

# Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts im Jobsharing: Zulässigkeit und Rahmenbedingungen

Gutachten zuhanden der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Generalsekretär Stefan Mathis

Erstattet von

**Dr. Raphaela Cueni, LL.M.**

Habilitandin und Lehrbeauftragte an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

**Prof. Dr. Markus Schefer, LL.M.**

Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

## Ausgangslage

Die Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts im Kanton Basel-Landschaft ist neu zu besetzen.

Die Erste Staatsanwältin respektive der Erste Staatsanwalt leitet gemäss § 7 Abs. 1 EG StPO die Staatsanwaltschaft. Nach Abs. 2 derselben Bestimmung ist die Erste Staatsanwältin respektive der Erste Staatsanwalt für die personelle, betriebliche und fachliche Führung der Staatsanwaltschaft und für eine koordinierte Weiterbildung der Mitarbeitenden verantwortlich, sie oder er vertritt die Staatsanwaltschaft nach aussen, sie oder er ist für die Qualitätssicherung verantwortlich, und sie oder er führt in ausgewählten Fällen die Strafuntersuchung und erhebt Anklage beim Gericht. Es handelt sich entsprechend um eine Position mit Leitungsfunktion und grosser Führungsverantwortung in betrieblicher, fachlicher und personeller Hinsicht.

Der Regierungsrat übt gemäss § 4 Abs. 1 EG StPO die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft aus, wobei er dazu gemäss § 5 Abs. 1 EG StPO eine Fachkommission beizieht. Die Weisungsbefugnis des Regierungsrats bzw. der Fachkommission erstreckt sich jedoch nicht auf konkrete Entscheidungen zu Verfahren im Einzelfall (§ 5 Abs. 3 EG StPO).

Zwei Bewerberinnen haben sich auf die neu zu besetzende Stelle im Jobsharing beworben. In der zuständigen Findungskommission bestehen Zweifel an der Rechtmässigkeit einer solchen Besetzung im Jobsharing.

## Gutachterfragen

Die Gutachterin und der Gutachter wurden angefragt, die folgenden Fragen aus rechtlicher Sicht zu beantworten:

1. Lässt der geltende gesetzliche Rahmen Raum für eine Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts im Jobsharing? (II)
2. Ist die Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin im Jobsharing auch ohne gesetzliche Grundlage im kantonalen Personalrecht zulässig? (III)
3. Welches sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine solche Besetzung? (IV)

## Zusammenfassung

Der geltende gesetzliche Rahmen – insbesondere der Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen des EG StPO sowie die relevanten Materialien – lassen Raum für eine Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts im Jobsharing (II).

Es ist aufgrund der Praxis im Kanton Basel-Landschaft, von Vergleichen mit der Praxis anderer Kantone und aus Überlegungen zum Legalitätsprinzip im Staatsorganisationsrecht und zum Grundsatz der Gewaltenteilung davon auszugehen, dass Jobsharing für Mitarbeitende des Kantons grundsätzlich ohne ausdrückliche Grundlage im Gesetz oder den relevanten Verordnungen oder Dekreten möglich ist. Gleiches gilt auch für die Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts: Weder die Verantwortung der Position in personeller, fachlicher und betrieblicher Hinsicht noch die eingeschränkte Überprüfungs- respektive Weisungsbefugnis einer überprüfenden Behörde noch die Tatsache, dass die Anstellung durch Wahl durch den Landrat begründet wird, lassen einen anderen Schluss zu (III).

Allerdings sind aufgrund der mit der Funktion der Ersten Staatsanwältin resp. des Ersten Staatsanwalts einhergehenden Verantwortung sowie der Tatsache, dass die Anstellung durch Wahl des Landrats erfolgt, gewisse Voraussetzungen an den Vorschlag des Regierungsrats an den Landrat zu stellen. Der Vorschlag muss insbesondere auch darlegen, inwiefern der Regierungsrat zum Schluss kommt, dass die Kandidierenden – abgesehen von der für die Stelle notwendigen Qualifikation als Einzelpersonen – geeignet sind, die Funktion im Jobsharing gemeinsam wahrzunehmen. Dazu sind Informationen über Art und Weise der gemeinsamen Wahrnehmung der Gesamtverantwortung bei arbeitsteiliger Ausführung der Funktionen, über die Eignung zur Wahrnehmung der Position im Jobsharing und über notwendige Prozesse der Entscheidungsfindung und Überwindung allfälliger Meinungsverschiedenheiten erforderlich. Die Anstellung der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts durch Wahl durch den Landrat hat zudem zur Folge, dass die Personen gemeinsam und nicht unabhängig voneinander gewählt werden, und dass der vorzeitige Rücktritt einer Person eine Neubesetzung und Neuwahl der Position insgesamt erfordert (IV).

## I. Jobsharing: Definition und mögliche Varianten

Der Begriff «Jobsharing» umschreibt die Situation, in der sich zwei oder mehrere Personen eine (Vollzeit-)Arbeitsstelle teilen. Die – in der Regel zwei – Arbeitnehmenden sind Teilzeit angestellt; die Anstellung ist jedoch insofern nicht eine «übliche» Teilzeitanstellung, als die beiden Anstellungsverträge miteinander verbunden respektive «gegenseitig auf sich bezogen» sind.<sup>1</sup> Dies insofern, als die Jobsharer «untereinander die zeitliche und inhaltliche Arbeitsaufteilung vornehmen, und [...] für die Erfüllung der geschuldeten Arbeitsleistung dieser Arbeitsstelle die gemeinsame Verantwortung [tragen]».<sup>2</sup>

Als keine eigentliche Form des Jobsharing gilt das *Jobsplitting*, bei welchem «eine gemeinsame Planung und Aufteilung der Arbeit [erfolgt] [...]». Es wird vereinbart, wer wann in welchem Umfang arbeitet und welche Aufgaben zu erfüllen sind».<sup>3</sup> Anders als beim eigentlichen Jobsharing tragen die angestellten Personen «individuelle Verantwortung für den jeweiligen Teil der Aufgabe».<sup>4</sup> Die der Gutachterin und dem Gutachter vorliegende Fragestellung bezieht sich nicht auf eine Situation eines möglichen Jobsplitting.

Beim eigentlichen – und hier in Frage stehenden – *Jobsharing* (auch etwa «Jobpairing» benannt) tragen die jobsharenden Personen die Verantwortung für ihre Arbeit gemeinsam: Sie planen die Arbeit gemeinsam und führen sie auch gemeinsam aus. Typischerweise wird von einer Vertretungspflicht der jobsharenden Personen ausgegangen.<sup>5</sup> Die Lehre unterscheidet zwischen zwei Unterformen dieses Jobsharing: Dem «hybriden Jobsharing» sowie dem «reinen Jobsharing».

- Im *hybriden Jobsharing* bestehen einzelne Teilzeitarbeitsverträge für die jobsharenden Personen, und diese sind untereinander nicht vertraglich gebunden. Typisch sind in der Praxis informelle Absprachen zur Aufteilung der Dossiers, für welche die Verantwortung gemeinsam getragen wird. Typisch ist auch die unter den Angestellten selbst organisierte Aufteilung der Arbeitszeit.<sup>6</sup>
- Im (selteneren) *reinen Jobsharing* bindet die Arbeitgeberin die Jobsharer in einem einzigen Arbeitsvertrag. Dies setzt voraus, dass sich die Jobsharer zuvor in einem «Team», einer einfachen Gesellschaft zusammenschliessen. Die jobsharenden Personen tragen die gemeinsame Verantwortung für die Einhaltung aller Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis, und es besteht eine grundsätzliche Austauschbarkeit. Aus der vertraglichen Bindung zwischen Arbeitgeberin und Jobsharern als einfache Gesellschaft ergibt sich, dass nur eine gemeinsame Kündigung für beide Personen möglich ist.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. IRENKA KRONE-GERMANN/ALAIN MAX GUÉNETTE, Die Arbeit mittels Jobsharing überdenken, in: Irenka Krone-Germann/Alain Max Guénette (Hrsg.), *Le partage d'emploi - Jobsharing*, Paris 2016, S. 23; THOMAS GEISER, Haftung bei neuen Arbeitsformen, in: *AJP* 1997, S. 790; ISABELLE WILDHABER/THOMAS GEISER, Arbeitsrechtliche Fallstricke beim Jobsharing, in: *ARV* 2016, S. 1 f.; WOLFGANG PORTMANN/ROGER RUDOLPH, in: Corinne Widmer Lüchinger/David Oser, *Basler Kommentar zum Obligationenrecht I*, Art. 1-529 OR, 7. Aufl., Basel 2019, Art. 319 N 37 f., Art. 321 N 18 (zit.: BSK OR-BEARBEITER);

<sup>2</sup> CHIARA IMELDA WIRZ, Arbeiten im Jobsharing. Die gemeinsame Erfüllung der Arbeitspflicht im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, in: *SJZ* 117/2021, S. 217

<sup>3</sup> WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 4.

<sup>4</sup> WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 4.; WIRZ (Fn. 2), S. 218 f. (fehlende gemeinsame Verantwortung als entscheidendes Kriterium).

<sup>5</sup> WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 4 f.; WIRZ (Fn. 2), S. 217, 219.

<sup>6</sup> WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 4. Vgl. mit leicht anderer Umschreibung WIRZ (Fn. 2), S. 217.

<sup>7</sup> WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 4 f.; WIRZ (Fn. 2), S. 217. Vgl. zum Gruppenarbeitsverhältnis im Obligationenrecht BSK OR-PORTMANN/RUDOLPH (Fn. 1), Art. 319 N 37 f.

Im Privatrecht ist das Jobsharing nicht als spezifische Form des Arbeitsvertrags explizit gesetzlich geregelt<sup>8</sup>, es wird aber als Form des Teilzeitarbeitsvertrags gemäss Art. 319 Abs. 2 OR<sup>9</sup> angesehen und deshalb ohne Diskussion als zulässig erachtet.<sup>10</sup> Auch im öffentlichen Personalrecht gibt es nur selten gesetzliche Bestimmungen zum Jobsharing; und die existierenden Regelungen sind oft eher offen formuliert (dazu unten III, 1). Die Lehre zum Privatrecht weist deshalb darauf hin, dass Arbeitsaufteilung und Arbeitsorganisation zum guten Funktionieren der Arbeit im Jobsharing unbedingt vertraglich genau zu regeln seien. Dies gelte insbesondere auch für das Festlegen der Verantwortung für die Arbeitsaufteilung. Ebenfalls zu regeln seien die Frage der Vertretungspflicht, die Handhabung von Überstunden und Ferien (dies insbesondere in Anstellungsverhältnissen, wo einer der Gründe für Jobsharing die ständige Anwesenheit eines Jobsharers ist) sowie die Konsequenzen des Ausscheidens einer der beiden Jobsharer.<sup>11</sup>

Der Begriff des *Topsharing* bezeichnet typischerweise das Jobsharing in Kaderpositionen respektive in «Positionen mit hoher Verantwortung, die auch Mitarbeiterführung einschliesst».<sup>12</sup> Topsharing ist in dieser Form in Bezug auf die Definition und die möglichen Untervarianten nicht vom Jobsharing generell zu unterscheiden. Folglich wird in den folgenden Ausführungen der Begriff Jobsharing als die allgemeine Bezeichnung für das Phänomen verwendet.

Wie das Jobsharing im konkreten Fall auszugestalten wäre und welche Aspekte notwendigerweise im Antrag des Regierungsrats an den Landrat zu regeln sind, wird unten unter IV kurz angesprochen. Zunächst sind jedoch die Fragen nach dem Raum für Jobsharing im geltenden rechtlichen Rahmen und nach der Zulässigkeit von Jobsharing ohne explizite gesetzliche Grundlage zu beantworten.

## II. Raum für Jobsharing im geltenden gesetzlichen Rahmen

Eine Zulässigkeit von Jobsharing für die Position der Ersten Staatsanwältin respektive des ersten Staatsanwalts ist nur möglich, falls der geltende rechtliche Rahmen im Kanton Basel-Landschaft, insbesondere die Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur StPO (EG StPO)<sup>13</sup> Raum für Jobsharing auf dieser Position lassen.

Der bereits eingangs in der Fragestellung erwähnte § 7 EG StPO spricht davon, dass die Staatsanwaltschaft von der Ersten Staatsanwältin oder vom Ersten Staatsanwalt geleitet wird. Fraglich ist, ob dieser Gesetzeswortlaut – wohl unbestritten mit dem Gedanken formuliert, dass eine Person die Staatsanwaltschaft leiten würde – so zu verstehen ist, dass tatsächlich nur eine Person diese Funktion wahrnehmen darf, oder ob hingegen anzunehmen ist, dass die Bestimmungen des EG StPO Raum lassen für eine Aufteilung der Funktion der Ersten Staatsanwältin oder des Ersten Staatsanwalts auf zwei Personen im Jobsharing.

---

<sup>8</sup> WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 5; WIRZ (Fn. 2), S. 217 f.

<sup>9</sup> Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220).

<sup>10</sup> Vgl. für viele BSK OR-PORTMANN/RUDOLPH (Fn. 1), Art. 319 N 37 f., Art. 321 N 18.

<sup>11</sup> ISABELLE WILDHABER/THOMAS GEISER, Plädoyer für ein Jobsharing ohne rechtliche Sorgen, in: Irenka Krone-Germann/Alain Max Guénette (Hrsg.), *Le partage d'emploi - Jobsharing*, Paris 2016, S. 192 ff.; WILDHABER/GEISER (Fn. 1), S. 5 ff.

<sup>12</sup> KRONE-GERMANN/ALAIN MAX GUÉNETTE (Fn. 1), S. 23; WIRZ (Fn. 2), S. 217.

<sup>13</sup> Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) vom 12. März 2009 (SG 250).

Rein vom Wortlaut her ist nicht von einem Ausschluss der Wahrnehmung der Funktion der Ersten Staatsanwältin oder des Ersten Staatsanwalts durch mehr als eine Person auszugehen. Ganz grundsätzlich liegt es in der Natur der Idee des Jobsharing, dass zwei Personen eine Funktion gemeinsam wahrnehmen, welche für eine Person als 100%-Stelle ausgestaltet ist. Aus der Tatsache, dass eine einzige Stelle zu besetzen ist, zu schliessen, dass dadurch das Jobsharing ausgeschlossen würde, hätte zur Konsequenz, dass das Jobsharing generell unzulässig wäre. Diese Konsequenz wird jedoch in der Lehre und Praxis der Schweiz nicht gezogen.

Bestätigt wird diese Argumentation insbesondere mit Blick auf den zweiten Teil des ersten Satzes von § 10 Abs. 1 EG StPO: Dort wird darauf hingewiesen, dass der Landrat auf Vorschlag des Regierungsrats den Ersten Staatsanwalt oder die Erste Staatsanwältin sowie *einzel*n die Leitenden Staatsanwältinnen und die Leitenden Staatsanwälte wählt. Selbst dieser Hinweis auf eine Wahl der Leitenden Staatsanwältinnen und Leitenden Staatsanwälte *einzel*n – u.E. ein noch deutlicherer Hinweis darauf, dass der Formulierung die Annahme zugrunde liegt, dass jede Position nur von einer Person wahrgenommen wird – wird in der Praxis des Kantons nicht im Sinne eines Ausschlusses von Jobsharing ausgelegt; so hat der Landrat zuletzt am 16. November 2017 die Position einer Leitenden Staatsanwältin im Jobsharing besetzt.<sup>14</sup>

U.E. ist deshalb nicht davon auszugehen, dass der Wortlaut von § 7 oder § 10 EG StPO (oder einer der anderen Bestimmungen des Gesetzes) ein Jobsharing für die Position des Ersten Staatsanwalts oder der Ersten Staatsanwältin ausschliesst.

Zusätzliche Hinweise zur Frage eines Ausschlusses durch den geltenden gesetzlichen Rahmen ergeben sich aus den Materialien zur EG StPO, insbesondere der Vorlage an den Landrat zum genannten Gesetz<sup>15</sup>. Darin hält der Regierungsrat zur Führungsorganisation der Staatsanwaltschaft folgendes fest (Hervorhebung durch die Gutachter):

«Die Erste Staatsanwältin oder der Erste Staatsanwalt führt die Staatsanwaltschaft in personeller, betrieblicher und fachlicher Hinsicht. *Die oberste personelle, betriebliche und fachliche Verantwortung für eine Organisationseinheit muss - damit der Verantwortungsträger oder die Verantwortungsträgerin klar definiert ist - einer bestimmten Person zugeordnet werden.*»<sup>16</sup>

Die Vorlage hält also explizit fest, dass zur Sicherstellung der Definition der Verantwortungsträgerin oder des Verantwortungsträgers die Verantwortung einer bestimmten Person zugeteilt werden muss. Aus dieser Aussage können nun zwei unterschiedliche Schlüsse zur Frage der Zulässigkeit von Jobsharing für diese Position gezogen werden:

---

<sup>14</sup> Beschluss des Landrates vom 16.11.2017 Nr. 1786. Vorlage des Regierungsrats: Vorlage an den Landrat. Wahl der Ersten Staatsanwältin und der Leitenden Staatsanwälte / Leitenden Staatsanwältinnen für die Amtsperiode vom 1. April 2018 bis 31. März 2022 vom 12. September 2017 (Nr. 2017-337). Vgl. mit Ausführungen zur Besetzung der Position im Jobsharing Vorlage des Regierungsrats an den Landrat: Wahl der Ersten Staatsanwältin und der Leitenden Staatsanwälte/Leitenden Staatsanwältinnen für die Amtsperiode vom 1. April 2014 bis 31. März 2018 vom 17. September 2013 (Nr. 2013-333), S. 3 f.

<sup>15</sup> Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) und Verfassungsänderung. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft, 3. Juni 2008, GS 2008/148.

<sup>16</sup> Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) und Verfassungsänderung. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft, 3. Juni 2008, GS 2008/148, S. 21.

Einerseits könnte diese Äusserung des Regierungsrats zur Vorlage dahingehend verstanden werden, dass der Gesetzgeber die Führung der Staatsanwaltschaft zum Zweck der klaren Definition der Gesamtverantwortung nur einer einzigen Person übertragen wollte, und dass dieses Verständnis mit Blick auf das Alter des Gesetzes und der Vorlage (nur knapp älter als zehn Jahre) nur dadurch respektiert wird, indem tatsächlich nur eine einzige Person die genannte Funktion wahrnimmt.

Eine zweite und andere Bewertung der scheinbar klaren Aussage ist u.E. jedoch naheliegender und überzeugender: Es ist zu berücksichtigen, dass sich der Regierungsrat in der Vorlage zum EG StPO und in der zitierten Passage im Besonderen zur Ablösung des Untersuchungsrichtermodells durch das neu einzuführende Staatsanwaltschaftsmodell äussert.<sup>17</sup> In diesem Zusammenhang wird dargelegt, inwiefern die davor bestehenden fünf Bezirksstatthalterämter und die damals bestehende Staatsanwaltschaft zu einer organisatorisch vereinigten – neuen – Staatsanwaltschaft zusammengefasst werden, und dass diese neue Staatsanwaltschaft aus Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälten besteht sowie der Ersten Staatsanwältin oder dem Ersten Staatsanwalt als die Person respektive Funktion mit der Gesamtverantwortung für die gesamte Staatsanwaltschaft. Die Aussage zur «Führungsorganisation der Staatsanwaltschaft» mit einer klar definierten Verantwortungsträgerin ist in diesem Kontext primär eine Aussage zu einer grundlegenden Reorganisation gegenüber den früher existierenden Bezirksstatthalterämtern (damals ohne ein Organ mit übergeordneter Funktion mit Gesamtverantwortung). Die Vorlage äussert sich zur Frage der Verantwortung also im Kontext der Behördenorganisation respektive der Organisation der neuen Staatsanwaltschaft. Es ist aufgrund der verfügbaren Materialien nicht davon auszugehen, dass sich der Regierungsrat in diesem Zusammenhang mit Fragen von Jobsharing oder ähnlichem auseinandergesetzt hat; diese Frage hat sich – so darf angenommen werden – damals schlicht nicht gestellt. Entsprechend ist der Passage nicht die Aussage zu entnehmen, dass die klare Definition einer Verantwortungsträgerin bedeute, dass die Funktion, welcher diese Verantwortung übertragen wird, nur durch eine einzige Person und nicht im Jobsharing besetzt werden könne. U.E. wäre es deshalb nicht korrekt, aus der erwähnten Passage des Regierungsrates in einem anderen Kontext zu folgern, dass sie ein Ausschlusskriterium für die Zulässigkeit von Jobsharing in der Position der Ersten Staatsanwältin oder des Ersten Staatsanwalts darstellt.

Die Materialien sind jedoch als explizite Aussage dahingehend zu bewerten, dass die Position der Leitenden Staatsanwältin oder des Leitenden Staatsanwalts genau zum Zweck einer klaren Definition der Verantwortung geschaffen wurde. Auch bei einer Besetzung der Position im Jobsharing sind die Verantwortlichkeiten klar zu definieren (vgl. dazu die Abschnitte III. 2a und IV).

Unseres Erachtens ist diese zweite Variante der Interpretation aus den genannten Gründen naheliegender und die Gutachter kommen deshalb bezüglich dieser ersten Teilfrage zum Schluss, dass der geltende gesetzliche Rahmen einer Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts im Jobsharing nicht entgegensteht.

---

<sup>17</sup> Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) und Verfassungsänderung. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft, 3. Juni 2008, GS 2008/148, S. 12 ff.

### III. Zulässigkeit von Jobsharing ohne explizite gesetzliche Grundlage

Vor diesem Hintergrund stellt sich die weitere Frage, ob Jobsharing – das zwar durch das geltende kantonale Recht nicht explizit ausgeschlossen wird – ohne explizite Grundlage im Gesetz auch zulässig ist.

#### 1. Zulässigkeit von Jobsharing allgemein

Die einschlägigen personalrechtlichen Rechtsgrundlagen des Kantons äussern sich nicht zur Frage des Jobsharing; Jobsharing wird in keiner einzigen der relevanten Rechtsgrundlagen erwähnt.

Die Möglichkeit von Jobsharing wird in verschiedenen Dokumenten des Kantons explizit als wünschenswert eingestuft: So hält etwa die Website des Kantons zum Thema «Vereinbarkeit» fest, dass wichtig sei, «dass Teilzeitarbeit und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle (Home Office, Jahresarbeitszeit, Job-Sharing usw.) für Frauen wie Männer und auch in Führungspositionen möglich sind».<sup>18</sup> Und spezifisch für Angestellte des Kantons wird das Jobsharing – auch für Kaderpositionen – ebenfalls begrüsst.<sup>19</sup>

Jobsharing wird zudem für Angestellte des Kantons auf verschiedenen Hierarchiestufen anerkannt und praktiziert: Aus der Praxis des Kantons hervorzuheben sind etwa die Besetzung der Dienststellenleitung im Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote im Jobsharing<sup>20</sup>, die Besetzung von Leitenden Staatsanwältinnen im Jobsharing<sup>21</sup> oder die Besetzung der Position des Ombudsmans durch zwei Ombudsfrauen im Jobsharing<sup>22</sup>.

Diese Besetzungen deuten darauf hin, dass im Kanton Basel-Landschaft in der Praxis grundsätzlich nicht von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage zur Besetzung einer Position im Jobsharing ausgegangen wird.

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass Rechtsgrundlagen und Praxis unterschiedlich sind:

- Wenige Kantone sehen – auf Verordnungsebene – explizit die Möglichkeit von Jobsharing vor; dazu zählen die Kantone Bern<sup>23</sup>, Neuenburg<sup>24</sup> oder Schaffhausen<sup>25</sup>. Sie alle halten fest, dass

<sup>18</sup> <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/gleichstellung-bl/familie/vereinbarkeit>

<sup>19</sup> Vgl. die Hinweise auf S. 2 in der Einschätzung des Rechtsdiensts des Regierungsrats und Landrats vom 17. Februar 2021.

<sup>20</sup> Die Dienststellenleitung wird von Franziska Gengenbach und Stefan Hütten wahrgenommen ([https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/behoerdenverzeichnis/bksd/amt\\_fuer\\_kind\\_jugend\\_und\\_behindertenangebote#top](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/behoerdenverzeichnis/bksd/amt_fuer_kind_jugend_und_behindertenangebote#top)).

<sup>21</sup> Vgl. Hinweise in Fn. 14.

<sup>22</sup> Beschluss des Landrats vom 16.01.2020 Nr. 312. Eine Änderung des Gesetzes über den Ombudsman vom 23.06.1988 (SGS 160) ist in Arbeit – die aktuelle Besetzung hat jedoch ohne entsprechende gesetzliche Grundlage stattgefunden. Vgl. Vorlage des Regierungsrats an den Landrat: Änderung des Gesetzes über den Ombudsman – Einführung des Jobsharing-Modells (Umsetzung der Motion 2018/1582) vom 13. April 2021; Bericht der Findungskommission Ombudsman 2020 an den Landrat betreffend Wahl Ombudsman für den Rest der Amtsperiode vom 1. Mai 2020 bis 31. März 2022 vom 8. Januar 2020.

<sup>23</sup> Art. 140 ff. Personalverordnung (PV), BSG 153.011.1. (Kanton Bern).

<sup>24</sup> Art. 6a Règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique (RSt), RSN 152.511 (Kanton Neuenburg).

<sup>25</sup> § 31b Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals (Personalverordnung, PV) vom 14. Dezember 2004, RB-SH 180.111.

Jobsharing – als die Aufteilung einer Position auf mehrere Personen – möglich sei, sofern bestimmte Voraussetzungen (jeweils leicht unterschiedlich formuliert), darunter insbesondere die Eignung der gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgaben, erfüllt seien. Die etwas ausführlicheren Bestimmungen im Kanton Bern und im Kanton Schaffhausen legen ebenfalls den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung fest und weisen darauf hin, welche Aspekte im Anstellungsvertrag spezifisch zu regeln seien.<sup>26</sup>

- Ebenfalls eine Bestimmung auf Verordnungsebene kannte bis zum Jahr 2006 der Kanton Graubünden; diese wurde jedoch ersatzlos gestrichen.<sup>27</sup>
- Andere Kantone praktizieren Jobsharing, ohne dafür eine Grundlage im Gesetz oder auch der Verordnung zu kennen. Diesbezüglich hervorzuheben ist der Kanton Basel-Stadt, welcher in § 5 Personalgesetz-BS<sup>28</sup> ebenfalls keine expliziten Aussagen zum Jobsharing macht. In einer Antwort auf einen Anzug aus dem Grossen Rat, welcher die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Förderung von Jobsharing insbesondere für Kaderstellen forderte, hielt der Regierungsrat jedoch fest, dass § 5 Abs. 2 lit. c. Personalgesetz-BS<sup>29</sup> schon heute die Entwicklung von flexiblen Arbeitszeitregelungen verlange und es entsprechend keine zusätzliche gesetzliche Grundlage brauche.<sup>30</sup>

Dieser kurze Vergleich mit anderen Kantonen zeigt zum einen, dass Jobsharing kaum gesetzlich geregelt wird, respektive – wenn überhaupt – sich eine Regelung nur auf Verordnungsebene findet. Zudem kommt zumindest ein Kanton mit einer der basel-landschaftlichen Regelung vergleichbaren gesetzlichen Grundlage im Personalgesetz sogar zum Schluss, dass eine explizite gesetzliche Regelung überflüssig wäre.

Damit unterstützt der Blick auf einige andere Kantone die Praxis des Kantons Basel-Landschaft, der bisher nicht von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für Jobsharing ausgeht.

Zum gleichen Schluss dürften auch Überlegungen zum Personalgesetz des Kantons Basel-Landschaft und dem Grundsatz der Gewaltenteilung respektive der effizienten Selbstorganisation der Verwaltung führen. Der für den Kanton Basel-Landschaft primär relevante § 7 Personalgesetz (PG)<sup>31</sup> ist eine sehr offen gehaltene gesetzliche Grundlage, welche der Verwaltung in der Organisation einen weiten Beurteilungsspielraum lässt. Dies erscheint sachgerecht:

Von der Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage i.S.v. von § 63 Abs. 1 KV-BL<sup>32</sup> zur Besetzung von Positionen im Jobsharing ist nicht auszugehen: Zum einen ist – mit Blick auf die Bestimmungen insbesondere im Personalgesetz des Kantons – nicht davon auszugehen, dass es sich bei Jobsharing um eine Art der Stellenbesetzung handelt, die – sei es für die Verwaltungsorganisation, sei es für die Rechtsstellung der Betroffenen – derart grundlegend und wichtig im Sinne von § 63 Abs. 1 KV-BL ist,

---

<sup>26</sup> Art. 141 f. PV-BE; § 31b Abs. 2-4 PV-SH.

<sup>27</sup> NINA TINNER AMBÜHL, Graubünden, in: Urs Bürgi/Gudrun Bürgi-Schneider (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Personalrecht, Zürich/Basel/Genf 2017, Rz. 160.

<sup>28</sup> Personalgesetz vom 17. November 1999 (SG 162.100).

<sup>29</sup> Gemäss dieser Bestimmung soll die Personalpolitik namentlich «[...] das Entwickeln und Realisieren von zeitgemässen Organisationsstrukturen, teamorientierten Führungsmodellen und flexiblen Arbeitszeitregelungen, insbesondere die Schaffung von Teilzeitstellen in allen Bereichen und auf allen hierarchischen Stufen» fördern.

<sup>30</sup> Regierungsratsbeschluss vom 22. Januar 2019 zum Anzug Tonja Zürcher betreffend «Jobsharing bei Kaderstellen», FD/P165265, S. 3.

<sup>31</sup> Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25.09.1997 (SGS 150).

<sup>32</sup> Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.05.1984 (SG 100).

dass eine Grundlage im formellen Gesetz erforderlich wäre. Insbesondere aber sprechen auch Überlegungen der Gewaltenteilung und Unabhängigkeit von Regierung und Verwaltung vom Landrat gegen eine solche Notwendigkeit: Es ist im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich Sache der Regierung und der Verwaltung zu entscheiden, wie sie sich selbst organisiert.<sup>33</sup> Dazu zählt auch der Entscheid, eine Stelle im Jobsharing zu besetzen.

Auch die Annahme der Notwendigkeit einer generell-abstrakten Regelung auf niedrigerer Normstufe erscheint nicht überzeugend: § 7 Personalgesetz überlässt dem Regierungsrat einen weiten Spielraum für die Bestimmung der Personalpolitik im Rahmen von Gesetz und Dekret. Konkreter im Personaldekret<sup>34</sup> geregelt sind insbesondere Fragen von Arbeitszeit, Lohn, Ferien und Disziplinarverfahren. Auch die Personalverordnung<sup>35</sup> regelt ähnliche Fragen zu Punkten wie dem Arbeitsvertrag, Mitarbeitendengesprächen, dem Lohnwesen oder dem Beschwerdewesen. Des Weiteren kennt der Kanton Verordnungen über den Umgang mit Personaldaten (SG 150.21), über den Sozialplan (SG 151.11), zur Arbeitszeit (SG 153.11), über Lohnansprüche bei Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls (SG 153.12), über den Elternurlaub (153.13) und weitere. Diese generell-abstrakten Regelungen zeigen, dass der Kanton insbesondere allgemeine Rahmenbedingungen für die Anstellungen im Kanton generell-abstrakt regelt. Fragen der Ausgestaltung der einzelnen Anstellungsverhältnisse und von konkreten Anstellungs- oder Arbeitszeitmodellen werden durchgängig offengelassen. Damit erhärtet der Eindruck, dass die konkrete Umsetzung der Personalpolitik gemäss § 7 PG bewusst offen gelassen wird, und dass den Anstellungsbehörden bei der Umsetzung der Anliegen insbesondere von § 7 Abs. 1 PG ein weiter Spielraum zugestanden wird.

Es ist u.E. deshalb davon auszugehen, dass die Besetzung einer Position im Jobsharing in der kantonalen Verwaltung grundsätzlich keine gesetzliche Grundlage erfordert, sondern in die den jeweiligen Anstellungsbehörden eingeräumte Kompetenz der Selbstorganisation der Verwaltung fällt.

## 2. Zulässigkeit von Jobsharing in der Position der Ersten Staatsanwältin oder des Ersten Staatsanwalts

Die Schlussfolgerung, dass Jobsharing grundsätzlich auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig ist, beantwortet allerdings noch nicht die Frage, ob es für die konkret zur Diskussion stehende Position der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts spezifische Elemente oder Aspekte gibt, die dagegen sprechen, von einer Zulässigkeit ohne explizite gesetzliche Grundlage auszugehen.

### a. Position und Verantwortung

Gegen die Annahme der Zulässigkeit von Jobsharing ohne explizite gesetzliche Grundlage könnte die in Frage stehende Position und die mit ihr verbundene Verantwortung in personeller, betrieblicher und fachlicher Hinsicht vorgebracht werden.

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass der Kanton Basel-Landschaft die Anstellung von Personen im Jobsharing kennt; dies auch in – bezüglich Hierarchiestufe – vergleichbaren Positionen, so etwa

---

<sup>33</sup> Vgl. konkret zum Kanton Basel-Landschaft die Erwägungen des Regierungsrats in der Vorlage an den Landrat zur Totalrevision des Beamtengesetzes (Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kanton; Personalgesetz) vom 3. September 1996, GS 1996/177, unter dem Titel «Personalpolitisches Leitbild» und «Regelung auf Gesetzesstufe, Dekret und Verordnung».

<sup>34</sup> Dekret zum Personalgesetz (Personaldekret) vom 08.06.2000 (SG 150.1).

<sup>35</sup> Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung) vom 19.12.2000 (SG 150.11).

für die *Dienststellenleitung im Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote*.<sup>36</sup> Bezüglich einer in Hierarchie- und Verantwortungsstufe vergleichbaren Position geht der Kanton also bisher davon aus, dass in dieser Position ein Jobsharing zumindest möglich ist. Allerdings besteht zwischen der Position der genannten Dienststellenleitung einerseits und der Ersten Staatsanwältin resp. dem Ersten Staatsanwalt andererseits insbesondere insofern ein Unterschied, als die Erste Staatsanwältin respektive der Erste Staatsanwalt und mit ihnen die Staatsanwaltschaft zwar organisatorisch-administrativ in die Sicherheitsdirektion eingebunden sind; eine Aufsichts- und Weisungsbefugnis dieser gegenüber der Staatsanwaltschaft besteht jedoch nicht. Beaufsichtigt wird die Staatsanwaltschaft vom Regierungsrat (§ 4 EG StPO), welcher diese Aufsicht durch eine Fachkommission wahrnimmt (§ 5 ff. EG StPO). Während die Fachkommission Inspektionen durchführt und bei der Staatsanwaltschaft Auskünfte verlangen und Einsicht in die Akten nehmen kann, besteht keine Weisungsbefugnis «im Einzelfall über die Eröffnung, die Durchführung und den Abschluss von Verfahren sowie für die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln». Allerdings ist diesbezüglich auch zu beachten, dass die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft inhaltlich zwar nicht verwaltungsintern oder durch die gesetzlich vorgesehene Fachkommission kontrolliert werden; eine Überprüfung ist aber – in Form von konkreten Strafverfahren und u.U. Berufungs- respektive Beschwerdeverfahren<sup>37</sup> – durch die Gerichte durchgängig möglich.

Ebenfalls im Jobsharing wird im Kanton aktuell die *Position des Ombudsmans* besetzt<sup>38</sup> – auch in Bezug auf diese Besetzung besteht aktuell keine entsprechende gesetzliche Grundlage.<sup>39</sup> Im Vergleich mit dem Ombudsman bzw. den beiden Ombudsfrauen ist die Staatsanwaltschaft mit der Ersten Staatsanwältin oder dem Ersten Staatsanwalt an ihrer Spitze insofern vergleichbar, als auch diese Position in Bezug auf ihre inhaltlichen Entscheidungen nicht weisungsgebunden ist und nicht der inhaltlichen, einzelfallbezogenen Aufsicht durch eine andere Behörde untersteht. Während die Staatsanwaltschaft einer Aufsichtskommission unterstellt ist (wenn auch mit limitierten Befugnissen), so hält § 88 Abs. 2 KV-BL unter dem Titel «Stellung und Unabhängigkeit» fest, dass der Ombudsman nicht an Weisungen anderer Behörden gebunden ist. Und auch der Ombudsman ist selbst Anstellungsbehörde und verfügt über Budgetkompetenzen.<sup>40</sup>

Es scheinen also im Kanton bisher keine grundsätzlichen Bedenken dahingehend zu bestehen, eine «letztentscheidende» Position, die nicht von einer hierarchisch übergeordneten Stelle beaufsichtigt wird und an deren Weisungen gebunden ist, im Jobsharing zu besetzen. Allerdings bleibt zu bedenken, dass im Vergleich mit der Position des Ombudsmans (aktuell der zwei Ombudsfrauen) der Position der

---

<sup>36</sup> Die Dienststellenleitung wird von Franziska Gengenbach und Stefan Hütten wahrgenommen ([https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/behoerdenverzeichnis/bksd/amt\\_fuer\\_kind\\_jugend\\_und\\_behindertenangebote#top](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/behoerdenverzeichnis/bksd/amt_fuer_kind_jugend_und_behindertenangebote#top)).

<sup>37</sup> Vgl. dazu § 14 f. EG StPO.

<sup>38</sup> Ombudsfrauen sind Béatrice Bowald und Vera Feldges (<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/besondere-behorden/ombudsman>).

<sup>39</sup> Die in Fn. 22 aufgeführten Quellen zeigen, dass zum Zeitpunkt der Wahl der beiden Ombudsfrauen ein politischer Wille ersichtlich war, das relevante Gesetz zu ändern, inkl. einer expliziten Zulässigkeit von Jobsharing. Diese grundsätzliche Akzeptanz ersetzt jedoch nicht eine gesetzliche Grundlage. Entsprechend ist die Situation vergleichbar, insofern als die Besetzung der Position im Jobsharing ohne gesetzliche Grundlage besetzt wurde.

<sup>40</sup> Vgl. Art. 6 ff. Gesetz über den Ombudsman vom 23.06.1988 (SG 160).

Ersten Staatsanwältin respektive dem Ersten Staatsanwalt deutlich mehr Verantwortung in personeller, betrieblicher und fachlicher Hinsicht innewohnt: Die Behörde ist grösser und sie verfügt über ganz erheblich weitreichendere Kompetenzen.<sup>41</sup>

In Bezug auf den Umfang der Verantwortung und die Wirkungen der Wahrnehmung der Verantwortung gegen aussen einerseits kombiniert mit einer deutlich reduzierten Gebundenheit an Weisungen einer aufsehenden Behörde andererseits unterscheidet sich die Staatsanwaltschaft – und an ihrer Spitze die Erste Staatsanwältin respektive der Erste Staatsanwalt – tatsächlich von den oben verglichenen Positionen insofern, als sie eine weitreichende Verantwortung in personeller, fachlicher und betrieblicher Hinsicht mit einer bedeutend reduzierten Weisungsgebundenheit kombiniert.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob dieser Unterschied rechtlich die Schlussfolgerung rechtfertigt, dass ein Jobsharing deswegen nicht zulässig sei:

U.E. erschiene eine derartige Folgerung nicht angebracht: So ist zu beachten, dass dem Konzept des Jobsharing insbesondere auch die Sicherstellung der gemeinsamen Verantwortung innewohnt. Jobsharing bedeutet, dass die Verantwortung der Position gemeinsam wahrzunehmen ist, wobei die Aufgaben arbeitsteilig erfüllt werden – Art oder Umfang der Verantwortung werden in den üblichen Beschreibungen und Erklärungen nicht als Definitions- oder Ausschlusskriterien genannt.<sup>42</sup> Mit dieser spezifischen Ausrichtung des Jobsharing auf die Sicherstellung der gemeinsamen Wahrnehmung der Verantwortung trägt diese Form der Anstellung gerade auch den Besonderheiten von Positionen mit grosser Verantwortung Rechnung. Diese Einsicht kommt insbesondere auch in der breiten wissenschaftlichen Diskussion des Jobsharings in Kaderpositionen und dem spezifisch dafür generierten Begriff des «Topsharing» zum Ausdruck, welcher sowohl im Privatrecht als auch im öffentlichen Personalrecht verwendet wird.<sup>43</sup>

Bestätigt wird diese Einschätzung spezifisch für das öffentliche Personalrecht durch die Regelungen jener Kantone, die Jobsharing in ihren Gesetzen (respektive Verordnungen) vorsehen: Die oben genannten kantonalen Normen<sup>44</sup> enthalten keinerlei Angaben – weder explizit noch implizit –, dass ab einer bestimmten Hierarchie- oder Verantwortungsstufe Jobsharing ausgeschlossen wäre. Es ist aber – so die Bestimmungen – sicherzustellen, dass sich die Position grundsätzlich für ein Jobsharing eignet, dass der Informationsfluss gewährleistet ist, tatsächlich Möglichkeit zur gemeinsamen Wahrnehmung der Verantwortung und der Kompetenzen besteht, und sich die Personen für die Arbeit im Jobsharing auch eignen.<sup>45</sup> Dies bedeutet insbesondere, dass Mechanismen festzulegen sind, die eine Erfüllung aller Aufgaben gewährleisten, die den notwendigen Informationsfluss sicherstellen und eine Entscheidungsfindung in jedem Einzelfall und wo nötig auch zügig garantieren. Die grosse Verantwortung in personeller, betrieblicher und fachlicher Hinsicht ist also nicht als Grenze oder gar Ausschlussgrund für

---

<sup>41</sup> So besteht die Ombudsstelle aktuell gemäss Website aus zwei Ombudsfrauen und einer Juristischen Mitarbeiterin (<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/behordenverzeichnis/ombudsman>). Zu den Kompetenzen der Staatsanwaltschaft vgl. die Bestimmungen Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 321.0).

<sup>42</sup> Vgl. dazu die Ausführungen oben unter I.

<sup>43</sup> Vgl. dazu die Ausführungen oben unter I.

<sup>44</sup> Art. 140 ff. Personalverordnung (PV), BSG 153.011.1. (Kanton Bern); Art. 6a Règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique (RSt), RSN 152.511 (Kanton Neuenburg); § 31b Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals (Personalverordnung, PV) vom 14. Dezember 2004, RB-SH 180.111.

<sup>45</sup> Vgl. Hinweise darauf in den Regelungen aus den Kantonen Bern und Schaffhausen (Art. 141 PV-BE; § 31b Abs. PV-SH).

ein Jobsharing zu verstehen, sondern ist als eine Besonderheit, aus welcher Bedingungen für die Ausgestaltung des konkreten Anstellungsverhältnisses fliessen.<sup>46</sup>

Nicht zuletzt ist das Tragen gemeinsamer, weitreichender und oberster Verantwortung keine Idee, die dem Staatsorganisationsrecht der Schweiz fremd wäre: Dies zeigt sich am deutlichsten in der Organisation des Bundesrats auf Bundesebene, welcher als Gremium von sieben Personen die Gesamtverantwortung für die ihm zugewiesenen Regierungsfunktionen gemeinsam als Kollegium trägt.<sup>47</sup> Analoges gilt auf der Ebene der Kantone für die regelmässig in vergleichbarer Weise organisierten kantonalen Regierungen, die ebenfalls als Gremien bestehend aus mehreren Personen gemeinsam die Regierungsverantwortung tragen.<sup>48</sup>

Aus diesen Gründen lässt sich u.E. rechtlich aus dem Umfang der Verantwortung der Funktion kein tragfähiges Argument für die Unmöglichkeit der Teilung Verantwortung auf mehrere Personen ableiten.

### b. Anstellung durch Wahl

Es stellt sich somit die weitere Frage, ob ein Jobsharing für die Position der Ersten Staatsanwältin oder des Ersten Staatsanwalts allenfalls ausgeschlossen sei, da die Erste Staatsanwältin respektive der Erste Staatsanwalt gemäss § 10 Abs. 1 EG StPO vom Landrat auf Vorschlag des Regierungsrats gewählt wird.

Dazu ist zunächst kurz darzustellen, wie diese Wahl ausgestaltet ist: Die zuständige Direktion gelangt mit ihrem Vorschlag an den Regierungsrat, welcher dem Landrat den Vorschlag zur Wahl unterbreitet. Der Landrat ist dabei an den Vorschlag des Regierungsrats gebunden. Damit wählt der Landrat nicht im eigentlichen Sinne zwischen mehreren Kandidierenden, sondern er bestätigt oder verwirft einen «Anstellungs-Vorschlag» des Regierungsrats. Dabei scheint anerkannt, dass der Landrat vom Regierungsrat nicht verlangen darf, es seien ihm mehrere Kandidatinnen und Kandidaten zur Auswahl vorzulegen.<sup>49</sup> Die Wahl durch den Landrat soll dabei insbesondere auch – im Sinne einer Sicherungsfunktion – die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft garantieren.<sup>50</sup>

Damit unterscheidet sich die Wahl gemäss § 10 Abs. 1 EG StPO von Wahlen von Regierungsmitgliedern (durch die Stimmbevölkerung) und Wahlen von Richterinnen und Richtern und anderen Magistratspersonen im Kanton Bern; Wahlen bezüglich derer die Frage der Zulässigkeit von Jobsharing bereits gestellt und verneint wurde:

---

<sup>46</sup> Vgl. mit einer «Checkpoint-Liste für ein Jobsharing ohne rechtliche Sorgen» (zwar im privatrechtlichen Kontext) ISABELLE WILDHABER/THOMAS GEISER, Plädoyer für ein Jobsharing ohne rechtliche Sorgen, in: Irenka Krone-Germann/Alain Max Guénette (Hrsg.), *Le partage d'emploi - Jobsharing*, Paris 2016, S. 196. Die Autoren nennen: Interne Aufteilung der Arbeit, Arbeitsorganisation, Modalitäten der Informationsübermittlung zwischen den Partnern und mit der Arbeitgeberin, Klares Konzept der Verantwortlichkeiten und der rechtlichen Konsequenzen der gemeinschaftlich getragenen Verantwortung, Vertretungsregelung bei Abwesenheit eines Partners, Ferienregelung, Kündigung, Modalitäten der Mitarbeiterbewertung und -evaluation, Entscheidungsprozess im Falle von Meinungsverschiedenheiten.

<sup>47</sup> Vgl. Art. 174 und 177 BV sowie Art. 4 RVOG (unter dem Titel: Politische Verantwortlichkeit): «Für die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen ist der Bundesrat als Kollegium verantwortlich.»

<sup>48</sup> Vgl. § 71 ff. KV-BL für den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft.

<sup>49</sup> Siehe Beschluss des Landrates vom 16.11.2017, Nr. 1786, Ziff. 8.

<sup>50</sup> MICHAEL MERKER/PHILIP CONRADIN/RETO HÄGGI FURRER, Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Nordwestschweiz, in: Urs Bürgi/Gudrun Bürgi-Schneider (Hrsg.), *Handbuch Öffentliches Personalrecht*, Zürich/Basel/Genf 2017, Rz. 24.

Die Frage von Jobsharing für das Amt eines Regierungsmitglieds hat sich im Jahr 2020 im Kanton Basel-Stadt gestellt. Ein Gutachten von Prof. Andreas Kley zur Frage kam zum Schluss, dass eine Doppelkandidatur für einen Regierungsratssitz im Kanton Basel-Stadt die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten – garantiert in Art. 34 Abs. 2 BV – verletze und damit unzulässig sei.<sup>51</sup>

Eine ähnliche Frage der Zulässigkeit von Jobsharing stellte sich im Kanton Bern im Jahr 2014 für die Besetzung der Position einer Richterin respektive eines Richters an den Regionalgerichten. Konkret stellte sich die Frage, ob die Art. 140 ff. PV-BE (zu dieser Bestimmung vgl. oben III, 1) auch ein Jobsharing für Richterinnen und Richter und andere Magistratspersonen erlaubt. Ein Gutachten zur Frage kam zum Schluss, dass Jobsharing nur für die Kategorie der Angestellten i.S.v. Art. 3 Abs. 2 PG-BE<sup>52</sup> möglich sei. Ein Jobsharing für die gewählten Magistratspersonen i.S.v. Art. 3 Abs. 4 PG-BE wurde insbesondere aufgrund der Wahlgesetzgebung und den Regeln zur Auflösung, die nicht auf Wahlen von mehreren Personen in ein Amt bzw. eine Funktion ausgerichtet sei, verneint.<sup>53</sup>

Von einer Volkswahl von Regierungsmitgliedern unterscheidet sich die hier diskutierte Wahl in wesentlichen Punkten – insbesondere handelt es sich nicht um eine Volkswahl.<sup>54</sup> Zudem – und damit unterscheidet sich die vorliegende Situation auch insbesondere von derjenigen der «Magistratspersonen» im Kanton Bern – kennt der Kanton Basel-Landschaft, anders als Art. 3 PG-BE, keine analoge Unterscheidung verschiedener Arten von Angestellten und Behördenmitgliedern: Aus § 1, 3 und 5 Personalgesetz ist zu schliessen, dass auch Mitglieder von besonderen Behörden und auch Personen, deren Anstellungsverhältnis durch Wahl begründet wird, grundsätzlich als Mitarbeitende i.S. des Gesetzes gelten. Und zuletzt, und u.E. zentral, lässt das konkrete Wahlverfahren eine Kandidatur von Personen im Jobsharing – anders als etwa im vergleichbaren Fall des Kantons Bern – durchaus zu: So ist der Landrat bei der Wahl der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts an den Vorschlag des Regierungsrats gebunden.<sup>55</sup> Der Landrat «wählt» also nicht im Sinne einer Wahl zwischen mehreren Kandidierenden für eine Position – er bestätigt hingegen einen bestehenden Vorschlag für die Besetzung oder bestätigt diese nicht. Es handelt sich also nur sehr beschränkt um eine Auswahl, sondern viel mehr um die Bestätigung oder Ablehnung eines Vorschlags der Besetzung einer Position.

Entsprechend ist aus den beiden genannten Gutachten – die beide in den dort zu beurteilenden Fällen zu überzeugenden Schlüssen kommen – aufgrund der Unterschiede bezüglich der beurteilten Positionen und des Wahlverfahrens nicht zu folgern, dass «Wahlen» einer Anstellung im Jobsharing generell entgegenstünden. Die entscheidende Frage ist, um welche Art von Wahl es sich handelt und wie diese Wahl ausgestaltet ist. Und die Ausgestaltung im Kanton Basel-Landschaft in § 10 Abs. 1 EG StPO ist dergestalt, dass eine Wahl von Kandidierenden im Jobsharing möglich scheint. Der Landrat muss durch seine Wahl den Vorschlag des Regierungsrats bestätigen oder ablehnen. Um dies informiert tun zu können, müssen sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein genaues Bild der Eignung der Kandidierenden für die Position machen können; haben sie eine Kandidatur im Jobsharing zu beurteilen, müssen sie gestützt auf den Vorschlag insbesondere die Eignung der Kandidatur insgesamt und

---

<sup>51</sup> ANDREAS KLEY, Gutachten über eine Doppelkandidatur für ein Regierungsmandat. Im Auftrag des Kantons Basel-Stadt, vertreten durch die Staatskanzlei, 14. April 2020, S. 3.

<sup>52</sup> Personalgesetz (PG) vom 16.09.2004 (BSG 153.01).

<sup>53</sup> MARTIN BUCHLI, Zulässigkeit eines Jobsharings bei Magistratspersonen – unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage bei erstinstanzlichen Richterinnen und Richtern. Juristisches Kurzgutachten, Bern, 8. Oktober 2104, Rz. 75 ff.

<sup>54</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 EG StPO: «Der Landrat wählt auf Vorschlag des Regierungsrats den Ersten Staatsanwalt oder die Erste Staatsanwältin [...]».

<sup>55</sup> § 10 Abs. 1 Satz 2 EG StPO: «Der Landrat ist an die Vorschläge des Regierungsrats gebunden.»

nicht bloss die Kandidierenden als Einzelpersonen beurteilen können (dazu sogleich unter IV). Dies scheint unseres Erachtens – unter der Voraussetzung, dass die Vorlage die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellt – durchaus möglich.

Dass eine derartige Wahl durch den Landrat möglich und grundsätzlich akzeptiert ist, zeigen nicht zuletzt die Besetzungen von Leitenden Staatsanwältinnen (ebenfalls gemäss § 10 Abs. 1 EG StPO gewählt) und der Ombudsfrauen (gewählt vom Landrat gewählt auf Vorschlag einer landrätlichen Spezialkommission<sup>56</sup>) im Jobsharing. Oder anders: Ein rechtliches Argument gegen die Zulässigkeit von Jobsharing aufgrund des Anstellungsmodus würde die rechtliche Zulässigkeit der Wahlen der Leitenden Staatsanwältinnen und der Ombudsfrauen ebenfalls und grundsätzlich in Frage stellen.

Daraus ist zu schliessen, dass der Anstellungsmodus (Wahl) ein Jobsharing nicht ausschliesst: Jobsharing ist möglich, aus der Anstellung durch Wahl ergeben sich jedoch Anforderungen für die Ausgestaltung des Vorschlags des Regierungsrats. Diese sollen nun in Abschnitt IV kurz skizziert werden.

#### IV. Konsequenzen für den Vorschlag des Regierungsrats an den Landrat

Es ist unseres Erachtens aus den dargelegten Gründen nicht davon auszugehen, dass der rechtliche Rahmen des Kantons Basel-Landschaft einer Besetzung der Position der Ersten Staatsanwältin oder des Ersten Staatsanwalts im Jobsharing entgegensteht. Allerdings ergeben sich aus der mit der Position verbundenen Verantwortung und der Anstellung durch Wahl durch den Landrat verschiedene Konsequenzen für den Vorschlag des Regierungsrats an den Landrat.

Aus der beträchtlichen *betrieblichen, personellen und fachlichen Verantwortung* der Position ergeben sich u.E. erhöhte Anforderungen an die Sicherstellung der Wahrnehmung dieser Verantwortung gemeinsam im Jobsharing: So ist explizit zu regeln, wie die Arbeit unter den beiden Personen organisatorisch aufgeteilt und die Arbeitsorganisation gestaltet wird, und inwiefern Vertretungspflichten oder spezifische Absprachen etwa bezüglich Ferienregelungen notwendig sind. Insbesondere sind auch Mechanismen festzulegen, die eine Erfüllung aller Aufgaben gewährleisten, die den notwendigen Informationsfluss sicherstellen und eine Entscheidungsfindung in jedem Einzelfall – wo nötig auch zügig – garantieren. Ebenfalls sind die rechtlichen Konsequenzen der gemeinschaftlich getragenen Verantwortung zu benennen, insbesondere die konkreten Entscheidungsbefugnisse. Für die Stelle der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts ebenfalls wichtig erscheint die Festlegung eines Entscheidungsprozesses im Falle von Meinungsverschiedenheiten.<sup>57</sup>

Hinzu kommen Anforderungen an den Vorschlag des Regierungsrats an den Landrat, die sich aus der Anstellung mittels Wahl durch den Landrat ergeben:

Die *Wahl durch den Landrat* soll auch dazu dienen, die Unabhängigkeit der Ersten Staatsanwältin und somit der Staatsanwaltschaft zu garantieren. Deswegen ist der Vorschlag so auszugestalten, dass sich der Landrat als Wahlbehörde nicht nur über die Eignung respektive Qualifikation der einzelnen Perso-

---

<sup>56</sup> § 3 Gesetz über den Ombudsmann.

<sup>57</sup> In enger Anlehnung an ISABELLE WILDHABER/THOMAS GEISER, Plädoyer für ein Jobsharing ohne rechtliche Sorgen, in: Irenka Krone-Germann/Alain Max Guénette (Hrsg.), *Le partage d'emploi - Jobsharing*, Paris 2016, S. 196.

nen ein Bild machen kann, sondern auch eine fundierte *Information über die Eignung der Wahrnehmung der Arbeit im Jobsharing* garantiert ist; denn nur so kann der Landrat seine ihm in § 10 Abs. 1 EG StPO zugewiesene Funktion wahrnehmen.

- Es ist im Vorschlag darzulegen, dass die jobsharrenden Personen gemeinsam die Gesamtverantwortung der Ersten Staatsanwältin respektive des Ersten Staatsanwalts wahrnehmen, bei arbeitsteiliger Wahrnehmung der verschiedenen Aufgaben und Verpflichtungen.
- In diesem Kontext ist auszuführen, inwiefern sich die Kandidierenden zur arbeitsteiligen Ausführung der Aufgaben und der gemeinsamen Wahrnehmung der Verantwortung eignen und wie sichergestellt wird, dass die mit der Position verbundenen Aufgaben gesetzeskonform und effizient wahrgenommen werden und die nötigen Informationen zwischen den beiden Jobsharerinnen fliessen.
- Insbesondere um eine Beurteilung bezüglich der Eignung der Besetzung im Jobsharing durch den Landrat zu ermöglichen, sind Ausführungen zur praktischen Handhabung von Aufgaben und der Etablierung von Entscheidungsprozessen notwendig. So muss die Wahlbehörde etwa auch beurteilen können, ob effiziente Mechanismen und Prozesse etabliert werden, welche die Entscheidungsfindung im Einzelfall lückenlos sicherstellen können und dies – soweit erforderlich – auch in sehr kurzer Zeit geschehen kann.
- Notwendig sind ebenfalls Ausführungen zu einem allfälligen Bestehen und Umfang von Vertretungspflichten etwa bei Krankheit o.ä.

Aus dem Vorschlag einer Kandidatur im Jobsharing und der Wahl durch den Landrat folgt zudem, dass die Wahl der Kandidierenden als eine *Wahl eines Zweiergremiums* erfolgt. Damit werden die Personen nicht unabhängig voneinander gewählt und angestellt, was bedeutet, dass der vorzeitige Rücktritt einer Person eine Neubesetzung und Neuwahl der Position insgesamt erfordert.<sup>58</sup>

Basel, 22. April 2021

Prof. Dr. Markus Schefer, LL.M.

Dr. Raphaela Cueni, LL.M.

---

<sup>58</sup> Vgl. zu dieser Thematik das Urteil des Bundesgerichts BGer 8C\_251/2010 vom 29. Juni 2010 (Jobsharing in der Position des Ratssekretärs im Kanton Bern und Folgen der Kündigung einer der beiden Personen) und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern VGE 100.2009.432 vom 5. Februar 2010 in der gleichen Angelegenheit. Die Position des Ratssekretärs wurde durch Wahl im Jobsharing besetzt. Die relevante Anstellungsverfügung hielt unter «Besondere Bestimmungen» fest, dass das Dienstverhältnis der einen Person an das Dienstverhältnis der anderen Person gekoppelt sei.