

Vorlage Stadtparlament

Datum	26. September 2017
Beschluss Nr.	890
Aktenplan	190.01 Städtisches Personal: Rechtliches

Anpassung Streiterledigungsverfahren; Nachtrag IV zum Personalreglement (sRS 191.1)

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Es wird ein Nachtrag IV zum Personalreglement (PR) vom 21. Februar 2012 (sRS 191.1) gemäss Beilage erlassen.

Die Direktion Inneres und Finanzen berichtet im Einvernehmen mit dem Rechtskonsulenten:

1 Ausgangslage

Vor dem Erlass des geltenden Personalreglements am 21. Februar 2012, in Kraft seit 1. Januar 2013, erfolgten Anstellungen durch Verfügung. Ebenso erfolgte die Streiterledigung, sowohl bei Kündigung als auch in anderen Fällen, durch den Erlass einer Verfügung des Arbeitgebers, welche der oder die Angestellte anfechten konnte. Seit dem Jahr 2013 erfolgen die Anstellungen durch Arbeitsvertrag. Die Streiterledigung erfolgt durch Klage beim Verwaltungsgericht, der Klage vorgelagert ist ein Schlichtungsverfahren bei der städtischen Schlichtungsstelle. In der Rechtsanwendung hat sich gezeigt, dass die gesetzlichen Grundlagen in Details angepasst oder präzisiert werden sollten. Zudem ist eine Änderung erforderlich, weil der Kantonsrat entschieden hat, dass die Klage neu nicht mehr direkt beim Verwaltungsgericht, sondern zuerst bei der Verwaltungsrekurskommission einzureichen ist (Anpassung des städtischen Rechts zwingend) und dass die Klagefrist von sechs auf drei Monate verkürzt wird (Anpassung des städtischen Rechts nicht zwingend aber sinnvoll).

Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse für vorübergehende Beschäftigungen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 PR, etwa für Praktikums- und Ausbildungsplätze, sind von den hier vorgeschlagenen Änderungen nicht erfasst. Der Rechtsweg richtet sich bei privatrechtlichen Anstellungen nach den einschlägigen Bestimmungen des Zivilprozessrechts.

2 Vernehmlassungsergebnisse

Das Personalamt führte vom 22. Juni bis 14. Juli 2017 eine Vernehmlassung bei den Personalverbänden und den städtischen Direktionen durch. Insgesamt gingen acht Vernehmlassungen ein. Das Ergebnis der Vernehmlassung lässt sich im Wesentlichen in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Die Anpassung der Klagefrist wird kontrovers diskutiert. In einigen Vernehmlassungen wird die Verkürzung der Frist von sechs auf drei Monate ausdrücklich begrüsst, in anderen bedauert, in einer wird eine noch stärkere Verkürzung angeregt.
- Teilweise wird die Notwendigkeit einiger Anpassungen in Frage gestellt und ausgeführt, dass die Änderungen nicht zu einer Klarstellung führen.
- Auch wird kritisiert, dass nach dem Entwurf nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten arbeitsrechtlicher Natur aus der Klagemöglichkeit herausfallen und letztere somit eingeschränkt würde.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen wurde die Vorlage nochmals überprüft und teilweise angepasst, im Übrigen aber beibehalten. So wurde beispielsweise die Frist zur Einreichung des Schlichtungsbegehrens bei fristlosen und ordentlichen Kündigungen einheitlich gestaltet. Demgegenüber wurde die Frist zur Klageeinreichung im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage nicht verändert. Es erscheint sachgerecht, diese Klagefrist auf drei Monate festzusetzen. Dies entspricht insbesondere auch dem kantonalen Personalrecht und der Regelung im Zivilprozessrecht. Auch wurde darauf verzichtet, die Klagemöglichkeit wegen nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten arbeitsrechtlicher Natur (bisher enthalten in Art. 75 Abs. 1 lit. a PR) im Personalreglement zu belassen. Dies insbesondere deshalb, weil diese Klagemöglichkeit in der bisherigen Praxis ungenutzt blieb und weil sie auch im kantonalen Personalrecht nicht existiert. Zudem steht bei einer solchen Streitigkeit der Weg an die Ombudsperson offen.

3 Kommentierung der einzelnen Bestimmungen

Art. 14

In Art. 14 PR soll durch Hinzufügung eines zweiten Absatzes klargestellt werden, dass mittels der personalrechtlichen Klage nicht mehr wie vor dem Jahr 2013 die Wiederanstellung verlangt werden kann. Vielmehr kann nur eine Entschädigung geltend gemacht werden. Dies ist bisher in Art. 77 Abs. 2 PR vorgesehen. Die Anpassung erfolgt somit rein aus systematischen Gründen und soll der Transparenz dienen. Sie wurde von der Schlichtungsstelle der Stadt St.Gallen ausdrücklich gewünscht, um mehr Klarheit in der Rechtsanwendung zu erhalten.

Art. 74 Abs. 2

Zweck dieser Bestimmung ist es, Doppelzuständigkeiten zwischen der Ombudsperson und der Schlichtungsstelle zu vermeiden. Die geltende Fassung sieht vor, dass die Zuständigkeit der Ombudsperson entfällt, sobald ein Entscheid des Arbeitgebers vorliegt und ein Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle eingereicht werden kann. Ein formeller Entscheid des Arbeitgebers im eigentlichen Sinn kann aber nur vorliegen, wenn es sich um eine personalrechtliche Massnahme oder eine durch ihn ausgesprochene Kündigung handelt; zudem ist das Schlichtungsbegehren auch in Fällen ohne Entscheid des Arbeitgebers möglich. Neu wird festgelegt, dass die Kündigung die Zuständigkeit der Ombudsperson sofort ausschliesst, während dies in den übrigen Fällen erst dann geschieht, wenn tatsächlich ein Schlichtungsbegehren eingereicht wird. Oft kann es sinnvoll sein, zuerst den sanfteren

Weg über die Ombudsperson zu wählen, bevor mit dem Schlichtungsbegehren der erste Schritt des Klageverfahrens durchgeführt wird.

Art. 75

Die geltende Bestimmung legt fest, in welchen Fällen ein Schlichtungsbegehren eingereicht werden kann. Aus rechtlicher Sicht sollten jedoch die zulässigen Gründe der Klage festgesetzt werden (Abs. 1), während das Schlichtungsbegehren diesem vorgelagert ist (Abs. 2).

Der Kantonsrat hat mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege entschieden, dass in erster Instanz nicht mehr das Verwaltungsgericht, sondern die Verwaltungsrekurskommission zur Behandlung von personalrechtlichen Klagen zuständig ist. Diese Änderung wird auch in das städtische Personalreglement aufgenommen.

Bei den Klagegründen wird neu klar zwischen drei Fällen unterschieden (Abs. 1):

- Personalrechtliche Massnahmen des Arbeitgebers (lit. a): In diesen Fällen erlässt der Arbeitgeber einen formellen Entscheid, gegen den der oder die Angestellte klagen kann. Mit der Klage kann nicht nur Entschädigung geltend gemacht werden, sondern es kann auch Aufhebung oder Änderung der personalrechtlichen Massnahme beantragt werden.
- Vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis (lit. b Ziff. 1): Hier kann zwar auch ein Entscheid des Arbeitgebers vorliegen (z.B. über die Gewährung von Urlaub oder über die Bewilligung einer Nebenbeschäftigung), dies ist aber nicht zwingend und es ist kein formeller Entscheid im eigentlichen Sinn, dem rechtliches Gehör vorausgehen würde (vgl. Art. 73 PR) und der eine Klagefrist auslösen könnte (vgl. Kommentar zu Art. 76). Sodann ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Fällen nicht nur der oder die Angestellte klagen kann, sondern auch der Arbeitgeber, falls er einen vermögensrechtlichen Anspruch geltend machen will. Zu denken wäre hier z.B. an einen Fall, in dem ein Angestellter oder eine Angestellte der Stadt durch Verletzung von personalrechtlichen Vorschriften einen Schaden verursacht hat.
- Kündigung (lit. b Ziff. 2): Kündigt der Arbeitgeber unter Verletzung der Bestimmungen von Art. 12-15 PR, so kann der oder die Angestellte auf Entschädigung klagen. Ebenso kann aber auch der Arbeitgeber auf Entschädigung klagen, wenn der oder die Angestellte kündigt und dabei Art. 12-15 PR verletzt. Letzteres wäre z.B. dann gegeben, wenn der oder die Angestellte fristlos kündigt ohne dass die Voraussetzung von Art. 13 Abs. 2 PR gegeben ist.

Absatz 1 entspricht der Umschreibung des Streitgegenstandes im kantonalen Personalgesetz (Art. 79 Abs. 1 des Personalgesetzes, sGS 143.1; abgekürzt PersG).

Art. 75bis

Die Bestimmungen dieses Artikels entsprechen materiell dem geltenden Recht, sie werden lediglich systematisch klarer geordnet. Eine vergleichbare Regelung sieht auch das kantonale Recht (Art. 79 Abs. 2 sowie Art. 80 PersG) vor.

Art. 76

In Art. 75 Abs. 3 des geltenden Personalreglements ist vorgesehen, dass das Schlichtungsbegehren bei Kündigung innert der ordentlichen Kündigungsfrist und in den übrigen Fällen innert 14 Tagen nach dem Entscheid des Arbeitgebers einzureichen ist. Dies wird in Abs. 1 wie folgt präzisiert:

- Einen Entscheid des Arbeitgebers gibt es, ausser bei Kündigung, nur bei personalrechtlichen Massnahmen. Die Frist von 14 Tagen gilt somit nur für diesen Fall. Die Tatsache, dass diese Frist

kurz gehalten ist, schadet nicht, da das Schlichtungsbegehren nicht begründet werden muss; erst die personalrechtliche Klage ist zu begründen.

- In Fällen, welche weder eine Kündigung noch personalrechtliche Massnahmen betreffen, muss zuerst ein Schaden vorliegen, der bei der Klage dann beziffert und bewiesen werden muss. Daher kann für diese Fälle keine Frist festgesetzt werden. Hingegen führen die Verjährungsregeln zu einer zeitlichen Begrenzung.

Der Kantonsrat hat mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege entschieden, dass die Klagefrist von sechs auf drei Monate verkürzt wird, damit rascher Rechtssicherheit vorliegt. Diese Änderung entspricht auch der Regelung des Zivilprozessrechts (Art. 209 Abs. 3 der eidgenössischen Zivilprozessordnung, SR 272; abgekürzt ZPO). Sie ist sinnvoll und wird daher auch in das städtische Personalreglement aufgenommen.

Art. 77

Gemäss Art. 77 Abs. 1 des geltenden Personalreglements haben Schlichtungsbegehren und personalrechtliche Klage keine aufschiebende Wirkung. Da bei einer Kündigung nur vermögensrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden können, kann die Klage in diesem Fall ohnehin keine aufschiebende Wirkung haben; klarzustellen ist einzig, dass der Fristenlauf nicht gehemmt wird. Auch in den übrigen Fällen kann nur bei personalrechtlichen Massnahmen in Frage stehen, ob aufschiebende Wirkung besteht, da nur dann ein formeller Entscheid des Arbeitgebers im eigentlichen Sinn vorliegt (vgl. den Kommentar zu Art. 75 und 76). Für diese Fälle ist der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung beizubehalten. Die neue Formulierung entspricht ferner derjenigen im kantonalen Personalgesetz (Art. 78 Abs. 3 PersG).

Art. 79

Der Kanton hat nicht alle Verfahrensbestimmungen im Personalgesetz festgelegt, sondern manche an die Regierung delegiert, welche sie in den Vollzugsbestimmungen geregelt hat. Daher wird dieser Artikel durch den Verweis auf die Vollzugsbestimmungen ergänzt.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:

Nachtrag IV zum Personalreglement (PR) vom 21. Februar 2012

Synopse zum Nachtrag IV zum Personalreglement vom 21. Februar 2012