



An den Grossen Rat

19.5322.02

BVD/P195322

Basel, 8. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 7. Januar 2020

Motion Toya Krummenacher und Alexander Gröflin betreffend „Wiedereingliederung der Basler Verkehrsbetriebe (BVB) in die kantonale Verwaltung“ – Stellungnahme

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 die nachstehende Motion Toya Krummenacher und Alexander Gröflin dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Seit der Auslagerung der Basler Verkehrsbetriebe kommen diese nicht aus den Schlagzeilen. Auch der Grosser Rat musste sich immer wieder mit den BVB auseinandersetzen. Viele Parlamentarier und Parlamentarierinnen kommen zum Schluss: "So kann es nicht weitergehen!". Diese Motion bezweckt nicht, die absolute Aussage zu treffen, dass vor der Auslagerung alles besser bzw. korrekt und perfekt war. Aber die Geschehnisse der letzten Jahre zeigen eindrücklich auf, dass die BVB sich immer weiter von den Nutzerinnen und Nutzern, der Verwaltung und leider auch der Politik entfernt haben. Die Basler Verkehrsbetriebe müssen wieder näher an die kantonale Exekutive und Legislative rücken, um ihrem Auftrag gerecht zu werden. Mit der Definition einer "Unternehmensphilosophie" bzw. Leitlinie könnte eine gesunde Balance zwischen öffentlichem Zweck und Rentabilität festgelegt werden.“

Daher fordern die Motioräin und der Motionär die Wiedereingliederung der BVB in die kantonale Verwaltung mit folgenden Eckzielen:

- Die Führungsverantwortung obliegt dem Regierungsrat, d.h. der Verwaltungsrat entfällt.
- Die Aufsicht und die Oberaufsicht liegen beim Grossen Rat und seinen Kommissionen.
- Eine gewisse finanzielle Flexibilität könnte z.B. über Globalbudgets ermöglicht werden.
- Die Beschäftigten der BVB sind nach den rechtlichen Bestimmungen des Personal- und Lohngesetzes des Kantons Basel-Stadt angestellt.

Toya Krummenacher, Alexander Gröflin“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

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 Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasses 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. 1bis 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. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Basler Verkehrsbetriebe (BVB) in die kantonale Verwaltung mit den folgenden Eckzielen wieder einzugliedern:
Die Führungsverantwortung obliegt dem Regierungsrat, d.h. der Verwaltungsrat entfällt.
Die Aufsicht und die Oberaufsicht liegen beim Grossen Rat und seinen Kommissionen.
Eine gewisse finanzielle Flexibilität könnte z.B. über Globalbudgets ermöglicht werden.
Die Beschäftigten der BVB sind nach den rechtlichen Bestimmungen des Personal- und Lohnge- setzes des Kantons Basel-Stadt angestellt.

Bund und Kantone sorgen gemäss Art. 81a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Im Bereich des Eisenbahnverkehrs ist die Gesetzgebung Sache des Bundes (Art. 87 BV). Hierauf stützt sich sodann das Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101), das namentlich den Bau und den Betrieb von Eisenbahnen regelt, worunter auch der Betrieb von Trams fällt. Das EBG verlangt zum Bau und Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur eine Infrastrukturkonzession (Art. 5 Abs. 1 EBG). Für die Konzessionerteilung wird namentlich vorausgesetzt, dass das Unternehmen im Handelsregister eingetragen ist (Art. 6 Abs. 2 lit. c EBG). Des Weiteren ist das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) zu beachten, das namentlich die dem Regal unterstehende Personenbeförderung regelt. Nach Art. 28 Abs. 1 PBG gelten Bund und Kantone (Besteller) den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes des regionalen Personenverkehrs ab. Zu berücksichtigen ist, dass der Bund die Abgeltungen nur an Unternehmen ausrichtet, die namentlich eine von den Bestellern unabhängige Rechtspersönlichkeit haben (Art. 29 Abs. 1 lit. d PBG) und in deren Verwaltungsrat oder vergleichbarem Organ keine Person Einsitz hat, die direkt am Bestellvorgang beteiligt oder in einer am Bestellprozess beteiligten Verwaltungseinheit tätig ist (Art. 29 Abs. 1 lit. e PBG). Es

war eines der Ziele der per 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Bahnreform 2, durch die Trennung von politischen und unternehmerischer Funktionen die Zuständigkeiten von Unternehmen und Staat klarer auseinander zu halten (BBI 2007 2681, 2704). Eine Wiedereingliederung der BVB in die kantonale Verwaltung würde bedeuten, dass die Voraussetzungen zur Ausrichtung von Abgeltungen durch den Bund nicht erfüllt sind.

Zu den einzelnen Eckzielen der Motion lässt sich allgemein sagen, dass gemäss § 108 Abs. 1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vorsteht und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung beaufsichtigt. Der Grosse Rat hingegen übt die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung, die Gerichtsbehörden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus, soweit sie dem Kanton obliegende Aufgaben wahrnehmen (§ 90 Abs. 1 KV). Soweit die Motion die Aufsicht wie auch die Oberaufsicht über die BVB beim Grossen Rat anstrebt, widerspricht es den Zuständigkeitsregeln der Kantonsverfassung. Für die Änderung der Zuständigkeiten müsste die Kantonsverfassung angepasst werden. Die weiteren geforderten Eckwerte würden eine Anpassung des Organisationsgesetzes der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB-OG; SG 953.100) indizieren.

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. 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. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

2.1 Einleitende Bemerkung

Seit der Ausgliederung der Basler Verkehrsbetriebe (BVB) standen verschiedene grosse Erneuerungsprojekte an und die Technologien entwickelten sich rasch weiter. Einige zum Teil komplexe Projekte wie die Umstellung des Bussystems auf Elektrobusse bis ins Jahr 2027 sowie der damit verbundene Totalumbau der Garage Rank sind in Bearbeitung. Der neue Verwaltungsrat hat seine Arbeit am 1. Januar 2018 aufgenommen. Der neue Direktor hat seine Stelle im Sommer 2019 angetreten. Um die diversen Herausforderungen zu meistern, braucht die BVB eine stabile Situation.

2.2 Würdigung der geforderten Eckziele der Motion

2.2.1 Führungsverantwortung

Aktuell wird die BVB von der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat geführt. Mit dieser Führungsstruktur können Managementkapazitäten und Fachwissen breit abgestützt und effizient eingesetzt werden. Durch die Anpassung des Organisationsgesetzes der Basler Verkehrs-Betriebe (BVB-OG) können seit dem 1. Januar 2018 die erforderlichen Kompetenzen bei der Auswahl der fünf durch den Regierungsrat gewählten Verwaltungsratsmitglieder gezielter besetzt werden als dies zuvor der Fall war.

In den Verwaltungsrat werden zudem je ein Mitglied als Vertretung der Arbeitnehmenden sowie des Kantons Basel-Landschaft gewählt. So können die Arbeitnehmenden einerseits direkten Einfluss auf strategische Entscheidungen nehmen und andererseits sind der Austausch und die Zusammenarbeit auf der strategischen Ebene zu Baselland gewährleistet. Wenn der Verwaltungsrat als Führungsorgan entfallen würde, so entfielen diese beiden wichtigen Mitspracherechte und Koordinationsmöglichkeiten. Dies würde sowohl die Zusammenarbeit mit Baselland als auch die Einflussnahme der Mitarbeitenden auf die strategische Führung der BVB wesentlich schwächen.

Der Regierungsrat könnte seine Führungsverantwortung ohne diese breit abgestützte Unterstützung durch einen professionellen Verwaltungsrat nicht in der gleichen Qualität wahrnehmen. Dafür fehlen ihm sowohl die zeitlichen Ressourcen wie teilweise auch die fachlichen Kenntnisse. Um die Verantwortung trotzdem gewährleisten zu können, müssten weitere Ressourcen in Form einer Fachstelle geschaffen werden, was zu Mehrkosten führen würde. Grundsätzlich dürfte bei einer Wiedereingliederung die Geschwindigkeit von Entscheidungen abnehmen, da verwaltungsintern bis zum Vorliegen einer Entscheidvorlage mehr Gremien einzubinden sind.

Die Managementkapazität der Kadermitarbeitenden der BVB würde zudem zu einem beachtlichen Teil absorbiert und vor allem in der Phase der Wiedereingliederung stark nach innen gerichtet. Eine solche Reorganisation benötigt mindestens ein bis zwei Jahre. In dieser Zeitspanne würde die Kapazität fehlen, um nach aussen gerichtet, innovativ und zukunftsorientiert planen zu können. Zudem würden grössere Projekte gefährdet. So beispielsweise die Umstellung der Busflotte auf eine Antriebstechnologie mit zu 100% erneuerbarer Energie bis 2027, was vom Grossen Rat beschlossen und in Auftrag gegeben wurde.

In der Vergangenheit wurden einige Personalentscheide auf Ebene Geschäftsleitung sowie Verwaltungsrat gefällt, die rückblickend in Hinblick auf eine starke strategische Führung passender hätten ausfallen können. Seit der neuen Zusammensetzung des Verwaltungsrates ab dem 1. Januar 2018 sowie der Arbeitsaufnahme des neuen Direktors im Juli 2019 konnten bereits verschiedene Erfolge verzeichnet werden. So reagierte die Führungsebene der BVB äusserst rasch und professionell auf die Gleisabsenkungen am Bankverein im Sommer 2019. Mit den Grossbaustellen am Centralbahnhof und am Bankverein konnten zwei Projekte in kürzester Zeit erfolgreich umgesetzt werden. Auch die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern als wichtige Anspruchsgruppe wurde deutlich intensiviert und gestärkt.

Diese positiven Feststellungen lassen darauf schliessen, dass die Führung der BVB professionell agiert und strategische Entscheide gefällt hat, die der BVB zum Aufschwung verhelfen werden. Die neue Führung braucht jedoch eine gewisse Zeit und insbesondere Kontinuität, um die weiter bestehenden Herausforderungen meistern zu können. Der Regierungsrat stellt fest, dass sich die BVB auf gutem Weg befindet. Durch die erfolgten Neubesetzungen in der Geschäftsleitung konnte die Führung zügig komplettiert werden.

Die Governance ist ein weiterer wichtiger Aspekt, der beachtet werden muss. Würde die BVB ins Bau- und Verkehrsdepartement integriert, so wäre eine klare Rollentrennung schwierig. Sowohl Besteller (Amt für Mobilität) als auch Erstellerin (BVB) einer Leistung wären im gleichen Departement angesiedelt. Dies widerspricht den allgemeinen Governance-Gepflogenheiten und würde neue Konflikte mit sich bringen. In diesem Zusammenhang ist auf einen wichtigen Unterschied im Vergleich mit den Verkehrsbetrieben Zürich (VBZ) hinzuweisen: Die VBZ sind zwar Teil der Verwaltung der Stadt Zürich, aber der Besteller ist nicht die Stadt Zürich, sondern der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), der vom Kanton Zürich und allen Zürcher Gemeinden getragen wird. Damit sind Besteller und Erbringerin der Verkehrsleistung – trotz eingegliederter VBZ – nicht Teil derselben Organisation.

2.2.2 Einbindung der Politik

Die Politik ist auch in der aktuellen Situation stark eingebunden. Alle relevanten verkehrspolitischen Geschäfte und Themen werden im Fachgremium des Grossen Rates – der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) - vorgestellt und behandelt. In der UVEK sind die dafür erforderlichen Fachpersonen und Kompetenzen vorhanden. Ausserdem können die Grossratsmitglieder auf dem ordentlichen parlamentarischen Weg Einfluss nehmen. Somit sind alle relevanten politischen Gremien involviert und können die Tätigkeiten sowie die strategische Ausrichtung der BVB beeinflussen.

Nebst der Politik sind auch weitere Stakeholder zu begrüssen, um deren Bedürfnisse zu beachten. Von der BVB wird dies deutlich stärker wahrgenommen als früher. So wurde beispielsweise das Verhältnis zu den Sozialpartnern gestärkt und es wurde ein Gremium geschaffen, um die Anliegen der involvierten Gemeinden abholen zu können.

Weiter hat sich die neue BVB-Direktion mit den drei Stossrichtungen «Service Public in der trinationalen Region», «Menschen im Mittelpunkt» und «haushälterischer Umgang mit finanziellen Mitteln» eine neue Ausrichtung gegeben, die dem Service Public-Gedanken ein viel stärkeres Gewicht beimisst.

2.2.3 Personelle Situation

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BVB sind bereits heute nach den rechtlichen Bestimmungen des Personal- und Lohngesetzes des Kantons Basel-Stadt angestellt. Durch eine Wiedereingliederung würde sich an dieser Situation nichts ändern.

In der Führungsebene wären durch die intensiven Umstellungen weiterführende Strukturangepasungen und Veränderungen notwendig. Durch die Wiedereingliederung müssten zahlreiche Bereiche (Personal, Finanzen, Rechtsdienst, Kommunikation etc.) sowie auch Prozesse mit jenen des Bau- und Verkehrsdepartements zusammengeführt und abgestimmt werden. Dies würde unausweichlich zu erheblichen Unruhen führen. Auch Abgänge von Know-How-Träger/-innen wären zu befürchten, was insbesondere aufgrund des notwendigen spezifischen ÖV-Wissens problematisch ist.

2.2.4 Schlussfolgerungen

Für eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung benötigt die BVB eine stabile Situation und nicht zusätzliche Unsicherheiten, die durch eine Wiedereingliederung entstehen würden.

Schwachpunkte wurden erkannt und werden aktiv und intensiv bearbeitet. Die aktuelle Führung arbeitet noch nicht lange in dieser Zusammensetzung und benötigt etwas Zeit, um nebst den laufenden anspruchsvollen Projekten Massnahmen zur Stabilisierung der BVB umsetzen zu können. Erste sichtbare Erfolge sind zu verzeichnen. An diese soll angeknüpft werden können. Dafür benötigt es weiterhin Konstanz und die klare Rollentrennung gemäss Governance.

Neben den erwähnten Nachteilen und erheblichen Risiken einer Wiedereingliederung sind für den Regierungsrat keinerlei Vorteile erkennbar.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Toya Krummenacher und Alexander Gröflin betreffend „Wiedereingliederung der Basler Verkehrsbetriebe (BVB) in die kantonale Verwaltung“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin