

Ratschlag und Entwurf

zu einer

Änderung des Gesetzes betreffend den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 6. Dezember 1995

vom 2. September 2003 / WSD 031561

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 5. September 2003

Ausgangslage

Der Krisenfonds existiert seit dem 8. November 1951. Er wurde damals geschaffen zur Förderung der beruflichen Mobilität durch Umschulung und Weiterbildung sowie zur ergänzenden Hilfeleistung für arbeitslose Versicherte in besonderer Notlage. Die Äufnung erfolgte über Arbeitgeberbeiträge (2 – 0,5 ‰ der Jahreslohnsumme der in einem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmenden), die Zinsen des Fonds sowie Geschenke und Vermächtnisse.

Seit 21. Januar 1996 ist ein neues Gesetz betreffend den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Kraft. Der ursprüngliche Zweck wurde beibehalten, jedoch den Bedürfnissen des Kantons resp. der versicherten Personen bei hoher Arbeitslosigkeit angepasst. Der Fonds gleicht die staatlichen Aufwendungen zur Vermeidung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie deren Folgen aus. Konkret kann der Regierungsrat auf Antrag des Wirtschafts- und Sozialdepartements im Bereich von Aus- und Weiterbildung, von Beschäftigungsmassnahmen oder von Hilfeleistungen an Personen in besonderer Bedarfslage Mittel sprechen. Ab 1995 wurde dieser Fonds einerseits durch die verbliebenen Mittel des alten Krisenfonds geäufnet, andererseits und schwergewichtig durch die Rückzahlung der Darlehen des Kantons an den eidgenössischen Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

Gemäss §3 des Krisenfondsgesetzes wird der Fonds durch Erträge und Zinsen sowie durch Zuweisungen aus Staatsmitteln geäufnet. Letztere erfolgen, sobald das Fondskapital unter 150 Millionen Franken sinkt. Der Staat muss dann bis zu maximal 10 Millionen Franken pro Jahr einschiessen. Bis zum Jahr 1999 wurde der Fonds auf Kontokorrentbasis auf der Passivseite der Bilanz geführt und verzinst. Jährlich wurden dem Fonds dadurch sechs Millionen Franken gutgeschrieben. Ab Januar 2000 wurde die Finanzverwaltung beauftragt die Fondsmittel in Aktien und Obligationen anzulegen. Im Anhang wird die Vermögensentwicklung aufgezeigt, welche eine Folge der Börsenentwicklung ist. Die Finanzkommission hat die schlechte Kapitallage im Bericht vom 3. Juni 2002 zur Staatsrechnung 2001 beanstandet und gleichzeitig zwei Vorschläge zur Lösung des Problems vorgelegt.

Den Fondsgedanken, das heisst die Zielsetzung des Krisenfondsgesetzes, hat die Finanzkommission nicht kritisiert und wollte diese auch nicht ändern. Dagegen schlug sie verschiedene Möglichkeiten vor, die eine Weiterverfolgung der Zielsetzung, nämlich die Finanzierung von kantonalen Massnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit, zulassen würden.

Die Vorschläge wurden zunächst im Regierungsrat und anschliessend auch mit Vertretern der Finanzkommission besprochen. Die Zielsetzung des Krisenfonds bleibt weiterhin unbestritten. Tatsache ist, dass mit dem Krisenfonds zahlreiche erfolgreiche Projekte durchgeführt werden konnten. Der Krisenfonds erlaubt nämlich nicht nur, relativ rasch sehr spezifische Massnahmen durch den Regierungsrat beschliessen zu lassen und einzuleiten. Er erlaubt es ebenso rasch, einmal

eingeleitete Massnahmen, wenn sie nicht mehr notwendig oder nicht so erfolgreich sind, wieder abubrechen. Diese Flexibilität ist ein grosser Vorteil des Krisenfonds; sie soll deshalb beibehalten werden. Die Erfahrungen mit der physischen Anlage des Fondskapitals lassen es jedoch richtig erscheinen, eine Gesetzesrevision vorzulegen. Dies geschieht in Absprache mit der Finanzkommission.

Mit dieser Revision soll die Fondsidee beibehalten werden: Es soll weiterhin möglich sein, die für kantonale arbeitsmarktliche Massnahmen und für innovative Projekte zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit benötigten Gelder dem Fonds zu entnehmen.

Nach dem im vorliegenden Ratschlag vorgeschlagenen neuen Finanzierungsmodell für den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollten die dem Fonds jährlich zugewiesenen 8 Millionen Franken zur Finanzierung der Ausgaben im Durchschnitt mehrerer Jahre ausreichen. Als Ergänzung zu den jährlichen Beiträgen muss das „Startkapital“ des Fonds derart bemessen sein, dass auch in Jahren mit überdurchschnittlich hohen Ausgaben – vor allem zu Beginn der Periode – ausreichend Spielraum besteht, um die Staatsrechnung nicht über die jährliche Zuweisung von 8 Millionen Franken hinaus belasten zu müssen. Mit den 40 Millionen Franken ist dieser Spielraum angemessen abgedeckt.

Die Mittel des Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit werden auf der Passivseite der Bilanz in der Rubrik „Verpflichtungen für Sonderrechnungen“ ausgewiesen. Jener Teil des Fondskapitals, der per 31. Dezember 2003 das auf 40 Millionen Franken festgesetzte „Startkapital“ übersteigt, wird bei Inkrafttreten des revidierten Gesetzes aufgelöst und fliesst den allgemeinen Staatsmitteln zu. Hierbei dürfte es sich um einen Betrag von Fr. 80-90 Millionen handeln, um den die Rechnung 2003 verbessert wird.

Aus heutiger Sicht hält es der Regierungsrat jedoch für notwendig, in der Rechnung 2003 gleichzeitig neue Rückstellungen zu bilden. Mit der einen Rückstellung sollen die erwarteten Kosten für die unvermeidbaren Freisetzungen von Personen im Rahmen des Projektes "Reduktion von Aufgaben und Leistungen" finanziert werden. Die hierfür erforderliche Summe lässt sich zum heutigen Zeitpunkt erst ansatzweise ermitteln. Aufgrund erster, grober Schätzungen erscheint eine Rückstellung von rund 30 Millionen Franken angemessen zu sein. Sie wird in den nächsten Jahren zugunsten der betreffenden Jahresrechnungen wieder aufgelöst werden.

Eine weitere möglicherweise vorzunehmende Rückstellung soll dazu dienen, die bereits zulasten der Rechnung 2001 für die Finanzierung der zukünftigen Kosten der Pensionskasse gebildete Rückstellung von 100 Millionen Franken aufzustocken. Zur Zeit läuft die Überarbeitung des neuen Pensionskassengesetzes in der zuständigen Grossrats-Kommission. Die Rückstellung erfolgt in Abhängigkeit der per Ende Jahr vorliegenden Kenntnisse über die entsprechenden Finanzierungserfordernisse.

Über die effektiv zu tätigenden Rückstellungen wird erst im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss 2003 zu entscheiden sein. Bereits an dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass die frei werdenden Mittel aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit per Saldo aller Rückstellungen nicht zwingend zu einer Verbesserung der Rechnung 2003 führen werden. Immerhin könnten damit allfällig neu zu tätigende Rückstellungen kompensiert werden.

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision ermöglicht die Vorteile des Krisenfonds ohne grössere Nachteile zu erhalten:

Der Spielraum zur Finanzierung ausserordentlicher, innovativer und notwendiger kantonaler Massnahmen bleibt damit erhalten.

Erläuterung der einzelnen zu ändernden Gesetzesbestimmungen

§ 3 Abs. 1 lit. b wird gestrichen

Das Fondskapital wird nicht mehr verzinst, der Fonds wird auch keine direkten Erträge mehr erwirtschaften. Die Streichung bildet diese Neuerung ab.

§ 3 Abs. 2 wird ersetzt

Der Absatz 2 ist das Kernstück der Revision. In Zukunft soll der Fonds nicht mehr bis zu einer Kapitalhöhe von 150 Millionen Franken geäufnet werden. Damit entfallen die jährlichen Zahlungen aus allgemeinen Staatsmitteln im Umfang von 10 Millionen Franken, die gemäss altem Gesetz noch über mehrere Jahre geleistet werden müssten, unabhängig davon, ob arbeitsmarktliche Massnahmen und innovative Projekte aus dem Krisenfonds refinanziert werden oder nicht.

Damit eine verlässliche Planung möglich bleibt, soll jährlich ein fixer Betrag über die laufende Rechnung in den Fonds einbezahlt werden. Dies unabhängig von einem virtuellen oder realen Kapitalertrag. Dieser fixe Betrag entspricht einem theoretischen jährlichen Durchschnittsbedarf von 8 Millionen Franken. Dieser wurde aus dem Aufwand der letzten 10 Jahre errechnet (1993 – 2002), was einem ganzen Konjunkturzyklus entspricht. (vgl. Tabelle im Anhang) Zu den Nettoausgaben des Krisenfonds wurden die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe hinzu gerechnet, weil geplant ist, diese in Zukunft über den Krisenfonds zu refinanzieren. Dies ergibt einen durchschnittlichen Bedarf von etwas mehr als 6,5 Millionen Franken. Hinzu kommt der Bedarf für Projekte im Umfang von etwas mehr als einer Million Franken. Bereits heute war es möglich unter dem Titel der Aus- und Weiterbildung für besonders innovative Massnahmen eine Startphase zu finanzieren. So etwa hat der Regierungsrat die Startfinanzierung resp. die Pilotphase der Nachholbildung des Sekundarschul-II-Abschlusses ermöglicht. Dies bedeutet einen wichtigen Beitrag nicht nur an die individuelle Qualifikationsverbesserung, sondern auch einen Beitrag an den Standort Basel, der dringend auf mehr qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist. Auch andere Standortfördermassnahmen sollen weiterhin aus dem Fonds finanziert werden können, sofern dadurch Innovationen und Wertschöpfung angeregt werden und der Arbeitsmarkt direkt oder indirekt profitiert.

Berücksichtigt man die Tatsache, dass die AVIG-Revisionen der Neunziger Jahre eine Entlastung der Kantone zur Folge hatten (und teilweise wohl auch bezweckten), die letzte Revision in sehr starkem Ausmass aber die Kantone mehr belastet, so dürften die 8 Millionen dem Durchschnittsbedarf entsprechen, auch bei äusserst sparsamem Mitteleinsatz. Damit wird auch bei längeren Perioden mit höherem Bedarf die Staatsrechnung nicht über Gebühr belastet.

Die jährliche Zuweisung von 8 Millionen Franken soll dem Regierungsrat den nötigen Spielraum und die nötige Flexibilität auch in arbeitsmarktllich ungünstigen Jahren mit hohem Bedarf geben. Die Ausgaben der letzten Jahre haben gezeigt, dass es auch gelingt, in besseren Jahren die Ausgaben sehr rasch zu drosseln.

§ 6 wird ersetzt

Das Fondskapital wird zu Beginn der neuen Finanzierung auf 40 Millionen heruntergefahren. Da der Fonds nicht mehr verzinst wird, spielt es eine untergeordnete Rolle, wenn das Fondskapital niedriger ist als bisher. Es muss nur so viel Kapital im Fonds bleiben, dass jeder Zeit genügend Spielraum für eine ganze Phase höherer Ausgaben bleibt, ohne dass deswegen die Staatsrechnung belastet werden muss. In den 40 Millionen dürfte die nötige Reserve enthalten sein.

Prüfung nach § 55 FHG

Dieser Ratschlag wurde vom Finanzdepartement nach § 55 FHG geprüft.

Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem nachstehenden Entwurf zu einer Anpassung des Gesetzes über den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 6. Dezember 1995 zuzustimmen.

Basel, 5. September 2003

IN NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:

Dr. Christoph Eymann

Der Vizestaatsschreiber:

Felix Drechsler

Beilagen:

Synoptische Darstellung

Anhang Krisenfonds 1993 - 2003

Gesetz betreffend den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 6. Dezember 1995 wird wie folgt geändert:

§ 3 Abs. 1, Einleitungssatz, erhält folgende neue Fassung:

§ 3. Der Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird geäufnet durch:

Abs. 1 lit. b) wird aufgehoben.

§ 3 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

² Dem Fonds werden zu Lasten der allgemeinen Staatsmittel jährlich 8 Mio. Franken zugewiesen.

§ 6 erhält folgende neue Fassung:

§ 6. Das Fondsvermögen wird auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des revidierten Gesetzes auf 40 Mio. Franken festgesetzt.

² Die Zuweisung von 8 Mio. Franken erfolgt erstmals per Rechnung 2004.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren, sie unterliegt dem Referendum. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird vom Regierungsrat bestimmt.