



An den Grossen Rat

17.5017.02

FD/P175017

Basel, 31. Mai 2017

Regierungsratsbeschluss vom 30. Mai 2017

Motion Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Wiedereingliederung des Reinigungspersonals» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. März 2017 die nachstehende Motion Sarah Wyss dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Das Reinigungspersonal der Departemente trägt zum Funktionieren jedes Departementes bei und ist für die Hygiene und eine gute Arbeitsatmosphäre unabdingbar. In der Anzugsbeantwortung (Geschäftsnummer: 14.5422) geht der Regierungsrat ausführlich auf die Anliegen der Anzugsstellenden ein. Entgegen der Einschätzung des Regierungsrates, erachten die MotionärInnen eine generelle Wiedereingliederung des Reinigungspersonals als sinnvoll, effizient und nachhaltig.

Aus diesem Grund fordern die MotionärInnen den Regierungsrat auf, eine rechtliche Grundlage zu erarbeiten, mit welcher das Reinigungspersonal in allen Departementen wo möglich wieder eingegliedert wird. Dabei sind die Aspekte einer möglichen Zentralisierung des Reinigungsdienstes und einer Ausnahmeregelung zu berücksichtigen.

Sarah Wyss, Thomas Gander, Toya Krummenacher, Kerstin Wenk, Heinrich Ueberwasser, Otto Schmid, Alexander Gröflin, Tonja Zürcher, Pascal Pfister, Anita Lachenmeier-Thüring»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) über die Motion:

§ 42.

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.

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu 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 mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor 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, eine rechtliche Grundlage zu erarbeiten, mit der das Reinigungspersonal in allen Departementen wo möglich wieder eingliedert wird. Dabei sind die Aspekte einer möglichen Zentralisierung des Reinigungsdienstes und einer Ausnahmeregelung zu berücksichtigen.

Die Forderung der Motion zielt darauf ab, dass das Reinigungspersonal mittels Arbeitsvertrag bei der kantonalen Verwaltung angestellt werden soll, was eine Bestellung bzw. ein Einkauf von Reinigungsdienstleistungen durch die kantonale Verwaltung bei Privaten umgekehrt ausschliesse. Es stellt sich die Frage, ob sich der Inhalt der Motion auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates nach § 42 Abs. 2 GO bezieht und somit möglicherweise rechtlich unzulässig sein könnte.

Nach § 69 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) 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 unbestrittenermassen 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). Die §§ 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.

Bei der Erfüllung der Aufgaben durch die Verwaltungsbehörden kann man unter dem Gesichtspunkt der Mittel diese in hoheitliche und nicht hoheitliche Verwaltungstätigkeiten sowie in Eingriffs-, Leistungs- und Bedarfsverwaltung einteilen. Zur Unterscheidung zwischen hoheitlicher und nicht hoheitlicher Verwaltungstätigkeit werden in Lehre und Rechtsprechung zwei verschiedene Kriterien – Anwendung einer öffentlich-rechtlichen Regelung oder das Vorliegen eines Subordinationsverhältnisses – genannt. Unter Eingriffsverwaltung wird jene Verwaltungstätigkeit verstanden, die in die Rechte und Freiheiten der Privaten eingreift und Leistungsverwaltung wird jene Verwaltungstätigkeit genannt, durch die den Privaten staatliche Leistungen vermittelt werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 27 ff.). Zur hier interessierenden Bedarfsverwaltung, die auch administrative Hilfstätigkeit genannt wird, gehört die Beschaffung der Sach- und Personalmittel, die zur unmittelbaren Erfüllung von Aufgaben der Verwaltungsbehörden notwendig sind (enge Begriffsbestimmung). Nach einer weiteren Begriffsbestimmung werden daneben auch die Bereitstellung der Personalmittel sowie der Unterhalt und die Entsorgung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen Sachmittel und die Betreuung des Personals und die Verwaltung der Finanzmittel erfasst. Unter die Beschaffung von Dienstleistungen fallen Leistungen, die allenfalls mit Verwaltungspersonal durch das Gemeinwesen selbst erfüllt werden können, aber bei Dritten bezogen resp. eingekauft werden, wie beispielsweise die Verwaltung der staatlichen Liegenschaften, die Gebäudereinigung und die Informatik (TOBIAS JAAG, Bedarfsverwaltung, in: ROLF SETHE/ANDREAS HEINEMANN/RETO M. HILTY/PETER NOBEL/ROGER ZÄCH [Hrsg.], Kommunikation, Festschrift für Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, Bern 2011, S. 543 ff., S.545 f.). Dieser Entscheid fällt in die Organisationskompetenz der Exekutive und bedarf grundsätzlich keiner besonderen Regelung, sofern nicht die Rechtsstellung von Privaten tangiert ist (JAAG, a.a.O., S. 554).

Die Durchführung von Reinigungsarbeiten ist somit als eine nicht hoheitliche Tätigkeit zu qualifizieren und der Bedarfsverwaltung zuzurechnen respektive stellt eine administrative Hilfstätigkeit dar. Die Motion fordert den Regierungsrat auf, eine rechtliche Grundlage zu erarbeiten, mit der das Reinigungspersonal in allen Departementen wo möglich eingegliedert bzw. angestellt wird. Damit greift sie im Bereich einer nicht hoheitlichen administrativen Hilfstätigkeit unmittelbar in die verfassungsrechtlich normierte Organisationskompetenz des Regierungsrates ein. Die Motion will in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken und erweist sich daher gemäss § 42 Abs. 2 GO als unzulässig. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Anliegen der Motionäre

Die vorliegende Motion verfolgt das Ziel, das Reinigungspersonal in allen Departementen wo möglich einzugliedern. Dies unter Berücksichtigung der Aspekte einer möglichen Zentralisierung des Reinigungsdienstes und einer Ausnahmeregelung.

2.2 Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «Wiedereingliederung des Reinigungspersonals»

Der Regierungsrat hat sich jüngst in seinem Bericht zum Anzug Sarah Wyss und Konsorten vom 02. November 2016 (Geschäfts-Nr. 14.5422.02) zum Thema der vorliegenden Motion geäußert und dabei zur heutigen Situation folgende Ausführungen gemacht:

«In der Praxis erfolgt die Gebäudereinigung in der Mehrheit der Departemente teilweise durch interne Mitarbeitende und teilweise durch externe Reinigungsfirmen. Eine durch den Zentralen Personaldienst vorgenommene Evaluation bei den Departementen hat ergeben, dass die Reinigungsarbeiten insbesondere in denjenigen Fällen durch externe Reinigungsfirmen erfolgen, in welchen eine hohe zeitliche Flexibilität zu gewährleisten ist oder aufgrund der Grösse oder der Lage der Standorte die Anstellung von eigenem Personal - verbunden mit dem Aufbau der erforderlichen Infrastruktur (Anschaffung und Lagerung der Reinigungsmaschinen und sonstigen Reinigungsgeräten sowie der Reinigungsmittel) - nicht zweckmässig und effizient wäre. Die vorerwähnte Evaluation bei den Departementen hat zudem ergeben, dass sich die heutige Regelung, wonach die Departemente unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten Verhältnisse frei entscheiden können, ob die Gebäudereinigung durch internes Personal oder externe Reinigungsfirmen erfolgen soll, in der Praxis uneingeschränkt bewährt. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass in den letzten Jahren - soweit ersichtlich - keine Tendenz zu Auslagerungen von Reinigungsarbeiten ersichtlich ist. Vielmehr hat das Finanzdepartement im Zusammenhang mit der örtlichen Zentralisierung von Verwaltungseinheiten an der Spiegelgasse 4 die vormals teilweise durch externe Firmen durchgeführte Reinigung durch eigenes Personal ersetzt, mit der Folge, dass heute ausschliesslich eigenes Reinigungspersonal eingesetzt wird.»

Zur Entlohnung des Reinigungspersonals hat sich der Regierungsrat im vorerwähnten Bericht zum Anzug Wyss wie folgt geäußert: «Die Anzugsstellenden beanstanden die Entlohnung des externen Reinigungspersonals. Dem ist entgegenzuhalten, dass sämtliche Reinigungsfirmen der Deutschschweiz mit mindestens sechs Mitarbeitenden dem vom Verband Schweizer Reinigungs-Unternehmen mit den Gewerkschaften Unia, syna und vpod ausgehandelten und vom Bundesrat als allgemeinverbindlich erklärten „Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz“ unterstehen. Dieser wurde von den Sozialpartnern per 1. Januar 2016 erneuert. Ziel und Zweck dieses GAV ist es unter anderem, fortschrittliche Anstellungs- und Arbeitsbedingungen anzubieten (...). Die Löhne und Arbeitsbedingungen sind somit das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern und dementsprechend in ihrer Gesamtheit ausgewogen.»

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat gestützt auf die vorzitierten Ausführungen beantragt, den Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend „Wiedereingliederung des Reinigungspersonals“ abzuschreiben. Der Grosse Rat ist diesem Antrag mit Beschluss Nr. 16/49/20G vom 07. Dezember 2016 gefolgt.

2.3 Vorgabe des Regierungsrates an die Departemente betreffend die Auftragsvergabe an externe Reinigungsfirmen

Der Regierungsrat hat die vorliegende Motion zum Anlass genommen, sich nochmals mit der vorliegenden Thematik zu befassen. Er hat dabei nach einer erneuten Evaluation bei den Depar-

temen mit Beschluss vom 30. Mai 2017 folgende Vorgabe im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Reinigungspersonal gemacht:

Die Departemente haben jeweils vor der Vergabe von Aufträgen an Reinigungsfirmen aufgrund der Gegebenheiten (wie Lage und Grösse der Standorte, zeitliche, organisatorische und weitere Anforderungen an die Reinigung) zu prüfen, ob die entsprechenden Arbeiten ebenso zweckmässig und rationell durch eigenes Personal ausgeführt werden können. Der abschliessende Entscheid liegt bei der Departementsleitung.

3. Zusammenfassung

Die Motion ist rechtlich unzulässig und darf deshalb nicht überwiesen werden. Inhaltlich ist der Regierungsrat der Ansicht, dass jeweils vor der Vergabe von Aufträgen an Reinigungsfirmen zu prüfen ist, ob die entsprechenden Arbeiten ebenso zweckmässig und effizient durch eigenes Personal ausgeführt werden können. Er hat daher am 30. Mai 2017 diese Prüfungspflicht beschlossen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Sarah Wyss betreffend «Wiedereingliederung des Reinigungspersonals» nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin