

Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2003

4128

**A. Gesetz
über die Schaffung rechtlicher Grundlagen für
Kostenbeiträge**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2003,

beschliesst:

I. Das **Staatsbeitragsgesetz** vom 1. April 1990 wird wie folgt geändert:

§ 1. Abs. 1 unverändert.

Begriff

Sie werden als Kostenanteile, Kostenbeiträge oder Subventionen ausgerichtet. Sie sind nicht oder bedingt rückzahlbar.

Abs. 3 unverändert.

§ 2. Kostenanteile sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe sich aus der Gesetzgebung ergibt. Kostenanteile

§ 2 a. Kostenbeiträge sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Globalbudget festgelegt wird. Kostenbeiträge

Neue Marginalie zu § 14:

Unrechtmässig zugesicherte oder ausbezahlte Staatsbeiträge.

§ 16. Entscheide über die Gewährung von Kostenanteilen sowie über den Widerruf und die Rückforderung von Staatsbeiträgen unterliegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz. Rechtsmittel

II. Das **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

b) Nach dem Inhalt der Anordnung

- § 43. Die Beschwerde ist unzulässig gegen Anordnungen
- Lit. a und b unverändert;
 - c) über die Gewährung von Kostenbeiträgen und Subventionen;
 - Lit. d bis m unverändert.
- Abs. 2 und 3 unverändert.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2003,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 436/1998 betreffend Schaffung finanzrechtlicher Grundlagen für Kostenbeiträge wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Januar 1999 folgende von Kantonsrat Dr. Sebastian Brändli, Zürich, und Kantonsrätin Liselotte Illi, Bassersdorf, am 23. November 1998 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen; Der Regierungsrat

wird beauftragt, eine finanzrechtliche Grundlage für Kostenbeiträge zu schaffen. Begründet wurde die Motion damit, dass die Stimmberechtigten im Universitäts- und im Fachhochschulgesetz das Instrument der Kostenbeiträge geschaffen haben, dass aber das finanzrechtliche Pendant zur spezialgesetzlichen Fundierung, zum Beispiel im Staatsbeitrags- oder im Finanzhaushaltsgesetz, noch fehle. Die Schliessung dieser Lücke sei von besonderer Bedeutung, da die Verselbstständigung von staatlichen Organisationen auch in andern Bereichen als den Hochschulen anstehe und das Instrument der Kostenbeiträge in Zukunft vermehrt Anwendung finden werde.

Der Kantonsrat hat die Motion am 30. September 2002 auf Antrag des Regierungsrates vom 30. Januar 2002 als erheblich erklärt.

Nach § 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) sind Staatsbeiträge «zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse». Sie werden ausgerichtet in der Form von Kostenanteilen oder Subventionen. Nach § 2 des Staatsbeitragsgesetzes sind Kostenanteile Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt. Subventionen hingegen sind nach § 3 «Staatsbeiträge zur Unterstützung oder Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt». Die einheitliche Verwendung der Begriffe Kostenanteil und Subvention, wie sie 1990 mit dem Staatsbeitragsgesetz eingeführt wurde, ermöglicht eine systematische rechtliche Qualifizierung sämtlicher Staatsbeiträge.

Unterscheidungsmerkmal der Beitragskategorien «Kostenanteil» und «Subvention» ist der gesetzliche Anspruch. In der Form von Kostenanteilen besteht der gesetzliche Anspruch. Entscheide über Kostenanteile können beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Räumt das Gesetz keinen Anspruch ein und sind Entscheide über Beiträge beim Verwaltungsgericht nicht anfechtbar, so handelt es sich um eine Subvention. Kostenanteile und Subventionen werden grundsätzlich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Empfängers und dem Ausmass des öffentlichen Interesses gewährt. Staatsbeiträge setzen voraus, dass der Beitragsempfänger zumutbare Eigenleistungen erbringt.

2. Änderung des Staatsbeitragsgesetzes

Das bestehende Staatsbeitragsgesetz kennt keine Beitragskategorie, die sowohl den grundsätzlichen gesetzlichen Anspruch garantiert als auch einen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Höhe des Staatsbeitrages zulässt. Das Instrument «Kostenbeitrag» schliesst diese Lücke. Kostenbeiträge werden im neuen § 2 a definiert als Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren

Höhe im Globalbudget festgelegt wird. Kostenbeiträge begründen somit einen beschränkten Rechtsanspruch auf einen staatlichen Beitrag. Damit verschafft sich der Staat einen Spielraum bei der Festlegung staatlicher Beiträge, wobei den beitragsberechtigten Institutionen die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages oder Erhalt und Betrieb auf Grund gesetzlicher Grundlagen garantiert werden.

Kostenbeiträge müssen im Globalbudget des Kantons getrennt ausgewiesen werden, nicht jedoch im Voranschlag der Gemeinden oder Dritter. Technisch lässt sich dies beispielsweise verwirklichen, indem bei den Globalkrediten «davon Kostenbeiträge ...» aufgeführt wird. Die getrennte Darstellung der Kostenbeiträge steht zwar in Widerspruch zum Grundgedanken der Globalbudgetierung, dient jedoch der Transparenz und ist unabdingbare Voraussetzung für das Parlament, um die Höhe der Kostenbeiträge festzulegen.

Auch das neue Kirchengesetz kennt das Institut des Kostenbeitrags. Hier wird die Höhe des Beitrags an die kantonalen kirchlichen Körperschaften vom Kantonsrat mit einem mehrjährigen Rahmenkredit festgelegt. Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit, der ursprünglich vor allem für Bauvorhaben gedacht war. Zunehmend erhält er jedoch zusätzlich die Funktion eines mehrjährigen Globalbudgets beziehungsweise eines mehrjährigen Budgetkredits. Finanzrechtlich bleibt der Rahmenkredit jedoch gemäss § 26 des Finanzhaushaltsgesetzes (LS 611) ein Verpflichtungskredit und schränkt die verfassungsmässige Budgethoheit des Kantonsrates für die Festlegung der Kostenbeiträge nicht weiter ein. Das neue Kirchengesetz sieht sodann vor, dass der vom Kantonsrat mit Rahmenkredit festgelegte Gesamtbetrag von der für die Kirchen zuständigen Direktion – in der Regel mit einer Verfügung – auf die kantonalen kirchlichen Körperschaften verteilt wird. Im Gegensatz zur Festsetzung des Gesamtbetrags durch den Kantonsrat ist die Verfügung der Direktion nach den Bestimmungen des Kirchengesetzes anfechtbar. Nicht ausgeschöpfte Kostenbeiträge gemäss § 19 Abs. 3 des neuen Kirchengesetzes sind dem Staat zurückzuzahlen. Da die Nichtausschöpfung eine Bedingung für die Rückzahlung darstellt, steht sie nicht in Widerspruch zu § 1 Abs. 2 Satz 2 des Staatsbeitragsgesetzes, wonach Staatsbeiträge nicht oder bedingt rückzahlbar sind.

Die Einführung der Kostenbeiträge ist vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform sinnvoll. Die Verselbstständigung staatlicher Leistungserbringer wie der Universität oder der Zürcher Fachhochschulen haben neue Gegebenheiten geschaffen, die eine Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und insbesondere beitragsberechtigten selbstständigen Anstalten erfordert. Der Kanton ist einerseits zu einer Finanzierung verpflichtet, die den gesetzlichen Auftrag der beitragsberechtigten Institution ganz oder teilweise finanziert oder die den Er-

halt und Betrieb der fraglichen Institution grundsätzlich gewährleistet. Andererseits wird bei der Festlegung der zu erbringenden Leistungen wie auch bei den dafür bereitgestellten finanziellen Mitteln ein Gestaltungsspielraum eröffnet. Ermöglicht wird damit eine sach- und finanzpolitisch flexible Festlegung der Betragshöhe. Kostenbeiträge sind gebundene Ausgaben. Die Einführung der Staatsbeitrags-Kategorie «Kostenbeitrag» als Mischform der bisherigen Kategorien «Subvention» und «Kostenanteil» ist die folgerichtige Antwort auf die bisher im Zuge der Verwaltungsreform bereits umgesetzten und auf allfällige zukünftige Verselbstständigungen.

Die Einführung der neuen Kategorie Kostenbeitrag erfordert eine Präzisierung der Definition der Kostenanteile in § 2. Im Unterschied zu den Kostenbeiträgen ergibt sich die Höhe der Kostenanteile aus der Gesetzgebung.

Da der geltende § 14 nicht nur die unrechtmässige Zusicherung oder Auszahlung von Subventionen, sondern jene von allen Staatsbeiträgen betrifft, wird die Marginalie entsprechend angepasst.

Entscheide über die Gewährung von Kostenbeiträgen sind nicht anfechtbar, weil sie vom Kantonsrat mit dem Globalbudget festgesetzt werden. Der Widerruf oder die Rückforderung von Kostenbeiträgen unterliegen wie jene von Kostenanteilen und Subventionen gemäss § 16 der Beschwerde an das Verwaltungsgericht gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz. Da Kostenbeiträge auch dem Erhalt von Bestand und Betrieb etwa einer Körperschaft dienen, können sich Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen kantonalen Rechts nach der Rechtssprechung des Bundesgerichts mit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen eine Verletzung ihrer nach kantonalem Recht garantierten Autonomie wehren. Ein Budgetentscheid des Kantonsrats könnte also von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit staatsrechtlicher Autonomiebeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden.

3. Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

Die Änderung vom § 16 des Staatsbeitragsgesetzes zieht eine Änderung des § 43 Abs. 1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2) nach sich. Da die Kostenbeiträge vom Parlament im Globalbudget festgesetzt werden, sind sie mit einer Beschwerde nicht anfechtbar, weil der Kantonsrat keine Verwaltungsbehörde ist. Dies gilt, obwohl das Staatsbeitragsgesetz auf Kostenbeiträge einen Anspruch einräumt. Anpassen ist, dass die Beschwerde gegen den Widerruf und die Rückforderung von zu Unrecht zugesicherten oder ausbezahlten Staatsbeiträgen zulässig ist.

4. Vernehmlassung

Von Mai bis August 2003 führte die Finanzdirektion eine breit angelegte Vernehmlassung zur Änderung des Staatsbeitrags- und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes durch. Es gingen 25 Stellungnahmen ein. Zum grössten Teil wurden die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen begrüsst, oder auf eine Stellungnahme wurde ausdrücklich verzichtet. Auch das Verwaltungsgericht verzichtete auf eine Stellungnahme. Im Folgenden werden ausschliesslich die kritischen Ausführungen der Stellungnahmen dargestellt:

Die Direktion der Justiz und des Innern stellt die Frage, ob mit dem Institut des Kostenbeitrages bereits genügend Erfahrungen gemacht wurden, um die Notwendigkeit und den Regelungsbedarf für eine eigene finanzrechtliche Grundlage beurteilen zu können. Es könne zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden, ob die in der Begründung zur Motion KR-Nr. 436/1998 angeführte Lücke im Staatsbeitragsgesetz tatsächlich bestehe und geschlossen werden müsse. Die Baudirektion möchte die Kostenbeiträge gesetzlich präziser umschrieben haben, da sich diese wesentlich von den Kostenanteilen und den Subventionen unterscheiden. Die Garantie des Erhalts und des Betriebs oder die Garantie der finanziellen Grundlagen für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Beitragsempfänger müsse in § 2 a zum Ausdruck gebracht werden.

Der Stadtrat von Zürich fordert die einschränkende Präzisierung im neuen § 2 a Staatsbeitragsgesetz, wonach Kostenbeiträge ausschliesslich an selbstständige Organisationseinheiten des Kantons ausgerichtet würden. Den Gemeinden, Zweckverbänden und Drittinstitutionen verbleibe keine Reaktionszeit, wenn der Kantonsrat im Rahmen seines Budgetentscheides (in der Regel im Dezember) einen Kostenbeitrag erhöhe oder reduziere. Kostenbeiträge an Gemeinden, Zweckverbände und Drittinstitutionen würden diese zur Führung eines Globalbudgets zwingen. Einen solchen Eingriff in die Gemeindeautonomie mit einem subventionsrechtlichen Instrument lehnt der Stadtrat von Zürich ab. Der Stadtrat Winterthur weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Lösung die Gefahr in sich berge, dass die Funktion einer begünstigten Anstalt durch Budgetkürzungen von Exekutive und Legislative des Kantons gefährdet werden könne.

Die Römisch-katholische Zentralkommission weist hinsichtlich der im neuen Kirchengesetz geregelten Kostenbeiträge darauf hin, dass sich bei erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Kantonsrat und den kantonalen kirchlichen Körperschaften die fehlende Rechtsweggarantie nachteilig auswirken könne. Da es an einer gefestigten Praxis im Umgang mit Kostenbeiträgen, namentlich in Fällen

signifikanter Divergenzen, noch fehle, werde die Änderung des Staatsbeitragsgesetzes daher lediglich grundsätzlich begrüsst.

Die Sozialdemokratische Partei und der Gewerkschaftsbund fordern ähnlich wie die Baudirektion, dass der gesetzliche Anspruch auf Kostenbeiträge mit Kriterien verknüpft sein soll, die den Kostenbeitrag für den Empfänger rational berechenbar machen, ihm Gewissheit über die Ausrichtung verschaffen und die ihm eine mittel- bis langfristige Planung erlauben. Die fehlende Möglichkeit des Verwaltungsggerichts, die Angemessenheit des Kostenbeitrags zu überprüfen, wird als problematisch beurteilt, beziehungsweise die Überprüfbarkeit wird gefordert.

5. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Änderungen des Staatsbeitrags- und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zuzustimmen und die Motion KR-Nr. 436/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi