



An den Grossen Rat

16.5265.02

FD/P165265

Basel, 7. Dezember 2016

Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2016

Motion Tonja Zürcher betreffend „Job-Sharing bei Kaderstellen“ - Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2016 die nachstehende Motion Tonja Zürcher dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Motion von Beatriz Greuter und Konsorten betreffend Jobsharing bei der Ombudsstelle wurde vor drei Jahren mit deutlichem Resultat überwiesen. Die inzwischen zum Anzug umgewandelte Forderung betreffend Aufteilung der Stelle auf einen Mann und eine Frau im Jobsharing wurde kürzlich stehen gelassen und der JSSK zum Bericht überwiesen. Es kam jedoch der Wunsch auf, Jobsharing allgemein und nicht nur bei dieser Stelle zu fördern. Beispielsweise würde sich dieses Modell auch beim Datenschutzbeauftragten und bei Kaderstellen des Kantons lohnen. Die Vorteile des Jobsharings sind allgemein bekannt:

- Besetzung der Stelle mit verschiedenen Geschlechtern, Alter und/oder Lebensstilen ermöglichen mehr Wissen, eine breitere Sicht und unterschiedliche Erfahrungen
- Teilzeitarbeitnehmende sind motivierter und produktiver
- Aufgrund der Absprachen innerhalb des Jobsharing-Teams resultieren reflektiertere Entscheidungen
- Eine Stellvertretungslösung ist einfacher und besser möglich
- Zeiten mit hohem Arbeitsaufkommen sind einfacher bewältigbar, da zusätzliches Reservepotential besteht
- Einarbeitung und Arbeitsübergabe an einE NachfolgerIn ist einfacher, wenn ein Teil des Jobsharing-Teams bleibt
- Nachwuchskräfte, die im Rahmen eines Jobsharings in Kaderstellen angestellt werden, können sich schneller in die neuen Aufgaben einarbeiten
- Die beabsichtigte Erhöhung des Frauenanteils in Kaderstellen wird unterstützt und die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber für Frauen und Männer mit Kindern steigt.

Die Unterzeichnenden halten es daher für sinnvoll, Jobsharing bei Kaderstellen aktiv zu fördern und diese Möglichkeit, beispielsweise in Stellenausschreibungen, verstärkt zu kommunizieren. Daher bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, eine gesetzliche Vorlage auszuarbeiten, wonach Jobsharing insbesondere bei Kaderstellen aktiv gefördert wird.

Tonja Zürcher, Nora Bertschi, Pascal Pfister, Brigitta Gerber, Tanja Soland, David Wüest-Rudin, Beatrice Messerli, Annemarie Pfeifer, Katja Christ, Beatriz Greuter, Thomas Grossenbacher, Patrizia Bernasconi“

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 GO über die Motion:

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

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Vorlage zur Förderung des Arbeitsmodells des Job-Sharings für Angestellte des Kantons Basel-Stadt zu schaffen, namentlich im Bereich der Kaderstellen.

Nach den allgemeinen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung und deren für die vorliegende Thematik geltende Konkretisierung in Art. 342 Abs. 1 lit. a des Obligationenrechts (OR) können sowohl der Bund, als auch die Kantone und die Gemeinden für ihr jeweiliges Personal vom Arbeitsrecht des Obligationenrechts abweichende öffentlich-rechtliche Regelungen treffen (mit wenigen Ausnahmen). Der Staat als Arbeitgeber ist dabei an die Grundrechte, das Legalitätsprinzip und weitere verfassungsrechtliche Grundsätze gebunden. Die Schaffung einer Regelung zur Förderung des Job-Sharings im für Staatsangestellte geltenden kantonalen Personal-

recht ist als mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar anzusehen. Zudem spricht kein kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Unzulässigkeitsgründe gemäss § 42 Abs. 2 GO sind ebenfalls nicht ersichtlich.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Anliegen der Motionäre

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Vorlage auszuarbeiten, wonach Jobsharing insbesondere bei Kaderstellen aktiv gefördert werden soll. Die Motionäre legen die Vorteile und das Potenzial des Arbeitsmodells Jobsharing dar. Sie führen aus, dass das Angebot von Jobsharing Männern und Frauen speziell in Führungspositionen ermögliche Familienverantwortung und Berufstätigkeit besser zu vereinbaren. Durch die Besetzung einer Stelle mit verschiedenen Geschlechtern, Altersstruktur und/oder Lebensstilen könnten kreativere Lösungen erarbeitet werden, indem unterschiedliche Ideen und Know-how in den Arbeitsprozess einfließen können.

2.2 Verständnis des Begriffs Jobsharing

Die Hochschule für Wirtschaft der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW hat im Auftrag des Vereins PTO (Part Time Optimisation) eine erste nationale Erhebung zum Thema Jobsharing durchgeführt und diese im Februar 2014 veröffentlicht¹. Im Rahmen dieser Studie wurden mittlere und grössere Unternehmen schweizweit zum Thema Jobsharing aus Arbeitgebersicht befragt.

Die Teilnehmenden der schriftlichen Befragung erhielten die folgende Definition von Jobsharing: „Unter dem Begriff Jobsharing versteht man zwei (oder mehrere) Mitarbeitende, die sich eine Vollzeitstelle mit gemeinsamen Aufgaben und deren Verantwortung teilen (und evtl. auch eine gemeinsame Beurteilung erhalten). Die Arbeitsverträge im Jobsharing können einzeln oder in einem gemeinsamen Vertrag geregelt sein“.

Die Firmenbefragung hat gezeigt, dass in der Praxis unter dem Begriff Jobsharing unterschiedliche Arbeitsmodelle subsumiert werden. So wurde auch das Jobsplitting ohne jegliche Vertretungsverpflichtung als Jobsharing verstanden. Auch eine zeitlich unmittelbar aufeinander folgende Tätigkeit von zwei Personen, die inhaltlich-organisatorisch nicht aufgeteilt ist, wurde als Jobsharing verstanden, wenngleich es sich um eine klassische (zeitliche) Arbeitsteilung („Time-sharing“) handelt.

2.2.1 Varianten des Jobsharing

„**Reines**“ **Jobsharing** bindet einen Arbeitgeber und zwei Mitarbeitende mit einem einzigen Arbeitsvertrag. Hinsichtlich der Arbeitsaufteilung bedeutet reines Jobsharing gänzliche Austauschbarkeit beider Partner und Kontinuität sämtlicher Dossiers mit einem einzigen E-Mail-Konto.

„**Hybrides**“ **Jobsharing** bindet einen Arbeitgeber und zwei Mitarbeitende mit Einzelarbeitsverträgen. Hybrides Jobsharing zeichnet sich in der Praxis durch die informelle Aufteilung der Dossiers zwischen den Partnern aus, wobei einige Aufgaben voll austauschbar sind und beide die Verantwortung gemeinsam tragen.

Jobsharing auf den oberen Hierarchiestufen – auch als „**Topsharing**“ bezeichnet – umfasst zudem jene Aufgabenteile, die Koordination und Kommunikation erfordern und beinhalten planerische Entscheide über Teammitglieder, Qualitätsziele und organisatorische Änderungen. Der As-

¹ Teilzeitarbeit und Jobsharing in der Schweiz / Ergebnisbericht, Prof. Dr. Natalie Amstutz & Anette Jochem, lic. rer. pol.

pekt der gemeinsamen Verantwortung wird beim Jobsharing auf Kaderstufe also insbesondere auf die gemeinsame Führungsverantwortung ausgedehnt.

Je nach Modell können die rechtlichen Folgen variieren, insbesondere hinsichtlich der Vertretung bei Abwesenheit des Jobsharing-Partners.

2.2.2 Voraussetzungen für ein erfolgreiches Jobsharing

Jobsharing ist die anspruchsvollste Form der Teilzeitarbeit, weil sie auf Seite der Mitarbeitenden zwingend vom deren gedeihlichem Zusammenwirken untereinander abhängt. Ein wichtiger Aspekt ist dabei, ob sich die jeweiligen Jobsharing-Partnerinnen oder Partner bezüglich Arbeitsplatz, Qualifizierung, Persönlichkeit, Kommunikationsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft für eine solche Zusammenarbeit mit gemeinsamen Entscheidungen und den dadurch bedingten gegenseitigen Abstimmungsprozessen persönlich eignen.

Erfahrungen haben gezeigt, dass die Einführung dieser Arbeitsform insbesondere dort realisierbar ist, wo eine innovative Organisationskultur gelebt wird und seitens des Arbeitsumfeldes die entsprechende Bereitschaft vorhanden ist, solche Arbeitsverhältnisse zu fördern. Sind die Voraussetzungen für ein Jobsharing vorhanden und wird das Jobsharing von allen Beteiligten getragen, kann diese Arbeitsform für die Unternehmung ein Gewinn sein.

3. Situation beim Arbeitgeber Basel-Stadt

Die Akzeptanz auch in einer Kaderposition Teilzeit zu arbeiten, hat über die Jahre stetig zugenommen. Rund 35% (davon 64% Frauen und 20% Männer) der Kadermitarbeitenden mit und ohne Führungsfunktion arbeiteten im Jahr 2015 in einem Teilzeitpensum. Im Jahr 2009 waren es insgesamt noch knapp 28% (davon 58% Frauen und 16% Männer).

Jobsharing-Stellen – welche unter dem Begriff der Teilzeitstelle fallen – werden beim Arbeitgeber Basel-Stadt nicht systematisch erfasst, quantitative Angaben dazu sind deshalb nicht verfügbar. Eine Umfrage bei den departementalen Personalleitenden hat ergeben, dass sie von einzelnen Jobsharing-Paaren mit Führungsfunktion Kenntnis haben. Diese verfügen aber nur in seltenen Fällen über eine Stellenbeschreibung mit dem expliziten Hinweis, dass es sich bei der Funktion um eine Co-Leitung handelt. Die Umfrage hat zudem aufgezeigt, dass neben dem Jobsharing Mischformen zwischen Jobsharing und Jobsplitting bestehen.

Jobsharing hat, wie schon in der Motion aufgeführt, diverse Vorteile. In der Praxis stellt die gemeinsame Übernahme von Verantwortung aber auch hohe Anforderungen an Koordination und Abstimmung der Jobsharing-Partner/-innen. Im Kaderbereich kommt zusätzlich noch die gemeinsame Führungsverantwortung dazu. Jobsharing ist zudem häufig mit Mehrkosten verbunden, zum Beispiel für Aus-/Weiterbildung, Arbeitsplatzausstattung sowie ggf. die Erweiterung des Gesamtpensums der Stelle. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die Umsetzung des Jobsharing-Modells von den jeweiligen Organisations- und Führungsstrukturen sowie insbesondere auch der Bereitschaft und dem entsprechenden Bedürfnis der einzelnen Mitarbeitenden abhängig ist. Im Weiteren ergeben sich im Zusammenhang mit Jobsharing diverse personalrechtliche Fragestellungen insbesondere bei der Auflösung einer Jobsharing Partnerschaft, welche es zu regeln gilt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Jobsharing beim Arbeitgeber Basel-Stadt punktuell und in verschiedenen Ausprägungen bereits praktiziert, als Arbeitsmodell aber nicht gezielt angewendet wird. Dieses Bild deckt sich mit den Ergebnissen der o. g. Studie der FHNW bei knapp 400 Unternehmen.

4. Haltung des Regierungsrates

Nach Ansicht des Regierungsrates ist das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, das Teilzeitmodell des Jobsharing bei Kaderstellen zu fördern, berechtigt. Der Regierungsrat ist jedoch aus nachstehenden Gründen der Ansicht, dass es nicht sinnvoll erscheint, das Arbeitsmodell des Jobsharing explizit im Personalgesetz zu erwähnen:

- Bei Jobsharing-Stellen handelt es sich um eine Variante von Teilzeitstellen. Bereits heute gebietet § 5 Abs. 2 lit. c Personalgesetz in der seit 24. Januar 2010 geltenden Fassung, dass der Kanton das Entwickeln und Realisieren von flexiblen Arbeitszeitregelungen, insbesondere die Schaffung von Teilzeitstellen in allen Bereichen und auf allen hierarchischen Stufen, fördern soll. Diese Bestimmung umfasst somit auch die Förderung des Teilzeit-Arbeitsmodells des Jobsharings. Dementsprechend wurde im Ratschlag Nr. 09.1796.01 / 06.5310.03 vom 4. November 2009 das Jobsharing als Variante der zu fördernden Teilzeitarbeit ausdrücklich erwähnt, weshalb die explizite Nennung dieses Modells auf Gesetzesstufe nicht erforderlich ist.

- Die Nennung wäre zudem auch materiell nicht sinnvoll, da die singuläre Aufführung des Jobsharing im Widerspruch zum Umstand stehen würde, dass nebst dem Jobsharing-Modell diverse andere (Teilzeit-)Arbeitsmodelle bestehen, welche somit auch erwähnt werden müssten. Eine explizite Aufzählung sämtlicher zu fördernder Teilzeitarbeitsmodelle erscheint jedoch auf Gesetzesstufe nicht angezeigt, da sich die Arbeitswelt aufgrund des gesellschaftlichen und technologischen Wandels in steter Veränderung befindet, mit der Folge, dass heute aktuelle Teilzeitmodelle morgen bereits wieder überholt sein können und durch neue Trends ersetzt werden.

Aufgrund des vorerwähnten Umstandes, dass der Regierungsrat das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, das Teilzeit-Arbeitsmodell des Jobsharing auf Kaderstufe zu fördern, im Grundsatz unterstützt, wird dem Grossen Rat beantragt, die Motion in einen Anzug umzuwandeln. Der Regierungsrat könnte alsdann sorgfältig prüfen, mit welchen Massnahmen das Arbeitsmodell des Jobsharings sinnvoll gefördert werden könnte. Dabei wäre insbesondere zu klären, ob zu diesem Zwecke Regelungen betreffend die rechtlichen Modalitäten des Jobsharing-Modells erlassen werden sollen. In diesem Zusammenhang wäre zudem zu prüfen, ob die im vorerwähnten § 5 Abs. 2 lit. c Personalgesetz erwähnten "Arbeitszeitmodelle" nicht in "Arbeitsmodelle" umbenannt werden sollen. Dies zur Verdeutlichung des Umstandes, dass es dabei nicht nur um die zeitliche Ausgestaltung der entsprechenden Funktionen, sondern auch um die inhaltliche Ausgestaltung dieser (Teilzeit-) Funktionen (wie z.B. beim Jobsharing) geht. Diese Präzisierung würde auch explizit Raum für die allfällige Einführung weiterer flexibler Arbeitsmodelle schaffen.

5. Zusammenfassung und Antrag

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, das Teilzeit-Arbeitsmodell des Jobsharing auf Kaderstufe zu fördern, im Grundsatz unterstützt. Er ist jedoch der Ansicht, dass es für die Umsetzung des Anliegens keiner speziellen Erwähnung des Jobsharing im Personalgesetz bedarf, da § 5 Abs. 2 lit. c Personalgesetz bereits heute festschreibt, dass flexible Arbeitszeitregelungen, insbesondere die Schaffung von Teilzeitstellen (einschliesslich Jobsharing) in allen Bereichen und auf allen hierarchischen Stufen, zu fördern sind. Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat, die Motion in einen Anzug umzuwandeln, um alsdann sorgfältig prüfen zu können, mit welchen Massnahmen das Arbeitsmodell des Jobsharings sinnvoll gefördert werden könnte. Dabei wäre insbesondere zu prüfen, ob zu diesem Zwecke Regelungen betreffend die rechtlichen Modalitäten des Jobsharing-Modells erlassen werden sollen. In diesem Zusammenhang wäre zudem vertieft zu prüfen, ob es allenfalls sinnvoll sein könnte, der im vorerwähnten § 5 Abs. 2 lit. c Personalgesetz verwendete Begriff "Arbeitszeitregelungen" durch den offener formulierten Begriff "Arbeitsmodelle" zu ersetzen. Dies zur Verdeutlichung des Umstandes, dass es dabei nicht nur um die zeitliche Ausgestaltung der entsprechenden Funktionen, sondern auch um die inhaltliche Ausgestaltung dieser (Teilzeit-) Funktionen (wie z.B. Job-

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

sharing) geht. Diese Präzisierung würde auch explizit Raum für die allfällige Einführung weiterer flexibler Arbeitsmodelle schaffen.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Grossen Rat, die Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend „Job-Sharing bei Kaderstellen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin