



An den Grossen Rat

21.5319.02

BVD/P215319

Basel, 8. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2021

Motion Jérôme Thiriet und Konsorten betreffend «Winterdienst auf Trottoirs ist Staatsaufgabe!» – Stellungnahme

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 2. Juni 2021 die nachstehende Motion Jérôme Thiriet und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Vielleicht ist es kein Zufall, dass jener Paragraph des Bau- und Planungsgesetzes, welcher die Verantwortung für den Winterdienst auf Trottoirs den Eigentümern angrenzender Grundstücke auferlegt, im Abschnitt "Besonderheiten" erscheint.

Es ist fürwahr eine Besonderheit, wenn Private für nach menschlichem Ermessen staatliche Aufgaben aufzukommen haben. Trottoirs sind öffentlicher Grund. Warum müssen die Anwohner zwar für den Winterdienst auf den Trottoirs aufkommen, nicht aber für die Reinigung? Warum nur auf dem Trottoir, nicht aber auf dem allenfalls angrenzenden Fahrradstreifen oder auf der Fahrbahn?

Die Realität sieht ohnehin so aus, dass die wenigsten Grundeigentümer ihrer gesetzlichen Pflicht nachkommen. Viele können sie aufgrund ihres Alters oder ihrer körperlichen Verfassung gar nicht wahrnehmen oder sind allenfalls während eines Schneefalls verreist. Wer denkt dann schon daran, jemandem den Auftrag zu geben?

Kommt hinzu, das Private im Einzelfall das Problem eher mit einem Kessel Streusalz als mühsam von Hand mit der Schaufel oder – bei Glatteis – mit anderen umweltfreundlicheren Mitteln lösen dürfen. Demgegenüber wäre es für eine grosse, mit professionellen Räumgeräten ausgerüstete Organisation wesentlich einfacher, den Winterdienst auch auf Trottoirs gemäss Vorgaben des Kantons umweltschonend auszuführen.

Aus den genannten Gründen müsste klar sein, dass die zeitgerechte Räumung der Trottoirs von Eis- und Schnee kantonsweit nicht nur auf eine machbare Weise einheitlich geregelt werden sollte, sondern auch von derselben Organisation einheitlich durchzuführen ist, welche sich auch um den Winterdienst auf den Strassen kümmert.

Deshalb ersuchen die Unterzeichneten den Regierungsrat, § 161 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes bis vor Beginn des Winterdienstes 2023/24 so anzupassen, dass die Verantwortung für den Winterdienst auf Trottoirs der öffentlichen Hand übertragen wird.

Jérôme Thiriet, Lorenz Amiet, Gianna Hablützel-Bürki, Laurin Hoppler, Tonja Zürcher, Beatrice Messerli, Semseddin Yilmaz, Roger Stalder, Beat K. Schaller, Oliver Bolliger, Christoph Hochuli, Stefan Suter, Felix Wehrli, Jeremy Stephenson, Mahir Kabakci, Edibe Gölgeli, Franziska Roth, Daniel Albi-etz, Joël Thüring»

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 Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlassen 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, § 161 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes bis vor Beginn des Winterdienstes 2023/2024 so anzupassen, dass die Verantwortung für den Winterdienst auf Trottoirs der öffentlichen Hand übertragen wird.

§ 161 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG, SG 730.100) sieht vor, dass zur Grundstückserschliessung nötige Trottoirs, Wege und vom Fussgängerverkehr beanspruchte Randzonen von Strassen und Plätzen von den Eigentümerinnen und Eigentümern der angrenzenden Grundstücke gangbar zu machen und nach dem Auftauen auch von Streumittelresten zu befreien sind. Die meisten Trottoirflächen sind Allmendparzellen und entsprechend befinden sie sich im Eigentum der Einwohnergemeinde Basel-Stadt bzw. des Kantons Basel-Stadt. Grundsätzlich hat die Eigentümerin bzw. der Eigentümer eines Trottoirs oder einer Strasse

dessen bzw. deren gefahrlose Betretung zu gewährleisten (vgl. auch sog. Werkeigentümerhaftung gemäss Art. 58 Obligationenrecht vom 30. März 1911, OR, SR 220). Aktuell überbindet somit § 161 BPG einen Teil der aus der Werkeigentümerstellung fliessenden Pflichten Eigentümerinnen und Eigentümern der angrenzenden Grundstücke. Diese Bestimmung kann im Sinne der Motion abgeändert werden. Damit würde eine Überführung auf die grundsätzlich geltenden Pflichten einer Werkeigentümerin bzw. eines Werkeigentümers vollzogen.

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.

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. Ausgangslage

Für den Winterdienst in der Stadt Basel sind heute verschiedene Akteure zuständig:

- Das Tiefbauamt ist für die Räumung der Fahrbahnen des Individualverkehrs inklusive der darin enthaltenen Bus- und Tramspuren zuständig.
- Das Tiefbauamt ist für die Räumung der Haltestellen der BVB zuständig (neu ab Winter 2021/22).
- Das Tiefbauamt ist für die Räumung der Trottoirs, Plätze, Wege und Treppen zuständig, die nicht an eine Liegenschaft angrenzen.
- Die Stadtgärtnerei ist für die Räumung der Parkwege und der an die Parks angrenzenden Trottoirs zuständig.
- Die BVB ist für die Räumung der Tramfahrbahnen (Eigentrassee BVB) zuständig.
- Die privaten Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer sind für die Räumung der angrenzenden Trottoirs zuständig.

Das Tiefbauamt orientiert sich an den Vorgaben für den Winterdienst aus der Norm SN 640 750 des Verbandes Schweizerischer Strassenfachleute (VSS). Diese schreibt vor, dass das Strassennetz in drei Dringlichkeitsstufen einzuteilen ist, wobei Stufe 1 innerhalb drei Stunden nach Ende des Schneefalls, Stufe 2 innerhalb der weiteren vier Stunden und Stufe 3 innerhalb der nächsten sechs Stunden geräumt sein müssen.

Die Stadtreinigung des Tiefbauamtes unterscheidet im Weiteren zwischen Teil- und Volleinsätzen. Die Teileinsätze sind meist präventiver Natur (bevor der Schneefall beginnt) und dienen primär der Verhinderung von Glätte auf schnell abkühlenden Verkehrsflächen wie z.B. Brücken und sonstigen gefährdeten Stellen. Volleinsätze waren in den letzten Jahren selten; für die Jahre 2017 bis 2020 verzeichnete die Stadtreinigung im Durchschnitt zwei Volleinsätze pro Jahr, davor gab es Jahre ohne Volleinsätze aufgrund ausbleibenden Schneefalls. Das Jahr 2021 weicht statistisch gesehen von den Vorjahren ab, wurden doch bisher bereits vier Volleinsätze durchgeführt.

Für die Räumung der Strassen braucht es 13 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für die Räumung der Haltestellen der BVB deren 28. In Bezug auf den Gesamtbedarf an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erweist sich das Pikett als kritisch, da für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter auf eine Woche Pikett drei Wochen ohne Pikett zu folgen haben. Man braucht also für das Pikett die vierfache Anzahl der beim einzelnen Einsatz benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Somit

ist mit 164 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits ein beträchtlicher Anteil der knapp 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtreinigung durch den Winterdienst belegt.

Die Stadtreinigung schätzt, dass rund ein Drittel der Privaten innerhalb des Ereignistages ihrer Pflicht nachkommen. Rund zwei Drittel der Trottoirs bei privaten Liegenschaften werden nicht oder nur sehr spät geräumt.

Die Stadt Basel steht mit ihrem Ansatz, die Trottoirs durch Private reinigen zu lassen, bei den angefragten Städten Zürich, Bern, Winterthur, St. Gallen und Luzern fast alleine da. Einzig in Luzern sind an sich auch die Privaten zuständig; da dies aber nicht funktioniert, übernimmt auch dort die Stadt die Räumung der Trottoirs. Von den angefragten Städten gibt die Stadt Bern die Stufe 2 als Leistungsvorgabe vor, die übrigen Städte geben strassenspezifisch die Stufen 1 bis 3 vor.

3. Anliegen der Motion

Der Motionär und die weiteren Unterzeichnenden ersuchen den Regierungsrat, § 161 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes bis vor Beginn des Winterdienstes 2023/24 so anzupassen, dass die Verantwortung für den Winterdienst auf Trottoirs der öffentlichen Hand übertragen wird.

Bezüglich der gemäss Motion gewünschten Trottoirräumung geht der Regierungsrat davon aus, dass diese lediglich bei flächendeckendem Schneefall oder Glätte, also bei Volleinsätzen, zum Einsatz kommt.

Für die Ermittlung der mit der Umsetzung der Motion anfallenden zusätzlichen Kosten, die von der öffentlichen Hand zu tragen wären, geht der Regierungsrat von der Annahme aus, dass drei Volleinsätze pro Wintersaison resp. Jahr durchgeführt werden.

4. Machbarkeit und Ressourcenbedarf

In der Stadt Basel gibt es rund 500 Kilometer Trottoirs. Die Annahmen zu den Kosten hängen stark davon ab, in welcher Qualität die Räumung erfolgen soll. In der Umsetzung wird zu entscheiden sein, innerhalb welcher Zeitspanne und in welcher «Tiefe» in die Quartiere hinein geräumt wird. Die Schnee- und Eisräumung kann dabei grundsätzlich maschinell oder manuell erfolgen.

Die in der Stadtreinigung heute verfügbaren **Maschinen** sind für die Trottoirräumung technisch nicht geeignet. Auf dem Markt sind grundsätzlich geeignete Kehrmaschinen verfügbar und eine Umstellung könnte im Rahmen der nächsten anstehenden Ersatzbeschaffung in drei Jahren realisiert werden. Der Grossteil der benötigten Maschinen würde allerdings auch ausserhalb der Winterdiensteinsätze nicht gebraucht. Maschinen lediglich für den Winterdiensteinsatz vorzuhalten, zahlt sich nicht aus. Eine manuelle Räumung erweist sich dann als günstiger. Aus diesem Grund geht der Regierungsrat davon aus, dass eine Beschaffung der Maschinen keinen Sinn machen würde, sondern die Reinigung grösstenteils von Hand erfolgen würde.

Bezüglich des **Personals** erweist sich das Pikett als kritisch, da wie oben erwähnt für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter auf eine Woche Pikett drei Wochen ohne Pikett zu folgen haben. Damit ist klar, dass die Räumung der Trottoirs nur in Zusammenarbeit mit Dritten realisiert werden kann. Dies liegt daran, dass die Stadtreinigung auch die bisherigen Aufgaben der Abfallentsorgung sicherstellen und die Abfallkübel leeren muss; ebenso ist der heute schon übliche Winterdienst auf den Strassen und bei den BVB-Haltestellen durchzuführen.

Gemäss Grobofferte einer **Drittfirm**a wäre diese in der Lage, nach Bedarf den Einsatz von fünfzig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzubieten. Diese würden die Trottoirs vorwiegend von Hand räumen. Es müsste vermutlich mit mehreren Drittfirmen zusammengearbeitet werden.

Der Regierungsrat würde bei einer Annahme der Motion strassenspezifisch die Stufen 1 bis 3 vorgeben. Zu diskutieren wäre auch, ob am Wochenende eine tiefere Qualität vorgesehen wird. Für die Qualitätsdefinition sind längere Vertiefungsarbeiten nötig. Der Regierungsrat würde die Ergebnisse der Analyse mit der nötigen Gesetzesvorlage dem Grossen Rat vorlegen.

In jedem Fall ist gemäss den Vorabklärungen je nach Qualitätsvorgabe mit zusätzlichen Kosten von mindestens 400'000 Franken (Stufe 3, bei drei Einsätzen) und deutlich höheren Kosten bei höherer Qualität zu rechnen.

Um eine Wertvernichtung von 750'000 Franken bei bestehenden Maschinen zu verhindern, würde der Regierungsrat den regulären Ersatz der bestehenden Maschinen und damit auch das dann angestrebte Qualitätsniveau frühestens für den Winter 2023/24 vorsehen.

5. Beurteilung

Die in der Motion auf den Winter 2023/24 verlangte Umsetzung erachtet der Regierungsrat für die als machbar, wenn sich der Grossen Rat für die Umstellung ausspricht.

Für den Regierungsrat bleibt unklar, ob sich die Situation durch die Übernahme der Aufgabe durch den Staat im Vergleich zum Status Quo wesentlich verbessern würde, was letztlich die Kosten rechtfertigen würde. So, wie die Privaten heute ihrem Auftrag nachkommen, ist rund ein Drittel der Trottoirs relativ rasch nach Ende eines Ereignisses geräumt. Dieses Tempo wird bei Vorgabe der Stufen 2 oder 3 nicht erreicht. Wie erwähnt erfüllen jedoch längst nicht alle Privaten ihre Pflicht. Eine Gesamtbeurteilung ist somit schwierig zu treffen. Für die Anwohnerinnen und Anwohner einer Strasse, die heute pflichtbewusst rasch räumen, kann die Übernahme durch den Kanton zu einer Verschlechterung in Bezug auf die Reaktionszeit führen. Jedoch gibt es auch die umgekehrten Fälle, bei denen die Räumung durch den Kanton eine deutliche Verbesserung zur heutigen Situation darstellen würde.

Es darf zudem durchaus in Frage gestellt werden, ob die durch Private leistbare Aufgabe des Winterdienstes auf den Trottoirs zukünftig tatsächlich über Steuermittel finanziert werden soll. Insgesamt kommt der Regierungsrat, vor allem in Anbetracht der Kosten, zum Schluss, dass es zielführender wäre, die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer etwa mit einer Sensibilisierungskampagne an ihre Aufgabe zu erinnern und für die Umsetzung zu motivieren.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jérôme Thiriet und Konsorten betreffend „Winterdienst auf Trottoirs ist Staatsaufgabe!“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin