

# STADTRAT

Antrag des Stadtrates  
vom 31. Mai 2011

---

Personalrecht der Stadt Opfikon  
Revision

P1.C

---

Der Gemeinderat

- gestützt auf § 72 Abs. 2 des Gemeindegesetzes und Art. 34, Ziff. 2d, der Gemeindeordnung sowie aufgrund des Antrages des Stadtrates vom 31. Mai 2011 -

## B E S C H L I E S S T :

1. Das neue Personalrecht der Stadt Opfikon (bisher Personalverordnung) wird erlassen.
  2. Der Stadtrat wird beauftragt, das Datum der Inkraftsetzung festzusetzen.
  3. Mitteilung an:
    - Stadtrat
    - Abteilungsleitende
- BUSRB-Personalrecht\_2\_2011

# BERICHT

## Erwägungen/Weisung

### I. Ausgangslage:

Mit Beschluss-Nr. 2010-195 vom 24. August 2010 wurde dem Gemeinderat das überarbeitete Personalrecht zur Beschlussfassung unterbreitet. Die daran anschliessenden konstruktiven Gespräche mit der GPK führten zu einem Rückzug bzw. Überarbeitung der Vorlage. Der nunmehr vorliegende Entwurf nimmt verschiedene Anlagen der GPK auf.

§ 72 Abs. 2 des Gemeindegesetzes erlaubt den Gemeinden, ein eigenes Personalrecht zu erlassen.

Das Personalgesetz des Kantons Zürich mit seinen Ausführungserlassen wurde von den Stimmberechtigten am 27. September 1998 beschlossen. Seitdem wurden das Personalgesetz und die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz mehrfach geändert. Insbesondere wurden neue Kündigungsvorschriften, Regeln zur Mitarbeiterbeurteilung, erweiterte Sozial(versicherungs-)leistungen bei Entlassung, eine umfassendere Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Case-Management (Fallbegleitung) und erweiterte Vorschriften für Abfindungen und Sozialpläne erlassen. Viele dieser Regelungen setzen erhebliche organisatorische, personelle und finanzielle Ressourcen voraus, um die Pflichten gegenüber den Angestellten zu erfüllen. Dabei hat sich gezeigt, dass der Kanton mit seiner umfassenden Verwaltung und der hohen Anzahl an Stellen und Mitarbeitenden diese Pflichten zu erfüllen vermag. Viele Gemeinden verfügen bei der Umsetzung dieser Regelungen aber oft nicht über die organisatorischen, fachlichen und finanziellen Ressourcen. Dies trifft auch auf die Stadt Opfikon zu.

Aufgrund eines Angebotes der Federas Beratung AG hat der Stadtrat beschlossen, das bestehende Personalrecht einer Überprüfung durch die Federas Beratung AG zu unterziehen. Diese Überprüfung wurde im Oktober 2009 vorgenommen und hat ergeben, dass ein Revisionsbedarf bei der Personalverordnung vom 6. November 2000 besteht. Namentlich hat die Überprüfung folgendes ergeben:

Bestimmung	Kommentar	Handlungsbedarf
Art. 9	Das Wort „Beschluss“ ist identisch mit „Verfügung“, aber in dieser Form ungebrauchlich. Die Formulierung des 2. Satzes ist eine Wiederholung des 1. Satzes	Anpassen
Art. 12	Nicht erwähnt ist die „Entlassung altershalber“ gemäss § 10 Statuten BVK. Kann, muss hier aber nicht erwähnt werden. Dieser Auflösungsgrund besteht unabhängig von der Personalverordnung („versicherungsrechtlich“), solange die Gemeinde bei der BVK angeschlossen ist.	Kein Handlungsbedarf, muss aber der Anstellungsinstanz jeweils bewusst sein!
Art. 14	Die Begründungspflicht ist im kantonalen Recht nur für die fristlose Kündigung vorgesehen. Besser ist es, auf eine Begründungspflicht zu verzichten und die Möglichkeit vorzusehen, dass innerhalb von 30 Tagen eine Begründung verlangt werden kann. Denn so ist man in der Lage, auch einmal rasch zu agieren.	Überprüfen, ev. anpassen
Art. 15	Kein Abfindungsrahmen aufgeführt! Hier stellt sich die Frage, ob die Verordnung	Ergänzen

	die Frage bewusst anders regeln wollte wie das kantonale Personalrecht oder nicht. Wie wird die (rechtsgleiche) Anwendung gehandhabt?	
Art. 16	Hier ist es unklar, ob damit eine Versetzung (an einen anderen Arbeitsplatz) gemeint ist oder um die Zuweisung anderer Arbeit (vorübergehend). Für diese beiden Arten gibt es verschiedene Voraussetzungen – die jetzige Bestimmung erfüllt die Voraussetzungen für eine Versetzung an einen anderen Arbeitsplatz nicht.	Umformulieren
Art. 23	Unklar ist es, ob es hier a) um Anordnungen i.S. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes geht – dann ist die Verlängerung des Instanzenweges um eine Instanz arbeitnehmerunfreundlich;  oder  b) um Beschreibung eines internen Aufsichtsbeschwerdeweges – dann könnte der Eindruck erweckt werden, dass insbesondere gegen den Entscheid des Stadtrates der ordentliche Rechtsweg (Rekursverfahren) beschritten werden kann, was nicht möglich ist.	Weglassen
Art. 26	Im Kanton werden die Stellen teilweise mehreren Lohnklassen zugeordnet. Damit wird ermöglicht, die Kompetenzen des Bewerbers oder Stelleninhabers zu berücksichtigen (Beförderungen!). Es ist deshalb empfehlenswert, diese Einschränkung fallen zu lassen.	Überprüfen
Art. 32	Die Rechte und Pflichten der Rentnerinnen und Rentner sind Gegenstand des Versicherungsverhältnisses und nicht des Personalrechtes.	Streichen
Art. 35	Dies wäre besser in den Vollzugsbestimmungen zu regeln.	Überprüfen
Art. 38	Nach diesem Personalrecht darf die Stadt Opfikon keine Taggeldversicherung abschliessen. Das wäre zu ergänzen, ebenso die Pflicht, sich dem Vertrauensarzt und den Case-Managern der Stadt, der privaten Versicherungen und der IV zu unterziehen.	Ergänzen
Art. 42	Der Begriff „Lehrkräfte der Volksschule“ für kantonale besoldete oder administrierte Lehrpersonen ist gefährlich – auch kommunale Lehrpersonen, die Unterricht gemäss der Lektionentafel an der Volksschule erteilen, sind „Lehrkräfte der Volksschule“.	Begriffe anpassen
Art. 43	Unübliche Bestimmung, die zwar rechtlich zulässig ist, aber in der Rechtsanwendung hohe Anforderungen stellt	Überdenken, ob dies nötig ist, oder ob nicht auf das kantonale

	(rechtsgleiche Rechtsanwendung).	Recht oder eine feste Regelung abgestellt werden kann
Art. 48 Grundbesoldung	Alle Bestimmungen berücksichtigen nicht die neue Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen sowie die entsprechenden personalrechtlichen Folgen.	Anpassen
Generell	Keine Äusserung zur Sozialplanpflicht (§ 27 PG).	Bewusster Entscheid zu Sozialplan fällen, ebenso zur Massenentlassung Art. 333a OR
Generell	Es fehlt eine Aussage über die Übernahme oder den Ausschluss des Case-Management. Sodann müsste klar gesagt werden, was vorgeht: Die Lohnfortzahlung gemäss kantonalem Recht oder die Versicherungsbestimmungen.	Bewusster Entscheid fällen

#### Ausführungsbestimmungen zur Personalverordnung

Art. 11	Gibt es diese „Regelungen der Schulpflege“? Besser ist es, eine Kann-Vorschrift zu erlassen.	Umformulieren
Art. 13	Was ist mit „einem Zeitraum von sechs Monaten“ gemeint?	Umformulieren

Die Federas Beratung AG hat aufgrund der Überprüfung einen Handlungsbedarf eruiert und eine Überarbeitung der Personalverordnung empfohlen.

Deshalb hat der Stadtrat beschlossen, das eigene Personalrecht zu überarbeiten.

Schon das heutige Personalrecht regelt das Angestelltenverhältnis nicht umfassend und bedient sich den ergänzenden Bestimmungen des kantonalen Personalrechtes (vgl. Art. 3 PVO vom 6.11.2000). Viele Bestimmungen in der PVO stellen sodann eine (wörtliche) Wiederholung der Bestimmungen im kantonalen Personalrecht dar (Beispiel: Art. 10 PVO ist wörtlich identisch mit § 14 Personalgesetz des Kantons Zürich). Trotzdem umfasste das bisherige Personalrecht so viele Bestimmungen und Regelungen, dass es an der Rechtsentwicklung des kantonalen Personalrechtes nicht teilnehmen konnte und veraltete.

Um einem solchen Effekt zu entgehen, empfiehlt es sich, auf Wiederholungen des kantonalen Personalrechtes im kommunalen Personalrecht zu verzichten. Damit wird verhindert, dass die früher einmal identische Formulierung aufgrund Änderungen des kantonalen Rechtes im Laufe der Zeit plötzlich etwas anders regelt als das (fortentwickelte) kantonale Personalrecht und so zu ungleicher Behandlung, Rechtsunsicherheit und im Extremfall zur Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten (kantonalen) Recht führt.

Die Lösung liegt darin, dass im kommunalen Personalrecht nur die wirklichen Änderungen zum kantonalen Recht aufgeführt werden. Alle anderen Bestimmungen des Personalrechtes finden sich dann im kantonalen Personalgesetz und den Ausführungserlassen, nämlich

- Personalgesetz LS 177.10
- Personalverordnung LS 177.11
- Vollzugsverordnung zum Personalgesetz LS 177.111
- Verordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail LS 177.115
- Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal LS 177.201
- Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal LS 177.21

- |  |         |
|--|---------|
| • Obligationenrecht (Auszug)                     | SR 220  |
| • Lehrpersonalgesetz                             | 412.31  |
| • Lehrpersonalverordnung                         | 412.311 |
| • Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zürich | 414.41  |

Ändern dort Bestimmungen im Rahmen der Rechtsentwicklung, nimmt das kommunale Personalrecht aufgrund der Verweisung auf das kantonale Recht an dieser Rechtsentwicklung automatisch teil. Damit ist die Gefahr, dass das kommunale Personalrecht veraltet oder gar im Widerspruch zum übergeordneten Recht steht, wesentlich minimiert. Die Stadt Opfikon muss sich dann nur noch um die „Wartung“ der geänderten Bestimmungen kümmern, d.h. die Fortentwicklung des Rechtes bei denjenigen Themen beobachten, die im eigenen kommunalen Personalrecht bewusst anders geregelt wurden als im kantonalen Personalrecht. Zudem steht es der Stadt Opfikon frei, Rechtsentwicklungen des kantonalen Personalrechtes, die für die lokalen Verhältnisse unangemessen sind, wieder bewusst durch „Abweichungsbestimmungen“ auszuschliessen.

Ein grosser Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass das Personalrecht der Stadt Opfikon weitestgehend identisch ist mit dem kantonalen Personalrecht. Das kantonale Personalrecht umfasst (ohne Nebenerlasse und Versicherungsbestimmungen) 281 Paragraphen, mit dem Lehrpersonalrecht sogar 343 Paragraphen. Die Änderungen des vorgeschlagenen kommunalen Personalrechtes umfassen gerade einmal 15 Artikel. Damit wird ermöglicht, wesentlich einfacher Auskünfte zu Unklarheiten bei der Rechtsanwendung zu kommen, da es in der Regel ausreicht, Stellen anzufragen, die sich (allein) mit dem kantonalen Personalrecht auskennen (z.B. das Personalamt des Kantons Zürich).

Nachteil dieser Lösung ist, dass das kommunale Personalrecht nur gelesen werden kann, wenn das kantonale Personalrecht danebenliegt. Das war aber bisher eigentlich auch der Fall, nur gab die bisherige Personalverordnung (mit 57 Artikeln) eine (effektiv nicht vorhandene) Vollständigkeit vor. In der Mehrheit der Fälle kam man bei der Beantwortung einer Rechtsfrage in der bisherigen PVO ebenfalls um den Beizug des kantonalen Rechts nicht herum.

Beim Erlass eines eigenen Personalrechtes haben die Gemeinden weitgehende Autonomie. Einzige Rahmenbedingung, die sie beachten müssen, ist, dass das Personalverhältnis öffentlichrechtlich ist. Sodann haben sie die Grundrechte und die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien zu beachten. Eine Pflicht zur Gleichbehandlung im Vergleich mit kantonalen Angestellten gibt es nicht.

## II. Grundsätze

Bei der Erarbeitung des Personalrechtes liess sich der Stadtrat deshalb von folgenden Grundsätzen leiten:

- Um die Lesbarkeit zu vereinfachen und damit nicht jede Änderung des kantonalen Personalrechtes eine Änderung des eigenen kommunalen Personalrechtes zur Folge hat, werden im Personalrecht nur die wirklichen und wichtigen Abweichungen zum kantonalen Personalrecht aufgeführt. Auf die Wiederholung der identisch anzuwendenden übrigen (umfangreichen) Bestimmungen des kantonalen Personalrechtes wird verzichtet.
- Die Rechte und Pflichten des kommunal angestellten Personals während dem laufenden Anstellungsverhältnis unterscheiden sich grundsätzlich nicht von den Rechten und Pflichten gemäss dem kantonalen Personalrecht. Damit lebt die Stadt Opfikon den gleichen Grundsatz der Fürsorge für den Angestellten wie der bekanntermassen als angestelltenfreundlich geltende Kanton Zürich.

Nur dort, wo für die Stadt aufgrund der kantonalen Regelung unangemessene organisatorische, fachliche oder finanzielle Risiken entstehen würden, wurden Regelungen

getroffen, die der Gemeinde angemessene Pflichten auferlegen. In vielen speziellen Situationen stehen dem Kanton Zürich für seine rund 32'000 Angestellten umfassendere Ressourcen zur Verfügung.

Die Stadt Opfikon verfügt nicht über vergleichbare Ressourcen – auch in finanzieller Hinsicht nicht. Dort, wo eine Gemeinde wie die Stadt Opfikon vom kantonalen Personalrecht „überfordert“ wird, schlägt der Stadtrat in Form von Abweichungen vom kantonalen Personalrecht Erleichterungen vor.

Ausserdem reagiert der Stadtrat auf Entwicklungen im kantonalen Personalrecht, die er kritisch beurteilt. Insbesondere die Voraussetzungen für eine Kündigung eines Angestellten sind im Kanton Zürich ausserordentlich restriktiv. Ausser im Falle von Krankheit und bei Stellenabbau kann im kantonalen Personalrecht nur nach den Regeln bei mangelhafter Leistung oder unbefriedigendem Verhalten gekündigt werden. Dort sind aber hohe formale Voraussetzungen zu erfüllen, die im Resultat dazu führen, dass eine unzumutbare Situation an einem Arbeitsplatz zum Schaden des Betriebes und der übrigen Mitarbeiter unnötig in die Länge gezogen wird. Hier möchte sich der Stadtrat an die bewährte Regelung im Personalrecht anderer Kantone oder des Bundes (vgl. Art. 12 Bundespersonalgesetz SR 172.220.1) anlehnen und neben der Kündigung infolge mangelhafter Leistung oder unbefriedigendem Verhalten eine Kündigung auch ermöglichen bei den Fällen von

- Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten,
- mangelnder Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten,
- mangelnder Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit,
- wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen,
- und beim Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung.

Ausserdem kann eine Bewährungsfrist angeordnet werden, die die Stadt Opfikon ist aber dazu nicht verpflichtet. Erfahrungsgemäss hat es vor dem Aussprechen einer Kündigung schon eine Vielzahl von Gesprächen und Abmahnungen gegeben. Der Angestellte weiss jeweils schon länger, was von ihm erwartet wird, und die Stadt Opfikon beschreitet den einschneidenden Weg einer Kündigung nicht voreilig oder überhastet. Bei einer solchen Ausgangslage dann noch verpflichtet zu sein, eine Bewährungsfrist zu gewähren, dient niemandem mehr. Dann soll eine Trennung auch wirklich möglich sein, ohne dass der Betrieb unter dem zwangsweise fortgesetzten Konflikt zwischen dem Angestellten und den Vorgesetzten zu leiden hat.

### III. Abweichungen zum kantonalen Personalrecht

Die Abweichungen vom kantonalen Personalrecht betreffen im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Es wird die Kündigung von Angestellten ermöglicht, deren Weiterbeschäftigung dem öffentlichen Interesse widerspricht. Dazu wurden weitere Kündigungsgründe geschaffen, welche anderen kantonalen Personalrechten und dem Bundespersonalrecht entsprechen. Es muss nach einer ungenügenden Mitarbeiterbeurteilung keine Bewährungsfrist eingeräumt werden.
- Die Schule kann beim eigenen Personal eine vom Kanton abweichende Mitarbeiterbeurteilung durchführen.
- Die Stadt Opfikon legt einen hohen Wert auf die Weiterbildung der Angestellten. Deshalb wird die Kompetenz geschaffen, die Weiterbildung zu fördern und zu erwarten.

Der Vorschlag enthält zudem Kompetenznormen, die es der Stadt Opfikon ermöglichen, bei Bedarf von der kantonalen Regelung in einem einfachen Verfahren abzuweichen.

## Case Management

Auf Wunsch der vorberatenden Geschäftsprüfungskommission belässt der Stadtrat das Case-Management im Opfiker Personalrecht. Case-Management führt zu folgendem Ablauf:

Sobald sich abzeichnet, dass die Arbeitsunfähigkeit eines Mitarbeiters länger als zwei Monate dauert, soll dieser neben der Betreuung durch seine Vorgesetzten zusätzliche professionelle Unterstützung durch einen Case-Manager erhalten, welcher ihn persönlich und individuell begleitet (Fallbegleitung). Case-Management kann auch sinnvoll sein, wenn der Mitarbeiter zwar arbeitsfähig ist, seine Arbeitsleistung aus gesundheitlichen Gründen jedoch beeinträchtigt ist. Der Kanton Zürich arbeitet mit externen Case Managerinnen und Case Managern zusammen. Im Pilotversuch der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich bewegten sich die Kosten für die meisten Fallbegleitungen zwischen CHF 5'000 und CHF 10'000. Ein Case Manager ist eine qualifizierte Fachperson, die sich in Fragen rund um Arbeitsplatz, Gesundheit und Versicherungsaspekte auskennt. Die Case Managerin hat zu jedem Zeitpunkt den Überblick über die verschiedenen Aktivitäten und Massnahmen im Hinblick auf die Genesung des Mitarbeiters und damit verbunden auf seine Rückkehr an den angestammten oder einen anderen Arbeitsplatz beim Arbeitgeber. Der Case Manager koordiniert, organisiert, vernetzt und vermittelt zwischen dem Mitarbeiter, dem Arbeitgeber, dem Arzt und den Versicherungen sowie dem sozialen Umfeld des Mitarbeiters. Ziel ist es, dass mit der Rückkehr des Mitarbeiters an den Arbeitsplatz Knowhow erhalten bleibt.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass in den seltenen Fällen, in denen der Beizug eines Case Managers erforderlich war, dies bereits durch involvierte Versicherungsträger (Invaliden- bzw. Unfallversicherung) ohne Zutun der Stadt Opfikon als Arbeitgeber erfolgte. Konkret war dies bei zwei Mitarbeitenden der Fall.

## Sozialplan

Entgegen dem ersten stadträtlichen Antrag vom 24. August 2010 wird im vorliegenden Entwurf des Personalrechts auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommission die Sozialplanpflicht des kantonalen Personalrechtes nicht ausgeschlossen:

Der Begriff „Sozialplan“ gemäss § 27 PG ist nicht zu verwechseln mit dem landläufigen Verständnis des Wortes „Sozialplan“. Nach landläufigem Verständnis liegt der Zweck des Sozialplans in einer Überbrückungsleistung für den Arbeitnehmer und in der Entschädigung für den Verlust des Arbeitsplatzes. Im kantonalen Personalrecht ist mit Sozialplan etwas anderes gemeint, weil die finanzielle Absicherung beim Kanton im Falle eines Stellenabbaus auch ohne Sozialplan im Sinne von § 27 PG bereits besteht. Der Sozialplan nach § 27 PG hat vielmehr folgende Aufgabe: Im Rahmen des Stellenabbaus werden die Personalverbände („Gewerkschaften“) beigezogen. Um eine Verunsicherung des Personals zu vermeiden, ist dabei ein geeignetes Kommunikationskonzept festzulegen. Die Behörde sucht zusammen mit den beteiligten Institutionen (Personalverbände) nach Möglichkeiten zur Vermeidung von Entlassungen. Bei der Ausarbeitung des Sozialplanes werden für Personen ab dem 61. Altersjahr von der Pensionskasse, zur Zeit die Versicherungskasse für Staatspersonal (BVK), die möglichen Altersleistungen und für Personen ab dem 51. Altersjahr soweit erforderlich die Leistungen bei unverschuldeter Nichtwiederwahl oder Entlassung berechnet („Frühpensionierung“). Die BVK orientiert über die Pflicht zur Geltendmachung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Der Sozialplan listet tabellarisch die Leistungen der Versicherungskasse auf und weist die vorgesehenen Massnahmen und die Folgekosten sowie die Kosten zu Lasten der BVK aus. Der Entwurf des Sozialplans wird allen beteiligten Institutionen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Leistungen der BVK gehen im Rahmen eines Sozialplanes nicht weiter, als der Arbeitnehmer auch sonst Anspruch auf Rentenleistungen hätte. Soweit als möglich ist bei

den betroffenen Angestellten die Übernahme neuer Funktionen durch Versetzung i.S.v. § 28 PG anzustreben. Ist eine Versetzung nicht zu mindestens gleichwertigen Bedingungen möglich, erfolgt gleichzeitig eine Entlassung und Neuanstellung. Kommt es zu einer teilweisen Entlassung (Neuanstellung mit schlechteren Bedingungen) oder einer vollständigen Entlassung, wird im Rahmen von § 26 PG und § 7 PVO eine Abfindung zugesprochen. Der Sozialplan kann gemäss § 27 PG zusätzliche oder Leistungen anderer Art vorsehen (insbesondere Outplacementberatungen und Weiterbildungen). Dieses (freiwillige) Element des Sozialplanes ist der spürbare Vorteil des Angestellten im Vergleich zu einer Entlassung ohne Sozialplan. Der Sozialplan hat insbesondere keine finanziellen Vorteile für den Angestellten, da er auch ohne Sozialplan aufgrund der Abfindungspflicht gemäss § 26 PG schon gut abgesichert ist. Für Gespräche mit den Gewerkschaften und für die Erstellung der Dokumente ist eine Beratung angezeigt.

#### IV. Einführung

Das Datum der Inkraftsetzung des neuen Personalrechts wird nach dem Erlass durch den Gemeinderat durch den Stadtrat formell festgesetzt. Änderungskündigungen sind dafür nicht notwendig.

Mit diesem Personalrecht hat die Stadt Opfikon eine ihrer Grösse angemessene personalrechtliche Regelung. Der Stadtrat empfiehlt, dieser Vorlage die Zustimmung zu erteilen.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, dieser bereinigten Vorlage zuzustimmen.

NAMENS DES STADTRATES

Der Präsident:            Der Verwaltungsdirektor:

P. Remund

H.R. Bauer