



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Formulierte Gesetzesinitiative "Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat"**

Datum: 30. September 2014

Nummer: 2014-325

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

vom 30. September 2014

Formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“

1. Ausgangslage

Am 13. Juli 2012 wurde die Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ bei der Landeskanzlei mit 2'844 gültigen Unterschriften eingereicht. Kantonale Initiativen sind sowohl auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) als auch der materiellen Voraussetzungen (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie, Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit) hin zu überprüfen. Mit Vorlage Nr. [2012-336](#) vom 6. November 2012 beantragte der Regierungsrat dem Landrat gestützt auf ein Gutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt, und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin, vom 8. Oktober 2012, die teilweise Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative. Die beantragte teilweise Rechtsgültigkeit wurde vom Landrat am 16. Mai 2013 [beschlossen](#). Die folgenden Punkte der Initiative wurden vom Landrat für rechtsgültig erklärt und sind damit im Folgenden dem Volk zur Abstimmung vorzulegen:

Gesetzesinitiative «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat»

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, das folgende formulierte Begehren:

Das Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25. September 1997 wird wie folgt geändert:

§ 6 Absatz 2 Satz 2

² *Er wird beauftragt, in seiner Personalpolitik für möglichst effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen.*

§ 19 Ordentliche Kündigung (neu)

¹ *Das Arbeitsverhältnis kann beidseitig ordentlich gekündigt werden.*

² Auf die ordentliche Kündigung sind die Bestimmungen des Obligationenrechts betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 334 ff. OR) sinngemäss anwendbar, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 20 Absatz 3 (aufgehoben)

§ 25 Absatz 1 (neu)

¹ Wenn ein Arbeitsverhältnis beendet wird, können der Regierungsrat und das Kantonsgericht auf Antrag der Anstellungsbehörde in Ausnahmefällen und soweit es im Interesse des Kantons liegt eine Abgangsentschädigung zusprechen.

§ 25a Abfindung (aufgehoben)

§ 76bis Änderung und Ergänzung bisherigen Rechts (neu)

Dekrete und Verordnungen, die sich auf dieses Gesetz stützen, insbesondere das Dekret vom 8. Juni 2000 zum Personalgesetz und die Verordnung vom 19. Dezember 2000 zum Personalgesetz, sind entsprechend anzupassen.

§ 77 Absatz 2 (neu)

² Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.

2. Verlängerung der Behandlungsfrist nach § 78a Absatz 3 Gesetz über die politischen Rechte

Formulierte Initiativen werden in Form und Inhalt unverändert innert 18 Monaten dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Innert drei Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage zur Rechtsgültigkeit der formulierten Initiative. In der Regel innert sechs Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage, worin beantragt wird, der formulierten Initiative zuzustimmen oder sie abzulehnen.

Bereits für die Vorlage des Regierungsrates an den Landrat wurde auf Antrag des Rechtsdienstes des Regierungsrates beschlossen, zur Abklärung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Im weiteren Verfahren vor der Personalkommission wurden Gilbert Hammel und Christoph Buser von der Liga der Baselbieter Steuerzahler (Initianten) angehört. Diese stellten das Gegengutachten von Prof. Dr. Andreas Abegg und Dr. Christa Stamm vor. In der Folge beschloss die Personalkommission, Herrn Prof. Dr. René Rhinow zu den relevanten Bestimmungen in der Kantonsverfassung und deren Entstehung anzuhören. Aufgrund dieser Umstände beschloss der Landrat erst 10 Monate nach Einreichen der Initiative am 16. Mai 2013 über die Rechtsgültigkeit der eingereichten formulierten Gesetzesinitiative. Aus diesem Grund kann die Frist von 18 Monaten (Ablauf 13. Januar 2014), innert welcher die Initiative dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss, nicht mehr eingehalten werden. Über die Vorlage [2013-406](#) hat der Landrat am 13. Februar 2014 entschieden und die Frist innert welcher die formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ vom 13. Juli 2012 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird, bis zum 30. April 2015 verlängert.

3. Stellungnahme zu den beantragten Änderungen

Einleitend ist anzumerken, dass das Personalgesetz per 1. Januar 2013 einige Änderungen erfahren hat (Landratsvorlage [2012-013](#)). Dabei wurden personalrechtliche Bestimmungen über die Probezeit, die Kündigung und die Abgangsentschädigung angepasst. Im Weiteren sind die Bestimmungen über die Personalpolitik und Personalstrategie per 1. Juli 2013 überarbeitet worden (Landratsvorlage [2012-312](#)). Im Rahmen des Entlastungspaketes erfolgten bereits per 1. Juli 2012 Anpassungen im Personalgesetz (Landratsvorlage [2011-293](#) betreffend der flankierenden personellen Massnahmen im Entlastungspaket 12/15 und bei Reorganisation in der kantonalen Verwaltung Basel-Landschaft, Inkrafttreten per 1. Juli 2012). Die in diesen Vorlagen beschlossenen Änderungen sind von den Initianten in der vorliegenden formulierten Gesetzesinitiative nicht berücksichtigt worden.

3.1 § 6 Absatz 2 Satz 2 (neu)

² Er wird beauftragt, in seiner Personalpolitik für möglichst effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen.

Diese Bestimmung über die Personalpolitik wurde per 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt. Neu wird in § 7 Personalgesetz zu den Grundsätzen der Personalpolitik folgendes festgehalten:

§ 7 Grundsätze der Personalpolitik

¹ Der Regierungsrat bestimmt die Personalpolitik, soweit sie nicht bereits durch Gesetz und Dekret formuliert ist. Sie soll:

...

b. den wirtschaftlichen, wirksamen und dem steten Wandel der Aufgaben angepassten Personaleinsatz sicherstellen;

c. fortschrittliche Organisationsstrukturen, Führungs- und Steuerungsinstrumente ermöglichen;

...

Mit diesen Bestimmungen werden durch den Regierungsrat dieselben Ziele verfolgt, die mit der in der Initiative geforderten Formulierung erreicht werden sollen. Aus diesem Grund erübrigt sich eine erneute Änderung der gesetzlichen Grundlage.

3.2 § 19 Ordentliche Kündigung (neu)

¹ Das Arbeitsverhältnis kann beidseitig ordentlich gekündigt werden.

² Auf die ordentliche Kündigung sind die Bestimmungen des Obligationenrechts betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 334 ff. OR) sinngemäss anwendbar, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

Nach § 49a Absatz 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (SGS 100) werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons in der Regel durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag angestellt, soweit nicht Verfassung oder Gesetz die Wahl auf Amtsperiode vorsehen. Diese Bestimmung schliesst von vornherein eine rein privatrechtliche Anstellung von Mitarbeitenden des Arbeitgebers Kanton Basel-Landschaft aus.

In der vorliegenden Gesetzesinitiative wird die Anwendung von privatrechtlichen Bestimmungen bei Aussprache einer ordentlichen Kündigung gefordert. Für eine ordentliche Kündigung des pri-

vatrechtlichen Arbeitsvertrages gilt das Prinzip der Kündigungsfreiheit. Das Arbeitsverhältnis kann aus jeglichen Gründen gekündigt werden, solange eine Kündigung nicht nach Artikel 336 Obligationenrecht missbräuchlich ist. Selbst aber eine missbräuchliche Kündigung führt zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

Eine generelle Übernahme dieser Bestimmungen ins öffentliche Recht ist aber nicht zulässig. Auch bei der Anwendung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts bleiben die Arbeitsverhältnisse zwischen dem Arbeitgeber Kanton Basel-Landschaft und seinen Mitarbeitenden öffentlich-rechtlicher Natur. Die Normen, die aus dem Privatrecht übernommen werden und im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung zur Anwendung gelangen, gelten jedoch nicht als Privatrecht, sondern als subsidiäres öffentliches Recht. Aus diesem Grund sind bei der Anwendung der Bestimmungen die verfassungsmässigen Grundsätze wie Legalitätsprinzip, Rechtsgleichheit, Willkürverbot und Verhältnismässigkeitsprinzip einzuhalten. Ein öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber kann sich dieser Bindung nicht durch den Verweis und die Anwendung privatrechtlicher Bestimmungen entziehen. Nach der Rechtsprechung muss eine Kündigung auf einem sachlichen Grund basieren, so dass eine Beschränkung auf die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts ausgeschlossen ist. Es ist folglich für einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber nicht möglich, seine Mitarbeitenden allein nach den Bestimmungen des Obligationenrechts anzustellen.

Nach der vorgeschlagenen Regelung soll bei einer ordentlichen Kündigung Artikel 334 ff. des Obligationenrechts sinngemäss zur Anwendung gelangen, soweit das Personalgesetz nichts anderes bestimmt. Aufgrund dieses Verweises müsste jedesmal abgeklärt werden, ob das kantonale Personalgesetz einen Sachverhalt geregelt hat. Nur wenn eine solche Abklärung keine Antwort auf eine bestimmte Frage gibt, sind die Bestimmungen des Obligationenrechts anzuwenden. Die eingebrachte Revision von § 19 Personalgesetz wird deshalb abgelehnt.

3.3 § 20 Absatz 3 (aufgehoben)

~~³ Liegt kein wichtiger Grund für die fristlose Auflösung durch die Anstellungsbehörde und auch kein Kündigungsgrund gemäss § 19 vor, hat die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter Anspruch auf angemessene Weiterbeschäftigung an einem gleichwertigen Arbeitsplatz.~~

Die Absicht der Initianten hat sich mit dem [Landratsbeschluss](#) vom 14. Juni 2012 mit 4/5-Mehr (Landratsvorlage [2012-013](#)) bereits verwirklicht. § 20 Absatz 3 Personalgesetz wurde gestrichen und die Folgen einer unrechtmässigen Kündigung werden neu in § 20a Personalgesetz geregelt. Der Anspruch auf eine Weiterbeschäftigung besteht nicht mehr absolut. Kann keine gleichwertige Arbeitsstelle angeboten werden oder lehnt die betroffene Person die angebotene Stelle ab, besteht ein ordentlicher Kündigungsgrund.

§ 20a Folgen einer unrechtmässigen Kündigung

¹ Erweist sich eine ausgesprochene Kündigung als unrechtmässig, ist der betroffenen Person eine gleichwertige Arbeitsstelle anzubieten.

² Besteht keine Möglichkeit einer gleichwertigen Arbeitsstelle oder lehnt die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter die angebotene gleichwertige Arbeitsstelle ab, wird das Arbeitsverhältnis auf den nächstmöglichen Kündigungstermin aufgelöst.

³ Kann keine gleichwertige Arbeitsstelle durch den Arbeitgeber gefunden werden, kann eine Entschädigung in der Höhe von maximal 3 Monatslöhnen zugesprochen werden.

⁴ Die Verordnung regelt das Verfahren.

3.4 § 25 Absatz 1 (neu)

¹ Wenn ein Arbeitsverhältnis beendet wird, können der Regierungsrat und das Kantonsgericht auf Antrag der Anstellungsbehörde in Ausnahmefällen und soweit es im Interesse des Kantons liegt eine Abgangsentschädigung zusprechen.

Die heutige Regelung von § 25 Personalgesetz sieht vor, dass eine Abgangsentschädigung zugesprochen werden kann, wenn das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst wird oder wenn die Zuweisung einer anderen Arbeitsstelle gemäss § 19 Absatz 3 Buchstabe b Personalgesetz (bei Kündigung aufgrund Aufhebung Arbeitsstelle oder wenn Arbeitsstelle geänderten organisatorischen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst wird) nicht möglich ist. Durch die unbestimmt gefasste Formulierung von § 25 Absatz 1 Personalgesetz im Initiativtext wird die Anwendungsmöglichkeit ausgeweitet. Damit könnte bei jeder Art der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses eine Abgangsentschädigung geleistet werden. Dies kann sowohl zu einer grösseren finanziellen Belastung wie auch zu einer rechtsungleichen Behandlung von Mitarbeitenden führen.

3.5 § 25a Abfindung (aufgehoben)

¹ ~~Der Regierungsrat und das Kantonsgericht können bei einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses gemäss § 19 Absatz 3 Buchstabe b infolge einer Stellenaufhebung im Rahmen des Projektes Generelle Aufgabenüberprüfung auf Antrag der Anstellungsbehörde eine Abfindung von höchstens 15 Monatslöhnen zusprechen.~~

² ~~Der Regierungsrat und das Kantonsgericht können auf Antrag der Anstellungsbehörde weitere Leistungen im Zusammenhang mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses zusprechen.~~

³ ~~Das Nähere regelt die Verordnung.~~

Die Bestimmung von § 25a Personalgesetz wurde bereits am 9. Februar 2012 durch den Landrat aufgehoben (Landratsvorlage [2011-293](#) betreffend der flankierenden personellen Massnahmen im Entlastungspaket 12/15 und bei Reorganisation in der kantonalen Verwaltung Basel-Landschaft, Inkrafttreten per 1. Juli 2012).

3.6 § 76bis Änderung und Ergänzung bisherigen Rechts (neu)

Dekrete und Verordnungen, die sich auf dieses Gesetz stützen, insbesondere das Dekret vom 8. Juni 2000 zum Personalgesetz und die Verordnung vom 19. Dezember 2000 zum Personalgesetz, sind entsprechend anzupassen.

Diese Bestimmung ist nicht notwendig. Dieses Prinzip wird bereits in § 74 der Kantonsverfassung festgelegt. Sind konkrete Anpassungen im Dekret bzw. Verordnungen notwendig, sind diese in der Folge vorzunehmen, ohne dass es dafür eine solche gesetzliche Aufforderung benötigt.

3.7 § 77 Absatz 2 (neu)

² *Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.*

Dabei handelt es sich um eine unübliche Bestimmung: meist wird entweder eine Datumsangabe gemacht wie „Die Änderung tritt am 1. Januar des auf die Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft“ oder der Entscheid über das Datum des Inkrafttretens wird dem Regierungsrat übertragen.

4. Antrag

Aus den vorstehend genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Landrat die formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ abzulehnen und gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 30. September 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Isaac Reber

Der Landschreiber:
Peter Vetter

Beilagen: - Entwurf Landratsbeschluss

Formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Die formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ wird abgelehnt.

II.

Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Gesetzesinitiative abzulehnen.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
Die Präsidentin:

Der Landschreiber: