

## **Personalgesetz (22.10.05)**

Erste Lesung des Kantonsrates vom 21. September 2010

### **Eintretensreferat**

Regierungsrat Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartementes

Der Kanton St.Gallen ist der grösste Arbeitgeber in unserem Kanton. Die Gestaltung der Rechtsbeziehungen mit den insgesamt rund 7'000 Mitarbeitenden ist deshalb eine anspruchsvolle Aufgabe. Einerseits sind die rechtlichen Aspekte, wie sie in Lehre und Rechtsprechung entwickelt wurden, zu berücksichtigen. Andererseits sind aber auch die Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts im Vergleich zum privaten Arbeitsrecht im Auge zu behalten. Das haben wir mit dem neuen Personalgesetz gemacht.

Ein Personalgesetz hat aber auch eine personalpolitische Bedeutung. Letztlich ist das Personalgesetz Ausdruck einer bestimmten Personalpolitik. Sie werden mir sicherlich zustimmen, dass sich diese Personalpolitik nicht auf die Bedürfnisse eines kleinen oder mittleren Unternehmens auszurichten hat, sondern auf die Anforderungen eines stark diversifizierten Grosskonzerns, der zudem in einem relativ eng begrenzten geographischen Raum – sprich Arbeitsmarkt – tätig ist. Im Mittelpunkt dieser Personalpolitik stehen nämlich die über 7'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Departementen und in der Staatskanzlei, dann aber auch die vielen Mitarbeitenden in den verselbständigten staatlichen Institutionen (insbesondere in den Spitalverbunden und an der Universität), für welche das Personalgesetz mittelbar, d.h. soweit anwendbar ist, als in der Spezialgesetzgebung – z.B. im Universitätsgesetz – nicht davon abgewichen wird. Und schliesslich sind auch die Mitarbeitenden jener Gemeinden betroffen, welche über keine eigenen Personalreglemente verfügen.

Kurzum: im Dienstrecht des Kantons schlägt sich die Personalpolitik des grössten Arbeitgebers in der Ostschweiz nieder, eines Arbeitgebers, der heute und auch in Zukunft darauf angewiesen ist, die benötigten personellen Ressourcen in quantitativer und in qualitativer Hinsicht beschaffen und erhalten zu können.

Was heisst das nun konkret? Oder anders gefragt: Welchen personalpolitischen Anforderungen hat das neue Personalrecht des Kantons St.Gallen zu genügen? Ich erkenne sieben zentrale Anforderungen, die das St.Galler Personalgesetz erfüllen sollte und die der Entwurf der Regierung auch erfüllt:

### **Anforderung 1: Das Personalrecht soll zeitgemäss sein**

Das geltende Dienstrecht ist 14jährig, deswegen aber nicht völlig veraltet oder nicht mehr zeitgemäss. Wir haben die Personalpolitik stets konsequent weiterentwickelt. Trotzdem haben sich die Rahmenbedingungen seit 1996 verändert. Auslöser hiefür war zunächst die seit dem Jahr 2003 geltende neue Kantonsverfassung. Diese hob den Beamtenstatus auf. Es genügt aber nicht, jetzt einfach alle Bestimmungen zu streichen, welche mit dem Beamtenstatus zu tun haben. Nein, wir müssen die nicht mehr zeitgemässe Unterscheidung zwischen Beamten und Nicht-Beamten überwinden und die Arbeitsverhältnisse formalrechtlich einheitlich regeln. Das heisst, dass wir die Anstellung nicht mehr wie bisher per (zustimmungsbedürftiger) Verfügung, sondern neu durch (zweiseitigen) Arbeitsvertrag begründen. Und für derart begründete Arbeitsverhältnisse ist auch die Anwendung des Disziplinarrechts nicht mehr zeit- und sachgerecht. Das Disziplinarrecht kann durch ein Instrumentarium administrativer Massnahmen gleichwertig ersetzt werden. Ausnahmen sind angezeigt für jene Arbeitsverhältnisse, welche durch Wahl begründet werden oder für welche die Spezialgesetzgebung die Anwendung des Disziplinarrechts weiterhin vorsieht.

Eine mindestens punktuelle Überarbeitung des Dienstrechts ist auch wegen demographischer Entwicklungen und auch wegen der berechtigten Forderung nach besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie angezeigt. Zu diesen Themenkreisen hat die Regierung im März 2009 zwei umfassende Postulatsberichte vorgelegt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind in das neue Personalgesetz eingeflossen. Bei der Detailberatung werden wir sicherlich darauf zu sprechen kommen.

### **Anforderung 2: Das Personalrecht soll konkurrenzfähig sein**

Es ist wohl unbestritten, dass wir nur mit einer leistungsfähigen Verwaltung die steigenden Anforderungen der Gesellschaft erfüllen können. Dabei ist von Bedeutung, dass

sich die öffentlichen Verwaltungen auf dem gleichen Arbeitsmarkt bewegen wie die Privatwirtschaft. Der Kanton St.Gallen ist somit gezwungen, seine Konkurrenzfähigkeit als Arbeitgeber sowohl gegenüber der Privatwirtschaft als auch gegenüber anderen öffentlichen Arbeitgebern nicht nur zu erhalten, sondern langfristig zu sichern.

Wenn wir den Kanton St.Gallen als attraktiven und konkurrenzfähigen Arbeitgeber positionieren wollen, müssen wir beim Lohnsystem, der Ferien- und Arbeitszeitregelungen, bei der Weiterbildung usw. Schritt halten. Nur so können wir erfolgreich auf die Verknappung des Arbeitskräftepotenzials, das aufgrund der demographischen Entwicklung zu erwarten und in einzelnen Bereichen (z.B. Gesundheitsberufe) bereits spürbar ist, reagieren.

### **Anforderung 3: Das Personalrecht soll ausgewogen sein**

Bei den Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und seinen Mitarbeitenden muss das Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten ausgewogen sein. Im Bereich des öffentlichen Dienstrechts stellt diese Zielsetzung schon deshalb eine besondere Herausforderung dar, weil die wesentlichen Elemente des Arbeitsverhältnisses nicht unter den Vertragsparteien vereinbart werden, sondern durch den Gesetzgeber weitgehend vorgegeben sind.

Die Annäherung des neuen Personalrechts an das private Arbeitsrecht trägt dazu bei, dass die Rechte und Pflichten ausgewogen verteilt sind. Dies gilt zum Beispiel für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung, welche in Form einer schriftlichen Erklärung und nicht mehr durch eine Verfügung erfolgen soll. Der Wechsel vom Verfügungs- zum Vertragsmodell hat aber auch zwangsläufig den Wegfall der aufschiebenden Wirkung bei Anfechtung einer Kündigung zur Folge. Das vorgeschlagene Schlichtungsverfahren soll hier für einen gewissen Ausgleich sorgen. Die Anlehnung an das private Arbeitsrecht zeigt sich auch darin, dass für den Kündigungsschutz oder die Probezeit das OR sachgemäss anwendbar sein soll.

Diese Konsequenz trägt einer weiteren Anforderung an das Personalrecht Rechnung: dem Aspekt der Transparenz.

**Anforderung 4: Das Personalrecht soll transparent sein**

Die schematische Darstellung auf Seite 5 der Botschaft zeigt die heutige komplizierte Konzeption der dienstrechtlichen Beziehungen zwischen dem Kanton und seinen Mitarbeitenden. Wir haben eine hohe Regelungsdichte, die jedoch auf mehrere Ordnungsstufen verteilt ist, was das Dienstrecht unübersichtlich macht.

Das neue Personalgesetz wird wesentlich übersichtlicher. Mit dem neuen Gesetz vollziehen wir einen Wechsel zu einem in sich geschlossenen System personalrechtlicher Erlasse. Die Mehrzahl der Kantone hat diesen Wechsel bereits vollzogen. Der Kanton St.Gallen tut es ihnen gleich und hebt verschiedene Regelungen von der Verordnung auf die Gesetzesstufe. Dies trägt zur Verbesserung der Übersichtlichkeit bei und erhöht auch die Rechtssicherheit.

**Anforderung 5: Das Personalrecht soll verlässlich sein**

Auf den ersten Blick überrascht vielleicht die hohe Anzahl der Gesetzesartikel im neuen Personalgesetz. Ziel eines eigenständigen Personalgesetzes muss es jedoch sein, die wesentlichen Aspekte der Arbeitsbeziehungen zwischen dem Staat und seinen Mitarbeitenden möglichst klar zu regeln. Deshalb nehmen wir ganz bewusst gewisse Redundanzen mit anderen Erlassen (wie etwa in Bezug auf das OR) in Kauf. Im Gegenzug wird dann aber der Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe geringer.

Das Personalrecht soll verlässlich sein. Wir unterstreichen dies dadurch, dass im Personalgesetz der Anwendungsbereich und die Zuständigkeitsordnung klar umschrieben werden. Der Bedeutung als Rahmengesetz entsprechend soll der Geltungsbereich möglichst breit angelegt und klar abgegrenzt sein. Abgrenzungsbedarf besteht zum Beispiel in Bezug auf die selbständigen Institutionen des Staates. Das Personalrecht dieser Institutionen soll nur in begründeten Fällen vom kantonalen Dienstrecht abweichen.

Eine hohe Verlässlichkeit streben wir auch bei der Übergangsregelung vom alten zum neuen Dienstrecht an. So sollen alle Arbeitsverhältnisse nach neuem Recht weitergeführt werden. Ein derartiger Übergang vermeidet Rechtsunsicherheiten, die bei einem Schwebezustand unweigerlich entstehen würden. Mit der pragmatischen Regelung von

Art. 108 können wir verhindern, dass wir auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Personalgesetzes Tausende neuer Arbeitsverträge abschliessen müssen.

### **Anforderung 6: Das Personalrecht soll flexibel sein**

Auch wenn wir inskünftig mehr Bestimmungen auf Gesetzesstufe regeln, so soll das neue Personalrecht doch flexibel bleiben. Die Herausforderung besteht darin, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verlässlichkeit auf der einen und Flexibilität auf der anderen Seite zu finden.

Dies erreichen wir dadurch, dass wir die Grenze zwischen den Kompetenzen des Kantonsrates als Gesetzgeber und der Regierung als Verordnungsgeber sinnvoll ziehen. Nach dem Motto "so viel wie nötig, so wenig möglich" sollen auf Gesetzesstufe nur die grundlegenden Aspekte des Arbeitsverhältnisses geregelt werden. Innerhalb dieses Rahmens sollen der Regierung und den nachgelagerten Instanzen mit Arbeitgeberstatus ein gewisser Spielraum eingeräumt werden.

Im geltenden Dienstrecht verfügt die Regierung über einen entsprechenden Gestaltungsspielraum, indem sie auf dem Verordnungsweg die arbeitsrechtlichen Beziehungen mit dem Staatspersonal konkretisieren kann. Das hat sich bewährt und bestätigt sich zum Beispiel in der hohen Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit den flexiblen Arbeitszeitmodellen. Es scheint mir deshalb richtig, wenn die Regierung auch inskünftig für die operative Umsetzung der Personalpolitik zuständig bleibt. Das macht die Personalpolitik flexibler.

Eine gewisse Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen ist denn auch nötig. So müssen wir zum Beispiel mit neuen Arbeitszeitmodellen (wie etwa Lebensarbeitszeit oder Telearbeit) darauf reagieren können, dass sich das Verhältnis zwischen beruflicher Tätigkeit und ausserberuflichen Interessen gewandelt hat. Immer dringender werden auch flexiblere Möglichkeiten beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ein. Wir wollen deshalb bei der beruflichen Vorsorge vom Leistungs- zum Beitragsprimat wechseln. Diese Stossrichtung verfolgen wir mit der laufenden Revision der Pensionskasse. Die entsprechende Vorlage wollen wir Ihnen Anfang des nächsten Jahres zuleiten.

Vorderhand ändert sich deshalb in Bezug auf die Pensionierung der Staatsangestellten wenig. Die Änderung besteht einzig darin, dass mit dem neuen Personalgesetz die Arbeitnehmenden nicht mehr "gezwungen" werden können, am Ende des 63. Altersjahres in den Ruhestand zu treten. Die bisherige Bandbreite für den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand zwischen dem 63. und 65. Altersjahr fällt weg. Neu gilt das Erreichen des 65. Altersjahres als Stichtag für die Pensionierung. Dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer Erhöhung des Rentenalters. Für die Arbeitnehmenden ergibt sich daraus nämlich keine vorsorgemässige Benachteiligung. Im Gegenteil, wer bis zum 65. Altersjahr arbeiten will, darf arbeiten. Umgekehrt kann ein Arbeitnehmer wie bisher bereits mit Erreichen des 63. Altersjahres zurückzutreten und eine volle Altersrente beziehen. Wie bisher wird die zwischen dem 63. und dem 65. Altersjahr um zwei Jahre aufgeschobene Rente beim Übertritt in den Ruhestand mit Alter 65 als Kapitalabfindung ausgerichtet.

### **Anforderung 7: Das Personalrecht soll angemessen sein**

Was heisst "angemessen"? Angemessen ist für mich ein Personalrecht, das die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes zweckmässig berücksichtigt und nicht einfach integral wie privatrechtliche Arbeitsverhältnisse regelt.

In diesem Kontext ist zu beachten, dass staatliche Instanzen an rechtsstaatliche Grundsätze auch dann gebunden bleiben, wenn sie privatrechtliche Anstellungen vornehmen. Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot werden durch die Anstellungsform nicht beeinträchtigt. Dies zeigt sich beispielsweise im Fall von Kündigungen, welche auch weiterhin einen ausreichenden sachlichen Grund voraussetzen.

Eine weitere Besonderheit des öffentlichen Dienstes zeigt sich im Bereich der Sozialpartnerschaft. In die Überlegungen der Sozialpartner ist immer auch die Rolle der Legislative, insbesondere deren Budgetkompetenz, einzubeziehen. Diese Konstellation hat letztlich auch dazu geführt, dass wir bewusst von Gesamtarbeitsverträgen absehen wollen. Hingegen wollen wir an der bewährten Zusammenarbeit festzuhalten. Fundamente hierfür sind der persönliche gegenseitige Respekt, eine transparente Informationspolitik sowie die Klärung und Anerkennung der unterschiedlichen Rollen und Interessen. Die Regierung legt auf die Sozialpartnerschaft grossen Wert. Sie will deshalb gemäss An-

trag zu Art. 6 auf dem roten Blatt die Sozialpartner über Personalangelegenheit nicht bloss informieren und anhören, sondern sie *mitwirken* lassen.

Vielleicht erwarten sie von mir jetzt noch eine **achte Anforderung**: "*Das Personalrecht soll so kostengünstig wie möglich sein*". Ich verzichte ganz bewusst darauf. Ich halte eine solche Anforderung für verfehlt. Dies heisst aber nicht, dass ich mich nicht für eine effiziente und effektive Staatsverwaltung einsetze. Um dieses Ziel zu erreichen, sind wir auf qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen. So gesehen betrachte ich eine neue Personalgesetzgebung als Investition zugunsten unseres Staates und unserer Bürgerinnen und Bürger. Nachdem die Mitarbeitenden oft und zu Recht als wichtigste Ressource eines Unternehmens dargestellt werden, sind Investitionen in diese Ressource durchaus gerechtfertigt und auch Ausdruck einer gewissen Wertschätzung.

Abschliessend danke ich der vorberatenden Kommission für die fundierte und sachliche Auseinandersetzung mit einer komplexen Materie und bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

## **Spezialdiskussion (Auszug)**

### Art. 6 (Mitwirkung der Sozialpartner)

Ich habe es in der Eintretensdiskussion schon gesagt: Die Sozialpartnerschaft ist uns ein ganz wichtiges Anliegen. Die Zusammenarbeit mit den Personalverbänden kann und darf sich nicht auf einseitige Information und Anhörung beschränken, sondern die Sozialpartner sollen mitwirken können. Das ist nichts Neues. Schon heute wirken sie mit, gerade auch bei der Ausarbeitung dieser Vorlage. Die Vorlage – und ich sage dies aus Überzeugung – hat dadurch an Qualität gewonnen. Sie ist austariert und partnerschaftlich entwickelt. Mitwirkung heisst nicht, dass man in jedem Punkt gleicher Meinung sein – das waren und sind wir auch nicht. Mitwirken heisst aber "dabei sein", z.B. bei der Ausarbeitung einer Personalvorlage oder bei Diskussionen über Besoldungsänderungen oder über Sozialpläne usw. Es geht also um einen Einbezug, und dieser ist auch notwendig. Die Sozialpartner sind der verlängerte Arm unseres Personals. Ihr

Einbezug verhindert eine Frontenbildung und kann umgekehrt dazu beitragen, dass das Personal eine Vorlage mitträgt. Und wenn man der Politik bzw. den Politikern schon den Vorwurf macht, sie verlören zunehmend die Bodenhaftung und spüren nicht, wo der Schuh drückt, dann scheint mir diese Mitwirkung umso mehr geboten.

Ich frage Sie: Wovor haben Sie Angst, dass Sie den Personalverbänden die Mitwirkung absprechen wollen? Mitwirkung heisst nicht Mitsprache oder gar Mitbestimmung. Die Entscheidkompetenz bleibt ja bei der Regierung bzw. beim Parlament. Meines Erachtens ist die Mitwirkung nicht mehr als Fairness und des gegenseitigen Respekts. Es ist ein Zeichen fairer Gesprächskultur.

Und erlauben Sie mir einen Rückblick auf eine frühere Diskussion. Da wurde aus Ihren Kreisen die Schaffung eines Ombudsmanns verlangt, damit man nah am Bürger ist, und auf der anderen Seite verweigert man dem eigenen Personal eine Mitwirkung. Ich bin froh, wenn ich von Kantonsrat Thoma höre, dass sich die SVP weniger an der Mitwirkung als solcher stört als vielmehr daran, dass die Mitwirkung auf Gesetzesstufe normiert werden soll.

Ich bitte Sie, den Sozialpartnern die Mitwirkung einzuräumen und dem Antrag der Regierung auf dem roten Blatt zuzustimmen.