



Stadtrat

Vorlage Stadtparlament

vom 11. Oktober 2011

Nr. 3695

Dienst und Besoldung: Städtisches Personal: Rechtliches

Revision Personalreglement

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein neues Personalreglement gemäss Beilage erlassen.
 2. Die Motion „Gesündere Handhabung des Ferienbezugs“ wird als erledigt abgeschrieben.
-

1 Zusammenfassung

Das geltende Personalreglement der Stadt St.Gallen vom 25. Oktober 1994 steht seit dem 1. Januar 1995 in Kraft.

Seine personalpolitischen Regelungen haben sich bewährt und sie sind nach wie vor zeitgemäss. Grundlegende Änderungen sind nicht notwendig, sondern es sind gezielte, punktuelle Anpassungen vorzunehmen. Eine umfassende Überarbeitung benötigen jedoch die Bestimmungen, welche die Rechtsnatur des Arbeitsverhältnisses und die Streiterledigung, namentlich bei Kündigung, betreffen.

Diese Überarbeitung kann nur im Rahmen einer Totalrevision vorgenommen werden. Diese geht hinsichtlich der Rechtsnatur des Arbeitsverhältnisses (Abschaffung des Beamtenverhältnisses) und der Streiterledigung (Verzicht auf aufschiebende Wirkung; Entschädigung statt Wiedereinsetzung bei unrechtmässiger Kündigung) in die gleiche Richtung wie das neue kantonale Personalgesetz.



2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Inhaltsverzeichnis	2
3	Ausgangslage	4
4	Vorgehen	5
5	Ziel und Grundzüge der Revision	5
5.1	Altersrücktritt	5
5.2	Erweiterung des Ferienanspruchs zugunsten der jüngeren Mitarbeitenden ...	6
5.3	Erweiterung der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall	6
5.4	Aufhebung des Beamtenstatus	7
5.5	Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses durch Vertrag	8
5.6	Ersatz des Disziplinarrechts durch personalrechtliche Massnahmen	9
5.7	Streiterledigung, insbesondere nach Kündigung des Arbeitsverhältnisses	9
6	Kommentierung der einzelnen Bestimmungen	11
I	Allgemeine Bestimmungen Art. 1 – Art. 6	11
II	Öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis	13
1	Entstehung und Beendigung Art. 7 – Art. 21	13
2	Inhalt des Arbeitsverhältnisses	18
A	Allgemeines Art. 23 – Art. 34	18
B	Arbeitszeit Art. 35 – Art. 38	19
C	Lohn und Sozialleistungen Art. 39 – Art. 64	19
D	Ferien, Urlaub, Feiertage Art. 65 – Art. 69	21
E	Mitwirkung Art. 70	22

F	Vorgehen bei Ungenügen oder Pflichtverletzung Art. 71 – Art. 73	22
G	Streiterledigungsverfahren Art. 74 Art. – 79	25
III	Arbeitsverhältnisse mit Wahl durch das Stadtparlament Art. 80	28
IV	Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse Art. 81	28
V	Übergangs- und Schlussbestimmungen Art. 82 – Art. 87	28
7	Vernehmlassung	29
7.1	Stellungnahme der Verbändekonferenz, der Dienststellen und der Kommission Gleiche Chancen für Frau und Mann	29
7.2	Würdigung der Stellungnahmen	30
8	Abschreibung der Motion „Gesündere Handhabung des Ferienbezugs“	31

3 Ausgangslage

Das geltende Personalreglement wurde vom damaligen Grossen Gemeinderat am 25. Oktober 1994 erlassen. Es trat auf den 1. Januar 1995 in Kraft. Mit der seinerzeitigen Totalrevision sollte sichergestellt werden, dass die Stadt weiterhin über ein zeitgemässes, sozial fortschrittliches und benutzerfreundliches Personalrecht verfügt. Im Vordergrund stand die Ausrichtung des Personalreglements auf eine leistungsgerechte Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es wurde dafür das geeignete Instrumentarium geschaffen. Zudem wurde eine flexible Regelung für die Gestaltung der Arbeitszeit eingeführt und es wurde der Ferienanspruch ab dem 45. Altersjahr erhöht. Überdies wurden die Leistungen bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung verbessert. Das Pensionierungsalter wurde gestützt auf den Verfassungsauftrag zur Gleichbehandlung von Mann und Frau für beide Geschlechter einheitlich festgelegt.

Die damaligen personalpolitischen Weichenstellungen haben sich bewährt. Die im Personalreglement von 1994 normierten Arbeitsbedingungen sind in weitem Umfang auch heute noch zeitgemäss, sozial fortschrittlich und finanziell verantwortbar. Eine massgebliche Verbesserung hinsichtlich der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall ist erst kürzlich durch einen Nachtrag zum Personalreglement vorgenommen worden. Im Übrigen sind - hinsichtlich der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen - keine grundlegenden Änderungen angezeigt, sondern es sind gezielte punktuelle Anpassungen vorzunehmen.

Anders verhält es sich mit den Bestimmungen des Personalreglements von 1994, welche die Wahl (eines Teils der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) in das Beamtenverhältnis, das Disziplinarrecht sowie die Streiterledigung und Rechtsfolgen bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses betreffen. Diese Regelungen des geltenden Personalreglements sind heute überholt. Das öffentliche Personalrecht in Bund, Kantonen und Städten hat in den letzten Jahren überwiegend eine Entwicklung hin zu einem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis gemacht, unter Verzicht auf das Beamtenverhältnis. Überdies ist mit Bezug auf die Streiterledigung und die Folgen einer ungerechtfertigten Kündigung eine vermehrte Anlehnung an die Regelung des OR festzustellen. Das gilt insbesondere auch für das neue Personalgesetz des Kantons St.Gallen. Dieses enthält eine solche Regelung nicht nur für die Staatsverwaltung. Es ermächtigt auch die Gemeinden, gleichartige Regelungen in ihrem eigenen Personalrecht einzuführen. Das ist sachlich in hohem Masse erwünscht. Anders als bei den materiellen Arbeitsbedingungen, bei denen nur punktuelle Anpassungen vorzunehmen sind, ist in diesem Bereich formell und materiell eine Totalrevision des Personalreglements erforderlich.

4 Vorgehen

Die Beratung der Revision des Personalreglements erfolgte in einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe unter Leitung des Personalamtes. Der Arbeitsgruppe gehörten je sechs Mitglieder der Verbändekonferenz sowie sechs Mitglieder als Vertretung der Arbeitgeberin Stadt an. Zu den Verhandlungsergebnissen nahm der Lenkungsausschuss Stellung. Diesem Ausschuss stand der Stadtpräsident vor. Ihm gehörten je zwei Vertreter der Verbändekonferenz und zwei Vertreter der Arbeitgeberin Stadt an. Verhandlungsergebnisse, die nicht einvernehmlich geregelt werden konnten, wurden vom Lenkungsausschuss dem Stadtrat unterbreitet.

5 Ziel und Grundzüge der Revision

Die vorliegende Totalrevision verfolgt - wie bereits das geltende Personalreglement – ein doppeltes Ziel: Sie soll einerseits die personalrechtliche Grundlage dafür schaffen, dass die öffentlichen Aufgaben durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt gesetzmässig, effizient und wirtschaftlich erfüllt werden. Sie soll andererseits gewährleisten, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt zeitgemässe, faire und chancengleiche Arbeitsbedingungen gelten. Dies ist vorab ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit, zudem Ausdruck der Wertschätzung für die Arbeit des städtischen Personals. Zeitgemässe und faire Arbeitsbedingungen liegen aber auch im Interesse der Stadt selber, indem ihr ermöglicht wird, fähige und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu erhalten. Diese Ziele sind ihrer allgemeinen Bedeutung wegen neu in den Allgemeinen Bestimmungen des Personalreglements formuliert worden (Art. 2)¹.

5.1 Altersrücktritt

Nach geltendem Recht erfolgt der Übertritt in den Ruhestand zwischen dem vollendeten 63. und 65. Altersjahr. Das Dienstverhältnis erlischt spätestens am Ende des Monats, in welchem das 65. Altersjahr vollendet wird.

Neu endet das Arbeitsverhältnis am Ende des Monats, in welchem das 65. Altersjahr vollendet wird. Es kann über die Altersgrenze hinaus weitergeführt werden, wenn dies aus besonderen, im öffentlichen Interesse liegenden Gründen gerechtfertigt ist.

Auch mit Fixierung des Rücktrittsalters auf das 65. Altersjahr bleiben die Ansprüche aus der beruflichen Vorsorge durch die vorliegende Revision unverändert. Die Altersrente der Versi-

¹ Im Folgenden werden Bestimmungen des Entwurfs für das neue Personalreglement mit der Artikelnummer ohne Zusatz zitiert. Bestimmungen des geltenden Personalreglements werden mit der Artikelnummer und dem Zusatz PR zitiert.

cherungskasse ist nach wie vor mit Vollendung des 63. Altersjahres ausfinanziert und ein Rücktritt zu diesem Zeitpunkt ohne Rentenkürzung möglich. Im Übrigen ist ein vorzeitiger Altersrücktritt ab Alter 60 weiterhin möglich. Ein Rücktritt zwischen dem 60. und 63. Altersjahr führt jedoch zu einer Rentenkürzung. Das neue Reglement sieht dafür unverändert einen Beitrag des Arbeitgebers an den Auskauf der Rentenkürzung vor.

5.2 Erweiterung des Ferienanspruchs zugunsten der jüngeren Mitarbeitenden

Ein Ferienanspruch von mehr als 20 Tagen ist in vielen Gesamtarbeitsverträgen und auch bei Branchenlösungen die Regel. Die jüngeren städtischen Mitarbeitenden, Alter 21 bis Alter 44, haben bisher Anspruch auf 20 Ferientage. Ab Alter 45 besteht ein Anspruch auf 25 Tage und ab Alter 55 ein solcher auf 30 Tage. Der Ferienanspruch von vier Wochen für die jüngeren Mitarbeitenden war und ist immer wieder ein Thema, sei es bei der Rekrutierung oder anlässlich der Sozialpartnergespräche. Auch Sicht der Arbeitgeberin Stadt wurde ein Handlungsbedarf bejaht und den Verbänden in Aussicht gestellt, im Rahmen einer grösseren Revision diese Frage zu prüfen. Neu soll der Ferienanspruch für die Mitarbeitenden der Altersgruppe 21 bis 44 Altersjahre um fünf Tage erhöht werden. Den Mitarbeitenden der Alterskategorie 45 bis 54 Altersjahre sollen zwei zusätzliche Ferientage gewährt werden, neu 27 Ferientage. Ab 55. Altersjahr bleibt der Ferienanspruch unverändert bei 30 Tagen.

Es wird davon ausgegangen, dass die zusätzlichen Ferientage im administrativen Umfeld zu keinem höheren Personalbedarf führen sollte. Die Auswirkungen der zusätzlichen Ferientage in Dienststellen mit Schichtbetrieb können rein rechnerisch bestimmt werden. Es ist jedoch angezeigt, Erfahrungen im Praxisalltag zu sammeln und erst in einem weiteren Schritt allfällige Ressourcenanpassungen vorzunehmen.

Die Anhebung des Ferienanspruchs für die jüngeren städtischen Angestellten um 5 Tage ist für die Stadt als Arbeitgeberin ein wichtiges Argument bei der Gewinnung von Personal am Arbeitsmarkt, da viele Bewerbende schon beim ehemaligen Arbeitgeber Anspruch auf fünf Wochen Ferien haben.

5.3 Erweiterung der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall

An der Sitzung vom 3. Mai 2011 stimmte das Stadtparlament einer Teilrevision des Personalreglements zu, welche die Ausdehnung der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall zum Inhalt hatte. Bisher hatten die Mitarbeitenden Anspruch auf den vollen Lohn bei Krankheit während 12 Monaten innerhalb dreier Jahre. Neu besteht der Anspruch auf vollen Krankentagegeld während 12 Monaten und 80 Prozent des Lohnes während weiteren 12 Monaten. Der Stadtrat kann eine Krankentagegeldversicherung abschliessen. An den Prämien für die zweiten 12 Monate werden die Mitarbeitenden zur Hälfte beteiligt. Mit der vorgezogenen Teilre-

vision, die wegen der beschränkten Gültigkeit der Offerten technisch begründet war, wurde ein wichtiger Gegenstand der vorliegenden Revision erledigt. Die getroffene Lösung entspricht einem Mindeststandard im arbeitsmarktlichen Umfeld.

5.4 Aufhebung des Beamtenstatus

Bereits das geltende Personalreglement von 1994 hat für die Mehrheit der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Beamtenverhältnis durch das öffentlich-rechtliche Angestelltenverhältnis ersetzt. Das Beamtenverhältnis wird auf eine vierjährige Amtsdauer begründet, während welcher eine Auflösung nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes möglich ist. Das Angestelltenverhältnis wird im Gegensatz dazu auf unbestimmte Dauer abgeschlossen, und es kann bei Vorliegen eines hinreichenden sachlichen Grundes jederzeit unter Einhaltung der vorgesehenen Kündigungsfristen aufgelöst werden. Das Beamtenverhältnis ist nach dem heutigen Personalreglement auf diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränkt, die in besonderem Masse hoheitliche Aufgaben zu erfüllen haben oder die Führungsfunktionen in Dienststellen ausüben, denen in besonderem Masse hoheitliche Aufgaben übertragen sind. Ein vollständiger Verzicht auf das Beamtenverhältnis erschien schon bei der Schaffung des Personalreglements von 1994 als wünschbar. Dies war jedoch durch das kantonale Recht ausgeschlossen. Die rechtlichen und faktischen Voraussetzungen dafür sind erst mit der Revision von Kantonsverfassung und Gemeindegesetz sowie mit dem Erlass des kantonalen Personalgesetzes vom 1.12.2010 geschaffen worden.

Der Verzicht auf das Beamtenverhältnis ist ein durchgehender Entwicklungstrend im öffentlichen Personalrecht von Bund, Kantonen und Städten. Mit dem Personalgesetz vom 1.12.2010 hat auch der Kanton St. Gallen für die Staatsverwaltung auf den Beamtenstatus verzichtet. Auch im Personalrecht der Stadt St. Gallen soll ein einheitliches öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, das auf unbestimmte Dauer begründet wird und bei Vorliegen eines hinreichenden sachlichen Grundes jederzeit unter Einhaltung der vorgesehenen Kündigungsfristen aufgelöst werden kann, an die Stelle von bisherigem Beamtenverhältnis und bisherigem Angestelltenverhältnis treten (Art. 4 Abs. 1). Daneben bleibt die Begründung von privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen für vorübergehende Beschäftigungen möglich (Art. 4 Abs. 2). Für ein Beamtenverhältnis mit erhöhtem Bestandesschutz während der Dauer der vierjährigen Amtsperiode besteht keine genügende sachliche Rechtfertigung mehr. Soweit das Beamtenverhältnis mit vierjähriger Amtsdauer nicht einfach eine Restanz der geschichtlichen Entwicklung im öffentlichen Personalrecht war, wird es damit begründet, dass die Personen, denen hoheitliche Aufgaben übertragen sind, zur Wahrung öffentlicher Interessen zwangsläufig immer wieder gegen private Interessen zu handeln hätten und dass die Durchsetzung der öffentlichen Interessen nicht durch Pressionen und Befürchtungen vor einem Verlust des Arbeitsplatzes gefährdet werden solle. Diese Zielsetzung ist zwar richtig. Dafür

ist jedoch weder nötig noch zweckmässig, das Arbeitsverhältnis als Beamtenverhältnis auszugestalten. Vielmehr bieten die bestehenden und mit der vorliegenden Revision zu schaffenden Instrumente der Verwaltungskontrolle und der Verwaltungsrechtspflege einen wirksamen Schutz gegen ungerechtfertigte Einwirkungen auf ein einzelnes Arbeitsverhältnis. Das gilt auch für die Polizei, für welche die Weiterführung des Beamtenverhältnisses verlangt worden ist. Eine sachliche Rechtfertigung dafür besteht nicht. Auch auf kantonaler Ebene stehen die Angehörigen des Polizeikorps nicht mehr im Beamtenverhältnis.

Auf Amtsdauer werden lediglich noch diejenigen Personen gewählt, deren Wahl nach der Gemeindeordnung nicht in der Kompetenz der Exekutive, sondern in der Zuständigkeit des Parlaments liegt (Art. 80). Indes werden auch diese Arbeitsverhältnisse nicht mehr als Beamtenverhältnisse bezeichnet. Die ordentlichen Bestimmungen des Personalrechts finden auch auf diese Arbeitsverhältnisse Anwendung, soweit ihnen nicht die Wahl auf Amtsdauer oder die in besonderen Reglementen verankerte Unabhängigkeit der Amtsführung entgegenstehen.

5.5 Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses durch Vertrag

Nach dem heutigen Personalreglement wird das Angestelltenverhältnis durch eine Verfügung des Arbeitgebers begründet. Zwar beruht diese Verfügung selbstverständlich auf vorangegangenen Verhandlungen und sie erlangt ohne Zustimmung der sich um die Stelle bewerbenden Person keine Rechtswirkung. Dennoch erscheint die Handlungsform der Verfügung heute für die Begründung eines Arbeitsverhältnisses als überholt. Das Arbeitsverhältnis soll deshalb künftig durch Vertrag begründet werden. Diesem Wechsel darf jedoch keine falsche Bedeutung zugemessen werden. Er ist mehr atmosphärischer Art und ändert im städtischen Personalrecht nichts daran, dass das Arbeitsverhältnis in weitem Masse durch die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Personalreglements bestimmt ist und dass das einzelne Arbeitsverhältnis Änderungen der Vorschriften des Personalreglements grundsätzlich mitmacht. Die Regelungen des Personalreglements können durch den Anstellungsvertrag zudem nur in beschränktem Umfang abgeändert werden. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit, der für das öffentliche Personalrecht umfassende Geltung beansprucht, setzt Sonderregelungen enge, im Personalreglement umschriebene Grenzen (Art. 9 Abs. 2).

Die Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses durch Vertrag schliesst im städtischen Personalrecht auch nicht aus, dass einzelne Elemente während der Dauer des Arbeitsverhältnisses einseitig durch den Arbeitgeber geändert werden können, soweit das Personalreglement das vorsieht (vgl. z.B. Art. 23 bez. Änderung der Aufgaben). Einer Änderungskündigung bedarf es in diesen Fällen nicht. Selbstverständlich können solche Anordnungen jedoch auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden.

5.6 Ersatz des Disziplinarrechts durch personalrechtliche Massnahmen

Nach dem bisherigen kantonalen Recht ist das kantonale Disziplinalgesetz für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinden zwingend anwendbar. Neu gilt dieses Gesetz für die in einem Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde stehenden Mitarbeitenden nur noch, wenn das massgebende kommunale Reglement für diese Personen die disziplinarische Verantwortlichkeit vorsieht (Art. 1 lit. f DiszG; sGS 161.3). Von dieser Ermächtigung ist kein Gebrauch zu machen, auch nicht für die Personen, die vom Stadtparlament nach wie vor auf Amtsdauer gewählt werden. Die dem Disziplinarverfahren zugrunde liegende Vorstellung der „Disziplinargewalt“ ist heute ebenso überholt wie das Beamtenverhältnis. Überdies ist das aufwändige und kostspielige Verfahren, dem in der Regel eine Untersuchung durch eine spezielle Disziplinarkommission vorausgeht, im Normalfall viel zu kompliziert. Äusserst unbefriedigend ist zudem der in der bisherigen Rechtsprechung entwickelte Grundsatz, dass eine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses ausgeschlossen ist und der Weg des Disziplinarverfahrens mit einer allfälligen disziplinarischen Entlassung eingeschlagen werden muss, wenn einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter eine schuldhafte Verletzung der Amtspflichten vorgeworfen wird.

Freilich kann im Arbeitsverhältnis bei einem öffentlichen Gemeinwesen nicht vollständig auf förmliche Sanktionen bei Pflichtverletzungen verzichtet werden. Solche sind notwendig, wenn Pflichtverletzungen nicht geradezu nach einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses rufen, aber eine ausdrückliche und förmliche Reaktion des Arbeitgebers erforderlich ist. Mit dieser kann nicht nur gegenüber fehlbaren Mitarbeitenden reagiert werden, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit dokumentiert werden, dass Pflichtverletzungen nicht akzeptiert werden, die fehlbaren Personen Konsequenzen zu tragen haben und die geeigneten Massnahmen für eine korrekte Erfüllung der Aufgaben getroffen werden. In Anlehnung an die Regelung des neuen kantonalen Personalgesetzes werden diese Massnahmen auch im städtischen Personalreglement „personalrechtliche Massnahmen“ genannt. Der Katalog dieser Massnahmen wird jedoch ausgeweitet, um den verschiedenen Sachverhalten besser gerecht werden zu können. Richtig eingesetzt liegen diese Massnahmen nicht nur im Interesse des Arbeitgebers, sondern auch der Mitarbeitenden. Sind Fehler passiert, erlauben sie einerseits eine förmliche Sanktion, andererseits aber auch eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses nach dieser Sanktion. Ist eine Pflichtverletzung dagegen derart schwerwiegend, dass das Arbeitsverhältnis nicht mehr weitergeführt werden soll, so ist keine personalrechtliche Massnahme zu treffen, sondern die Kündigung auszusprechen.

5.7 Streiterledigung, insbesondere nach Kündigung eines Arbeitsverhältnisses

Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses kann nach dem bisherigen Recht mit Rekurs beim kantonalen Departement des Innern und anschliessend mit Beschwerde beim Verwaltungs-

gericht angefochten werden. Beiden Rechtsmitteln kommt aufschiebende Wirkung zu und sie führen zur Wiedereinsetzung in das Amt, wenn sich die Kündigung als unrechtmässig herausstellt. Das neue kantonale Personalgesetz sieht für die Streiterledigung aus dem öffentlichen Personalrecht, insbesondere nach der Kündigung des Arbeitsverhältnisses, eine neue, an das Privatrecht angelehnte Regelung vor: Danach kann bei der Kündigung des Arbeitsverhältnisses ein Schlichtungsbegehren bei einer paritätisch zusammengesetzten Schlichtungskommission eingereicht werden. Führt dieses nicht zu einer Einigung, so kann beim Verwaltungsgericht Entschädigung wegen unrechtmässiger Kündigung verlangt werden. Weder das Schlichtungsbegehren noch die Klage beim Verwaltungsgericht schieben die Kündigung jedoch auf. Sie führen auch nicht zur Wiedereinsetzung in das Amt, sondern – falls sich die Kündigung als unrechtmässig erweist – gleich wie im Privatrecht zur Leistung einer Entschädigung.

Diese Regelung ist auch für das städtische Personalreglement zu übernehmen. Die bisherige Ordnung mit Rekurs und Beschwerde, die beide aufschiebende Wirkung haben, führte dazu, dass Arbeitsverhältnisse nach erfolgter Kündigung weit über die Kündigungsfristen hinaus weitergeführt werden mussten und dass im Falle der sich zumeist aufdrängenden Freistellung während längerer Zeit Lohn ohne Arbeitsleistung zu bezahlen war. Zudem erwies sich die Wiedereinsetzung in das Amt, wenn die Kündigung im Laufe des Verfahrens aufgehoben wurde, in der Praxis als ausserordentlich problematisch. Es besteht ein dringliches Interesse an der Änderung der bestehenden Regelung. Zwar trifft die am öffentlichen Personalrecht häufig geäusserte Kritik nicht zu, dass öffentlich-rechtliche Angestelltenverhältnisse rechtlich kaum aufgelöst werden könnten. Die Kündigung ist möglich, wenn ein hinreichender sachlicher Grund dafür gegeben ist. Richtig ist aber, dass die bestehende Verfahrensregelung und die Notwendigkeit, die Kündigung gegebenenfalls im Disziplinarverfahren auszusprechen, zusammen mit der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittel und der allfälligen Wiedereinsetzung in das Amt faktisch zu einer ungerechtfertigt hohen Kündigungshürde führen, auch wenn ein hinreichender sachlicher Grund gegeben ist. Dies ist mit dem Übergang zur neuen, im kantonalen Personalgesetz eingeführten Regelung zu korrigieren.

Es ist befürchtet worden, dass diese neue Regelung die Stellung der Mitarbeitenden verschlechtere. Diese Befürchtung ist nicht gerechtfertigt. Zwar trifft es zu – und dies ist auch der Sinn der Änderung – dass die ungerechtfertigten verfahrensmässigen Hürden beseitigt werden sollen, die heute die Kündigung von Arbeitsverhältnissen erschweren, in denen Leistung oder Verhalten der Mitarbeitenden nicht genügen. Daraus zu schliessen, dass dies die Stellung der Mitarbeitenden der Stadt insgesamt verschlechtere, wäre jedoch verfehlt. Ungenügende Leistungen oder ungenügendes Verhalten wirken sich häufig zu Lasten der übrigen Mitarbeitenden aus. Es liegt im Interesse der städtischen Mitarbeitenden in ihrer

Gesamtheit, dass Arbeitsverhältnisse beendet werden können, wenn Leistung oder Verhalten den Anforderungen nicht entsprechen.

Es ist auch nicht zu befürchten, dass die neue, an das Privatrecht angelehnte Regelung missbraucht würde, um sich gegen Leistung der vorgesehenen Entschädigung leichtfertig von Mitarbeitenden zu trennen, auch wenn kein hinreichender sachlicher Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses besteht. Diese Möglichkeit ist vielleicht theoretisch vorhanden, aber nicht praktisch. Der Stadtrat ist sich seiner sozialen Verantwortung durchaus bewusst. Als öffentlicher Arbeitgeber untersteht er zudem öffentlicher Kontrolle, nicht zuletzt jener durch das Parlament. Die im Falle der missbräuchlichen Kündigung zu leistende Entschädigung beträgt nach der Regelung des Privatrechts maximal sechs Monatslöhne (Art. 336a Abs. 2 OR). Um die wiedergegebenen Befürchtungen zusätzlich zu zerstreuen, ist im Entwurf zum neuen städtischen Personalreglement diese Zahl auf maximal zwölf Monatslöhne angehoben (Art. 15 Abs. 2). Die Höhe der Entschädigung ist vom Richter im Einzelfall unter Würdigung aller Umstände festzulegen (Art. 336a Abs. 2 OR). Die Anhebung der maximalen Höhe der Entschädigung kann im Sinne eines Tatbeweises ohne Probleme vorgenommen werden. Die maximale Entschädigung wird in der Praxis nur in Fällen zugesprochen, wo die Kündigung völlig ungerechtfertigt erscheint und eine hohes Schutzbedürfnis der Arbeitnehmenden besteht. Bei solchen Umständen ist eine Entschädigung im Umfang von zwölf Monatslöhnen auch durchaus angebracht.

Die weiteren Elemente des Streiterledigungsverfahrens, namentlich das Schlichtungsverfahren, werden bei der nachfolgenden Kommentierung der einzelnen Bestimmungen des Personalreglements dargestellt.

6 Kommentierung der einzelnen Bestimmungen

Näher erläutert werden vor allem diejenigen Bestimmungen, die im Vergleich zum Personalreglement von 1994 neu oder inhaltlich geändert sind. Bei den Bestimmungen, die unverändert oder mit bloss redaktionellen Änderungen übernommen sind, wird lediglich ein entsprechender Hinweis gemacht.

I Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Das Personalreglement gilt grundsätzlich für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt. Ausgenommen sind solche, deren Arbeitsverhältnis durch das kantonale Recht be-

stimmt wird (Art. 1 lit. a und b). Für einzelne Arbeitnehmende sind besondere Vorschriften des öffentlichen Arbeitsrechts des Bundes, namentlich das Arbeitsgesetz (SR 822.11) und das Arbeitszeitgesetz (SR 822.21) anwendbar (Art. 2 lit. a). Sodann finden für die Schulleitungen ergänzende, vom Stadtrat erlassene Bestimmungen Anwendung.

Im Vorbehalt des übergeordneten Rechts (Art. 2 Abs. 1 lit. a) eingeschlossen ist auch das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1), obwohl Bestimmungen über die Verantwortlichkeit im neuen Personalreglement nicht mehr ausdrücklich erwähnt sind.

Das Personalreglement gilt grundsätzlich auch für die wenigen Personen, die nach der Gemeindeordnung durch das Stadtparlament auf Amtsdauer gewählt werden (Art. 1 Abs. 3: Stadtschreiberin/Stadtschreiber; Leiterin/Leiter Finanzkontrolle; Ombudsperson und Stellvertretung). Die Bestimmungen finden jedoch nicht uneingeschränkt Anwendung. Der III. Abschnitt des Reglements sieht vor, dass die Bestimmungen des Personalreglements für die Arbeitsverhältnisse mit Wahl durch das Stadtparlament gelten, soweit ihnen nicht die Wahl auf Amtsdauer oder die in besonderen Reglementen verankerte Unabhängigkeit der Amtsführung entgegen stehen.

Art. 2

Das Personalreglement enthält in den Allgemeinen Bestimmungen neu einen Zielartikel. Es werden darin die Hauptziele des Personalreglements erwähnt, nämlich die personalrechtliche Grundlage dafür zu schaffen, dass die öffentlichen Aufgaben der Stadt durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesetzmässig, effizient und wirtschaftlich erfüllt werden. Gleichzeitig soll gewährleistet werden, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitgemässe, faire und chancengleiche Arbeitsbedingungen gelten. Das liegt nicht nur im Interesse der Mitarbeitenden, sondern auch im Interesse der Stadt als Arbeitgeberin, ermöglicht es ihr doch auf diese Weise, fähige und motivierte Mitarbeitende zu gewinnen und zu erhalten.

Art. 3

Die Bestimmung war schon bisher im Personalreglement enthalten. Sie war jedoch unter den „Verschiedenen Bestimmungen“ am Schluss des Reglements aufgeführt. Ihre grundsätzliche Bedeutung rechtfertigt die Stellung in den einleitenden, allgemeinen Bestimmungen des Personalreglements.

Art. 4

Das Arbeitsverhältnis der städtischen Mitarbeitenden bleibt wie bisher öffentlich-rechtlich, wie das bei allen öffentlichen Gemeinwesen der Fall ist. Der Umstand, dass das Arbeitsverhältnis gemäss dem neuen Reglement durch Vertrag begründet wird, ändert daran nichts.

Bestimmungen des OR finden Anwendung, wenn und soweit das Personalreglement darauf verweist (z.B. in Art. 15 mit Bezug auf den Kündigungsschutz und die Folgen missbräuchlicher Kündigung). Die entsprechenden Bestimmungen des OR gelten dann aber als kommunales öffentliches Recht, und Rechtsstreitigkeiten daraus werden nicht vor den Zivilgerichten, sondern vor dem Verwaltungsgericht ausgetragen.

Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse werden wie bis anhin nur abgeschlossen, wenn eine bloss vorübergehende Beschäftigung in Frage steht.

Art. 5

Der in Art. 5 enthaltene Verweis entspricht dem bisherigen Recht.

Art. 6

Das Personalreglement beschränkt sich wie bis anhin auf die Regelung der wesentlichen Punkte des Arbeitsverhältnisses. Dies geschieht im Interesse der Lesbarkeit und Flexibilität. Das Personalreglement erhebt nicht den Anspruch, sämtliche Detailfragen normieren zu wollen. Die Regelung solcher Einzelheiten erfolgt durch den Stadtrat auf der Stufe der ausführenden Reglemente. Weil es sich bei diesen Bestimmungen nicht durchwegs um reine Vollzugsbestimmungen handelt, verwendet Art. 6 den Ausdruck „ergänzende Bestimmungen“. Die vom Stadtrat zu erlassenden Bestimmungen müssen sich jedoch gesamthaft im Rahmen des Personalreglements bewegen. Es können keine neuen Rechte oder Pflichten geschaffen werden, die ihre Basis nicht bereits im Grundsatz im Personalreglement haben.

II Öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis

1 Entstehung und Beendigung

Art. 7

Das Arbeitsverhältnis wird neu nicht mehr durch Verfügung, sondern durch Vertrag begründet. Der Vertrag bedarf der Schriftform. Diesem Wechsel darf jedoch keine falsche Bedeutung zugemessen werden. Er ist mehr atmosphärischer Art und ändert im städtischen Personalrecht nichts daran, dass das Arbeitsverhältnis in weitem Masse durch die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Personalreglements bestimmt ist und dass diese Regelungen durch den Anstellungsvertrag nur in beschränktem Umfang abgeändert werden können. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit, der für das öffentliche Personalrecht umfassende Geltung beansprucht, setzt Sonderregelungen enge, im Personalreglement umschriebene Grenzen (Art. 9 Abs. 2).

Die Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses durch Vertrag schliesst im städtischen Personalrecht auch nicht aus, dass einzelne Elemente während der Dauer des Arbeitsverhältnisses einseitig durch den Arbeitgeber geändert werden können, soweit das Personalreglement das vorsieht (vgl. z.B. Art. 23 bez. Änderung der Aufgaben). Einer Änderungskündigung bedarf es in diesen Fällen nicht. Selbstverständlich können solche Anordnungen jedoch auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden

In den Übergangsbestimmungen (Art. 82) wird geregelt, dass die bereits bestehenden Arbeitsverhältnisse, die noch nach altem Recht durch Verfügung begründet worden sind, automatisch nach neuem Recht weitergeführt werden. Die Verfügung wird erst dann durch einen Vertrag ersetzt, wenn sie einer Änderung bedarf. Auch hier ist keine Änderungskündigung erforderlich.

Art. 9

Art. 9 Abs. 1 regelt den Inhalt des Arbeitsvertrags. Inhaltlich ergeben sich dabei keine Änderungen im Vergleich zur bisherigen Anstellungsverfügung. Von besonderer Bedeutung ist Abs. 2. Die Stadt unterliegt als öffentliches Gemeinwesen auch als Arbeitgeberin den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit und der Rechtsgleichheit. Mit dem Arbeitsvertrag soll zwar eine gewisse Flexibilität in der Ausgestaltung der einzelnen Arbeitsverhältnisse erreicht werden. Es kann aber nicht beliebig von den Regelungen des Personalreglements abgewichen werden. Art. 9 Abs. 2 umschreibt deshalb, in welchen Regelungsbereichen Abweichungen zulässig sind und dass Voraussetzung dafür ist, dass besondere Umstände des Arbeitsverhältnisses dies rechtfertigen und der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleistet ist.

Art. 10

Die Bestimmung hält an der bisherigen Regelung fest, trotz der restriktiveren Formulierung im kantonalen Personalgesetz. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Verlängerung der Probezeit, die vom Arbeitgeber angeordnet werden kann, letztlich im Interesse der in der Probezeit befindlichen Person ist. Könnte die Probezeit in Fällen noch bestehender Ungewissheit nicht verlängert werden, würde das Arbeitsverhältnis auf Ende dieser Frist wohl in aller Regel gekündigt.

Art. 11

Die Bestimmung hält neu die Beendigungsgründe in einer Übersicht fest. Inhaltlich enthält sie keine Änderung des bisherigen Rechts.

Art. 12

Im geltenden Personalreglement (Art. 24 PR) werden für die ordentliche Kündigung einzig die Kündigungsfristen geregelt. Weil die Stadt öffentliche Aufgaben wahrnimmt und damit an die Grundrechte und an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden ist (Art. 35 Abs. 2 BV), galt aber schon bisher, dass die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses nur zulässig ist, wenn dafür ein hinreichender sachlicher Grund gegeben ist. Ein hinreichender sachlicher Grund kann nicht nur in mangelhaften Leistungen oder Verhalten bestehen, sondern auch in Gründen, die von den Mitarbeitenden nicht verschuldet sind, wie etwa bei Vorliegen betrieblicher Gründe. Auch mangelhaftes Verhalten ausserhalb des Arbeitsverhältnisses kann je nach den gegebenen Umständen und den Aufgaben der betreffenden Person ein hinreichender sachlicher Grund für die Kündigung sein. Führen wirtschaftliche oder betriebliche Gründe dazu, dass ein Arbeitsverhältnis nicht mehr weitergeführt werden kann, so verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass den betroffenen Mitarbeitenden ein anderweitiges Arbeitsverhältnis innerhalb der städtischen Verwaltung angeboten wird, sofern das möglich ist. Zur Kündigung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses und namentlich zur Frage, wann für die Kündigung ein hinreichender sachlicher Grund gegeben ist, besteht eine einlässliche Rechtsprechung. Diese ist auch für die Handhabung von Art. 12 massgebend. Weil letztlich in jedem Einzelfall auf die Gesamtheit der Umstände abzustellen ist, wird darauf verzichtet, den Grundsatz, dass für die Kündigung ein hinreichender sachlicher Grund erforderlich ist, durch eine beispielhafte Aufzählung von Konstellationen zu ergänzen, bei denen eine Kündigung zulässig oder unzulässig wäre.

In der verlängerten Probezeit galt bisher eine Kündigungsfrist von einem Monat. Da die verlängerte Probezeit insgesamt um höchstens drei Monate verlängert werden kann, erscheint diese Kündigungsfrist zu lang. Sie ist deshalb innerhalb der verlängerten Probezeit auf 14 Tage verkürzt worden (Art. 12 Abs. 1 lit. c).

Art. 13

Während für die ordentliche Kündigung innerhalb der gesetzlichen Kündigungsfrist ein hinreichender sachlicher Grund erforderlich, aber auch genügend ist, bedarf die fristlose Kündigung eines wichtigen Grundes. Dieser ist gegeben, wenn nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht zumutbar ist. Auch hierzu besteht eine reichhaltige Rechtsprechung und es wurde deshalb, gleich wie schon im geltenden Personalreglement und aus den gleichen Gründen, die für die ordentliche Kündigung dargelegt worden sind, auf eine beispielhafte Aufzählung von Sachverhalten verzichtet.

Art. 14

Wie bereits im geltenden Personalreglement bedarf die Kündigung immer der schriftlichen Form.

Art. 15

Der Entwurf verweist für den Kündigungsschutz wie bereits das geltende Personalreglement auf die Regelung des OR. Diese Bestimmungen finden aufgrund dieser Verweisung als städtisches öffentliches Recht Anwendung. Neu sind jedoch nicht nur die Bestimmungen des OR anwendbar, die regeln, wann eine Kündigung missbräuchlich ist oder zur Unzeit erfolgt (Art. 336; 336c – 336d OR). Wegen des Systemwechsels in der Streiterledigung (Entschädigung statt Wiedereinsetzung im Falle unzulässiger Kündigung) finden neu auch die Bestimmungen des OR über die Entschädigung bei missbräuchlicher Kündigung Anwendung. Das Personalreglement erweitert diese Folgen jedoch, wie bereits in den Ausführungen zu den Grundzügen der Revision (Ziff. 57) dargelegt worden ist: Einerseits ist Entschädigung nicht nur dann geschuldet, wenn die Kündigung geradezu missbräuchlich im Sinne der Regelung des OR ist, sondern immer dann, wenn dafür kein hinreichender sachlicher Grund vorliegt. Andererseits ist die Höhe der maximalen Entschädigung nicht auf den Lohn für sechs Monate beschränkt, sondern auf zwölf Monate erweitert. Damit soll ein klares Zeichen dafür gesetzt werden, dass der Systemwechsel (Entschädigung statt Wiedereinsetzung bei ungerechtfertigter Kündigung) keinesfalls so missverstanden werden darf, dass ein Arbeitsverhältnis leichthin zum Preis einer verhältnismässig geringfügigen Entschädigung beendet werden könne. Die Entschädigung von zwölf Monatslöhnen stellt aber die Maximalentschädigung dar. Im Einzelfall ist die Entschädigung vom Richter unter Würdigung aller Umstände festzusetzen (Art. 336a Abs. 2 OR).

Art. 15 Abs. 2 enthält – übereinstimmend mit dem bisherigen, durch den Nachtrag vom 3. Mai 2011 geänderten Personalreglement – eine Spezialregelung für die Kündigung des Arbeitsverhältnisses bei Krankheit oder Unfall.

Art. 16 - 17

Das bisherige Personalreglement sieht den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand „zwischen dem vollendeten 63. und 65. Altersjahr“ vor (Art. 12 PR). Der vorzeitige Übertritt in den Ruhestand ist nach Vollendung des 60. Altersjahres möglich (Art. 13 PR).

Neu gilt anstelle des künstlichen Zeitbands für den Altersrücktritt eine feste Altersgrenze von 65 Jahren. Bis zu dieser Altersgrenze gelten die ordentlichen Kündigungsregelungen. Die Altersgrenze kann jedoch im gegenseitigen Einvernehmen überschritten werden, wenn dies aus besonderen, im öffentlichen Interesse liegenden Gründen gerechtfertigt ist (Art. 16

Abs. 2). Eine solche Ermächtigung fehlte im bisherigen Recht. Von diesen wird jedoch mit Zurückhaltung Gebrauch zu machen sein. Ausschliesslich private Gründe sind nicht ausreichend für die Weiterführung eines Arbeitsverhältnisses über die Altersgrenze hinaus. Die Weiterführung wird zudem praktisch immer zu befristen sein.

Der Übertritt in den Ruhestand ab dem 60. Altersjahr, also vor dem Erreichen der ordentlichen Altersgrenze, ist unverändert möglich (Art. 17). Auch der Rentenanspruch und die Beiträge an den Auskauf einer Rentenkürzung werden durch die Totalrevision des Personalreglements nicht verändert. Der Rentenanspruch richtet sich nach dem Reglement für die Versicherungskasse (Art. 19).

Art. 18

Die Ausrichtung einer Invalidenrente erfolgt über die Versicherungskasse und ist deshalb im Reglement für die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen (sRS 194.1), Art. 41 Abs.1, geregelt. Bei der letzten Totalrevision dieses Reglements mit In-Kraft-Treten am 1.1.2007 wurde der Invaliditätsbegriff der Eidgenössischen Invalidenversicherung übernommen. Die Invalidenversicherung kennt den Begriff der Berufsinvalidität – d.h. die Verunmöglichung einer bestimmten beruflichen Tätigkeit wegen Krankheit oder Unfall - , die früher in der Verwaltung zur Berentung führte, nicht.

Art. 19

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

Art. 20

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

Art. 21

Die Bestimmung hält neu ausdrücklich fest, dass während der Kündigungsfrist eine Freistellung gegen volle Lohnzahlung erfolgen kann, mit dem Zusatz, dass ein anderweitig erzielttes Erwerbseinkommen angerechnet wird. Das entspricht der Rechtsprechung, nach welcher innerhalb der Kündigungsfrist zwar ein Anspruch auf Lohn, nicht aber auf Beschäftigung besteht. Die Freistellung während der Kündigungsfrist steht im Ermessen des Arbeitgebers. Sie ist zu unterscheiden von der Einstellung im Dienst, die im ungekündigten Arbeitsverhältnis aus Gründen des öffentlichen Interesses angeordnet werden kann und die als personalrechtliche Massnahme gilt (vgl. Art. 72 Abs. 1 lit. e).

2. Inhalt des Arbeitsverhältnisses

A Allgemeines

Die Bestimmungen dieses Abschnitts entsprechen weitestgehend dem bisherigen Recht. Einzelne Bestimmungen sind umgestellt oder redaktionell angepasst worden. Im Folgenden werden lediglich ausgewählte Artikel kommentiert, bei denen inhaltliche Änderungen vorgenommen worden sind oder bei denen sich sonstwie Bemerkungen aufdrängen.

Art. 23

Der Aufgaben- oder Arbeitsbereich der Mitarbeitenden kann durch den Arbeitgeber ungeachtet der vertraglichen Begründung des Arbeitsverhältnisses verändert werden. Eine solche Anordnung ist im Gegensatz zu einer personalrechtlichen Massnahme keine Reaktion auf eine ungenügende Leistung oder ein ungenügendes Verhalten. Sie ist zulässig, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Sie muss einerseits durch dienstliche Bedürfnisse erforderlich und andererseits für die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter zumutbar sein. Letzteres wäre nicht der Fall, wenn sich von Anforderungen und Qualifikationen her massgebliche Abweichungen ergeben würden. Der Wechsel des Arbeitsortes allein würde angesichts der engen räumlichen Grenzen der Stadtverwaltung jedoch kaum je als unzumutbar erscheinen.

Art. 25

Die Bestimmung ist mit einer redaktionellen Anpassung in diesen Abschnitt verschoben worden. Neu wird im Randtitel nicht mehr von „Weiterbildung“, sondern umfassender von „Förderung der beruflichen Entwicklung“ gesprochen.

Art. 26

Die Bestimmung ist unverändert aus dem bisherigen Reglement übernommen worden.

Art. 31

Vom Verbot der Annahme von Geschenken sind schon seit jeher Höflichkeitsgeschenke in geringem Wert ausgenommen. Das soll neu in Art. 31 Abs. 2 ausdrücklich festgehalten werden. Höflichkeitsgeschenke von geringem Wert sind solche Aufmerksamkeiten, bei denen es nach der sozialen Usanz unverständlich wäre, wenn sie abgelehnt würden.

Art. 34

Die Bestimmung ist ohne inhaltliche Änderung in diesen Abschnitt verschoben worden.

B Arbeitszeit

Art. 35

In Art. 35 Abs. 2 lit. f wird neu die Grundlage für die Arbeit von zu Hause aus („home office“) geschaffen. Ob und wie weit diese Möglichkeit vorgesehen werden soll, ist vom Stadtrat zu entscheiden.

Art. 38

Die Bestimmung ist unverändert. Auch bei Auszahlung von Überzeitguthaben wird kein Zuschlag von 25 % gemäss Arbeitsgesetz ausgerichtet. Die Verwaltung untersteht in diesem Bereich nicht dem Arbeitsgesetz.

C Lohn und Sozialleistungen

Art. 39

Die Bestimmung ist unverändert.

Art. 40

In Grenzgängerverhältnissen hat es sich aufgrund ausländischer steuerrechtlicher Bestimmungen als wünschbar erwiesen, den Jahreslohn – ohne Veränderung der Höhe – in 14 Monatslöhnen auszurichten. Für solche Spezialverhältnisse wird in den vom Stadtrat zu erlassenden ergänzenden Bestimmungen eine entsprechende Regelung eingeführt.

Art. 43

Nach altem Recht wurde bei einer Beförderung der Jahreslohn um drei Stufen der neuen Lohnklasse erhöht. Neu liegt es in der Kompetenz der vorgesetzten Stelle, zu bestimmen, um wie viele Stufen der Jahreslohn bei einer Beförderung erhöht wird, um drei Stufen, weniger als drei Stufen oder mehr als drei Stufen. Dies unter Berücksichtigung der Beförderungsründe und des Budgets, das der Dienststelle für Stufenanstiege, ausserordentliche Lohnerhöhungen und Beförderungen zur Verfügung steht.

Art. 47

Die Bestimmung in Abs. 2 wird dahingehend ergänzt, dass der Bezug einer Treueprämie in Form von Urlaub möglich ist, wenn es die betrieblichen Verhältnisse zulassen.

In Abs. 4 wird neu geregelt, dass mit dem Entstehen eines neuen Anspruchs auf eine Treueprämie, d.h. nach Vollendung des 15. Dienstjahres und in der Folge nach Vollendung von

jeweils fünf Dienstjahren, nicht bezogene Treueprämien ausbezahlt werden. Damit wird vermieden, dass Guthaben aus Treueprämien angesammelt und gehortet werden, was für die Dienststellen die Planbarkeit von Urlauben oder bei Austritt oder Pensionierung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters die dienstliche Verfügbarkeit erhöht.

Art. 52

In Anpassung an Art. 55 wird die Ausbildungszulage explizit erwähnt.

Art. 53

Gemäss Art. 59 besteht künftig auch bei einer Adoption eines Kleinkindes, das höchstens vier Jahre alt ist, Anspruch auf einen bezahlten Urlaub von acht Wochen. Abs. 2 regelt neu, dass auch bei einer Adoption Anspruch auf eine Zulage in der Höhe der Geburtszulage besteht (CHF 1'332).

rt. 55

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung ohne inhaltliche Änderung.

Art. 57

Der Ausdehnung der Lohnfortzahlung von 12 auf 24 Monate stimmte das Stadtparlament an seiner Sitzung vom 3. Mai 2011 zu. Der Anspruch während der ersten zwölf Monate ist unverändert. Für die zweiten zwölf Monate besteht ein Lohnanspruch in der Höhe von 80 Prozent; er kann in Härtefällen bis auf 100 Prozent des Nettolohnes erhöht werden. Die Bemessungsfrist von drei Jahren entfällt, da für Krankentaggeldversicherer die Frist der Lohnfortzahlung bei Krankheit durch den Arbeitgeber unmittelbar vor seiner Leistungspflicht zählt, d.h. zwölf Monate. War bisher die Stadt Risikoträgerin für die Lohnzahlungen bei Krankheit, kann der Stadtrat neu eine Krankentaggeldversicherung abschliessen. Die Mitarbeitenden werden für die zweiten zwölf Monate zur Hälfte an den Prämien beteiligt.

Die materielle Änderung der Ausdehnung der Lohnfortzahlung war für diese Revision geplant. Es musste eine Teilrevision vorgezogen werden, weil die vorliegenden Offerten für eine Krankentaggeldversicherung, die im Zusammenhang mit der Submission aller Personenversicherungen eingegangen waren, nur bis Ende Juni 2011 Gültigkeit hatten. Eine Lohnfortzahlung im neu gewährten Umfang gehört zu zeitgemässen Anstellungsbedingungen und kann weitgehend als Standard bezeichnet werden.

Art. 59

In Anlehnung an die Lohnzahlung bei Mutterschaft während 16 Wochen soll neu auch bei einer Adoption eines Kleinkindes, das höchstens vier Jahre alt ist, ein bezahlter Urlaub gewährt werden, allerdings nur im Umfang von acht Wochen. Arbeiten beide Elternteile bei der Stadt, besteht der Anspruch nur für einen Elternteil. In diesem Falle können die Adoptiveltern die Arbeitsaussetzung aufteilen. Die Gewährung von Urlaub bei Adoption ist vor allem bei grösseren Arbeitgebern anzutreffen und kann zur Attraktivität beitragen.

Art. 63

Massgebend für die teuerungsbedingte Anpassung des Jahreslohnes ist neu der Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise im Oktober des Vorjahres und nicht mehr der November-Index. Die Anpassung erfolgte aus budgettechnischen Gründen.

D Ferien, Urlaub, Feiertage

Art. 65

Der Ferienanspruch der Mitarbeitenden der Altersgruppe 21. bis 44. Altersjahr wird von vier auf fünf Wochen Ferienanspruch erhöht. Der Ferienanspruch der Mitarbeitenden im 45. bis zum 54. Altersjahr wird um zwei Tage auf 27 Tage Ferienanspruch erhöht. Der Ferienanspruch der 55-Jährigen und älter erfährt keine Veränderung. Vor allem die Ausdehnung des Ferienanspruchs für die jüngeren Mitarbeitenden ist ein wichtiger Schritt, um die Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt erhalten zu können, da fünf Wochen Ferien heute fast durchwegs die Regel bilden.

Art. 66

Der Ferienanspruch entsteht jährlich neu. Ferien sollen in dem Jahr bezogen werden, in dem der Anspruch entsteht, um dem Ziel der Ferien, der Erholung, gerecht zu werden. Sollte es einmal aus betrieblichen Gründen oder aus Gründen, die in der Person einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters liegen bspw. wegen Krankheit oder Unfall, nicht möglich sein, den ganzen Ferienanspruch des betreffenden Jahres zu konsumieren, so müssen die Ferien, die auf das folgende Jahr übertragen werden, bis spätestens am Ende des Folgejahres bezogen werden. Ansonsten verfallen sie. Wenn ausserordentliche Umstände den Ferienbezug verunmöglichen, kann der Stadtrat im Einzelfall eine abweichende Regelung treffen. Mit dieser Regelung zum Ferienbezug soll sichergestellt werden, dass die Ferien jährlich bezogen werden, was der Gesundheit der Mitarbeitenden dient und der Verwaltung einsatzfähige Mitarbeitende zur Verfügung stellt. Mit der am 20. November 2007 vom Stadtparlament erheblich erklärten Motion „Gesündere Handhabung des Ferienbezugs“ wurde der Stadtrat beauf-

tragt, Antrag für eine Abänderung des Personalreglements zu stellen, mit welcher die Übertragung von Ferienansprüchen begrenzt und deren Bezug zeitlich limitiert wird, wobei für besondere Fälle eine Ausnahmeregelung vorzusehen ist. Mit der vorliegenden neuen Regelung wurde dem Auftrag Genüge getan. Die Motion kann bei dieser Sachlage als erledigt abgeschrieben werden.

E Mitwirkung

Aus dem bisherigen Abschnitt „Verschiedene Bestimmungen“ sind alle verbleibenden Artikel ausser jenem über die Mitwirkung verschoben worden, zum Teil an den Anfang des Reglements (Persönlichkeitsschutz), zum Teil in den Abschnitt über den Inhalt des Arbeitsverhältnisses (Förderung der beruflichen Entwicklung; Rechtsschutz). Dementsprechend hat auch der Abschnitt eine neue Überschrift erhalten. Die Bestimmung über das Vorschlagswesen (Art. 71 PR) ist aufgehoben worden. Das „Vorschlagswesen“ ist überholt. Die Verbesserung und wirtschaftlichere Ausgestaltung der Arbeitsabläufe ist eine Daueraufgabe der Mitarbeitenden. Für besondere Leistungen steht heute das Instrument der Leistungsprämien (Art. 45) zur Verfügung.

Art. 70

Die Bestimmung über die Mitwirkung ist unverändert. Es rechtfertigt sich, die Mitwirkung als zentrales Element der Sozialpartnerschaft in einem eigenen Abschnitt und nicht lediglich unter „Verschiedene Bestimmungen“ aufzuführen.

F Vorkehren bei Ungenügen oder Pflichtverletzung

Die Abschnitte F (Vorkehren bei Ungenügen oder Pflichtverletzung) und G (Streiterledigungsverfahren) machen materiell den Hauptteil der Revision aus. Abschnitt F befasst sich mit dem Ersatz des bisherigen Disziplinarrechts durch personalrechtliche Massnahmen.

Art. 71

Die Bestimmung begnügt sich nicht damit, die bisherigen disziplinarrechtlichen Sanktionen durch personalrechtliche Massnahmen zu ersetzen. Vielmehr wird im Sinne eines Grundsatzartikels die Kaskade der möglichen und gebotenen Vorkehren aufgezeigt, wenn Leistung oder Verhalten einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters nicht genügen oder Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verletzt werden.

Die Vorkehren bei Ungenügen oder Pflichtverletzungen können wie folgt dargestellt werden:

wenn das Arbeitsverhältnis im gegebenen Moment nicht beendet werden soll:

- geeignete Führungsmassnahmen (Art. 71 Abs. 1)
- Beanstandung oder Ermahnung, mit oder ohne Androhung der Kündigung (Art. 71 Abs. 2 lit. a)
- personalrechtliche Massnahmen (Art. 71 Abs. 2 lit. b i.V. mit Art. 72).

wenn das Arbeitsverhältnis beendet werden soll:

- ordentliche oder fristlose Kündigung (Art. 71 Abs. 3 i.V. mit Art. 12 f).

Art. 71 Abs. 1 legt vorab fest, dass bei Ungenügen oder Pflichtverletzung die geeigneten Führungsmassnahmen zu treffen sind. Die Bestimmung spricht ausdrücklich von Leistungen bzw. Verhalten, die „den Anforderungen nicht genügen“ *oder* von „Pflichtverletzungen“. Die Anordnung von geeigneten Führungsmassnahmen setzt deshalb keineswegs voraus, dass das Ungenügen auf einem vorwerfbaren Verhalten beruht. Sie können – ja sollen – immer schon dann getroffen werden, wenn die gestellten Anforderungen objektiv nicht erfüllt sind. Sie können beispielsweise in vermehrter Anleitung oder Kontrolle, in einem geeigneten Coaching oder in Massnahmen der beruflichen Förderung bestehen. Die Führungsmassnahmen sind im Einzelnen nicht definiert. Das ist wegen ihrer Verschiedenartigkeit auch gar nicht sinnvoll.

Abs. 2 lit. a – b nennt die zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten. Mit dieser Aufzählung wird zwar zum Ausdruck gebracht, dass es sich hierbei um eine Kaskade von jeweils schwerer wiegenden Massnahmen handelt und dass nach Möglichkeit vorerst die mildereren Massnahmen angewendet werden sollen. Indes bedeutet die Aufzählung nicht, dass zwingend und in jedem Falle Führungsmassnahmen oder die in Abs. 2 lit. a vorgesehenen Anordnungen zu treffen seien, bevor personalrechtliche Massnahmen oder gar eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses zulässig seien. Massgebend sind, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, die Verhältnisse des Einzelfalles.

Das bisherige Disziplinalgesetz kannte als Vorstufe zu den eigentlichen Disziplinarsanktionen die schriftliche oder mündliche Beanstandung durch den unmittelbaren Vorgesetzten. Diese Form der Intervention hat sich in zahlreichen Fällen bewährt. Sie wird deshalb auch in den Entwurf zum neuen Personalreglement übernommen (Art. 71 Abs. 2 lit. a). Sie wird meist Vorstufe oder Alternative zu einer personalrechtlichen Massnahme sein. Die Beanstandung oder Ermahnung soll aber schriftlich erfolgen und durch die Leiterin oder den Leiter einer Dienststelle bzw. der Direktion erfolgen. Die Beanstandung oder Ermahnung erhält dadurch eine erhöhte Bedeutung, ohne dass sie geradezu als personalrechtliche Massnahme (Verweis) erscheint.

Zusätzlich zur Beanstandung oder Ermahnung gemäss Art. 71 Abs. 2 lit. a kann schriftlich die Kündigung angedroht werden.

An der Spitze der Interventionsmöglichkeiten in einem Dienstverhältnis, das im gegebenen Zeitpunkt nicht beendet werden soll, stehen die personalrechtlichen Massnahmen. Diese sind inhaltlich in Art. 72 umschrieben. Die personalrechtlichen Massnahmen sind damit für ein Dienstverhältnis bestimmt, das im gegebenen Zeitpunkt weiter geführt werden soll. Kommt das nicht in Betracht, so ist das Dienstverhältnis zu kündigen. Darauf weist der Vorbehalt in Art. 71 Abs. 3 hin. Die Kündigung stellt im städtischen Personalreglement deshalb keine personalrechtliche Massnahme dar. Diese sind ausschliesslich als Massnahmen konzipiert, die in einem Dienstverhältnis angeordnet werden, das – zumindest im gegebenen Zeitpunkt – nicht aufgelöst werden soll.

Die Zuständigkeiten für die Massnahmen gemäss Art. 71 und 72 werden im Vollzugsreglement zum Personalreglement zu regeln sein.

Art. 72

Art. 72 enthält den Katalog der personalrechtlichen Massnahmen. Dieser ist im Vergleich zur Regelung des kantonalen Personalgesetzes ausgeweitet. Sind in einem Arbeitsverhältnis Pflichtverletzungen vorgekommen, so muss ein geeignetes Instrumentarium bereit stehen, damit auf solche Pflichtverletzungen in einer gegebenenfalls auch für die Öffentlichkeit sichtbaren und nachvollziehbaren Weise reagiert werden kann. Damit wird nicht nur eine Sanktion gegen die fehlbaren Mitarbeitenden ausgesprochen, sondern zugleich die Grundlage für die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses und die künftige korrekte Aufgabenerfüllung gelegt. Ein geeignetes und differenziertes Instrumentarium, das die bisherigen, auf die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses gerichteten disziplinarischen Massnahmen ersetzt, liegt nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern auch im Interesse der Mitarbeitenden. Solche förmliche Handlungsmöglichkeiten stellen nicht nur eine Reaktion und eine Sanktion für Fehlverhalten dar; gleichzeitig ermöglichen sie auch einen Wiederbeginn und eine „Heilung“. Sie vermögen auf diese Weise eine Grundlage für die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses zu bilden, dessen Auflösung ohne solche förmliche Reaktionsmöglichkeit nicht zu umgehen wäre.

Art. 73

Bei der Anordnung von personalrechtlichen Massnahmen oder bei der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses besteht Anspruch auf rechtliches Gehör. Nicht erforderlich ist dagegen, dass der Anordnung personalrechtliche Massnahmen – wie bis anhin bei den disziplinarrechtlichen Sanktionen – eine von einer unabhängigen Kommission durchgeführten Untersu-

chung vorausgehen muss. Dieses Verfahren war, von wenigen komplizierten Fällen abgesehen, viel zu aufwändig und zu kostspielig. Die nötigen Abklärungen können von der Verwaltung auch ohne solche Untersuchung, wie bei Verfügungen in anderen Verwaltungsbereichen, getroffen werden. Der Anspruch auf rechtliches Gehör und der nachfolgende Rechtsschutz gewährleisten die Zuverlässigkeit der Abklärungen. Sofern in besonderen Fällen gleichwohl ein Bedarf nach Abklärung durch eine aussenstehende Person oder Kommission besteht, kann so vorgegangen werden. Auch die betroffenen Mitarbeitenden können einen solchen Antrag stellen. Ein Rechtsanspruch auf eine solche aussenstehende Untersuchung besteht jedoch nicht.

G Streiterledigungsverfahren

Das Streiterledigungsverfahren beruht auf drei Pfeilern:

- Beschwerden bei der Ombudsperson (Art. 74)
- Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle (Art. 75)
- Personalrechtliche Klage beim Verwaltungsgericht (Art. 76).

Dieses im kantonalen Personalgesetz vorgezeichnete Streiterledigungsverfahren ersetzt das bisherige, auf Rekurs und Beschwerde basierende Rechtsmittelverfahren gemäss dem kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (vgl. dazu die Darstellung in Ziff. 5.7). Das neue Streiterledigungsverfahren kann im kommunalen Personalreglement übernommen und bis zu einem gewissen Masse modifiziert und vereinfacht werden (z.B. hinsichtlich der Umschreibung der personalrechtlichen Massnahmen, der Besetzung der Schlichtungsstelle). In den Grundzügen (z.B. hinsichtlich der Existenz einer der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts vorgeschalteten Schlichtungsstelle) ist es jedoch zwingend.

Art. 74

Wie bisher können sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezüglich aller Fragen oder Probleme aus dem Arbeitsverhältnis an die Ombudsstelle wenden. Es ist nicht erforderlich, dass es dabei um eigentliche Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis geht. Die Befugnisse der Ombudsperson sind jedoch wie bisher gemäss dem Reglement über die Ombudsperson (sRS 161.1) beschränkt. Namentlich steht es der Ombudsperson nicht zu, verbindliche Anordnungen zu treffen oder Anordnungen der Verwaltung aufzuheben.

Neu bestimmt Art. 74 Abs. 2, dass die Zuständigkeit der Ombudsperson entfällt, sobald ein Entscheid des Arbeitgebers vorliegt und ein Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle eingereicht werden kann. Die Schlichtungsstelle ist das einzig zuständige Schlichtungsorgan, sobald eine förmliche Anordnung des Arbeitgebers vorliegt bzw. ein Entscheid über

einen geltend gemachten vermögensrechtlichen Anspruch. Zwei gleichzeitig zuständige Stellen mit Schlichtungsbefugnissen würden keinen Sinn machen.

Art. 75

Art. 75 regelt, in welchen Fällen ein Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle eingereicht werden kann und innert welcher Frist dies geschehen muss. Diese Regelung ergibt sich weitgehend aus dem kantonalen Personalgesetz. Von Bedeutung ist die Umschreibung in Abs. 1 lit. a und b in Verbindung mit Abs. 2 lit. a. Die Schlichtungsstelle kann in allen Fällen angegangen werden, in denen Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis oder personalrechtliche Massnahmen in Frage stehen, nicht jedoch bei Führungsmassnahmen gemäss Art. 71 Abs. 1 oder bei Beanstandungen und Ermahnungen gemäss Art. 71 Abs. 2 lit. a und b. Die Führungsmassnahmen gemäss Art. 71 Abs. 1 sind dienstliche Anordnungen, mit denen nicht in Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis eingegriffen wird. Das Schlichtungsverfahren steht auch nicht offen, soweit es um sonstige dienstliche Anordnungen geht, die im abschliessenden Kompetenzbereich des Arbeitgebers liegen. Dienstliche Anordnungen sind Anweisungen, welche Aufgaben wie zu erledigen sind, oder organisatorische Anweisungen hinsichtlich des Arbeitsplatzes, hinsichtlich Stellvertretungen usw. Keine dienstlichen Anordnungen stellen demgegenüber die Änderung des Aufgabenbereichs gemäss Art. 23 oder die Nichtbewilligung einer Nebenbeschäftigung gemäss Art. 29 dar.

Die Ausnahmen gemäss Abs. 2 lit. b und c ergeben sich aus dem kantonalen Personalgesetz.

Abs. 3 regelt die Fristen, innert denen das Schlichtungsbegehren einzureichen ist. Im Falle der Kündigung ist das Schlichtungsbegehren innert der ordentlichen Kündigungsfrist einzureichen; in den übrigen Fällen, in denen Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis in Frage stehen, innert 14 Tagen nach dem Entscheid des Arbeitgebers. Unterbleibt in diesen Fällen die Einreichung eines Schlichtungsbegehrens innert der entsprechenden Fristen, so erlischt ein Entschädigungsanspruch wegen Kündigung bzw. wird der Entscheid des Arbeitgebers rechtskräftig. In Kündigung und Entscheid des Arbeitgebers ist als Rechtsmittelbelehrung jeweils auf die Möglichkeit des Schlichtungsbegehrens hinzuweisen.

Art. 76

In den Fällen, die der Zuständigkeit der Schlichtungsstelle unterliegen, kann nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens personalrechtliche Klage beim Verwaltungsgericht eingereicht werden. Das kantonale Personalgesetz sieht dafür eine lange Frist von 6 Monaten vor. Diese Frist kann durch kommunales Recht nicht verändert werden, obwohl im Falle der personalrechtlichen Massnahmen eine Verkürzung wünschbar wäre. Die lange Frist wird sich aber in

der Praxis kaum nachteilig auswirken, weil die personalrechtliche Klage keine aufschiebende Wirkung hat und weil anzunehmen ist, dass entsprechende Klagen ohne Verzug eingereicht werden.

Art. 77

Die Bestimmung hält entsprechend der Regelung des kantonalen Personalgesetzes fest, dass Schlichtungsbegehren und personalrechtliche Klage keine aufschiebende Wirkung haben (Abs. 1) und dass im Falle der Kündigung nur Entschädigung, nicht aber die Aufhebung der Kündigung und Wiedereinsetzung verlangt werden kann (Abs. 2). Anders verhält es sich, wenn anderweitige Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis oder personalrechtliche Massnahmen im Streit liegen. In diesen Fällen kann mit der personalrechtlichen Klage die Aufhebung der Anordnung, insbesondere einer personalrechtlichen Massnahme, die Erteilung einer verlangten Bewilligung oder die Zusprechung einer eingeklagten Forderung verlangt werden.

Art. 78

Die Schlichtungsstelle wird vom Stadtrat entsprechend der Regelung von Art. 83 des kantonalen Personalgesetzes bestellt. Zu wählen sind eine vorsitzende Person sowie eine Stellvertretung, die beide nicht in einem Arbeitsverhältnis zur Stadt stehen. Die Schlichtungsstelle besteht darüber hinaus aus je einem Mitglied und Ersatzmitglied, das von den Verbänden des städtischen Personals bestimmt wird, ferner aus einem Mitglied und Ersatzmitglied, das vom Stadtrat bezeichnet wird und in einem Arbeitsverhältnis mit der Stadt steht, als Vertretung der Arbeitgeberin. Die Schlichtungsstelle verhandelt in Dreierbesetzung, wenn eine Kündigung in Frage steht. In den übrigen Fällen handelt die oder der Vorsitzende. Diese Regelung für die Streitigkeiten, die keine Kündigungen betreffen, stellt eine Vereinfachung im Vergleich zu den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes dar, die sich für die Verhältnisse der Stadt rechtfertigt.

Art. 79

Für das Schlichtungsverfahren und das Verfahren der personalrechtlichen Klage sind im Übrigen sachgemäss die Bestimmungen der Art. 78 ff. des kantonalen Personalgesetzes anwendbar. Die Anwendbarkeit von ausführendem Ordnungsrecht kann, soweit dies notwendig oder zweckmässig ist, in den ergänzenden Bestimmungen des Stadtrats angeordnet werden.

III Arbeitsverhältnisse mit Wahl durch das Stadtparlament

Art. 80

Die Arbeitsverhältnisse mit Wahl durch das Stadtparlament werden nach wie vor auf Amtsdauer begründet (Abs. 1). Auch sie unterstehen aber den Bestimmungen des Personalreglements, soweit nicht die Wahl auf Amtsdauer oder die in besonderen Reglementen verankerte Unabhängigkeit der Amtsführung entgegenstehen (Abs. 4). Die Abs. 2 und 3 regeln, wer in diesen Fällen für den Abschluss der Arbeitsverträge zuständig ist und wer die Befugnisse des Arbeitgebers ausübt. Art. 80 enthält keine Bestimmung für den Fall, dass keine Einigung über den Inhalt des Arbeitsvertrags erzielt werden kann. Das erscheint für die Verhältnisse auf städtischer Ebene auch nicht nötig.

IV Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse

Für die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse gilt nach wie vor, dass der Stadtrat für die Ausgestaltung der entsprechenden Arbeitsverträge eine Verwaltungsanweisung erlässt. Im Übrigen finden die Regeln des OR über den Arbeitsvertrag Anwendung.

V Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 82

Art. 82 legt als Grundsatz fest, dass ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Personalreglements alle bisherigen, durch Verfügung begründeten Arbeitsverhältnisse nach neuem Recht weitergeführt werden, ohne dass jedoch in den bestehenden Arbeitsverhältnissen durchgehend Verträge abgeschlossen werden müssen. Dies würde einen nicht zu rechtfertigenden Aufwand bewirken. Der Wechsel erfolgt unmittelbar durch Gesetz. Die bisherigen Wahl- oder Anstellungsverfügungen werden nur durch einen Vertrag ersetzt, wenn an der Wahl- oder Anstellungsverfügung inhaltlich eine Änderung erforderlich wird.

Art. 84

Die Neuregelung für den Verfall des Ferienguthabens (Art. 66) macht eine Übergangsregelung erforderlich für Fälle, in denen bei Inkrafttreten des neuen Reglements ein Ferienanspruch von mehr als einem Jahr besteht. In diesen Fällen ist eine besondere Regelung für den Abbau oder die Auszahlung des Guthabens zu treffen.

Art. 85

In Art. 19 Abs. 2 der Schulordnung vom 29. August 2006 (sRS 211.1) ist eine Wohnsitzpflicht für die Schulleitungen geschaffen worden. Für Ausnahmen wird auf die „allgemeinen personalrechtlichen Grundsätze“ verwiesen. Diese Regelung geht weiter als die im bisherigen Personalreglement und auch im vorliegenden Entwurf enthaltene Bestimmung über die Wohnsitzpflicht des städtischen Verwaltungspersonals. Nach Art. 26 kann der Stadtrat für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „mit leitender Funktion den Wohnsitz in der Stadt St. Gallen vorschreiben, wenn die Bedeutung der ihnen obliegenden Aufgaben das rechtfertigt“. Für Aufgabenbereiche, die von Inhalt und Umfang her jenen der Schulleitungen entsprechen, ist in der Praxis von der im Personalreglement enthaltenen Ermächtigung nie Gebrauch gemacht worden. Die in der Schulordnung verankerte grundsätzliche Wohnsitzpflicht für Schulleitungen ist deshalb mit dem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung nicht vereinbar. Die in Art. 19 Abs. 2 der Schulordnung enthaltene Verpflichtung ist aus diesem Grunde aufzuheben.

Art. 86

Die neue Regelung über die Streiterledigung (Art. 74) macht eine entsprechende Anpassung des Reglements über die Ombudsperson (sRS 161.1) erforderlich.

7 Vernehmlassung

7.1 **Stellungnahme der Verbändekonferenz, der Dienststellen und der Kommission Gleiche Chancen für Frau und Mann**

Wie in Ziff. 4, Vorgehen, ausgeführt, erfolgte die Beratung der Revision des Personalreglements in einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe, der sechs Mitglieder der Verbändekonferenz sowie sechs Mitglieder als Vertretung der Arbeitgeberin Stadt angehörten. Sowohl die Verbände wie auch die Dienststellen, deren Interessen durch die Mitglieder der Arbeitgebervertretung wahrgenommen wurden, waren in die Revisionsarbeiten involviert und konnten ihre Anliegen und Forderungen einbringen.

Für die Verbändekonferenz ist das vorliegende Personalreglement insgesamt ein gutes Resultat, das sich ausgewogen präsentiert. Ausgewogen ist es aber nur dann, wenn keine materiellen Änderungen mehr vorgenommen werden. Änderungen würden auch dem Konsens, der der vorliegenden Fassung zugrunde liegt, entgegenstehen. Aus Sicht der Verbände wurde es verpasst, den Anstellungsbedingungen eine neue, moderne Form zu verpassen, die die Stadt als attraktive Arbeitgeberin präsentiert mit einer entsprechenden Wertschätzung für das Personal. Die Gewichtung dieser Wertschätzung hätte in einer entsprechenden Prä-

ambel noch besser zum Ausdruck gebracht werden können. Dazu gehörten auch eine Verankerung des Gesundheitsschutzes im Personalreglement und die Möglichkeit von neuen Arbeitsformen wie bspw. Arbeit von zu Hause aus (home office). Die Regelung für den Ferienbezug wird begrüsst. Der Stadtrat soll aber über Ausnahmen entscheiden können. Im Weiteren soll das absolute Verbot zur Annahme von Geschenken so formuliert werden, dass die Annahme von üblichen Aufmerksamkeiten wie bspw. einer Flasche Wein oder ähnlichem zulässig ist. Bemängelt werden auch die Regelungen bzw. Ausformulierungen des Vorgehens bei Ungenügen oder Pflichtverletzung und des Streiterledigungsverfahrens. Bezüglich Organisation der Schlichtungsstelle wird auf die kantonale Regelung verwiesen, wo immer in Dreierbesetzung verhandelt wird. Werden aus Sicht der Verbände die Rechte der Mitarbeitenden im Kündigungsverfahren merklich verschlechtert, so sind die revidierten Anstellungsbedingungen für die Mitarbeitenden in der Gesamtbetrachtung und Gesamtgewichtung nicht verschlechtert worden.

Die Kommission Gleiche Chancen für Frau und Mann regt an, das Prinzip der in der Stadtverwaltung bereits gelebten Chancengleichheit auf Reglementsstufe zum Ausdruck zu bringen. Auch wünscht sie Grundsatzaussagen zu Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung sowie zur Chancengleichheit von körperlich, intellektuell und psychisch beeinträchtigten Personen. Flexible Arbeitszeitgestaltung und die Ermöglichung von home office sind ebenfalls Gegenstand der Stellungnahme. Was die Anspruchsberechtigung für einen Adoptionsurlaub betrifft, soll das Alter des adoptierten Kindes von einem auf 16 Jahre erhöht werden. Auch bei der Zusammensetzung und dem Vorsitz der Schlichtungsstelle soll der Chancengleichheit Frau und Mann Rechnung getragen werden.

Seitens der Dienststellen wurde die Revision des Personalreglements positiv aufgenommen. Vor allem die Ausweitung des Ferienanspruches für die jüngeren Mitarbeitenden wurde als wichtiger und richtiger Schritt begrüsst, um auf dem Arbeitsmarkt bestehen zu können. Aus Sicht der Stadtpolizei ist von der Abschaffung des Beamtenstatus und auf den Verzicht auf das Disziplinarverfahren abzusehen. Der Umstand, dass die Polizei jenes Instrument ist, mit welchem gegebenenfalls auch unmittelbarer Zwang angewendet wird, rechtfertigt es nach wie vor, Polizeiangehörigen den spezifischen Schutz des Beamtenstatus zukommen zu lassen. Auch das aktuell bestehende Disziplinarrecht hat sich bewährt. Dies gerade auch in Bezug auf die externe unabhängige Untersuchung. Anträge und Vorschläge zu weiteren, für die einzelne Dienststelle relevante Punkte, sind auf Stufe Vollzugsreglement zu prüfen und allenfalls anzupassen.

7.2 Würdigung der Stellungnahmen

Entgegen dem Einwand der Verbände ist der vorgelegte Entwurf eine Totalrevision. Allerdings sind nicht sämtliche Bestimmungen neu gefasst. Dazu bestand auch kein Grund. Wie

auch in den Vernehmlassungen betont wird, haben sich die bestehenden Regelungen in weitem Umfang bewährt. Bei dieser Sachlage bestand kein Grund, das Rad neu zu erfinden. Wohl aber dort Anpassungen vorzunehmen, wo entsprechender Regelungsbedarf bestand. Das ist gemacht worden. Die Wertschätzung für das Personal findet in diesen – hoher sozialer Verantwortung entsprechenden – Regelungen ihren Ausdruck, nicht in blossen Deklarationen. Der Entwurf hält sich hier – der „Gesetzgebungskultur“ der Stadt entsprechend – gleich wie das bestehende Reglement zurück. Die Regelungen zum Vorgehen bei Ungenügen oder Pflichtverletzung und zum Streiterledigungsverfahren wurden noch einmal zusammen mit einer Vertretung der Verbände beraten und, wo angezeigt, modifiziert. Verschiedene Begehren und Anregungen wurden aufgrund der Vernehmlassung im vorliegenden Reglement berücksichtigt, bspw. Möglichkeit für Arbeit von zu Hause aus (home office), Ausnahmeregelung für Bezug von Ferien, Präzisierung Verbot von Annahme von Geschenken, Altersgrenze des Kindes für Anspruch auf Adoptionsurlaub. Bezüglich Antrag der Stadtpolizei wegen Beamtenstatus und Disziplinarrecht wird auf die Ausführungen in Ziff. 5.4 und Ziff. 5.6 dieser Vorlage verwiesen. Weitere Vorschläge und Anregungen werden auf Stufe Vollzugsreglement zu prüfen und zu regeln sein.

8 Abschreibung der Motion „Gesündere Handhabung des Ferienbezugs“

Mit der am 20. November 2007 vom Stadtparlament erheblich erklärten Motion „Gesündere Handhabung des Ferienbezugs“ wurde der Stadtrat beauftragt, Antrag für eine Abänderung des Personalreglements zu stellen, mit welcher die Übertragung von Ferienansprüchen begrenzt und deren Bezug zeitlich limitiert wird, wobei für besondere Fälle eine Ausnahmeregelung vorzusehen ist. Mit der vorliegenden neuen Regelung ist dieser Auftrag erfüllt. Die Motion ist bei dieser Sachlage als erledigt abzuschreiben.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilage:

Entwurf Personalreglement