



An den Grossen Rat

18.5156.02

FD/P185156

Basel, 29. August 2018

Regierungsratsbeschluss vom 28. August 2018

Motion Franziska Reinhard und Konsorten betreffend «Schliessung von unverschuldeten Liquiditätslücken bei Staatsbeitragsempfängern» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Juni 2018 die nachstehende Motion Franziska Reinhard und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Das Funktionieren Basels als Gemeinwesen gelingt nicht zuletzt dank privater Institutionen, die entweder freiwillige Leistungen im öffentlichen Interesse oder gar gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben erbringen. Dafür zahlt der Kanton Staatsbeiträge. Für viele dieser Institutionen sind sie wichtiger Bestandteil ihrer Finanzierung oder bilden deren Existenzsicherung.

Das Gesetz fordert ausführliche Informationen, gründliche Abklärungen und seriöse Beschlussfassungen zu Staatsbeiträgen. Dies dauert von der Antragstellung bis zur Auszahlung dementsprechend lange. Der Grosse Rat macht schon seit längerer Zeit die Erfahrung, dass Staatsbeitragsbeschlüsse wiederholt erst nach dem nominalen Beginn der Beitragsperiode zustande kommen. Dies führt bei den betroffenen Institutionen zu Liquiditätsengpässen, da ihnen die Betriebsmittel zur Überbrückung fehlen. Denn derselbe Kanton, der seine eigenen Termine nicht einhält, hat zuvor darauf gepocht, dass die Institutionen ihre Rücklagen möglichst knapp bemessen, um erst einen Bedarf für Staatsbeiträge zu begründen. Eine betroffene Institution musste sogar auf dem Geldmarkt aktiv werden, um sich die fehlenden Mittel zu beschaffen.

Das Parlament ist für dieses Malaise nicht verantwortlich. Im Gegenteil behandeln die Kommissionen und das Plenum nach Erhalt von Subventionsvorlagen dieselben in beförderlicher Weise. So konnte in der Legislaturperiode 2013-2017 der Grosse Rat in der Regel nach der Überweisung eines Geschäfts an die BKK bereits an der übernächsten Sitzung darüber beschliessen. Diese rund zwei Monate sind in Relation dazu zu setzen, dass die Beitragsnehmer etwa ein bis eineinhalb Jahre vor der parlamentarischen Beratung mit der Verwaltung Kontakt aufnehmen und erste Unterlagen liefern müssen. Von 45 Vorlagen, die von der BKK vorberaten wurden, gingen 19 so kurzfristig ein, dass sie im Grossen Rat erst nach Beginn der Beitragsperiode verabschiedet wurden.

Die Eingänge geschehen in Einzelfällen so spät, dass der Grosse Rat selbst bei Direktüberweisungen an das Plenum die ordentlichen Fristen gar nicht einhalten könnte. Ohnehin dürfen aus grundsätzlichen Überlegungen zum Demokratieprozess verkürzte, also nur noch flüchtige Beratungen in den Kommissionen und im Grossen Rat als Problemlösung gar nicht erst in Erwägung gezogen werden. Seitens Regierung und Verwaltung wurde wiederum zu verstehen gegeben, dass auch die vorhergehenden Prozessabläufe nicht zu beschleunigen seien ohne Abstriche an der Qualität der Vorlagen. Damit lässt sich festhalten, dass die Lösung in der Deckung der Liquiditätslücken zu suchen ist, die immer wieder aus dem Verwaltungs- und Politikprozess heraus entstehen.

Die Motion beauftragt deshalb die Regierung mit der Vorlage einer Änderung am Staatsbeitragsgesetz, welche die Regierung zu Übergangsmassnahmen ermächtigt, wenn ein Staatsbeitragsempfänger sich in der Situation sieht, seinen Betrieb ohne rechtskräftigen Beschluss über einen neuen Staatsbeitrag aufrechterhalten zu müssen.

Franziska Reinhard, Christian von Wartburg, Beatrice Messerli, Lea Steinle, Franziska Roth, Joël Thüning, Pascal Messerli, Claudio Miozzari, Martina Bernasconi, Catherine Alioth, Stephan Mumenthaler, Annemarie Pfeifer, Toya Kruppenacher, Kerstin Wenk, Barbara Wegmann, Beatrice Isler, Beat Leuthardt, Heiner Vischer, Eduard Rutschmann

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, 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.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Staatsbeitragsgesetz zu ändern, welche die Regierung zu Übergangsmassnahmen ermächtigt, wenn ein Staatsbei-

tragsempfänger sich in der Situation sieht, seinen Betrieb ohne rechtskräftigen Beschluss über einen neuen Staatsbeitrag aufrechterhalten zu müssen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt geht für die Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben oder der Förderung freiwilliger Leistungen im öffentlichen Interesse zahlreiche Partnerschaften mit Dritten ein. Diese erbringen für den Kanton wesentliche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leistungen. Für viele dieser Institutionen sind die Staatsbeiträge des Kantons Basel-Stadt ein fundamentaler Bestandteil ihrer Finanzierung oder bilden deren Existenzsicherung. In der Praxis kommt es vor, dass Beschlüsse über Staatsbeiträge, die in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen, erst nach Ablauf der Staatsbeitragsperiode gefasst werden. Dies ist auf den Verwaltungs- und Politikprozess zurückzuführen.

Die Lösung suchen die Motionärinnen und Motionäre in der Deckung der Liquiditätslücken, welche aus dem Verwaltungs- und Politikprozess heraus entstehen.

Daher fordern sie die Ermächtigung des Regierungsrates, mit einer Änderung des Staatsbeitragsgesetzes Übergangsmassnahmen zu ergreifen, wenn ein Staatsbeitragsempfänger seinen Betrieb ohne rechtskräftigen Beschluss über einen neuen Staatsbeitrag aufrechterhalten muss.

2.2 Der heutige Prozessablauf

Das Verfahren zur Gewährung von Staatsbeiträgen besteht aus zahlreichen Schritten. Bei Anträgen auf neue Staatsbeiträge und bei Anträgen auf Beitragserhöhungen ist das Verfahren mit dem kantonalen Budgetprozess koordiniert. Für Anträge auf Staatsbeiträge mit gleichbleibenden oder tieferen Beiträgen erfolgt die Genehmigung nicht zwingend zeitgleich zum Budgetprozess. Diese Geschäfte werden normalerweise schneller abgeschlossen.

In einem ersten Schritt wird ein Gesuch durch die Beitragsnehmerinnen und Beitragsnehmer eingereicht. Dies erfolgt normalerweise bereits bis im Oktober des Vorjahres. In einer ersten Phase wird das Gesuch durch das Fachdepartement geprüft. Bei Bedarf findet ein Gespräch mit der Beitragsempfängerin oder dem Beitragsempfänger statt. In einem nächsten Schritt verfasst das Fachdepartement spätestens bis Ende März den Bericht zur Verhandlungsermächtigung und reicht diesen dem Finanzdepartement zur ersten § 8-Prüfung ein (diese erfolgt grundsätzlich in zwei Schritten: Zuerst im Rahmen der Verhandlungsermächtigung sowie schliesslich zum Zeitpunkt der Ausgabenbewilligung und Vertragsgenehmigung. Das Finanzdepartement hat für die § 8-Prüfung in der Regel 30 Tage Zeit. Diese Frist verlängert sich nicht durch die zweistufige § 8-Prüfung). Nach erfolgter § 8-Prüfung reicht das Fachdepartement die Verhandlungsermächtigung dem Regierungsrat zur Genehmigung ein. Damit der Regierungsrat Klarheit über die gesamten neuen Anträge und Erhöhungsanträge hat, entscheidet der Regierungsrat über die Verhandlungsermächtigungen zeitgleich mit den gesamtkantonalen Budgetvorgaben. Dies findet üblicherweise Anfang bis Mitte Mai statt. Eine Vorwegnahme der Genehmigung der Verhandlungsermächtigung zu einem früheren Zeitpunkt wäre gegenüber den anderen Anträgen nicht gerechtfertigt. Nach Genehmigung der Verhandlungsermächtigung durch den Regierungsrat be-

ginnen die offiziellen Verhandlungsgespräche mit den Beitragsnehmerinnen und Beitragsnehmern. Im Regelfall kann eine Einigung zwischen den Vertragspartnern rasch erzielt werden und die Verhandlungen können in der Regel vor der Sommerpause abgeschlossen werden. In Einzelfällen kann es zu Verzögerungen kommen, welche jedoch nicht auf Versäumnisse in der Verwaltung oder bei den Beitragsnehmerinnen und Beitragsnehmern zurückzuführen sind, sondern mit dem Geschäft an sich in Zusammenhang stehen. Nach abgeschlossener Vertragsverhandlung und zugehöriger Berichterstattung folgt die zweite § 8-Prüfung. Es erfolgt die Einreichung des Berichts zur Ausgabenbewilligung und Vertragsgenehmigung. Sofern der Regierungsrat für die Bewilligung zuständig ist, kann das Geschäft normalerweise im September abgeschlossen werden. Bei Zuständigkeit des Grossen Rats geht das Geschäft im September an die jeweiligen Kommissionen und anschliessend zur Genehmigung an den Grossen Rat. In diesem Fall ist das Geschäft im Regelfall im Dezember abgeschlossen.

2.3 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Der geschilderte Verwaltungs- und Politikprozess ist bereits mehrfach überprüft, angepasst und standardisiert worden. So gibt es ein Handbuch für den Umgang mit Staatsbeitragsverfahren für die Departemente ebenso wie einen Leitfaden für die Trägerschaften. Eine Beschleunigung des Prozesses ist nicht immer möglich. Davon konnten sich die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) im Jahre 2015 und die Geschäftsprüfungskommission (GPK) im Jahre 2017 überzeugen. Auch wurde bereits über einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage informiert. Es bestand Einigkeit, dass nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit bestehen soll, Übergangsmassnahmen zu ergreifen. Die Übergangsmassnahmen sollen Ausdruck des Vertrauensverhältnis zwischen der betroffenen Institution und dem Kanton sein sowie eine minimale Sicherheit für den Fall schaffen, dass entgegen dem Beschluss des Regierungsrates der Grosse Rat anders entscheidet, so dass nötigenfalls eine ordentliche und sozialverträgliche Liquidation der betroffenen Institution durchgeführt bzw. zumindest die Lohnfortzahlungen bis zum Ende der Kündigungsfrist der Arbeitsverträge gewährleistet werden können. Die Übergangsmassnahmen sollen bis maximal ein Jahr andauern können. Falls beispielsweise gegen einen Kürzungsentscheid das Referendum ergriffen wird, kann es sechs bis neun Monate dauern, bis ein Grossratsbeschluss rechtskräftig ist.

2.4 Fazit

Durch nicht immer vermeidbare Verzögerungen im Verwaltungs- und Politikprozess entstehen Liquiditätslücken bei Staatsbeitragsempfängern. Die betroffenen Institutionen sind teilweise in erheblichem Masse von einer rechtzeitigen Auszahlung der Staatsbeiträge abhängig. Ideal wäre, wenn sich die zeitlichen Abläufe bei Verwaltung und Grosse Rat beschleunigen liessen. Der mit dem Staatsbeitragsprozess koordinierte Budgetierungsprozess ist so komplex, dass sich Verzögerungen nicht immer ausschliessen lassen, zudem sind die Verzögerungen meist auf längere Vertragsverhandlungen zurückzuführen. Aus diesem Grund ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Staatsbeitragsgesetz für Überbrückungszahlungen an die Staatsbeitragsempfänger zur Verhinderung von nicht anders zu behebenden, das wirtschaftliche Überleben des Staatsbeitragsempfängers bedrohenden Liquiditätsengpässen zu befürworten. Dies für den Fall, dass der Grosse Rat aufgrund von Verzögerungen im Prozess nicht vor Ablauf einer Staatsbeitragsperiode einen rechtskräftigen Beschluss für einen neuen (erhöhten, gleichbleibenden oder gekürzten) Staatsbeitrag oder die Aufhebung eines Staatsbeitrages fassen kann.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Franziska Reinhard und Konsorten

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

betreffend „Schliessung von unverschuldeten Liquiditätslücken bei Staatsbeitragsempfängern“
dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin