



An den Grossen Rat

24.5314.02

BVD/P245314

Basel, 25. September 2024

Regierungsratsbeschluss vom 24. September 2024

Schriftliche Anfrage David Jenny betreffend «Nobody is perfect, aber sollte unser Kanton bei der Vertragsredaktion nicht doch gewisse Qualitätsanforderungen erfüllen?»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage David Jenny dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Der Regierungsrat legte dem Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel, Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds (24.0933.01), den Entwurf zum Investitionsbeitragsvertrag bei.

Bei einer flüchtigen Durchsicht dieses Vertragsentwurfes, der gemäss Ziff. 10 des Ratschlags "gemäss den rechtlichen Grundlagen geprüft und konsolidiert" wurde, ist dem Fragesteller Folgendes aufgefallen:

- Auf der Titelseite findet sich ein mit "Der Investitionsbeitrag" beginnender Absatz. Ein solcher Absatz findet sich üblicherweise nicht an dieser Stelle eines Vertrages, im Übrigen wird er teilweise in Artikel 1 des Vertrages wiederholt.
- Aus dem Subventionsantrag, der dem Ratschlag auch beiliegt, meine ich schliessen zu können, dass die Vertragsgegenpartei folgenden vollständigen Namen hat: "Basel, Marktplatz 2 Immobilien S.à.r.l", auf der Titelseite des Vertragsentwurfes fehlt aber aus irgendwelchen Gründen "Basel, Marktplatz 2".
- Vorstehende Vertragspartei wird als "Trägerschaft" definiert, auf der letzten Seite des Vertragsentwurfes ist aber von "Trägerschaft: Globus" die Rede.
- Der zu Lasten des Mehrwertabgabefonds zu sprechende Betrag wird im Ratschlag und im Vertragsentwurf als "Beitragsfinanzierung", "Investitionsbeitrag" oder "Abgeltung" qualifiziert. Falls ein Investitionsbeitrag gemäss § 17 des Staatsbeitragsgesetzes vorliegt, sollte nur dieser Begriff verwendet werden. Ob dieser Investitionsbeitrag wirklich eine Abgeltung und nicht eine Finanzhilfe ist, lasse ich hier offen.
- Gemäss Artikel 2 Abs. 1 soll im Vertrag darauf verzichtet werden, Bestimmungen zu wiederholen, die bereits in den nachfolgenden Erlassen enthalten oder geregelt sind. Auf das Staatsbeitragsgesetz wird ausdrücklich verwiesen, dort wird in § 21 die Verjährung geregelt, trotzdem findet sich in Art. 6.2 nochmals eine Regelung der Verjährung.
- In Artikel 2 Abs. 2 lit. a 3 wird auf das Gesetz über öffentliche Beschaffungen vom 20.5.1999 (SG 914.100) verwiesen. Wurde dieses Gesetz nicht durch das Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 23. Juni 2022 (SG 914.200) (resp. durch die IVöB selbst) das am 1. Februar 2024 in Kraft getreten ist, abgelöst?
- In Artikel 2 Abs. 2 lit. b wird der Antrag zu einem Bestandteil des Vertrages erklärt. Dies wird in leicht anderen Worten nochmals in Art. 6.7 getan. Ist doppelt genäht besser?

- In Artikel 6.4 wird als Gerichtsstand Basel-Stadt definiert. Üblicherweise ist der Gerichtsstand an einem Ort und nicht in einem Kanton. Besser wäre wohl im internationalen Verhältnis die Formulierung: "Ausschliesslicher Gerichtsstand ist Basel, Schweiz". Im internationalen Verhältnis stellt sich auch die Frage, ob zur Ausräumung aller Zweifel noch eine ausdrückliche Rechtswahlklausel einzufügen wäre.
- In Artikel 6.5 wird für den Kanton der Kontaktpartner und die Zustelladresse definiert. Wäre es angesichts einer Vertragspartei mit Sitz in Luxemburg nicht wichtiger gewesen, für diese Partei eine Zustelladresse in Basel festzulegen?

Einige der obigen Bemerkungen mögen zurecht als kleinlich oder besserwisserisch qualifiziert werden. Dass kein Dokument, auch diese Schriftliche Anfrage, fehlerfrei ist, wird gerne eingeräumt. Trotzdem sollte unser Kanton nicht nur bei der Rechtsetzung, sondern auch bei der Vertragsredaktion danach streben, hohe Standards einzuhalten. Ich bitte daher den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie wurde im Falle Fassadenbegrünung Globus Marktplatz die juristische Unterstützung der Personen sichergestellt, die für die Aushandlung des Vertrages zuständig waren?
2. Hat das Finanzdepartement im Rahmen der sogenannten § 8-Prüfung formelle Aspekte des Vertragsentwurfes geprüft?
3. Nach dem Verständnis des Fragestellers ist zur Zeit der Zentrale Rechtsdienst bei der Redaktion von Verträgen respektive bei der formellen Überprüfung von Verträgen nicht involviert. Wäre der Regierungsrat bereit, den Zentralen Rechtsdienst insbesondere bei komplexen Verträgen, zum Beispiel wegen eines internationalen Bezugs, einzubeziehen?
4. Wer legt Standards für Verträge fest, jedes Departement für sich?
5. Wird bei Mustern bei subordinationsrechtlichen Verträgen beachtet, dass Private sehr oft nicht oder nur sehr begrenzt die (finanzielle) Möglichkeit haben, staatliche Vertragsentwürfe einer sorgfältigen juristischen Prüfung zu unterziehen? Leitet der Regierungsrat aus diesem Befund ab, dass in diesen Fällen staatliche Vertragsentwürfe, die erfahrungsgemäss nur eingeschränkt verhandelbar sind, hohen Standards entsprechen und insbesondere auch ausgewogen begründete Interessen der Vertragspartner berücksichtigen?
6. Beim Ratschlag, der Anlass zu dieser Anfrage war, wurde verdankenswerterweise der Vertragsentwurf beigelegt. Beim Ratschlag "Erneuerung der Staatsbeiträge an neun Trägerschaften im Bereich Armut und Überlebenshilfe für die Jahre 2025 bis 2028, der das gleiche Datum, nämlich den 3. Juli 2024, wie der Globus-Ratschlag trägt, wurden die Entwürfe zu den Verträgen mit neun Trägerschaften nicht beigelegt. Nach welchen Kriterien entscheidet der Regierungsrat, ob Vertragsentwürfe einem Ratschlag beigelegt werden?

David Jenny»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie wurde im Falle Fassadenbegrünung Globus Marktplatz die juristische Unterstützung der Personen sichergestellt, die für die Aushandlung des Vertrags zuständig waren?*

Der Vertragsentwurf betreffend die Dach- und Fassadenbegrünung des Globus wurde von der Stadtgärtnerei ausgearbeitet. Gemäss einer internen Weisung des Bau- und Verkehrsdepartements müssen Vertragsentwürfe grundsätzlich durch die Rechtsabteilung (RA BVD) geprüft werden. Diese Handhabung hat sich im BVD in der Praxis bewährt und gewährleistet, dass die Verträge rechtmässig, einheitlich, widerspruchsfrei und vollständig sind.

Die Stadtgärtnerei legte den vorliegend thematisierten Vertragsentwurf entsprechend den erwähnten Vorgaben im Mai 2023 der Rechtsabteilung BVD vor. Die Rechtsabteilung prüfte den Vertrag auf dessen Rechtmässigkeit. Weitere, kantonsinterne Prüfprozesse in anderen Abteilungen zum «Globus-Ratschlag» ergaben kleinere Änderungen, die jedoch im Vertrag nicht nachvollzogen wurden. Aufgrund des vorliegenden Falles prüft die Rechtsabteilung, ob und wie der interne Prüfprozess verbessert werden kann.

Vorausgesetzt der Grosse Rat stimmt dem «Globus-Ratschlag» zu, so wird gemäss gängiger Praxis die Rechtsabteilung des BVD eine nochmalige, finale Vertragsprüfung kurz vor Vertragsunterzeichnung vornehmen.

2. *Hat das Finanzdepartement im Rahmen der sogenannten § 8-Prüfung formelle Aspekte des Vertragsentwurfs geprüft?*

Der Fokus der § 8-Prüfung nach Finanzhaushaltsgesetz liegt auf der Kontrolle der Einhaltung der finanziellen Kompetenzordnung und der finanziellen Beurteilung eines Geschäfts. Sind einzelne Vertragsbestandteile zur Sicherung der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen des Kantons Basel-Stadt notwendig, werden sie vom Finanzdepartement im Rahmen der § 8-Prüfung eingefordert (z.B. Sicherstellung in Form einer Sicherstellungshypothek). Hinweise formeller Natur, die nicht der § 8-Prüfung unterliegen, werden soweit erforderlich vom Finanzdepartement eingebracht.

3. *Nach dem Verständnis des Fragestellers ist zur Zeit der Zentrale Rechtsdienst bei der Redaktion von Verträgen respektive bei der formellen Überprüfung von Verträgen nicht involviert. Wäre der Regierungsrat bereit, den Zentralen Rechtsdienst insbesondere bei komplexen Verträgen, zum Beispiel wegen eines internationalen Bezugs, einzubeziehen?*
4. *Wer legt Standards für Verträge fest, jedes Departement für sich?*
5. *Wird bei Mustern bei subordinationsrechtlichen Verträgen beachtet, dass Private sehr oft nicht oder nur sehr begrenzt die (finanzielle) Möglichkeit haben, staatliche Vertragsentwürfe einer sorgfältigen juristischen Prüfung zu unterziehen? Leitet der Regierungsrat aus diesem Befund ab, dass in diesen Fällen staatliche Vertragsentwürfe, die erfahrungsgemäss nur eingeschränkt verhandelbar sind, hohen Standards entsprechen und insbesondere auch ausgewogen begründete Interessen der Vertragspartner berücksichtigen?*

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Anfragenden, dass der Kanton Basel-Stadt bei der Vertragsredaktion danach streben sollte, hohe Standards einzuhalten. Der beim Justiz- und Sicherheitsdepartement eingeordnete Zentrale Rechtsdienst ist bei der Redaktion von Verträgen respektive bei der Überprüfung von Verträgen nicht involviert.

Der Kanton schliesst eine Vielzahl von Verträgen ab und dies in ganz unterschiedlichen Bereichen. Die rechtlichen Vorgaben und verwaltungsinternen Prozesse variieren entsprechend nach Aufgaben- und Sachgebiet. Deshalb obliegt es dem fachlich zuständigen Departement, sowohl die notwendigen Vertragsstandards festzulegen, als auch die Redaktion und Prüfung der konkreten Verträge vorzunehmen und damit die Rechtmässigkeit sicherzustellen. Zur Erreichung des Ziels qualitativ hochstehender und fairer Verträge existieren in diversen Aufgabenbereichen zudem Vertragssammlungen und Musterverträge.

Entsprechend liegt auch die Verantwortung für die Ausgestaltung von Staatsbeitragsverträgen beim sachlich zuständigen Departement, auch wenn das Finanzdepartement für Betriebs-, Investitions- und Förderbeiträge Musterverträge erarbeitet hat. Diese dienen den Departementen als Arbeitshilfe für eine einheitliche Vertragsgestaltung mit externen Leistungserbringenden (<https://www.bs.ch/fd/finanzverwaltung#staatsbeitraege>) und die Departemente sind gehalten, die Musterverträge anzuwenden. Diese Musterverträge werden regelmässig überprüft sowie aktualisiert. In diesem Rahmen haben auch die vom Anfragestellenden eingebrachten Hinweise (Revision im Beschaffungsrecht sowie Gerichtsstand) bereits Eingang in die Musterverträge gefunden.

Ganz grundsätzlich überprüft der Regierungsrat regelmässig bestehende Prozesse im Sinne der Qualitätssicherung und ist gewillt, bestehende Abläufe weiter zu verbessern. In diesem Sinne nimmt der Regierungsrat die Anregungen des Anfragestellers gerne auf und würde bei Bedarf erforderliche Anpassungen vorsehen.

6. *Beim Ratschlag, der Anlass zu dieser Anfrage war, wurde verdankenswerterweise der Vertragsentwurf beigelegt. Beim Ratschlag «Erneuerung der Staatsbeiträge an neun Trägerschaften im Bereich Armut und Überlebenshilfe für die Jahre 2025 bis 2028», der das gleiche Datum, nämlich den 3. Juli 2024, wie der Globus-Ratschlag trägt, wurden die Entwürfe zu den Verträgen mit neun Trägerschaften nicht beigelegt. Nach welchen Kriterien entscheidet der Regierungsrat, ob Vertragsentwürfe einem Ratschlag beigelegt werden?*

Die Kantonsverfassung legt fest, dass der Regierungsrat unter Vorbehalt des Genehmigungsrechts des Grossen Rates für den Abschluss von Verträgen zuständig ist (§ 106 Abs. 1). Im Regelfall erläutert der Regierungsrat dem Grossen Rat im Ratschlag den Inhalt eines abzuschliessenden Vertrags. Der Vertragstext selbst wird nicht mitgeliefert. Beim Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel, Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds handelte es sich um den ersten Fall eines externen Antragsstellers auf Investitionsbeiträge aus dem Mehrwertabgabefonds (vgl. Ziff. 8 des Ratschlags), dessen Gutheissung gemäss § 120 Abs. 6 Bau- und Planungsgesetz durch den Grossen Rat zu beschliessen ist. Die Beilage des Vertrags erfolgte zur besseren Verständlichkeit – angesichts dessen, dass dies der erste solche Fall ist.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin