



An den Grossen Rat

24.5021.02

FD/P245021

Basel, 29. Mai 2024

Regierungsratsbeschluss vom 28. Mai 2024

Motion Michael Hug und Konsorten betreffend «Transparenz bei projektbezogenen Beschäftigungsverhältnissen im Kanton Basel-Stadt»; Stellungnahme

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 6. März 2024 die nachstehende Motion Michael Hug und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Bei der Ausarbeitung der Budgets für den Kanton Basel-Stadt wird jeweils die Beschäftigtenzahl in Vollzeitstellen (Headcount) angegeben. Die Entwicklung der Beschäftigtenzahl ist seit Jahren zunehmend. Ein grosser Treiber für diese Entwicklung ist das Bevölkerungswachstum. Weiter werden auch aufgrund parlamentarischer Aufträge und Volksinitiativen Stellen geschaffen. Dies beispielsweise auch für befristete Projekte wie den Bau der Fernwärme, Informatik-Projekte oder für die Überbauung der Transformationsareale, um nur einige aktuelle Beispiele zu nennen.

Fraglich ist, was passiert, wenn die entsprechenden Projekte abgeschlossen sind. Vermutungsweise werden in den meisten Fällen die Vollzeitstellen behalten und die Personen anderweitig eingesetzt. Bei neuen Projekten bzw. bei Bedarf werden wiederum neue Headcounts budgetiert. Dies führt zu einem kontinuierlichen Stellenwachstum. Deshalb drängt sich mehr Transparenz bezüglich dieser projektbezogenen Stellen auf.

Vor diesem Hintergrund fordern die Motionäre den Regierungsrat auf, die Berichterstattung an den Grossen Rat gemäss den folgenden Parametern zu ergänzen und, wo nötig, die entsprechenden rechtlichen Grundlagen anzupassen:

- Grundsätzlich sind Arbeitnehmende, welche aufgrund eines terminierten Projektes benötigt werden, jeweils und nach Möglichkeit befristet einzustellen. Andernfalls ist dies zu begründen.
- Im Jahresbericht des Regierungsrates sind die projektbezogenen Stellen gesondert auszuweisen, nach Projekt gegliedert und unter Angabe des vorgesehenen Projektendes.
- Dauert ein Projekt länger, kann beim Grossen Rat im Rahmen des Budgetprozesses eine Verlängerung der befristeten Stelle beantragt werden.
- Sollen projektbezogene Stellen dauerhaft in den ordentlichen Headcount überführt und die betroffenen Personen anderweitig eingesetzt werden, ist dies im Rahmen des Budgetberichtes ausdrücklich festzuhalten.
- Endet ein Beschäftigungsverhältnis muss sichergestellt werden, dass ein bestmöglich Wissenstransfer an die Organisation stattfindet.

Michael Hug, Luca Urgese, Pascal Messerli, Balz Herter, Tobias Christ, Philip Karkger, Annina von Falkenstein»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grossen Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grossen Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat «aufgefordert, die Berichterstattung an den Grossen Rat gemäss den folgenden Parametern zu ergänzen und, wo nötig, die entsprechenden rechtlichen Grundlagen anzupassen:

- Grundsätzlich sind Arbeitnehmende, welche aufgrund eines terminierten Projektes benötigt werden, jeweils und nach Möglichkeit befristet einzustellen. Andernfalls ist dies zu begründen.
- Im Jahresbericht des Regierungsrates sind die projektbezogenen Stellen gesondert auszuweisen, nach Projekt gegliedert und unter Angabe des vorgesehenen Projektendes.
- Dauert ein Projekt länger, kann beim Grossen Rat im Rahmen des Budgetprozesses eine Verlängerung der befristeten Stelle beantragt werden.
- Sollen projektbezogene Stellen dauerhaft in den ordentlichen Headcount überführt und die betroffenen Personen anderweitig eingesetzt werden, ist dies im Rahmen des Budgetberichtes ausdrücklich festzuhalten.
- Endet ein Beschäftigungsverhältnis muss sichergestellt werden, dass ein bestmöglich Wissenstransfer an die Organisation stattfindet.»

1.3 Rechtliche Prüfung

Das Kernanliegen der Motion stellt die Optimierung der Berichterstattung des Regierungsrates betreffend projektbezogene Beschäftigungsverhältnisse dar. Unter diesem Blickwinkel sind die einzelnen Forderungen zu betrachten.

Forderung Ziffer 1

(Grundsätzlich sind Arbeitnehmende, welche aufgrund eines terminierten Projektes benötigt werden, jeweils und nach Möglichkeit befristet einzustellen. Andernfalls ist dies zu begründen.)

Gemäss § 9 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 17. November 1999 (SG 162.100) entsteht ein Arbeitsverhältnis durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages auf unbestimmte oder befristete Zeit. Die Motionsforderung möchte, dass Arbeitnehmende für projektbezogene Anstellungen «jeweils und nach Möglichkeit» befristet anzustellen sind, andernfalls dies zu begründen sei. Die bestehende gesetzliche Regelung sieht die grundsätzliche Möglichkeit einer befristeten Anstellung bereits vor. § 5 Abs. 1 Personalgesetz bestimmt, dass der Regierungsrat die

Grundsätze der Personalpolitik definiert und die notwendigen Voraussetzungen zur Verwirklichung schafft. Der Regierungsrat bzw. die Departemente verfügen somit über den rechtlichen Rahmen, befristete Anstellungen vorzunehmen. Das Gesetz macht keine Vorgaben, wann Mitarbeitende im Kanton unbefristet und wann befristet anzustellen sind. Die Motion fordert einen personalpolitischen Grundsatz und ist so abgefasst, dass der Regierungsrat seine rechtlich vorgesehenen Leistungs- und Organisationskompetenzen wahrnehmen und die Forderung als Massnahme gemäss § 42 Abs. 1^{bis} GO umsetzen kann. In diesem Punkt ist die Motion rechtlich zulässig.

Forderungen Ziffern 2 und 4

(Im Jahresbericht des Regierungsrates sind die projektbezogenen Stellen gesondert auszuweisen, nach Projekt gegliedert und unter Angabe des vorgesehenen Projektendes)

(Sollen projektbezogene Stellen dauerhaft in den ordentlichen Headcount überführt und die betroffenen Personen anderweitig eingesetzt werden, ist dies im Rahmen des Budgetberichtes ausdrücklich festzuhalten.)

Die Gestaltung der Berichte des Regierungsrates ist nicht in grundsätzlicher Weise geregelt. Es bestehen jedoch für spezifische Berichte vereinzelt rechtliche Vorgaben. Zum Beispiel wird der grundsätzliche Inhalt des Jahresberichtes in § 19 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzaushaltsgesetz; SG 610.100) geregelt. Dieser umfasst unter anderem den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit, die Jahresrechnung und den zusammenfassenden Bericht der Finanzkontrolle. Auch ohne spezifische gesetzliche Regelung kann festgehalten werden, dass die Berichte des Regierungsrates grundsätzlich die für den konkreten Zweck notwendigen Angaben enthalten müssen. In diesem Sinne kann im Rahmen einer Massnahme gemäss § 42 Abs. 1^{bis} GO die Berichterstattung des Regierungsrates inhaltlich konkretisiert und modifiziert werden, soweit die geforderten Angaben zweckmässig sind und es für deren Aufbereitung verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten gibt. In diesen zwei Punkten ist die Motion rechtlich zulässig.

Zudem verlangt die Motion in diesen drei Ziffern nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in geistlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Forderungen Ziffer 3 und Ziffer 5

(Dauert ein Projekt länger, kann beim Grossen Rat im Rahmen des Budgetprozesses eine Verlängerung der befristeten Stelle beantragt werden.)

(Endet ein Beschäftigungsverhältnis muss sichergestellt werden, dass ein bestmöglich Wissenstransfer an die Organisation stattfindet.)

Der Grosse Rat legt gemäss § 83 Abs. 2 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) die Grundzüge der Organisation der Behörden fest. Es gibt keine Kompetenz des Grossen Rates zur Bewilligung von einzelnen befristeten Anstellungen. Mittels eines Budgetpostulats (vgl. § 49 Abs. 1 GO) kann der Grosse Rat Einfluss auf das Budget und damit indirekt auch auf einzelne Projekte nehmen.

Nach § 69 KV richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenemassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 1656; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, S. 145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäß ist nach § 101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und

oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungsabläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt. Mit der Forderung nach Beantragung einer Verlängerung einer befristeten Stelle an den Grossen Rat wird in die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Die Motion ist in diesem Punkt als rechtlich unzulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Die Motion verlangt keine explizite und für die Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Der Wissenstransfer innerhalb einer Organisation ist ein Grundanliegen jeder Arbeitgeberin bzw. jeden Arbeitgebers, Grundvoraussetzung für eine leistungsfähige und rationelle Verwaltungstätigkeit (vgl. § 4 OG) und widerspiegelt sich in den Grundsätzen der Personalpolitik gemäss § 5 Abs. 2 Personalgesetz. Ob und wie der Regierungsrat den (bestmöglichen) Wissenstransfer im Einzelnen nach Beendigung eines konkreten Arbeitsverhältnisses sicherstellt, liegt im verfassungsmässigen Kompetenzbereich des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung gemäss § 108 Abs. 1 KV und kann nicht mit dem zwingenden Instrument der Motion, das letztlich auf eine vollständige und zwingende Umsetzung des Motionsanliegens gerichtet ist, gefordert werden. Deshalb ist auch dieser Punkt der Motion rechtlich unzulässig.

1.4 Schlussfolgerung

Diese Motion verstösst in Teilen (Ziffern 3 und 5) gegen den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (§ 42 Abs. 2 GO) und ist deshalb als rechtlich teilweise zulässig anzusehen.

2. Anliegen der Motion

Der Regierungsrat wird aufgefordert, in seiner Berichterstattung an den Grossen Rat über die projektbezogenen Stellen zu informieren. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche aufgrund eines Projektes benötigt werden, sollen nach Möglichkeit befristet angestellt werden. Verlängerungen sollen dem Grossen Rat im Rahmen des Budgetprozesses beantragt werden.

3. Controlling von projektbezogenen Stellen

Die Nachvollziehbarkeit von projektbezogenen Stellen ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Er verfügt über eine Buchhaltung der projektbezogenen Stellen. Seit einigen Jahren führt er eine Liste mit allen projektbezogenen Stellen, die im Rahmen des Budgets gewährt werden. Mit dem Controlling wird sichergestellt, dass bei Beendigung des Projekts der Stellenumfang und Personalaufwand der entsprechenden Dienststelle wieder reduziert werden. Sollen die Stellen weitergeführt werden, ist dies im Rahmen des Budgetprozesses vom Departement beim Regierungsrat zu beantragen.

4. Unbefristete Anstellung in der Regel sinnvoll

In der Regel ist es nicht sinnvoll, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Projektstellen nur befristet einzustellen. Um geeignete Personen rekrutieren zu können, braucht es auch bei Projektstellen die Möglichkeit von unbefristeten Anstellungen. Die Besetzung von befristeten Stellen ist im heutigen Arbeitsmarkt anspruchsvoll. In Bereichen, wo man bereits weiß, dass befristete Projekte von neuen Projekten abgelöst werden, ist eine Befristung auch nicht notwendig und gegebenenfalls sogar hinderlich und für die Organisation nachteilig. Befristete Stellen haben den Nachteil, dass sie zu einem Wissensverlust und einem Abgang von fachkompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen. Entscheidend ist, dass der Stellenumfang bei der Dienststelle nach Ende eines Projektes entsprechend reduziert wird, was mit dem oben erwähnten Controlling sichergestellt wird. Die Dienststelle muss den Personalplafond über die natürliche Fluktuation einhalten, was in der Regel auch gelingt.

5. Grosse Rat steuert den Kantonshaushalt über Budgetkredite

Die Motion fordert zudem, dass eine Verlängerung einer projektbezogenen Stelle im Rahmen des Budgetprozesses dem Grossen Rat beantragt werden muss. Der Grosse Rat steuert den Kanton über die Finanzen und nicht über Stellen. Er setzt finanzrechtlich Budgetkredite pro zweistellige Kontogruppe pro Dienststelle fest (§ 11 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz). Sie sind die zentrale Steuerungs- und Beschlussgrösse. Das Personal steuert der Grosse Rat über den Budgetkredit für den Personalaufwand pro Dienststelle. Eine Beschlussfassung über sowohl Personalaufwand wie Headcount käme einer doppelten Steuerung gleich. Es widerspricht der Steuerungslogik, dass der Grosse Rat für die Verlängerung von befristeten Stellen separat beschliesst.

6. Ausweis im Jahresbericht

Dem Regierungsrat ist eine transparente Berichterstattung des Budgets und der Rechnung ein Anliegen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche befristet und länger als ein Jahr angestellt sind, sind im Headcount einer Dienststelle und damit auf Departements- und gesamtstaatlicher Ebene im Budget- und Jahresbericht ausgewiesen.

Auch wenn projektbezogene Stellen grundsätzlich im Jahresbericht ausgewiesen sind, ist es zweckmässig, Darstellungen regelmässig im Hinblick auf mehr Transparenz zu überprüfen. Der Regierungsrat ist bereit, mit der Finanzkommission mögliche Verbesserungen im Jahresbericht im Hinblick auf mehr Transparenz bei projektbezogenen Stellen zu diskutieren und zu diesem Punkt dem Grossen Rat wieder zu berichten.

7. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Michael Hug und Konsorten betreffend «Transparenz bei projektbezogenen Beschäftigungsverhältnissen im Kanton Basel-Stadt» als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conratin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin