



An den Grossen Rat

25.5010.02

FD/P255010

Basel, 27. August 2025

Regierungsratsbeschluss vom 26. August 2025

Motion Barbara Heer und Konsorten betreffend «Entschädigung der angeordneten Umkleidezeit aller Mitarbeitenden der Verwaltung in der Form von Zeit»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. März 2025 die nachstehende Motion Barbara Heer dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Regierungsrat hat mit Beschluss 4. Juni 2024 die Entschädigung der Umkleidezeit in der Verordnung zum Personalgesetz vom 27. Juni 2000 (VPG, SG 162.110) geregelt. Ist von der Anstellungsbehörde die Umkleidung am Arbeitsort angeordnet, gilt diese Umkleidezeit gemäss Verordnung als Arbeitszeit. Wenn sogenannte sachliche Gründe vorliegen, kann eine Geldpauschale ausbezahlt werden. Von dieser neuen Regelung der Geldpauschale wird lediglich das Justiz- und Sicherheitsdepartement Gebrauch machen (Ausgabenbericht 24.0798.01). Davon betroffen sind vorwiegend Mitarbeitende mit fixen Einsatzplänen im Tourendienst oder im Schichtbetrieb (insb. Sanität, Feuerwehr, Militär- und Zivilschutz sowie die Kantonspolizei). Bisher fand das Umkleiden bei den genannten Mitarbeitenden in der Freizeit statt. Die sachlichen Gründe gemäss Ausgabenbericht 24.0798.01 seien einerseits der Fachkräftemangel resp. der hohe Personalunterbestand sowie die aktuelle Gestaltung der Touren respektive Schichten, welche die Entschädigung in Form einer Zeitpauschale sowie Integration in die übliche Arbeitszeit verunmöglichen würden. In Realität werden Arbeits- und Schichtmodelle regelmässig überprüft, beispielsweise die Kantonspolizei befindet sich bereits in einer frühen Phase der Projektierung der Anpassung der Arbeitszeitmodelle.

Der Grosse Rat hat auf Antrag der Justiz-, Sport- und Sicherheitskommission (24.0798.02) die Gelder für die Auszahlung der Geldpauschale lediglich für die Jahre 2025, 2026 und 2027 bewilligt. Gemäss Kommissionsbericht soll die Ausrichtung einer Geldpauschale nur vorübergehender Natur sein und mittelfristig eine Integration der Umkleidezeit als Arbeitszeit in die neuen Arbeitszeitmodelle erfolgen müsse.

Die Unterzeichnenden vertreten die Haltung, dass die Umsetzung der Geldpauschale im JSD zu einer Ungleichbehandlung von Schichtarbeitenden innerhalb der Verwaltung, da in allen anderen Departementen die angeordnete Umkleidezeit in die Schichtplanung integriert ist oder als Zeitpauschale gutgeschrieben wird. Die Integration in die tägliche Arbeitszeit (Anpassung der Schichten/Touren) oder die Entschädigung in Form einer Zeitpauschale hat die Chance, die Touren- und Schichtarbeit deutlich attraktiver zu machen und dem Fachkräftemangel vielmehr langfristig entgegenzuwirken. Die Entschädigung als Zeit kann zu einer längeren Erholung beitragen, was bei der ständig zunehmenden physischen und psychischen Belastung von Schichtarbeitenden wichtig ist. Eine Integration in die Arbeitszeit oder Zeitpauschalen sind somit eine nachhaltigere Lösung, welche die langfristige Arbeitszufriedenheit und Gesundheit fördert und die Fluktuation senkt.

Mit dieser Motion geben die Unterzeichnenden der Regierung den Auftrag, in den nächsten zwei Jahren die nötigen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen vorzunehmen, so dass die Geldpau-

schalen abgeschafft werden und die Abgeltung der Umkleidezeit stattdessen durch Zeit (Zeitpauschalen oder ordentliche Integration in Schichten/Touren) für alle Mitarbeitenden mit angeordneter Umkleidezeit in der Verwaltung erfolgt.

Barbara Heer, Nicola Goepfert, Claudia Baumgartner, Hanna Bay, Mahir Kabakci, Beda Baumgartner, Felix Wehrli, Lorenz Amiet, Raffaella Hanauer, Johannes Sieber, Bruno Lötscher-Steiger, Thomas Widmer-Huber, Heidi Mück»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse 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 Gesetzmässigkeit-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist eine Motion gemäss § 42 Abs. 2 GO 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 beauftragt, «in den nächsten zwei Jahren die nötigen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen vorzunehmen, so dass die Geldpauschalen abgeschafft werden und die Abgeltung der Umkleidezeit stattdessen durch Zeit (Zeitpauschalen oder ordentliche Integration in Schichten/Touren) für alle Mitarbeitenden mit angeordneter Umkleidezeit in der Verwaltung erfolgt».

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Regelung der Anstellung des kantonalen Staatspersonals fällt grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone (Art. 3 i. V. m. Art. 42 ff. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)). Das basel-städtische Personalgesetz vom 17. November 1999 (SG 162.100) regelt die Grundzüge des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kanton als Arbeitgeber und seinem Personal (§ 1 Abs. 1 Personalgesetz). Es gilt für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons, soweit nicht das Bundesrecht oder das kantonale Recht spezielle Bestimmungen vorsehen (§ 1 Abs. 2 Personalgesetz). Gemäss § 3 Abs. 1 Personalgesetz erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz. Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Regierungsrat die Verordnung zum Personalgesetz vom 27. Juni 2000 (VPG, SG 162.110) erlassen. Die Bestimmungen betreffend Entschädigung der Umkleidezeit sind in § 8b^{bis} und § 8b^{ter} VPG geregelt und wurden per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt. Die Entschädigung des Kleiderwechsels am Arbeitsort erfolgt unter der Voraussetzung, dass Arbeitskleidung im Sinne von § 8b VPG getragen wird. Gemäss § 8b^{bis} VPG («Umkleidezeit, Anrechnung von Arbeitszeit») gilt die Umkleidezeit als Arbeitszeit, sofern die Anstellungsbehörde die Umkleidung am Arbeitsort angeordnet hat.

Diese Anordnung erfolgt aus betrieblichen Gründen oder zum Schutz der Persönlichkeit der Mitarbeitenden (Abs. 1). Die Anstellungsbehörde kann dabei angemessene Zeitpauschalen festsetzen (Abs. 2). Laut § 8b^{ter} VPG («Umkleidezeit, Geldpauschale») kann die Anstellungsbehörde aus sachlichen Gründen anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit gemäss § 8b^{bis} Abs. 1 VPG für von ihr bezeichnete Funktionen eine Geldpauschale auszahlen, die Fr. 80.- beträgt und zwölfmal jährlich mit dem Lohn ausbezahlt wird (Abs. 1). Die Geldpauschale kann dem Beschäftigungsgrad entsprechend und bei unbezahlten Abwesenheiten reduziert werden (Abs. 2).

Die Motionsforderung verlangt vom Regierungsrat die nötigen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen, um die Umkleidezeit künftig nicht mehr in Geldpauschalen abzugelten, sondern stattdessen durch Zeit (in Form von Zeitpauschalen oder durch ordentliche Integration in Schichten/Touren) zu entschädigen. Die Umsetzung dieser Forderung kann mit einer Anpassung der entsprechenden Verordnung erfolgen, was als Massnahme im Sinne von § 42 Abs. 1^{bis} GO zu qualifizieren ist. Gestützt auf § 42 Abs. 1^{bis} GO ist es dem Regierungsrat möglich, eine Massnahme in seinem Kompetenzbereich zu ergreifen und auf diesem Weg eine Verordnung anzupassen. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in einem gesetzlich geordneten Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es sprechen auch keine bundesrechtlichen oder sonstigen höherrangigen Bestimmungen gegen den Motionsinhalt. Nach dem Gesagten ist die Motion als rechtlich zulässig zu qualifizieren.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 4. Juni 2024 hat der Regierungsrat in der Verordnung zum Personalgesetz vom 27. Juni 2000 (VPG, SG 162.110) geregelt, dass Umkleidezeit als Arbeitszeit gilt, sofern die Umkleidung am Arbeitsort von der Anstellungsbehörde angeordnet wird. Subsidiär kann die Entschädigung bei Vorliegen sachlicher Gründe mittels einer Geldpauschale anstelle von Zeit erfolgen.

Gestützt auf diese Regelung hat der Grosse Rat am 28. August 2024 (Bericht-Nr. 24.0798) die Ausgaben für die Ausrichtung der Geldpauschale für den Zeitraum von Januar 2025 bis Juni 2027 bewilligt. Der Grosse Rat folgte dabei dem Antrag der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK), wonach die Ausrichtung der Geldpauschale eine Übergangslösung darstellen muss und mittelfristig durch eine Integration der Umkleidezeit in die Arbeitszeitmodelle ersetzt werden soll.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Streichung der Möglichkeit von Geldpauschalen in der VPG

Aus den Bestimmungen von § 8b^{bis} und 8b^{ter} VPG geht hervor, dass die Entschädigung der Umkleidezeit durch eine Geldpauschale anstelle von Zeitgutschriften nur zur Anwendung gelangen kann, wenn sachliche Gründe vorliegen. Sachliche Gründe liegen insbesondere vor, wenn die Entschädigung in Zeit Auswirkungen auf die Dienstplanung hat und in der Folge Personalengpässe entstünden. Es handelt sich somit um eine subsidiäre Variante, die die Entstehung von Zusatzbelastungen für das Personal in den genannten Planungssituationen bzw. zu tiefen Personalbeständen vermeiden soll. Die Möglichkeit der Entschädigung der Umkleidezeit als Geldpauschale gemäss § 8b^{bis} VPG ist daher aus Sicht des Regierungsrates in den entsprechenden Fällen angezeigt und daher beizubehalten.

3.2 Regelungen der Arbeitszeitverordnung

Im Rahmen des Clusters «Arbeitszeit» des Projekts «Arbeitgeberattraktivität steigern» werden derzeit die bestehenden Regelungen der Verordnung zur Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Arbeitszeitverordnung, AZV, SG 162.200) hinsichtlich möglicher Modernisierungen überprüft. Dies betrifft auch Aspekte, die die Rahmenbedingungen zur Gestaltung von Dienstmodellen im Fixzeitenmodell, d.h. bei Schichtarbeit, beschreiben. Die Berichterstattung an den Regierungsrat ist zum Jahreswechsel vorgesehen. Allfällige Anpassungen könnten je nach Ausgestaltung Einfluss auf die Gestaltung von Dienstmodellen haben und sollten bei Entwicklungen berücksichtigt werden.

3.3 Ausgabenbewilligung Geldpauschale

Die Mittel für die Entschädigung von angeordneter Umkleidezeit mittels Geldpauschale wurden vom Grossen Rat für die Jahre 2025, 2026 und 2027 bewilligt (Beschluss Nr. 25/03/16G vom 15. Januar 2025). Eine Weiterführung dieser Geldpauschale wäre nur möglich, wenn der Grosse Rat einem entsprechenden Antrag der Regierung zustimmt. Der Grosse Rat behält damit die abschliessende Entscheidungskompetenz über die Form der Entschädigung der Umkleidezeit, unabhängig von der vorliegenden Motion.

4. Situation beim Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD)

Die Entschädigung in Form von pauschalen Zeitgutschriften oder durch die Integration in die Dienste bzw. Schichten/Touren hat konkrete Auswirkungen auf die bestehende Einsatzplanung.

Auf Grund des heute herrschenden gravierenden Personalunterbestandes bei der Kantonspolizei würde eine flächendeckende Zeitkompensation die effektive Verfügbarkeit des Personalkörpers weiter senken und damit den Druck auf die Einsatzplanung verschärfen. Die Mehrbelastung für die Mitarbeitenden hätte negative Auswirkungen auf deren Gesundheit und Zufriedenheit am Arbeitsplatz. Dies würde einerseits der Steigerung der Arbeitgeberattraktivität entgegenstehen und könnte andererseits die angespannte Personalsituation bei der Kantonspolizei weiter verschärfen.

Auch bei der Sanität und der Berufsfeuerwehr wäre eine Vergütung der angeordneten Umkleidezeit in Form von Zeitpauschalen oder durch die Integration in die Schichten/Touren ohne zusätzliche personelle Ressourcen schwierig umzusetzen. Die hohe Einsatzverfügbarkeit könnte in den bestehenden Dienstmodellen nicht ohne Weiteres aufrechterhalten werden oder würde zu Überstunden führen. Darüber hinaus sind die bestehenden Dienstmodelle bei den Mitarbeitenden auf Grund der langfristigen Planbarkeit und der Reduktion der Arbeitstage beliebt. Die Modelle ermöglichen längere zusammenhängende Erholungsphasen und unterstützen die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Damit sind sie auch bei der Gewinnung von neuen Mitarbeitenden ein Argument für die Arbeitgeberattraktivität.

4.1 Weiteres Vorgehen

Wie das JSD im Rahmen der Beratung der JSSK zum Ausgabenbericht betreffend Bewilligung der Ausgaben für die Entschädigung der Umkleidezeit der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung am Arbeitsort (24.0798.01/24.0798.02) bereits ausgeführt hat, sollen die Möglichkeiten zur Integration von Umkleidezeit im Dienst in der laufenden Überprüfung der Dienstmodelle bzw. der Dienstorganisation geprüft werden.

Sowohl bei der Kantonspolizei als auch der Rettung sind diese Prozesse bereits angelaufen. Die Kantonspolizei befindet sich in einer Reorganisation, die auch die Grundlage für mögliche Weiterentwicklungen der Arbeitszeitmodelle bildet. In einem ersten Schritt wurde im Frühjahr 2025 die Grundversorgung gestärkt, indem Einheiten zusammengelegt wurden. Die Effekte dieser Zusam-

menlegung müssen zuerst noch abgewartet werden, bevor die Überprüfung der Dienstmodelle initialisiert werden kann. Bei der Sanität wird laufend geprüft, inwiefern bestehende Modelle weiterentwickelt werden können, wobei zum jetzigen Zeitpunkt grundsätzlich an Bewährtem festgehalten werden soll. Bei der Berufsfeuerwehr ist das Arbeitszeitreglement in Überarbeitung, eine – allenfalls etappierte – Einführung kann frühestens ab 2027 erfolgen.

Die betriebsnahen Prüfungen im Kontext der Einsatzanforderungen erfordern nicht nur genügend Zeit, sondern sollen dabei keine zusätzliche Belastung für die bereits angespannten Personalsituationen der Blaulichtorganisationen bedeuten. Der Schutz der Mitarbeitenden steht im Vordergrund.

5. Fazit

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen der Motion, die Entschädigung der angeordneten Umkleidezeit für alle Mitarbeitenden fair und einheitlich zu regeln. Die bestehende Regulierung gemäss § 8b^{bis} und § 8b^{ter} VPG erfüllen diese Grundsätze aus Sicht des Regierungsrats. Die subsidiäre Möglichkeit der Entschädigung der angeordneten Umkleidezeit in Form von Geld statt Zeit kann in definierten Situationen, aus sachlichen Gründen, angezeigt sein, um zusätzliche Belastungen des Personals zu verhindern. Im Grundsatz ist Zeit als Form der Abgeltung der Umkleidezeit anzuwenden. Eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist zur Verfolgung dieses Grundsatzes nicht notwendig.

Die praktische Umsetzung dieses Grundsatzes erfordert indessen eine sorgfältige Prüfung der betrieblichen Voraussetzungen. Eine Anpassung von Arbeitszeitmodellen braucht daher erfahrungsgemäss viel Zeit, nicht nur aus betrieblichen Gründen, sondern auch auf Grund der Folgen für die Mitarbeitenden. Eine übereilte Anpassung der Dienstmodelle birgt folglich die Risiken, dass sie den Einsatzanforderungen nur ungenügend entsprechen und einen negativen Einfluss auf die Gesundheit und die Zufriedenheit - und damit den Erhalt - der Mitarbeitenden haben können. In angespannten Personalsituationen ist besondere Umsicht und Sorgfalt gefordert.

Die Erarbeitung von nachhaltigen Lösungen im Rahmen eines stufenweisen und betrieblich abgestimmten Prozesses – unter Wahrung der Mitwirkung sowie mit Blick auf den Schutz der Mitarbeitenden und die Einsatzfähigkeit der Blaulichtorganisationen – ist eingeleitet. Diese können aber – auch mit Blick auf die laufende Reorganisation der Kantonspolizei sowie das weitere Umstrukturierungen bringende Projekt Reorganisation der Strafverfolgung – aus den dargelegten Gründen nicht innert der festgelegten Frist von zwei Jahren umgesetzt werden.

Da die Erfüllung des Kernanliegens des Vorstosses keiner Anpassung der Rechtsgrundlagen, hingegen mehr Zeit für die praktische Umsetzung bedarf, möchte der Regierungsrat den Vorstoss folglich als Anzug entgegennehmen.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Barbara Heer und Konsorten betreffend Entschädigung der angeordneten Umkleidezeit aller Mitarbeitenden der Verwaltung in der Form von Zeit dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin