



Leonhardsgraben 3, Postfach, CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 95 86

www.finanzkontrolle.bs.ch

Kanton Basel-Stadt

Bericht

über die Spezialprüfung
Nebeneinkünfte der Kantonsangestellten
(Teil 3)

Vertraulichkeit gestützt auf § 20 Abs. 1 und 2 IDG aufgehoben

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag und Allgemeines	3
1.1 Prüfungsauftrag	3
1.2 Prüfungsbereich und -zeitraum	3
1.3 Prüfungsdurchführung	3
2. Management Summary	4
3. Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen	5
3.1 Rechtsgrundlagen	5
3.2 Prozess bei den dezentralen Personaldiensten der Departemente	5
3.3 Sind die Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen ablieferungspflichtig?	6
3.4 Welche Nebeneinkünfte sind ablieferungspflichtig?	9
3.5 Teilzeitarbeit und Nebeneinkünfte	10
3.6 Nettobetrag oder Bruttobetrag?	11
3.7 Verjährung	11
3.8 Randbemerkungen	12
3.9 Korrektur der Jahre 2014 und 2015?	12
3.10 Vorgehen Rückforderungen	13
4. Schlussbemerkungen	13
Berichtsempfänger	14
Beilagen	15

1. Auftrag und Allgemeines

1.1 Prüfungsauftrag

Gestützt auf das Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz (FVKG) vom 17. September 2003 (SG 610.200) und aufgrund des schriftlichen Auftrags des Regierungsrats vom 14. Januar 2014 haben wir die Spezialprüfung „Nebeneinkünfte weiterer Kantonsangestellten“, Teil 3 des Auftrages, vorgenommen.

1.2 Prüfungsbereich und -zeitraum

- Kanton Basel-Stadt
- Prüfung der Nebeneinkünfte der Kantonsangestellten inklusive der ausgelagerten Institutionen (IWB, BVB, Spitäler), Ausnahmen siehe unten.
- 01. Januar 2004 bis 31. Dezember 2013

Gegenstand unserer Prüfungsarbeiten bildeten die von den Angestellten selbst deklarierten Einnahmen (vorhandenen Formulare) bei den Dezentralen Personaldiensten, die Antwortschreiben der rund 130 schriftlich kontaktierten Organisationen und Institutionen.

Von der Prüfung ausgenommen waren sowohl der Bereich der Lehre und Forschung sowie der allgemeine medizinische Bereich der Spitäler.

Die Überprüfung der steuerlichen Deklaration der Nebeneinkünfte war nicht Auftrag des Regierungsrates.

Schriftliche Anfragen von Institutionen im Ausland wurden nicht durchgeführt (Ausnahme: EuroAirport Basel Mulhouse).

1.3 Prüfungsdurchführung

Unsere Prüfung erfolgte nach den Grundsätzen des schweizerischen Berufsstandes, wonach eine Prüfung so zu planen und durchzuführen ist, dass wesentliche Fehler mit angemessener Sicherheit erkannt werden. Trotzdem erhebt die Finanzkontrolle keinen Anspruch auf absolute Vollständigkeit.

Die Prüfungshandlungen bauen auf die bereits durchgeführten Revisionen (Teil 1 + Teil 2) in den Jahren 2014/2015 und den erfolgten Berichten Nr. 17 vom 08. Juli 2014 sowie Nr. 72 vom 27. März 2015 auf.

Folgende Erhebungsmethoden wurden angewandt:

- Recherchen und Interviews bei den Dezentralen Personaldiensten
- Analysen der vorhandenen Unterlagen aus Prüfungsdurchführung Teil 1 + 2 (RR)
- Recherchen im Internet (Handelsregister, moneyhouse.ch, etc.)
- ergänzende schriftliche Anfragen bei Organisationen und Institutionen
- Befragungen von möglichen Betroffenen schriftlich und mündlich
- rechtliche Abklärungen beim Rechtsdienst des Zentralen Personaldienstes
- Recherchen im SAP-HR

Aufgrund der Recherchen und Analysen der Datensammlung wurde eine Datenbank erstellt, in der jede Person mit dem jeweiligen Betrag eingetragen wurde. Nach dem Gesamtüberblick der Datenbank wurde für jede mögliche Person, die evtl. den Gesamtbetrag von CHF 20'000,- erreicht, ein persönliches Datenblatt angelegt. Dieses wurde dann mit allen die Person betreffenden Meldungen, Abrechnungen und weiteren Daten ergänzt. Anstelle einer Zwischenbesprechung mit dem Auftraggeber (Regierungsrat) wurde dem Regierungsrat ein vorläufiger Bericht im Mai 2016 zugestellt.

Aufgrund des vorläufigen Berichtes beauftragte der Regierungsrat Herrn Dr. Lorenz Meyer (ehemaliger Präsident des Bundesgerichts) zur Erstellung eines Gutachtens zu spezifischen rechtlichen Abklärungen. Das Gutachten führte zu Erkenntnissen, welche im Prüfungsergebnis berücksichtigt sind.

Die Prüfungsarbeiten fanden mit Unterbrechungen in den Monaten Oktober 2015 bis November 2016 durch Frau Brigitte Ernst statt.

2. Management Summary

Insgesamt zeigt sich, dass die Möglichkeiten von Kantonsangestellten, Nebeneinkünfte von über CHF 20'000.- pro Jahr zu erhalten, sehr gering sind. Das Resultat aus ca. 130 Anfragen bei Organisationen, Institutionen, Firmen, Vereinen etc. hat zunächst 56 Fälle aufgezeigt, für die konkret eine Einzelfallprüfung erfolgte. Diese 56 Fälle verteilen sich auf die Departemente, Gerichte, Behörden, BVB, Spitäler und IWB. Bei zehn Fällen besteht nach Prüfungsabschluss Handlungsbedarf. Der Gesamtbetrag der berechtigten Rückforderungen über den Prüfungszeitraum beträgt CHF 66'959.40.

Die rechtlichen Grundlagen im Bereich der Nebeneinkünfte haben sich in den letzten Jahren teilweise punktuell unverständlich entwickelt. Die derzeit aktuellen kantonalen rechtlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen müssen, aus einem Gesamtkontext betrachtend, überarbeitet und angepasst werden.

3. Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen

3.1 Rechtsgrundlagen

- Personalgesetz § 20 (SG 162.100)
- Lohngesetz § 20 (SG 164.100)
- Richtlinie des Regierungsrates vom 19. Oktober 2010
- Weisung des Personalamtes zu § 20 Lohngesetz (Beschluss Regierungsrat 11. Juni 1996)
- Weisung zur Ausrichtung von Sitzungsgeldern (SG 153.115)
- Das Kaderreglement der IWB von 2010, Ziffer 6.2
- Öffentliche Spitäler-Gesetz § 28 (SG 331.100)
- BVB-Organisationsgesetz § 13 (SG 953.100)
- Rechtliche Abklärungen mit dem Rechtsdienst des ZPD
- Gutachten Dr. Lorenz Meyer vom 26. Juli 2015 (Auftraggeber RR)
- Gutachten Dr. Lorenz Meyer vom 29. September 2016 (Auftraggeber RR)

3.2 Prozess bei den dezentralen Personaldiensten der Departemente

Wir haben festgestellt, dass bis zum Jahr 2009 die Personalverantwortlichen grundsätzlich ihre Angestellten in Kaderpositionen aufgefordert haben, die Nebeneinkünfte gem. dem Formular zu melden, unabhängig der jeweiligen Höhe. Ab 2010 gab es einen Paradigmenwechsel. Grundlage war die Richtlinie des Regierungsrates vom 19. Oktober 2010. Sie besagt unter Ziffer 4, dass die Angestellten nur noch meldepflichtig sind, wenn sie den jährlichen Freibetrag von CHF 20'000.- übersteigen. Daraufhin wurden grösstenteils die jährlichen Erinnerungsschreiben abgeschafft. Es liegt seitdem eine „Bringschuld“ seitens der Angestellten vor. Eine Ausnahme sind die Gerichte, die bis heute von allen Angestellten ein unterschriebenes Formular verlangen, unabhängig der Höhe der Einnahmen. Grundsätzlich wurde von den Personalverantwortlichen in den letzten Jahren bei einer Neuanstellung im Kanton schriftlich auf die Ablieferungspflicht hingewiesen.

Im Einzelgespräch mit Betroffenen wurde uns z.B. gesagt, *„Ich habe es nicht gewusst und bin auch nie darauf hingewiesen worden“*. Des Weiteren werden die Kenntnisse teilweise als dürftig eingestuft.

Gem. Aussage „Zentraler Personaldienst“:

„Den Mitarbeitenden steht seit jeher (früher im Internet und heute im Intranet) umfassendes Informationsmaterial zur Verfügung. Zu erwähnen sind dabei die Weisung bzw. Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 Lohngesetz), das Merkblatt „Nebenbeschäftigungen und Nebeneinkünfte“ vom 9. März 2004, das Formular betreffend Nebeneinkünfte sowie die entsprechenden Deklarationsformulare. Die aktuellsten Versionen dieser Dokumente sind für alle Mitarbeitenden unter folgendem Link abrufbar:“

<http://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/rund-um-ihre-anstellung/rechte-pflichten-mitarbeiter/nebenbeschaeftigung-und-nebeneinkuenfte.html>

Empfehlung (E 1):

Wir empfehlen dem ZPD, die dezentralen Personaldienste auf die Meldung der ablieferungspflichtigen Nebeneinkünfte nochmals bewusst hinzuweisen, verbunden mit der Auflage, für die Jahre 2015 und 2016 bei allen evtl. möglichen Betroffenen eine Umfrage durchzuführen.

Im Weiteren haben wir festgestellt, dass die dezentralen Personaldienste ein sehr unterschiedliches Interesse zeigen, in welchen Gremien ihre Mitarbeiter vertreten sind. Das reicht von einer geführten Liste, unabhängig der Höhe der Nebeneinkünfte, bis zu „*das interessiert mich nicht*“. Grundsätzlich regen wir an, dass es doch im Sinne der Personalverantwortlichen liegen müsste, zu wissen, in welchen Gremien ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die Interessen des Kantons vertreten. Gerade auch im Hinblick auf das Engagement und eventuelle Beurteilungen.

3.3 Sind die Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen ablieferungspflichtig?

Bei unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass zwei unterschiedliche Rechtsauslegungen zu der Nebenbeschäftigung nach § 20 Personalgesetz SG 162.100 und einer möglichen Ablieferungspflicht bestehen.

Bei einzelnen Befragten herrscht die vorrangige Meinung, dass Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen nach dem Personalgesetz § 20 SG 162.100 nicht melde- und ablieferungspflichtig sind, hingegen die Nebeneinkünfte nach § 20 Lohngesetz, SG 164.100 schon. In dieser Beurteilung liegt hier ganz klar eine Abgrenzung von „**entweder – oder**“ vor.

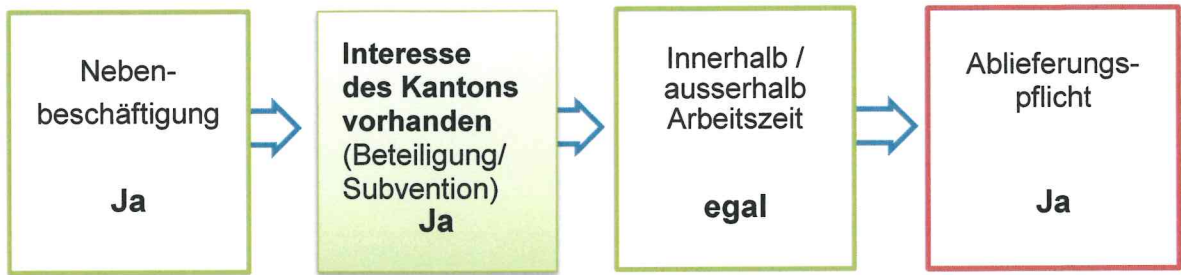
Hingegen ist der ZPD der Auffassung:

„ § 20 Personalgesetz SG 162.100 regelt im Wesentlichen die Frage, ob die Ausübung einer Nebenbeschäftigung und die Übernahme eines öffentlichen Amtes durch Mitarbeitende zulässig ist und ob vorgängig eine Bewilligung einzuholen ist. § 20 PG regelt nicht die Frage, ob und in welchem Ausmass die Einnahmen aus der Nebenbeschäftigung ablieferungspflichtig sind, gibt der Anstellungsbehörde bei ablieferungspflichtigen Nebenbeschäftigungen jedoch fakultativ die Möglichkeit, eine Bewilligung mit einer Ablieferungspflicht zu verbinden (soweit nicht bereits § 20 Lohngesetz zwingend eine solche statuiert).

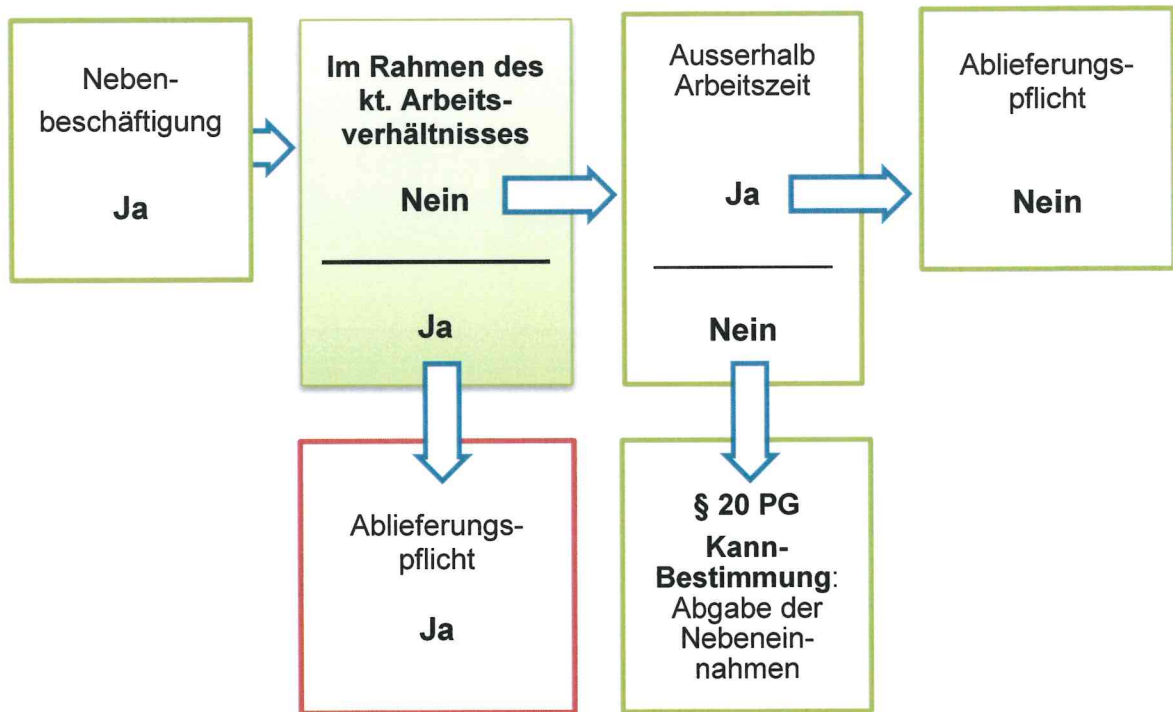
§ 20 Lohngesetz SG 164.100 regelt die Frage, ob und in welchem Ausmass Nebeneinkünfte an den Staat abzuliefern sind. Die Ablieferungspflicht wird in der Richtlinie des Regierungsrates betreffend Nebeneinkünfte vom 19. Oktober 2010 präzisiert.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Regelungsbereiche sind die beiden vorstehenden Gesetzesbestimmungen **nebeneinander anwendbar**. Daher ist im Falle einer Nebenbeschäftigung stets eigenständig zu prüfen, ob und inwieweit eine oder beide Bestimmungen zur Anwendung gelangen.“

Die derzeitige kantonale Rechtsauslegung soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:
Ein Kantonsangestellter unterrichtet zusätzlich an der FHNW.



Das Rechtsgutachten von Dr. Lorenz Meyer kommt zu einer anderen Schlussfolgerung:
Eine grundsätzliche Ablieferungspflicht besteht nur dann, wenn die Einnahmen im Rahmen oder auf Grund des Arbeitsverhältnisses erzielt werden. D.h. konkret, wenn z.B. die Lehrtätigkeit im kantonalen Pflichtenheft zur Aufgabenerfüllung des Mitarbeiters definiert ist.



Auch nach unserer Einschätzung ist jeder Einzelfall zu prüfen. Die Finanzkontrolle schliesst sich den Schlussfolgerungen gem. Gutachten Dr. Lorenz Meyer vom 29. September 2016 an: Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen unterliegen nur dann der grundsätzlichen Ablieferungspflicht, wenn sie im direkten Zusammenhang mit der kantonalen Aufgabenerfüllung des jeweiligen Mitarbeiters / der Mitarbeiterin bestehen. D.h., das „Interesse des Kantons“ definiert sich nicht an Beteiligung / Subvention, sondern daran, ob die Tätigkeit der Nebenbeschäftigung ein Teil der kantonalen Aufgabenerfüllung des Mitarbeitenden darstellt.

Empfehlung (E 2):

Wir empfehlen dem Regierungsrat:

- die derzeitige Rechtsauslegung im Sinne des Gutachtens von Dr. Lorenz Meyer zu ändern.
- den Bedarf an Ausnahmeregelungen zu klären.

Die rechtlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen sind daraufhin anzupassen, dabei muss auf eine Gleichbehandlung aller Kantonsangestellten geachtet werden.

Bei der durchgeführten Revision haben wir zudem festgestellt, dass die Meldungen über Nebenbeschäftigungen äusserst dürftig sind. Eine Aktualisierung halten wir für sinnvoll.

Ein besonderes Augenmerk sollte insbesondere auf § 20 Personalgesetz Ziffer 2, der Bewilligungspflicht, gelegt werden:

- a) Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung
- b) Interessenkollision
- c) Inanspruchnahme der Arbeitszeit

Ob eine Nebenbeschäftigung bewilligungspflichtig ist oder nicht, sollte nicht allein im Ermessen des Arbeitnehmers liegen.

Empfehlung (E 3):

Wir empfehlen grundsätzlich, dass eine Nebenbeschäftigung mit dem Formular dem Arbeitgeber/Anstellungsbehörde anzumelden ist, unabhängig einer evtl. Bewilligungs- und Ablieferungspflicht. Dafür wäre eine aktuelle Umfrage der dezentralen Personaldienste mit Rückantwort der Arbeitnehmer notwendig.

Der § 20 Abs. 3 Personalgesetz sieht eine Kann-Bestimmung für die Kompensation der beanspruchten Arbeitszeit oder zur Abgabe von Nebeneinkünften vor. Wir haben festgestellt, dass es insofern Fragen aufwirft, wenn nicht eindeutig vereinbart wurde, dass die Einnahmen aus der Nebenbeschäftigung nicht ablieferungspflichtig sind. Deshalb schlagen wir vor, in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen der Anstellungsbehörde und dem Arbeitnehmer diesen Punkt aufzunehmen.

Insbesondere bei Inanspruchnahme der Arbeitszeit empfehlen wir von der Kann-Bestimmung der Einnahmenablieferung Gebrauch zu machen, wenn keine Arbeitszeit-Kompensation möglich ist. Dies im Sinne der Gleichbehandlung aller Mitarbeitenden:
„Keine doppelte Bezahlung für die gleiche Arbeitszeit.“

Empfehlung (E 4):

Wir empfehlen bei einer Nebenbeschäftigung grundsätzlich abzuklären, ob eine jährliche Melde- bzw. Ablieferungspflicht der Einnahmen besteht oder ob die erzielten Einnahmen von dieser Pflicht ausgenommen sind. Das Resultat ist schriftlich zwischen dem Arbeitnehmer und Anstellungsbehörde festzuhalten z.B. in einer Vereinbarung oder auf dem zukünftig angepassten Meldeformular.

3.4 Welche Nebeneinkünfte sind ablieferungspflichtig?

Das Lohngesetz § 20 Absatz 1, Satz 1 besagt:

„Wirken Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in Behörden, Kommissionen oder anderen Institutionen, an denen der Kanton Basel-Stadt beteiligt ist oder interessiert ist, mit, so haben sie die ihnen zukommenden Vergütungen an den Staat abzuliefern, soweit diese den Betrag von CHF 20'000 pro Jahr übersteigen.“

Auslegung ZPD:

„Gemäss dem klarem Wortlaut von § 20 Abs. 1 Lohngesetz (SG 164.100) unterliegen Nebeneinkünfte der Ablieferungspflicht, wenn der Kanton Basel-Stadt an der Behörde, Kommission oder Institution beteiligt und / oder interessiert ist. Dies unabhängig davon, ob und durch wen eine Delegation in ein Gremium erfolgte.“

Wir haben festgestellt, dass die Einstufung „kantonales Interesse“ nicht immer einfach ist. Manche Mitarbeiter haben auch Nebeneinkünfte gemeldet, z.B. Sitzungsgelder von Organisationen, an denen der Kanton Basel-Stadt keine Beteiligung oder ein Interesse hat.

Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 Lohngesetz):

Auf Drängen der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt) wurde in der Richtlinie zu den Nebeneinkünften (§ 20 Lohngesetz) vom 19. Oktober 2010 die Bestimmung aufgenommen, dass eine Ablieferungspflicht von Nebeneinkünften nur dann bestehe, wenn eine entsprechende Delegation durch den Kanton vorliege. Ziff. 1 der Richtlinie lautete dementsprechend wie folgt:

*„Als ablieferungspflichtige Nebeneinkünfte gelten namentlich Sitzungsgelder, Honorare, Tantiemen oder Pauschalvergütungen von Gremien, **in die die Mitarbeitenden durch den Kanton delegiert wurden**“.* Das diese Art der Delegation ausschliesslich für den Verwaltungsrat der Pensionskasse BS gelte, geht aus der Richtlinie nicht hervor und kann aus der Entstehung heraus auch nicht abgeleitet werden. Dieses Recht ist wirksam von 19. Oktober 2010 bis 31. Dezember 2014.

Ab 2015 wurde dieser Zusatz *„in die die Mitarbeitenden durch den Kanton delegiert wurden“*, wieder gestrichen. Entsprechend gab es diesen Zusatz vor dem 19. Oktober 2010 nicht.

Nach unserem Verständnis gab es insbesondere vom 19. Oktober 2010 bis Ende 2014 zwei wesentliche Kriterien für das Interesse des Kantons:

- a. Die Delegation durch den Kanton
- b. Die finanzielle Beteiligung (Beteiligung und/oder Subvention)

Durch den Wegfall der *„kantonalen Delegation“*, stellt sich die Frage, ob das Kriterium der kantonalen finanziellen Beteiligung an einer Organisation etc., als Beurteilungsschwerpunkt in allen Fällen gerecht wird?

Was heute dadurch unberücksichtigt bleibt, ist eine mögliche Differenzierung zwischen einer delegierten Mitwirkungs- oder Beratungstätigkeit in Mitbestimmungs- oder Lenkungsgremien (verantwortlich kantonale Interessenvertretung) einerseits und andererseits einer *„Allgemein ausübenden Tätigkeit“* im Sinne einer Leistung gegenüber Dritten die nichts mit der kantonalen Aufgabenerfüllung des Mitarbeitenden zu tun hat.

Empfehlung (E 5):

Wir empfehlen dem Regierungsrat den Begriff des „Mitwirkens“ zu definieren. Hierbei sollten die „Delegation“ sowie die „Aufgabenerfüllung im Rahmen des Arbeitsverhältnisses“ angemessen berücksichtigt werden. Die rechtlichen Grundlagen sind daraufhin anzupassen.

Empfehlung (E 6):

Wir empfehlen dem ZPD, nach der Definition des Regierungsrates das Merkblatt im Intranet anzupassen, aus dem hervorgeht, welche Einnahmen aus welchen Tätigkeiten melde- bzw. ablieferungspflichtig sind. Dienlich wären auch Beispiele, die keiner Ablieferungspflicht unterliegen oder die Benennung von Ausnahmen.

3.5 Teilzeitarbeit und Nebeneinkünfte

Erst in den letzten Jahren wurde in unserer Gesellschaft und von Arbeitgebenden bewusst und vermehrt auf eine „Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Freizeit“ geachtet und Arbeitsverhältnisse angepasst. Früher ist man grundsätzlich von einer 100 %-igen Anstellung ausgegangen, insbesondere bei Kaderpositionen. Heute hat die Teilzeitarbeit fast alle Ebenen erreicht. Teilzeitarbeit ist weit verbreitet und etabliert. Diesen Wandel der letzten Jahre hat der Regierungsrat auch in der Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte mit der Ziffer 2.2 aufgenommen:

„Bei Teilzeitbeschäftigten besteht eine Ablieferungspflicht für Nebeneinkünfte, sofern diese Einkünfte zusammen mit dem effektiven Lohnanspruch beim Arbeitgeber BASEL-STADT das hypothetische Einkommen bei einer Vollzeitanstellung um mehr als CHF 20'000,- übersteigen.“ Dieses Recht gilt ab 01. Januar 2015.

Bei unseren Prüfungen haben wir festgestellt, dass in der Vergangenheit die angewandte Praxis nicht einheitlich war. Es gibt Teilzeitangestellte, die nicht abgeliefert haben und andere Teilzeitangestellte, welche voll abgeliefert haben. Es war eine Auslegungssache der Personalverantwortlichen. Insbesondere wenn kt. Angestellte bewusst ihr Arbeitspensum reduziert haben, um die übernommenen Aufgaben in Delegationen leisten zu können. Die Notwendigkeit einer Regelung wurde erkannt: Mit der neuen Regelung des Regierungsrates wurde jetzt Klarheit geschaffen.

Die Finanzkontrolle erachtet die neue Regelung für angemessen und hat bei der durchgeführten Revision eine „rückwirkende Anwendung der grosszügigen Regelung“ zu Grunde gelegt, letztendlich auch zur Abwendung von evtl. Rechtsstreitigkeiten. Dies insbesondere in Bezug auf den Faktor Aufwand und Ertrag (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) sowie evtl. Imageschaden für den Kanton.

Nach den uns bekannten Zahlen hätte eine rückwirkende Anwendung der heutigen Regelung gem. Ziffer 2.2. der Richtlinie folgende Auswirkungen:

Der Kanton verzichtet auf eine Rückforderung in drei Fällen in Höhe von CHF 27'054.40.

Der Kanton müsste in einem Fall eine Rückzahlung von CHF 10'513.30 leisten.

Die Gesamtauswirkung ergibt eine Betragshöhe von CHF 37'567.70.

Empfehlung (E 7):

Wir empfehlen dem Regierungsrat darüber zu befinden, ob die heutige Regelung gem. Ziffer 2.2 der Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 Lohngesetz) rückwirkend ab dem Prüfungszeitraum 2004 anwendbar ist. Dabei ist zu beachten, dass eine Gleichbehandlung der ablieferungspflichtigen Teilzeitangestellten gegeben ist.

3.6 Nettobetrag oder Bruttobetrag?

Die Weisung des damaligen Personalamtes wurde vom Regierungsrat am 11. Juni 1996 genehmigt. Sie spricht von Einkünften und enthält keine Aussage über Brutto- oder Nettodeklaration. Mit der Richtlinie des Regierungsrates vom 19. Oktober 2010 wurde unter der Ziffer 6 die Berechnung ausformuliert. Hier wurde erstmals definitiv festgeschrieben, dass die Bruttobeträge massgebend sind.

Wir haben festgestellt, dass die „Bruttoregelung“ nicht überall gleich angewendet wurde:

- a. Bei den ablieferungspflichtigen Arbeitnehmern war hauptsächlich der Nettobetrag im Bewusstsein. Das war auch ein Grund der Nichtdeklaration, weil ihre Nettoauszahlung knapp unter der Grenze von CHF 20'000.- liegen.
- b. Obwohl teilweise der Lohnausweis den dezentralen Personaldiensten vorlag, haben sie den Nettobetrag bei der Lohnabrechnung berücksichtigt.
- c. Der Bruttobetrag wurde als massgebender Betrag festgesetzt. Es erfolgte aber keine Abrechnung über den Lohn, sondern die Betroffenen haben den Bruttobetrag via Bankkonto zurückbezahlt, d.h. ohne Kürzung der bereits vorgenommenen Sozialversicherungsabgaben. In diesem Bereich konnten wir den korrekten Betrag teilweise nicht genau ermitteln. Auf dem jeweiligen Meldeformular wurde zwar der Bruttobetrag angegeben, aber leider fehlten teilweise dazu die Lohnausweise.
- d. Der massgebende Bruttobetrag wurde korrekt bei der Lohnabrechnung angewendet, d.h. der Bruttobetrag wurde vom Bruttolohn abgezogen und so kürzte er die entsprechenden Sozialversicherungsabgaben. Hier gab es Unterschiede bei der Berechnungsgrundlage der ALV. Teilweise wurde als Basis der Berechnungsgrundlage der ALV weiterhin der Höchstbetrag von CHF 10'500,- verwendet, teilweise der reduzierte Bruttobetrag.

3.7 Verjährung

Die Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 Lohngesetz) behandelt unter Ziffer 7 die Verjährung („...die Verpflichtung zur Rückzahlung der Nebeneinkünfte verjährt nach fünf Jahren“)

Das ausserkantonale Gutachten von Dr. Lorenz Meyer vom 26. Juni 2016 hat festgestellt, dass sich § 7 der Weisung auf keine gesetzliche Grundlage stützen kann. Es gilt die allgemeine Verjährungsfrist von zehn Jahren gem. § 212 Abs. 1 EG-ZGB.

In Absprache mit dem ZPD haben wir folgendes festgestellt:

Die Einkünfte in oder für das Jahr 2004 mussten bis spätestens 01. Juli 2015 den zuständigen dezentralen Personalverantwortlichen gemeldet werden. Eine daraus resultierende Rückzahlung musste bis spätestens 31. Dezember 2015 erfolgen (Fälligkeit). Die Verjährung der entsprechenden Forderung begann somit am 01. Januar 2006 und endete am 1. Januar 2016.

Empfehlung (E 8):

Wir empfehlen dem Regierungsrat, die kantonale Verjährungsfrist für die Ablieferung der Nebeneinkünfte auf der gesetzlichen Stufe zu definieren.

3.8 Randbemerkungen

a. Ende einer Delegation

Wir haben festgestellt, dass Personen, die ihr Arbeitsverhältnis im Kanton beenden, weiterhin die Tätigkeit als Delegierter ausüben. Für uns stellt sich die Frage: Warum erlischt mit Beschäftigungsende nicht auch die Delegation und wie können sie weiterhin die Interessen des Kantons wahrnehmen?

Wir sprechen hier nicht von einer kurzen Übergangsfrist, sondern von längerfristigen Fällen.

b. Handelsregistereinträge

Wir haben festgestellt, dass die Handelsregistereinträge nicht immer auf dem aktuellen Stand sind. Dafür verantwortlich ist die jeweilige Institution. Aber eine Kontrolle der delegierenden Stelle wäre vorteilhaft.

c. Ist der Freibetrag von CHF 20'000,- ein Jahresfreibetrag?

Muss bei einem Beginn oder Beendigung der kantonalen Anstellung unterhalb eines Jahres der Freibetrag dann pro rata berücksichtigt werden?

d. Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Empfehlung (E 9):

Wir empfehlen dem ZPD darauf hinzuwirken, dass auf der Departementsebene die jeweils interne Checkliste: „**Beendigung des Arbeitsverhältnisses**“ folgende Punkte beinhaltet: **Klärung einer Mandatsfortführung sowie Prüfung der Ablieferungspflicht und evtl. Lohnabzug.**

e. Wir weisen darauf hin, dass der administrative Meldevorgang der Mitarbeitenden sich seit Einführung der Richtlinie im Jahr 2010 nicht unbedingt zu Verbesserungen geführt hat. Dies gilt insbesondere in zwei Punkten:

- Von der Holschuld der dezentralen Personalämter zur Bringschuld der Mitarbeitenden.
- Die von den Mitarbeitenden vorzunehmende Selbsteinschätzung, ob sie über die Grenze von CHF 20'000 kommen. D.h. sie müssen zunächst klassifizieren können, welche Nebeneinkünfte ablieferungspflichtig sind, sie müssen wissen, dass der Brutobetrag massgebend ist und sie müssen die zeitlich korrekte Zuordnung vornehmen (in Periode oder für Periode).

Im Zuge der Anpassung der rechtlichen Grundlagen sollte das administrative Meldeverfahren auch angepasst werden.

3.9 Korrektur der Jahre 2014 und 2015?

Empfehlung (E 10):

Wir empfehlen dem Regierungsrat zu entscheiden, ob eine rückwirkende Korrektur für das Jahr 2014 und 2015, aufgrund der abschliessenden Erkenntnisse und Entscheidungen durch diese Revision, von den dezentralen Personaldiensten durchzuführen ist.

3.10 Vorgehen Rückforderungen

Der Regierungsrat hat der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt zwischenzeitlich mitgeteilt, dass in den zehn Fällen er sich direkt mit den Betroffenen in Verbindung setzt um die Rückforderungen konkret einzuleiten.

4. Schlussbemerkung

Die Besprechung der Revisionsergebnisse erfolgte am 13. Dezember 2016 mit Herr Dr. Guy Morin (Regierungspräsident) und Frau Barbara Schüpbach-Guggenbühl (Staatschreiberin). Seitens der Finanzkontrolle Basel-Stadt nahmen Herr Daniel Dubois (Leiter Finanzkontrolle) und Frau Brigitte Ernst (Revisionsleiterin) an der Besprechung teil.

Wir haben den Regierungsrat um eine schriftliche Stellungnahme zu unseren Feststellungen und Empfehlungen in der Beilage I gebeten. Diese Stellungnahme haben wir am 22. Dezember 2016 erhalten.

Die Finanzkontrolle ist sich bewusst, dass die Revisionsergebnisse einiges an Handlungsbedarf nach sich zieht. Neben der Erfüllung des Auftrages des Regierungsrates werden Punkte aufgezeigt, die zu Klarheiten und Verbesserungen führen.

Den nachfolgenden Handlungsbedarf teilen wir in zwei Schritte auf:

1. Rückwirkende Auswirkung: Korrektur der Ablieferung der Einnahmen aus Nebentätigkeiten der Kantonsangestellten in der Prüfungsperiode.
2. Zukünftige Auswirkung: Anpassungen der rechtlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen in der Zukunft.

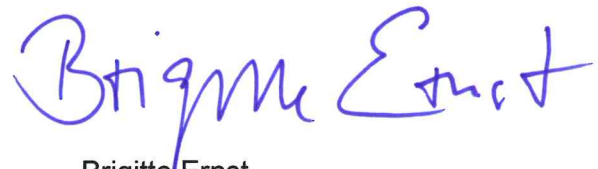
Gemäss FVKG § 16 Abs. 5 sind die Berichte der Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt und die ihnen zugrunde liegenden Materialien nicht öffentlich zugänglich. Die Weitergabe des Berichtes oder Teile davon dürfen nur mit schriftlicher Einwilligung der Finanzkontrolle erfolgen.

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei allen involvierten Personen für die bereitwillige Auskunftserteilung, die gewährte Unterstützung sowie die angenehme Zusammenarbeit.

Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt



Daniel Dubois
Leiter der Finanzkontrolle
des Kantons Basel-Stadt



Brigitte Ernst
Leitende Revisorin

Berichtsempfänger:

8 Ex. Regierungsrat:

- Herr Dr. Guy Morin, Regierungspräsident, Vorsteher Präsidialdepartement
- Frau Dr. Eva Herzog, Vorsteherin Finanzdepartement, Regierungsvizepräsidentin
- Herr Dr. Hans-Peter Wessels, Vorsteher Bau- und Verkehrsdepartement
- Herr Dr. Christoph Eymann, Vorsteher Erziehungsdepartement
- Herr Dr. Lukas Engelberger, Vorsteher Gesundheitsdepartement
- Herr Baschi Dürr, Vorsteher Justiz- und Sicherheitsdepartement,
- Herr Christoph Brutschin, Vorsteher Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
- Frau Barbara Schüpbach-Guggenbühl, Staatsschreiberin

2 Ex. Zentraler Personaldienst des Kantons Basel-Stadt

- Frau Andrea Wiedemann, Leiterin
- Herr David Gelzer, Abteilungsleiter Recht und Stv. Leiter

Beilagen:

Beilage 1 Feststellungen, Empfehlungen und Aktionen



Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt

Beilage I: Feststellungen, Empfehlungen und Aktionen

Feststellungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle		Stellungnahme und Aktionen der geprüften Stelle				
Nr.	Feststellungen	Empfehlungen	Stellungnahme	Aktionen	Verantwortlich	Termin
E 1 ●	Wir haben festgestellt, dass bis zum Jahr 2009 die Personalverantwortlichen ihre Angestellten in Kaderpositionen aufgefördert haben, die Nebeneinkünfte gem. dem Formular zu meiden, unabhängig der jeweiligen Höhe. Mit der Richtlinie des Regierungsrates vom 19. Oktober 2010 gab es einen Paradigmenwechsel. Die RL besagt unter Ziffer 4, dass die Angestellten nur meldepflichtig sind, wenn sie den jährlichen Freibetrag von CHF 20'000.- übersteigen. Daraufhin wurden grössenteils die jährlichen Erinnerungsschreiben abgeschafft.	Wir empfehlen dem ZPD, die dezentralen Personaldienste im Dezember 2016 auf die Meldung der ablieferungspflichtigen Nebeneinkünfte nochmals bewusst hinzuweisen, verbunden mit der Auflage, für die Jahre 2015 und 2016 bei allen evtl. möglichen Betroffenen eine Umfrage durchzuführen.	ZPD	Eine flächendeckende Umfrage mit obligatorischer Rückantwort erscheint vom Aufwand her unverhältnismässig. Es wird jedoch sicher gestellt, dass sämtliche Mitarbeitenden ausdrücklich auf die Regelungen betreffend die Nebenbeschäftigungen und Nebeneinkünfte aufmerksam gemacht werden (mit konkreten Beispielen, wann Nebenbeschäftigungen bewilligungspflichtig sind und welche Nebeneinkünfte gemäss Gutachten Dr. Meyer ablieferungspflichtig sind).	ZPD	30. Juni 2017
E 2 ●	Schlussfolgerung Gutachten Dr. Lorenz Meyer: Einnahmen aus Nebenbeschäftigungen unterliegen nur dann der grundsätzlichen Ablieferungspflicht, wenn sie im Zu-	Wir empfehlen dem Regierungsrat: - die derzeitige Rechtsauslegung im Sinne des Gutachtens von Dr. Lorenz Meyer zu ändern.	Regierungsrat	Der Regierungsrat hat bereits am 8. November 2016 dem Finanzdepartement den Auftrag erteilt, über notwendige Anpassungen der aktuellen Umset-	FD	30. Juni 2017

Feststellungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle			Stellungnahme und Aktionen der geprüften Stelle			
Nr.	Feststellungen	Empfehlungen	Stellungnahme	Aktionen	Verantwortlich	Termin
E 3 ●	sammenhang mit der kt. Aufgabenerfüllung des jeweiligen Mitarbeiters / der Mitarbeiterin bestehen.	- den Bedarf an Ausnahmeregelungen zu klären. Die rechtlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen sind daraufhin anzupassen, dabei muss auf eine Gleichbehandlung aller Kantonsangestellten geachtet werden.		zung von § 20 Lohngesetz und § 20 Personalgesetz zu berichten und allfällige Anpassungen vorzuschlagen.		
E 3 ●	Bei der durchgeführten Revision haben wir festgestellt, dass die Meldungen über Nebenbeschäftigungen äusserst dürftig sind. Ob eine Nebenbeschäftigung bewilligungspflichtig ist oder nicht, sollte nicht allein im Ermessen des Arbeitnehmers liegen.	Wir empfehlen grundsätzlich, dass eine Nebenbeschäftigung mit dem Formular dem Arbeitgeber/ Anstellungsbehörde anzumelden ist, unabhängig einer evtl. Bewilligungs- und Ablieferungs- und Ablieferungspflicht. Dafür wäre eine aktuelle Umfrage der dezentralen Personaldienste mit Rückantwort der Arbeitnehmer notwendig.	ZPD	Vgl. E. 2	FD	30. Juni 2017
E 4 ●	Der § 20 Abs. 3 Personalgesetz sieht eine Kann-Bestimmung für Kompensation der beanspruchten Arbeitszeit oder zur Abgabe von Neben- einkünften vor.	Wir empfehlen bei einer Nebenbeschäftigung grundsätzlich abzuklären, ob eine jährliche Meldebzw. Ablieferungs- und Ablieferungspflicht der Einnahmen besteht oder ob die Einnahmen	ZPD	Vgl. E. 2	FD	30. Juni 2017

Feststellungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle		Stellungnahme und Aktionen der geprüften Stelle				
Nr.	Feststellungen	Empfehlungen	Stellungnahme	Aktionen	Verantwortlich	Termin
E 5 ●	Wir haben festgestellt, dass es insofern Fragen aufwirft, wenn nicht eindeutig vereinbart wurde, dass die Einnahmen aus der Nebenbeschäftigung nicht ablieferungspflichtig sind.	von dieser Pflicht angenommen sind. Das Resultat ist schriftlich zwischen dem Arbeitnehmer und Anstellungsbehörde festzuhalten z.B. in einer Vereinbarung oder auf dem zukünftig angepassten Meldeformular.	Regierungsrat	Vgl. E. 2	FD	30. Juni 2017
E 6 ●	Nach dem Gutachten Dr. Lorenz Meyer haben sich die Kriterien für ablieferungspflichtige Einnahmen verändert.	Wir empfehlen dem Regierungsrat den Begriff des „Mitwirkens“ zu definieren. Hierbei sollten die „Delegation“ sowie die „Aufgabenerfüllung im Rahmen des Arbeitsverhältnisses“ angemessen berücksichtigt werden. Die rechtlichen Grundlagen sind daraufhin anzupassen.	ZPD	Vgl. E. 2	FD	30. Juni 2017
	Nach dem Gutachten Dr. Lorenz Meyer haben sich die Kriterien für ablieferungspflichtige Einnahmen verändert.	Wir empfehlen dem ZPD, nach der Definition des Regierungsrates das Merkblatt im Intranet anzupassen, aus dem hervorgeht, welche Einnahmen aus welchen Tätigkeiten melde- bzw. ablieferungspflichtig sind. Dienlich wären auch Beispielen, die keiner Ablieferungspflicht unterliegen oder die Benennung von Ausnahmen.				

Feststellungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle		Stellungnahme und Aktionen der geprüften Stelle				
Nr.	Feststellungen	Empfehlungen	Stellungnahme	Aktionen	Verantwortlich	Termin
E 7 ●	Die Finanzkontrolle erachtet die neue Teilzeit-Regelung für angemessen und hat bei der durchgeführten Revision eine „rückwirkende Anwendung der grosszügigen Regelung“ zu Grunde gelegt, letztendlich auch zur Abwendung von evtl. Rechtsstreitigkeiten.	Wir empfehlen dem Regierungsrat darüber zu befinden, ob die heutige Regelung gem. Ziffer 2.2 der Richtlinie betreffend Nebeneinkünfte (§ 20 LG) rückwirkend ab dem Prüfungszeitraum 2004 anwendbar ist. Dabei ist zu beachten, dass eine Gleichbehandlung der ablieferungspflichtigen Teilzeitangestellten gegeben ist.	Regierungsrat	Der Regierungsrat schliesst sich aufgrund des Gutachtens einer sachgerechten Berücksichtigung von Teilzeitschäftigungen an.		erledigt
E 8 ●	Das Gutachten von Dr. Lorenz Meyer vom 26. Juni 2016 hat festgestellt, dass sich § 7 der Weisung auf keine gesetzliche Grundlage stützen kann. Derzeit gilt die allgemeine Verjährungsfrist von zehn Jahren gem. § 212 Abs. 1 EG-ZGB.	Wir empfehlen dem Regierungsrat, die kantonale Verjährungsfrist für die Ablieferung der Nebeneinkünfte auf der gesetzlichen Stufe zu definieren.	Regierungsrat	Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 19. Oktober 2016 den Einschub einer Bestimmung in das Personalgesetz betreffend die Verjährung von Ansprüchen aus dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis beschlossen (neuer § 16a Personalgesetz). Er hat dabei festgelegt, dass Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis beidseitig mit Ablauf von fünf Jahren verjähren. Die Änderung tritt am 1. Januar 2017 in Kraft.		erledigt

E 9 ●	Wir haben festgestellt, dass Personen, die ihr Arbeitsverhältnis im Kanton beenden, weiterhin die Tätigkeit als Delegierter ausüben.	Wir empfehlen dem ZPD darauf hinzuwirken, dass auf der Departementsebene die jeweils interne „ Checkliste Beendigung des Arbeitsverhältnisses “ folgende Punkte beinhaltet: Klärung einer Mandatfortführung sowie Prüfung der Ablieferungspflicht und evtl. Lohnabzug.	ZPD	Vgl. E.2.	FD	30. Juni 2017
E 10 ●	Vorschlag Finanzkontrolle	Wir empfehlen dem Regierungsrat zu entscheiden, ob eine rückwirkende Korrektur für das Jahr 2014 und 2015, aufgrund der abschliessenden Erkenntnisse und Entscheidungen durch diese Revision, von den dezentralen Personaldiensten durchzuführen ist.	Regierungsrat	Der Regierungsrat hat den ZPD am 15. November 2016 beauftragt, die DPL anzuweisen, die Abrechnungen 2014 und 2015 zu überprüfen. Der ZPD hat die DPL mit persönlichen Mails (wegen der vorerst geltenden Vertraulichkeit) vom 25. November 2016 entsprechend angewiesen.	ZPD/DPL	erledigt

Legende:

- Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Es besteht unmittelbarer Handlungsbedarf.
- Es liegt ein Mangel vor. Massnahmen sind zu ergreifen.
- Es ist Optimierungspotential vorhanden. Verbesserungen werden empfohlen.