

Finanzdirektion
des Kantons Bern
Münsterplatz 12
3011 Bern

Thun, 2.7.2014

Staatsbeitragsgesetz (Aenderung)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kirchgemeindeverband dankt für die Einladung zur Vernehmlassung. Die Kirchgemeinden sind durch das Beitragswesen im Kanton Bern insofern betroffen, als sie mit zahlreichen Institutionen aus dem Sozial- und Wohlfahrtsbereich (Behinderte, Alter, Kinder und Jugend, Einsame, Existenzsicherung, Arbeitslose/ Beschäftigung und Eingliederung, Flüchtlinge, Asylwesen, Hilfswerke, gemeinnützige Einrichtungen aller Art etc.) zusammenarbeiten oder als Sponsoren oder Mitglieder auftreten. Der tendenzielle Rückzug des Kantons und der Gemeinden aus solchen Gebieten erhöht den „Spender-Druck“ auf die Kirchgemeinden spürbar. Es ist deshalb für den Kirchgemeindeverband sehr wichtig, wie der Kanton das Beitragswesen handhabt. Wir gestatten uns demnach die folgende, relativ ausführliche Eingabe.

Allgemeine Vernehmlassungsbemerkungen

Bei der Darstellung der Staatsbeiträge, wo auch immer das wäre, sollten die Einzelpersonen zukommende individuell berechnete Beiträge, die nicht unter das StBG fallen, separat dargestellt werden.

Es wird immer wieder Phasen geben, in denen der Kanton sparen muss. Gegenwärtig prägen die Sparbemühungen des Parlamentes die Gesamtpolitik. Es erstaunt, dass davon nichts in der Vorlage zu erkennen ist und im Gegenteil das in diese Richtung zielende Instrument der Beitragskürzung per Dekret gemäss Art. 18 „wegen Nichtgebrauches“ gestrichen wird. Das Gesetz sollte dringend Hinweise geben, wie Sparübungen im Beitragswesen auf verträgliche Manier z.B. durch rechtzeitige Ankündigungen, zeitliche Befristung der Beitragsleistung, angekündigte Schwergewichtsbildung oder einen „Abwechslungsmechanismus“ umgesetzt werden. Es sollte nicht formell nötig sein, ein ganzes Vertragswerk zu kündigen, wenn bereits mit einer Beitragskürzung gedient ist. Eine solche sollte allerdings eine Beitragsempfängerin, welche ordnungsgemäss budgetiert hat, auch nicht aus heiterem Himmel überraschen. Wir halten diesbezüglich eine Verfeinerung des Regelwerkes für nötig und Art. 18 für prinzipiell unverzichtbar. Auch das Parlament soll sich bei seinen Sparbemühungen und Zielvorgaben an gewisse Formen und Grundsätze halten müssen.

Zu einzelnen Artikeln

Zu Art. 7 Abs. 2

Wir bestreiten nicht, dass die Einhaltung des Prinzips der Lohngleichheit als Bedingungen für Staatsbeiträge stipuliert und auch überprüft wird. Die entsprechende Prüfung muss für die Bewilligungsbehörde zur Selbstverständlichkeit werden. Sie muss selber in der Lage sein und in die Pflicht genommen werden, eine solche Prüfung vorzunehmen. Es ist deshalb abzulehnen und führt zu unnötiger administrativer Selbstbeschäftigung der Verwaltung für die entsprechende Prüfung eine zentrale Sonderbehörde einzusetzen, zumal dieser Kontrollbehörde nur ein Antragsrecht für „Massnahmen“ gewährt wird. Das übliche Beratungs- und Konsultationsangebot der Stelle für Gleichstellung genügt vollauf. Art. 7 Abs. 2 ist in folgendem Sinn anzupassen:

Art. 7 Abs.2

„Sie (Beitragsempfänger) können verpflichtet werden, den Nachweis für die Gewährleistung der Lohngleichheit zu erbringen. Wird festgestellt, dass das Prinzip der Lohngleichheit nicht eingehalten wird, macht die für die Beitragsbewilligung zuständige Stelle entsprechende Auflagen.“

Zu Art. 9

Die Formulierungen sind sprachlich zu verbessern. Mit Verfügung werden Beiträge im Sinn eines einseitigen Aktes gewährt oder abgelehnt mit Vertrag werden Beiträge hingegen einvernehmlich vereinbart. Dass im Fall von Streitigkeiten aus Vertrag, die Behörde nicht einfach im trivialen Sinn verfügt, sondern eine beschwerdefähige Verfügung erlässt, soll so explizit gesagt und auf die engeren Beitragsmodalitäten eingeengt werden. Dieses Prinzip ergibt sich aus dem Grundsatz der vertraglichen Bindung, die auch für die Behörde gilt. Wir beantragen demnach folgende einfachere Formulierung:

Art. 9 Abs. 1

Staatsbeiträge werden durch Verfügung gewährt oder abgelehnt oder durch Leistungsvertrag (gleichen technischen Ausdruck wie in Art. 13 c verwenden) **vereinbart.**

Art. 9 Abs. 2

Staatsbeiträge können durch Leistungsvertrag (gleichen technischen Ausdruck wie in Art. 13 c verwenden) **vereinbart werden, wenn das Gesetz dies zulässt und damit die Aufgabenerfüllung sichergestellt wird. Unbefristete Verträge müssen einen Kündigungsklausel oder einen Kürzungsvorbehalt enthalten.**

Art. 9 Abs. 3

Bei Streitigkeiten aus einem Leistungsvertrag erlässt die zuständige Behörde hinsichtlich der besonderen Voraussetzungen, Modalitäten und des Umfangs eines Staatsbeitrags, den sie gewährt oder ablehnt, eine beschwerdefähige Verfügung.

Zu Art. 11

Art. 11 Abs. 1

Unverändert

Art. 11 Abs. 2

Ist zu streichen, weil er keine neue Aussage macht.

Art. 11 Abs. 3

Wir schlagen im Interesse der Verständlichkeit folgenden Wortlaut vor:

Umfasst ein Staatsbeitrag ohne bezifferte Aufgliederung sowohl Anteile an Betriebskosten als auch an Investitionen (monistische Finanzierung), **regelt die besondere Gesetzgebung das Nähere, namentlich die Abgrenzung zwischen Betriebsbeiträgen und separaten Investitionsbeiträgen.**

Zu Art. 13

Wir beantragen, den in der bisherigen Formulierung des Einleitungssatzes zu Art. 13 Abs. 1 erwähnten Grundsatz, wonach eine angemessene Kostendeckung Voraussetzung für einen Staatsbeitrag ist, trotz der späteren Präzisierungen wieder aufzunehmen. Warum diese, insbesondere in der heutigen Spärepöche angebrachte Forderung aufgegeben werden soll, wird

im Vortrag nicht begründet. Der Grundsatz kann, um dem Aufbau des neuen Art. 13 nicht zu stören, dem Abs. 4, der nicht gestrichen werden darf, vorangestellt werden.

Nicht alle Institutionen, die Beiträge erhalten, sind kantonal tätig. Viele sind ausgesprochen regional verwurzelt. Es ist daher richtig und wichtig, dass die örtlichen Verhältnisse bei der Anstellung von Personal berücksichtigt werden sollen, und zwar auch die örtlich in einer Branche gegebenen Umstände. Dies muss klar so zum Ausdruck kommen und soll nicht im Sinn eines Gegensatzes zwischen allgemeinen örtlichen Verhältnissen versus ortsunabhängigen branchenüblichen Gegebenheiten interpretierbar sein. Es ist nicht Sache des Kantons, Standesinteressen bestimmter, dadurch privilegierter Personalgruppen in seinen Gesetzen zu vertreten.

Die Aufhebung von Abs. 4 erachten wir als falsch. Dass von Organisationen, deren Leistungen durch Staatsbeiträge unterstützt werden, eine angemessene eigene Kostendeckung erwartet wird, ist ein wichtiger Grundsatz. Nicht überall wird man dies vertraglich regeln können. Der Grundsatz und allenfalls einzelne Kriterien müssen daher im Gesetz verankert werden. Dazu gehört u.a. auch die Abgeltung für die lukrative, private Benützung von Einrichtungen des unterstützten Institutes durch das Personal, wie es der bisherige Abs. 4 vorsieht.

Wir schlagen folgende Wortlaute vor

Art 13 Abs. 1

Unverändert, wenn der Grundsatz dass von Organisationen, deren Leistungen durch Staatsbeiträge unterstützt werden, eine angemessene Kostendeckung erwartet wird, in Abs. 4 untergebracht werden kann.

Art 13 Abs. 2

Wer Staatsbeiträge empfängt, berücksichtigt bei der Festlegung der Anstellungsbedingungen für das Personal die örtlichen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und in der Branche.

Art 13 Abs. 3

Unverändert

Art 13 Abs. 4

Von Organisationen, deren Leistungen durch Staatsbeiträge unterstützt werden, wird eine angemessene Kostendeckung erwartet. Wer Staatsbeiträge empfängt, hat von seinem Personal, das Einrichtungen für private Zwecke, insbesondere für die Erzielung eines Nebenerwerbseinkommens, in Anspruch nimmt, eine kostendeckende Entschädigung zu fordern. Andernfalls können die Staatsbeiträge gekürzt werden.

Zu Art. 13c

Wir schlagen für Art. 13c folgende sprachlich einfachere und in Abs. 2 klarer, analog wie in Abs. 1 gegliederte Formulierungen vor. Unter Abs. 1 Buchstabe f sollte zudem das Vorgehen bei Beitragskürzungen aus Spargründen erwähnt werden, damit nicht zum schärferen Mittel der Kündigung des ganzen Vertrages gegriffen werden muss.

Art. 13c Abs. 1

Ein Leistungsvertrag, welcher Staatsbeiträge vorsieht, regelt zwingend:

(Aufzählung von a bis e unverändert)

f die Vertragsdauer und die Modalitäten der Kündigung und der Vertragsauflösung und das Vorgehen im Fall einer Beitragskürzung.

(Aufzählung von g bis h unverändert)

Art. 13c Abs. 2

Der Leistungsvertrag regelt fakultativ

a den anzustrebenden Kostendeckungsgrad,

b die Berücksichtigung von Eigenleistungen der beitragsempfangenden Institution,

c die Folgen einer Überdeckung bzw. Unterdeckung gemäss Art. 15a.Zu Art. 15a

Die Bestimmung regelt, was im Fall einer Überdeckung geschehen soll. Sie ist Grundlage für eine allfällige Beitragsrückforderung. Die Bestimmung muss daher die Pflicht zur Rückerstattung statuieren und nicht bloss einen Rückforderungsauftrag an die Verwaltung erteilen. Wir beantragen daher was folgt:

Art. 15a Abs. 1 und 2
unverändert.

Art. 15a Abs. 3 muss dagegen lauten

Erfolgt keine Regelung nach Abs. 2, ist eine Überdeckung zurückzuerstatten oder mit künftigen Staatsbeiträgen zu verrechnen.

Zu Art. 18

Das Gesetz sollte dringend Hinweise dafür geben, wie Sparübungen im Beitragswesen auf verträgliche Manier umgesetzt werden können. Art. 18 legt ein Vorgehen dafür fest. Es ist unverständlich, weshalb vorgesehen ist, die Bestimmung trotz der laufenden Sparbemühungen des Grossen Rates zu streichen. Vorzuziehen ist eine Verfeinerung des Regelwerkes z.B. durch rechtzeitige Ankündigung von Kürzungen, zeitliche Befristung der Dauer von Beitragsleistungen, Ankündigung von Schwergewichtsbildung oder einen „Abwechslungsmechanismus“. Beitragskürzungen sollten die empfangenden Institutionen, die regulär budgetieren, nicht aus heiterem Himmel überraschen. Es sollte ferner vermieden werden, dass ganze Vertragswerke aus formellen Gründen aufgekündigt werden müssen, wenn bereits mit einer Beitragskürzung gedient wäre. Art. 18 ist revidierbar aber prinzipiell unverzichtbar. Auch das Parlament soll sich bei seinen Sparbemühungen und Zielvorgaben an gewisse Formen und Grundsätze halten müssen.

Zu Art. 18 ist wie bisher beizubehalten:

Kürzung von Staatsbeiträgen

¹ Um mittelfristig den Ausgleich der Laufenden Rechnung und eine angemessene Selbstfinanzierung der Investitionen sowie eine massvolle Neuverschuldung zu gewährleisten, kann der Grosse Rat durch Dekret Staatsbeiträge nach den im Anhang aufgeführten Erlassen bis zu höchstens 20 Prozent kürzen. Die Vernehmlassungsvorschriften sind einzuhalten.

² Das Dekret bezeichnet die von den Kürzungen betroffenen Staatsbeitragstatbestände einzeln oder nach Bereichen und legt die entsprechenden Kürzungen fest.

³ Der Regierungsrat ist ermächtigt, bei Härtefällen Leistungen in einzelnen Sachbereichen oder an einzelne Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfänger von den Kürzungen auszunehmen, sofern in einem andern Sachbereich eine gleichwertige Einsparung getätigt wird.

⁴ Das Dekret tritt zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten ausser Kraft. Wenn es die in Absatz 1 genannten Kriterien erfordern, kann es um höchstens zwei Jahre verlängert werden.

Zu Art. 19

Wir halten es für richtig, im Gesetz eine Pflicht zur Offenlegung aller Beitragsersuchen zu verlangen. Wir verstehen darunter auch Beitragsersuchen an Private, Stiftungen und andere Gemeinwesen. Andererseits geht es uns zu weit, bei einer Verletzung der Offenlegungspflicht unbesehen von den konkreten Auswirkungen auf einen Staatsbeitrag als Sanktion die Beitragsverweigerung, allerdings in einer „Kann-Formel“ vorzusehen. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

Art. 19 Abs. 1

Wer für dasselbe Vorhaben mehrere staatliche oder andere Stellen, wie Private oder Stiftungen um Beiträge nachsucht, ist verpflichtet dies gegenüber allen angefragten staatlichen Stellen offenzulegen. Wird diese Mitteilung unterlassen und hat dies Einfluss

auf den Beitragsumfang, ist der Staatsbeitrag zu kürzen und gegebenenfalls entsprechend zurückzuerstatten.

Zu Art. 20a

Wir halten es für dienlich, die Bestimmung mit dem Nachsatz zu ergänzen, dass die kontrollierende Behörde bei Feststellung eines Mangels diesen feststellt und eine förmliche Mahnung zur Abhilfe ausspricht. Die Feststellung, Bezeichnung des Mangels und die Mahnung mit Frist zur Verbesserung ist Voraussetzung für das Vorgehen gemäs Art. 21. Dieser Nachsatz kann lauten:

... Ist dies nicht der Fall, stellt die Behörde den Mangel fest und spricht eine Mahnung mit angemessener Frist zur Verbesserung aus.

Zu den Übergangsbestimmungen

Zu Ziff. 1: Keine Bemerkung

Zu Ziff. 2

Wir halten den vorgeschlagenen Wortlaut für zu unbestimmt. Wir gehen davon aus, dass die Lösung für die Anpassung von Verträgen anders sein wird als für Verfügungen. Wir überblicken die Vielfalt der Möglichkeiten nicht und können deshalb keine Vorschläge unterbreiten. Die Prinzipien der Rechtsbeständigkeit und von Treu und Glauben stehen einer kurzen Anpassungsfrist bei Beiträgen von existenzieller Bedeutung im Weg. Man wird unterschiedliche Lösungen suchen müssen für Beiträge gestützt auf Verträge, für verfügte Beiträge von existenzieller Bedeutung und für Bagatellbeiträge.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und Überprüfung unserer Bemerkungen. Für einen allfälligen weiteren Meinungsaustausch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Kirchgemeindeverband des Kantons Bern

Fridolin Marti, Präsident