



An den Grossen Rat

22.5584.02

FD/P225584

Basel, 3. Mai 2023

Regierungsratsbeschluss vom 2. Mai 2023

Motion Michael Hug und Tobias Christ betreffend «Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Kantonsangestellte im Schicht- und Wochenenddienst» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2023 die nachstehende Motion Michael Hug und Tobias Christ dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Bereichs tragen grosse Verantwortung für die gesamte Gesellschaft. Einige Kernfunktionen staatlichen Handelns erfordern dabei Arbeiten im Schicht- und Wochenenddienst. So haben Mitarbeitende der Polizei, der Rettung Basel-Stadt (u.a. Sanität und Feuerwehr) oder die Gefängnisangestellten diesen strapaziösen Dienst auf sich zu nehmen. Es überrascht daher nicht, dass speziell in diesen Bereichen Fachkräftemangel herrscht und teils starke Unterbestände bestehen. Die essenzielle Arbeit muss trotzdem geleistet werden. Die Folgen der Unterbestände sind sich anhäufende Überstunden, was diese Berufe allerdings noch unattraktiver macht – ein Teufelskreis also.

Jüngst eingereichte Vorstösse zum Thema wollen durch eine allgemeine Pensenreduktion die Attraktivität dieser Stellen erhöhen. Auch wenn gut gemeint, führt ein solches Vorgehen nicht zu einer Erhöhung der Attraktivität, weil noch mehr Überstunden anfallen würden. Solange Fachkräftemangel herrscht und Unterbestände bestehen, muss die anfallende Arbeit auf die vorhandenen Mitarbeitenden verteilt werden.

Es sind aber unbedingt und rasch Massnahmen zur Verbesserung der Situation für die Kantonsangestellten mit diesen besonders unattraktiven Arbeitszeiten zu treffen und auch umzusetzen. Neben dem Wiederherstellen der Konkurrenzfähigkeit zu anderen Berufen wird mit entsprechenden Massnahmen auch die Wertschätzung für die Arbeit dieser Mitarbeitenden manifestiert.

Die Motionäre fordern daher den Regierungsrat dazu auf, zeitnah Massnahmen zu treffen und umzusetzen, um die Attraktivität des Berufsbildes für Basler Kantonsangestellte im Schicht- und Wochenenddienst massgeblich zu verbessern und so auch die Voraussetzung zu schaffen, Unterbestände in wichtigen Berufsfeldern zu reduzieren.

Insbesondere sollen folgende Verbesserungen – und / oder auch weitere, die der Regierungsrat ergänzend dazu oder alternativ für geeignet hält, um die bestehenden Probleme zu lösen – innert Jahresfrist umgesetzt werden:

- steuerliche Vorteile (bspw. für die Auszahlung von Überstunden und insbesondere bei Zuschlägen für Überstunden, die während Feiertags-, Wochenend- oder Nachtarbeit geleistet werden);
- das Anheben des Lohns an das Lohnniveau von Angestellten anderer Kantone mit ähnlichem Funktionsbereich und vergleichbaren Bedingungen (inkl. Vergütungen wie: Pikettenschädigungen, Gefahrenzulagen etc.), sowie durch geeignete Lohnzulagen;
- der Ausbau von «Fringe Benefits» wie kostenlose U-Abonnements, Parkiermöglichkeiten im Nachtdienst, Ausbildungen, Zugang zu einer Mensa, Kinderbetreuung, Eintritt in Gartenbäder etc.
- die Möglichkeit einer früheren Pensionierung bei sehr intensiver Arbeitsleistung (bei langjähriger

Schicht-/Nachtarbeit), in Bereichen wo dies nicht bereits geschieht.
Michael Hug, Tobias Christ»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 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, zeitnah Massnahmen zu treffen und umzusetzen, um die Attraktivität des Berufsbildes für Basler Kantonsangestellte im Schicht- und Wochenenddienst massgeblich zu verbessern. Insbesondere sollen folgende Verbesserungen oder auch weitere, die der Regierungsrat ergänzend dazu oder alternativ für geeignet hält, um die bestehenden Probleme zu lösen, innert Jahresfrist umgesetzt werden: steuerliche Vorteile (bspw. Auszahlung von Überstunden und insbesondere bei Zuschlägen), Anheben des Lohns an das Lohnniveau von Angestellten anderer Kantone mit ähnlichem Funktionsbereich und vergleichbaren Bedingungen, sowie geeignete Lohnzulagen, Ausbau von «Fringe Benefits» (wie kostenlose U-Abonnements, Zugang zu einer Mensa, Kinderbetreuung etc.) und die Möglichkeit einer früheren Pensionierung bei intensiver Arbeitsleistung in Bereichen, wo dies nicht bereits geschieht.

Die erste geforderte Verbesserung betrifft steuerliche Vorteile. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) geht davon aus, dass grundsätzlich alle Einkünfte steuerbar sind. Gemäss Art. 7 Abs. 1 StHG unterliegen der Einkommenssteuer alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte. Erbringen Arbeitnehmende Arbeitsleistungen an Sonn-, Feier- oder Ferientagen, sind den Arbeitnehmenden Lohnzuschläge zu gewähren. Gleiches gilt für die Nacht- und Schichtarbeit. Diese finanziellen Zuschläge sind Sonderleistungen und ebenfalls als steuerbare Einkünfte zu qualifizieren, die ihren Ursprung in der unselbstständigen Erwerbstätigkeit haben (vgl. Claudia Suter/Sirgit Meier, in: Zweifel/Beusch (Hrsg.), Art. 17 DBG N 29). Deshalb kann die Auszahlung von Überstunden nicht von den Steuern ausgenommen werden, dies ist bundesrechtswidrig. Eine tiefere Besteuerung (Steuersatz) würde zu einer Ungleichbehandlung mit anderen Schichtdienstleistenden führen, weshalb dies rechtlich auch nicht zulässig ist.

Die zweite Forderung betrifft die Lohnhöhe. Die Grundzüge des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kanton als Arbeitgeber und seinem Personal werden im Personalgesetz vom 17. November 1999 (SG 162.100) geregelt. Es gilt für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons, soweit nicht das Bundesrecht oder das kantonale Recht spezielle Bestimmungen vorsehen (§ 1 Abs. 1 und 2 Personalgesetz). Das Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt vom 18. Januar 1995 (Lohngesetz, SG 164.100) sieht in § 2 Abs. 1 vor, dass in einem auf Verordnungsstufe festgelegten Einreihungsplan die einzelnen Richtpositionen aufgelistet werden, die nach Funktionsbereichen und Lohnklassen geordnet sind. Der Regierungsrat hat gemäss Abs. 2 den Auftrag, den Einreihungsplan geänderten Verhältnissen anzupassen. Gemäss § 15 des Lohngesetzes kann der Regierungsrat aufgrund der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zur Gewinnung und Erhaltung von qualifiziertem Personal für einzelne Funktionen sowie für Berufsgruppen oder Teilen davon eine befristete Marktzulage gewähren (sog. Arbeitsmarktzulagen). Somit ist die Forderung nach Erhöhung des Lohnes oder der Zulagen durch auf Verordnungsebene bereits vorgesehene Massnahmen möglich und rechtlich zulässig.

Die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ist Sache des Regierungsrates, weshalb auch die dritte Forderung nach Gewährung von sog. «Fringe Benefits» grundsätzlich möglich ist.

Gemäss Bundesrecht besteht in Art. 1i der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV2, SR 831.441.1) die Vorgabe, dass eine vorzeitige Pensionierung nicht vor Vollendung des 58. Altersjahres möglich ist. Dies ist kantonal in der Verordnung betreffend vorzeitige Pensionierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt (Verordnung betreffend vorzeitige Pensionierung, VvP, SG 162.320) in § 3a umgesetzt und in den Regelungen betreffend die berufliche Vorsorge für das Staatspersonal finden sich die Detailregelungen. Somit ist auch diese Forderung rechtlich zulässig.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung verschiedener Massnahmen gefordert, die zulässig sind. 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.

Gegen die erste Forderung von Einräumung von steuerlichen Vorteilen spricht Bundesrecht, weshalb dieser Punkt der Motion rechtlich unzulässig ist.

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 teilweise zulässig anzusehen.

2. Stellungnahme zur Motion

Wie oben ausgeführt, ist die Forderung betreffend steuerliche Vorteile rechtlich unzulässig. Im Übrigen fordern die Motionäre den Regierungsrat auf, rasch Massnahmen zu treffen und umzusetzen, um die Attraktivität der kantonalen Verwaltung für Mitarbeitende im Schicht- und Wochenenddienst massgeblich zu verbessern. Gefordert werden monetäre Zusatzleistungen, da eine allfällige Arbeitszeitreduktion aktuell kein geeignetes Mittel gegen den Fachkräftemangel wäre. Die Motionäre führen beispielhaft auf, welche Zusatzentschädigungen gefordert werden.

Begründet werden die Verbesserungsvorschläge im Wesentlichen damit, dass speziell in denjenigen Bereichen, in welchen Schicht- und Wochenenddienst geleistet werde, ein Fachkräftemangel herrsche und teils starke Unterbestände bestünden. Mit den vorgeschlagenen monetären Anreizen soll die Konkurrenzfähigkeit zu anderen Berufen wiederhergestellt und Wertschätzung zum Ausdruck gebracht werden.

Zu den zulässigen Motionsforderungen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

2.1 Einbettung in Gesamtstrategie

Der Fachkräftemangel beschäftigt sowohl öffentliche als auch private Arbeitgebende. Das Rekrutieren von geeignetem Personal wie auch die Bindung von Mitarbeitenden ist generell anspruchsvoller geworden. Der Regierungsrat ist sich dieser Situation und der herausfordernden Aufgabenstellung als Arbeitgeber sehr bewusst. Er weiss, dass Massnahmen betreffend die Attraktivität des Arbeitgebers Basel-Stadt angezeigt sind (siehe dazu auch Antwort des Regierungsrates zur Schriftlichen Anfrage Tim Cuénod betreffend «Folgen des Fachkräftemangels für den Kanton in seiner Rolle als Arbeitgeber» vom 7. Dezember 2022, 22.5394.02). Er hat dafür eine Delegation aus drei Mitgliedern des Regierungsrates eingesetzt, die sich vertieft und gesamtstrategisch mit der Thematik auseinandersetzt und konkrete Massnahmen vorschlagen wird.

Eine Überweisung der zulässigen Forderungen würde den Entscheidungsspielraum des Regierungsrates bei diesem Vorhaben einschränken. Dies insbesondere auch darum, weil sich die geforderten Verbesserungen auf Mitarbeitende im Schicht- und Wochenenddienst beschränken und rein monetär sind.

Auch die Vorgabe, dass die geforderten Massnahmen innert Jahresfrist umzusetzen sind, erscheint nicht sachdienlich, da das vorgenannte gesamtstrategische Vorhaben nicht nur kurzfristige, sondern auch mittel- und langfristige Massnahmen umfassen soll.

2.2 Arbeitsmarktzulage als Sofortmassnahme

Der Regierungsrat hat am 14. Februar 2023 beschlossen, den Angehörigen des Polizeikorps mit Wirkung ab 1. März 2023 und befristet für maximal drei Jahre eine Arbeitsmarktzulage von jährlich 4'800 Franken (bis 25 Dienstjahre) bzw. 3'000 Franken (ab 26 Dienstjahren) auszurichten, unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rats zum Nachtragskredit (Schreiben des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 8. März 2023, 23.0198.01). Er hat damit bereits auf die aktuell besonders schwierige Situation bei der Kantonspolizei Basel-Stadt reagiert. Dies mitunter auch, um genügend Zeit und Spielraum für das Evaluieren und Treffen von geeigneten gesamtstrategischen Massnahmen zu haben.

2.3 Überweisung als Anzug

Wie bereits ausgeführt, ist ein Teil der Motionsforderungen rechtlich unzulässig. Da die Überweisung der übrigen Motionsforderungen den Handlungsspielraum des Regierungsrates einschränken würde, beantragt er die Überweisung der Motion als Anzug, damit er die im Rahmen der Ausarbeitung eines umfassenden Massnahmenpakets prüfen kann.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme wird beantragt, die Motion Michael Hug und Tobias Christ betreffend «Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Kantonsangestellte im Schicht- und Wochenenddienst» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin