



An den Grossen Rat

22.5531.02

FD/P225531

Basel, 5. April 2023

Regierungsratsbeschluss vom 4. April 2023

Motion Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Reduktion der Arbeitszeit auf 38-Stunden-Woche für die Angestellten des Kantons Basel-Stadt» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Januar 2023 die nachstehende Motion Pascal Pfister und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Neue Mitarbeitende zu finden, ist das eine; sie zu halten das andere. Ob im Tourismus, in der Gastronomie, der Kinderbetreuung, im medizinischen Bereich, in der IT - kaum ein Sektor des schweizerischen Arbeitsmarkts, der momentan nicht verzweifelt, geradezu "händeringend" nach Personal sucht.

Auch der Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber bzw. die dem Personalrecht unterstellten Betriebe sind von Personal- und Fachkräftemangel spürbar betroffen; sei es bei der Polizei, im Fahrdienst der BVB, in technisch-handwerklichen Berufen der IWB, an den Schulen oder in der Verwaltung bei den Juristi:innen, Sachbearbeiter:innen, Informatiker:innen, usw. Das Thema Personal- und Fachkräftemangel verlangt somit auch auf der Agenda des Kantons eine hohe Priorität. Ergreift der Kanton Basel-Stadt nicht rechtzeitig Massnahmen, so werden wir in Zukunft grosse Probleme haben, qualifiziertes Personal zu finden, aber auch das bestehende zu halten.

Denn die Privatwirtschaft ist längst daran, die Arbeitgeberattraktivität zur Bekämpfung des Fachkräftentostands zu steigern, so das Regionalspital in Wetzikon ZH oder die Berner Siloah-Gruppe. In Wetzikon wurden die Pensen der Pflegenden auf Stationen mit drei Schichten im Juni um 10 Prozent gesenkt. Neu müssen sie nur noch 37,8 Stunden pro Woche arbeiten. Das macht aufs Jahr gerechnet 24 Arbeitstage weniger - bei gleichem Lohn. Beim Spital Wetzikon gibt man sich nach den ersten paar Monaten der Einführung vorsichtig optimistisch: Aufgrund der zusätzlichen Freitage hätten mehr Mitarbeitende als erwartet, ihr Teilzeitpensum erhöht. Auch würden seit Juni 2022 weniger Pflegende temporär arbeiten. Auch die Siloah-Gruppe, die im Bereich Altersmedizin 95 Spital- und 270 Heimbetten betreibt, hat bei gleichem Lohn die Arbeitszeit reduziert. Seit Juli gilt anstatt einer 42-Stunden-eine 40-Stunden-Woche. Ab 2024 soll die Arbeitszeit auf 38 Stunden pro Woche sinken.

Die starre 42-Stunden-Woche des Kantons Basel-Stadt ist nicht mehr zeitgemäss. Roche, Novartis, Swisscom und andere vergleichbare Unternehmen in der Region haben mit 40 Stunden längst eine geringere Wochen-, aber auch tiefere Bruttojahresarbeitszeit und zudem modernere Arbeitszeitmodelle.

Immer mehr Arbeitnehmende suchen eine gesunde Work-Life-Balance, z.B. mehr Zeit mit ihrer Familie. Um als Arbeitgeber diesbezüglich konkurrenzfähig zu sein, d.h. um qualifizierte Mitarbeitende zu halten aber auch um neue zu gewinnen, ist heute eine Reduktion auf 38 Stunden notwendig. Nur die Reduktion auf 38 Stunden pro Woche ist eine echte Entlastung für die Mitarbeitenden und fördert, zum Beispiel, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

Und nur diese Reduktion kann den Arbeitgeber Basel-Stadt tatsächlich gegenüber der starken regionalen Konkurrenz zu Roche, Novartis, etc. positiv positionieren.

Um den diversen Berufsprofilen der Kantonsangestellten Rechnung zu tragen, ist dabei eine flexible Ausgestaltung der Arbeitszeitreduktion zwingend. So zum Beispiel durch Anpassung der Dienstmodelle, und/oder mit Bandbreiten- und Lebensarbeitszeitmodellen, die das Ansparen von Zeit über mehrere Jahre zu Gunsten von z.B. längerem bezahlten Elternurlaub, Altersentlastung oder Sabbaticals ermöglichen, und/oder mittels Verteilung der Arbeitszeit auf 4/4.5 statt 5 Tage.

Die Unterzeichnenden fordern die Regierung auf, die wöchentliche Arbeitszeit für Kantonsangestellte auf 38 Stunden zu reduzieren. Die Kürzung der Wochenarbeitszeit erfolgt bei gleichem Lohn und mit den dafür notwendigen zusätzlichen Stellen.

Pascal Pfister, Mahir Kabakci, Toya Krummenacher, Anina Ineichen, Tonja Zürcher, Johannes Sieber, Claudia Baumgartner, Semseddin Yilmaz, Felix Wehri, Christoph Hochuli, Bülent Pekerman»

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, die wöchentliche Arbeitszeit für Kantonsangestellte auf 38 Stunden zu reduzieren. Die Kürzung der Wochenarbeitszeit soll bei gleichem Lohn und mit den dafür notwendigen zusätzlichen Stellen erfolgen.

Nach den allgemeinen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und deren für die vorliegende Thematik geltenden Konkretisierung in Art. 342 Abs. 1 lit. a des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) können sowohl der Bund, als auch die Kantone und die Gemeinden für ihr jeweiliges Personal vom Arbeitsrecht des Obligationenrechts abweichende öffentlich-rechtliche Regelungen treffen (mit wenigen Ausnahmen). Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) sieht vor, dass das Gesetz die Anstellung des Personals der kantonalen Verwaltung vorsieht (§ 111 Abs. 6 KV). Die Grundzüge des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kanton als Arbeitgeber und seinem Personal werden im Personalgesetz vom 17. November 1999 (SG 162.100) geregelt und gelten für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons, soweit nicht das Bundesrecht oder das kantonale Recht spezielle Bestimmungen vorsehen (§ 1 Abs. 1 und 2 Personalgesetz). Der Gesetzgeber hat dem Regierungsrat die Regelung der Arbeitszeit delegiert (siehe § 23 Abs. 1 Personalgesetz). Der Regierungsrat hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, indem er in § 2 der Verordnung zur Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt vom 6. Juli 2004 (SG 162.200) festgeschrieben hat, dass sich bei einem Vollpensum die Sollarbeitszeiten auf der Basis von 42 Wochenstunden berechnen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Reduktion der Arbeitsstunden gefordert. Dies kann mittels einer Verordnungsänderung und somit mit einer Massnahme gemäss § 42 Abs. 1^{bis} OG erreicht werden.

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.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Stellungnahme zur Motion

Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat auf, die Arbeitszeit von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung von heute 42 Stunden auf neu 38 Stunden pro Woche zu reduzieren. Dies bei gleichbleibendem Lohn und der Schaffung der dafür notwendigen zusätzlichen Stellen.

2.1 Einbettung in Gesamtstrategie

Begründet wird die Forderung im Wesentlichen mit dem Fachkräftemangel, wovon – wie in der Motion ausgeführt – sowohl die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt als auch alle öffentlichen und privaten Arbeitgebenden betroffen sind. Nicht nur das Rekrutieren von geeignetem Personal, sondern 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 die Attraktivität des Arbeitgebers Basel-Stadt und seine Bemühungen in dieser Hinsicht intensiviert werden müssen (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, 22.5392.02). 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. Die Reduktion der Wochenarbeitszeit stellt eine mögliche Massnahme dar, die der Regierungsrat vertiefter prüfen wird. Die vorliegend geforderte Reduktion der Wochenarbeitszeit auf 38 Stunden könnte als isolierte und teure Massnahme diesem gesamtstrategischen Vorhaben entgegenstehen und andere

sinnvolle Massnahmen verhindern. Deshalb, und auch aus nachfolgenden Gründen, beantragt der Regierungsrat, die Motion nicht zu überweisen.

2.1.1 38-Stunden-Woche im Vergleich

In allen deutschsprachigen kantonalen Verwaltungen gilt nach wie vor die 42-Stunden-Woche. Nur die vier welschen Kantone (Genf, Waadt, Jura und Neuenburg) haben Wochenarbeitszeiten zwischen 40 und 41.5 Stunden. Im Vergleich zur üblichen 42-Stunden-Woche in den übrigen kantonalen Verwaltungen betrug die betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit im Kanton Basel-Stadt im Jahr 2021 durchschnittlich 41.5 Stunden und gesamtschweizerisch durchschnittlich 41.7 Stunden¹. Die geforderte Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit um vier Stunden auf 38 Stunden erscheint dem Regierungsrat angesichts dieser Ausgangslage als zu weitgehend.

2.1.2 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die Reduktion auf 38-Stunden-Woche würde nicht nur den Arbeitgeber Basel-Stadt betreffen, sondern die Situation auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich verschärfen. So ist bei einer derart umfassenden Arbeitszeitreduktion davon auszugehen, dass zahlreiche neue Mitarbeitende eingestellt werden müssten. Betroffen davon wären neben dem Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber insbesondere Klein- und Mittelunternehmen, welche sich eine 38-Stunden-Woche nicht leisten können und daher von einem erheblichen Wettbewerbsnachteil auf dem Arbeitsmarkt betroffen wären.

2.1.3 Sehr hohe Kosten

Die Motion verlangt verbindlich die Reduktion der Arbeitszeit auf 38 Stunden pro Woche bei gleichbleibendem Lohn sowie die Schaffung der dafür notwendigen Stellen. Die geforderte Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit um vier Stunden entspricht einer Reduktion des Arbeitspensums um 9.5% ($100/42 \times 4$) und einer Reduktion der Netto-Jahresstunden pro Vollzeitstelle um 179.55 Stunden pro Jahr (1'890 Stunden [Sollarbeitszeit 2023: 2'100 Stunden abzüglich 210 Ferienstunden [fünf Wochen] \times 9.5%). Dies entspricht, basierend auf der gewünschten 38-Stunden-Woche, 23.6 Arbeitstagen à 7.6 Stunden pro Vollzeitstelle.

Die summarische Umfrage bei den Departementen hat ergeben, dass die geforderte Arbeitszeitreduktion zu jährlichen Mehrkosten für das zusätzlich zu rekrutierende Personal von ca. 144 Mio. Franken führen würde (exkl. BVB und IWB sowie zusätzlich anfallende Kosten für Büromöbiliar, Computer, Büromiete, Reinigung, Büromaterial etc.). Diese Berechnung ist als erste Annahme zu qualifizieren. Anpassungen betreffend Arbeitszeitmodelle, Prozessoptimierungen etc. sind nicht berücksichtigt.

2.2 Anzug Felix Wehrli betreffend «Reduktion der Arbeitszeit bei den Polizistinnen und Polizisten im Schichtdienst sowie weiteren Kantonsangestellten»

Wie bereits erwähnt, evaluiert der Regierungsrat aktuell im Rahmen eines Gesamtpakets Handlungsmöglichkeiten. Darunter fällt auch die Reduktion der Arbeitszeit. Er hat sich in diesem Zusammenhang bereit erklärt, den Anzug Felix Wehrli und Konsorten betreffend «Reduktion der Arbeitszeit bei den Polizistinnen und Polizisten im Schichtdienst sowie weiteren Kantonsangestellten» (22.5472.01) entgegenzunehmen. Der Regierungsrat befasst sich somit sowohl mit einer Arbeitszeitreduktion der Schichtdienstleistenden Polizistinnen und Polizisten als auch mit einer generellen Arbeitszeitreduktion für alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung. Da es sich um einen Anzug handelt, verbleibt dem Regierungsrat dabei der erforderliche Spielraum, die Thematik «Arbeitszeit» als ein Element umfassend zu prüfen und vertieft zu beleuchten, ohne bereits an die fixe Vorgabe gebunden zu sein, die Arbeitszeit generell für alle Mitarbeitenden auf 38 Stunden pro Woche zu

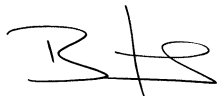
¹ Link: [Betriebsübliche Arbeitszeit nach Wirtschaftsabschnitten \(NOGA 2008\) und Kantonen, in Stunden pro Woche - 1990-2021 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/bfs/dokumentation/publikation/11/11711)

reduzieren. Diesen Spielraum braucht der Regierungsrat für das Erarbeiten von gesamtstrategischen Handlungsmassnahmen. Er würde bei Überweisung der vorliegenden Motion nicht mehr bestehen.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme wird beantragt, die Motion Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Reduktion der Arbeitszeit auf 38-Stunden-Woche für die Angestellten des Kantons Basel-Stadt» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin