



Verein des Bündner
Staatspersonals

Associazion dal personal
dal chantun Grischun

Associazione del personale
statale dei Grigioni

Frau Regierungspräsidentin
Dr. iur. Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin des Finanz- und
Militärdepartementes
Rosenweg 4
7000 Chur

Chur, 17. August 2005

VERNEHMLASSUNG ZUM ERLASS EINES KANTONALEN PERSONALGESETZES

Sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 9. Juni 2005 und benützen gerne die Gelegenheit, uns zum eingangs erwähnten Sachgeschäft vernehmen zu lassen.

A. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

Wir halten fest, dass der Vernehmlassungsentwurf inhaltlich kaum als zukunftsorientierter Erlass beurteilt werden kann. Diesbezüglich vermissen wir insbesondere wegweisende Ziele und Grundsätze für eine zeitgemäss Personalpolitik. In diesem Zusammenhang verweisen wir namentlich auf den vom Gedanken der Sozialpartnerschaft geprägten Art. 4 der Personalverordnung der Stadt Chur (PVO-Chur) vom 29. April 2004. Überbetont wird sodann die Leistungserwartung der Arbeitgeber, währenddem deren Fürsorgepflicht gegenüber den Arbeitnehmenden im Vernehmlassungsentwurf kaum Erwähnung findet. Wir halten denn auch unmissverständlich fest, dass wir dem neuen Personalgesetz nur zustimmen können, wenn der Vernehmlassungsentwurf deutlich nachgebessert wird.

B. BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN

I. BEGRÜNDUNG UND BEENDIGUNG DES ARBEITSVERHÄLTNISSSES

1. Probezeit (Art. 5 EPG¹)

Die Probezeit soll in der Regel 6 Monate betragen und je nach Anforderung um drei Monate herab- oder um drei Monate hinauf gesetzt werden können. Innert dieser Frist muss Klarheit herrschen, ob Mitarbeitende die verlangten Anforderungen erfüllen oder nicht. Eine kurze Probezeit liegt nämlich sowohl im Interesse der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmenden.

Antrag: Art. 5 Abs. 1 EPG ist entsprechend anzupassen, Art. 5 Abs. 3 EPG unverändert zu übernehmen, und Art. 5 Abs. 2 und Abs. 4 EPG sind ersatzlos zu streichen.

2. Ordentliche Kündigung (Art. 7 EPG)

Mitarbeitende, welche die Probezeit bestanden haben, erfüllen die Eignungsvoraussetzungen. Sind diese Voraussetzungen später nicht mehr gegeben, kann dieser Sachverhalt entweder unter Art. 7 Abs. 2 Lit. a EPG oder Art. 7 Abs. 2 Lit. b EPG subsumiert werden. Daher ist Art. 7 Abs. 2 Lit. c EPG in diesem Sinne zu präzisieren.

Antrag: Art. 7 Abs. 2 Lit. c EPG ist wie folgt anzupassen: **"c) Wegfall oder Nichterfüllen gesetzlicher oder vereinbarter Anstellungsvoraussetzungen"**.

Der ordentlichen Kündigung muss in jedem Fall in einem ersten Schritt ein Standortgespräch voraus gehen und erst in einem zweiten Schritt darf eine Ermahnung ausgesprochen werden. Zudem ist der Nebensatz **"wenn die Möglichkeit zur Verbesserung besteht"** in Art. 7 Abs. 3 EPG ersatzlos zu streichen. Im Rahmen einer ordentlichen Kündigung sind Mitarbeitende ansonsten der Willkür ihrer Vorgesetzten ausgesetzt. Bei offensichtlich destruktivem Verhalten von Mitarbeitenden besteht nämlich ohnehin die Möglichkeit einer fristlosen Kündigung im Sinne von Art. 8 EPG. Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, müssen zudem durch mindestens zwei Personalurteilen belegt werden.

Antrag: Art. 7 Abs. 3 EPG ist im Sinne der vorstehenden Ausführungen anzupassen bzw. durch einen neuen Art. 7 Abs. 4 EPG zu ergänzen.

3. Fristlose Kündigung (Art. 8 EPG) und Aufhebungsvertrag (Art. 11 EPG)

Art. 8 EPG bedarf – entsprechend der Personalverordnung der Stadt Chur – einer Ergänzung bzw. Präzisierung.

Antrag: In Art. 8 EPG ist ein neuer Absatz mit folgendem Wortlaut einzufügen: **"Als wichtiger Grund gilt namentlich jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zumutbar ist."**

Im Rahmen der Bestimmung über die fristlose Kündigung ist auch die Freistellung von der Arbeit mit oder ohne Lohnzahlung zu regeln. Aus geset-

¹ EPG = Entwurf Personalgesetz

zessystematischer Sicht ist es nämlich nicht nachvollziehbar, weshalb dieser Sachverhalt unter der Gesetzesbestimmung über den Aufhebungsvertrag (vgl. Art. 11 Abs. 2 EPG) subsumiert werden soll.

Antrag: Art. 11 Abs. 2 EPG (Freistellung von der Arbeit) ist in Art. 8 EPG zu regeln.

4. Missbräuchliche oder ungerechtfertigte Kündigung (Art. 10 EPG)

Bei einer missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigung ist der Arbeitgeber zu verpflichten, der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter wieder eine zumutbare Stelle im öffentlichen Dienst anzubieten. Falls dies nicht möglich sein sollte, ist den Betroffenen eine Abfindung in der Höhe eines Jahreslohnes einschliesslich Funktionszulagen auszurichten. Eine missbräuchliche oder ungerechtfertigte Kündigung ist nämlich für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in mehrfacher Hinsicht (Stellensuche, Familie, Leumund usw.) mit erheblichen Nachteilen verbunden, da bis zur Ausfällung eines entsprechenden Urteils einige Zeit vergeht. Eine Wiedergutmachung dieser Nachteile ist daher klarerweise gerechtfertigt.

Antrag: Die vorstehend dargelegte Regelung ist in Abweichung von den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechtes als Lex specialis in Art. 10 EPG zu verankern.

5. Aufhebung einer Stelle (Art. 14 EPG)

Wird eine Stelle aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen aufgehoben, ohne dass der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter eine andere zumutbare Stelle angeboten werden kann, oder ohne dass eine Umschulung mit einem verhältnismässigen Aufwand eine Weiterbeschäftigung ermöglicht, ist der betroffenen Mitarbeiterin oder dem betroffenen Mitarbeiter eine Abfindung in der Höhe eines Jahreslohnes einschliesslich Funktionszulagen auszurichten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Arbeitgeber sich ernsthaft um eine Weiterbeschäftigung der Mitarbeitenden bemühen und Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen vermieden werden. Aus den nämlichen Überlegungen wird auch eine Abstufung der Abfindung abgelehnt.

Antrag: Art. 14 Abs. 1 Satz 1 EPG ist im Sinne der vorstehenden Ausführungen anzupassen, und Art. 14 Abs. 1 Lit. a bis Lit. c EPG sowie Art. 14 Abs. 2 und Abs. 3 EPG sind ersatzlos zu streichen.

Denkbar wäre aus unserer Sicht aber auch die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Festlegung von Sozialplänen. Eine solche Regelung kennt beispielsweise die Stadt Chur (vgl. Art. 23 PVO-Chur).

II. ENTLÖHNUNG

1. Gehaltsklassen, Grundlohn (Art. 15 EPG)

Monatslöhne unter 3'000 Franken sind nicht annehmbar, da damit der gewöhnliche Lebensunterhalt nicht bestritten werden kann. Der minimale Jahreslohn gemäss Art. 15 Abs. 2 EPG ist daher entsprechend anzuheben.

2. Gesamtlohnsumme (Art. 16 EPG)

Gemäss Art. 16 Abs. 1 EPG beantragt die Regierung dem Grossen Rat im Rahmen des Voranschlages die Festlegung der Gesamtlohnsumme. Im Rahmen seiner Budgetkompetenzen kann der Grosse Rat diesen Betrag nach Belieben kürzen. Unsere einschlägigen Erfahrungen zeigen, dass sich der Grosse Rat dabei nicht von sachlichen, sondern in aller Regel von ideologischen Überlegungen leiten lässt. Ebenso wenig ist er bereit, für seine diesbezüglichen Entscheide politische Verantwortung zu übernehmen. Daher sind Kürzungen der von der Regierung beantragten Gesamtlohnsumme zwingend an die Voraussetzung zu knüpfen, dass der Grosse Rat gleichzeitig darüber befindet, welche Leistungen die Verwaltung in diesem Fall nicht mehr erbringen muss. Auch die Bürgerinnen und Bürger sollen und dürfen wissen, wer für welche Entscheide zuständig und verantwortlich ist.

Weiter weisen wir darauf hin, dass die teilweise grosszügigen Lohnnebenleistungen in der Privatwirtschaft mit den bescheidenen Lohnnebenleistungen im öffentlichen Dienst nicht vergleichbar sind. Daher ist die allgemeine Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft kein zuverlässiges Kriterium für die Bemessung der Gesamtlohnsumme im öffentlichen Dienst.

Antrag: Art. 16 Abs. 2 Lit. d EPG ist wie folgt zu formulieren: "**d) die allgemeine Lohnentwicklung in den öffentlichen Verwaltungen.**"

3. Teuerungsausgleich (Art. 17 EPG)

Gemäss geltendem Recht kann die Regierung die nicht ausgeglichene Teuerung zu einem späteren Zeitpunkt ganz oder teilweise wieder in den Grundlohn einbauen. Wir weisen darauf hin, dass die Personalverbände dieser flexiblen Regelung des Teuerungsausgleiches seinerzeit zugestimmt haben, allerdings mit der berechtigten Erwartung, dass diese Bestimmung auch Anwendung findet. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Daher fordern wir diesbezüglich eine zwingende Formulierung. Demzufolge sind jährlich mindestens zwei Drittel der Teuerung auszugleichen. Gegenstand der flexiblen Regelung gemäss Art. 17 Abs. 1 EPG bildet demnach nur noch ein Drittel der jeweiligen Jahresteuern.

4. Lohnkürzung (Art. 19 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 3 EPG)

Die in Art. 19 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 3 EPG vorgesehenen Lohnkürzungen haben pönalen Charakter. Wir beantragen daher, diese beiden Sachverhalte in einem separaten Artikel zu regeln. Gegenstand von Art. 19 und Art. 21 EPG bilden dann nur noch die Frage der individuellen Lohnfestlegung bzw. die Gewährung des 13. Monatslohns. Dieses Vorgehen drängt sich nach unserem Dafürhalten aus Gründen der Lesbarkeit des Gesetzes sowie aufgrund der Gesetzssystematik auf.

5. Individuelle Lohnfestlegung (Art. 19 EPG)

Die Regelung gemäss Art. 19 Abs. 3 EPG ist ein klarer Affront gegenüber den langjährigen und verdienten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Wir fordern daher mit Nachdruck die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung.

6. Honorierung sehr guter Leistungen (Art. 20 EPG)

Mit der Spontanprämie werden in der Praxis nicht sehr gute, sondern ausserordentliche Leistungen honoriert. Zudem erachten wir die Verwendung entsprechender Mittel für gemeinsame Veranstaltungen oder Anlässe als problematisch, da dies - wie Erfahrungen aus anderen Kantonen belegen - in der breiten Öffentlichkeit zu Missverständnissen führen kann.

Antrag: Art. 20 Abs. 1 EPG ist wie folgt zu formulieren: "**Die Regierung beantragt dem Grossen Rat mit dem Budget einen Kredit für die Honorierung ausserordentlicher Leistungen**".

7. Funktionszulagen (Art. 22 EPG)

Die derzeitige Funktionszulage von höchstens 20 Prozent ist beizubehalten. Eine Funktionszulage von höchstens 10 Prozent schränkt nämlich den diesbezüglich Handlungsspielraum ohne zwingenden Grund ein.

8. Leistungen im Todesfall (Art. 23 EPG)

Die Leistungen an die Hinterbliebenen im Sinne von Art. 23 Abs. 2 EPG sind für sechs anstatt nur für drei Monate zu gewähren. In solchen Fällen sollen sich die Arbeitgeber - nicht zuletzt aus sozialpolitischen Gründen - durchaus grosszügig zeigen.

III. SOZIALZULAGEN

1. Kinderzulage (Art. 25 EPG)

Wir ersuchen die Regierung, auf den 1. Januar 2006 die Kinderzulage auf 200 Franken und die Ausbildungszulage auf 250 Franken zu erhöhen. Damit soll die von der Regierung in den letzten Jahren eingeleitete, familienfreundliche Politik konsequent fortgesetzt werden.

2. Besondere Sozialzulage (Art. 26 EPG)

Laut Art. 62 Abs. 1 ABzPV ist die "Besondere Sozialzulage" der Teuerungsentwicklung anzupassen, wenn die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise 10 Prozent erreicht hat. Vom 1. Januar 1995 bis 30. April 2005 ist der Landesindex gemäss den Erläuterungen zum Revisionsentwurf um 10,5 Prozent gestiegen. Aufgrund dieser Sachlage ersuchen wir die Regierung, die "Besondere Sozialzulage" bereits mit Wirkung ab 1. Januar 2006 der Teuerung anzupassen. Weiter erwarten wir, dass die geltende und zwingende Regelung gemäss Art. 62 Abs. 1 ABzPV ohne Abstriche in Art. 26 Abs. 2 EPG überführt wird.

3. Entschädigung besonderer Arbeitsleistungen (Art. 30 EPG)

Die Streichung der Samstagszulage wird vom VBS mit aller Entschiedenheit abgelehnt.

IV. PFLICHTEN DER MITARBEITENDEN

1. Allgemeine Dienstpflichten (Art. 47 EPG)

Die Bestimmung, wonach die Mitarbeitenden die Interessen des Kantons zu wahren und alles zu unterlassen haben, was diese beeinträchtigt oder beeinträchtigen könnte, ist zu weit gefasst. Eine extensive Auslegung dieser Bestimmung würde im Ergebnis dazu führen, dass jegliche von Mitarbeitenden an die Adresse des Kantons gerichtete Kritik unterbunden werden könnte. Der Sinn und Zweck dieser Bestimmung kann jedoch nur darin bestehen, dass die Mitarbeitenden im Rahmen ihres Dienstverhältnisses die Interessen des Kantons zu wahren haben. Dies entspricht auch der von der Regierung bis anhin gehandhabten Praxis. Diesem Umstand ist daher bei der Formulierung von Art. 47 Abs. 1 EPG Rechnung zu tragen.

Antrag: Art. 47 Abs. 1 EPG ist in Anlehnung an Art. 321a OR wie folgt zu formulieren: **"Die Mitarbeitenden haben die ihnen übertragene Arbeit sorgfältig auszuführen und die berechtigten Interessen des Arbeitgebers in guten Treuen zu wahren".**

V. ZUSTÄNDIGKEITEN, RECHTSSCHUTZ UND VERFAHREN

1. Anstellungs- und Kündigungskompetenzen (Art. 62 EPG)

In Art. 62 Abs. 1 Lit. c EPG ist der Vorbehalt, wonach die Departemente andere Bestimmungen festlegen können, zu streichen. Abgesehen davon, dass die Departemente gemäss kantonalem Verfassungsrecht keine Rechtsetzungskompetenzen haben, kann es auch nicht angehen, dass jedes Departement die Anstellungs- und Kündigungskompetenzen nach eigenem Ermessen bestimmt.

2. Anfechtung personalrechtlicher Entscheide (Art. 65 EPG)

Für sämtliche Lohnansprüche (Leistungsanteil am Lohn, Lohnkürzungen usw.) sowie für sämtliche vermögensrechtliche Ansprüche aus einem öffentlichen Arbeitsverhältnis muss inskünftig die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen stehen. Diesbezüglich weisen wir darauf hin, dass auch die neuesten Urteile des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 6 EMRK in die gleiche Richtung zielen und die Justiziabilität durch eine unabhängige Gerichtsinstanz in den letzten Jahren zunehmend in den Vordergrund gerückt ist. Die von uns vorgeschlagene Regelung drängt sich aber auch unter dem Gesichtspunkt der in Art. 29a BV neu vorgesehenen Rechtsweggarantie auf.

Antrag: Art. 65 Abs. 4 Lit. b EPG ist wie folgt zu formulieren: **"b) Lohnansprüche und weitere vermögensrechtliche Ansprüche".**

3. Vertretungsrecht und unentgeltliche Rechtspflege (Art. 68 EPG)

Die Voraussetzungen für die unentgeltliche Prozessführung vor Verwaltungsgericht werden in Art. 25 VVG aufgeführt. Für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist diesbezüglich Art. 39 VVG massgebend, welcher sei-

nerseits wiederum auf Art. 25 VGG verweist. Aufgrund dieser Rechtslage ist für uns nicht erkennbar, welche Sachverhalte unter Art. 68 Abs. 2 EPG noch subsumiert werden sollen. Wesentlich ist für uns vielmehr ein ausdrücklicher Hinweis auf die Anwendbarkeit von Art. 343 Abs. 3 OR, wonach den Parteien bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten in der Regel weder Gebühren noch Auslagen auferlegt werden dürfen (vgl. dazu auch Beschwerdeentscheid der Regierung vom 25. August 2003, Prot. Nr. 1204, publiziert in ZGRG 4/04, S. 182 f., E.7).

VI. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

1. Besitzstand

Wir halten fest, dass der betragsmässige Besitzstand zu wahren ist, wenn die Stelle einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters mit dem neuen Lohnsystem tiefer eingereiht wird. Der Revisionsentwurf ist demzufolge mit einer entsprechenden Bestimmung zu ergänzen.

2. Gehaltsklassen (Art. 72 EPG)

Die dem Staatspersonal seit 1993 nicht ausgeglichene Teuerung beträgt mittlerweile mehr als 3 Prozent. Für uns ist es nicht annehmbar, dass dieser Reallohnabbau im Rahmen der neuen Personalgesetzgebung auch noch zementiert werden soll. Um den Reallohnabbau auszugleichen, unterbreiten wir daher zwei mögliche Varianten:

a) Variante 1

Für die Festlegung des Minimums und des Maximums jeder Gehaltsklasse gemäss Art. 17 Abs. 2 EPG bildet die Gehaltsskala für das Jahr 2006 zusätzlich der seit 1993 nicht ausgeglichenen Teuerung die Ausgangsbasis ab dem Jahre 2007.

b) Variante 2

Die wöchentliche Soll-Arbeitszeit bleibt unverändert bei 43 Stunden (vgl. Art. 48 Abs. 1 EPG). Im Jahresdurchschnitt wird hingegen die derzeitige wöchentliche Arbeitszeit von 42 Stunden so weit reduziert, dass die Regierung inskünftig sieben anstatt fünf freie Tage bestimmen kann.

Wir bitten Sie, unsere berechtigten Anliegen zu berücksichtigen und grüssen Sie

freundlich

**VEREIN DES BÜNDNER
STAATSPERSONALS**

Der Präsident: Der Vizepräsident:

sign.
Gion Cotti

sign.
Andreas Cabalzar