



# Erläuternder Bericht Totalrevision Staatsbeitragsgesetz

Mai 2024

## A. Ausgangslage

Der Anlass für die vorliegende Totalrevision des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StBG, LS 132.2) sind die praktischen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich (nachfolgend «HFP»). Im HFP wurden über 1.3 Mrd. Franken nicht rückzahlbare Beiträge und mehr als 160 Mio. Franken Darlehen ausbezahlt. Dabei handelte es sich gemäss Beschluss des Kantonsrates (Vorlage 5663a) um Subventionen gemäss § 3 StBG, womit die Bestimmungen dieses Gesetzes anwendbar waren.

Im Vollzug und in den nachfolgenden Rechtsverfahren erwies sich das StBG mancherorts als wenig praxistauglich und nicht mehr zeitgemäss, woraus sich Schwierigkeiten, insbesondere bei der Nach- und Missbrauchskontrolle, ergaben (vgl. hierzu u.a. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00099 vom 10. November 2022). Dabei zeigte sich deutlich der Handlungsbedarf hinsichtlich präziserer Bestimmungen und ausführlicherer Auslegungshilfen sowie hinsichtlich der rechtlichen Absicherung von Massenverfahren.

Gemäss den aktuell zur Verfügung stehenden Zahlen werden im Kanton Zürich jährlich rund 5.3 Mrd. Franken an Staatsbeiträgen ausgeschüttet (ohne Beiträge aus Fonds im Fremdkapital, Investitionsbeiträge sowie HFP). Über alle Aufgabenbereiche des Kantons hinweg wird eine breite Palette an Aufgaben im öffentlichen Interesse, wie beispielsweise Beiträge an Spitäler und Kliniken, Beiträge an die Universität und die Fachhochschulen, Beiträge im Sozialwesen, Beiträge an die Bahninfrastruktur, Beiträge an Kulturschaffende und Religionsgemeinschaften oder Beiträge an den Natur- und Landschaftsschutz mit Staatsbeiträgen (mit-)finanziert.

Das StBG ist ein Querschnittserlass und legt als «*lex generalis*» die Staatsbeitragsordnung im Kanton Zürich fest. Es regelt die allgemeinen Verfahrensgrundsätze und -abläufe, nicht jedoch die materiellen Anspruchsgrundlagen. Die Bestimmungen des StBG sind demgemäss keine unmittelbare gesetzliche Grundlage für eine Beitragsvergabe. Die konkreten Anspruchsvoraussetzungen werden in den Spezialerlassen festgelegt.



## **B. Ziele und Grenzen der Revision**

Die vorliegende Revision nimmt bisherige Erfahrungen, insbesondere aus dem Vollzug des HFP, auf und schafft somit einen Mehrwert für die Abwicklung künftiger Staatsbeitragsvergaben. Nicht verändert werden die Systematik des Staatsbeitragswesens im Kanton Zürich sowie die Zuständigkeitsordnung zwischen Kantons- und Regierungsrat. An den materiellen Bestimmungen in den Spezialgesetzen werden keine Anpassungen vorgenommen. Alle bisherigen Staatsbeiträge werden deshalb auch inskünftig unverändert ausgerichtet werden können. Die Definition der «Gebundenheit» von Staatsbeiträgen bleibt inhaltlich gleich.

Folgende Stossrichtungen werden im Rahmen dieser Revision verfolgt:

- Tauglichkeit für Massenverfahren: Das revidierte StBG regelt allfällige künftige Massenverfahren, insbesondere durch die rechtliche Verankerung der Selbstdeklaration.
- Verbesserung der nachträglichen Rückforderung: Die Rückforderung von Staatsbeiträgen, insbesondere bei nachträglicher Fehlerhaftigkeit einer Verfügung, wird ermöglicht, wodurch nachträgliche Überprüfungen der Beitragsentscheide abgesichert werden.
- Verstärkte Auskunftspflichten und Missbrauchskontrollen: Das revidierte StBG präzisiert die Auskunfts- und Informationspflichten der Gesuchstellenden, womit die Missbrauchskontrolle, insbesondere bei Akontozahlungen von Staatsbeiträgen, gestärkt wird.
- Trennung des Ausgaben- und des Staatsbeitragsrechts: Das Ausgabenrecht bzw. die Definition der Gebundenheit eines Staatsbeitrags wird sach- und themenkonform im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) zusammengeführt.
- Abschaffung der «Beitragsberechtigung»: Durch die Abschaffung der «Beitragsberechtigung» im StBG als «*lex generalis*» soll die Traktandenliste des Regierungsrates entlastet werden. Die Überprüfung der Beitragsvoraussetzungen soll individuell konkret im «Entscheid» erfolgen.

## **C. Ergebnis der Vernehmlassung**

[...]



## **D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### ***Vorwort zu sprachlichen Anpassungen***

Im Rahmen dieser Vorlage wurden verschiedentlich sprachliche Anpassungen und Vereinheitlichungen vorgenommen, um die Verständlichkeit des Erlasses zu erhöhen. Nicht angepasst wurden die Unterkategorien von Staatsbeiträgen sowie die Gesamtsystematik des Staatsbeitragswesens.

Anstatt von «Verwaltungsbehörden» wird grundsätzlich von «zuständigen Stellen» gesprochen, da teilweise auch Stellen ausserhalb der Zentralverwaltung mit Staatsbeitragsentscheiden betraut sein können, wie beispielsweise der Zürcher Verkehrsverbund ZVV. Die Zuständigkeit richtet sich nach den Spezialerlassen bzw. der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) und/oder den einschlägigen organisationsrechtlichen Reglementen der einzelnen Direktionen.

Wie in der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) wird der «Entscheid» als Oberbegriff für alle Gewährungsformen im Staatsbeitragswesen verwendet (siehe Art. 236 ff. ZPO). Dadurch ergibt sich eine Vereinfachung bzw. ein neutralerer Begriff. Die altrechtlichen Bestimmungen sprachen von «Zusicherung» oder von «Leistung».

Es wird neu konsequent von «Gesuchstellenden» anstatt von «Beitragsempfängern» bzw. von «Privaten» gesprochen, da unklar ist, ob die Staatsbeitragsempfänger in jedem Fall «Private» sind. Zum Beispiel profitieren auch öffentlich-rechtliche Institutionen wie das Universitätsspital Zürich (USZ) oder die Universität Zürich (UZH) in erheblichem Ausmass von Staatsbeiträgen. Durch den Terminus «Gesuchstellende» wird zudem eine geschlechterneutrale Terminologie eingeführt.

Des Weiteren wird neu von erfolgswirksamem «Aufwand» anstatt von altrechtlichen «Aufwendungen» gesprochen, was der rechnungslegungsrechtlichen Terminologie nach Art. 959b OR entspricht.



## ***Staatsbeitragscontrolling***

Das altrechtliche StBG sah noch ein Kapitel zum Staatsbeitragscontrolling vor. Diese Bestimmung hatte jedoch keinen weitergehenden Regelungsgehalt als §§ 6 und 7 lit. e CRG. Es handelt sich um eine rechtliche Doppelspurigkeit («Doublette»). Angesichts der Zielsetzung der Vorlage ist das Staatsbeitragscontrolling themenkonform dem CRG zu überlassen. Demnach umfasst das Controlling von Staatsbeiträgen die Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung des staatlichen Handelns (§§ 6 und 7 lit. e CRG). Ferner legt § 13 VOG RR fest, dass die Direktionen die Ziele für die in ihrem Zuständigkeitsbereich fallenden Staatsbeiträge festlegen. Die Direktionen legen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung dar, inwieweit die Ziele erreicht worden sind und welche Massnahmen zu ergreifen sind. Die Zuständigkeit für das Staatsbeitragscontrolling verbleibt somit bei den Direktionen.

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### *§ 1. Gegenstand und Geltungsbereich*

Abs. 1: Der Regelungsgegenstand dieses Gesetzes ist das Staatsbeitragswesen des Kantons Zürich. Das StBG legt die Grundzüge «der Bemessung von Staatsbeiträgen» (2. Abschnitt), «der Gewährung von Staatsbeiträgen» (3. Abschnitt) sowie «der Sicherung des Beitragszwecks» (4. Abschnitt) fest.

Unter dem Abschnitt «Bemessung von Staatsbeiträgen» (§§ 5 bis 9) werden die allgemeinen Regeln der Vergabe von Staatsbeiträgen zusammengefasst. Die zentralen Leitlinien bei der Bemessung von Staatsbeiträgen sind, dass Staatsbeiträge nur den «anrechenbaren Aufwand» (§ 6) der Gesuchstellenden decken und für diese damit im Endeffekt «nicht gewinnbringend» (§ 8) sein sollen sowie, dass Staatsbeiträge nur subsidiär zu «zumutbaren Eigenleistungen» (§ 9) der Gesuchstellenden auszurichten sind. Die konkreten materiellen Beitragsvoraussetzungen, beispielsweise welcher Aufwand konkret als anrechenbar gilt, wird in den Spezialerlassen geregelt.

Die Grundprinzipien der «Bemessung» galten bereits unter den altrechtlichen Bestimmungen und waren in der Rechtsanwendung und Rechtsprechung anerkannt.



Unter dem Abschnitt «Gewährung von Staatsbeiträgen» (§§ 10 bis 21) werden die allgemeinen Regeln betreffend der Gesuchsprüfung zusammengefasst. Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen richten sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2).

Im Rahmen dieser Vorlage wurde bewusst darauf verzichtet, separate verfahrensrechtliche Bestimmungen, beispielsweise betreffend elektronische Geschäftsführung, aufzunehmen, um das öffentliche Verfahrensrecht nicht sektoriell zu zersplittern.

Mit dieser Vorlage werden unter dem Abschnitt «Gewährung von Staatsbeiträgen» vor allem die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten der Gesuchstellenden verstärkt sowie die nachträgliche Missbrauchskontrolle und Bewirtschaftung im Gesetz verankert.

Unter dem Abschnitt «Sicherung des Beitragszwecks» (§§ 22 bis 27) werden die Möglichkeiten der nachträglichen Rückforderung aufgezeigt.

Angesichts der unklaren und teilweise widersprüchlichen Rechtsprechung der Rechtsmittelinstanzen im HFP soll die Rückforderung von Staatsbeiträgen, insbesondere bei einer nachträglich festgestellten Überentschädigung, abgesichert werden und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts in diesem Teilbereich, insbesondere das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00099 vom 10. November 2022, das den Fokus zu stark auf den Vertrauensschutz in eine behördliche Zusicherung legte, durch eine Gesetzesanpassung korrigiert werden.

Abs. 2: Das StBG im Sinne eines *lex generalis* bzw. eines echten Querschnittserlasses findet auf alle kantonalen Staatsbeiträge Anwendung, ausser die Spezialerlasse sehen einen abweichenden Regelungsinhalt vor (*lex specialis derogat legi generali*). Das heisst Spezialrecht geht Generalrecht vor. Das StBG kommt daher nur zur Anwendung, sofern die Spezialerlasse nicht anderes vorsehen. Das höherrangige materielle Bundesrecht geht dem kantonalen Recht stets vor (*lex superior derogat legi inferiori*).

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden vermehrt «Programmvereinbarungen» zwischen dem Bund und dem Kanton abgeschlossen, so beispielsweise im Gewässerbau, wobei der Bund hauptsächlich die Finanzierungsfunktion und der Kanton die Vollzugsaufgaben übernimmt.



Mit dem zweiten Halbsatz «und von Programmbeiträgen des Bundes, die ganz oder teilweise dem kantonalen Vollzug unterliegen» soll eine allfällige Lücke geschlossen und verhindert werden, dass in einem Staatsbeitragsbereich weder die Bestimmungen des Bundes nach Massgabe des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) noch die kantonalen Bestimmungen des StBG zur Anwendung gelangen. Generell ist jedoch anzunehmen, dass Bundesbeiträge stets unter das SuG fallen.

Abs. 3: Die bestehende Ausnahmebestimmung für Beiträge aus dem Lotteriefonds wird beibehalten.

## § 2. *Staatsbeiträge*

Abs. 1: Im Kanton Zürich werden «Staatsbeiträge» als Oberbegriff für alle Beitragsformen der öffentlichen Hand nach kantonalem Recht verwendet. Der Bund gebraucht demgegenüber nach Massgabe des SuG den Oberbegriff «Subventionen» für alle bundesrechtlichen Beitragsformen.

Ein Staatsbeitrag ist alles, wofür die Spezialerlasse Staatsbeiträge in der Beitragsart von Subventionen, Kostenanteilen und/oder Kostenbeiträgen zwecks (Mit-)Finanzierung einer «Aufgabe im öffentlichen Interesse» vorsehen.

Als Beispiele für die Gewährung von Staatsbeiträgen im Kanton Zürich können die Finanzierung des Opernhauses nach den Bestimmungen des Opernhausgesetzes vom 15. Februar 2010 (OpHG, LS 440.2), die Massnahmen zum Zweck der Standortförderung nach den Bestimmungen des noch in Kraft zu tretenden Standortförderungsgesetzes oder die Spitalfinanzierung nach dem Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG, LS 813.20) genannt werden.

Das StBG an sich ist grundsätzlich keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen. Eine solche muss in den Spezialerlassen verankert sein (HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2020, 8. Aufl., § 37 N 2528 ff.).

Der eigentlichen Kernbegriff eines «Staatsbeitrages» wird mit dieser Vorlage nicht verändert. Die Angleichung an die bundesrechtliche Terminologie im Sinne von «Abgeltungen» und «Finanzhilfen» wurde mehrfach geprüft, mangels Mehrwertes sowie angesichts der mit einem Wechsel einhergehenden neuen Rechtsunsicherheiten und der daraus notwendigen Anpassungen aller Spezialerlasse verworfen.



Die Abgrenzung der Beitragsarten anhand des «Anspruchs» auf die Gewährung (siehe § 2 Abs. 3 und § 3) hat sich in der Praxis bewährt und ist den Rechtsanwendern sowie den Gesuchstellenden bekannt (HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2020, 8. Aufl., § 37 N 2528 ff.).

Die Gewährung von «Staatsbeiträgen» wird vom verwaltungsinternen «Leistungseinkauf» dadurch abgegrenzt, dass der Leistungseinkauf im Rahmen der allgemeineren Bedarfsverwaltung erfolgt und der Sicherung der Verwaltungsaktivität des Staats dient. Staatsbeiträge an die Gesuchstellenden werden demgegenüber für einen spezifischen, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, der durch die Spezialerlasse definiert wird, ausgerichtet.

Unter anderem wäre der Beizug von verwaltungsexternen Dritten, zum Beispiel Buchprüfer oder Bauingenieure, bei der Prüfung der Gesuche um Gewährung von Staatsbeiträgen, oder der Einkauf von Beratungsdienstleistungen für die Erstellung eines «Programmkonzepts» ein «Leistungseinkauf» des Kantons. Die ausgeschütteten Mittel an die Gesuchstellenden im Rahmen dieses Programms sind demgegenüber «Staatsbeiträge».

Abs. 2: Der zweite Absatz umschreibt näher, was wie bis anhin als «geldwerte Leistung» im Sinne des ersten Absatzes zu verstehen ist, wobei eine möglichst umfassende Perspektive angewandt wird. Im Zweifelsfall sei, unabhängig von der Finanzierungsform, ein Staatsbeitrag anzunehmen.

Abs. 3: Der dritte Absatz dient der Verdeutlichung, dass grundsätzlich kein Anspruch auf die Gewährung von Staatsbeiträgen besteht. Die Gewährung von Staatsbeiträgen liegt im weitgehenden Vollzugsermessen der zuständigen Stellen.

Die Differenzierung anhand des Anspruchs hat unter anderem Auswirkungen auf das Rechtsmittelverfahren und die Justiziabilität des Anspruchs. Im kantonalen Rekursverfahren gilt die unbeschränkte Kognition (Beurteilung aller Aspekte) der ersten Rechtsmittelinstanz. Die Rekursinstanz kann somit auch die «Unangemessenheit» des Subventionsentscheides prüfen (§ 20 VRG). Bei Ermessensentscheiden ist die Kognition des Verwaltungsgerichts als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz hingegen auf das Überschreiten, Unterschreiten oder den Missbrauch des Ermessens beschränkt. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht findet insbesondere keine «Angemessenheitsprüfung» statt (§ 50 in Verbindung mit § 20 lit. a und lit. b VRG). Nach § 50 VRG ist ausgeschlossen, dass das Verwaltungsgericht seinerseits einen Ermessensentscheid trifft, ausser das Gesetz sieht diese Kognition ausdrücklich vor, was nach den Bestimmungen des StBG nicht



der Fall ist (DONATSCH MARCO, in: Griffel Alain [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 50, N. 5; § 50 Abs. 2, N 66, nachfolgend zitiert als Kommentar VRG-AUTOR).

Des Weiteren kann bei Staatsbeiträgen, auf die kein Anspruch besteht, das heisst namentlich bei Subventionen, nicht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheit nach Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) an das Bundesgericht erhoben werden (Art. 83 Bst. k BGG). Den Gesuchstellenden steht bei der Anfechtung von Subventionsentscheiden auf Bundesebene nur das Rechtsmittel der subsidiären Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen.

### § 3. *Beitragsarten*

Abs. 1: Im Kanton Zürich werden die verschiedenen Beitragsarten anhand der Tatsache differenziert, ob ein Anspruch auf die Gewährung besteht oder nicht.

Nur bei Kostenanteilen (§ 3 Abs. 2) und Kostenbeiträgen (§ 3 Abs. 3) besteht ein Anspruch auf die Gewährung von Staatsbeiträgen, nicht hingegen bei Subventionen (§ 3 Abs. 4).

Ob ein Anspruch besteht oder nicht, wird in den Spezialerlassen bestimmt, entweder durch die Verwendung des spezifischen Beitragsbegriffs im Gesetzeswortlaut oder bei einer generellen Formulierung, dass «Staatsbeiträge» gewährt werden, durch die Verwendung des Indikativs (bedeutet einen Anspruch).

Beispielsweise wird durch die Benützung von «ist verpflichtet», «gewährt», «leistet» oder «bewilligt» eine Anspruchsgrundlage bereitet («Muss-Bestimmung») und festgelegt, dass es sich somit um einen Kostenanteil oder um einen Kostenbeitrag handelt. Demgegenüber wird eine «Kann-Bestimmungen» mit dem Wort «kann» bezeichnet und es wird verdeutlicht, dass es sich um eine Subvention handelt, die als Ermessensentscheid ausgestaltet ist.

Die drei existierenden Unterkategorien von Staatsbeiträgen werden beibehalten. Der ausgabenrechtliche Inhalt der Unterkategorien wird im Rahmen der Revision jedoch ins CRG verschoben, um alle ausgabenrechtlichen Bestimmungen dort zusammenzufassen und um zu zeigen, dass Staatsbeiträge «Ausgaben» im Sinne von § 34 CRG sind.

Abs. 2: Bei Kostenanteilen handelt es sich um Beiträge des Staates im öffentlichen Interesse, auf deren Gewährung grundsätzlich ein Anspruch besteht. Die Voraussetzung, dass das Gesetz einen Anspruch einräumt und sich die maximale Höhe aus dem Gesetz ergibt,





gilt bei Kostenanteilen kumulativ. Kostenanteile werden in der Regel als prozentuale Klausel ausgewiesen.

Zum Beispiel «leistet» (Anspruch) der Kanton dem Opernhaus für den Unterhalt seiner Liegenschaften und der technischen Infrastruktur einen Kostenanteil von jährlich 2% des Gebäudeversicherungswertes des Opernhauses (§ 4 Abs. 3 OpHG) oder der Kanton «leistet» (Anspruch) den Gemeinden einen Kostenanteil von 4% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe nach § 45 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) oder der Kanton «leistet» (Anspruch) nach § 217 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) den Gemeinden für Massnahmen zur Erhaltung oder Pflege von Ortsbildern Kostenanteile bis zu 60% der beitragsberechtigten Ausgaben.

Der Begriff des Kostenanteils bleibt im Rahmen dieser Vorlage unverändert.

Abs. 3: Bei Kostenbeiträgen handelt es sich um Beiträge des Staates im öffentlichen Interesse, auf deren Gewährung grundsätzlich ein Anspruch besteht. Die Voraussetzung, dass das Gesetz einen Anspruch einräumt und dass deren Höhe im Leistungsgruppenbudget ausgewiesen wird, gilt bei Kostenbeiträgen kumulativ. Kostenanteile werden in der Regel als Teil des Budgets der Gesuchstellenden bewilligt.

Zum Beispiel «bewilligt» (Anspruch) der Kantonsrat dem Opernhaus jährlich einen Kostenbeitrag im Rahmen des Budgets des Opernhauses (§ 4 Abs. 2 OpHG) oder der Kanton «bewilligt» (Anspruch) Kostenbeiträge an die kantonalen kirchlichen Körperschaften (§ 19 Abs. 1 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 [KiG, LS 180.1]) oder der Kantonsrat «bewilligt» (Anspruch) für jede Hochschule die Kostenbeiträge für den Betrieb (§ 28 Abs. 1 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 [FaHG, LS 414.10]).

Die Terminologie eines Kostenbeitrages wird insofern angepasst, als dass das finanzrechtlich nicht mehr gebräuchliche «Globalbudget» analog zu § 15 CRG durch den Begriff «Leistungsgruppenbudget» abgeändert wird. In der Praxis genügt schon heute ein Ausweis als «Davon-Zeile» in der Leistungsgruppe.

Abs. 4: Bei Subventionen handelt es sich um Beiträge des Staates im öffentlichen Interesse, auf deren Gewährung kein justiziabler Rechtsanspruch besteht.

Beispielsweise «kann» (kein Anspruch) der Kanton Tiergesundheitsdiensten im Sinne des Bundesrechts für Leistungen, die der Tiergesundheit dienen, Subventionen bis zu 100%



der anrechenbaren Kosten ausrichten (§ 3 Abs. 1 des Kantonalen Tierseuchengesetzes vom 24. September 2012 [KTSG, LS 916.21]) oder der Kanton «kann» (kein Anspruch) Subventionen an allgemein zugängliche Aus- und Weiterbildungseinrichtungen ausrichten (§ 14 Abs. 1 lit. a des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 [BiG, LS 410.1] oder der Kanton «kann» (kein Anspruch) an öffentliche und private Institutionen des kulturellen Lebens Subventionen bis zur Hälfte der anrechenbaren Defizite gewähren (§ 2 des Kulturförderungsgesetzes vom 1. Februar 1970 [KFG, LS 440.1]).

#### § 4. *Beitragsformen*

Staatsbeiträge können entweder in nicht rückzahlbarer Form, daher als À-fonds-perdu-Beitrag, oder in rückzahlbarer Form, daher insbesondere als verzinsliches Darlehen, gewährt werden.

Auch bei nicht rückzahlbaren Staatsbeiträgen kann bei einem Verstoss gegen den Beitragszweck eine Rückforderung gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes erfolgen.

Bei rückzahlbaren Beiträgen sind insbesondere die inhaltlichen Mindestanforderungen an einen begründeten Entscheid nach § 11 Abs. 3 Ziff. 4 zu beachten, um die betriebsrechtliche Zwangsvollstreckung der Forderung mittels definitivem Rechtsöffnungstitel gewährleisten zu können.

## **2. Abschnitt: Bemessung von Staatsbeiträgen**

#### § 5. *Grundsatz*

Die Bemessung von Staatsbeiträgen richtet sich im Grundsatz nach dem Ausmass des öffentlichen Interesses. Die konkrete Beitragshöhe wird in den Spezialerlassen geregelt. Der Regierungsrat oder die zuständige Stelle kann weitergehende Vorschriften oder Ausführungsbestimmungen erlassen oder Pauschalen festlegen.

Der zweite Satz von § 5 gilt als direkte Delegationsgrundlage, wobei die ausgabenrechtliche Zuständigkeitsordnung nach dem CRG, insbesondere nach § 36 CRG und der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2), vorgeht.

#### § 6. *Anrechenbarer Aufwand*

Abs. 1: Das Gesetz besagt, dass grundsätzlich nur der «anrechenbare Aufwand» für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse mit Staatsbeiträgen abzugelten ist.



Das StBG als *lex generalis* sollte keine zu weitreichenden Anforderungen an den «anrechenbaren Aufwand» definieren. Die konkrete Definition der Beitragskriterien ist Sache der Spezialerlasse. Den zuständigen Stellen soll ferner ein adäquater Ermessensspielraum verbleiben.

Die Höhe der Bemessung von Staatsbeiträgen wird in allgemeiner Art und Weise aber durch das «Gewinnverbot» (§ 8) sowie durch das «Subsidiaritätsgebot» (§ 9) beschränkt. Diese Grundsätze gelten für alle drei Beitragsarten sowie für jegliche Beitragsformen.

Im Fall von Investitionsbeiträgen handelt es sich um Investitionsausgaben gemäss der Investitionsrechnung des Kantons. «Effektiv anfallen» weist darauf hin, dass es sich in erster Linie um tatsächlichen Cash-Abfluss und nicht um rein kalkulatorischen Aufwand handeln soll.

Staatsbeiträge werden zum Zeitpunkt der Ausrichtung budgetiert und nicht zum Zeitpunkt der Zusicherung. Massgeblich ist der Mittelabfluss.

Abs. 2: Bei Grundstücken wird üblicherweise der Verkehrswert als anrechenbarer Aufwand angerechnet. Insbesondere beim Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinden oder bei der Übertragung von Grundstücken der Gemeinden aus dem Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen sind die tatsächlich angefallenen Investitionsausgaben, höchstens aber der üblicherweise erzielbare «Verkehrswert» als «Aufwand» anrechenbar.

Bestimmt bei der Enteignung von Grundstücken die Schätzungskommission einen anderweitigen Wert, geht dieser dem «Verkehrswert» vor.

Abs. 3: Die zuständige Stelle kann vorsehen, dass für neu eingebrachtes Eigenkapital eine angemessene Verzinsung erfolgt und die Eigenkapitalzinsen damit als anrechenbarer Aufwand akzeptiert werden, selbst wenn der Einsatz von Eigenkapital keinen eigentlichen «Aufwand» darstellt.

Es besteht kein Anspruch auf eine Verzinsung von neu eingebrachtem Eigenkapital. Der zuständigen Stelle kommt hierbei ein adäquates und zu respektierendes Vollzugsermessen zu. Sie hat dabei insbesondere zu beurteilen, ob der Eigenkapitaleinsatz für die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse effektiv notwendig und geboten ist. Das bestehende Eigenkapital der Gesuchstellenden wird in jedem Fall nicht entschädigt. Es sollen vor allem neue Eigenkapitalien für Investitionen abgegolten werden.



Als «neu eingebrachtes Eigenkapital» sind zusätzliche Kapitalzuflüsse, die den Gesuchstellenden im Sinne einer ordentlichen Kapitalerhöhung bedingungslos für die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse zur Verfügung gestellt werden, und nicht etwa Umwandlung von anderweitigen Bilanzpositionen oder von thesaurierten Gewinnen, anzusehen.

Die konkrete Höhe einer «angemessenen Verzinsung» wäre im Einzelfall zu bestimmen. Als Grundlage können grundsätzlich die Refinanzierungskosten des Kantons auf dem Kapitalmarkt, möglicherweise zuzüglich einer geringen Marge, herangezogen werden, ansonsten es sich für den Kanton nicht lohnen würde, öffentliches Kapital durch privates Kapital zu ersetzen.

Durch diese Bestimmung wird die Möglichkeit eröffnet, dass vermehrt privates Kapital zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben eingesetzt wird, was die Investitionsrechnung des Kantons zu entlasten vermag und tendenziell die Nettoverschuldung reduziert. Neue Infrastrukturvorhaben, beispielsweise kostenintensive neue Gebäude von Gesuchstellenden, müssten somit nicht mehr rein mit staatlichen Mitteln finanziert werden.

Die Bestimmung gilt nicht nur für Kapitalgesellschaften in der Rechtsform einer AG oder einer GmbH, sondern analog beispielsweise auch für Stiftungen oder Vereine.

#### § 7. *Höchstsätze*

Hintergrund dieser Bestimmung sind wiederum die NFA-Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und dem Kanton (siehe § 1 Abs. 2 hiervor).

Die kantonalen Höchstsätze wurden nicht in jedem Fall an das neue Bundesrecht angeglichen bzw. aufgehoben. Die neue Bestimmung soll es ermöglichen, dass in jedem Fall der maximale Bundesanteil beansprucht werden kann. Für altrechtliche Gesetzesbestimmungen wurde eine Übergangsbestimmung vorgesehen (§ 29 Abs. 2).

Nur wenn der Bund eine eigene individuell-konkrete Festlegung bzw. eine eigene Verfügung pro Projekt direkt an den Gesuchstellenden erlässt, können die in den Spezialerlassen vorgesehenen Höchstsätze ausschliesslich den kantonalen Anteil betreffen.

#### § 8. *Gewinnverbot*

Abs. 1: Durch die Bestimmung im ersten Satz wird das heutige Grundprinzip, dass nur «ungedeckter Aufwand» für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Staatsbeiträge zu finanzieren ist, im Gesetz verankert.



Als Ausnahme davon wird im zweiten Satz geregelt, dass «Schwankungsreserven» aus Mehreinnahmen gebildet werden können, solange diese separat und explizit ausgewiesen werden und diese Reserven sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht für die Aufgabenerfüllung zweckgebunden bleiben. So dürfen beispielweise Kulturinstitutionen, die keine Gewinne ausschütten, allfällige, gegebenenfalls auch durch Staatsbeiträge erwirtschaftete Überschüsse, thesaurieren, sofern diese für die Aufgabe im öffentlichen Interesse zweckgebunden bleiben.

Die Rückzahlbarkeit eines allfälligen kumulierten Gewinns aus der «Staatsbeitragsreserve» ergibt sich am Ende des Staatsbeitragsverhältnisses.

Ein «angemessener Unternehmerlohn» bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften ist nicht als «gewinnbringend» anzusehen. Juristische Personen können den Lohnaufwand als normale Aufwandsposition verbuchen.

Grundsätzlich obliegt es den zuständigen Stellen festzustellen, was als angemessener Unternehmerlohn qualifiziert. Ihnen kommt ein Vollzugsermessen zu. Der Unternehmerlohn, auch «Eigenlohn» genannt, muss jedoch einem Drittvergleich, insbesondere in Relation zu dem mehrjährigen Durchschnitt der Vorjahre vor Begründung des Staatsbeitragsverhältnisses, standhalten. Richtschnur hierfür wäre beispielsweise die Praxis des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), wobei bis zu einem Betrag von Fr. 148 200 noch Arbeitslosenversicherungsbeiträge erhoben werden (Stand 2023). Im HFP wurde, gestützt auf die Information des SECO an die Kantone, nach Abzug der Beiträge an die 1. Säule (AHV) und einem Unternehmensgewinn von über Fr. 500 000 ein maximaler «Unternehmerlohn» von Fr. 180 000 akzeptiert, wobei tiefere Unternehmensgewinne graduell abgestuft mit tieferen Unternehmerlöhnen einhergingen.

Sieht das höhergeordnete Bundesrecht oder der Spezialerlass vor, dass der Staatsbeitrag nicht nur kostendeckend, sondern für die Gesuchstellenden auch gewinnbringend, inklusive einer Gewinnmarge, ausgestaltet ist, so gehen diese Bestimmungen dem allgemeinem «Gewinnverbot» nach § 8 Abs. 1 vor. Als Beispiel für eine Abweichung von der Grundregel des Gewinnverbotes können die Fallkostenpauschalen nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, LS 832.10) genannt werden, die auch die Investitionskosten der Spitäler decken sollen und daher systemimmanent eine gewisse «Marge» enthalten. Auch geht das SPFG grundsätzlich von der Annahme aus, dass die Spitäler gewinnbringend zu betreiben wären.



Das grundsätzliche Gewinnverbot war bereits unter altrechtlichen Bestimmungen in der Rechtsprechung und Praxis verankert (siehe Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2017.00757 vom 28. März 2018, E. 3.4 sowie VB.2022.00429 vom 30. März 2023, E. 5.5).

Abs. 2: Die zuständigen Stellen können im individuell-konkreten Entscheid durch Auflagen oder Bedingungen Obergrenzen für die Reservenbildung vorsehen, sodass die Gesuchstellenden, beispielsweise die Spitäler, nicht gezwungen sind, unverhältnismässig hohe Rückstellungen zu bilden, sofern dies im Einzelfall geboten und zweckmässig sein sollte.

### § 9. *Subsidiarität*

Durch die Bestimmung wird das Grundprinzip, dass mit Steuermitteln finanzierte Staatsbeiträge nur subsidiär zu «zumutbaren Eigenleistungen» der Gesuchstellenden ausgerichtet werden sollen, im Gesetz verankert. Damit soll verdeutlicht werden, dass Eigenleistungen der Gesuchstellenden grundsätzlich vorrangig zur Gewährung von Staatsbeiträgen zu erbringen sind. Staatsbeiträge sollten nur subsidiär und daher nach der Ausschöpfung übriger Finanzierungsmöglichkeiten der Gesuchstellenden gewährt werden. Dies gilt für alle Beitragsarten, daher für Kostenanteile, Kostenbeiträge und für Subventionen, und für alle Beitragsformen gleichermassen.

Durch den Begriff «grundsätzlich» wird eine Abweichung im Einzelfall ermöglicht. Dies liegt im Vollzugsermessen der zuständigen Stellen. So soll in stark subventionierten Bereichen, wo erfahrungsgemäss gar kein privates Tätigwerden erwartet werden kann, eine Eigenleistung keine Beitragsvoraussetzung darstellen.

Die «Zumutbarkeitsschranke» der Eigenleistungen der Gesuchstellenden muss wiederum einzelfall- und staatsbeitragskontextabhängig gewertet werden. In Ausnahmefällen kann auch keine Eigenleistung der Gesuchstellenden als «zumutbar» gelten. Allgemeine Richtschnur für die zumutbare Eigenleistung ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden. Je höher die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, desto eher hat eine Eigenleistung zu erfolgen und desto höher sollte diese ausfallen.

Als Beispiele für zumutbare Eigenleistungen können in wirtschaftlicher Hinsicht gemäss den Erfahrungen im HFP unter anderem der Verzicht auf die Verzinsung von Eigentümerdarlehen oder ein Rangrücktritt, die Rückabwicklung von kurz vor Gesuchseinreichung beschlossenen Kapitalherabsetzungen oder Dividendenausschüttungen, die Aktivierung stiller



Reserven im Sinne einer Bilanzsanierung oder ähnliche Selbstfinanzierungsmassnahmen genannt werden.

Das Subsidiaritätsgebot war bereits in den altrechtlichen Bestimmungen verankert (siehe Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2022.00429 vom 30. März 2023, E. 5.4).

### **3. Abschnitt: Gewährung von Staatsbeiträgen**

#### *§ 10. Voraussetzungen*

Die Bestimmung legt die allgemeinen Voraussetzungen einer Staatsbeitragsvergabe fest. Die materiellen Voraussetzungen werden in den Spezialerlassen geregelt.

Staatsbeiträge werden nur auf Ersuchen hin gewährt, um keinen Automatismus zu schaffen. Die zuständigen Stellen bestimmen die Form des Gesuchs sowie die Art der Gesuchsbearbeitung.

Ziff. 1: «Fristgerecht» referenziert in der Regel die Einhaltung einer behördlich angesetzten Frist, beispielsweise für die Gesuchseingabe bis zu einem bestimmten Zeitpunkt hin oder zur Nachreichung von Unterlagen, sofern eine solche gewährt wird. Es besteht jedoch kein Zwang, eine (Nach-)Frist anzusetzen. Wo das Gesetz Fristen vorsieht, gehen diese gesetzlichen Fristen behördlichen Fristen vor.

Der explizite Verweis auf die «fristgerechte Eingabe» ist insbesondere relevant als Abweisungsgrund bei dringlichen Massenverfahren, bei denen eine Mitwirkungspflicht der Gesuchstellenden notwendig ist und die zuständigen Stellen, beispielsweise wegen zeitlicher Dringlichkeit, den Sachverhalt nicht vollständig von sich aus abklären können. Zudem soll die Bestimmung verdeutlichen, dass alle notwendigen Unterlagen einzureichen sind. Wird ein Gesuch nicht fristgerecht oder ohne alle notwendigen Unterlagen eingereicht, so stellt dies ein Kürzungs- oder Verweigerungsgrund (§ 17) dar.

Ziff. 2: Die Gesuchstellenden müssen die «rechtlichen Voraussetzungen» einer Beitragsvergabe erfüllen. Diese finden sich vorwiegend in den Spezialerlassen.

Ziff. 3: Die Gesuchstellenden müssen zudem allfällige individuell-konkrete Bedingungen und Auflagen erfüllen können. Da gewisse Bedingungen und Auflagen nur in Zukunft realisierbar sind, müssen die Gesuchstellenden im Gesuchszeitpunkt nur «in der Lage sein», die Bedingungen und Auflagen zu erfüllen. Wenn erhebliche Zweifel an der zukünftigen



Aufgabenerfüllung vorhanden sind, kann die zuständige Stelle das Gesuch abweisen (§ 17).

### § 11. *Entscheid*

Abs. 1: Die Direktionen und Amtsstellen entscheiden grundsätzlich mittels anfechtbarer Verfügung. Der Regierungsrat, der Kantonsrat, der Verkehrsrat und gegebenenfalls weitere Stellen entscheiden mittels «Beschluss».

Der Entscheid beinhaltet neu in jedem Fall auch die Prüfung aller Kriterien und materiellen Beitragsvoraussetzungen gemäss bisheriger «Beitragsberechtigung». Wo die Spezialerlasse explizit eine abstrakte «Beitragsberechtigung» als Instrument der Gewährung vorsehen, kann diese auch weiterhin ausgesprochen werden.

Wie bis anhin dient der Entscheid gleichzeitig als Ausgabenbewilligung, wenn das zugrundeliegende Vorhaben gemäss § 40 CRG einzig durch diesen Entscheid erfüllt wird und die ausgabenrechtlichen Anforderungen nach CRG und FCV eingehalten werden. Im Regelfall ist nicht parallel eine Ausgabenbewilligung und ein Entscheid notwendig. Eine separate Ausgabenbewilligung ist nur erforderlich, wenn beispielsweise das Vorhaben nebst dem Staatsbeitrag weitere Ausgaben beinhaltet, oder wenn es sich beim Entscheid um eine Verwendung von Geldern aus einer Ausgabenbewilligung handelt bzw. diese die vorgängig notwendige Grundlage für die Gewährung von Staatsbeiträgen darstellt.

Die ausgabenrechtliche Kompetenzordnung nach § 36 CRG wird dadurch nicht beeinträchtigt. Die Delegation innerhalb der Exekutive kann nach Massgabe der VOG RR bzw. den einschlägigen organisationsrechtlichen Reglementen oder gemäss den Regelungen in den Spezialerlassen erfolgen.

Abs. 2 und Abs. 3: Durch die aufgeführten Mindestkomponenten eines Entscheides soll eine Vereinheitlichung der Staatsbeitragsentscheide des Kantons Zürich bewirkt und entsprechende Rechtssicherheit geschaffen werden.

Im Vollzugsalltag hat sich gezeigt, dass formale Fragen zur Ausgestaltung des Entscheids gesetzlich geklärt sein müssen. Gerade im Hinblick auf eine betreibungsrechtliche Vollstreckung, beispielsweise von rückzahlbaren Staatsbeiträgen in Form von Darlehen, ist es essenziell, dass die erlassenen Entscheide den Standards der zivilrechtlichen Rechtsöffnungsrichter entsprechen, da eine Zwangsvollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen stets nach den Regeln des SchKG zu erfolgen hat.





Die inhaltlichen Mindestanforderungen gelten jedoch nur für «begründete Entscheide». Somit soll den zuständigen Stellen auch weiterhin die Möglichkeit offenstehen, im Staatsbeitragswesen unbegründete Anordnungen (Zustellung des Entscheid-Dispositivs) im Sinne von § 10a VRG zu erlassen.

Abs. 4: Der vierte Absatz enthält weitere fakultative inhaltliche Bestandteile eines begründeten Staatsbeitragsentscheides. Die Aufzählung ist nicht abschliessender Natur.

Durch die explizite Aufführung von Voraus- und Teilzahlungen in Ziff. 2 wird klargestellt, dass Voraus- und Teilzahlungen generell im Staatsbeitragswesen erlaubt sind. Die entsprechenden Konditionen und Absicherungsmechanismen sind individuell-konkret im Entscheid zu regeln.

Die Dauer der Zweckbindung nach Ziff. 5 ist sachgerecht gemäss der Dauer des zu erwartenden Nutzens festzulegen. Diese Bestimmung ersetzt die heutige generelle Regelung einer Zweckbindung von 20 Jahren seit der Schlusszahlung (§ 12 Abs. 2 der Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 [StBV, LS 132.21]).

Abs. 5: Aufgrund von § 35 CRG ist die Bestimmung bei jedem Staatsbeitrag massgeblich, unabhängig vom gesetzlichen Anspruch.

Ein Vorbehalt ist nicht anzubringen, insoweit der Budgetkreditbeschluss vorliegt.

## § 12. *Massgebendes Recht*

Abs. 1: Intertemporal findet das Recht mit Datum des Entscheides Anwendung. Dies entspricht der altrechtlichen Regelung sowie der geltenden höchstrichterlichen Praxis.

Der Regierungsrat soll aber die Möglichkeit erhalten, Ausnahmen zu regeln. Hintergrund ist das schnell wechselnde Recht in Zeiten der Covid-19-Pandemie, das dazu führte, dass Gesuche nach altem Recht entschieden werden mussten, um keine neue Gesucheingabe auszulösen.

Im Anwendungsfall einer «unzumutbaren Verzögerung» ist der Regierungsrat die bestmöglich demokratisch legitimierte Instanz, da ein Beizug des Parlaments aufgrund des Aspekts der zeitlichen Dringlichkeit kaum möglich sein dürfte.

Da eine Vor- oder Nachwirkung des Rechts nicht zulässig wäre, sind beide Kriterien kumulativ einzuhalten.



### § 13. *Zeitliche Beschränkung*

Es wird eine neue generelle Regelung für eine Befristung geschaffen, da sich die heutige Befristung bislang aus der altrechtlichen befristeten «Beitragsberechtigung» ableitete, die in der neuen Fassung des Gesetzes entfällt bzw. im Rahmen des Entscheids geregelt wird. Insgesamt findet daher eine Vereinfachung statt.

Die Befristung der Staatsbeiträge auf acht Jahre (analog zur bisherigen Befristung der Beitragsberechtigung) und daher auf zwei Legislaturperioden gewährt den zuständigen Stellen die notwendige vollzugstechnische Handlungsfreiheit und den Gesuchstellenden die notwendige Rechtssicherheit und Planbarkeit. Gleichzeitig schafft die Befristung fiskalischen Handlungsspielraum für kommende Generationen. Die Ausnahmebestimmung betreffend Baurechte rechtfertigt sich aufgrund des langen Zeithorizontes. Baurechtsdienstbarkeiten können für 30 bis 100 Jahre errichtet werden (Art. 779 ff. ZGB).

Die Überwachung der Befristung ist Bestandteil des Staatsbeitragscontrollings und obliegt den zuständigen Direktionen.

Nach Ablauf oder während der laufenden Periode kann im Rahmen einer Neu beurteilung über eine Verlängerung für weitere acht Jahre entschieden werden, was insbesondere für Grossprojekte Relevanz hat. Eine Verlängerung kann auch mehrfach erfolgen.

### § 14. *Übertragung an Dritte*

Mit «Dritten» sind verwaltungsexterne Privatdienstleister gemeint.

In gewissen dringlichen Massenverfahren kann es notwendig sein, im Rahmen der Leistungsverwaltung private Drittanbieter beizuziehen. Durch die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage soll es den zuständigen Stellen ermöglicht werden, Dritte für die Gesuchsprüfung und Bewirtschaftung einzusetzen. Diese Bereiche können auch quasihoheitliche Tätigkeiten beinhalten, wie beispielsweise die Gesuchstellenden, unter Androhung einer Nichtgewährung von Staatsbeiträgen, zur Nachreichung gewisser Unterlagen aufzufordern.

Die «Entscheidkompetenz» bzw. der hoheitliche Akt des Erlassens einer Verfügung soll aber den zuständigen Stellen vorbehalten bleiben. § 6 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) bleibt anwendbar.



### § 15. *Selbstdeklaration*

Das Instrument der Selbstdeklaration wird eingeführt, um die Tauglichkeit des StBG für Massenverfahren zu erhöhen, was einem zentralen Anliegen des Reformvorhabens entspricht.

Die Verwendung des Instruments einer Selbstdeklaration kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn die darin enthaltenen Kriterien im Zeitpunkt des Entscheides noch nicht überprüft werden können, sondern diese erst im Rahmen einer *ex-post* Betrachtung ersichtlich werden, beispielsweise bei einer unzulässigen «Doppelsubventionierung» aus mehreren Quellen bei gleichzeitig initiierten Verfahren bei unterschiedlichen Stellen.

Als Beispiel für eine unzulässige Doppelsubventionierung kann die Unterstützung durch Kulturhilfen oder von Geldern aus dem HFP genannt werden. Ein simultaner Bezug aus beiden Quellen war bundesrechtlich ausgeschlossen.

Die Norm ist als «Kann-Bestimmung» formuliert. Den zuständigen Stellen soll ein Vollzugsersparnis verbleiben. Sie können selbst entscheiden, ob auf Selbstdeklarationen gesetzt wird oder ob eine vollständige *ex-ante* Prüfung der entsprechenden Beitragsvoraussetzungen vorgenommen wird.

Die Norm wurde in Anlehnung an die «Steuererklärung» nach dem Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) geschaffen, die auch eine «Selbstdeklaration» darstellt.

Der materielle Gehalt der Selbstdeklaration wird im Gesetz nicht weiter definiert. Die konkrete Ausgestaltung soll den zuständigen Stellen offenstehen. Eine Definition würde das Instrument unzureichend einschränken. Das StG regelt den materiellen Gehalt der Steuererklärungen ebenfalls nicht weiter, sondern besagt bloss, dass damit die Richtigkeit sämtlicher Angaben bestätigt wird (siehe § 133 Abs. 2 StG).

Namentlich das Erfüllen der Anspruchsvoraussetzungen sowie die Einhaltung von Auflagen und Bedingungen kann als Teil der Selbstdeklaration ausgestaltet werden.

Mit der Verankerung der Selbstdeklaration als ordentlicher Bestandteil des Gewährungsverfahrens soll die Frage möglicher Rechtsfolgen, insbesondere bei den anfänglichen Verweigerungs- und den nachträglichen Rückforderungsmöglichkeiten bei unrechtmässigen oder unzutreffenden Angaben durch die Gesuchstellenden, geklärt werden (siehe § 17 Abs. 1 Ziff. 4 und § 24 Abs. 1 Ziff. 1 lit. c und Ziff. 5).



### § 16. *Auszahlung*

Diese Bestimmung legt den Grundsatz fest, dass Staatsbeiträge dann ausbezahlt werden, wenn die Voraussetzungen und die Bedingungen erfüllt sind und die Berechnungsgrundlagen vorliegen.

Die Auszahlung wird nun losgelöst von der Kürzung oder der Verweigerung der Auszahlung in einer einzelnen Norm festgehalten. Der altrechtliche Gesetzeswortlaut war unvollständig. Deshalb wird der ursprüngliche Gesetzeswortlaut um den Begriff «Voraussetzungen» erweitert. Unter «Berechnungsgrundlagen» sind sowohl quantitative wie auch qualitative Kriterien zu verstehen. Dies darum, da gewisse Stellen, wie etwa die Fachstelle Kultur, Beiträge anhand von nicht-finanziellen Kriterien vergeben.

### § 17. *Kürzung oder Verweigerung der Auszahlung*

Während § 16 die Auszahlung beschreibt, sieht § 17 in der Konsequenz die mögliche Kürzung oder Verweigerung der Auszahlung vor, wenn einer der sechs aufgeführten Tatbestände erfüllt ist.

Aufgrund des besseren Verständnisses wird die anfängliche Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen in einer eigenen Norm gefasst. Wie es die Marginalie verdeutlicht, zielt diese Norm auf die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen vor der Auszahlung derselben oder auf die Einstellung von Teilzahlungen während des laufenden Staatsbeitragsverhältnisses ab. Im Unterschied dazu werden bereits ausbezahlte Beiträge gestützt auf § 24 beurteilt.

Ferner wird die Norm erweitert. Zum einen wird in Konsequenz zu § 16 der Tatbestand der fehlenden Voraussetzungen (Ziff. 1) eingeführt. Eine weitere bedeutende Ergänzung ist die Aufnahme der Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen, wenn sie für die Dauer der Aufgabenerfüllung gewinnbringend sind (Ziff. 3). Dabei handelt es sich um die korrespondierende Bestimmung zu § 8, wo im Gesetz das Gewinnverbot festgehalten wird. Ziff. 6 führt einen Kürzungs- oder Verweigerungsgrund auf, wenn trotz Aufforderung durch die zuständige Stelle gegen die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten nach § 18 und § 19 verstossen wird.

Daneben werden die bestehenden Varianten beibehalten, jedoch unter neuen Ziffern gefasst, so etwa Ziff. 5, wonach Staatsbeiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn die Bedingungen und Auflagen nicht oder nicht mehr vollständig erfüllt sind.



Zur Veranschaulichung dieser Norm kann folgendes Fallbeispiel gemacht werden: Einem Unternehmen werden für eine Aufgabe im öffentlichen Interesse Beiträge gewährt und über einen Zeitraum von einem Jahr in monatlichen Teilraten ausbezahlt. Nach der siebten Teilrate wird festgestellt, dass das Unternehmen weit überentschädigt ist und das Unternehmen im besagten Jahr höchstwahrscheinlich einen Gewinn erwirtschaften wird. Die zuständige Stelle kann die Auszahlung weiterer Teilraten verweigern bzw. kürzen, wenn dadurch eine Gewinnrealisierung/Überentschädigung vermieden werden kann.

Abs. 2 besagt, dass Investitionen ausserdem dann gekürzt werden, wenn die Gesuchstellenden vor der Zusicherung finanzielle Verpflichtungen ohne Ermächtigung der für den Entscheid zuständigen Stelle eingegangen sind. Wurde etwa bereits mit den Ausführungsarbeiten begonnen und damit ein «Fait accompli» geschaffen, so kann die zuständige Stelle Kürzungen vornehmen.

Gerade im Investitionsbereich ist es bedeutend, dass die zuständige Stelle ein Mitspracherecht hat. Mit diesem Absatz steht ihr ein Steuerungsinstrument zur Verfügung.

#### *§ 18. Mitwirkungspflicht*

§ 18 ist als Spezialregelung zu § 7 Abs. 2 lit. a VRG ausgestaltet.

Es wird explizit festgehalten, dass die Gesuchstellenden ihrer Mitwirkungspflichten nachkommen müssen. Die Gesuchstellenden müssen darauf hinwirken, dass die zuständige Stelle eine vollständige und richtige Gesuchsprüfung durchführt und die Bewirtschaftung erfolgen kann. Mit der «Bewirtschaftung» wird ein neuer Rechtsbegriff geschaffen. Um dem Gesetzmässigkeitsprinzip gerecht zu werden, wird eine eigene Legaldefinition dieses Begriffes in § 21 geschaffen.

Die Bestimmung lehnt sich an § 135 Abs. 1 StG an.

Das Verwaltungsverfahren ist durch die eingeschränkte Untersuchungsmaxime geprägt. Das bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden den Sachverhalt von Amtes wegen durch Befragen der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise feststellen (§ 7 Abs. 1 VRG). Die explizite Festsetzung der Mitwirkungspflicht der Gesuchstellenden schwächt die Untersuchungsmaxime ab. Gerade in Massenverfahren wie dem HFP war es bedeutsam, dass die Parteien den für das Gesuch massgeblichen Sachverhalt vorbrach-



ten. In derartigen Massenverfahren sind detaillierte Vorabklärungen nur bedingt zu bewerkstelligen. Damit eine vollständige und richtige Gesuchsprüfung erfolgen kann, haben die Gesuchstellenden in ausreichendem Masse mitzuwirken.

Die Gesuchstellenden haben auch bei der Bewirtschaftung mitzuwirken. Mit Hilfe der Legaldefinition in § 21 wird dieser unbestimmte Rechtsbegriff konkretisiert. Insbesondere die nachträgliche Leistungs- und Missbrauchskontrolle sind davon erfasst. Die Gesuchstellenden haben somit nebst dem Gesuchsverfahren auch bei der nachträglichen Leistungs- und Missbrauchskontrolle mitzuwirken, ansonsten sie mit Rechtsnachteilen rechnen müssen.

Im Falle der Verweigerung der Mitwirkung sind die Beiträge nach den Bestimmungen dieses Gesetzes ganz oder teilweise zu verweigern, zu kürzen oder bereits geleistete Beiträge nachträglich zurückzufordern.

#### *§ 19. Auskunftspflicht*

Diese Bestimmung ist das Pendant zu § 18. Diese Norm orientiert lehnt sich an § 135 Abs. 2 StG an. Bei der Bearbeitung von Gesuchen sind die zuständigen Stellen auf ausreichende Auskünfte der Gesuchstellenden angewiesen. Diese Bestimmung schafft eine genügende gesetzliche Grundlage hierfür.

Die Auskunftspflichten werden sachlich auf Aspekte im Zusammenhang mit der Gesuchsprüfung und der Bewirtschaftung beschränkt. Die zuständige Stelle darf nur Personendaten bearbeiten, die geeignet und erforderlich für die Gesuchsprüfung und die Bewirtschaftung sind. Durch die Legaldefinition in § 21 ist dieser Begriff klar umrissen. Der zuständigen Stelle bleibt es somit verwehrt, Informationen und Personendaten zu anderen als zu den genannten Zwecken zu verwenden. Ferner werden dadurch «fishing-expeditions» ausgeschlossen. Auf Kontrollen vor Ort verzichtet das StBG im Sinne der Verhältnismässigkeit.

Im Falle der Verweigerung der Auskunftserteilung sind die Beiträge nach den Bestimmungen dieses Gesetzes ganz oder teilweise zu verweigern, zu kürzen oder bereits geleistete Beiträge nachträglich zurückzufordern.

#### *§ 20. Datenaustausch*

Diese Bestimmung regelt die Möglichkeit der Bekanntgabe von Informationen und Personendaten unter Gerichten und Verwaltungsbehörden einschliesslich den Strafverfolgungsbehörden. Als Vorlage diente § 48 Abs. 1 und 2 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981



(SHG, LS 851.1). § 20 dient als formell-gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten gemäss §§ 16 Abs. 1 Bst. a und 17 Abs. 1 IDG.

Ein Verfahren betreffend die Gewährung von Staatsbeiträgen sammelt eine gewisse Anzahl von Informationen und Personendaten der gesuchstellenden Personen. Es kann sich ein breites Bild über die internen und insbesondere über die finanziellen Belange ergeben.

Abs. 1 hält in numerischer Aufzählung fest, wem die zuständige Stelle Auskunft erteilen darf, und beschränkt die Auskunft nur auf Informationen, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der besagten Auskunftsempfänger geeignet und erforderlich sind. Auskunftsempfänger können dabei Gerichte sowie Verwaltungsbehörden des Kantons Zürich, der Zürcher Gemeinden sowie auch Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und anderer Kantone sein. Ergänzt wird diese Aufzählung durch Organisationen und Personen, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Der Kanton Zürich wählt hierbei einen weiten Empfängerkreis, insbesondere Gerichte und Verwaltungsbehörden anderer Kantone.

Abs. 2 regelt, wer der zuständigen Stelle geeignete und erforderliche Informationen und Personendaten bekanntgibt. Davon erfasst sind Verwaltungsbehörden des Kantons Zürich und seiner Gemeinden sowie Organisationen und Personen, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Dabei besteht keine Reziprozität zu Abs. 1, da der Kanton Zürich für andere Kantone und den Bund nicht rechtsverbindlich beschliessen kann, ob sie Daten bekanntgeben.

### *§ 21. Bewirtschaftung*

Die Vorlage führt die «Bewirtschaftung» als Rechtsbegriff ein. Da unter anderem die behördliche Datenbearbeitung von diesem Begriff abhängt (siehe §§ 19 und 20 hiervor), ist aus rechtsstaatlichen Überlegungen heraus eine klar umrissene Legaldefinition aufzustellen. Die Bewirtschaftung im Sinne dieses Gesetzes umfasst unter anderem die Kontrolle der Erbringung der Leistung und die Erfolgskontrolle, die Einhaltung allfälliger Bedingungen und Auflagen sowie der Überprüfung und Bekämpfung von Missbrauch.

Missbrauch umfasst alle strafrechtlich relevanten Handlungen, insbesondere betrügerische Machenschaften oder Veruntreuung von Staatsbeiträgen. Der Missbrauch ist zudem in einem engen Verhältnis zu § 27 (Strafbestimmungen) zu setzen. Wer Staatsbeiträge



zweckentfremdet, missbraucht die gewährten Mittel. Bei vorhandenen Indizien ist die zuständige Stelle angehalten, Strafanzeige zu erstatten (§ 167 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG, LS 211.1]. In leichten Fällen hat die Stelle ein Ermessen (§ 27 Abs. 3). Diese Bestimmung geht der generellen Anzeigepflicht nach GOG vor.

Abs. 2 legt fest, dass im Falle der Verwendung von Selbstdeklarationen die zuständige Stelle die Überprüfung und die Bekämpfung von Missbräuchen auf eine risikobasierte Stichprobenkontrolle beschränken kann. Der zuständigen Stelle steht hierbei ein berechtigtes Ermessen zu, wann sie auf das Instrument von Stichprobenkontrollen setzen will.

#### **4. Abschnitt: Sicherung des Beitragszwecks**

##### *§ 22. Grundsatz*

Die Bestimmung stellt den Grundsatz auf, wonach Staatsbeiträge ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden müssen.

Die Bestimmung entspricht der altrechtlichen Regelung.

Ein zentrales Anliegen dieser Vorlage ist es, dass die zweckkonforme Verwendung der gewährten Staatsbeiträge besser abgesichert wird und die Durchsetzungsmöglichkeiten eines Widerrufs und einer Rückforderung der gewährten Staatsbeiträge erhöht werden.

##### *§ 23. Zweckbefreiung*

Abs. 1: Die Bestimmung wurde gleichlautend beibehalten und besagt, unter welchen Voraussetzungen eine Zweckbefreiung möglich ist. Wenn wichtige Gründe vorliegen oder wenn die Voraussetzungen einer Beitragsgewährung nicht mehr erfüllt sind, so kann der Regierungsrat oder die zuständige Stelle eine Zweckentfremdung oder Veräusserung vorzeitig bewilligen oder von Auflagen und Bedingungen befreien. Die Bestimmung legt die mögliche Ausnahme von der Zweckbindung fest. Die altrechtlichen «Beitragsvoraussetzungen» wurden in Angleichung mit der Vorlage in «Voraussetzungen» umgewandelt. Dem Regierungsrat oder der zuständigen Stelle steht dabei ein Vollzugsermessen zu, wobei die rechtsstaatlichen Prinzipien zu beachten sind.

Abs. 2 erklärt, dass für die Entlassung aus der Zweckbindung die gleiche Zuständigkeitsordnung wie für die Entwidmung von Verwaltungsvermögen nach § 58 Abs. 1 lit. c CRG bzw. § 58 Abs. 2 CRG gilt. Der Verweis ist als «Komfortverweis» zu qualifizieren.





## § 24. Rückforderung

Diese Bestimmung bildet das eigentliche Kernstück der Vorlage. Der Paragraph behandelt die Fälle, wenn der Staatsbeitrag bereits ausbezahlt wurde. Dabei wird die Rückforderung bei ursprünglich und nachträglich fehlerhaften Entscheiden erfasst. Die Rückforderung selbst erfolgt durch einen Widerruf des ursprünglichen Gewährungsentscheides.

Abs. 1 Ziff. 1 lit. a-c erfasst die nachträgliche Rückforderung des Beitrags, der aufgrund einer Verletzung von Rechtsvorschriften, einer unrichtigen oder ungenügenden Sachverhaltsfeststellung oder aufgrund falscher Angaben zu Unrecht gewährt worden ist. Der bestehende Wortlaut wird erweitert um das Kriterium der unrichtigen Sachverhaltserstellung sowie unrichtiger Angaben, insbesondere in der Selbstdeklaration. Dies erfasst insbesondere falsche Angaben seitens der Gesuchstellenden, die im Zeitpunkt des Entscheides seitens der zuständigen Stellen nicht überprüft werden konnten.

Die Gesuchstellenden sollen sich nicht auf einen absoluten Vertrauensschutz in eine behördliche Zusicherung verlassen können, wenn sich der Entscheid als nachträglich fehlerhaft herausstellt. Die berechtigten Interessen des Gemeinwesens sollen adäquat zum Durchbruch verholfen werden (Korrektur des Urteils des Verwaltungsgerichts VB.2022.00099 vom 10. November 2022). Die zuständigen Stellen werden damit jedoch nicht von ihrer Aufgabe einer sorgfältigen Gesuchsüberprüfung entbunden. Eine nachträgliche Praxisänderung stellt grundsätzlich kein Rückforderungsgrund dar.

Abs. 1 Ziff. 2 ist ein Pendant zum festgelegten Gewinnverbot. Staatsbeiträge, die den anrechenbaren Aufwand übersteigen und für die Dauer der Aufgabenerfüllung gewinnbringend sind, sollen im Betrag der festgestellten Überentschädigung zurückgefordert werden können. Die Spezialerlasse können dabei vorsehen, dass nur Staatsbeiträge im Umfang eines Anteils des anrechenbaren Aufwands gewährt werden. In solchen Fällen gilt die spezialgesetzliche Obergrenze und im Mehrbetrag dieser Obergrenze kann zurückgefordert werden.

Abs. 1 Ziff. 3-6 erfassen unter anderem die mangelhafte Erfüllung der bezweckten Aufgabe und die Zweckentfremdung. Bisher hatte der Kanton keine Handlungsmöglichkeiten im Falle einer mangelhaften Erfüllung der Aufgabe im öffentlichen Interesse oder bei einer nachträglichen Zweckentfremdung der Mittel. Das Fehlen solcher Bestimmungen für eine nachträgliche Rückforderung ist unzureichend und hat gerade im Vollzug des HFP zu Problemen geführt.



Wird nachträglich ein «stellvertretendes commodum» (Beitrag Dritter wie etwa einer Versicherung) für bereits geleistete Staatsbeiträge gewährt, so ist der Staatsbeitrag zurückzufordern (Subsidiarität der Staatsbeiträge nach § 9).

Abs. 2 besagt, dass, sofern der unrechtmässige Entscheid oder die Auszahlung des Staatsbeitrages auf einem schuldhaften Verhalten der Gesuchstellenden beruht, der Staatsbeitrag samt Zins von jährlich 5% seit der Auszahlung zurückgefordert wird und Schadenersatz geltend gemacht wird. Die Bestimmung wird mit leichten terminologischen Anpassungen übernommen.

Abs. 3 besagt, dass im Falle von Teil- oder Vorauszahlungen auf eine Verzinsung verzichtet werden kann. Die Bestimmung impliziert, dass grundsätzlich Teil- und Vorauszahlungen zulässig sind. Aus Praktikabilitätsüberlegungen heraus kann es sinnvoll sein, auf die Verzinsung von diesen Teil- oder Vorauszahlungen zu verzichten.

#### *§ 25. Verzicht auf Rückforderung*

Der Verzicht auf eine Rückforderung, die wiederum in § 24 festgehalten ist, wird nunmehr des besseren Überblicks wegen in einer eigenen Bestimmung zusammengefasst. Die Norm impliziert, dass grundsätzlich zurückgefordert werden muss, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Der Verzicht auf eine Rückforderung soll gleichwohl «in Härtefällen» zulässig sein. Die Wortwahl «Härtefälle» soll verdeutlichen, dass es sich dabei um eine Ausnahme von der Regel handelt. Der Verzicht auf die Rückforderung wird daher als «Kann-Vorschrift» eingeführt, um den zuständigen Stellen ein berechtigtes Ermessen in der Rechtsausübung zu gewähren. Dabei müssen sie sich an den rechtsstaatlichen Leitlinien, wie dem öffentlichen Interesse an der Rückforderung, der Verhältnismässigkeit und dem Gleichbehandlungsgebot, orientieren.

Es werden für den Verzicht drei kumulative Voraussetzungen gefordert (Abs. 1 Ziff. 1-3), die erfüllt sein müssen, damit ein Verzicht zulässig ist.

§ 25 ist auf sämtliche Tatbestandsvarianten in § 24 anwendbar.

Abs. 1 Ziff. 1 legt fest, dass die Gesuchstellenden mit dem Entscheid inhaltlich verbundene Massnahmen getroffen haben, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können.

Abs. 1 Ziff. 2 besagt, dass die Rechtsverletzung oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes für die Gesuchstellenden nicht leicht erkennbar gewesen



sein muss. Offensichtliche Rechtsverletzungen verdienen nämlich keinen Vertrauensschutz.

Ferner darf gemäss Abs. 1 Ziff. 3 die allfällige unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung nicht auf ein schuldhaftes Verhalten oder wahrheitswidrige Angaben der Gesuchstellenden beruhen. Es handelt sich dabei um eine neu eingeführte subjektive Komponente, die kumulativ erfüllt sein muss, damit ein Verzicht auf eine Rückforderung zulässig ist.

In Abs. 2 wird verdeutlicht, dass die unzumutbare finanzielle Einbusse gemäss Abs. 1 Ziff. 1 insbesondere bei einem drohenden Konkurs aufgrund der Rückzahlung der Staatsbeiträge besteht. Ein Konkurs droht dann, wenn bei Rückzahlung der Staatsbeiträge unmittelbar die Zahlungsunfähigkeit, der Kapitalverlust oder aber die Überschuldung der Gesuchstellenden drohen würde (Art. 725-725b OR).

#### *§ 26. Verjährung*

Abs. 1 der Bestimmung sagt aus, dass sowohl die Auszahlung wie auch die allfällige Rückforderung von Staatsbeiträgen mit Ablauf von zehn Jahren verjähren.

Die Verjährung von Staatsbeiträgen wird auf die im Privatrecht üblichen zehn Jahre für vertragliche Ansprüche angepasst (siehe Art. 127 OR). Dies ist insbesondere bei langlebigen Investitionsgütern eine sinnvolle Dauer. Die Erweiterung dient sowohl den Gesuchstellenden als auch dem Kanton und schafft Rechtssicherheit.

Abs. 2 wird unverändert beibehalten.

#### *§ 27. Strafbestimmung*

Die Strafbestimmung wird um zwei bedeutende Tatbestände erweitert. Die Vorlage untersteht der Direktive, die Zweckbindung von Staatsbeiträgen mit geeigneten Instrumenten zu gewährleisten und Widerhandlungen zu sanktionieren (Ziff. 4) sowie im Falle der Missbrauchskontrolle die Gesuchstellenden zur Auskunft und Mitwirkung anzuhalten (Ziff. 2). Die Bestimmung lehnt sich an § 13 des Lotteriefondsgesetzes vom 2. November 2020 (LFG, LS 612) an.

In Anbetracht der Höhe von gewährten Staatsbeiträgen im Kanton Zürich hat die altrechtliche Bussenhöhe von maximal Fr. 20 000 keine abschreckende Wirkung. Im Sinne der Ge-



neralprävention findet daher eine Anpassung statt. Die Bussenhöhe ist auf ein angemessenes Niveau zu korrigieren, um eine abschreckende Wirkung zu bewirken. Eine Kollision mit Art. 106 Abs. 1 StGB ist nicht ersichtlich, weil im bundes- und kantonrechtlichen Nebenstrafrecht das Bussenstrafmass bedeutend höher als im Allgemeinen Teil des StGB ausfallen kann (siehe beispielsweise § 235 Abs. 2 StG).

Wie bisher ist die Tat nur bei Vorsatz strafbar (siehe Art. 12 Abs. 1 StGB). Vorsätzlich begeht ein Verbrechen oder Vergehen, wer die Tat mit Wissen und Willen ausführt. Vorsätzlich handelt bereits, wer die Verwirklichung der Tat für möglich hält und in Kauf nimmt (Eventualvorsatz; Art. 12 Abs. 2 StGB). Da der Grundsatz lautet, dass, wenn das Gesetz nichts anderes regelt, die Tat nur vorsätzlich begangen werden kann, braucht es nicht explizit erwähnt zu werden, dass das fahrlässige Handeln nicht strafbar ist. Diese Aussage ist obsolet, da sie ohnehin gilt.

Die Busse tritt kumulativ zu den verwaltungsrechtlichen Massnahmen in § 24 hiervon hinzu.

Der Tatbestand in Abs. 1 Ziff. 4 wird neu geschaffen. Mit Busse wird bestraft, wer Staatsbeiträge nicht bestimmungsgemäss verwendet. Bis anhin gab es keine strafrechtliche Handhabe dafür, wenn Staatsbeiträge vorsätzlich nicht ihrem Zweck entsprechend verwendet werden. Bis anhin mussten solche Fälle unter die Veruntreuung oder den Betrug abgefasst werden, wobei die qualifizierten Voraussetzungen dieser Straftatbestände nicht immer erfüllt waren. Dieser Tatbestand ist seinem Strafmass entsprechend unterschwelliger und schliesst die bestehenden Lücken zum Kernstrafrecht.

In Anlehnung an § 13 Abs. 1 lit. b LFG wird ein Tatbestand zu den Mitwirkungs- und Auskunftspflichten geschaffen. Wer trotz schriftlicher Aufforderung der zuständigen Stelle oder der Finanzkontrolle die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten gemäss diesem Gesetz innert angesetzter Frist nicht erfüllt, kann mit Busse bestraft werden. «Wiederholt» setzt voraus, dass die Gesuchstellenden mindestens zweimal unter Strafandrohung durch die zuständige Stelle zur Mitwirkung (§ 18) oder zu einer spezifischen Auskunft (§ 19) aufgefordert wurden, die Gesuchstellenden sich dem aber pflichtwidrig widersetzt haben. Ohne diese Strafbestimmung gibt es, wie bis anhin, keine geeigneten Mittel, die unzureichende Mitwirkung von Gesuchstellenden bei der Missbrauchskontrolle zu sanktionieren.

Abs. 2 legt neu fest, dass neben der Anstiftung und der Gehilfenschaft auch der Versuch strafbar ist. Gemäss Art. 105 Abs. 2 StGB wird der Versuch und die Gehilfen nur in den



vom Gesetz bestimmten Fällen bestraft. Im Rahmen des HFP gab es Straffälle, bei denen die mutmasslichen Taten im Versuchsstadium verblieben sind. Die Erweiterung soll diese Lücken schliessen.

Abs. 3 sieht vor, dass in leichten Fällen auf eine Anzeige oder Bestrafung verzichtet werden kann und ist als *lex specialis* zu § 167 GOG zu verstehen (siehe oben unter § 21). Es wird die Norm von § 13 Abs. 2 LFG übernommen. Um der zuständigen Stelle ein gewisses Ermessen zu gewähren, wird keine genaue Zahl ins Gesetz geschrieben. Erfasst sein sollen Bagatellfälle mit einer Delikts- bzw. Beitragssumme von unter Fr. 5 000. In solchen Fällen sollen nur die fiskalisch-verwaltungsrechtlichen Sanktionsmittel (§ 17 oder § 24) greifen. Dieser Passus soll die zuständige Stelle davon entbinden, in jedem Fall zwingend ein Strafverfahren einleiten zu müssen, was nicht im generellen Strafverfolgungsinteresse ist und die Strafverfolgungsbehörden nach Möglichkeit zu entlasten vermag.

Abs. 4 sieht eine Verjährung der Strafverfolgung und der Strafe von fünf Jahren vor. Es wird die Norm von § 13 Abs. 3 LFG übernommen. Die für eine Übertretung üblichen drei Jahre werden insbesondere bei komplexeren Staatsbeitragsvergaben als zu kurz erachtet (siehe Art. 109 StGB).

## **5. Abschnitt: Änderung des bisherigen Rechts**

### **§ 28.**

Ein Kernanliegen der Vorlage ist es, eine Trennung von Ausgaben- und Staatsbeitragsrecht zu schaffen. Bis anhin wurde im StBG geregelt, welche Beitragsarten als neue oder gebundene Ausgaben gelten. Dieser Regelungsgehalt gehört jedoch thematisch in das Ausgabenrecht, zumal es sich bei Staatsbeiträgen um Ausgaben im Sinne von § 34 CRG handelt.

### **§ 37. *Neue und gebundene Ausgaben***

Diese Bestimmung wird um die Staatsbeiträge ergänzt (Abs. 2 Bst. e und f). Die übrigen Bestimmungen bleiben unverändert.

### **§ 43 b. *Verrechnung***

Diese Bestimmung hält fest, dass der Kanton seine Forderungen und Verbindlichkeiten aufgabenübergreifend verrechnen kann. Im Rahmen des HFP wurde festgestellt, dass es



einige juristische Personen und Einzelunternehmen im Kanton gibt, die offene Steuerpositionen dem Gemeinwesen gegenüber haben. Im besagten Programm musste aufgrund der bestehenden Rechtslage und der gebotenen Dringlichkeit auf eine Verrechnung mit Staatsbeiträgen verzichtet werden. Die Verrechnung ist jedoch eine gangbare Möglichkeit, offene öffentlich-rechtliche Forderungen einzutreiben.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und nach der verwaltungsrechtlichen Praxis ist die Verrechnung von öffentlich-rechtlichen Forderungen des Gemeinwesens unter den üblichen (privatrechtlichen) Verrechnungsvoraussetzungen zulässig (BGE 111 Ib 150 E. 3 S. 158). Dabei kommt es weder im Privat- noch im öffentlichen Recht darauf an, ob ein Sachzusammenhang zwischen den beiden zur Verrechnung gebrachten Forderungen besteht. Entscheidend ist einzig, dass beide Forderungen auf Geldzahlung lauten (BGE 107 III 139 E. 2 S. 143 m.w.H.).

Die Verankerung dieser Rechtsprechung in das kantonale Recht schafft für die rechtsanwendenden Behörden Rechtssicherheit und -klarheit.

Der Wortlaut der Bestimmung gewährt ausschliesslich dem Kanton die Möglichkeit der Verrechnung. Die Gesuchstellenden haben dieses Recht nicht. Das ist ferner in Art. 125 Ziff. 3 OR festgehalten, wonach wider den Willen des Gemeinwesens keine öffentlich-rechtlichen Forderungen durch Verrechnung getilgt werden können.



## **6. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

### *§ 29. Übergangsbestimmungen*

Die Übergangsbestimmungen sehen in Abs. 1 eine Sonderregelung für Einnahmeverzichte gemäss § 2 Abs. 2 vor, wonach Einnahmeverzichte, die vor Inkrafttreten dieses Gesetz zugesichert wurden, nach bisherigem Recht beurteilt werden. Die intertemporale Regelung knüpft dabei an der altrechtlichen Zusicherung an.

Abs. 2 regelt in Abweichung zu § 7, dass die gesetzlich festgelegten Höchstsätze nur für den kantonalen Anteil gelten, sofern Pauschalbeiträge an die Kantone im Bundesrecht nachträglich zur entsprechenden kantonalen Gesetzesbestimmung eingeführt wurden.

Abs. 3 regelt intertemporalrechtlich, dass für Staatsbeiträge, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gewährt wurden, die Zweckbindung 20 Jahre seit der Schlusszahlung dauert, sofern im Entscheid nichts Anderweitiges festgelegt wurde. Damit soll für bereits bestehende Projekte Rechtssicherheit in Bezug auf die Zweckbindung geschaffen werden.

## **E. Auswirkungen**

### **1. Private**

Die Gesuchstellenden sind nur in geringem Ausmass von den Änderungen in Rahmen dieser Vorlage betroffen. Die Grundzüge des Staatsbeitragswesens sowie die konkreten Beitragshöhen verbleiben unverändert.

Es werden einzig die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten genauer definiert und angepasst, was im Interesse der Steuerzahlenden ist.

### **2. Öffentliche Organe**

Im Rahmen dieser Vorlage wird die Tauglichkeit des StBG für Massenverfahren gefördert, es werden die Missbrauchskontrolle sowie die Möglichkeiten der nachträglichen Rückforderung gestärkt sowie die ausgabenrechtlichen Elemente des Staatsbeitragswesens ins CRG verschoben.

Die Änderungen adressieren vorherrschende Rechtsunsicherheiten, was dazu beitragen kann, dass kostenintensive Rechtsmittelverfahren erspart bleiben. Insgesamt wird daher die Rechtsanwendung im Vollzugsalltag erleichtert.



### **3. Finanzielle Auswirkungen**

Es ist mit keinen finanziellen Auswirkungen oder zusätzlichen Mehrausgaben zu rechnen. Das Volumen der Staatsbeiträge wird durch diese Revision nicht verändert.

### **F. Regulierungsfolgeabschätzung**

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 [EntlV, LS 930.11]).

Der Vorentwurf hält diese Vorgaben ein. Das totalrevidierte StBG führt zu keinen Mehrbelastungen bei Unternehmen im Sinne des EntlG. Die materiellen Beitragsvoraussetzungen für Unternehmen, die ein Gesuch auf Bezug von Staatsbeiträgen stellen, wird in den Spezialerlassen geregelt.