoppelt.

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

Die Steuerung der Tätigkeit der rechtlich und organisatorisch selbständigen Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen ist in den letzten Jahren auf Stufe Parlament, Regierung und Verwaltung verbessert worden. Im Bereich der Finanzhilfen stellt die regelmässige Überprüfung der Zahlungen eine wichtige Daueraufgabe dar⁴. Im Bereich der Abgeltungen wurde mit dem Bericht zur regionalen Zusammenarbeit (Partnerschaftsbericht⁵) und den Standards BL/BS im Jahr 2005 die Grundlage für die Ausgestaltung der interkantonalen Trägerschaften und der Leistungseinkäufe des Kantons bei anderen Kantonen geschaffen. Die Standards regeln die finanziellen und inhaltlichen Grundsätze und Kriterien für den Lastenausgleich zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Sie basieren auf der Interkantonalen Rahmenvereinbarung⁶ und auf den Grundsätzen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Das Berichtswesen über die interkantonale Zusammenarbeit wurde ebenfalls verbessert. Die gemeinsamen Institutionen haben den Vertragskantonen jährlich Bericht über die Erfüllung des Leis-

³ SGS 310, GS 29.492, § 6

⁴ Programmpunkt 2.12 des Regierungsprogramms 1999-2003.

⁵ LRV Nr. 2003/277 vom 11.11.2003

⁶ Die Interkantonale Rahmenvereinbarung ist vom Landrat und vom Grossen Rat ratifiziert worden und ist am 11. Mai 2007 in Kraft getreten.

tungsauftrags, die Verwendung der Finanzierungsbeiträge und den Rechnungsabschluss zu erstatten. Es sind auch Berichte über Voranschlag, Entwicklungs-, Finanz- und Investitionsplanung vorgesehen. Für die Berichterstattung des UKBB und der FHNW wurden im Hinblick auf den konkreten Vollzug die verschiedenen Formen der Berichterstattung in einem Reportingkonzept definiert sowie Ablauf, Rhythmus, Inhalt und Zeitpunkt festgelegt. Der Landrat wird zudem zusammen mit dem Voranschlag und der Staatsrechnung jeweils über Leistungen und Finanzen des Universitätskinderspitals, der Fachhochschule Nordwestschweiz und der Universität Basel orientiert. Gleichzeitig erhält er regelmässig mit den Berichten zum Voranschlag und zur Staatsrechnung einen finanziellen Überblick über den Leistungsaustausch des Kantons Basel-Landschaft mit Basel-Stadt.

Auf Ebene Direktion ist das Controlling der Finanzhilfen und Abgeltungen unterschiedlich organisiert. Die Verantwortlichen in den Dienststellen setzen verschiedene EDV-Systeme ein, die auf die spezifischen Anforderungen und Bedürfnisse der von ihnen betreuten Finanzhilfen und Abgeltungen zugeschnitten sind. Bisher fehlte ein verwaltungsweit einheitliches Informationssystem auf Ebene Direktion und Regierungsrat sowie ein einheitliches Berichtswesen an den Regierungsrat. Diese Lücke wurde in einer grossen Aktion, in der dezentral rund 560 Finanzhilfen und Abgeltungen manuell in einer Datenbank erfasst wurden, geschlossen. Der Regierungsrat verfügt damit über ein direktionsübergreifend einheitlich strukturiertes Informationsinstrument, das eine Gesamt-sicht ermöglicht und zur verbesserten Steuerung beitragen kann. Diese Insellösung ist als Überbrückung vorgesehen und wird mit Umsetzung des geplanten Projekts "ERP" in die neue Gesamtlösung integriert.

Die Datenbank wurde aufgrund einer Empfehlung der gemeinsamen Arbeitsgruppe Subventionswesen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission eingerichtet, die das kantonale Beitragswesen untersucht hat. Der vorliegende Bericht hat die Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe zum Gegenstand. Im Schlussbericht vom 1. März 2001 hat die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat drei Empfehlungen abgegeben:

1. die heute zentral aufgebaute Subventionsdatenbank zu dezentralisieren und den heutigen Bedürfnissen anzupassen;
2. die in der Gesetzgebung und im Rechnungswesen verwendete Terminologie in Übereinstimmung zu bringen;
3. eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes oder - falls dies aus gesetzestechnischen Gründen angezeigt wäre - die Schaffung eines Subventionsgesetzes einzuleiten, wobei folgende Punkte zu berücksichtigen wären:
 - Erweiterung der Einsichtsrechte der Finanzkontrolle gegenüber Subventionsempfangenden auf Gesetzesstufe;
 - Obligatorische Unterstellung von Institutionen, die erhebliche Subventionen beziehen, unter die kantonalen Regelungen bezüglich Leistungsanforderung, Budget und Rechnung bei Überschreitung einer bestimmten Subventionsquote;
 - Behandlung von Regelungen im Gehaltsbereich in Abweichung zum Kanton (allenfalls mit einer Beschneidung der Freiheit bei der Lohnfestsetzung);
 - Verweis auf obligatorische Unterstellung unter das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen;
 - Konkretes Verfahren bei Nichterfüllung der subventionierten Aufgabe oder der vertraglich vereinbarten Auflagen oder Bedingungen;
 - Rückforderungsansprüche und deren Verzinsung;
 - Verjährung von Ansprüchen und Rechtspflege;
 - Anwendbares Recht/Geltungsbereich;
 - Strafbestimmungen und verwaltungsrechtliche Sanktionen;

- Regelung von Abgeltungen;
- Subventionen unter Leistungsvereinbarungen (Überschüsse, Manki, endogene und exogene Faktoren);
- Schaffung von Steuerungsmöglichkeiten bei Mangel an verfügbaren Mitteln beim Kanton.

Kapitel 7 des Berichts beinhaltet die Stellungnahme des Regierungsrates zu diesen Empfehlungen.

2.2 Zielsetzungen des Berichts

Mit dieser Vorlage wird der Subventionsbegriff präzisiert. Zudem wird eine Auslegeordnung zu den Beitragszahlungen des Kantons gemacht und die aktuelle Praxis im Bereich der Finanzhilfen und der Abgeltungen aufgezeigt. Die neu geschaffene Datenbank beinhaltet Angaben zu rechtlichen Grundlagen, Finanzierung und Vollzug, erwarteter Wirkung, Handlungsbedarf und weitere qualitative Angaben für rund 560 Finanzhilfen und Abgeltungen. Für die einzelnen Finanzhilfen und Abgeltungen sind Aufwand und Ertrag für die Jahre 2004 und 2005 enthalten. Der Anhang der Vorlage enthält zu jeder Finanzhilfe und Abgeltung von über 1 Million Franken einen Steckbrief (Stammblatt).

Es wird die bestehende Steuerung der Finanzhilfen und Abgeltungen analysiert. Die Steuerung beinhaltet sämtliche Massnahmen zur Planung, Führung und Überwachung der geförderten Leistungen auf Stufe Regierungsrat und Verwaltung.

Die im vorliegenden Bericht dargestellten Subventionsdefinitionen sollen als Grundlage für die nächste Phase der Finanzhaushaltsgesetz verwendet werden.

3 Schnittstellen zu anderen Projekten

Der Regierungsrat hat am 11. September 2007 einen Bericht an den Landrat verabschiedet, der eine Auslegeordnung zum Beteiligungsportfolio des Kantons beinhaltet und die Steuerung der Beteiligungen aufzeigt⁷. Die mit Abgeltungen finanzierten Beteiligungen des Kantons und der Leistungseinkauf bei anderen Kantonen sind ebenfalls Gegenstand des vorliegenden Berichts, allerdings aus einer anderen Perspektive. Es handelt sich bei diesen Leistungserbringern um öffentlich-rechtliche Institutionen, an denen der Kanton als Träger beteiligt ist⁸ und um Institutionen, bei denen der Kanton Leistungen einkauft ohne als Träger im Aufsichtsgremium vertreten zu sein⁹. Sowohl für die Beteiligungen als auch für die Finanzhilfen und Abgeltungen werden die Prozesse beim Controlling auf Verordnungsstufe festgelegt.

Im Rahmen der Partnerschaftsverhandlungen BS/BL werden die Prinzipien beim interkantonalen Leistungseinkauf konkretisiert und die Kommentare zu den Standards BS/BL entsprechend ergänzt. Mit diesen standardisierten Leitlinien soll sichergestellt werden, dass der interkantonale

⁷ Vorlage an den Landrat Nr. 2007-219 betreffend Steuerung der Beteiligungen des Kantons (Agenturbericht) vom 11. September 2007.

⁸ Universität Basel, Fachhochschule Nordwestschweiz, Universitätskinderspital beider Basel, TSM Schulzentrum für Kinder und Jugendliche in Münchenstein, interkantonale Polizeischule Hitzkirch und Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft.

⁹ Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, Institutionen der Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe, BaselArea (Wirtschaftsförderung beider Basel), KV Baselland und Regio Basiliensis.

Leistungseinkauf wirtschaftlich erfolgt und die vertraglichen Grundlagen nach einem einheitlichen Konzept ausgestaltet werden. Diese Standardisierung vereinfacht die Steuerung der interkantonalen Leistungseinkäufe. Die Standards für Leistungseinkäufe sollen zukünftig bei allen Leistungseinkäufen angewandt werden. Für Leistungseinkäufe sollen grundsätzlich mehrjährige Vereinbarungen zwischen Leistungserbringer und Leistungseinkäufer abgeschlossen werden.

Der Bereich der Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe wird als Folge der NFA neu zur Kantonsaufgabe und die Kantone sind verpflichtet, in Konzepten aufzuzeigen, wie sie diese Aufgaben in Zukunft wahrnehmen wollen. Die Regierungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sind daran, ein gemeinsames Konzept zu erarbeiten. Das neue Regime soll 2011 in Kraft treten.

Im Hinblick auf die geplante Einführung eines neuen EDV-Systems für das Personal- und Rechnungswesen (ERP) wird die Rechnungslegung des Kantons auf der Basis des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz geändert. Es ist geplant, dem Landrat die Vorlage im Jahr 2008 zum Beschluss zu unterbreiten.

Im Rahmen einer zweiten Phase der Finanzhaushaltsgesetz-Revision - diese hat vor allem eine Neuregelung des Berichtswesens zum Gegenstand und soll aus heutiger Sicht im Jahr 2011 in Kraft treten - soll auch die Terminologie der Subventionen verfeinert und geklärt werden. Unter dem Oberbegriff der Subvention soll neu zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen unterschieden werden. Die Subventionsdatenbank basiert bereits auf dieser Terminologie.

Im Kontenplan HRM2 werden die Subventionen in den Kontengruppen 36 (Transferaufwand) und 46 (Transferertrag) geführt. Die Anpassung der Rechnungslegung an HRM2 macht deshalb eine Umkontierung der Subventionen der Kontengruppen 35 und 45 erforderlich. Diese soll im Budgetprozess 2010 mit der für den 1. Januar 2010 vorgesehenen Einführung des ERP-Systems durchgeführt werden. Die Umbuchung bietet Gelegenheit, die Unklarheiten bei der Kontierung fremdbezogener Leistungen zu klären. Diese werden heute in der Regel in der Kontengruppe 35 verbucht.

4 Begriffsdefinition

4.1 Begriffliche Unklarheiten

Unter einer Subvention wird in der Umgangssprache eine Hilfe- und Unterstützungsleistung des Staates verstanden. Der Begriff „Subvention“ im weiteren Sinn umfasst jedoch, was im Verwaltungsrecht als (Staats-)Beitrag, Finanzhilfe, Abgeltung, Entschädigung, Investitionsbeitrag, Investitionshilfe, zinsfreies oder zinsvergünstigtes Darlehen und ähnliches bezeichnet wird. Das Spektrum reicht von der finanziellen Unterstützung gemeinnütziger Vereine bis zur Abgeltung der ungedeckten Kosten der Leistungen der konzessionierten Betriebe im öffentlichen Verkehr.

Unter den kantonalen Beitragszahlungen befinden sich nur wenige Subventionen im ursprünglichen Sinn des Wortes. Im modernen Leistungsstaat werden Subventionen vor allem dafür eingesetzt, um ein im öffentlichen Interesse liegendes Verhalten des Empfängers zu veranlassen oder zu fördern.

Der Bund hat mit dem Erlass eines Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen¹⁰ eine Begriffsklärung vorgenommen. Danach sind Finanzhilfen geldwerte Vorteile zur Förderung einer selbst gewählten Aufgabe, und Abgeltungen werden zum Ausgleich von finanziellen Lasten gewährt, die sich aus der Erfüllung vorgeschriebener Aufgaben oder übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben ergeben. Der Bund verwendet den Begriff „Subvention“ im Gesetz (ausser im Kurztitel) nicht mehr.

Die Beitragszahlungen des Kantons Basel-Landschaft wurden auf der Basis der Definitionen im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen klassifiziert und in der Datenbank so abgebildet. Die Begriffe sollen mit der FHG-Totalrevision rechtlich verankert werden. Verschiedene Kantone (z.B. Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Luzern, Wallis und Zürich) haben sich ebenso für eine Legaldefinition entschieden¹¹.

4.2 Unterscheidung von Finanzhilfen und Abgeltungen

4.2.1 Grundsätzliches

Das geltende basellandschaftliche Finanzhaushaltsgesetz (§ 6 Absatz 1) enthält die folgende Subventionsbestimmung:

§ 6 Absatz 1 FHG:

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

Diese Bestimmung lässt darauf schliessen, dass mit Subventionen diejenigen finanziellen Unterstützungen des Kantons gemeint sind, mit denen ein freiwilliges, im öffentlichen Interesse liegendes Verhalten bzw. eine freiwillig erbrachte Tätigkeit des Empfängers gefördert oder erhalten werden soll. Dies entspricht den Finanzhilfen im Subventionsgesetz des Bundes (dort sind Finanzhilfen definiert als geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten). Zu den geldwerten Vorteilen gehören z.B. nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

Finanzhilfen und Abgeltungen werden im folgenden definiert und weisen drei wesentliche Merkmale auf:

Merkmal	Finanzhilfe	Abgeltung
Empfänger	Juristische Personen und private Haushalte ausserhalb der Kantonsverwaltung	Juristische Personen und private Haushalte ausserhalb der Kantonsverwaltung
Geförderte Aufgabe / unterstützte Tätigkeit	Freiwillige Tätigkeit im öffentlichen Interesse. Der Empfänger ist rechtlich nicht ver-	Öffentliche (gesetzlich geregelte) Aufgabe, die der Kanton erfüllen muss. Die Aufgabe ist dem Emp-

¹⁰ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1).

¹¹ Basel-Stadt: Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984, Bern: Staatsbeitragsgesetz vom 16.9.1992 (StBG), Freiburg: Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG), Luzern: Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996, Wallis: Subventionsgesetz vom 13.11.1995, Zürich: Staatsbeitragsgesetz vom 1.4.1990.

	pflichtet, die Aufgabe wahrzunehmen.	fänger vom Kanton übertragen worden.
Verantwortung für die Aufgabenerfüllung	Der Empfänger der Finanzhilfe trägt die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung und die zweckgebundene Verwendung der Gelder.	Der Kanton trägt die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung, die sog. Gewährleistungsverantwortung. Der Empfänger trägt die Vollzugs- und Erbringungsverantwortung.

Gestützt auf diese Unterscheidungsmerkmale wird im vorliegenden Bericht nur noch von Finanzhilfen und Abgeltungen gesprochen.

4.2.2 Definition der Finanzhilfen

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

Im folgenden werden sechs zentrale Eigenschaften der Finanzhilfen beschrieben:

1. *Mit einer Finanzhilfe wird immer eine freiwillige Tätigkeit unterstützt, die im öffentlichen Interesse liegt.*

Beim zu fördernden oder zu erhaltenden Verhalten muss es sich um ein freiwilliges Verhalten, das heisst um ein Verhalten handeln, zu dem der Empfänger rechtlich nicht verpflichtet ist. Wo die Erfüllung einer Aufgabe rechtlich vorgeschrieben ist, kann deshalb keine Finanzhilfe vorliegen. Der potenzielle Empfänger von Finanzhilfen ist aus rechtlicher Sicht frei zu entscheiden, ob er die geförderte Tätigkeit ausüben will oder nicht. Sofern er jedoch Finanzhilfen erhält, muss er die geförderte Tätigkeit ausüben.

2. *Eine Finanzhilfe ist immer zweckgebunden. Die Verhaltensbindung ist wesentlich.*

Die Gewährung der Finanzhilfe ist an einen Zweck gebunden. Der Zweck besteht in der Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe. Die an die Finanzhilfe geknüpfte Verhaltensbindung des Empfängers ist ein typisches Merkmal für diese spezifische Art der öffentlichen Zweckverfolgung. Bei Finanzhilfen trägt der Empfänger - d.h. nicht der Kanton - die Verantwortung für den Vollzug sowie die zweckgebundene Verwendung der Gelder. Der Empfänger hat dem Kanton Rechenschaft abzulegen.

3. *Eine Finanzhilfe bedeutet für den Empfänger einen geldwerten Vorteil oder eine Vergünstigung. Der Empfänger erhält eine Leistung vom Kanton, ohne dafür eine marktübliche Gegenleistung zu erbringen.*

Leistungen, die der Staat im Rahmen von Austauschverhältnissen erbringt sind somit keine Finanzhilfen, denn der Kanton erhält dafür eine marktübliche Gegenleistung. Als Beispiele solcher Austauschverhältnisse können der Kaufpreis für eine Warenlieferung oder die Miete für Büroräumlichkeiten genannt werden.

4. Eine Finanzhilfe liegt nur vor, wenn der Empfänger der Vergünstigung ausserhalb der Kantonsverwaltung steht.

Leistungen an Organisationseinheiten, die zur Kantonsverwaltung gehören¹², sind somit keine Finanzhilfen. Ein Beispiel sind die Globalbudgets der Spitalbetriebe. Unter den Begriff der Finanzhilfe fallen alle geldwerte Hilfen, die der Kanton Dritten gewährt, unabhängig davon, ob es sich um private Haushalte oder juristische Personen handelt.

5. Finanzhilfen müssen nicht zwingend als Geldbeträge ausbezahlt werden. Sie können auch in anderen geldwerten Leistungen oder Vorteilen bestehen.

So besteht beispielsweise die Finanzhilfe bei der Gewährung von zinsfreien Darlehen im Verzicht auf die Einforderung von Zinsen. Andere Beispiele für solche Finanzhilfen sind der Erlass von Verkehrssteuern für Fahrzeuge, die bestimmte Abgasnormen erfüllen sowie der befristete Erlass von Verkehrssteuern, um die Einführung technischer Verfahren zu fördern, die den Schadstoffausstoss der Motorfahrzeuge wesentlich vermindern¹³.

Voraussetzungen zur Gewährung von Finanzhilfen

Für die Gewährung von Finanzhilfen gelten folgende Voraussetzungen (§ 6, Absatz 2 FHG):

§ 6 Absatz 2 FHG:

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

- a. eine rechtliche Grundlage gegeben ist;
- b. ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung nachgewiesen ist;
- c. nachgewiesen ist, dass eine Aufgabe ohne die Subvention nicht oder nicht hinreichend erfüllt werden kann;
- d. die sachgerechte Aufgabenerfüllung durch den Subventionsempfänger gewährleistet ist und
- e. eine angemessene Eigenleistung des Subventionsempfängers nachgewiesen ist und seine Ertragsmöglichkeiten genutzt werden.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so können die entsprechenden Kredite vom zuständigen Organ gesprochen oder freigegeben werden. Gemäss Finanzhaushaltsgesetz gelten des weiteren:

- Die Gewährung von Subventionen kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Die zuständige Direktion hat die Einhaltung solcher Auflagen und Bedingungen und die richtige Erfüllung der subventionierten Aufgabe zu überwachen.
- Subventionsverhältnisse sind so zu gestalten, dass die Aufgabe mit einem Mindestmass an öffentlichen Mitteln und Verwaltungsaufwand erfüllt wird.
- Wenn der laufende Aufwand eines Betriebes subventioniert werden soll, hat die zuständige Behörde für angemessene Mitsprache- und Einsichtsrechte zu sorgen.
- Eine Subventionsverfügung darf auf höchstens 4 Jahre erlassen werden und wird in der Regel nicht indexiert
- Der Regierungsrat kann den Zeitpunkt von Subventionsauszahlungen der Finanz- und Liquiditätssituation des Kantons anpassen.

¹² Nach § 79 Absatz 1 der Kantonsverfassung besteht die kantonale Verwaltung aus fünf Direktionen und der Landeskantlei. Bezirksorgane sind die Bezirksstatthalterämter und die Bezirksschreibereien.

¹³ § 15 Absatz 1 Buchstaben a und b des Gesetzes über die Verkehrsabgaben (SGS 341).

4.2.3 Definition der Abgeltungen

Das geltende Baselbieter Finanzhaushaltsgesetz enthält keine ausdrücklichen Regelungen betreffend Abgeltungen. Bei den Abgeltungen handelt es sich um Zahlungen für öffentliche Leistungen, die der Staat von Dritten erbringen lässt. Der Kanton gibt zwar die Vollzugs- und Erbringungsverantwortung ab. Er trägt aber weiterhin die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung, die sog. Gewährleistungsverantwortung.

Entsprechende Bestimmungen haben bereits der Bund und verschiedene Kantone (z.B. Bern, Freiburg, Luzern und Wallis) erlassen. § 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen bestimmt dazu Folgendes:

Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder von öffentlichrechtlichen Aufgaben, die vom Bund übertragen worden sind.

Die kantonale Rechtsgrundlage für die Zahlungen im Bereich der Abgeltungen bilden Spezialbestimmungen in der Verfassung (Verfassungsvorbehalt; vgl. § 90 KV) und die Bestimmungen in der Gesetzgebung (Gesetze, Staatsverträge). Zu den Abgeltungen gehören definitionsgemäss auch die interkantonalen Finanztransfers (interkantonale Trägerschaften und Leistungseinkauf).

4.2.4 Weitere Beitragsarten

Investitionsbeiträge bzw. Beiträge an Investitionen Dritter sind Beiträge an Infrastrukturobjekte, die sich nicht im Eigentum des Kantons befinden. Diese werden seit 2006 in der Laufenden Rechnung verbucht. Beispiele sind die Beiträge an die Alters- und Pflegeheime sowie an die Sportanlagen. Investitionsbeiträge können Finanzhilfen oder Abgeltungen sein. Werden Investitionsbeiträge an konzessionierte ÖV-Betriebe geleistet, handelt es sich um Abgeltungen, weil diese Betriebe im Auftrag des Kantons eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Bei den Investitionsbeiträgen, die im Rahmen des kantonalen Sportanlagenkonzepts geleistet werden, handelt es sich um Finanzhilfen, denn der Betrieb der Sportanlagen erfolgt freiwillig.

Es gibt einige wenige Beiträge, welche nicht unter Abgeltungen und Finanzhilfen subsummiert werden können:

Ungebundener Finanzausgleich:

Der ungebundene Finanzausgleich hat keine konkrete Zweckbindung und stellt somit weder eine Finanzhilfe noch eine Abgeltung dar.

Sozialversicherungsbeiträge:

Sozialversicherungsbeiträge wie z.B. Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern oder die Arbeitslosenentschädigung sind weder Finanzhilfen noch Abgeltungen. Mit diesen Leistungen wird weder eine freiwillige im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeit gefördert noch eine finanzielle Last ausgeglichen, die durch die Übernahme einer öffentlichen Aufgabe entsteht. Diesen Leistungen steht mit den Prämienzahlungen eine direkte Gegenleistung der Empfänger gegenüber und die finanzielle Leistung wird mit dem Eintritt des

versicherten sozialen Risikos begründet (z. B. Erreichen einer bestimmten Altersgrenze, Tod, Invalidität, Krankheit).

Sozialhilfe:

Die Sozialhilfe und auch die weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen für private Haushalte sind weder Finanzhilfen noch Beitragszahlungen. Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Sie ist für Menschen in Not das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit, wenn weder die Sozialversicherungen noch die übrigen bedarfsabhängigen Sozialleistungen greifen¹⁴. Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer sind in den betreffenden Rechtserlassen geregelt, und es besteht ein Rechtsanspruch auf diese Leistungen: die zuständige Behörde muss die Leistungen ausrichten, wenn die rechtlichen Voraussetzungen für den Bezug erfüllt sind.

4.3 Finanzhilfen und Abgeltungen im Rechnungswesen

Im harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone werden Finanzhilfen, Abgeltungen und der Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden in den Kontengruppen 34, 35 und 36 verbucht. Die Kontengruppe 34 beinhaltet die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung. Die wichtigsten Positionen sind der ungebundene Finanzausgleich an die Gemeinden, die Zahlungen des Kantons für den NFA-Ressourcen- und Härteausgleich und die Beiträge an die Landeskirchen. Bei diesen Anteilen und Beiträgen handelt es sich wegen der fehlenden Zweckbindung weder um Finanzhilfen noch um Abgeltungen.

Die Kontengruppe 35 beinhaltet die Entschädigungen des Kantons an andere Gemeinwesen, die für den Kanton ganz oder teilweise eine Aufgabe erfüllen, die einem öffentlichen Zweck dienen und nach der gegebenen Aufgabenteilung Sache des Kantons ist. Die Entschädigung wird aufgrund der Kosten der Aufgabe bemessen. Als wichtigste Positionen können die Entschädigungen im Rahmen der Spitalabkommen mit Basel-Stadt und anderen Kantonen, die Entschädigungen für Massnahmen und Strafvollzug durch andere Kantone und die Zahlungen des Kantons an die Gemeinden für Sekundar- und Realschulbauten genannt werden. Bei diesen Positionen handelt es sich um Abgeltungen.

In der Kontengruppe 36 werden die Eigenen Beiträge des Kantons geführt. Diese beinhalten die nichtrückzahlbaren Leistungen für Konsumzwecke, bei denen der Empfänger keine direkte Gegenleistung erbringt. Dazu werden namentlich Betriebs- und Defizitbeiträge, Subventionen sowie Sozialleistungen an private Haushalte gezahlt. Bei den Sozialhilfeleistungen handelt es sich weder um Finanzhilfen noch um Abgeltungen. Bei den übrigen Leistungen ist im Einzelfall zu bestimmen, ob es sich um eine Finanzhilfe oder um eine Abgeltung handelt.

Im Hinblick auf die geplante Einführung eines neuen EDV-Systems für das Personal- und Rechnungswesen (ERP) wird die Rechnungslegung des Kantons auf der Basis des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz geändert. Im Kontenplan HRM2 werden Finanzhilfen, Abgeltungen, Finanzausgleich und Sozialversicherungs-

¹⁴

Der Katalog der bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfasst Ausbildungsbeihilfen (Stipendien), Opferhilfe, Rechtshilfe (unentgeltliche Rechtspflege), Prämienvorbilligungen, Beihilfen und individuelle Zuschüsse für Heimunterbringung (sog. ausserordentliche Ergänzungsleistungen), Arbeitslosenbeihilfen, Geburtsbeihilfen, Mutterschaftsbeihilfen, Unterhaltszuschüsse für Familien mit Kindern, Beihilfen und Zuschüsse für Suchttherapien, bei Krankheit und häuslicher Pflege, Alimentenbevorschussung und individuelle Wohnkostenzuschüsse bzw. -beihilfen.

beiträge in den Kontengruppen 36 (Transferaufwand) und 46 (Transferertrag) geführt. Die Anpassung der Rechnungslegung an HRM2 macht somit eine entsprechende Umkontierung der Beiträge der Kontengruppen 34, 35 und 45, 46 erforderlich. Diese soll im Budgetprozess 2010 mit der für den 1. Januar 2010 vorgesehenen Einführung des ERP-Systems durchgeführt werden. Dabei sollen Finanzhilfen und Abteilungen speziell gekennzeichnet werden.

5 Auswertung der Subventionsdatenbank

Nachfolgend wird auf die Ergebnisse der Auswertungen der Subventionsdatenbank eingegangen. Es werden die Resultate für das Jahr 2005 dargestellt. Die Direktionen haben Angaben zu 560 Finanzhilfen und Abteilungen erfasst. Auf der Datenbank sind nicht nur Aufwand und Ertrag erfasst, sondern auch die relevanten qualitativen Grundlagendaten zu den einzelnen Zahlungsströmen. Die Direktionen haben die Rechtsgrundlage, die Empfänger der Finanzhilfe oder der Abgeltung erhoben und auch den Handlungsbedarf aus ihrer Sicht beurteilt. Eine detaillierte Beschreibung des Inhalts und der Struktur der Datenbank ist in der Beilage ersichtlich. Darüber hinaus sind dem Anhang die Steckbriefe (Stammbblätter) der finanziell wichtigsten Finanzhilfen und Abteilungen mit einem Aufwand von jeweils über 1 Mio. Franken beigelegt.

5.1 Überblick

Die Finanzhilfen und Abteilungen des Kantons beliefen sich im Jahr 2005 auf 552 Mio. Franken. Diesem Aufwand steht ein Ertrag (Beiträge von Dritten) von 188 Mio. Franken gegenüber. Das entspricht 34% des Aufwands, und der Aufwandüberschuss belief sich auf 364 Mio. Franken. Die Verteilung der Finanzhilfen und Abteilungen auf die Direktionen ist in Tabelle 1 abgebildet¹⁵.

Tabelle 1: Finanzhilfen und Abteilungen 2005 im Überblick (Mio. Franken)

	Aufwand	Ertrag	Aufwand- Überschuss	Ertrag / Aufwand
Total	552	188	364	34%
Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion	373	54	319	14%
Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion	92	31	61	34%
Bau- und Umweltschuttdirektion	71	85	-14	119%
Justiz-, Polizei- und Militärdirektion	11	16	-5	145%
Finanz- und Kirchendirektion	3	2	1	71%
Allgemeine Verwaltung	1	0	1	5%

Der Grossteil der Finanzhilfen und Abteilungen fällt bei der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, bei der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion sowie bei der Bau- und Umweltschuttdirektion an. Die wichtigsten Positionen sind die Universität Basel, Unterhaltsbeiträge und Mieten für die Sekundarschulhäuser, Abteilungen für öV-Betriebe, Fachhochschule beider Basel (neu FHNW), KV Baselland, Heime, IV-Sonderschulen und Institutionen für behinderte Erwachsene, Anteil an den Löhnen der Lehrpersonen am Kindergarten und an den Primarschulen, interkantonale Spitalvereinbarungen, Universitätskinderspital beider Basel sowie die Projektförderung im Kulturbereich.

¹⁵

Ein negatives Vorzeichen beim Aufwandüberschuss entspricht einem Ertragsüberschuss. In der letzten Spalte der Tabelle 1 ist der Anteil des Ertrags am Aufwand angegeben.

Bei der Bau- und Umweltschutzdirektion sowie bei der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion übersteigen die Erträge aus Finanzhilfen und Abgeltungen von Dritten den eigenen Aufwand.

5.2 Beitragsform

Die Abgrenzung zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen hat sich nicht immer als einfach erwiesen. Hilfreich war dabei die Definition, wonach es sich dann um eine Abgeltung handelt, wenn die Leistung für die Erfüllung einer Aufgabe ausgerichtet wird, die gemäss öffentlichem Recht dem Kanton obliegt und deren Erfüllung dieser auf einen Dritten übertragen hat. In kritischen Fällen wurde die Zuordnung durch Auslegung der rechtlichen Grundlagen vorgenommen.

Daraus resultiert die in Tabelle 2 dargestellte Aufteilung nach Beitragsform. Danach entfielen im Jahr 2005 96% des Aufwands auf die Abgeltungen (530 Mio. Franken) und 4% auf die Finanzhilfen (22 Mio. Franken). Mit der grossen Mehrheit des Aufwands werden somit Leistungen von Empfängern ausserhalb der Kantonsverwaltung abgegolten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die ihnen vom Kanton übertragen worden sind. 153 Mio. Franken entfallen auf interkantonale Trägerschaften (Universität Basel, Fachhochschule Nordwestschweiz, Universitätskinderspital). Der Einkauf öffentlicher Leistungen (z.B. öV, regionale Spital- und Schulabkommen, Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe) beansprucht 363 Mio. Franken der Abgeltungen. Davon entfallen 220 Mio. Franken auf den Leistungseinkauf bei Institutionen im Kanton und 133 Mio. Franken auf den Einkauf öffentlicher Leistungen bei anderen Kantonen bzw. bei privaten Institutionen in anderen Kantonen. Der gebundene Finanzausgleich beinhaltet die Abgeltungen an die Gemeinden für die Löhne der Lehrkräfte im Kindergarten und an der Primarschule.

Tabelle 2: Finanzhilfen und Abgeltungen 2005 (Mio. Franken)

	Aufwand	Ertrag	Aufwand- überschuss	Ertrag / Aufwand
Total	552	188	364	34%
Finanzhilfen	22	5	17	21%
Abgeltungen	530	183	347	35%
Interkantonale Trägerschaften	153	0	153	0%
Leistungseinkauf interkantonale	133	45	88	34%
Leistungseinkauf kantonal	220	128	94	57%
Gebundener Finanzausgleich	24	0	24	0%

5.3 Hauptaufgaben

Ein Blick auf die Bedeutung, die den Finanzhilfen und Abgeltungen in den einzelnen Aufgabenbereichen zukommt (s. Tabelle 3 unten), zeigt, dass 57% der Ausgaben auf die Bildung, 15% auf die Gesundheit, 10% auf den Verkehr und 9% auf die soziale Wohlfahrt entfallen. Dazu gehören z.B. die Abgeltungen im Bereich der Jugend- und Behindertenhilfe sowie die Unterstützung sozialer Einrichtungen wie etwa aprentas.

Die übrigen 10% der Finanzhilfen und Abgeltungen werden für Umwelt und Raumordnung, Kultur und Freizeit (jeweils 3%), öffentliche Sicherheit (2%) Volkswirtschaft und Allgemeine Verwaltung (inkl. Finanzen und Steuern) ausgezahlt.

Netto, d.h. nach Abzug der Einnahmen aus Beiträgen von Dritten entfallen 96% der Ausgaben auf die beiden Aufgabenbereiche Bildung (78%) und Gesundheit (18%). In den Bereichen Umwelt und Raumordnung sowie öffentliche Sicherheit vereinnahmt der Kanton mehr Beiträge von Dritten als er selber auszahlt.

Tabelle 3: Finanzhilfen und Abgeltungen 2005 nach Hauptaufgabe (Mio. Franken)

	Aufwand	Ertrag	Aufwand- überschuss	Ertrag / Aufwand
	Mio. Franken			
Total	552	188	364	34%
Bildung	312	30	283	9%
Gesundheit	80	14	66	17%
Verkehr	54	42	12	79%
Soziale Wohlfahrt	52	41	11	78%
Umwelt und Raumordnung	19	42	-24	229%
Kultur und Freizeit	14	1	13	8%
Öffentliche Sicherheit	11	15	-4	140%
Volkswirtschaft	5	0	5	5%
Allgemeine Verwaltung, Finanzen und Steuern	5	2	3	49%

5.4 Empfänger und Zahler

Die Gliederung nach Empfängerkategorien in Tabelle 4 macht deutlich, dass 2005 ca. 80% der Finanzhilfen und Abgeltungen an Institutionen im Kanton Basel-Stadt (38%), private Institutionen (25%) und an die Gemeinden (17%) ausbezahlt wurden. 20% der Mittel sind an den Bund, öffentliche Institutionen, andere Beitragsempfänger, private Haushalte und andere Kantone geflossen.

Ertragsmässig schlugen die Beiträge der Gemeinden (35%) und des Bundes (23%) am stärksten ins Gewicht. Die Beiträge von anderen Zahlern (15%), Konkordaten (10%) und öffentlichen Institutionen (9%) sind weniger bedeutsam.

Tabelle 4: Finanzhilfen und Abgeltungen 2005 nach Empfänger und Zahler (Mio. Franken)

	Aufwand	Ertrag	Aufwand- überschuss	Ertrag / Aufwand
	Mio. Franken			
Total	552	188	364	34%
Institutionen in Basel-Stadt	211	2	209	1%
Private Institutionen	140	7	133	5%
Gemeinden	93	66	27	71%
andere	33	29	4	89%
Öffentliche Institutionen	25	16	9	63%
Bund	16	44	-28	281%
andere Kantone	13	5	9	34%
Private Haushalte	9	0	9	0%
Konkordat	9	19	-10	204%
Aargau	1	0	1	28%
Solothurn	1	1	0	69%

5.5 Die wichtigsten Finanzhilfen und Abgeltungen 2005

Der Durchschnittsbetrag der 560 im Jahr 2005 ausgezahlten Finanzhilfen und Abgeltungen liegt bei knapp 1 Mio. Franken. Der Wert ist deutlich grösser als der Median von etwas mehr als 20'000 Franken (die Hälfte der Zahlungen ist grösser als der Median, die andere Hälfte ist kleiner). Dieser Befund steht für die stark asymmetrische Verteilung der einzelnen Finanzhilfen und Abgeltungen und deutet auf das sehr unterschiedliche Gewicht der einzelnen Zahlungen hin.

Dies bestätigt sich bei der Betrachtung der einzelnen Finanzhilfen und Abgeltungen. In Tabelle 5 ist ersichtlich, dass 72% der gesamten Zahlungen auf 13 Finanzhilfen und Abgeltungen mit einem Volumen von jeweils mehr als 10 Mio. Franken entfallen. Mit einem Aufwand von mehr als 100 Millionen Franken bilden die Zahlungen des Kantons an die Universität Basel den gewichtigsten Aufwandsposten. Das entspricht ca. 18% der gesamten Finanzhilfen und Abgeltungen.

Tabelle 5: Die wichtigsten Finanzhilfen und Abgeltungen 2005 (Mio. Franken)

Konto	Bezeichnung		Aufwand
			395
253936110	Beitrag an die Universität Basel (inkl. Sonderbeiträge und Einzahlung Immobilienfonds)	Abgeltung	101
252735200	Unterhaltsbeiträge und Mieten für Sekundarschulhäuser	Abgeltung	49
235736400	Beiträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmen	Abgeltung	38
253836130	Beitrag an die Fachhochschule beider Basel (FHBB)	Abgeltung	35
254536511	Beiträge an die Schulen des KV BL	Abgeltung	31
255136540	Beiträge an Aufenthalt und Betreuung in anerkannten Wohnheimen für Kinder und Jugendliche	Abgeltung	23
220235110	Universitätsspital Basel	Abgeltung	21
255136540	Beiträge an Aufenthalt und Betreuung in anerkannten Wohnheimen für Kinder und Jugendliche	Abgeltung	20
252236212	Beitrag an die Löhne der Lehrpersonen der Primarstufe	Abgeltung	20
220236300	Sockelbeiträge Zusatzversicherte / an Kantonsspitäler BL	Abgeltung	17
220236130	Globalkredit UKBB	Abgeltung	16
254636110	Vereinbarung zwischen BL und den privaten Trägern von Schulen im Kanton BS für nicht ärztliche Berufe im Gesundheitswesen	Abgeltung	12
258136590	Subventionen BL und Projektförderung im Kulturbereich	Finanzhilfe	11
			Ertrag
			58
234146210	Beiträge Gemeinden an Kapitalsdienst- und Betriebskosten	Abgeltung	32
235746211	Gemeindeanteile an Beiträgen für Transportunternehmungen	Abgeltung	26
255146211	Gemeindeabgeltung	Abgeltung	23
253045110	Schulgelder	Abgeltung	14
231246000	Beiträge vom Bund - Treibstoffzolleinnahmen	Abgeltung	10
221245000	Rückerstattung vom Bund	Abgeltung	10

Die Datenbank beinhaltet ausserdem 37 Beiträge mit einem Aufwand von jeweils mehr als 1 Mio. Franken (insgesamt rund 115 Mio. Franken). Dies entspricht 21% der eingesetzten Mittel. Somit entfallen 93% der Finanzhilfen und Abgeltungen (rund 510 Mio. Franken) auf knapp 10% der Beitragsverhältnisse (50 Finanzhilfen und Abgeltungen von gesamthaft 560).

Die restlichen 42 Mio. Franken verteilen sich auf 111 Beiträge von mehr als 100'000 Franken (rund 35 Mio. Franken bzw. 6%) und auf 405 Beiträge unter 100'000 Franken (7 Mio. Franken bzw. ca. 1%).

5.6 Handlungsbedarf

Der Handlungsbedarf, welcher auf den Stammbllättern im Anhang aufgeführt wird, wird als gering eingeschätzt. Im Rahmen der Ersterfassung wurden die Finanzhilfen und Abgeltungen einer formalen - und keiner materiellen - Prüfung unterzogen. Im Rahmen der formalen Prüfung ging es darum, die massgebenden rechtlichen Grundlagen der Beiträge und die in den Dienststellen vorhandenen schriftlichen Unterlagen (Gesetzestexte, Staatsverträge, Verträge, Leistungsvereinbarungen, etc.) auszuwerten und die verlangten Angaben auf der Datenbank zu erfassen. Es war im Einzelfall zu entscheiden, um welche Beitragsform es sich handelt (Finanzhilfe oder Abgeltung), was nicht immer einfach war. Überdies wurde geprüft, ob die Kontierungen korrekt erfolgen.

Bei etwas mehr als 300 Abgeltungen und Finanzhilfen mit einem Volumen von 234 Mio. Franken (42%) besteht kein Handlungsbedarf bzw. es werden keine Angaben zum Handlungsbedarf gemacht. Beim überwiegenden Teil der Abgeltungen und Finanzhilfen werden die Zielsetzungen denn auch erreicht.

Bei 265 Abgeltungen und Finanzhilfen mit einem Volumen von 317 Mio. Franken (58%) wird unterschiedlicher Handlungsbedarf ausgewiesen. Dieser wird wie folgt angegeben:

- Weiterführung der periodischen Überprüfung
- Reduktion der Beiträge
- Änderungen am Finanzierungsmechanismus (z.B. Kostenverteilungsschlüssel, Anpassung von Pauschalen)
- Verhandlung und Abschluss eines neuen Subventionsvertrags
- Gesetzesänderung
- Änderung im Rahmen der NFA

6 Aktuelle Steuerung der Finanzhilfen und Abgeltungen

Die Steuerung der Finanzhilfen und Abgeltungen beinhaltet die Festlegung der Ziele, die Planung der Massnahmen, die Überprüfung des Vollzugs und die Berichterstattung. Die Heterogenität der Zahlungsströme und der Empfänger verlangt den Einsatz von flexiblen und stufengerechten Instrumenten auf Ebene Parlament, Regierung und Direktion.

6.1 Übersicht über Aufgaben und Kompetenzen von Parlament, Regierung und Verwaltung

Dem Landrat obliegt verfassungsmässig¹⁶ die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Als Organe der Oberaufsicht stehen ihm die Geschäftsprüfungskommission, die Finanzkommission und die Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskom-

¹⁶ § 61 Abs. 1 Kantonsverfassung

missionen zur Verfügung. Die Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen unterscheidet sich von Fall zu Fall.

Die Grundzüge der einzelnen Finanzhilfen und Abgeltungen werden vom Landrat auf Gesetzesstufe geregelt. Staatsverträge über gemeinsame Trägerschaften mit Basel-Stadt basieren auf den im Jahr 2005 verabschiedeten BL/BS-Standards für partnerschaftliche Dossiers. Das heisst, dass der vereinbarte Finanzierungsmechanismus zum Tragen kommt und die Entscheidungsmechanismen auf Ebene der Regierungen festgelegt sind.

Bei den Staatsverträgen hat der Landrat die Kompetenz, diesen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Bei den gemeinsamen Trägerschaften, deren Leistungen abgegolten werden (Universität Basel, FHNW, UKBB) nimmt der Landrat überdies jeweils den Geschäftsbericht zur Kenntnis oder er genehmigt diesen. Die wichtigsten Planungs- und Steuerungsinstrumente, die vom Regierungsrat regelmässig erarbeitet und dem Landrat unterbreitet werden, sind das Regierungsprogramm, Finanzplan, Jahresprogramm, Budget, Rechenschaftsbericht zum Regierungsprogramm und Amtsbericht.

Die mittelfristige Planung erfolgt im Rahmen des Regierungsprogramms, das die strategische Ebene der Staatstätigkeit abdeckt. Das Regierungsprogramm enthält die wichtigen Ziele der Staatstätigkeit und die Strategien zur Umsetzung der Massnahmen. Der Landrat kann das Regierungsprogramm unverändert genehmigen. Er kann dieses aber auch ergänzen oder ändern oder an den Regierungsrat zurückweisen. Diese Kompetenz ermöglicht es dem Landrat, seine strategische Steuerungsfunktion wahrzunehmen. Nach Ablauf der Legislatur erfolgt die Berichterstattung über die Zielerreichung im Rechenschaftsbericht zum Regierungsprogramm. Der Regierungsrat berichtet dem Landrat darin über die Umsetzung des Regierungsprogramms. Der Landrat nimmt vom Rechenschaftsbericht über den Vollzug des Regierungsprogramms und des Finanzplanes Kenntnis.

Die Konkretisierung der mittelfristigen Strategie des Regierungsprogramms erfolgt in den Jahresprogrammen. Diese beinhalten die kurzfristigen Zielsetzungen und Massnahmen der Verwaltung zur Umsetzung der übergeordneten Legislaturziele des Regierungsprogramms. Der Landrat nimmt vom Jahresprogramm der Regierung, das ihm gleichzeitig mit dem Voranschlag vorgelegt wird, Kenntnis. Mit dem Budget bewilligt der Landrat die Voranschlagskredite zur Finanzierung der Staatstätigkeit.

In den Amtsberichten legt der Regierungsrat jeweils über die einzelnen Punkte der Jahresprogramme im Sinne einer Erfolgskontrolle Rechenschaft ab. In der Staatsrechnung werden die tatsächlichen Aufwände und Erträge detailliert pro Dienststelle und Konto ausgewiesen. Der Landrat nimmt die Staatsrechnung ab und vom Amtsbericht nimmt er Kenntnis.

Im Bereich der Finanzhilfen und Abgeltungen kommt als zusätzliches und zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Leistungsauftrag bzw. die Leistungsvereinbarung dazu. Im Leistungsauftrag werden Art, Umfang und Qualität der Leistungen des Empfängers festgehalten, sowie Finanzierung, Controlling und Berichterstattung geregelt. Der Adressat der Berichterstattung ist in der Regel derjenige, welcher den Auftrag erteilt.

Leistungsvereinbarungen mit den Empfängern von Abgeltungen und Finanzhilfen werden heute entweder vom Regierungsrat, von den Direktionen oder von einzelnen Dienststellen abgeschlossen. Auf Stufe Regierungsrat werden beispielsweise den interkantonalen Trägerschaften (Universität Basel, FHNW, UKBB und Polizeischule Hitzkirch) in der Regel vierjährige Leistungsaufträge erteilt. Diese werden von den Parlamenten der Vertragskantone zusammen mit dem Globalbeitrag

genehmigt. Über die Erfüllung des Leistungsauftrags, die Verwendung der Finanzierungsbeiträge und den Rechnungsabschluss erstatten diese Organisationen den Regierungen jährlich Bericht. Die Parlamente nehmen von der Berichterstattung zum Leistungsauftrag Kenntnis.

Auf Ebene Direktion wird beispielsweise der Leistungsauftrag beim kaufmännischen Verein Basel-land von der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion erteilt. Der Leistungsauftrag beinhaltet von den Schulen des Vereins zu erbringenden Leistungen und regelt deren Finanzierung. Der KV Basel-land berichtet der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion über die Erfüllung des Leistungsauftrags.

Im Bereich der Sonderschulung wiederum wird der Leistungsauftrag auf Ebene Dienststelle von der Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe abgeschlossen. Die Leistungsvereinbarungen regeln die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Sonderschulen und ihren Trägerschaften. Es werden jeweils Art, Umfang und Qualität der Leistungen festgehalten, die die Sonderschulen erbringen, sowie die finanzielle Abgeltung, das Controlling und die Qualitätssicherung geregelt.

Unter dem Aspekt der gesetzlichen Ausgabenkompetenzen von Landrat und Regierungsrat ergibt sich für die Steuerung der Finanzhilfen und Abgeltungen das folgende Bild:

Für den Beschluss der Voranschlags- und der Verpflichtungskredite ist der Landrat zuständig. Der Voranschlagskredit ist die Ermächtigung, die Verwaltungsrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten¹⁷. Jede Position auf der Aufwandseite des Voranschlags ist ein Voranschlagskredit.

Voranschlagskredite, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, und Verpflichtungskredite beschliesst der Landrat separat¹⁸. Verpflichtungskredite geben die Ermächtigung, für den festgelegten Zweck bis zur angegebenen Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Die Jahresquoten sind im Voranschlag einzustellen¹⁹. Verpflichtungskredite sind einzuholen für Investitionen, die Ausgaben über das Jahr des Voranschlages hinaus zur Folge haben, sowie für wiederkehrende Ausgaben, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen²⁰.

Für den Beschluss von Krediten sind Ausgabenart und Höhe des Betrags massgebend. Das Finanzhaushaltsrecht unterscheidet zwischen gebundenen und neuen einmaligen und neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben:

- Gebundene Ausgaben werden im Rahmen des Budgets bewilligt und erfordern keine separate Vorlage an den Landrat.
- Der Regierungsrat kann neue einmalige Ausgaben über Ausgaben im Rahmen seiner verfassungsmässigen Ausgabenkompetenz bis zu einem Betrag von 50'000 Franken bewilligen. Der Landrat beschliesst neue einmalige Ausgaben von mehr als 50'000 Franken²¹.

¹⁷ § 23 Absatz 1 FHG.

¹⁸ § 27 FHG.

¹⁹ § 26 Absatz 3 FHG.

²⁰ § 26 Absätze 1 und 2 FHG.

²¹ Neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 Franken werden auf Begehren von 1'500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterbreitet. Beschlüsse des Landrates über neue oder zusätzliche einmalige Ausgaben von mehr als 2'000'000 Franken wiederum bedürfen der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Landrates.

- Der Landrat beschliesst über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50'000 Franken²².
- Der Landrat bewilligt ebenfalls Verpflichtungskredite. Verpflichtungskredite sind einzuholen für wiederkehrende Ausgaben, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen. Der Landrat ist ebenfalls zuständig für die Kürzung oder Aufhebung von Verpflichtungskrediten sowie die Genehmigung der Abrechnung der Verpflichtungskredite. Die relevanten Regelungen für Verpflichtungskredite sind im Finanzrecht enthalten²³.

Aus diesen Gesetzesbestimmungen ergibt sich, dass der Regierungsrat wiederkehrende Finanzhilfen und Abgeltungen, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, und einmalige Finanzhilfen und Abgeltungen, sofern sie nicht gebunden sind und 500'000 Franken übersteigen, dem Landrat mit einer separaten Vorlage beantragen muss. Für neue einmalige Finanzhilfen und Abgeltungen unter 500'000 Franken und für Finanzhilfen und Abgeltungen, die als gebundene Ausgaben bezeichnet werden können, müssen von Gesetzes wegen keine Verpflichtungskredite eingeholt werden.

Eine Verpflichtungskreditvorlage hat jedoch auch für den Leistungserbringer Vorteile, da er Planungssicherheit erhält und um seine Leistungen über mehrere Jahre zu planen. Andererseits erhält der Landrat die Möglichkeit, die geförderte Leistung inhaltlich und materiell zu diskutieren und zu beurteilen. Die Budgetdebatte ist für eine solche Diskussion nicht geeignet. Aus diesem Grund sollen dem Landrat zukünftig in wichtigen Bereichen der Finanzhilfen und Abgeltungen wie z.B. dem Leistungseinkauf in anderen Kantonen jeweils separate Vorlagen mit Verpflichtungskrediten zum Beschluss unterbreitet werden, wodurch jeweils eine inhaltliche Diskussion ermöglicht werden kann.

Das Berichtswesen über die Umsetzung der Leistungsaufträge ist weiter zu verbessern und vermehrt in die regelmässige Berichterstattung des Regierungsrates an den Landrat zu integrieren. Einen ersten Schritt dazu stellt die Berichterstattung über die gemeinsamen Trägerschaften dar. Auf der Basis der jährlichen Berichterstattung dieser Institutionen wird der Landrat jeweils zusammen mit dem Voranschlag und der Staatsrechnung über Leistungen und Finanzen des Universitätskinderspitals, der Fachhochschule Nordwestschweiz und der Universität Basel orientiert. Gleichzeitig erhält er einen finanziellen Überblick über den gesamten Leistungsaustausch, einschliesslich der Leistungseinkäufe, des Kantons Basel-Landschaft mit Basel-Stadt.

6.2 Finanzhilfen

Die Subventionen gemäss § 6 des Finanzhaushaltsgesetzes sind definitionsgemäss Finanzhilfen. In diesem Bereich stellt die regelmässige Überprüfung der Zahlungen für den Regierungsrat wegen der zunehmenden Bedeutung eine wichtige, direktionsübergreifende Daueraufgabe dar²⁴. Er hat 1998 das Bewilligungsverfahren neu geregelt und 2004 ein Konzept verabschiedet, das die Eckwerte und Vorgaben für das Controlling definiert. Die zuständigen Direktionen dürfen vertraglich geregelte Finanzhilfen nach Ablauf der Vertragsdauer nur nach eingehender Prüfung im Sinne von § 6 des Finanzhaushaltsgesetzes erneuern. Sie sorgen auch für die Einhaltung der gesetzli-

²² Diese Beschlüsse werden auf Begehren von 1'500 Stimmberechtigten ebenfalls der Volksabstimmung unterbreitet. Beschlüsse des Landrates über neue oder zusätzliche jährlich wiederkehrende Beiträge von mehr als 500'000 Franken bedürfen auch der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Landrates.

²³ § 26 FHG und § 6 des Dekrets zum FHG.

²⁴ Programmpunkt 2.12 des Regierungsprogramms 1999 – 2003.

chen Auflagen und Bedingungen bei der Gewährung neuer Finanzhilfen und überwachen die richtige Erfüllung der geförderten Aufgabe. Gegebenenfalls ergreifen sie Massnahmen. Der Finanz- und Kirchendirektion steht bei der Erneuerung von Finanzhilfen und bei neuen Finanzhilfen ein Mitberichtsrecht zu. Die geförderten Leistungen sind von den zuständigen Direktionen zudem periodisch einer Wirkungskontrolle zu unterziehen.

6.3 Abgeltungen

6.3.1 Leistungseinkauf

Der Kanton Basel-Landschaft leistet auf der Basis der im Partnerschaftsbericht enthaltenen Dach- bzw. Einzelvereinbarungen mit dem Kanton Basel-Stadt und anderen Kantonen²⁵ Abgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben und Beiträge an private Basler Institutionen und an Institutionen in anderen Kantonen. Im Jahr 2005 hat der Kanton gemäss den Angaben auf der Subventionsdatenbank ca. 132 Mio. Franken für diese Leistungseinkäufe verwendet, was einem Anteil von etwa 25 % der Abgeltungen entspricht. Am bedeutendsten sind dabei die Abgeltungen in den Bereichen Gesundheit (rund 56 Mio. Franken), Bildung (über 32 Mio. Franken) sowie Volkswirtschaft (rund 13 Mio. Franken), Sicherheit (10 Mio. Franken) und Kultur (rund 8 Mio. Franken).

Die gewichtigsten Beiträge beim kantonsinternen Leistungseinkauf sind diejenigen bei Transportunternehmen (38.2 Mio. Franken ohne BVB, die unter dem Titel der Vereinbarungen mit anderen Kantonen abgehandelt werden), gefolgt von den Beiträgen an die Schulen des Kaufmännischen Vereins Baselland (31 Mio. Franken) und den Beiträgen an die SBB für bestellte Leistungen (7,3 Mio. Franken).

Mit den Abgeltungen zu Gunsten der Transportunternehmen des Nahverkehrs soll ein bedarfsge-rechter öV sichergestellt werden. Zuständig ist die Bau- und Umweltschutzdirektion. Die Leistungen basieren auf dem Eisenbahngesetz des Bundes und dem kantonalen Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. Der Landrat nimmt Einfluss mit der Verabschiedung der mehrjährigen generellen Leistungsaufträge und dem Beschluss der zugehörigen Verpflichtungskredite. Für die Jahre 2006 - 2009 hat er einen Verpflichtungskredit von ca. 135 Mio. Franken für den 5. generellen Leistungsauftrag beschlossen. Der Landrat wird mit der Vorlage über den generellen Leistungsauftrag jeweils über Zielsetzungen sowie Art und Umfang der eingekauften Leistungen für die kommenden Jahre sowie mit der Abrechnung der abgelaufenen Leistungsaufträge über die Zielerreichung der letzten Jahre informiert.

Die Abgeltungen an den KV Baselland sind geregelt im Vertrag über die Führung der Schulen des Kaufmännischen Vereins Baselland, den der Kanton Basel-Landschaft, vertreten durch den Regierungsrat, mit dem Kaufmännischen Verein Baselland, vertreten durch den Präsidenten des KV Baselland abgeschlossen hat²⁶. Der von der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion erlassene Leistungsauftrag bezeichnet die von den Schulen zu erbringenden Leistungen und regelt deren Finan-

²⁵ Davon ausgenommen sind die Universität Basel, Universitätskinderspital beider Basel und Fachhochschule Nordwestschweiz sowie die Sonderschulung und die Jugend- und Behindertenhilfe, die wegen der speziellen Controllinginstrumente gesondert behandelt werden.

²⁶ Gemäss § 16 Absatz 2 des Bildungsgesetzes kann der Kanton Schulen zusammen mit anderen Kantonen führen und Teile seines Bildungsangebots Privatschulen übertragen, sofern diese die an die öffentlichen Schulen gestellten Anforderungen erfüllen. Für die Übertragung der vom Kanton getragenen Bildungsangebote ist laut § 16 Absatz 3 des Bildungsgesetzes die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion zuständig.

zierung. Er beinhaltet die Leistungsgruppen Berufsschulen, Mittelschulen und Erwachsenenbildung, die Finanzierung und die Schülerpauschalen, die Rechtsgrundlagen sowie die Leitungs- und Aufsichtsorgane.

Die vereinbarten Schülerpauschalen basieren auf der Kostenrechnung des KV Baselland. Die Anstellungsbedingungen bewegen sich im Rahmen der Bestimmungen, die für die Schulleitungen, die Lehrkräfte und die übrigen Angestellten des Kantons gelten.

Grundsätzlich gilt, dass der Landrat die Summe der Abgeltungen für Schulen und Institutionen im Rahmen des Voranschlags genehmigt und die Summe der ausgerichteten Beträge im Rahmen der Staatsrechnung abnimmt. Der Regierungsrat beschliesst Budget und Rechnung zu Handen des Landrats.

Im Bereich der Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe hat der Kanton im Jahr 2005 Abgeltungen in der Höhe von fast 51 Mio. Franken finanziert, einschliesslich der in Basel-Stadt eingekauften Leistungen. Dieser Bereich beansprucht knapp 10% der gesamten Abgeltungen.

Die Sonderschulung vermittelt eine der Behinderung angepasste Bildung, fördert die Persönlichkeitsentwicklung, eine möglichst selbstständige Lebensführung und die soziale Integration von Schülerinnen und Schülern mit einer Behinderung. Das vielfältige Angebot der Sonderschulung umfasst den Unterricht an speziellen Schulen und in teil- oder ganzstationären Einrichtungen, die Stützmassnahmen, die den Besuch der öffentlichen Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden ermöglichen und unterstützen, Therapien der Sonderschulung, die ausserschulische Betreuung und Verpflegung in Tageseinrichtungen, den Transport zum Unterricht, zu Stützmassnahmen oder zu Therapien, wenn aus behinderungsbedingten Gründen der Weg nicht selbstständig zurückgelegt werden kann.

Der Grossteil der Sonderschulen wird von privaten Trägerschaften geführt. Die Zulassung von Sonderschulen wird wesentlich von der IV-Gesetzgebung bestimmt, die Standards in verschiedenen Bereichen als Voraussetzung definiert hat. Dabei wird die Anerkennung durch den Kanton vorausgesetzt, wofür die Fachstelle verantwortlich zeichnet. Sie muss den Bedarf nachweisen und die Qualität prüfen. Der Kanton kann zudem weitere Angebote einrichten und Ausbildungen für Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung finanziell unterstützen.

Zur Steuerung wurden mit allen Sonderschulen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, die die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Sonderschulen und ihren Trägerschaften regeln. Es werden jeweils Art, Umfang und Qualität der Leistungen im Bereich der Schulung, Förderung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen festgehalten, die die Sonderschulen erbringen, sowie die finanzielle Abgeltung, das Controlling und die Qualitätssicherung geregelt. Damit soll garantiert werden, dass zwischen den Zuständigen der Sonderschulen und der kantonalen Fachstelle kurze Wege bestehen und allfällige Probleme rasch thematisiert werden können. Die Leistungsvereinbarungen und das Controlling dienen der Fachstelle gleichzeitig der Angebotsüberprüfung und -entwicklung.

Die Zuständigkeit für die Angebote der Sonderschulen liegt bei der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion. Die Verantwortung wird von der Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe in Zusammenarbeit mit der Fachperson des Amtes für Volksschulen wahrgenommen. Die Fach- und Verwaltungsaufsicht liegt ebenfalls bei der kantonalen Fachstelle. Sie ist gegenüber Bund und Kanton verantwortlich. Zur Aufgabe der Fachstelle gehört die Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben des Bundesamtes für Sozialversicherung und allenfalls weitergehender kantonomer Regelungen.

Aufgrund der jährlichen Berichterstattung der Sonderschulen über die Leistungserbringung im pädagogischen wie im finanziellen Bereich wird je ein Controlling-Gespräch durchgeführt. Die Fachstelle kann in Absprache mit den Sonderschulen die Durchführung von externen Evaluationen einleiten. Ergänzend zu dieser Form der Aufsicht werden Institutions- und Schulbesuche sowie Gespräche mit den Verantwortlichen und Fachpersonen der Sonderschulen durchgeführt.

Die Schulleitungen der Sonderschulen und ihre Trägerschaften sind wie bei allen übrigen Leistungseinkäufen in allen Belangen für die interne Aufsicht verantwortlich. Die Sonderschulen, die die Schulung, Förderung und Betreuung sicherstellen, sind für deren fachliche Qualität verantwortlich.

Die Finanzierung der Sonderschulung erfolgt über die in den Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen pro Leistung festgelegten Bruttopauschalen. Die Fachstelle hat im Rahmen dieser Vereinbarungen mit den Sonderschulen Kostenpauschalen pro Leistung vereinbart. Im Kanton Basel-Landschaft übernimmt der Kanton als Schulträger sämtliche Kosten der Sonderschulung nach Abzug der IV-Beiträge. Die IV trägt heute mit den individuellen und kollektiven Beiträgen ca. 50 - 60 % der Gesamtkosten der Sonderschulung. Im Kanton bestehen überdies Regelungen, die die Finanzierung der Nicht-IV anerkannten Kinder durch die Kantone regeln.

6.3.2 Interkantonale Trägerschaften

Die Abgeltungen im interkantonalen Bereich sind unterschiedlich ausgestaltet, entweder leistungsorientiert als Pauschale (Kopf-, Tages-, Fallpauschale), als Globalbeitrag, projektbezogen, als Defizitdeckung oder als Subjektfinanzierung. Die Prinzipien der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit des Kantons Basel-Landschaft und die Grundsätze und Verfahren des Lastenausgleichs mit Basel-Stadt und den anderen Kantonen orientieren sich an der interkantonalen Rahmenvereinbarung der NFA. Wichtig ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach derjenige, der Leistungen beansprucht dafür zahlen aber auch mitbestimmen soll. In den Dach- und Einzelvereinbarungen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit wird deshalb darauf geachtet, die Verantwortlichkeiten bei der Aufgabenerfüllung und bei der Finanzierung möglichst klar zu regeln.

Zudem sind die beteiligten Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Im Kanton Basel-Landschaft werden dem Parlament überdies weiter reichende Mitwirkungsrechte eingeräumt, indem Kommissionen und Vertretungen bei den Vertragsverhandlungen begleitend beteiligt sein können.

Der Kanton hat im Jahr 2005 Abgeltungen von rund 153 Mio. Franken an die wichtigsten interkantonalen Institutionen ausgezahlt, an denen er als Träger beteiligt ist. Der Grossteil der Gelder fliesst an die Universität Basel, die Fachhochschule Nordwestschweiz und das Universitätskinderhospital beider Basel. Weitere interkantonale Trägerschaften, die mit weniger grossen Abgeltungen finanziert werden, sind das TSM Schulzentrum für Kinder und Jugendliche in Münchenstein, die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch sowie die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft und die Hochschule und das Berufsbildungszentrum Wädenswil. Die interkantonalen Trägerschaften haben damit im Jahr 2005 über 28% der Abgeltungszahlungen erhalten.

Bei diesen Institutionen wird jeweils im Statut bzw. im Staatsvertrag das parlamentarische Oberaufsichtsrecht mit der Umschreibung der dafür zuständigen Organe und deren Aufgaben und Kompetenzen verankert. Der Landrat hat zu diesem Zweck die Musterregelung der parlamentari-

schen Oberaufsicht im Statut von Institutionen mit interkantonalen Trägerschaften Vorgaben erlassen, die vorsehen, dass bei jeder interkantonalen Trägerschaft eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission eingesetzt wird²⁷.

Die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen überprüfen den Vollzug des Staatsvertrags und erstatten den Parlamenten Bericht. Sie prüfen Geschäftsbericht und Jahresrechnung der Institutionen und nehmen den Revisionsbericht zur Kenntnis. Sie lassen sich von den Leitungs- und Aufsichtsorganen der Institution rechtzeitig und umfassend informieren. Sie können jederzeit Einsicht in die Akten nehmen und Auskünfte von Organen und Mitarbeitenden der Institution einholen. Sie können den Parlamenten zudem Änderungen des Staatsvertrags oder besondere oberaufsichtsrechtliche Massnahmen beantragen, und es können ihr von jedem Parlament der Vereinbarungskantone im Rahmen des Oberaufsichtsrechts weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden.

Der Regierungsrat bringt als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons bei den laufenden und zukünftigen Vertragsverhandlungen über den Abschluss bzw. die Änderung von Staatsverträgen, die interkantonale Trägerschaften zum Gegenstand haben, die entsprechende Regelung als Entwurf ein. So wird sichergestellt, dass die parlamentarische Oberaufsicht integraler Bestandteil des Staatsvertrags wird.

Auf Stufe Regierungsrat wird die Berichterstattung der interkantonalen Trägerschaften in den Leistungsvereinbarungen geregelt. Solche Vereinbarungen bestehen mit der Universität Basel, der Fachhochschule Nordwestschweiz, dem Universitätskinderspital beider Basel und der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch. Die Leistungsvereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Landschaft sowie Basel-Stadt und dem Universitätskinderspital beider Basel sieht eine vierteljährliche Berichterstattung jeweils per Ende Quartal vor. Elemente der jährlichen Berichterstattung sind das Budget, der Finanz- und Investitionsplan, der Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags sowie die Unterbreitung des Geschäftsberichtes mit Jahresrechnung und der Kontrollberichte der Revisionsstelle.

Damit der Landrat die Oberaufsicht und der Regierungsrat die Aufsicht über diese Institutionen wahrnehmen kann, wird bei der Konkretisierung der Vorgaben für die Berichterstattung der betreffenden Institutionen darauf geachtet, dass diese zeitlich und inhaltlich auf die Berichterstattung zu Händen Landrat abgestimmt ist und in diese integriert werden kann. Die Berichterstattung soll dem Landrat und dem Regierungsrat alle erforderlichen Steuerungs-, Leistungs- und Finanzinformationen liefern. Es ist deshalb wichtig, die Berichte auf die für die politischen Behörden entscheidungsrelevanten Informationen zu konzentrieren. Bei der Universität Basel ist der Ablauf im Leistungsauftrag geregelt.

Die Konkretisierung der Berichterstattung auf Ebene Direktion bzw. der dafür zuständigen Dienststelle wird in einer Verordnung konkretisiert.

7 Stellungnahme zu den Empfehlungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe Subventionswesen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission

Die Empfehlung, die heute zentral aufgebaute Subventionsdatenbank zu dezentralisieren und den heutigen Bedürfnissen anzupassen, wurde umgesetzt.

²⁷ Allgemeiner Zwischenbericht der Spezialkommission Parlament und Verwaltung sowie Bericht der Spezialkommission Parlament und Verwaltung betreffend Musterregelung der parlamentarischen Oberaufsicht im Statut von Institutionen mit interkantonalen Trägerschaften 2004/080 vom 17. März 2004.

Die Empfehlung, die in der Gesetzgebung und im Rechnungswesen verwendete Terminologie in Übereinstimmung zu bringen, wird mit der Verfeinerung des Subventionsbegriffs und der entsprechenden Anpassung des Kontenrahmens (im Rahmen der Einführung des HRM2) umgesetzt. Die Subventionsdatenbank basiert bereits auf der verfeinerten Terminologie der Subventionen und unterscheidet neu zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen.

Die dritte Empfehlung, eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes oder - falls dies aus gesetzes-technischen Gründen angezeigt wäre - die Schaffung eines Subventionsgesetzes einzuleiten, wird im Rahmen der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes umgesetzt. Auf die Schaffung eines speziellen Subventionsgesetzes soll hingegen verzichtet werden. Die gemäss der Empfehlung zu berücksichtigenden Punkte können im Rahmen der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes geregelt werden. Hierzu die folgenden Bemerkungen:

- Erweiterung der Einsichtsrechte der Finanzkontrolle gegenüber Subventionsempfängenden auf Gesetzesstufe: Diesem Anliegen wird im Entwurf des neuen Finanzkontrollgesetzes Rechnung getragen. Gemäss § 13 Absatz 1 Buchstabe f gehören die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen zum Finanzaufsichtsbereich der Finanzkontrolle.
- Obligatorische Unterstellung von Institutionen, die erhebliche Subventionen beziehen, unter die kantonalen Regelungen bezüglich Leistungsanforderung, Budget und Rechnung bei Überschreitung einer bestimmten Subventionsquote: Die Anforderungen an den Beitragsempfänger werden im Leistungsauftrag (bei Abgeltungen) oder in der Verfügung (bei Finanzhilfen) formuliert. Es wird zu prüfen sein, ob diese Vorgaben ausreichen oder punktuell ergänzt werden müssen.
- Behandlung von Regelungen im Gehaltsbereich in Abweichung zum Kanton (allenfalls mit einer Beschneidung der Freiheit bei der Lohnfestsetzung): Diese Frage stellt sich bei Empfängern von Finanzhilfen nicht. Bei interkantonalen Trägerschaften sind die Regelungen zum Gehaltsbereich jeweils im Staatsvertrag enthalten. Im Einzelfall wird immer festgelegt, nach welchem Lohnsystem sich die Löhne der Organisation ausrichten, so dass sich hier kein Handlungsbedarf ergibt. Die Mitbestimmung von Parlament und Regierung sind jeweils gewährleistet.
- Verweis auf obligatorische Unterstellung unter das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen: Die Leistungseinkäufe des Kantons bei anderen Kantonen unterstehen nicht dem Submissionsrecht. Es handelt sich dabei um staatsinterne Aufträge bzw. Bestellungen eines Kantons für die Erbringung einer öffentlichen Aufgabe bei einem anderen Kanton. Hingegen unterstehen Leistungseinkäufe der öffentlichen Verwaltung im privaten Sektor den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Ein entsprechender Verweis erübrigt sich somit.
- Konkretes Verfahren bei Nichterfüllung der subventionierten Aufgabe oder der vertraglich vereinbarten Auflagen oder Bedingungen: Das Verfahren ist jeweils in der massgebenden Verfügung oder Vertragsgrundlage einzelfallweise geregelt.
- Rückforderungsansprüche und deren Verzinsung: Diese werden ebenfalls einzelfallweise geregelt.
- Verjährung von Ansprüchen und Rechtspflege: Die Rechtspflege richtet sich nach den geltenden Bestimmungen des Verwaltungsrechts. Sofern für die Verjährung keine speziellen gesetzlichen Bestimmungen existieren, gelten bundesgesetzliche Vorschriften.
- Anwendbares Recht/Geltungsbereich: Es gilt das Spezialgesetz.
- Strafbestimmungen und verwaltungsrechtliche Sanktionen: Diese werden im Einzelfall geregelt.
- Regelung von Abgeltungen: Diese wird im Rahmen der Finanzhaushaltsgesetz-Revision vorgenommen.

- Subventionen unter Leistungsvereinbarungen (Überschüsse, Manki, endogene und exogene Faktoren): Die Regelungen betreffend Defizite und Überschüsse sind in den einzelnen Leistungsvereinbarungen bzw. Staatsverträgen enthalten.
- Schaffung von Steuerungsmöglichkeiten bei Mangel an verfügbaren Mitteln beim Kanton: Gemäss § 6 Abs. 6 Finanzhaushaltsgesetz kann der Regierungsrat den Zeitpunkt von Subventionsauszahlungen der Finanz- und Liquiditätssituation des Kantons anpassen.

8 Weiteres Vorgehen

Die im regierungsrätlichen Konzept zum Beitragscontrolling festgehaltenen Eckwerte und Grundsätze und die im Bericht über die Steuerung der Beteiligungen des Kantons aufgezeigten Steuerungsinstrumente²⁸ werden auf Verordnungsstufe geregelt. Dabei ist u.a. zu prüfen, ob das Berichtswesen über die Leistungsaufträge noch besser auf die regelmässigen Planungs- und Rechenschaftsberichte des Regierungsrates an den Landrat integriert werden können (analog zur Berichterstattung über die gemeinsamen Trägerschaften im Rahmen von Voranschlag und der Staatsrechnung und über den gesamten Leistungsaustausch des Kantons Basel-Landschaft mit Basel-Stadt).

Im Rahmen der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes wird die Terminologie der Subventionen im Sinne des vorliegenden Berichts präzisiert und die Subventionen werden in Finanzhilfen und Abgeltungen unterteilt. Gleichzeitig werden die geltenden Grundsätze für die Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen unter Berücksichtigung der Empfehlungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe Subventionswesen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Im Bereich des Leistungseinkaufs sollen mehrjährige Leistungsvereinbarungen weiterhin mit Verpflichtungskrediten finanziert werden. Dies ermöglicht eine periodische Beurteilung der Leistungen und Finanzen. Damit wird das Ziel der besseren Verzahnung von Leistungen und Finanzen unterstützt.

²⁸ Landratsvorlage Nr. 2007-219

9 Antrag

Der Bericht über die Abgeltungen und Finanzhilfen (Subventionsbericht) wird zur Kenntnis genommen.

Liestal, 15. Januar 2008

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Pegoraro

Der Landschreiber:

Mundschin