Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 406/2000

Sitzung vom 4. April 2001

496. Motion (Revision des Staatsbeitragsgesetzes bezüglich der Ausrichtung von Subventionen)

Die Kantonsräte Hans-Peter Portmann, Kilchberg, und Jörg Kündig, Gossau, sowie Kantonsrätin Rita Bernoulli, Dübendorf, haben am 11. Dezember 2000 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Revision des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 zu unterbreiten. Insbesondere im Hinblick auf die künftige Ausrichtung von Subventionen wird ein neues System zur Abgeltung von erbrachten Leistungen durch Dritte angestrebt.

Begründung

Einerseits werden nach wie vor zum Teil ohne Leistungsvereinbarungen und Überprüfung der Betriebseffizienz Subventionen nach dem Giesskannenprinzip vergeben. Anderseits werden effiziente Leistungen durch Dritte oder Leistungsaufträge an Dritte willkürlich nicht mehr abgegolten beziehungsweise kurzerhand abgeändert. Diese Subventionspraxis ist nicht mehr zeitgemäss, birgt die Gefahr von unnötigen Quersubventionierungen in sich, verfehlt ihre Wirkung in Bezug auf die Entlastung von Staatsaufgaben und könnte längerfristig den Staat teuer zu stehen kommen.

Komponenten wie die Schaffung von Anreizen für Eigenleistungen, das langfristige Sichern von Leistungen durch Defizitgarantien oder das Knüpfen der Abgeltung von Leistungen an eine effiziente Betriebsführung sind im heutigen System der Subventionierungen nicht genügend berücksichtigt.

Die Staatskasse kann wesentlich entlastet werden, wenn Leistungen Dritter zu Gunsten von Staatsaufgaben gefördert, aber auch ertragsfördernd und betriebswirtschaftlich sinnvoll abgegolten werden. Abgeltungen müssen nach den Leistungsbedürfnissen des Staates quantifiziert werden. Dazu braucht es ein neues System der Abgeltung von Leistungen Dritter, verbunden mit klaren Leistungsaufträgen bei der Erfüllung von Staatsaufgaben.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Hans-Peter Portmann, Kilchberg, Jörg Kündig, Gossau, und Rita Bernoulli, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Mit dem Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (StBG, LS 132.2) wurde das System der Staatsbeiträge geregelt. Das Verwaltungsreformrahmengesetz vom 1. Dezember 1996 (OS 54, 29) enthält unter anderem auch eine Ergänzung des Staatsbeitragsgesetzes betreffend die zeitlich befristete Pauschalierung von Beiträgen (§ 5a StBG). Im Rahmen der Verwaltungsreform sind zurzeit insbesondere das Organisationsgesetz des Regierungsrates und das Finanzhaushaltsgesetz in Überarbeitung. Beide Gesetzesänderungen werden dem Kantonsrat voraussichtlich im kommenden Jahr unterbreitet. Bezüglich der Anliegen der Motion sind allerdings keine wesentlichen Änderungen zum geltenden Recht zu erwarten.

Um Missverständnissen vorzubeugen, müssen die in der Motion angesprochenen Subventionen gemäss § 3 StBG klar von Kostenanteilen (§ 2 StBG) abgegrenzt werden, auf die das Gesetz Anspruch einräumt. Subventionen unterstützen Leistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden. Im Gegensatz zu den Kostenanteilen besteht auf Subventionen kein gesetzlicher Anspruch.

Die in § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (LS 611) festgelegten Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit gelten auch für die Subventionen. Um dem Grundsatz der Sparsamkeit nachzukommen, ist die Aufgabenerfüllung in angemessenen Zeiträumen auf ihre Dringlichkeit zu überprüfen. Mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip wird nachhaltig gewährleistet, dass die vorgegebenen Ziele mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht werden. Die Gebote der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit sollen sowohl die kostengünstige Erfüllung überflüssiger oder nicht prioritärer Aufgaben als auch die unwirtschaftliche Erfüllung vordringlicher Aufgaben vermeiden.

Subventionen sind zweckgebundene Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse (§ 1 StBG). Sie werden nach dem Ausmass des öffentlichen Interesses

bemessen (§ 5 Abs. 2 StBG). Dabei sind die Aufwendungen nur so weit anzurechnen, als sie für die wirksame, wirtschaftliche und kostengünstige Aufgabenerfüllung erforderlich sind und die Ansätze des Staates für gleichartige Ausgaben nicht überschreiten (§ 8 Abs. 1 StBG). Die Ausrichtung von Subventionen bedingt, dass der Gesuchsteller eine zumutbare Eigenleistung erbringt (§ 9 lit. c StBG). Um die bestimmungsgemässe Verwendung des Staatsbeitrages sicherzustellen, sind in Entscheiden über Subventionsgesuche zuhanden des Subventionsempfängers gemäss § 10 Abs. 2 lit. c StBG allfällig notwendige weitere Bedingungen und Auflagen aufzuführen. Der Regierungsrat beschliesst über die Beitragsberechtigung Privater für längstens acht Jahre (§ 4 StBG). Dadurch wird sichergestellt, dass die Zweckmässigkeit der Beitragsgewährung an Private regelmässig überprüft wird. § 2 der Staatsbeitragsverordnung (LS 132.21) legt zudem fest, dass die Privaten mit ihrem Gesuch um Verlängerung die Zweckmässigkeit der weiteren Beitragsberechtigung nachzuweisen haben. Bei der Beurteilung der Beitragswürdigkeit ist auf den Beitrag des Gesuchstellenden zur Erfüllung der betreffenden staatlichen Aufgabe insgesamt abzustellen. Die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes sollen die Subventionsgewährung nach dem Giesskannenprinzip oder eine Beitragszusicherung ohne Überprüfung der Betriebseffizienz verhindern.

Defizitgarantien wie auch Defizitfinanzierungen sind zu wenig leistungsorientiert und fördern mit ihrer Anreizstruktur eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nur ungenügend. Zu Beginn der Verwaltungsreform 1995 bestand die Befürchtung, dass die bestehenden kantonalen Vorschriften wenig Spielraum für leistungsorientierte pauschalierte Subventionen offen lassen und so die Reformbestrebungen in Kanton und Gemeinden behindern könnten. Mit dem Verwaltungsreformrahmengesetz wurde deshalb das Staatsbeitragsgesetz um § 5a ergänzt, wonach Staatsbeiträge im Rahmen von Versuchsprojekten gemäss § 164 des Gemeindegesetzes oder im Rahmen kantonaler Projekte der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Abweichung von bestehenden gesetzlichen Grundlagen zeitlich befristet pauschaliert werden können. Ein Abschluss von Leistungsvereinbarungen ist dabei im Gesetz nicht ausdrücklich gefordert. Ein Subventionsentscheid gemäss § 10 StBG entspricht inhaltlich jedoch weitestgehend einer Leistungsvereinbarung im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Die bisherigen Erfahrungen in der Verwaltungsreform haben gezeigt, dass kein allgemeiner Bedarf nach der in § 5a vorgesehenen Verordnung des Regierungsrates zur Regelung der pauschalierten Subventionen besteht. Deshalb wurde eine entsprechende Verordnung ausschliesslich für das Gesundheitswesen erlassen (Verordnung über die Pauschalierung von Staatsbeiträgen im Gesundheitswesen vom 18. März 1998, LS 813.121, Vo). Pauschalierte Staatsbeiträge auf Grund dieser Verordnung sind leistungsbezogen im Voraus festzulegen (§ 2 Vo). § 3 Vo bindet die Ausrichtung von pauschalierten Staatsbeiträgen an Kontrakte, und § 4 Vo regelt deren Festlegung. Die Verordnung über die Pauschalierung von Staatsbeiträgen im Gesundheitswesen kann als Muster für die pauschalierte Subventionsgewährung mit Leistungsauftrag dienen, wobei die Erfahrungen mit dieser Verordnung noch auszuwerten sind. Sollten allfenfalls einzelne bestehende gesetzliche Grundlagen die angestrebte verstärkte Wirkungsorientierung bei der Subventionsgewährung und insbesondere den Übergang zur Pauschalierung mit Leistungsvereinbarungen verhindern, so sind sie den Bedürfnissen der wirkungsorientierten Verwaltungsreform anzupassen. Eine Revision des Staatsbeitragsgesetzes ist dazu nicht notwendig. Hingegen sind im Rahmen der Überprüfung des Finanzausgleichs auch die vom Finanzkraftindex abhängigen Staatsbeiträge einer Überprüfung zu unterziehen.

Sowohl die Globalbudgets als auch der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) sollen die Wirkungen von Leistungsgruppen ausweisen. Subventionen tragen zu diesen Wirkungen bei und sind in diesem Zusammenhang zu beurteilen. Die Ausrichtung auf Ziele und Wirkungen ist in den Gesetzen sicherzustellen, welche die Subventionen für die einzelnen Aufgabengebiete konkret regeln. Bei der Prüfung der Beitragsberechtigung Privater wie auch von Subventionsgesuchen ist das öffentliche Interesse an den zu unterstützenden Leistungen und damit die erwartete Wirkung massgebend. Eine Änderung des Staatsbeitragsgesetzes vermag daher keine verbesserte Wirkungsorientierung oder eine Entlastung von Staatsaufgaben zu bewirken. Die Bestrebungen in der Verwaltungsreform, ein Benchmarking aufzubauen, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung beurteilen zu können, sollten auch im Subventionswesen die Beurteilung mittelfristig erleichtern.

Die Prüfung der wirtschaftlichsten Trägerschaft für staatliche Aufgaben gehört zur ständigen Pflicht des Regierungsrates. Im Rahmen der einzelnen Projekte der Verwaltungsreform

soll das staatliche Leistungsangebot und die Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten einerseits und zwischen Staat und Gemeinden anderseits beurteilt werden. Das 5-E(benen)-Konzept, das die Struktur von KEF und Globalbudgets bestimmt, umfasst auch die Rahmenordnung, d.h., es legt dar, wer eine staatliche Aufgabe erfüllt.

Das Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 festigte die Rechtssicherheit bei den Beitragsempfängern und der Verwaltung. So wurde für bestimmte Beitragsarten ein Rechtsmittel geschaffen und damit ein Rechtsschutz für Beitragsempfänger eingeführt. Grundsätzlich besteht kein Anrecht auf Subventionen, und daher ist im Gegensatz zu Kostenanteilen auch keine Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich (§16 StBG).

Trotz effizienter Leistungserstellung kann eine bisher subventionierte Leistung ganz oder teilweise als nicht mehr notwendig oder erwünscht beurteilt werden, z.B. weil die erwartete Wirkung im Gesamtzusammenhang nicht erzielt wird oder weil knappe Haushaltsmittel zu einer Änderungen der Prioritäten führen. Subventionen stehen auch immer unter dem Vorbehalt der Genehmigung der entsprechenden Voranschlagskredite durch den Kantonsrat. Kurzfristige Änderungen der Subventionspolitik können deshalb nicht ausgeschlossen werden. Aus einer Subventionskürzung oder einem Verzicht auf die Gewährung weiterer Subventionen kann daher nicht auf eine Verletzung von Treu und Glauben oder auf eine willkürliche Subventionspraxis geschlossen werden.

Die Sprache des Staatsbeitragsgesetzes entspricht nicht jener der Verwaltungsreform oder des New Public Managements, was das Verständnis erschweren kann. Inhaltlich ist jedoch festzuhalten, dass eine Revision des Staatsbeitragsgesetzes nicht notwendig ist, da die Anliegen der Motion durch das geltende Gesetz abgedeckt sind. Das Staatsbeitragsgesetz ermöglicht eine Pauschalierung von Subventionen mit Leistungsaufträgen und fördert die Effizienz und Wirtschaftlichkeit im Subventionswesen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb den Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi