



► an den Grossen Rat

FD/965356

Basel, 8. September 2004

Regierungsratsbeschluss  
vom 7. September 2004

## **Anzug Max Pusterla und Konsorten betreffend finanzielle Ungleichstellung privater und staatlicher Institutionen im Sozial- und Pflegebereich**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 5. Februar 1997 obenerwähnten Anzug Max Pusterla und Konsorten an den Regierungsrat überwiesen:

*„Als Folge des neuen staatlichen Lohngefüges, das gemäss Regierungsentscheid für die subventionierten Institutionen keine Gültigkeit hat, können vor allem die im Bereich der Sozial- und Pflegeberufe angesiedelten Institutionen keine konkurrenzfähigen Anstellungsbedingungen mehr sicherstellen. Die neuen kantonalen Löhne für die entsprechenden Berufskategorien bewegen sich bis zu 500 Franken und mehr pro Monat über den Gehältern, wie sie gemäss altem baselstädtischen Lohngesetz entrichtet werden. Dazu kommt, dass die Subventionssummen je nach Vertrag bestenfalls zu 75 Prozent der Teuerung angepasst werden. Ausserdem hat die schon früher erfolgte Abkoppelung der privaten Institutionen von der staatlichen Pensionskasse schlechtere Pensionskassenleistungen zur Folge.*

*Als grösster Arbeitgeber in Basel-Stadt bestimmt der Kanton, was marktkonforme Löhne sind. Hinzu kommt, dass die neue Lohnordnung der Basler Bürgergemeinde die Konkurrenzsituation noch verschärft. Durch die ungleichen Lohnbedingungen zwischen privaten und staatlichen Institutionen verlieren die Privaten immer mehr an Attraktivität. Personelle Qualitätseinbussen sind unvermeidlich. In letzter Konsequenz müssen Trägerschaften ihre Institutionen schliessen, weil sie so die Verantwortung für deren Tätigkeit nicht mehr übernehmen können. Seit Jahrzehnten aber profitiert der Staat finanziell davon, dass gemeinnützige Institutionen einen Teil seiner Aufgaben übernehmen und durch Eigenleistungen zur finanziellen Entlastung des Kantons beitragen. Beispiele dafür - die Aufzählung ist nicht abschliessend - sind etwa:*

- *Liegenschaften, die den Institutionen durch Trägerschaften zum Selbstkostenpreis zur Verfügung gestellt werden*
- *Zinsen aus den Vermögen der Trägerschaften*
- *Übernahme von Defiziten durch die Trägerschaften*
- *Spenden aller Art, Legate, Sponsoring, Bazare usw.*
- *Finanzierung von Umbauten und Renovationen durch Spendengelder*
- *Bundesgelder, die der Kanton für eigene Institutionen nicht erhalten kann (Spitex, Pro Senectute und weitere)*

*Im weiteren profitiert der Staat bei den gemeinnützigen Institutionen vor allem durch die grosse Zahl ehrenamtlich tätiger Vorstandsmitglieder, die ergänzend zu den jeweiligen Geschäftsleitungen - oder gar an deren Stelle - viele Aufgaben übernehmen, die bei gleichgelagerten, staatlichen Institutionen ins gute Geld gehen, da sie von hauptamtlich Angestellten erfüllt werden.*

*Die Unterzeichneten bitten deshalb die Regierung zu prüfen und zu berichten, auf welche Art und Weise die finanzielle Ungleichstellung zwischen dem Personal im Sozial- und Pflegebereich der subventionierten Institutionen und jenem im gleichen Bereich auf staatlicher Ebene eliminiert werden kann.“*

In seiner Sitzung vom 3. Februar 1999 hat der Grosse Rat den ersten Bericht des Regierungsrates zur Kenntnis genommen und entgegen dem Antrag beschlossen, den Anzug stehen zu lassen.

Mit RRB 05/31.03 vom 18. Juni 2002 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat die zweite Stellungnahme zum Anzug Pusterla und Konsorten vorgelegt. Der Grosse Rat hat dieses Schreiben am 11. September 2002 zur Kenntnis genommen und nach eingehender Debatte schliesslich beschlossen, den Anzug Max Pusterla und Konsorten stehen zu lassen.

Wir gestatten uns, zu diesem Anzug den dritten Bericht vorzulegen:

### **1. Anzug Silvia Schenker**

In seiner Sitzung vom 18. September 2002 hat der Grosse Rat dem Regierungsrat zudem die Motion Silvia Schenker und Konsorten betreffend Änderung des Subventionsgesetzes als Anzug überwiesen (GRB 02/37/40G). Die als Anzug überwiesene Motion Schenker verlangt vom Regierungsrat *„eine Änderung des Subventionsgesetzes, welche vorsieht, dass der Teil der Subventionen, der für Löhne gesprochen wird, automatisch in gleichem Umfang wie die Löhne des Staatspersonals angepasst wird. Die Subventionen müssten mit der Auflage verbunden sein, dass diese Anpassung dem Personal weiterzugeben sei.“*

### **2. Inhaltliche Ähnlichkeit der beiden Begehren**

Nachdem sowohl der Anzug Pusterla als auch die Motion Schenker im Wesentlichen dieselben Anliegen thematisieren, werden dem Grossen Rat die regierungsrätlichen Berichte zu den beiden Vorstössen gleichzeitig vorgelegt. Der Grosse Rat kann sie dann auch zeitgleich behandeln. Der Anzug Schenker ist allgemeiner gehalten und betrifft sämtliche Subventionen. Deshalb finden sich die grundsätzlichen Überlegungen zur Problematik von Automatismen bei Staatsausgaben und zur Teuerung bei subventionierten Institutionen im Schreiben zum Anzug Schenker. Jene Ausführungen werden hier nicht wiederholt.

### **3. Situation im Sozial- und Pflegebereich**

Zu dem vom Anzug Pusterla konkret angesprochenen Sozial- und Pflegebereich im Speziellen kann folgendes ausgeführt werden.

Die Situation bei den mehreren Dutzend Einrichtungen ist sehr unterschiedlich.

Die privaten Spitäler etwa, die den grössten Teil der Subventionen des Sanitätsdepartements ausmachen, haben seit jeher eigene Lohnordnungen. Die Leistungsabgeltung durch das Gemeinwesen stellt seit vielen Jahren nicht mehr auf die eingesetzten Ressourcen (z.B. Personalkosten) ab, sondern es werden zum voraus die Tarife definiert und vereinbart. Dabei werden verschiedenste Faktoren berücksichtigt (Referenzwerte, Preisentwicklung, div. Spitalkennziffern etc.). Von Automatismen wird wenn immer möglich Abstand genommen.

Im Heimbereich wird der weitaus grösste Teil (z.T. > 80%) der Angebote von Institutionen betreut; die ‚Konkurrenzfrage‘ stellt sich entsprechend kaum, der ‚Markt‘ wird von den Institutionen wesentlich mitbestimmt.

Trotz der heute z.T. etwas restriktiveren Praxis bei der Gewährung von Subventionen kann nicht gesagt werden, dass die Privaten generell an Attraktivität verloren hätten und dass deshalb pauschale Anpassungen nötig wären. In Ausnahmefällen wird seit jeher bei ausgewiesenem Nachholbedarf bei der Lohnentwicklung in den Vertragsverhandlungen Rechnung getragen. Ebenso wenig ist ein Bedarf zu sehen, pauschal für eine spezielle Gruppe von Subventionsbezüglern – z.B. für die grosse Gruppe im Sozial- und Pflegebereich – Sonderregeln einzuführen. Auch in dieser Gruppe sind sehr viele unterschiedliche Situationen auszumachen.

Allgemein kann festgestellt werden, dass im Rahmen der ‚Haushaltsanierung‘ in den 90er Jahren wie auch heute die verwaltungsinternen Massnahmen z.T. restriktiver sind als jene im Bereich der Subventionen.

Der Regierungsrat hat der Bedeutung der subventionierten Institutionen stets Rechnung getragen. Es war nie die Absicht, notwendige subventionierte Angebote zu gefährden. In der Tat ist auch kein Fall bekannt, bei dem eine Institution wegen mangelnden Subventionen hätte schliessen müssen oder ungenügende Qualität erbringen würde. Im Gegenteil ist der Kanton in Einzelfällen mit Sonderzahlungen eingesprungen, wenn sich aus nicht vorausgesehenen Problemen, Planungsspannen oder sogar aus mangelnder Führung Engpässe ergeben haben.

#### **4. Würdigung der Eigenleistungen**

Es trifft zu, dass manche Institutionen z.T. beträchtliche Eigenleistungen erbringen, seien dies ehrenamtliche Arbeit oder Spenden.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen möchten, ist es von zentraler Bedeutung, dem Einzelnen, resp. kleinen Gruppen die Möglichkeit zu lassen, ihre Umgebung und ihre Aktivitäten selbst zu gestalten. Dazu nimmt der Staat z.T. sogar gewissen administrativen Mehraufwand oder gar Doppelspurigkeiten in Kauf.

Die Institutionen verdienen grosse Wertschätzung, nicht nur und nicht primär aus finanziellen Gründen. Vielmehr sind auch nicht-finanzielle Aspekte wertvoll:

- Durch die zahlreichen, flexiblen Institutionen ergibt sich ein vielfältiges Angebot. Die Möglichkeit, auch weltanschaulich oder religiös unterschiedliche Institutionen zu haben, bereichert das Leben in Basel.
- Kleinere Organisationen haben oft eine „menschlichere Dimension“, sie sind weniger anonym als „der Staat“ und näher beim Bürger.
- Manchen Mitarbeitern fällt die Identifikation mit einer privaten Institution leichter; manche arbeiten lieber in kleineren, übersichtlichen Organisationen als in einem Grossbetrieb wie dem Kanton.
- Die Leistungen werden von den Nutzern oft dankbarer geschätzt und die Mitarbeitenden werden eher als Menschen wahrgenommen, als wenn die Leistungen vom Staat kommen. Dass auch staatliche Leistungen Hilfen von Menschen für Menschen sind, ist schwieriger zu sehen. Deshalb revanchieren sich Menschen, die von Institutionen Hilfe empfangen haben, eher durch eine ihnen mögliche Zuwendung / Mithilfe.
- Privates, ehrenamtliches Mithelfen ist bei den Institutionen eher möglich und fällt tendenziell leichter. Dies wiederum ist nicht nur für die Institution und deren Nutzer wertvoll, sondern auch für die Helfenden selbst (sinnstiftende Aktivitäten, Gemeinschaftsgefühl, Integration).

- Mit Blick auf (teil-) invalide Menschen, die im Arbeitsmarkt schwierig Arbeit finden, auf höhere Arbeitslosigkeit und die Suche von manchen Menschen nach Sinn und Bestätigung, kann es nicht hoch genug geschätzt werden, dass es Betätigungsmöglichkeiten gibt, bei denen man sich freiwillig und nach jeweiligen Kräften engagieren kann.
- Viele Menschen unterstützen gerne und regelmässig gemeinnützige Organisationen, namentlich im Sozial-, Kultur- und Naturbereich. Dabei setzen sie die Prioritäten und verfolgen mit Interesse die Aktivitäten der von ihnen begünstigten Organisationen. Würden solche Aktivitäten vom Staat übernommen, so würden sie zwar weiterhin von den Bürgern bezahlt, aber via Steuern und ohne Einfluss auf das Wo und Wie. Insofern haben Spenden auch einen ‚demokratischen, selbstbestimmten Aspekt‘.

Die vielen Menschen, die gemeinnützige Zwecke unterstützen, würden es kaum vorziehen, höhere Steuern zu zahlen, statt sich mit ehrenamtlicher Arbeit oder mit Spenden engagieren zu können.

- Es wäre eine verkürzte Sicht der Dinge, wenn gesagt würde, die Arbeit von Institutionen werde ‚für den Staat‘ gemacht. Die Leistungen werden immer von Menschen für Menschen erbracht. „Der Staat“ in diesem Sinne sind wir alle. Dass er heute z.T. als anonyme, ja fast feindliche Erscheinung wahrgenommen wird, zeigt die bekannten Folgen (Staatsverdrossenheit, sorgloser Umgang mit Gemeingütern, Vandalismus, Anspruchshaltung oder gar Missbrauch von staatlichen Leistungen). So ist es auch unter diesem Aspekt wertvoll, dass dadurch, dass viele Leistungen nicht direkt vom Staat, sondern von vielfältigen Institutionen erbracht werden; denn dadurch wird die Anonymisierung wenigstens in einem gewissen Masse vermindert werden.

### **Antrag**

Wir beantragen dem Grossen Rat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und den Antrag Pusterla und Konsorten betreffend finanzieller Ungleichstellung privater und staatlicher Institutionen im Sozial- und Pflegebereich als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss