



An den Grossen Rat

19.5071.02

ED / P195071

Basel, 26. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juli 2019

Motion Thomas Gander betreffend «Motion Thomas Gander und Konsorten betreffend kosten- und gebührenfreie Nutzung der kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen für die organisierten Basler Sportvereine» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 die nachstehende Motion Thomas Gander dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Gemäss dem Sportamt Basel-Stadt (ED, Jugend, Familie und Sport Zahlen 2017, S. 13) sind in unserem Kanton über 31'000 Menschen Mitglied (10'300 Frauen, 20'700 Männer) in einem der 286 organisierten Sportvereine und betreiben aktiv, teilweise wettkampfmässig, Sport. Der Dachverband Sport Basel listet auf seiner Homepage (www.sportbasel.ch) 62 Mitgliederverbände mit insgesamt gar über 45'000 Sportlerinnen und Sportlern auf.

Der Vereinssport zeichnet sich durch ein sehr hohes ehrenamtliches Engagement aus, ohne das die Sportlandschaft in der Schweiz – und auch in unserem Kanton – nicht deren Bedeutung und Wirkung zukommen würde. Dabei strahlt die Tätigkeit der Sportvereine weit über die Kernzielsetzung "Sport- und Bewegungsaktivität für unsere Gesellschaft" hinaus. Der Vereinssport weist Schnittstellen zu zahlreichen anderen Handlungsfeldern (Gesundheit, Bildung, soziale Kohäsion, Volkswirtschaft und Tourismus) auf und beeinflusst diese positiv, wie das im Oktober 2016 vom Bundesrat verabschiedete Breitensportkonzept Bund aufzeigt.

So führt das Konzept aus, wie Sport und Bewegung zur Lebensqualität der Menschen beiträgt und einen wesentlichen Beitrag an die physische, psychische, kognitive und soziale Entwicklung leistet und zur Persönlichkeitsentwicklung beiträgt. Sport und Bewegung schaffe Kontaktmöglichkeiten, vermittele Gemeinschaftsgefühl, solidarisches Handeln und soziales Engagement.

"Sportvereine bieten ihren Mitgliedern einen Rahmen, in dem sportliche und organisatorische Kompetenzen als Übungsleitende oder in Vorstandsfunktionen gelernt werden können." (Studie Sportvereine Schweiz, S. 37, Lamprecht, M., Fischer, A. & Stamm, H.P. 2011). "Vor allem Jugendliche können für die Freiwilligenarbeit gewonnen werden, was der Erfüllung grundlegender gesellschaftlicher Anliegen dient. Dies trägt ebenso zu einer stärkeren sozialen Kohäsion bei wie der Umstand, dass sich zahlreiche Sportvereine im Kinder- und Jugendbereich mit grossem Aufwand engagieren. Nebst spezifischen Sportfertigkeiten vermitteln sie auch gesellschaftliche Werte und Normen wie Fairplay, Toleranz, Zusammenarbeit, Leistungsbereitschaft, Wettkampfsgeist,

Disziplin sowie Umgang mit Siegen und Niederlagen. Der Sportverein nimmt so wichtige Sozialisationsaufgaben wahr." (VBS, Breitensportkonzept Bund, S. 14, 2016).

Dem Grundsatz "Sport für alle" kommt demnach eine grosse Bedeutung zu und es muss im Interesse unseres Kantons sein, mit seinen Mitteln die Zugänglichkeit zum Sport zu fördern. Darauf zielt diese Motion ab. Ein wesentlicher Kostenfaktor der hiesigen Sportvereine stellen die Kosten und Gebühren für die Nutzung der kantonalen Sportanlagen dar, die ein Vereinsbudget erheblich belasten und sich damit auch auf die Mitgliederbeiträge niederschlagen. Eine Kosten- und Gebührenbefreiung für die ordentliche Nutzung der kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen für die Basler Sportvereine käme somit einer Direktförderung der Sportentwicklung in unserem Kanton gleich und würde zudem die ehrenamtliche Arbeit und die oben aufgeführten Wirkungsfaktoren des Sports auf unsere Gesellschaft anerkennen. Die Sportstadt Basel kann so ihrem selbstgegebenen Label wieder glaubwürdig gerecht werden.

Die Motionäre fordern deshalb vom Regierungsrat innerhalb eines Jahres:

- a. Dem Grossen Rat eine Änderung des kantonalen Sportgesetzes vorzulegen, die vorsieht, die organisierten Basler Sportvereine von den Kosten bzw. Gebühren für die Nutzung unserer kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen zu befreien.
- b. Ausserordentliche Kosten und Sonderleistungen, wie z.B. Sonderreinigung, Sachschäden, Zusatzaufwendungen, sollen weiterhin durch die Sportvereine getragen werden.

Thomas Gander, Jeremy Stephenson, Gianna Hablützel-Bürki, Stephan Luethi-Brüderlin, Pascal Messerli, Oliver Bolliger, Tim Cuénod, Ursula Metzger, Sebastian Kölliker, Remo Gallacchi, Harald Friedl, Peter Bochsler, Jérôme Thiriet, Pascal Pfister»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates hält in § 42 folgendes fest:

§ 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.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Änderung des kantonalen Sportgesetzes vorzulegen, die vorsieht, die organisierten Basler Sportvereine von den Kosten bzw. Gebühren für die Nutzung der kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen zu befreien, wobei ausserordentliche Kosten und Sonderleistungen, wie z.B. Sonderreinigung, Sachschäden, Zusatzaufwendungen, weiterhin durch die Sportvereine getragen werden sollen.

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 Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates, daher kann ein solches Anliegen nach § 42 Abs. 1 GO Gegenstand einer Motion sein. Die Motion verlangt 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 (§ 42 Abs. 2 GO).

Gestützt auf § 36 der Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (SG 111.100), der vorschreibt, dass der Staat die sportliche Betätigung fördert, wurde am 18. Mai 2011 das Sportgesetz (SG 371.100) erlassen. Im Sportgesetz wird dies in § 3 unter anderem dadurch verdeutlicht, dass der Kanton nach dem Prinzip der Subsidiarität die sportlichen Aktivitäten von privaten Verbänden und Vereinen sowie den Individualsport zu fördern hat (Abs. 2). Er hat sportliche Tätigkeiten von Schulen, Verbänden, Vereinen und anderen Organisationen zu koordinieren, zu unterstützen und dafür Anlagen und Material zur Verfügung zu stellen (Abs. 3). Weiter bestimmt das Sportgesetz in § 6, dass der Kanton Sport- und Bewegungsanlagen erstellt und betreibt und diese den Vereinen und dem Breitensport während des ganzen Jahres zur Verfügung stellt (Abs. 1). Gemäss § 6 Abs. 3 kann der Kanton für die Benutzung Gebühren erheben, wobei das zuständige Departement die notwendigen Benützungsvorschriften und eine Ordnung für die Benützunggebühren erlässt. Für Kurse und Anlässe, die für Jugendliche von anerkannten Leiterinnen und Leitern oder im Rahmen von «Jugend und Sport» durchgeführt werden, werden keine Mietgebühren in Rechnung gestellt.

Abgaben für die Benutzung von Sport- und Bewegungsanlagen durch Vereine sind Benützunggebühren, die das Entgelt für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung und Sache darstellen. Ihrem Sinn und Zweck entsprechend werden sie auferlegt, um die Kosten, die dem Gemeinwesen durch die Benutzung entstanden sind, ganz oder teilweise zu decken (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts - Band II, 2014, Rn. 819, mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rn. 2769 ff.).

Grundsätzlich unterliegen Benutzungsgebühren den allgemeinen abgaberechtlichen Regeln, also grundsätzlich dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., Rn. 2777). Die Gebühr für die Benutzung eines Sportplatzes darf etwa nach der Benutzungsdauer und -intensität bzw. dem Betreuungs- und Reinigungsaufwand für den Hauswartdienst festgelegt werden und bei der Bemessung der konkret zu erhebenden Gebühr ist eine gewisse Pauschalisierung und Schematisierung zulässig. Die Gebühren müssen nicht stets dem exakten Gegenwert der beanspruchten Leistung entsprechen. Es ist zulässig, dem konkreten Einzelfall nur beschränkt Rechnung zu tragen und nicht jedem Benutzer eine massgeschneiderte Sonderlösung je nach konkreter Nutzungsintensität des Sportplatzes und seiner Anlagen anzubieten (Urteil des Bundesgerichts 2C_192/2012 vom 7. Juni 2012 E. 3.3).

Bei der Befreiung bestimmter Nutzerkategorien von den Benutzungsgebühren kantonaler Sport- und Bewegungsanlagen – wie es die Motion fordert – ist das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot (§ 8 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt [SG 111.100]; Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) zu beachten. Differenzierungen und Abstufungen sind nur zulässig, wenn sie objektiv begründet sind. Vor der Rechtsgleichheit verantwortbar ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung beispielsweise die unterschiedliche Belastung mit Abgaben je nach Wohnsitz der Pflichtigen, etwa bei der Benutzung von öffentlichen Anstalten wie Spitälern und Schulen, die in erster Linie für die eigene Bevölkerung und mit allgemeinen Steuergeldern gebaut und betrieben werden (BGE 90 I 100). Eine stärkere Belastung auswärtiger Abgabepflichtiger lässt sich unter Umständen auch mit dem Kostendeckungsprinzip begründen, da diese einen höheren Aufwand verursachen können (vgl. BGE 101 Ia 193 E. 4).

Vorliegend lässt sich der Gebührenerlass für die Basler Sportvereine und eine damit einhergehende mögliche Ungleichbehandlung mit anderen Kategorien von Nutzern kantonaler Sport- und Bewegungsanlagen zum einen mit dem öffentlichen Interesse an der staatlichen Förderung sportlicher Vereinstätigkeiten begründen. Dieses ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz, wonach der Kanton sportliche Tätigkeiten von Vereinen unterstützt und dafür Anlagen und Material zur Verfügung stellt (§§ 3 Abs. 3 und 6 Abs. 1 Sportgesetz). Zum anderen lässt sich aber auch die von den Motionärinnen und Motionären erwähnte (gesellschaftliche) Bedeutung der Sportvereine als objektiver Grund für eine allfällige Ungleichbehandlung anführen. Eine mit dem Gleichbehandlungsgebot zu vereinbarende Umsetzung der Motionsforderung scheint daher möglich.

Es spricht nach dem Gesagten kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ergänzende Petition von Sport Basel

Mit der Eingabe der vorliegenden Motion hat der Verein Sport Basel, der Dachverband und Zusammenschluss von Sportverbänden und weiteren nicht kommerziellen Sportgemeinschaften, zusammen mit dem Panathlon-Club beider Basel eine Petition zur Kosten- und Gebührenbefreiung für Sportvereine bei der Nutzung von Sport- und Bewegungsanlagen lanciert. Diese Petition ist am 26. Juni 2019 mit insgesamt 5'358 Unterschriften eingereicht worden. Sie verlangt im Wesentlichen das Gleiche («Die organisierten Basler Sportvereine sind von den Kosten und Gebühren für die Nutzung unserer kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen zu befreien.»), geht aber mit einer zweiten Forderung («Diese Befreiung darf nicht durch andere Kürzungen im Sport kompensiert werden.») über den Text der Motion hinaus. Die Beantwortung dieser

an den Grossen Rat und den Regierungsrat gerichteten Petition wird sinnvollerweise mit der Behandlung der Motion koordiniert.

3. Das heutige System der Sportförderung

Das heutige System der Sportförderung hat sich über viele Jahre entwickelt. Mit der Aufnahme in die Kantonsverfassung von 2005 (§ 36 «Der Staat fördert die sportliche Betätigung.») und mit dem Sportgesetz aus dem Jahr 2011 sind auch die rechtlichen Grundlagen für eine staatliche Unterstützung des Sports geschaffen worden. Der Regierungsrat anerkennt, dass Sportvereine einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Leben in der Stadt Basel leisten. Bereits der Zweckartikel des Sportgesetzes weist auf die erzieherischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Werte und die Bedeutung des Sports hin. Der Sport hat einen wichtigen Einfluss auf Freizeitgestaltung und Gesundheit der Bevölkerung. In den Sportvereinen und -verbänden wird sehr viel ehrenamtliches Engagement geleistet.

Individuelles Sporttreiben findet zu einem grossen Teil im öffentlichen Raum statt. Für Laufen, Jogging, Biken, Velo fahren, Wandern, Rudern, Wasser fahren usw. steht der öffentlichen Raum kostenlos zur Verfügung. Werden die Sportanlagen der Stadt Basel nicht von Vereinen oder Schulen belegt, können sie individuell oder in Gruppen kostenlos genutzt werden. Auf zahlreichen Plätzen stehen in der Stadt Basel Tischtennistische zur freien Verfügung. Seit 2018 stellt das Sportamt auf den Sportanlagen St. Jakob, Schützenmatte und Rankhof öffentliche Sport-Garderoben zur kostenlosen individuellen Nutzung zur Verfügung. Diese und zahlreiche weitere Angebote im öffentlichen Raum sind bereits heute kostenlos. Der Kanton übernimmt die Kosten für Bereitstellung und Unterhalt dieser Sportmöglichkeiten.

Die Nutzung der kantonalen Sportanlagen ist für Kinder und Jugendliche bereits bisher kostenlos. Der Grosse Rat hat auf Antrag der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission im Jahr 2011 eine Ergänzung des Sportgesetzes beschlossen, wonach für Kurse und Anlässe, die im Rahmen von Jugend und Sport durchgeführt werden, keine Mietgebühren in Rechnung gestellt werden (§ 6 Abs. 3 Sportgesetz). Neben der kostenlosen Nutzung der Sportanlagen haben Sportvereine im Kanton Basel-Stadt im Jahr 2018 insgesamt 1'469'622¹ Franken direkte finanzielle Förderung mit Geldern von Jugend und Sport erhalten.

Weiter werden Basler Sportvereine mit sogenannten «Kopfquoten» finanziert. Für jedes Mitglied wird ein jährlicher Beitrag aus dem Swisslos-Sportfonds zur freien Verfügung ausgerichtet. Für Juniorinnen und Junioren wird ein zusätzlicher Beitrag gewährt. Im Jahr 2018 betragen diese Beiträge insgesamt 798'683 Franken.

Sportvereine, die über eigene Sportanlagen verfügen, erhalten aus dem Swisslos-Sportfonds beim Bau und der Erneuerung dieser Anlagen bis maximal 50% der Investitionskosten. Im Jahr 2018 wurden Baukostenbeiträge im Umfang von 864'224.95² Franken gewährt.

4. Kosten bei einer Umsetzung der Motion

4.1 Direkter Einnahmenausfall

Der Einnahmenausfall, wenn Basler Sportvereine von Kosten bzw. Gebühren für die Nutzung von Sportanlagen befreit werden, ist beträchtlich. Die Kosten für den Kanton sind abhängig von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung der verlangten Gesetzesanpassung. Der direkte Einnahmenausfall bei den Sporthallen und Aussensporthallen ohne St. Jakobshalle wird auf etwa

¹ Es sind Gelder für insgesamt 43 Sportarten ausbezahlt worden. Die meisten Beiträge gingen an den Fussball (458'203 Franken). Die wenigsten Beiträge wurden für den Radsport ausbezahlt (271 Franken).

² Darin enthalten ist der Beitrag an den Tennis Club Old Boys im Umfang von 700'00 Franken.

1.4 Mio. Franken geschätzt. Hinzu kommt ein Einnahmenausfall von etwa 0.5 Mio. Franken bei den Bädern und Kunsteisbahnen.

Bei diesen insgesamt 1.9 Mio. Franken handelt es sich nur um den direkten Einnahmenausfall. Führt die Nutzung zur Verdrängung von teilweise kommerziellen Nutzungen, kommt ein weiterer Einnahmenausfall hinzu. Für die Kostenschätzung wurde angenommen, dass künftig die Hälfte der kommerziellen Nutzungen wegen der grösseren Nachfrage der Vereine wegfällt. Dies hätte einen weiteren Einnahmenausfall von etwa 0.4 Mio. Franken zur Folge. Neben dem Einnahmenausfall hätte die komplexere Planung der Belegungen zur Folge, dass mindestens eine halbe Stelle geschaffen werden müsste. Der Betriebsaufwand für Reinigung und Unterhalt würde ebenfalls zunehmen.

Der Einnahmenausfall und Mehraufwand beträgt somit ungefähr 2.5 Mio. Franken. In diese Berechnungen nicht einbezogen worden ist die St. Jakobshalle. Sie wird mehrheitlich als Veranstaltungsort genutzt, beinhaltet aber auch zahlreiche Hallen einschliesslich einer Schwimmhalle. Bei der St. Jakobshalle handelt es sich aber im weiteren Sinn auch um eine kantonale Sportanlage. Stellen sich die Basler Vereine auf den Standpunkt, dass sie die Sportanlagen nicht nur für Trainings und Wettkämpfe kostenlos nutzen können, sondern auch für Veranstaltungen, kämen insbesondere bei der St. Jakobshalle weitere nennenswerte Kosten hinzu. Die St. Jakobshalle verzeichnet jährlich aus reinen Sportbelegungen Einnahmen im Umfang von etwa 200'000 Franken. Fallen von Vereinen organisierte Veranstaltungen (z.B. Sportmarkt, Hallenfussballturnier, Unihockeyturniere und -matches und vom Schwimmverband in der Schwimmhalle organisierte Veranstaltungen) dazu, beträgt der Ausfall zusätzlich 100'000 Franken. Umfasst die kosten- und gebührenfreie Nutzung auch «semikommerzielle» Grossveranstaltungen und internationale Meisterschaften, beträgt der Einnahmenausfall im Schnitt nochmals etwa 400'000 bis 500'000 Franken jährlich. Der Motionstext ist diesbezüglich unklar und es müsste bei einer Überweisung vertieft geklärt werden, ob die St. Jakobshalle unter den Begriff der kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen fällt. Der Einnahmenausfall für die St. Jakobshalle wäre aber sicherlich sehr hoch und auch hier könnte die kosten- und gebührenfreie Nutzung durch Basler Vereine zu Verdrängungen führen, die einen weiteren Ausfall zur Folge haben.

4.2 Zusätzliche Kosten aufgrund grösser Nachfrage

Wenn Sportanlagen kostenlos genutzt werden können, muss zusätzlich mit einer Mengenausweitung bei den bestehenden Nutzern gerechnet werden, da der Anreiz für eine effiziente Anlagenutzung wegfällt. Dies hat weitere Kosten für Hauswartung, Unterhalt und Reinigung zur Folge. Die Mengenausweitung könnte zudem dazu führen, dass zusätzliche Sportanlagen gebaut werden müssen. Die mit einer Mengenausweitung in Zusammenhang stehenden Kosten können vorerst nicht geschätzt werden. Müssen Investitionen getätigt werden, kommen sehr rasch hohe Summen zusammen. Zudem führen Investitionen zu zusätzlichen Kosten für Betrieb und Unterhalt. Diese Mengenausweitung hätte aber kaum zur Folge, dass mehr Sport getrieben wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Anlagen weniger effizient genutzt würden.

Auch nicht geschätzt werden kann, ob gewisse Sportvereine aus der Region ihren Sitz nach Basel verlegen, um in den Genuss der kostenlosen Nutzung zu gelangen. Die Kosten des Einnahmenausfalls können etwas reduziert werden, wenn die Kostenbefreiung nur im Umfang des Anteils Mitglieder, die im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind, gewährt wird. Dies wäre in der Umsetzung möglicherweise notwendig und sinnvoll, hätte aber einen grösseren Kontrollaufwand zur Folge.

Eine grössere Nachfrage hätte weiter zur Folge, dass die heute recht fein austarierte Belegung wohl neu geregelt werden müsste. Heute wird nach Möglichkeit darauf geachtet, dass Vereine mit mehreren Mannschaften möglichst auf der gleichen Anlage trainieren und spielen können (sogenanntes Homebase-Prinzip). Dieses Prinzip kann nicht ganz vollständig, aber weitgehend umgesetzt werden. Es unterstützt auch die vertikale Vereinszugehörigkeit, weil beispielsweise

nach einem Junioren- oder Juniorinnenmatch die Senioren- oder Seniorinnen spielen. So lernen sich Vereinsmitglieder auch über die Altersgrenzen hinweg kennen. Es hilft auch Coaches, die in mehreren Teams mitwirken. Führt nun eine grössere Nachfrage dazu, dass beispielsweise mehrere Vereine auf der gleichen Anlage trainieren oder Wettkämpfe ausrichten möchten, müssten die begehrteren Zeiten und gesuchteren Anlagen wohl regelmässig neu verteilt werden, um den zusätzlichen Bedarf möglichst rechtsgleich zu verteilen. Aktuelle Vornutzungsregelungen auf bestimmten Plätzen würden dahinfliegen, damit die Anlagen zentral und nach dem Gebot der Rechtsgleichheit zugeteilt werden können. Für Vereine, die heute auf einer Anlage eine Vereinswirtschaft betreiben, könnte dies zur Folge haben, dass auch die Vergabe von Vereinswirtschaften völlig neu geregelt werden muss.

Werden die Sportanlagen kosten- und gebührenfrei zur Verfügung gestellt, müssen Einnahmenausfall und auch Mehrkosten aufgrund der Mengenausweitung im Kantonsbudget und somit auch beim Sportbudget kompensiert werden. Bei einer kostenlosen Nutzung muss deshalb wohl die Saisondauer der Aussensportanlagen verkürzt werden; einerseits aus Kostengründen und andererseits damit die Rasenflächen ausreichend Erholung erhalten, wenn sie stärker genutzt werden. Auch muss dann aus Kostengründen auf andere Sportförderungsmassnahmen verzichtet werden. Kommen Mehrkosten auf den Kanton zu, müsste der Regierungsrat, um das Ziel eines gesamtkantonal ausgeglichenen Budgets weiter zu verfolgen, an anderen Orten Kürzungen beantragen.

5. Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit einer kostenlosen Nutzung

Bei kostenlosen Allmendgütern droht infolge des Trittbrettfahrerverhaltens eine Übernutzung. Aufgrund des freien Zugangs können Trittbrettfahrer profitieren, indem sie ihre Nutzung entsprechend intensivieren oder im vorliegenden Fall beispielsweise nach Basel verlegen.³ Auch in anderen Politikbereichen versucht der Gesetzgeber, mit Lenkungsabgaben das Verhalten in eine bestimmte, im öffentlichen Interesse liegende Richtung zu lenken. Werden Sportanlagen kostenlos zur Verfügung gestellt, würde ein knappes, nicht beliebig vermehrbares Gut gratis abgegeben. Das wäre eine schwerwiegende Ausnahme von bewährten Gebühren- und Abgabegrundsätzen. Knappe Güter wie Sportanlagen kostenlos zur Verfügung zu stellen, entspräche nicht den Erfahrungen in anderen Politikbereichen. Die Steuerung würde darüber hinaus deutlich erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht.

Bei einer kostenlosen Nutzung wäre zudem damit zu rechnen, dass es trotz Reservationen zu zahlreichen Nicht-Nutzungen kommt. Heute haben die Vereine ein monetäres Interesse, sich rechtzeitig abzumelden, falls sie die Reservation nicht benötigen. Bei rechtzeitiger Abmeldung werden keine Kosten verrechnet. Dieses Interesse fällt weg und es käme wohl zu zahlreichen «No-shows». Die Anlagen müssen dennoch bereitgestellt werden, der Personal- und Reinigungsaufwand wird eingeplant und das Personal aufgeboten. Damit die Bereitstellungskosten nicht unkontrollierbar steigen und Anlagen quasi auf Vorrat reserviert werden, müssten für Nicht-Belegungen wohl dennoch Gebühren verrechnet werden. Dies ist aber mit einem recht hohen Aufwand für Kontrolle und Inkasso verbunden, weil Vereine es wohl nur sehr schwer verstehen würden, dass sie bei einer an sich kostenlosen Nutzung für die Nicht-Nutzung bezahlen müssen.

6. Problematische Ungleichbehandlung zu Gunsten von einzelnen Sportvereinen

Ein kostenloses Überlassen der städtischen Sportanlagen führt zu einer stossenden Ungleichbehandlung innerhalb der Sportvereine. Sportvereine mit eigenen Anlagen (z.B. Rollschuhsport Ba-

³ Dieses Problem wird mit dem sozialwissenschaftlichen Modell «Tragik der Allmende» beschrieben.. Siehe Elinor Ostrom: Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Mohr Siebeck, Tübingen 1999 (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 104) (Dt. Übersetzung von Ostrom: Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, Cambridge/New York/Victoria 1990).

sel, Rudervereine mit den Bootshäusern, Tennis Club Old Boys mit dem neuen Tenniscenter auf der Schützenmatte) und alle Sportvereine, die nicht auf staatlichen Anlagen trainieren (Velo, Biken, Trendsport, OL, Kanu, usw.) haben keinen Nutzen von kostenlosen Sportanlagen. Auch müssen Vereine und Genossenschaften, die heute teilweise auf staatlichem Boden im Baurecht eigene Anlagen erstellt haben, weiterhin neben dem Unterhalt der Anlage auch Baurechtszinsen bezahlen. Das kostenlose Überlassen von Sportanlagen bevorzugt einige Sportvereine. Andere haben keinerlei Nutzen.

7. Problematische Ungleichbehandlung gegenüber anderen Nutzenden

Das kostenlose Überlassen führt zu einer deutlichen Ungleichbehandlung mit anderen Politikfeldern: Während Sportvereine die teureren Sport- und Schwimmhallen in den Schulhäusern kostenlos nutzen dürfen, müssen beispielsweise Fasnachtscliquen oder Chöre und Orchester für die Nutzung von Schulräumlichkeiten und Aulen weiterhin Gebühren bezahlen. Die Sportnutzung von staatlichen Liegenschaften würde gegenüber allen anderen Nutzungen deutlich bevorzugt. Viele Künstlerinnen und Künstler oder Kultur- und Theaterschaffende sind in staatlichen Liegenschaften eingemietet oder nutzen staatliche Räumlichkeiten für Ausstellungen oder Veranstaltungen. Sehr viele Fasnachtscliquen üben in Schulhäusern. Die Bevorzugung des Sports führt unweigerlich zur Benachteiligung von allen anderen Gruppierungen.

8. Kostenpflicht in sämtlichen grösseren Schweizer Städten

Die Regelung der kostenlosen Nutzung wäre in der Schweiz in grösseren Städten Neuland. Kleine Gemeinden kennen durchaus die Regelung, dass den Dorfvereinen die Anlagen kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Dort übernehmen die Vereine dann teilweise auch Hauswartfunktionen oder sorgen für Unterhalt und Reinigung. Weil in überschaubaren Gemeinwesen und Dörfern kaum mit einem Trittbrettfahrereffekt (siehe Kapitel 5) gerechnet werden muss, ist eine solche Regelung auf Gemeindeebene durchaus umsetzbar.

Wie erwähnt wäre die kostenlose Nutzung im Vergleich zu anderen Städten einzigartig. Im Folgenden sind die Städte ihrer Grösse nach aufgelistet:

Stadt	Gebühren für «städtische» Vereine	Reglement/Verordnung	Besonderes
Zürich	Ja	Gebührenordnung für die Nutzung von Sportanlagen (30.10.2017).	Städtischer Jugendsport/Nachwuchs trainiert kostenlos. (analog BS)
Genf	Ja	Règlement des installations sportives de la Ville de Genève (vgl. dazu S.5 Tarifs pour les clubs sportifs, 1.5.2019.) Siehe auch Tarifs pour les clubs sportifs.	
Bern	Ja	Preisliste öffentliche Sportanlagen Stadt Bern: basierend auf der Verordnung über die Entgelte für nicht hoheitliche Leistungen der Stadtverwaltung Bern (2013).	Berner Nachwuchs regelmässige Nutzungen (gratis). (analog BS) Berner Vereine haben einen günstigeren Tarif als auswärtige Vereine.
Lausanne	Ja	Prescriptions municipales den matière d'octroi de subventions er d'aides dans le domaine sportif, 1.1.2011.	Die Preise sind jeweils auf der Website bei den jeweiligen Sportanlagen aufgeführt.

Stadt	Gebühren für «städtische» Vereine	Reglement/Verordnung	Besonderes
Winterthur	Ja	Gebührenreglement für die Schul- und Sportanlagen der Stadt Winterthur (12.12.2018).	Fussballvereine haben für die Nutzung der Anlagen eigene Verträge mit der Stadt Winterthur. Normtarif für städtische Vereine/Einwohnerschaft.
Luzern	Ja	Reglement über die Benützung von Sportanlagen und Schulräumen in der Stadt Luzern vom 30. April 2015/ Verordnung zum Reglement vom 8. Juni 2016.	Keine kostenlosen Nutzungen.
St. Gallen	Ja	Gebührentarif für die Benützung von Schulräumen, Sport- und Aussenanlagen gestützt auf das Reglement über die Benützung durch Privatpersonen und juristische Personen.	Faktor 1 bis 6 je nach Benutzergruppe. Nur Schulen sind gratis.
Lugano	Ja	Regolamento per l'uso delle infrastrutture sportive, 22.11.2018/Regolamento sulle tasse per l'uso delle infrastrutture sportive.	Städtische Vereine zahlen 50% weniger als auswärtige Vereine.
Biel	Ja	Reglement/Verordnung: Gebührenliste auf Grundlage Gebührentarif II der Gemeindeverwaltung vom 24.2.2012.	Jugendorganisationen (75% unter 20) und Behindertengruppen keine Gebühren./Auswärtige Jugendorganisationen zahlen Normaltarif/ Bieler Sportvereine erhalten auf Dauerbewilligungen 10% Rabatt.

Die Gemeinde St. Louis hat vor längerer Zeit auf Gebühren verzichtet und die Anlagen der Bevölkerung kostenlos zur Verfügung gestellt. Die kostenlose Nutzung hat gemäss Auskunft der verantwortlichen Personen dazu geführt, dass die Wertschätzung bzw. die Sorgfalt gegenüber den Anlagen deutlich abgenommen hat. Littering und Schäden, für die kein Nutzer bzw. keine Nutzerin zur Verantwortung gezogen werden konnte, waren eine Folge davon.

9. Unklare Umsetzung für die Gemeinden Riehen und Bettingen

Das Gemeindegesetz vom 17. Oktober 1984 (SG 170.100) hält in § 18b lit. g fest, dass die Kernaufgaben der Einwohnergemeinden unter anderem «Dienstleistungen und Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport» umfassen. Das Gemeindegesetz räumt hier den Gemeinden eine entsprechende Autonomie ein. Deshalb müsste bei der Umsetzung vertieft geklärt werden, ob es rechtlich aufgrund der Gemeindeautonomie überhaupt möglich ist, den Gemeinden Vorschriften zu machen und sie zu verpflichten, Basler Sportvereinen die Gemeindesportanlagen kostenlos zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der Gemeindeautonomie könnten sie dies für Vereine aus den Gemeinden bereits heute. Werden allerdings gemäss Wortlaut der Motion die «Basler» Sportvereine als diejenigen aus der Stadt Basel definiert, führt die innerhalb des Kantons zu einer Ungleichbehandlung von Sportvereinen aus der Stadt Basel und den beiden Gemeinden Riehen und Bettingen, die wohl nur schwer verständlich wäre.

10. Fazit

Der Regierungsrat lehnt die kosten- und gebührenfreie Nutzung von kantonalen Sportanlagen aus folgenden Gründen ab:

- Für Kinder und Jugendliche ist die Nutzung bereits heute kostenlos.
- Die Kosten für die Umsetzung der Motion sind gemessen am Nutzen zu hoch. Sie betragen – je nach konkreter Ausgestaltung im Gesetz – etwa 3.3 Millionen Franken.
- Eine kostenlose Nutzung führt zu vermehrter Nachfrage und möglicherweise zu Verlagerungen von Nutzungen aus Nachbargemeinden. Dies hat weitere Mehrkosten zur Folge.
- Eine kostenlose Nutzung führt zu Ineffizienzen und Belegungen auf Vorrat.
- Die höhere Nachfrage kann dazu führen, dass zusätzliche Sportanlagen gebaut werden müssen, ohne dass mehr Sport getrieben wird oder die Anzahl der Sporttreibenden höher würde.
- Die heute gut eingespielte Belegung von Sportanlagen, nach Möglichkeit nach dem Home-Base-Prinzip, ist in Frage gestellt. Bei einem Nachfrageüberhang müssen einzelne Mannschaften der Vereine zu den begehrten Zeiten auf mehrere Sportanlagen verteilt werden, um allen Vereinen einen gleichwertigen Zugang zu ermöglichen.
- Keine vergleichbare Stadt in der Schweiz kennt die kostenlose Nutzung von Sportanlagen für alle Vereine.
- Generell hat eine reine staatliche Objektfinanzierung – um eine solche handelt es sich beim kostenlosen Überlassung von Sportanlagen – gegenüber einer Subjektfinanzierung grosse Nachteile. Die Steuerung erfolgt über die teure Finanzierung von Objekten, ist deshalb schwerfällig, meist mit hohen Kosten und mit sehr langer Bearbeitungszeit verbunden. Nach der Finanzierung des Objekts gibt es nur wenige Möglichkeiten, steuernd einzugreifen.
- Werden Sportanlagen Sportvereinen kostenlos zur Verfügung gestellt, führt dies zu einer stossenden Ungleichbehandlung mit anderen Sportvereinen, die keine staatlichen Anlagen nutzen.
- Andere Vereine wie Chöre, Fasnachtscliquen usw. dürften es als stossend betrachten, dass sie weiterhin Gebühren für die Nutzung von Schulanlagen ausserhalb der Schulzeiten entrichten müssen.

11. Überweisung als Anzug zur Prüfung sinnvoller Alternativen

Wenn der Grosse Rat die sportliche Betätigung der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt fördern möchte, gäbe es deutlich bessere Alternativen als das kostenlose Überlassen von Sportanlagen. Die bereits bestehenden und auf grosse Akzeptanz stossenden sogenannten Kopfquoten (siehe Kapitel 3) sind ein besseres Instrument der Förderung von Sportlerinnen und Sportlern, die in Vereinen organisiert sind. Sinnvoll kann es sein, die Gebührenstrukturen zu überprüfen mit dem Ziel, dass die bestehenden Anlagen besser genutzt und ausgelastet werden und mehr Sport getrieben wird. Es gilt jedenfalls Alternativen zu suchen, welche die Sportvereine bzw. die Sporttreibenden gleich behandelt. Solche Alternativen müssten nicht allein die Vereine, sondern die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons im Fokus haben, um Trittbrettfahrereffekte zu vermeiden. Es könnte geprüft werden, das bewährte Prinzip der sogenannten Kopfquoten auszuweiten und zu verbessern.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Grossen Rat, die Motion in einen Anzug umzuwandeln. Der Regierungsrat ist bereit, in Absprache mit den Sportvereinen Verbesserungen zu suchen und dem Grossen Rat entsprechend zu berichten.

12. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Gander und Konsorten betreffend kosten- und gebührenfreie Nutzung der kantonalen Sport- und Bewegungsanlagen für die organisierten Basler Sportvereine» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin