



► an den Grossen Rat

FD/027083
Basel, 8. September 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 7. September 2004

Anzug Silvia Schenker und Konsorten betreffend Änderung des Subventionsgesetzes (automatischer Teuerungsausgleich für Personalkostenteil)

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18.9.2002 die nachstehende Motion Silvia Schenker und Konsorten dem Regierungsrat als Anzug überwiesen:

„Institutionen, die vom Kanton Subventionen erhalten, erfüllen sehr oft Aufgaben, die für den Kanton und seine Einwohner unverzichtbar sind. § 5 des Subventionsgesetzes legt die Voraussetzungen fest, unter welchen Subventionen bewilligt werden. Unter anderen muss die Voraussetzung erfüllt sein, dass die „Aufgabe ohne die Subvention nicht oder nicht hinreichend erfüllt werden kann“. Subventionen werden also nur dann gesprochen, wenn es ohne diese nicht geht. Dennoch sind Subventionen häufig knapp bemessen, die Beträge sind das Ergebnis teilweise harter Verhandlungen zwischen dem Kanton und den subventionierten Institutionen.

Für die subventionierten Institutionen ist es oft schwierig, mit ihren Anstellungsbedingungen auf dem "Markt" zu konkurrenzieren. Ohne grosse Eigenleistungen und in vielen Fällen auch ein hohes Mass an Freiwilligenarbeit könnten viele dieser Institutionen ihre Aufgaben nicht erfüllen. Für den Kanton würden riesige Probleme entstehen, wenn er diese Aufgaben selber übernehmen müsste. Das Subventionsgesetz enthält im § 6 für den Kanton und die subventionierte Institution die Verpflichtung zu "partnerschaftlichem Zusammenwirken".

Bezüglich der Arbeitsbedingungen regelt das Subventionsgesetz nur, dass die Angestellten der subventionierten Betriebe nicht besser gestellt sein dürfen als die Staatsangestellten. Was zu geschehen hat, wenn der eine "Partner" (z.B. der Kanton) bei den Arbeitsbedingungen (z.B. beim Lohn) eine Veränderung vornimmt, regelt das Gesetz nicht.

Wir bitten die Regierung eine Änderung des Subventionsgesetzes vorzulegen, 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.“

1. Anliegen des Anzugs

Der Anzug postuliert, eine Änderung des Subventionsgesetzes vorzulegen. Danach soll künftig jener Teil der Subventionen, der für Löhne gesprochen wird, automatisch in gleichem Umfang wie die Löhne des Staatspersonals angepasst wird.

2. Gesetzliche Regelung und Praxis

Das Subventionsgesetz (610.500) schreibt in § 6 Abs. 4 vor:

„Die Subventionen sind auf höchstens fünf Jahre zu befristen und in der Regel nicht zu indexieren.“

Der Gesetzgeber hatte mit Nachdruck gewollt, dass Subventionen mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen sind und dass sie nicht automatisch anwachsen sollen. Gemäss dem Bericht der Grossratskommission sollen „Subventionen nicht mehr unkontrolliert wachsen oder weiterlaufen“.

Bei einigen Subventionsverhältnissen ist ein Personalkostenanteil festgelegt, der teilweise der Teuerung angepasst wird (max. 75%). Zahlreiche Subventionen sind demgegenüber als jährliche, nicht indexierte Fixbeträge gewährt worden. Auch in Form von Taxen vereinbarte Subventionen werden häufig nicht jährlich der Teuerung angepasst.

Umgekehrt ist es möglich, in den Subventionsverträgen vorzusehen, dass diese während ihrer Dauer verändert, z.B. gekürzt werden können. Der Kanton Basel-Stadt ist hier allerdings sehr zurückhaltend und gewährt eine vergleichsweise hohe Rechtssicherheit. Andere Kantone kennen rigidere Vorschriften, jährliche Anpassungsmöglichkeiten je nach Budgetspielraum und / oder Kündigungsmöglichkeiten generell oder je nach Situation des Staatshaushalts. Wieder andere sehen vor, dass zum mittelfristigen Ausgleich der Rechnung Subventionen (einzelne Verträge oder Bereiche) um bis zu 20% gekürzt werden können.

3. Problematik der Bindung künftiger Budgetmittel

- Eine Preisteuerung geht nicht automatisch einher mit der Erhöhung der Löhne der Steuerpflichtigen und generell des Steueraufkommens. Schon deshalb sind Teuerungsautomatismen grundsätzlich heikel und können nur in Ausnahmefällen verantwortet werden. Sie würden den Entscheidungsspielraum der staatsleitenden Behörden empfindlich einschränken.
- Tendenziell sollten möglichst keine Staatsausgaben und damit erst recht auch keine Beiträge, bei denen die Änderungskompetenz der Behörden vertraglich beschränkt sind, an Teuerungsautomatismen geknüpft sein.
- Bei den intern erbrachten Leistungen gibt der Grosse Rat dem Regierungsrat zu Recht auch keine Garantien: Sämtliche Aktivitäten können jährlich in Frage gestellt und neu gewichtet werden.
- RR wie GR müssen die Möglichkeit haben, Prioritäten zu setzen. Durch fixe mehrjährige Subventionsverträge ist diese Flexibilität ohnehin schon stark beeinträchtigt. Es ist nicht befriedigend, dass angesichts der Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, ein ganzer Bereich von Staatsausgaben – jedenfalls innerhalb der Dauer der Subventionsverträge – ausgenommen sein soll, der immerhin rund Fr. 500 Mio. ausmacht. Das soll nicht durch zusätzliche Teuerungsmechanismen noch verschärft werden.
- Den subventionierten Institutionen kann zumindest zugemutet werden, im Umfang der Personalkostenteuerung auch nach Einsparungspotential oder Alternativen zu suchen. Dabei haben sie es oft einfacher als eine staatliche Dienststelle (vgl. unten Ziff. 8). Der Regierungsrat muss auch von den subventionierten Institutionen erwarten, dass sie sich wenn nötig nach den Möglichkeiten des staatlichen Finanzhaushaltes richten. Nicht nur bei Verwaltungsstellen, auch bei manchen Institutionen besteht Optimierungspotential.

- Muss der Staat Ausgaben senken, ist die Prioritätensetzung durch Subventionsmechanismen beschränkt. Hat eine Dienststelle Sparvorgaben erhalten, soll sie diese möglichst effizient umsetzen und in einer Gesamtschau entscheiden, bei welchen Aktivitäten und Ausgaben am ehesten Abstriche verantwortbar sind. Ist aber z.B. die Hälfte des Dienststellenbudgets für Subventionen vergeben, so müssen die Sparvorgaben einseitig auf den internen Aktivitäten umgesetzt werden, zumindest solange die Subventionsverträge andauern. Sind die Subventionen zusätzlich automatisch der Teuerung angepasst, wachsen sie an und die internen Aufgaben müssen noch mehr gekürzt werden.

Bei Institutionen mit weitreichender Subventionierung gibt der Kanton nicht nur die finanziellen Mittel, sondern auch ein gewisses Mass an Selbstbestimmung. Er hat nicht mehr die gleichen Entscheidungsmöglichkeiten, wie wenn er die Aufgabe verwaltungsintern erfüllen würde. Die Institution soll einen angemessenen Spielraum haben, der grösser ist als in der Verwaltung und meist auch über mehrere Jahre zugesagt wird; dazu kann aber nicht auch noch ein garantierter Teuerungsausgleich gewährt werden.

Ist die Teuerung gering, wie nun seit Jahren, ist die fehlende Indexierung für die Institutionen meist kein vitales Problem (vgl. unten Ziff. 6); ist die Teuerung aber gross, so ist die Notwendigkeit, dass der Staat sich aktiv Gedanken macht und Prioritäten setzt, dass er sich also *nicht* die Fesseln eines Automatismus umlegt, um so grösser. Denn eine hohe Teuerung kann unter verschiedenen Aspekten sehr grosse Verschiebungen im Finanzhaushalt bedeuten. Bei einer Teuerung kann der Staat nicht einfach entsprechend mehr Geld ausgeben, sondern es gilt einmal mehr, die Gesamtsituation zu überdenken, Prioritäten zu setzen und allenfalls auf Leistungen zu verzichten.

4. Eigenständigkeit der subventionierten Institutionen

Die subventionierten Institutionen sollen ihre Aufgaben möglichst eigenständig und selbstverantwortlich erfüllen. Es ist auch bei Subventionen grundsätzlich nicht sinnvoll, inputorientiert, z.B. über die Personalkosten zu steuern. In diesem Sinne werden höchstens Rahmenbedingungen i.S.v. Maximalwerten definiert (Rahmen für Personalbedingungen). Das Subventionsgesetz regelt in § 7, Abs. 2 bezüglich der Arbeitsbedingungen lediglich, dass die Angestellten der subventionierten Betriebe *gesamthaft* nicht besser gestellt sein dürfen als die Staatsangestellten. Es ist naheliegend, dass der Staat kaum eine Institution subventionieren könnte, die generell höhere Löhne zahlt als er selbst.

So gestalten die Institutionen ihre Anstellungs- und Entlohnungsbedingungen nach ihrer eigenen Philosophie. Sie sind nicht an das rigide Personal- und Lohnrecht des Staates gebunden, v.a. nicht an das Prinzip der jährlich ohne Berücksichtigung der Leistung steigenden Löhne (automatischer Stufenanstieg). In der Tat unterscheiden sich die Institutionen in Lohnstrukturen, Ferien, Mutterschaftsurlaub, Weiterbildung und anderen Aspekten z.T. beträchtlich.

Eine eigene Lohnpolitik lässt den Institutionen die Freiheit und den Spielraum, mit selbst erwirtschafteten Eigenmitteln zum Beispiel eine Leistungskomponente in den Lohn einzubauen, Gratifikationen oder Teuerungsausgleiche auszurichten. Dies machten einzelne Institutionen auch in Jahren, als der Staat seinen Mitarbeitenden keine Teuerung bezahlte. Ebenso gibt es Institutionen, die weniger Teuerung ausrichteten als der Kanton (v.a. wo der Subventionsanteil nicht sehr hoch ist).

5. Globalbeiträge

Seit langem werden die meisten Subventionen in Form von Globalbeiträgen gewährt, seien es Jahressummen, Taxen oder Tagessätze. Dies war schon lange vor der Diskussion über Globalbudgets so. Bei den Vertragsverhandlungen, die längstens alle fünf Jahre stattfinden, werden die verschiedenen Einflussfaktoren berücksichtigt; auch die bisherige und die erwartete Teuerung werden in die Überlegungen einbezogen.

6. Bedeutung der Teuerung im Budget der Institutionen

Die Jahresteuierung betrug in den letzten drei Jahren durchschnittlich 0,6%, in den letzten fünf Jahren durchschnittlich weniger als 1%. Es ist festzuhalten, dass Budget und Rechnung der Institutionen auch aus anderen Gründen Schwankungen zeigen, die sich meist wesentlich mehr als die Teuerung auswirken:

- Effektiver Personalbestand (Vakanzen, Krankheit, Ferienüberträge...)
- Effektive Pensionskassenbeiträge (abhängig von PK-Regelung und Vorgängen wie Lohnerhöhungen, Beförderungen ...)
- Bei Kulturbetrieben etc.: Zahl und Art der Events (auf Kosten- wie auch auf Einnahmenseite).
- Heime: Auslastung (Tagessätze festgelegt nach angestrebter Durchschnittsauslastung; deren Berechnung beruht von vorneherein auf dem Prinzip schwankender Auslastungen).
- Engagement von Freiwilligen, Spenden und Legate etc.
- Beiträge von anderen Gemeinwesen.
- Kostenbeiträge aus anderen Quellen (z.B. Kundenbeiträge, je nach dem einkommensabhängig; Kostenbeiträge von Krankenkassen ...).
- Erträge und Entwicklung des Vermögens.
- Auch haben die selbständigen Institutionen die Möglichkeit, einen Überschuss / ein Defizit auf das nächste Jahr zu übertragen, und können entsprechend flexibler auch über die kurze Zeit eines Budgetjahres hinaus planen und reagieren (Überträge sind gemäss den Subventionsverträgen grundsätzlich nicht ausgeschlossen.)
- Die Praxis zeigt auch, dass die meisten Institutionen eigenes Vermögen (freie Mittel, Reserven und Rückstellungen ...) haben, das nicht zuletzt auch dank Subventionen geäufnet werden konnte und den Institutionen einige, z.T. sogar grosse Flexibilität bietet.

Durch solche schwankenden Faktoren wird die Bedeutung des jährlichen Teuerungsausgleichs für das Budget der Institution relativiert. Zudem wird durch die z.T. beträchtliche überjährige Flexibilität ein nicht jährliches Anpassen des Personalteils der Subvention in aller Regel gut abgedeckt.

7. Teuerung von Löhnen und Erhöhung des Budgets

Es wäre irrig anzunehmen, dass eine Lohnteuierung ‚einfach‘ zu einer entsprechenden Budgeterhöhung führen dürfte. Dies ist auch beim Staat nicht so:

Wohl wird beim Staat (meist, aber nicht immer) den einzelnen Mitarbeitenden der Teuerungsausgleich gewährt. Doch bedeutet das nicht, dass die gesamte Ausgabensumme oder das Budget der einzelnen Dienststellen um den dafür nötigen Betrag wachsen darf. Je nach Gesamtbudgetsituation müssen Positionen gekürzt werden. Eine Dienststelle kann sich also in der Situation sehen, ein identisches oder gar gekürztes Budget zu erhalten, trotz Teuerungsausgleich für die Mitarbeitenden. Sie muss sich dann überlegen, wie sie vorgehen will. Vielleicht gibt es Einsparpotential, vielleicht muss auf Leistungen verzichtet werden. Gerade bei den heutigen Bemühungen, die Geldmittel gezielt einzusetzen, kommt dies entsprechend häufiger vor.

Die Ablehnung von Teuerungsautomatismen bedeutet nicht automatisch Kostenersparnisse, denn die aufgelaufene Teuerung ist ja bei Vertragserneuerungen wiederum zu berücksichtigen. Ohne Automatismen behalten Parlament und Regierung aber etwas mehr Spielraum, um sachliche Prioritäten zu setzen.

8. „Gleichbehandlung“ mit dem Staat

Mit dem Anzug wird auch eine Gleichbehandlung mit dem Staat angesprochen. Eine solche ist aber von vorne herein in verschiedener Hinsicht gar nicht möglich; zu verschieden sind die Rahmenbedingungen. Dabei sind die Bedingungen der Institutionen nicht etwa einfach schlechter:

- Die subventionierten Institutionen mit einem fixen Jahresbeitrag sind quasi die einzigen „Betriebe“, die ein Globalbudget haben, meist sogar ein mehrjähriges und damit sogar überjährige Flexibilität.
- Dienststellen haben keinerlei Reserven oder ähnliche ‚Puffer‘. Nicht ausgeschöpfte Budgetmittel können nicht aufs nächste Jahr übertragen werden.
- Für Dienststellen bedeutet Lohnteuerung nicht zwingend, dass sie ein höheres Budget haben. Sie können in Folge der gesetzten Prioritäten sogar ein reduziertes Budget erhalten. Wenn nun die Subventionen mit einem automatischen Teuerungsausgleich versehen würden, so wären sie gegenüber allen anderen staatlichen Aufgaben, die verwaltungsintern erledigt werden, privilegiert.
- Institutionen können Mitarbeitenden u.U. statt mit Geldzahlungen auch in anderer Hinsicht entgegenkommen; z.B. mit zusätzlichen Ferientagen. Dienststellen haben solche Flexibilität nicht.

Schliesslich sei auch nicht vergessen, dass nicht nur beim Staat, sondern auch bei staatlich unterstützten Institutionen eine weit überdurchschnittliche Arbeitsplatzsicherheit besteht; äusserst selten gab es Kündigungen wegen Subventionsstreichungen. Eine mehrjährige Vertragssicherheit, wie sie der Kanton Basel-Stadt in aller Regel bietet, ist ein wertzuschätzender Aspekt.

9. Praktische Aspekte

Es sind für Subventionen einfach handhabbare und kontrollierbare Regelungen anzustreben. Den fixen Beiträgen oder Taxen für die Subventionsdauer steht der im Grunde undurchsichtige Teuerungsmechanismus, der sehr punktuell in die Lohngestaltung eingreift, gegenüber:

Wenn die Subvention indexiert wird, müsste der Kanton sich wohl versichern, dass den Mitarbeitenden tatsächlich Lohnerhöhungen gewährt werden. Hier ergibt sich aber bereits die Problematik, dass nicht alle Institutionen dies stur nach Index machen möchten, allenfalls auch nicht stur für alle gleich. Da die Lohnsysteme der Institutionen z.T. beträchtlich vom staatlichen abweichen, könnte ohnehin nicht einfach überprüft werden, ob die Löhne erhöht oder die Arbeitsbedingungen anders verbessert worden sind. Und wie gesagt, ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Institution in einem Jahr Lohnerhöhungen über die Teuerung hinaus gewährt; soll dann im nächsten Jahr trotzdem noch die Subvention gemäss Index erhöht werden; oder wären zwischenzeitliche Anpassungen irgendwie zu berücksichtigen?

Die Institutionen sind in der personellen Regelung sehr frei. So ist es der Institution überlassen, ob sie in einem Jahr ihren Mitarbeitern generell einen Teuerungsausgleich gibt oder nicht, und ob sie leistungsbezogene Erhöhungen oder andere Vorteile gewährt (wie z.B. Freizeit, Weiterbildung ...). Die Institution muss die Löhne nicht erhöhen; das ist v.a. dann wichtig, wenn nur ein Teil der Finanzen vom Kanton stammt. Ebenso wenig ist es ihr verboten, sie zu erhöhen, selbst wenn der Kanton seinen Mitarbeitenden keinen Ausgleich gewährt. Zudem bestehen häufig auch auf der Leistungsseite Flexibilitäten: Selten sind die Leistungen so fix geregelt, dass eine Institution keinen Spielraum hätte.

Die grosse Vielfalt der Lohnsysteme bei den weit über 100 Institutionen würde ein konsequentes Vorgehen mit der nötigen Detailgenauigkeit sehr aufwändig machen.

Es müsste vor einer Einführung des vorgeschlagenen Automatismus' im Lohnbereich Transparenz bei den Löhnen der subventionierten Institutionen geschaffen werden. Nur so könnten die Ansprüche korrekt berechnet werden, denn die Departemente kennen heute die einzelnen Lohnbezüge meist nicht im Detail. Neben den Löhnen müssten sodann weitere Anstellungsbedingungen wie z.B. Arbeitszeiten, Überzeitregelungen, Ferienregelungen etc. geprüft und allenfalls angepasst werden. Schliesslich wäre es wohl technisch sehr anspruchsvoll, alle staatlichen Lohnmassnahmen in den Lohnsystemen der subventionierten Institutionen eins zu eins nachführen zu wollen. Das wichtigste aber ist: Solche Kontrollen und Reglementierungen sind – insbesondere auch im eigenen Interesse der subventionierten Institutionen – eben gerade nicht wünschbar. Auch diese Aspekte der Praktikabilität sprechen gegen lohnbezogene Teuerungsautomatismen.

10. Vertragsverhandlungen

Bereits bisher wurde im Rahmen der Verhandlungen zur Erneuerung von Subventionsverträgen versucht, dem Einzelfall gerecht zu werden und institutionsspezifische Faktoren möglichst zu berücksichtigen. Bei Neuverhandlungen gilt es auch die Entwicklung der letzten Jahre zu betrachten. Dazu soll künftig explizit in den Vorlagen Auskunft gegeben werden, sowohl rückblickend auf die letzten fünf Jahre auf Finanz- wie auf Leistungsseite, aber auch vorausblickend auf die absehbare Entwicklung. Ebenso berücksichtigt werden Kostenentwicklung, Kostenstrukturen, Leistungsbedürfnisse des Staates, Mitfinanzierung durch andere Gemeinwesen, vorhandene Eigenmittel, Finanzsituation und Prioritäten aus Sicht Kanton. Im Einzelfall wird es ein gemeinsames Abwägen zwischen dem Wünschbaren und dem Finanzierbaren sein und bleiben.

In verschiedenen Fällen wurde dabei auch schon einem ausgewiesenen Nachholbedarf bei der Lohnentwicklung Rechnung getragen. Wenn es einer Institution trotz unternehmerischer Anstrengung und Nutzung der Ertragsmöglichkeiten nicht gelingt, ihrem Personal angemessene Anstellungsbedingungen zu erhalten, ist der Regierungsrat grundsätzlich bereit, im Einzelfall eine Überprüfung vorzunehmen. Auf jeden Fall sollen mit allen Institutionen faire und beidseitig akzeptable Regelungen vereinbart werden. Der Regierungsrat ist von der Richtigkeit dieses zielgerichteten Vorgehens nach wie vor überzeugt.

Es konnte übrigens nicht festgestellt werden, dass subventionierte Institutionen aufgrund ihrer Anstellungsbedingungen gesamthaft gesehen an Attraktivität verloren hätten. In der Tat ist es zwar selbst heute nicht einfach, qualifizierte Mitarbeitende zu finden. Das ist auch beim Staat so und hängt selten allein mit den Löhnen zusammen.

11. Antrag

Der Regierungsrat stellt sich aus den oben dargelegten Gründen dagegen, dass staatliche Behörden, namentlich auch der Grosse Rat, an Automatismen gebunden werden. Namentlich die regelmässige Überprüfung der Gesamtlage der Institution, die Möglichkeit von Budgetübertragungen und das Vorhandensein zahlreicher anderer Schwankungsfaktoren lässt ein solches Vorgehen weder als sinnvoll noch als nötig erscheinen. Der vorgeschlagene Teuerungsautomatismus würde, gerade in der heutigen Zeit, über das Ziel hinausschiessen.

Der Regierungsrat spricht sich deshalb gegen die geforderte Änderung des Subventionsgesetzes aus und beantragt dem Grossen Rat, den Anzug als erledigt abzuschreiben.

12. Gleichzeitige Behandlung des Anzugs Pusterla

Auch der hängige Anzug Pusterla betreffend finanzielle Ungleichstellung privater und staatlicher Institutionen im Sozial- und Pflegebereich befasst sich mit dieser Thematik, beschränkt sich jedoch auf den Sozial- und Pflegebereich.

Da die diesbezüglichen Überlegungen des Regierungsrates naturgemäss in dieselbe Richtung wie oben beschrieben laufen, legt er die Antwort auf den Anzug Pusterla zeitgleich mit dem vorliegenden Schreiben vor. Damit kann der Grosse Rat die beiden Berichte zusammen behandeln.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss