



An den Grossen Rat

19.5147.02

FD/P195147

Basel, 21. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 20. August 2019

## **Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend «Basel pro Klima: Bahnreisen statt Flugreisen von Mitarbeitenden des Kantons Basel-Stadt und seiner Beteiligungen» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 die nachstehende Motion Jörg Vitelli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Billigfliegerei, besonders auf den Kurzstrecken in europäische Städte, verschärft die CO<sub>2</sub>-Problematik massiv. Durch den angenommenen jährlichen Zuwachs des Luftverkehrs um ca. 5% kann selbst ein Anstieg der Treibstoffeffizienz von 2% pro Jahr den Treibhauseffekt nicht vermindern. Auch wenn die Energieeffizienz der Flieger in den letzten 20 Jahren deutlich gestiegen ist (von 6,3 auf 3,7 Liter pro Person pro 100 km), kann dies nicht über die Umweltschädlichkeit des Flugverkehrs hinwegtäuschen. Die grösste Menge CO<sub>2</sub> wird beim Start und bei der Landung ausgestoßen, weshalb Kurzstreckenflüge auf die Flugdistanz gesehen mehr CO<sub>2</sub> pro Kilometer emittieren als Langstreckenflüge. Die Auswirkungen auf den Klimawandel sind in der Flughöhe, in der Flugzeuge unterwegs sind, etwa 2,7-mal grösser als am Boden. Um das Gewissen zu beruhigen, kann CO<sub>2</sub> kompensiert werden, indem man Zertifikate kauft. Andernorts werden dann CO<sub>2</sub>-reduzierende Massnahmen in der gleichen Höhe ergriffen. Die Kompensation löst nicht das Problem. An der Quelle (dem gebuchten Flug) werden immer noch massenhaft Emissionen ausgestoßen, welche natürlich an anderen Orten nicht wirklich ausgeglichen werden können. Auf einer Zugfahrt mit gleicher Länge wird pro Passagier 10 mal weniger CO<sub>2</sub> in die Luft abgegeben. Beim Auto wird auf den Kilometer gesehen ungefähr die gleiche Menge CO<sub>2</sub> emittiert wie beim Fliegen. Was können wir in Basel-Stadt tun, um die Auswüchse beim Fliegen zu reduzieren? Basel liegt im Zentrum Europas mit tollen und dichten Bahnverbindungen in alle Richtungen. Es liegt deshalb auf der Hand, für geschäftliche Reisen die Bahn zu benützen. Für viele Destinationen in Europa ist man mit dem Flugzeug zudem kaum schneller als mit dem Zug. Beim Zug fällt die unnötige und unproduktive lange Wartezeit am Flughafen weg und die Bahnhöfe liegen an den Ziel-Destinationen viel zentraler, womit der Transfer vom Flughafen ans eigentliche Ziel entfällt. Auf der Zugreise können Akten studiert, es kann am Laptop gearbeitet werden oder, wenn mehrere Personen gemeinsam reisen, können Besprechungen durchgeführt werden. Im Umweltschutz gilt der Slogan: Global denken – lokal handeln. Ein konkreter Beitrag zur Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses kann der Kanton Basel-Stadt leisten, wenn seine Mitarbeitenden für Geschäftsreisen im Radius von 1'000 km konsequent die Bahn benützen. Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, innert 6 Monaten

- die entsprechenden Verordnungen, Richtlinien und Reglemente so anzupassen, dass Verwaltungs-Mitarbeitende, welche geschäftlich reisen müssen, die Ziele bis zu einem Radius von 1'000 km nur noch mit der Bahn zurückzulegen dürfen. Ausnahmeregelungen sind restriktiv zu handhaben.
- bei den vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen die Eignerstrategien so anzupassen, dass für diese die gleichen Reisebedingungen zur Anwendung kommen wie für Mitarbeitende beim Kanton.

Jörg Vitelli, Lisa Mathys, Danielle Kaufmann, Sasha Mazzotti, Leonhard Burckhardt, Jürg Meyer, Toya Krummenacher, Beda Baumgartner, David Wüest-Rudin, Alexandra Dill, René Brigger, Claudio Miozzari, Stephan Luethi-Brüderlin, Nicole Amacher, Seyit Erdogan, Semseddin Yilmaz, Sarah Wyss, Ursula Metzger, Lea Steinle, Jérôme Thiriet, Thomas Grossenbacher, Raphael Fuhrer, Aeneas Wanner, Harald Friedl, Tonja Zürcher»

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) bestimmt Folgendes:

### § 42.

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert 6 Monaten die entsprechenden Verordnungen, Richtlinien, Reglemente so anzupassen, dass Verwaltungsmitarbeitende, die geschäftlich reisen müssen, die Ziele in einem Radius bis zu 1'000 Kilometern nur noch mit der Bahn zurückzulegen dürfen. Ausnahmeregelungen seien restriktiv zu handhaben. Zudem sind bei den vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen die Eignerstrategien so anzupassen, dass für diese die gleichen Reisebedingungen zur Anwendung kommen wie für Mitarbeitende beim Kanton.

Gemäss § 11 der Verordnung über die Ausrichtung von Spesen und Entschädigungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt vom 27. Juni 1995 (Speserverordnung, SG 164.420) sind für Dienstreisen grundsätzlich öffentliche Verkehrsmittel zu benützen. Aufgrund

seiner Weisungsbefugnis als Arbeitgeber gegenüber den Angestellten kann der Regierungsrat/Kanton diese Bestimmung in der Verordnung selbst oder in Reglementen im Sinne der Motionärinnen und Motionäre präzisieren. Daraus folgt, dass die Motion betreffend die Anpassung des kantonalen Personalrechts wie gefordert umgesetzt werden kann.

Die Motion fordert weiter, bei den vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen die Eignerstrategien so anzupassen, dass für diese die gleichen Reisebedingungen zur Anwendung kommen wie für Mitarbeitende beim Kanton.

Zum Kreis der vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen gehören die Basler Verkehrsbetriebe (BVB), die Industriellen Werke Basel (IWB), das Universitätsspital Basel (USB), die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK), die Universitäre Altersmedizin Felix Platter (FPS) und das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB). Sie basieren auf eigenen gesetzlichen Grundlagen, die zu einem grossen Teil auch Regelungen zum Anstellungsverhältnis des jeweiligen Personals enthalten. So ist für BVB und IWB festgeschrieben, dass deren Verwaltungsräte (in Absprache mit den massgebenden Personalverbänden) von den für die kantonale Verwaltung geltenden personalrechtlichen Vorgaben auf Verordnungsebene abweichen dürfen bzw. bei Erlass eines Gesamtarbeitsvertrages auch an die gesetzlichen Vorgaben des baselstädtischen Personalrechts nicht gebunden sind (§ 13 Organisationsgesetz der Basler Verkehrs-Betriebe [BVB-OG, SG 953.100], § 13 Gesetz über die Industriellen Werke Basel [IWB-Gesetz, SG 772.300]). Betreffend die Spitäler und das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin ist ferner festgeschrieben, dass diese nicht an das baselstädtische Personalrecht gebunden sind (§ 12 Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt [Öffentliche Spitäler-Gesetz, ÖspG, SG 331.100], § 11 Gesetz über das universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel [UZBG, SG 300.600])

In den Eignerstrategien werden durch den Regierungsrat strategische und übergeordnete Ziele formuliert und geben damit lediglich Ziele und Stossrichtungen vor. Die Konkretisierung mit präzisen Anweisungen dieser Strategie ist dann grundsätzlich Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die in der Motion geforderte Anpassung der Eignerstrategien der vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen ist damit das ungeeignete Mittel bzw. der falsche Regelungsort zur Erfüllung der Motion. Aus rechtlicher Sicht ist vielmehr die Anpassung der verschiedenen Spezialerlasse vorzusehen – und so interpretiert damit auch die vorliegende Motion zulässig.

Die Motion verlangt nichts, 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, entsprechend kann der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten. Die vorgesehene Frist ist aufgrund der Einbindung der Sozialpartner in die Erarbeitung der geforderten Regelungen als knapp zu bezeichnen.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

## **2. Stellungnahme zur Motion**

Mit der Motion wird einerseits gefordert, dass die personalrechtlichen Erlasse derart anzupassen sind, dass Mitarbeitende für Geschäftsreisen bis zu einem Radius von 1'000 Kilometern nur noch die Bahn nutzen dürfen und Ausnahmeregelungen restriktiv zu handhaben sind. Andererseits sollen bei den vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen die Eignerstrategien so angepasst werden, dass für diese bei Geschäftsreisen die gleichen Reisebedingungen zur Anwendung kommen wie für Mitarbeitende beim Kanton. Mit der Motion wird somit die Umsetzung von zwei Massnahmen beantragt. Beide Massnahmen haben eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses zum

Ziel. Der Regierungsrat unterstützt das grundsätzliche Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, den durch den Flugverkehr verursachten CO<sub>2</sub>-Ausstoss zu reduzieren. Nachfolgend wird auf die beiden beantragten Massnahmen eingegangen.

## **2.1 Flugreisen von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung**

Die Motionärinnen und Motionäre fordern eine Anpassung des kantonalen Personalrechts mit dem Ziel, dass Geschäftsreisen bis zu einem Radius von 1'000 Kilometern nur noch mit der Bahn zurückgelegt und Ausnahmeregelungen restriktiv gehandhabt werden.

Der Regierungsrat hat sich bereits im Rahmen der Interpellation Nr. 16, Jeremy Stephenson, betreffend «Förderung einer freiwilligen Klimaabgabe auf Flugtickets» dahingehend geäussert, dass er darauf achten werde, Flugreisen in seinem Verantwortungsbereich nur zurückhaltend vorzusehen (Schreiben des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 3. April 2019, 19.5083.02). Der Regierungsrat unterstützt daher das grundsätzliche Anliegen der Motionärinnen und Motionäre. Er erachtet jedoch die geforderte Flugbegrenzung in dieser Form für nicht sinnvoll, zumal sie dem aus Sicht des Regierungsrates zentralen Element der Reisedauer keine Beachtung schenkt. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, bei einer Überweisung der Motion als Anzug (vgl. dazu Ziff. 2.3) auf Verordnungsebene anstelle der Begrenzung auf einen Radius von 1'000 Kilometern eine Limite von sechs Stunden Reisezeit mit der Bahn einzuführen und Ausnahmen restriktiv zu handhaben. Eine solche Regelung würde dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre in sinnvoller Weise Rechnung tragen und wäre aus Sicht des Regierungsrates einfacher, klarer und somit wesentlich besser zu handhaben und umzusetzen.

## **2.2 Anpassung der Eignerstrategien der vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen**

Die Motionärinnen und Motionäre beantragen, die Eignerstrategien so anzupassen, dass bei den vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen die gleichen Reisebedingungen zur Anwendung kommen wie für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung.

Diesbezüglich geht aus den vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 1 hervor, dass der Regierungsrat bezüglich dieser kantonalen Beteiligungen die Anpassung der verschiedenen Spezialerlasse vorzusehen hätte.

Ergänzend ist betreffend die Eignerstrategien darauf hinzuweisen, dass in den vorerwähnten Spezialgesetzen der vollkonsolidierten kantonalen Beteiligungen festgehalten wird, dass der Verwaltungsrat die «strategische Ausrichtung» im Rahmen der vom Regierungsrat bestimmten Eignerstrategie festzulegen hat (§ 10 Abs. 2 lit. b BVB-OG, § 11 Abs. 2 lit. d IWB-Gesetz, § 7 Abs. 2 lit. a ÖspG, § 6 Abs. 2 lit. a UZBG). Dementsprechend sind gemäss Ziff. 4.2 der vom Regierungsrat erlassenen Public Corporate Governance-Richtlinien<sup>1</sup> in den Eignerstrategien «die strategischen und politischen Ziele und Stossrichtungen» der kantonalen Beteiligungen festzuhalten. In Ziff. 4.3 dieser Richtlinien wird präzisierend ausgeführt, dass die Eignerstrategie keine konkrete Handlungsanweisung an die Beteiligung ist, welche in deren operatives Geschäft eingreift. Daraus geht hervor, dass die Eignerstrategien lediglich Ziele und Stossrichtungen enthalten sollen, jedoch keinen Raum für detaillierte Handlungsvorgaben lassen. Entsprechend sind in den Eignerstrategien der fraglichen Beteiligungen nur übergeordnete Umweltziele bzw. Vorgaben zur Nachhaltigkeit festgeschrieben und keine diesbezüglichen oder sonstigen Detailvorgaben.

Gemäss den vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 1 könnte die Umsetzung des Anliegens der Motion im Rahmen von Gesetzesanpassungen erfolgen. Zu diesem Zweck müsste in jedem der vorerwähnten sechs Spezialgesetze je eine Bestimmung eingefügt werden, dass für die fraglichen Beteiligungen betreffend Kurzstreckenflüge ausnahmslos dieselben Regeln gelten wie für

---

<sup>1</sup> publiziert unter <https://www.fv.bs.ch/beteiligungsmanagement.html>

die Angestellten der kantonalen Verwaltung. Solche Spezialregelungen erscheinen insbesondere aus folgenden Gründen nicht angezeigt:

- § 83 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100) besagt, dass auf Gesetzesstufe nur grundlegende und wichtige Bestimmungen erlassen werden sollen. Es dürfte unstrittig sein, dass Bestimmungen zu Flugreisen von Mitarbeitenden dieses Kriterium nicht erfüllen. Deshalb verlangt die Motion ja auch betreffend die diesbezügliche Anpassung des kantonalen Personalrechts keine Anpassungen auf Gesetzesstufe.
- In den fraglichen Spezialgesetzen ist heute - wie bereits vorstehend unter Ziff. 1 ausgeführt wird - explizit als Grundsatz festgehalten, dass betreffend die BVB und die IWB deren Verwaltungsräte (in Absprache mit den massgebenden Personalverbänden) von den für die kantonale Verwaltung geltenden personalrechtlichen Vorgaben auf Verordnungsebene abweichen dürfen bzw. bei Erlass eines Gesamtarbeitsvertrages auch an die gesetzlichen Vorgaben des basel-städtischen Personalrechts nicht gebunden sind (§ 13 BVB-OG, § 13 IWB-Gesetz). Darüber hinausgehend ist in den einschlägigen Spezialgesetzen betreffend die Spitäler und das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin ausdrücklich festgeschrieben, dass diese nicht an das basel-städtische Personalrecht gebunden sind (§ 12 ÖspG, § 11 UZBG). Die fraglichen Beteiligungen wurden somit durch den Gesetzgeber ausdrücklich ermächtigt, autonom personalrechtliche Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Es widerspräche daher dem Sinn und Zweck dieser gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass autonomer Regelungen durch die Beteiligungen, wenn nun auf Gesetzesstufe plötzlich eine einzige Bestimmung zu Flugreisen aufgenommen würde, welche der autonomen Regelung durch die Beteiligungen entzogen werden soll.

Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass eine Gesetzesanpassung nicht der richtige Weg wäre, um die fraglichen Beteiligungen zu verpflichten, sich an die Flugregelung des Kantons zu halten.

Der Umstand, dass betreffend die fraglichen Beteiligungen eine Gesetzesanpassung nicht der richtige Weg für die Umsetzung der Motion wäre, ändert nichts daran, dass der Regierungsrat dem Grundanliegen der Motion auch diesbezüglich wohlwollend gegenübersteht. Er würde daher bei einer Überweisung der Motion als Anzug (vgl. dazu Ziff. 2.3) bei den betroffenen Beteiligungen darauf hinwirken, dass bei diesen die gleichen Reisebedingungen für Flugreisen zur Anwendung kommen bzw. festgelegt werden wie für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung. Zu beachten ist dabei, dass sich die Beteiligungen bereits heute im Bereich Nachhaltigkeit engagieren und der Klimaproblematik von Flugreisen bewusst sind.

### **2.3 Umwandlung der Motion in einen Anzug**

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass der Regierungsrat dem Grundanliegen der Motion wohlwollend gegenübersteht, die Forderungen der Motion aus Sicht des Regierungsrates jedoch in modifizierter Form umgesetzt werden sollen. Der Regierungsrat ist daher bereit, die Motion als Anzug entgegenzunehmen und würde bei einer entsprechenden Überweisung des Geschäfts innert sechs Monaten die vorstehend unter Ziff. 2.1 vorgeschlagene Regelung betreffend Flugreisen mit einer Limite von sechs Stunden Reisezeit mit der Bahn einführen und Ausnahmen restriktiv handhaben. Der Regierungsrat würde zudem auch bei den betroffenen Beteiligungen darauf hinwirken, diese Regelung zu übernehmen.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend «Basel pro Klima: Bahnreisen statt Flugreisen von Mitarbeitenden des Kantons Basel-Stadt und seiner Beteiligungen» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin