



Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

► an den Grossen Rat

09.5012.02

FD/095012
Basel, 3. Juni 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 2. Juni 2009

Motion Stephan Gassmann und Konsorten betreffend Konkurrenzfähigkeit von gemeinnützig tätigen Non-Profit-Institutionen mit staatlichen Beiträgen

Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984, Erweiterung von § 6 Abs. 4; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. März 2009 die nachstehende Motion Stephan Gassmann und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Gemeinnützige, nicht gewinnorientierte Institutionen erfüllen in unserem Gemeinwesen wichtige und unverzichtbare Aufgaben. Mit ihren Anteilen ehrenamtlich erbrachter Leistungen geniessen die als Vereine, Verbände, Genossenschaften oder Stiftungen strukturierten Institutionen zu Recht hohe Wertschätzung, die auch der Regierungsrat teilt.

Als Vertreter des Leistungsbestellers Kanton handelt der Regierungsrat mit den Institutionen individuell zugeschnittene Leistungsvereinbarungen aus. Mit den Beiträgen des Kantons, ihren selbst erwirtschafteten Erträgen und ihren Eigenleistungen tragen die Non Profit Organisationen in der Altenpflege, im Gesundheitswesen, in der Leitung von Heimen und Tagesstätten, in der Jugendarbeit und in weiteren Bereichen auch zu hoher Wertschöpfung bei.

Die Institutionen sind rechtlich eigenständige Unternehmen, durch ihre Leistungsvereinbarungen aber stark an den Kanton gebunden. Mit der Gewährung der Subventionen überwacht der Kanton zu Recht die erbrachten Leistungen und stellt entsprechende Bedingungen. Der unternehmerische Spielraum ist für die Institutionen eng. Gemäss Subventionsgesetz § 6 Absatz 4 sind die Subventionen auf maximal fünf Jahre zu befristen und in der Regel nicht zu indexieren. So kann es je nach Gegebenheit für Institutionen schwierig werden, eingetretene Lohnteuerungen und andere Kostenerhöhungen innerhalb ihrer Budgets aufzufangen.

Verschiedene grössere und kleinere gemeinnützige Institutionen sind um den Erhalt ihrer Konkurrenzfähigkeit besorgt. Muss auf einen Teuerungsausgleich über einen längeren Zeitraum verzichtet werden, weil die finanziellen Verhältnisse dies nicht zulassen und auch eine Realloohnerhöhung kaum möglich ist, kann sich dies auf die Zufriedenheit der Mitarbeitenden ungünstig auswirken. Es besteht zuweilen die Gefahr der Personalab-

wanderung. Bei Institutionen mit hohen Sachkosten kann sich die Lage zusätzlich verschärfen.

In seiner Antwort auf den Anzug Silvia Schenker und Konsorten betreffend Änderung des Subventionsgesetzes (FD 027083, Basel 8. Sept. 2004 / RRB vom 7. Sept. 2004) hält der Regierungsrat unter 10. Vertragsverhandlungen folgendes fest: 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.

Hier setzt die Motion an, welche dieses Versprechen des Regierungsrates in einem Zusatz im Subventionsgesetz aufgenommen haben will. Damit wird die Position der Leistungserbringer gestärkt, die unter gegebenen Voraussetzungen nicht bloss um eine Überprüfung des Vertrages bitten können, sondern den betroffenen Institutionen das Recht zugesteht, bei Erreichung der gesetzten Kriterien eine Überprüfung der Leistungsvereinbarung verlangen zu können.

So fordert die vorliegende Motion, dass bei der Aushandlung neuer und bei der Erneuerung bestehender Leistungsvereinbarungen individuelle Kriterien ausgehandelt werden sollen, nach denen die Leistungsabteilung einer Überprüfung unterzogen wird, wenn die vereinbarten Interventionslimiten erfüllt sind.

Neufassung von § 6 Abs. 4 des Subventionsgesetzes:

Die Subventionen sind auf höchstens fünf Jahre zu befristen. Es werden individuell vertragliche Interventionslimiten vereinbart, bei deren Überschreitung während der Vertragsdauer die aufgelaufene Teuerung sowie durch die Teuerung nicht berücksichtigte Kostensteigerungen ganz oder teilweise ausgeglichen werden müssen.

Stephan Gassmann, Remo Gallacchi, André Weissen, Helen Schai-Zigerlig, Lukas Engelberger, Oswald Inglin, Gabriele Stutz-Kilcher, Rolf von Aarburg, Pius Marrer, Marcel Rünzi, Stephan Ebner, Mirjam Ballmer, Franziska Reinhard, Hermann Amstad, Daniel Stolz, Christine Locher-Hoch, Heidi Mück, Heiner Vischer, Christine Wirz-von Planta, Patricia von Falkenstein, Annemarie von Bidder“

Wir gestatten uns, zur Motion Stephan Gassmann und Konsorten wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Rechtliche Zulässigkeit

§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt, dass in der Form einer Motion jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen kann, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Abs. 2 sieht weiter vor, dass Motionen sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen können.

Mit der Motion wird die Änderung von § 6 Abs. 4 des Subventionsgesetzes beantragt, wonach Subventionen auf höchstens fünf Jahre zu befristen und in der Regel nicht zu indexieren sind. Diese Änderung fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber und somit nicht in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regie-

rungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich. Folglich ist die Motion diesbezüglich rechtlich zulässig.

Aus der vorgeschlagenen Neufassung von § 6 Abs. 4 des Subventionsgesetzes geht hervor, dass eine Anpassung des Subventionsbeitrages an die Teuerung – bei Erfüllung bestimmter Bedingungen – zwingend erfolgen *muss*. Gemäss der Begründung der Motion ist jedoch sinngemäss von einem Recht auf Überprüfung der Leistungsvereinbarung die Rede. Diese inhaltliche Divergenz tangiert die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Motion indessen nicht. Weder das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates noch die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz sehen vor, dass Motionen ausformuliert sein müssen. Die Verbindlichkeit der Motion bezieht sich demnach auf die Auftragserteilung. Der Regierungsrat, an welchen die Motion überwiesen wird, kann eine eigene Vorlage ausarbeiten, in der die Anliegen der Motion erfüllt werden. Auch in dieser Hinsicht ist die Motion daher als rechtlich zulässig zu erachten.

II. Praxis zum Teuerungsausgleich

Es entspricht der gängigen Praxis, dass bei der Aushandlung neuer und bei der Erneuerung bestehender Vereinbarungen die bisherige und die zukünftige Teuerung unter Berücksichtigung der allgemeinen Subventionsvoraussetzungen in die Erwägungen miteinbezogen werden. So wurde bei der Ausgestaltung verschiedener Subventionsverhältnisse die Kostenentwicklung bereits berücksichtigt. Bei einigen Subventionsvereinbarungen – insbesondere Vereinbarungen mit personalintensiven Institutionen sowie Vereinbarungen mit Trägerschaften, bei welchen es sich um die Erfüllung öffentlichrechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben handelt (z.B. Universität, Handelsschule KV Basel) – wurde die Teuerung ebenfalls berücksichtigt und auch speziell geregelt (teilweiser Ausgleich der Teuerung auf den Personalkosten). Von einem Recht auf Überprüfung der Leistungsvereinbarung – bei Erfüllung bestimmter Bedingungen – kann daher, wie in der Motion verlangt, bereits ausgegangen werden.

III. Problematik von Teuerungsautomatismen

Bereits im Antwortschreiben zum Anzug Silvia Schenker und Konsorten betreffend Änderung des Subventionsgesetzes (automatischer Teuerungsausgleich für Personalkostenanteil) wurde die Problematik von Teuerungsautomatismen dargelegt:

- Teuerungsautomatismen sind grundsätzlich heikel und würden den Entscheidungsspielraum der staatsleitenden Behörden empfindlich einschränken. Aus diesem Grund sollten möglichst keine Staatsausgaben an Teuerungsautomatismen angeknüpft werden.
- Bei den intern erbrachten Leistungen gibt der Grosse Rat dem Regierungsrat zu Recht keine Garantien: sämtliche Aktivitäten können jährlich in Frage gestellt und neu gewichtet werden.
- Regierungsrat und Grosser Rat müssen die Möglichkeit haben, Prioritäten zu setzen. Durch fixe mehrjährige Subventionsverträge ist diese Flexibilität ohnehin schon stark beeinträchtigt.
- Muss der Staat Ausgaben senken, ist die Prioritätensetzung durch Subventionsmechanismen beschränkt. Sind die Subventionen zusätzlich automatisch der Teuerung angepasst, wachsen sie an und die internen Aufgaben des Staates müssen noch mehr gekürzt werden.

Anzumerken gilt, dass die Ablehnung von Teuerungsautomatismen nicht automatisch Kostenersparnisse bedeutet, denn die aufgelaufene Teuerung ist bei Vertragserneuerungen wiederum zu berücksichtigen. Ohne Automatismen behalten der Grosse Rat und der Regierungsrat aber etwas mehr Spielraum, um sachliche Prioritäten zu setzen.

IV. Überprüfung der aktuellen Regelungen

Das heutige Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984 ist revisionsbedürftig. Ein wesentlicher Mangel ist die fehlende Unterscheidung zwischen so genannten Finanzhilfen und Abgeltungen, so wie es andere kantonale Gesetzgebungen und der Bund vorsehen. Aus diesem Grund wird zurzeit die Aktualität aller Bestimmungen des Subventionsgesetzes überprüft.

Die Subventionen werden im geltenden Recht definiert als geldwerte Vorteile, die an Dritte gewährt werden, um die Erbringung freiwilliger Leistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten. Diese Definition entspricht dem Begriff der Finanzhilfe im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) sowie in anderen kantonalen Gesetzen. Nicht geregelt werden jedoch die sog. Abgeltungen, welche beim Bund und in anderen kantonalen Gesetzen als Leistungen definiert werden, die sich aus der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener oder vom Bund oder den Kantonen übertragener Aufgaben ergeben. Abgeltungen stellen somit eine Vergütung für die finanziellen Nachteile, die dem Empfänger aus gemeinwirtschaftlichen Lasten entstehen, dar. Die Unterscheidung zwischen Finanzhilfe und Abgeltung ist insbesondere wesentlich wegen den unterschiedlichen Voraussetzungen für deren Gewährung. Insbesondere wird im Bund und in anderen Kantonen nur für die Gewährung einer Finanzhilfe vorausgesetzt, dass die freiwillige Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt werden kann, und dass die Erbringung angemessener Eigenleistungen und Nutzung der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten nachgewiesen ist. Aufgrund der fehlenden Unterscheidung zwischen Finanzhilfe und Abgeltung gab es in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten, weshalb das Subventionsgesetz revidiert werden sollte.

V. Zusammenfassung und Antrag

Die Motion ist rechtlich zulässig. Zwar stimmt die vorgeschlagene Änderung des Subventionsgesetzes nicht mit deren Begründung überein; dies spielt aber keine Rolle, da Motionen nicht ausformuliert sein müssen. Der Regierungsrat, an welchen die Motion überwiesen wird, kann eine eigene Vorlage ausarbeiten, in der die Anliegen der Motion erfüllt werden.

Es entspricht der heutigen Praxis, dass bei der Aushandlung neuer und bei der Erneuerung bestehender Vereinbarungen die Anpassung an die Teuerung geprüft und fallweise angepasst wird, weshalb der Regierungsrat einer Änderung des Subventionsgesetzes im Sinne der Motionsbegründung, nicht jedoch im Sinne des vorgeschlagenen Wortlauts (Teuerungsautomatismus) zustimmen kann. Er schlägt allerdings vor, die Motion in einen Anzug umzuwandeln, da zurzeit die Aktualität aller Bestimmungen des Subventionsgesetzes überprüft wird. Das Subventionsgesetz von 1984 ist nämlich auch in anderen Punkten revisionsbedürftig.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat, die Motion in einen Anzug umzuwandeln.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident



Dr. Guy Morin

Die Staatsschreiberin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl