



► An den Grossen Rat

FD/ P058484
Basel, 31. Januar 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 22. Januar 2008

Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend Anreize für Staatsangestellte zur Wohnsitznahme in Basel-Stadt

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat uns in seiner Sitzung vom 15. Februar 2006 den Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend Anreize für Staatsangestellte zur Wohnsitznahme in Basel-Stadt dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen.

„Heute ist unbestritten, dass Angestellte des Kantons ihren Wohnsitz frei wählen können, unabhängig von der Bedeutung ihrer Aufgaben. Der früher weit verbreitete Wohnsitzzwang für Beamte ist heute zu Recht verpönt. Ein Wohnsitzzwang für Staatsangestellte ist nicht vereinbar mit der in der Bundesverfassung garantierten Niederlassungsfreiheit. Nur für Staatsangestellte, die aufgrund ihrer speziellen Aufgabe jederzeit schnell an ihrem Arbeitsplatz gelangen müssen – zu denken ist beispielsweise an Feuerwehrleute – kann ein Wohnsitzzwang festgelegt werden (vgl. § 17 Personalgesetz). Diese klare Ausgangslage ändert nichts am Interesse des Kantons, möglichst viele seiner Angestellten zu den Kantonsbewohnerinnen und -bewohnern zählen zu können. Dies schon deshalb, weil Kantonsangestellte im Allgemeinen überdurchschnittlich gute, stabile und verlässliche Steuerzahler sind. Es leuchtet ein, dass aus der Sicht von Basel-Stadt ein möglichst grosser Teil der vom Kanton ausgeschütteten Löhne auch im Kanton versteuert werden sollte. Überdies kann ein Wohnsitz im Kanton die Identifikation und Vertrautheit mit lokalen Gegebenheiten und Problemen stärken. Aus Sicht des Kantons dürfte es unabhängig von deren Lohnklasse sinnvoll sein, dass Staatsangestellte auf Kantonsgebiet wohnen. Hierzu gilt es nach Meinung der Unterzeichneten Anreize zu schaffen. Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, - wie Anreize für die Wohnsitznahme heutiger und künftiger Staatsangestellter im Kanton geschaffen werden können, namentlich:

- welche der in der Privatwirtschaft verbreiteten Unterstützungsmassnahmen bei der Wohnungssuche für zuziehende Mitarbeitende auch der Kanton als Arbeitgeber beherzigen kann,
- ob im Licht der Rechtsgleichheit der Wohnsitz bei ansonsten gleichwertigen Qualifikationen als Kriterium bei Einstellungen berücksichtigt werden kann,
- welche Arten von administrativen und anderen Erleichterungen Staatsangestellten bei einer Wohnsitznahme im Kanton gewährt werden können.

Conradin Cramer, Christine Wirz-von Planta, Andreas Albrecht, Christian Egeler, Martin Hug, Lukas Engelberger, Andreas Burckhardt, Peter Zinkernagel, Baschi Dürr, Claude François Beranek, Eduart Rutschmann, Joël Thüring“

Wir gestatten uns, zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:

1. Einleitende Bemerkungen

Der Anzug Cramer beschäftigt sich mit der Frage, wie Anreize für eine Wohnsitznahme von Staatsangestellten in Basel-Stadt geschaffen werden können. Grundsätzlich liegt es im Interesse des Kantons als Arbeitgeber, dass Mitarbeitende möglichst auch im Kanton Wohnsitz beziehen. Die Untersuchung der Fragestellung hat gezeigt, dass viele der möglichen Anreize, die Einfluss auf den Entscheid über die Wohnsitznahme haben, nicht spezifisch die Kategorie Staatsangestellte adressieren, sondern es sich dabei um allgemeine Massnahmen handelt. Kriterien sind z.B. das Wohnungsangebot, der Arbeitsmarkt, die Lebenshaltungskosten, der Arbeitsweg, das Freizeit- und Kulturangebot, das Bildungsangebot und so weiter. Verschiedene Massnahmen in diesen Bereichen zur generellen Attraktivitätssteigerung des Kantons Basel-Stadt sind dabei bereits Teil des Politikplans 2008-2011¹.

Im Folgenden wird zuerst auf jene allgemeinen Massnahmen genauer eingegangen, welche ganz generell die Wohnsitznahme von Personen im Kanton und damit auch die Wohnsitznahme von Kantonsmitarbeitenden fördern (Ziff. 2.). In einem zweiten Teil wird sodann auf spezifische Anreize für Mitarbeitende des Kantons eingegangen, welche Einfluss auf die Wohnsitznahme haben können (Ziff. 3.),.

2. Allgemeine Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung

a) Verbesserung des städtischen Wohnangebots

Die Wohnsitzwahl hängt, wie bereits ausgeführt, von vielen verschiedenen Faktoren ab. Sehr wichtig ist dabei aber in jedem Fall ein ansprechendes Wohnangebot. Dies wurde von der Regierung erkannt, weshalb im Politikplan bereits im Jahre 2006 weitere Entwicklungen und Attraktivitätssteigerungen des städtischen Wohnangebots als Schwerpunkt aufgenommen worden sind. Dazu gehört insbesondere die Weiterführung des Programms „5'000 neue Wohnungen innert 10 Jahren“ (Politikplan, S. 34). Defizite im städtischen Wohnungsangebot, namentlich bei grösseren (auch familiengerechten) Wohnungen und bei solchen mit modernen Ausbaustandards, sollen behoben werden, damit vermehrt auch Bevölkerungsanteile in der Stadt gehalten oder zum Zuzug bewegt werden können, die bisher kein adäquates Angebot fanden. Mit der Umsetzung dieses Programms ist Logis Bâle beauftragt.

In einer Zwischenbilanz kann festgestellt werden, dass im Zeitraum von 2001 bis 2006 rund 2'100 Wohnungen erstellt wurden. Die Wohnbauproduktion konnte gegenüber der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wieder erhöht werden, liegt aber noch nicht im erforderlichen Bereich von 500 Wohnungen pro Jahr. Erwähnenswert ist auch, dass der zuvor rund dreissigjährige, kontinuierliche Bevölkerungsverlust mindestens vorübergehend gestoppt ist. Seit 2001 hat Basel per saldo praktisch keine Einwohner mehr verloren. Wie weit hier der Effekt einer verbesserten städtischen Wohnqualität eine Rolle spielt, muss vorerst offen bleiben, weil die demografische Entwicklung von vielen Faktoren geprägt wird, namentlich auch von (zyklischen) konjunkturellen Einflüssen. Unab-

¹ Politikplan 2008-2011 vom 11. September 2007, im Folgenden zitiert als „Politikplan“

hängig von den Ursachen ist aber ein klarer Trendbruch mit zumindest vorübergehender Stabilität zu verzeichnen.

Bezüglich der künftigen Entwicklung ist als erfreuliches Zeichen der zunehmend höhere Stellenwert des Wohnens bei unterschiedlichen geplanten und realisierten Projekten zu werten. So werden beispielsweise beim Neubau des Multiplexkinos in der Steinenvorstadt, beim St. Jakob-Turm, beim Drachencenter- und auch beim Markthallenprojekt jeweils immer auch attraktive Wohnungen mitgeplant. Zudem konnten dank Vorleistungen (Zonenänderungen, Bebauungspläne etc.) die Voraussetzungen geschaffen werden, dass in der zweiten Halbzeit des Projekts vermehrt auch wieder grosse Wohnbauprojekte in Basel-Stadt möglich werden, so erste Etappen der Erlenmatt (240 Wohnungen im Bau), des Südparks (100 Wohnungen baubewilligt) und an der Voltastrasse (mehrere Hundert Wohnungen). Zu einer günstigen Beurteilung der Perspektiven trägt eine Recherche der „Baz“ vom November 2006 bei, die ergeben hat, dass sich nachfragegerechte neue Wohnangebote in der Regel schnell und gut vermieten und verkaufen lassen („Wohnungen in der Stadt sind begehrte“, Wirtschaftsteil, 24.11.2006). Diese Entwicklung wird auch von der neusten Leerwohnungsstatistik bestätigt, in welcher der Anteil der Neubauwohnungen mit 4% sehr gering ist. Die mehrheitlich grösseren und modernen ausgebauten Neubauwohnungen werden also vom Markt gut aufgenommen (vgl. Statistik zur Leerwohnungszählung vom 1. Juni 2007, publiziert auf der Internetseite des Statistischen Amtes am 17. August 2007).

Stadtwohnen ist wieder attraktiv, was sich mittlerweile vermehrt in den Köpfen der Bevölkerung und der Immobilienfachleute etabliert hat. Im Rahmen des 2009 neu eingeführten Präsidialdepartements soll mit dem geplanten Bereich „Kantons- und Stadtentwicklung“ Stadtwohnen zudem einen festen Platz erhalten². Stadtwohnen ist dementsprechend auch weiterhin Schwerpunkt im Politikplan (Politikplan, S. 34). Auch Immobilien Basel-Stadt beteiligt sich über die Bereitstellung eines attraktiven und modernen Wohnangebots an der Stadtentwicklung. Dabei wird zurzeit das Angebot gezielt um grössere Wohnungen mit modernem Ausbaustandard erweitert. Zu diesem Zweck wurden und werden in geeigneten Liegenschaften kleine Wohnungen zu grösseren zusammengelegt. Auf Initiative von Logis Bâle, Immobilien Basel-Stadt und dem Stadtkompetenz wird auch eine Kampagne durchgeführt, um auf diese neuen Wohnangebote aufmerksam zu machen und Basel als attraktiven Wohnort zu bewerben. Mit diesen Massnahmen wird sichergestellt, dass die Attraktivität des Stadtwohnens weiter zunimmt.

b) Bereich Bildung

Wichtig, insbesondere für Familien mit schulpflichtigen Kindern, ist auch ein ansprechendes Bildungsangebot sowie Tagesschulstrukturen und ein breites Betreuungsangebot für Kinder. Nur so lassen sich Arbeit und Familie optimal verbinden, was für viele jüngere Familien wohl ein entscheidendes Argument für einen Wohnortswechsel darstellen dürfte. Verbesserungen in diesen Bereichen sind denn auch im Politikplan vorgesehen (Politikplan S. 58, 66). In Vorbereitung befindet sich die Weiterentwicklung des Schulangebots, wobei die Harmonisierung mit dem Bildungsraum Nordwestschweiz angestrebt wird.

Daneben sollen die Tagesschulstrukturen ausgebaut werden. Zur Zeit läuft in diesem Bereich ein Pilotprojekt an vier Schulen (vgl. Medienmitteilung des ED vom 13. August 2007 „Start für die vier Schulen mit Tagesstrukturen“; Politikplan S. 58). Ebenso sind eine Vielzahl von ausserschulischen Angeboten und der Ausbau von schulischen Unterstützungsangeboten geplant. Bereits in der Umsetzung begriffen ist ein Ausbau der Ta-

² vgl. Medienmitteilung des Regierungsrates vom 23. Januar 2007

gesbetreuungsangebote auch für Kinder im Vorschulalter. Die nötigen finanziellen Mittel wurden vom Grossen Rat für den Ausbau der Tagesstrukturen und die Tagesbetreuungsangebote bereits gesprochen. Alle diese Massnahmen sollen den Wohnort Basel vor allem für Familien wieder attraktiver werden lassen.

c) Lebenshaltungskosten

Die Lebenshaltungskosten sind in Basel-Stadt relativ hoch. Neben den Steuern sind auch die Krankenkassenprämien hoch. In der aktuellen Bevölkerungsbefragung 2007 hat sich herausgestellt, dass sich deutlich mehr Befragte als in den letzten Jahren für eine Steuersenkung ausgesprochen haben (vgl. Bevölkerungsbefragung 2007, Thematicher Bericht vom 19. Juni 2007, S. 30). Der Regierungsrat hat auf diese Entwicklung bereits reagiert und jüngst ein Paket zur Steuersenkung als Gegenvorschlag zu zwei hängigen Steuerinitiativen³ beschlossen (vgl. auch Politikplan, S. 42). Das Steuersenkungspaket wurde mittlerweile in leicht angepasster Ausgestaltung vom Grossen Rat genehmigt⁴. Nachdem die beiden hängigen Steuerinitiativen fristgerecht zurückgezogen worden sind und die am 2. Februar 2008 ablaufende Referendumsfrist ungenutzt bleiben dürfte, wird die Änderung des Steuergesetzes rückwirkend per 1.1.2008 in Kraft treten. Die Attraktivität von Basel-Stadt als Wohnort wird sich mit dieser Massnahme deutlich erhöhen.

Die Höhe der Krankenkassenprämien kann demgegenüber nur indirekt beeinflusst werden, indem auf das Angebot der Leistungserbringer eingewirkt wird (vgl. zu den aktuellen bzw. geplanten Massnahmen die Aufstellung im Politikplan, S. 79).

Fazit

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird zusammen mit den weiteren Schwerpunkten des Politikplans 2008-2011 zur Attraktivitätssteigerung des Kantons Basel-Stadt beitragen. In der Folge dürften die Auswirkungen auch bei den Mitarbeitenden des Kantons spürbar werden.

3. Spezielle Angebote für Angestellte des Kantons

a) Administrative oder andere Erleichterungen

Hilfestellungen im administrativen Bereich dürften aufgrund der hohen Transparenz des Wohnungsangebotes im Internet für die wenigsten Angestellten des Kantons ein gewichtiges Kriterium für die Wohnsitznahme im Kanton Basel-Stadt bilden. Angestellte aus der Region sind damit unseres Erachtens durchaus in der Lage, sich alleine über das kantonale Wohnungsangebot zu informieren und bei Bedarf die erforderlichen Kontakte zu knüpfen. Bei Angestellten, die aus dem Ausland zuziehen, dürften am ehesten Unterstützungen im Bereich der Anmeldungsformalitäten einen gewissen Einfluss haben. Hier gilt es zu berücksichtigen, dass aufgrund der demografischen Entwicklung künftig auch der Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber vermehrt Personen aus dem Ausland wird rekrutieren müssen, damit der Bedarf an Mitarbeitenden gesichert werden kann. Stark zunehmen werden dabei aufgrund der geltenden Freizügigkeitsabkommen Mitarbeitende aus Staaten der EU. Insbesondere bei dieser Gruppe von Mitarbeitenden

³ vgl. Medienmitteilung vom 7. September 2007, „Der baselstädtische Regierungsrat schnürt ein Steuersenkungspaket“

⁴ In der Sitzung des Grossen Rates vom 12. Dezember 2007

kann die Unterstützung bei der Erledigung der Anmeldeformalitäten oder weiterer Fragen im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen, wie z.B. dem Familiennachzug, die Wohnsitznahme im Kanton fördern. Eine solche Hilfestellung sollte allerdings nicht an die Bedingung geknüpft werden, dass diese nur bei Wohnsitznahme im Kanton gewährt wird, will man nicht die Rekrutierung von qualifiziertem Personal gefährden. Auch wenn die Zahl ausländischer Angestellter in Zukunft zunehmen wird, handelt es sich um einen relativ kleinen Personenkreis, der unterstützt werden müsste.

Realisiert werden könnte eine Hilfestellung für ausländische Angestellte bei der Kontaktnahme mit Immobilienbüros als Dienstleistung des zentralen Personaldienstes. Auch diesbezüglich ist aber darauf hinzuweisen, dass ein solches Angebot eine zusätzliche Aufgabe darstellt, die bisher nicht Teil des Pflichtenhefts ist. Damit dürfte auch diese Massnahme Kosten verursachen, für die bis anhin ebenfalls keine finanziellen Mittel geplant sind.

Als erfolgversprechende Massnahme wurde verschiedentlich auch die Einführung einer Zentrums- bzw. Wohnortzulage angeregt. Ein solches direktes finanzielles Anreizsystem war bereits in der jüngeren Vergangenheit Gegenstand eines Anzugs (Anzug Sibylle Schürch betreffend Einführung einer Zentrumszulage und Lohnkürzungen beim Staatspersonal). Die Einführung einer solchen Zulage wurde im Rahmen der Personalgesetzrevision jedoch abgelehnt. Damals wurde festgehalten, dass alle Massnahmen, welche eine „Benachteiligung“ der ausserhalb des Kantons Basel-Stadt wohnhaften Personen zur Folge hätten, in deutlichem Widerspruch zu den generellen Bestrebungen zur Harmonisierung von Rechtsnormen im interkantonalen wie auch im internationalen Konnex stünden. Dieses Argument gegen die Einführung einer solchen Zentrumszulage ist nach wie vor gültig.

b) Wohnsitz als Kriterium bei der Anstellung

Von den Anzugstellern wird auch die Frage aufgeworfen, ob der Wohnsitz als massgebendes Kriterium bei der Stellenvergabe berücksichtigt werden könnte, wenn Kandidatinnen oder Kandidaten die gleichen Qualifikationen ausweisen. Dazu ist festzuhalten, dass der Wohnsitz aus rechtlichen Gründen in keinem Fall Anknüpfungspunkt für die Einstellung neuer Mitarbeitenden des Kantons sein kann, auch nicht, wenn beide ansonsten über die gleiche Qualifikation verfügen. Eine solche Bevorzugung wäre sachlich nicht zu begründen und würde letztlich eine Umgehung der Niederlassungsfreiheit darstellen. Eine Grundrechtseinschränkung, die allein auf fiskalischen Interessen des Gemeinwesens beruht, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zulässig⁵.

4. Zusammenfassung

Abschliessend kann festgehalten werden, dass neben den erwähnten Massnahmen von allgemeiner Tragweite als spezifischer Anreiz bzw. als Hilfestellung die Einführung administrativer Hilfestellungen für Mitarbeitende aus dem EU-Raum näher geprüft wird. Für Mitarbeitende aus der EU kann es vorteilhaft sein, wenn diesen mittels administrativen Hilfestellungen die Wohnsitznahme im Kanton erleichtert wird. Weitergehende Anreize insbesondere finanzieller Natur lassen sich demgegenüber nicht ohne weiteres einführen. Daneben gilt es festzuhalten, dass bereits die Umsetzung der im Politikplan 2008-2011 vorgesehenen allgemeinen Massnahmen zu einer Attraktivitätssteigerung des Kantons Basel-Stadt als Wohnort auch für die Mitarbeitenden des Kantons führen werden.

⁵ vgl. BGE 128 I 280 E. 4.2 mit Verweisen

5. Antrag

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Conradin Cramer als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber