

25. April 2018

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Personalreglement

Antrag

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgenden Antrag:

Das Personalreglement sei zu genehmigen.

Zusammenfassung

Die Stadt Wil spielt als bedeutende Arbeitgeberin mit rund 730 Mitarbeitenden (ca. 400 in der Verwaltung und ca. 330 in den Schulen) in der Region eine wichtige Rolle und steht bei der Gewinnung und Erhaltung von fähigen und motivierten Mitarbeitenden auch in einem Wettbewerb zu privaten und anderen öffentlich-rechtlichen Gemeinden und Unternehmungen. Damit die Stadt Wil einerseits auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben zum Wohl der Öffentlichkeit effizient und wirtschaftlich erfüllen kann, und um andererseits den städtischen Mitarbeitenden ein zeitgemässes Personalrecht, das faire und chancengleiche Arbeitsbedingungen gewährleistet, zur Verfügung zu stellen, hat der Stadtrat die personalpolitische Strategie entsprechend auszurichten.

Die Revision des städtischen Personalrechts sieht sieben Schwerpunktbereiche vor, nämlich die Umsetzung der aufgrund der Gemeindevereinigung erlassenen definitiven Gemeindeordnung, die Umsetzung der Erkenntnisse aus dem Organisationsentwicklungsprojekt DialogG, die inhaltliche Annäherung an das private Arbeitsrecht unter Berücksichtigung der Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundsätze, die daraus resultierende Änderung der Anstellungsform von der öffentlichrechtlichen Anstellungsverfügung zum öffentlichrechtlichen Anstellungsvertrag sowie diverse Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie moderne Arbeitszeitmodelle, Vaterschaftsurlaub, Lohn-Zeit-Option für 13. Monatslohn, zeitgemässe Ferienregelung oder Ausdehnung des Mutterschaftsurlaubs vor. Im Weiteren wird das bisherige Disziplinarrecht bei schuldhafter Verletzung der Amtspflichten durch personalrechtliche Massnahmen ersetzt. Und letztlich wird das Streiterledigungs- und Rechtsschutzverfahren in Anlehnung an das kantonale Personalrecht grundlegend neu geordnet für diejeni-

gen Konflikte, die weder mit ordentlichen Führungsmassnahmen noch mit verwaltungsinternen Instrumenten gelöst werden können.

Im Rahmen des breiten öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens wurden sowohl die grundsätzliche Stossrichtung in den einzelnen Revisionschwerpunkten als auch die konkrete Detailausgestaltung des Personalreglements grossmehrheitlich unterstützt. Verschiedene berechnete Einzelanliegen sind aufgrund der Vernehmlassungsauswertung in die nun vorliegende bereinigte Revisionsvorlage eingeflossen. Parallel zum Personalreglement wurde bereits das umfassende Regelwerk der Vollzugsverordnung erarbeitet und im Rahmen eines verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahrens bereinigt. Dieses wird der vorberatenden Kommission im Sinne einer Gesamtschau zur Kenntnis gebracht. Die Vollzugsverordnung löst die bisherigen diversen personalrechtlichen Erlasse der Stadt Wil ab und fasst die entsprechenden Regelungsbereiche in einem Reglement zusammen.

1. Ausgangslage

Gemeindevereinigung

Auf den 1. Januar 2013 erfolgte die Vereinigung der beiden Gemeinden Bronschhofen und Wil. Gemäss Ziffer 8 des Vereinigungsbeschlusses sind Reglemente und Vereinbarungen in den bisherigen Gemeindegebieten bis zum Vollzugsbeginn neuer Reglemente und Vereinbarungen, längstens drei Jahre seit Entstehung der neuen politischen Gemeinde Wil, anwendbar.

Der Konstituierungsrat hat am 19. Oktober 2012 für die vereinigte Stadt Wil ein entsprechendes Personalreglement erlassen, um ab Beginn der Gemeindevereinigung für das Personal der beiden ehemaligen Gemeinden Wil und Bronschhofen die Gleichbehandlung sicherzustellen und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Inhaltlich hat sich der Konstituierungsrat an die damalige Fassung der ehemaligen Stadt Wil angelehnt. Der Erlass des Personalreglements erfolgte aufgrund der Rechtsetzungskompetenz des Konstituierungsrats gemäss dem Gemeindevereinigungsgesetz. Das Personalreglement gehört somit nicht zu denjenigen Reglementen, die innerhalb der dreijährigen Frist zwingend anzupassen waren. Demzufolge wurde beim Kanton auch keine Fristerstreckung beantragt. Dennoch soll das Personalreglement aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklungen und des nachstehend dargelegten Handlungsbedarfs revidiert werden.

Revisionsprozess

Basierend auf diesem Handlungsbedarf und in Anlehnung an die bisherigen personalrechtlichen Bestimmungen der Stadt Wil sowie des Personalgesetzes des Kantons St. Gallen erarbeitete der Personaldienst einen Entwurf für ein total revidiertes Personalreglement.

Der Stadtrat hat den Revisionsentwurf im Frühjahr 2016 für die Vernehmlassung freigegeben. Diese ist zweigeteilt erfolgt: In einem ersten Schritt konnten die Departemente zum Revisionsentwurf aufgrund des Erstinformationsrechts der Betroffenen Stellung nehmen. In einem zweiten Schritt erfolgt die öffentliche Vernehmlassung bei Parteien und Verbänden.

2. Ziele und Schwerpunkte der Revision

Ziele

Mit dem Personalreglement werden folgende Ziele verfolgt: Zum einen soll die personalrechtliche Grundlage geschaffen werden, dass die öffentlichen Aufgaben durch die Mitarbeitenden der Stadt Wil gesetzmässig, effizient, wirtschaftlich und in hoher Qualität erfüllt werden. Zum anderen sollen für die Mitarbeitenden zeitgemässe, faire und chancengleiche Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. Dies ist sowohl ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit als auch Ausdruck der Wertschätzung für die Arbeit des städtischen Personals. Und letztlich soll damit auch sichergestellt werden, dass die Stadt in der Lage ist, fähige und motivierte Mitarbeitende zu gewinnen und auch zu halten. Mit Blick auf die gesellschaftlichen Veränderungen aufgrund der demographischen Entwicklung aber auch der Vereinbarkeit von Beruf und Familie spielt auch die Stadt Wil als bedeutende Arbeitgeberin in der Region Wil eine wichtige Rolle und hat ihre personalpolitische Strategie entsprechend auszurichten.

Revisionschwerpunkte

Die Revision des städtischen Personalrechts beinhaltet sieben Schwerpunkte, die nachfolgend zusammenfassend beschrieben werden:

A) Umsetzung Gemeindeordnung

Art. 17 Abs. 2 der definitiven Gemeindeordnung sieht vor, dass nebst den Mitgliedern des Stadtrats und des Schulrats, des Stadtschreibers bzw. der Stadtschreiberin auch weiteres leitendes Verwaltungspersonal und die Mitarbeitenden der Stadtkanzlei dem Stadtparlament nicht angehören dürfen. Es ist zweckmässig, die formalrechtliche Umsetzung dieses Auftrags bei der Totalrevision des Personalreglements vorzunehmen und auf diesem Weg die heutige stadträtliche Weisung abzulösen. Die Bestimmung im neuen Personalreglement (Art. 22 PR) sieht gegenüber heute materiell insofern eine Einschränkung des Personenkreises vor, als auch Mitarbeitende betroffen sind, die massgeblich in die Vorbereitung von Parlamentsgeschäften involviert sind. Dies können auch Abteilungsleitende sein, welche unter der geltenden Regelung nicht ausgeschlossen waren.

B) Annäherung an das private Arbeitsrecht

Mit der Abschaffung des Beamtenstatus wurde die Ausrichtung auf unbefristete Anstellungsverhältnisse, wie sie überwiegend in der Privatwirtschaft anzutreffen sind, vorgegeben. Es ist daher naheliegend und seit einigen Jahren auch eine feststellbare Tendenz, das öffentliche Dienstrecht zunehmend an das private Arbeitsrecht anzunähern. Diese Entwicklung haben sowohl der Bund als auch die Kantone aufgenommen. Auch der Kanton St. Gallen ist mit dem neuen Personalgesetz dieser Entwicklung gefolgt. Ein massgeblicher Grund für diese Entwicklung ist, dass sich die öffentlichen Verwaltungen auf dem gleichen Arbeitsmarkt wie die Privatwirtschaft bewegen und somit gezwungen sind, ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten. Damit stellt sich die Grundsatzfrage, ob nicht integral auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse gemäss Obligationenrecht umgestellt werden soll. Aus Sicht des Stadtrats stehen folgende Gründe dem entgegen: Die Bindung an die rechtsstaatlichen Grundsätze wie Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot können auch bei Wahl privatrechtlicher Anstellungen nicht aufgehoben werden. Dadurch wird die sich mit privatrechtlichen Arbeitsverträgen erhoffte Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse nicht erhöht. Im Kernbereich der staatlichen Aufgaben, namentlich im Bereich der Eingriffsverwaltung, ist ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis unverzichtbar, wenn hoheitliche Funktionen ausgeübt werden. Aus

praktischer und rechtlicher Sicht ist eine bereichsweise Einführung privatrechtlicher Anstellungen problematisch. Deshalb macht es Sinn, am bisherigen Grundsatz der öffentlich-rechtlichen Anstellung festzuhalten. Dies schliesst die inhaltliche Annäherung an das Obligationenrecht aber nicht aus.

C) Organisationsentwicklungsprojekt DialogG

In Umsetzung der Erkenntnisse aus DialogG wurde bei der Erarbeitung des Personalreglements wie auch der Ausführungsbestimmungen darauf geachtet, Kompetenzen soweit sinnvoll und machbar auch an die Departemente zu delegieren und damit die Strukturen zu stärken. Dies führt dazu, dass Departementsvorstehenden wie Departementsleitenden verstärkt Verantwortung für personalrechtliche Fragestellungen übertragen wird. Sichtbar wird dies im Vollzugsreglement beispielsweise durch die Abschaffung der Personalkommission oder weitergehende Kompetenzen der Departemente bezüglich der Bewilligung von Weiterbildungsbeiträgen, der Ausrichtung von Leistungsprämien oder bei der Gewährung der ordentlichen Stufenanstiege.

D) Änderung der Anstellungsform

Nach geltendem Personalreglement erfolgt die Begründung des Anstellungsverhältnisses auf dem Wege einer Verfügung. 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 aus personalpolitischer Sicht nicht mehr zeitgemäss. Dies zeigen auch die in den letzten Jahren neu in Kraft getretenen Personalgesetze auf kantonaler Ebene, die übereinstimmend das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages regeln. Da die Tätigkeiten der Mitarbeitenden trotz der vertraglichen Rechtsgrundlage weiterhin öffentlich-rechtliche und vielfach auch hoheitliche Funktionen beinhalten, bleibt die Rechtsbeziehung öffentlich-rechtlicher Natur. Von einer Anstellung mit privatrechtlichem Vertrag an Stelle eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ist aus den vorstehend in lit. B) dargelegten Gründen zu verzichten.

Das Arbeitsverhältnis soll deshalb künftig durch Vertrag begründet werden, wobei dieser Änderung der Anstellungsform keine falsche Bedeutung zugemessen werden darf. 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. Auch folgt das auf Vertrag basierende individuelle Arbeitsverhältnis grundsätzlich Änderungen der Vorschriften des Personalreglements. Zudem können die Regelungen des Personalreglements durch den Anstellungsvertrag 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 PR). Die Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses durch Vertrag schliesst auch nicht aus, dass einzelne Elemente während der Dauer des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin geändert werden können, soweit das Personalreglement das vorsieht (vgl. zB. Art. 64 PR betreffend Änderung der Aufgaben). Einer Änderungskündigung bedarf es in diesen Fällen nicht; die personalrechtliche Massnahme ist aber anfechtbar (Art. 78 Abs. 1 lit. b PR). Bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses erfolgt die Kündigung in Form einer schriftlichen Erklärung und nicht mehr durch eine Verfügung. Auf die Begründungspflicht hat diese Änderung ebenfalls keinen Einfluss: die Kündigung bedarf weiterhin eines ausreichenden sachlichen Grundes (Art. 14 PR), der im Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann (Art. 78 Abs. 1 lit. c PR).

E) Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die jüngeren städtischen Mitarbeitenden im Alter 21 bis 49 haben bisher Anspruch auf 20 Ferientage. Ab Alter 50 besteht ein Anspruch auf 25 Arbeitstage und ab Alter 60 ein solcher von 30 Tage. Der Ferienanspruch von vier Wochen ist immer wieder ein Thema, sei es bei der Rekrutierung oder anlässlich der Sozialpartnergespräche. Ein Ferienanspruch von mehr als 20 Tagen ist in vielen Gesamtarbeitsverträgen und auch bei Branchenlösungen die Regel. Neu soll der jährliche Ferienanspruch für die Mitarbeitenden ab dem vollendeten 20. Altersjahr um drei Tage erhöht werden (Art. 56 PR). Die Anhebung des Ferienanspruchs ist für die Stadt als Arbeitgeberin ein wichtiges Argument bei der Gewinnung von Personal am Arbeitsmarkt, da sehr viele Bewerbende schon beim ehemaligen Arbeitgeber Anspruch auf fünf Wochen Ferien haben. So haben sowohl der Kanton St. Gallen als auch die Stadt St. Gallen die Ferientage für jüngere Mitarbeitende erhöht. Nebst der Ferientage und flexibler Arbeitszeiten ist auch die Einführung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs auf 10 Tage ein wichtiger Beitrag zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Art. 60 Abs. 1 lit. c PR). Zudem kann mit der Einführung der so genannten Lohn-Zeit-Option neu der 13. Monatslohn innerhalb eines Jahres nach der Geburt eines eigenen Kindes ganz oder zur Hälfte in Vaterschaftsurlaub umgewandelt werden (Art. 60 Abs. 5 PR). Im Weiteren kann der Stadtrat neu Bestimmungen erlassen für die Arbeit von zu Hause aus (Art. 51 Abs. 3 PR), so wie er es in seiner Antwort vom 10. Februar 2016 auf die Interpellation Bosshart, CVP, betreffend Homeoffice in Aussicht gestellt hat. Mit all diesen Massnahmen kann sich die Stadt Wil auf dem Arbeitsmarkt als moderne und attraktive Arbeitgeberin positionieren.

F) Personalrechtliche Massnahmen anstelle des Disziplinarrechts

Aufgrund des mit dem kantonalen Personalgesetz geänderten Disziplinalgesetzes gilt dieses neu für die in einem Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde stehenden Mitarbeitenden nur noch, wenn das massgebende kommunale Reglement für diese Personen die disziplinarische Verantwortlichkeit explizit vorsieht (Art. 1 lit. f DiszG; sGS 161.3). Von dieser Ermächtigung wird im Revisionsentwurf kein Gebrauch gemacht. Die dem Disziplinarverfahren zugrunde liegende Vorstellung der „Disziplinalgewalt“ 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 schuldhaftige Verletzung der Amtspflichten vorgeworfen wird.

Im Arbeitsverhältnis bei einem öffentlichen Gemeinwesen kann freilich nicht vollständig auf förmliche Sanktionen bei Pflichtverletzungen verzichtet werden. Solche sind dann notwendig, wenn Pflichtverletzungen nicht geradezu nach einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses rufen, aber eine ausdrückliche und förmliche Reaktion der Arbeitgeberin erforderlich ist. Mit dieser kann einerseits gegenüber fehlbaren Mitarbeitenden reagiert werden und andererseits 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 als „personalrechtliche Massnahmen“ bezeichnet (Art. 76 ff PR). An die Stelle der bisherigen disziplinarischen Sanktionen (Art. 5 und 6 DiszG) treten verschiedene Instrumente, die nach Schwere des Einzelfalles abgestuft und von der einfachen Ermahnung oder Beanstandung bis zur Kündigungsandrohung reichen können. Diese Massnahmen liegen nicht nur im Interesse der Stadt Wil als Arbeitgeberin, sondern auch der Mitarbeitenden. Sie erlauben eine förmliche Sanktion, aber auch eine Weiterführung des Arbeitsverhältnisses nach dieser Sanktion. Ist eine Pflichtverletzung derart schwerwiegend, dass das Arbeitsver-

hältnis nicht mehr weitergeführt werden soll, so ist keine personalrechtliche Massnahme, sondern die Kündigung auszusprechen.

G) Streiterledigungs- und Rechtsschutzverfahren

Auch mit einer zeitgemässen Führungskonzeption und einem partnerschaftlichen Führungsstil lassen sich Konflikte am Arbeitsplatz nie ganz vermeiden. Wichtig ist deshalb eine Konfliktkultur, die ein gutes, von gegenseitiger Achtung geprägtes Arbeitsklima in den Mittelpunkt stellt. Im Personalreglement sind die Instrumente aufzunehmen, die für eine möglichst rasche und einfache Konfliktlösung geeignet sind. Wie bisher stehen dafür in erster Linie verwaltungsinterne Verfahren wie die gütliche Einigung (Art. 73 PR) und die Beratung durch die Ombudsstelle (Art. 74 PR) zur Verfügung.

Kann der Konflikt am Arbeitsplatz weder mit ordentlichen Führungsmassnahmen noch mit den erwähnten verwaltungsinternen Instrumenten gelöst werden, muss ein eigentliches Streiterledigungsverfahren zur Anwendung kommen. Dieses verwaltungsexterne Verfahren (Art. 78 bis 82 PR) ist als Folge des Wechsels vom Verfügungs- zum Vertragsmodell neu zu gestalten. Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses kann nach dem bisherigen Recht mit Rekurs beim kantonalen Departement des Innern und anschliessend mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht 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 der externen Schlichtungsstelle eingereicht werden. Führt dieses nicht zu einer Einigung, so kann beim Verwaltungsgericht Klage auf Entschädigung wegen unrechtmässiger Kündigung verlangt werden. Weder Schlichtungsbegehren noch Klage beim Verwaltungsgericht schieben die Kündigung jedoch auf. Sie führen auch nicht zur Wiedereinsetzung in das Amt, sondern gleich wie im Privatrecht zur Leistung einer Entschädigung, sollte sich die Kündigung als unrechtmässig erweisen. Diese Regelung wird auch in das städtische Personalreglement übernommen. Denn es ist nicht von der Hand zu weisen, 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, selbst wenn ein hinreichender sachlicher Kündigungsgrund gegeben ist. Mit dem Übergang zur neuen im kantonalen Personalgesetz eingeführten Regelung kann dies korrigiert werden und auch der häufig geäusserten Kritik, dass öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse rechtlich kaum aufgelöst werden könnten, wirksam begegnet werden. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass die Stellung der Mitarbeitenden dadurch verschlechtert werde. Es liegt im Interesse der städtischen Mitarbeitenden in ihrer Gesamtheit, dass Arbeitsverhältnisse ohne verfahrensmässige Hürden beendet werden können, wenn Leistung oder Verhalten den Anforderungen nicht genügen, denn ungenügende Leistungen wirken sich häufig zu Lasten der übrigen Mitarbeitenden aus. Zudem ist unverändert ein ausreichender sachlicher Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses notwendig und der Stadtrat ist sich seiner sozialen Verantwortung durchaus bewusst, zumal er als öffentlicher Arbeitgeber auch einer öffentlichen Kontrolle untersteht.

3. Struktur der personalrechtlichen Reglemente

Personalreglement und Personalverordnung

Heute besteht nebst dem Personalreglement eine Vielzahl von einzelnen Ausführungsreglementen wie Arbeitszeitreglement, Reglement über die Servicezeiten, Reglement für die Leistungsprämie, Reglement über Spesen und Entschädigungen, Weiterbildungsreglement, Reglement für die Personalkommission und den Personalausschuss usw. Neu werden diese alle zusammengefasst im Reglement über den Vollzug des Personalreglements der Stadt Wil. Davon ausgenommen sind einzig noch folgende vier Bereiche:

- Führung von Mitarbeitendengesprächen;
- Abweichende Anstellungsbedingungen für Schulleitungspersonen;
- Umgang mit Informatik- und Kommunikationsmitteln und
- Parkierungsvorschriften für Mitarbeitende.

Vernehmlassung zum Personalreglement

Die Vernehmlassungen zum Personalreglement sowie zum Vollzugsreglement erfolgten gestaffelt. In einem ersten Schritt wurde zum Entwurf des Personalreglements ein verwaltungsinternes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Anschliessend wurde der vom Stadtrat bereinigte Revisionsentwurf einer externen Vernehmlassung unterzogen. Dabei wurden Parteien und Verbände eingeladen, Stellung zu nehmen. Zudem wurde Mitte Juli 2016 auf der Internet-Seite der Stadt Wil das Vernehmlassungsverfahren veröffentlicht, wodurch weiteren Kreisen die Teilnahme am Verfahren ermöglicht worden ist.

Insgesamt gingen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens neun kleinere und grössere Stellungnahmen ein, nämlich von den Parteien FDP, CVP, SVP, glp, SP, dem VPOD Ostschweiz, dem Personalverband der Stadt Wil, der Schulleitungskonferenz der Stadt Wil sowie den Technischen Betrieben der Stadt Wil. Sowohl die grundsätzliche Stossrichtung in den einzelnen Revisionsschwerpunkten als auch die Detailausgestaltung des Personalreglements fanden grossmehrheitlich Unterstützung. Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurde das Personalreglement im Anschluss bereinigt. Auf einzelne Anregungen und Hinweise der Vernehmlassungsteilnehmenden wird bei den entsprechenden Artikeln in den nachstehenden Erläuterungen im Kapitel 4 näher eingegangen.

Vernehmlassung zum Vollzugsreglement

Auf der Basis des bereinigten Personalreglements wurde 2017 ein Vollzugsreglement erarbeitet, das von der Departementssekretären-Konferenz (DSK) ausführlich vorberaten worden war und vom Stadtrat im Herbst 2017 in die interne Vernehmlassung gegeben wurde. Zusätzlich wurde der Personalverband, die Schulleiterkonferenz sowie der VPOD Ostschweiz zur Vernehmlassung eingeladen. Auf eine externe Vernehmlassung bei Parteien wurde verzichtet, da die Zuständigkeit für den Erlass der Vollzugsbestimmungen wie bisher beim Stadtrat liegt. Im Sinne einer Gesamtschau werden der vorberatenden Kommission der Vernehmlassungsprozess samt den Eingaben sowie die aufgrund der Vernehmlassung bereinigte Version des Vollzugsreglements bei den Beratungen zur Kenntnis gebracht.

4. Erläuterungen zum Personalreglement

Allgemeine Vorbemerkungen

Der Entwurf des Personalreglements lehnt sich in Bezug auf Systematik und Inhalt an das neue kantonale Personalgesetz sowie das Personalreglement der Stadt St. Gallen an. Spezifische Bedürfnisse der Stadt Wil wurden an der inhaltlich passenden Stelle integriert. Die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes finden subsidiär Anwendung, soweit das kommunale Recht oder besondere gesetzliche Bestimmungen keine abweichende Regelung treffen (vgl. Art. 6 PR).

Auch wenn die Reglementsstruktur gegenüber dem bisherigen Personalreglement geändert wurde, so wurde dennoch eine synoptische Darstellung mit Fokus auf den Inhalt der Bestimmungen erstellt, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Die geltenden Bestimmungen des Personalreglements sind in der Synopse deshalb den neuen Bestimmungen inhaltlich zugeordnet. So können die inhaltlichen Änderungen bzw. Ergänzungen und redaktionellen Anpassungen transparent nachvollzogen werden.

Die zahlreichen Ausführungsbestimmungen werden wie bisher ausserhalb des Personalreglements in Vollzugsreglementen zusammengefasst. Die Kompetenz für Änderungen und Ergänzungen von Ausführungsbestimmungen liegt beim Stadtrat, was auch eine rasche und einfache Anpassung an veränderte Bedürfnisse ermöglicht. Soweit dem Verständnis und der Nachvollziehbarkeit dienlich, wird bei den einzelnen Artikeln ein inhaltlicher Ausblick auf die Vollzugsbestimmungen gemacht.

In den nachstehenden Erläuterungen werden diejenigen Artikel erwähnt, welche zu einer ergänzenden Begründung veranlassen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Bestimmungen, die im Vergleich zum geltenden Personalreglement neu oder inhaltlich geändert sind. Bei inhaltlich unveränderten Bestimmungen oder bei nur redaktionellen Anpassungen wird auf einen Hinweis verzichtet.

Artikelweise Erläuterungen

I. Grundlagen, Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Geltungsbereich

Das Personalreglement gilt grundsätzlich für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt. Ausgenommen sind solche, deren Arbeitsverhältnis durch das kantonale Recht bestimmt wird. Zu dieser Personengruppe zählen die Lehrpersonen der Volks- und der Musikschule.

Schulleitungen zählen grundsätzlich zum Verwaltungspersonal. Tatsache ist aber, dass die meisten Schulleitungen danebst auch noch eine Unterrichtstätigkeit ausüben. Schulleitungspersonen hatten denn auch oftmals vor der Übernahme der Führungsfunktion eine Lehrtätigkeit inne. Auch geht ein Teil der Schulleitungen wieder in ihren „angestammten“ Lehrerberuf zurück. Der Stadtrat erachtet es als sachlich gerechtfertigt, die Anstellungsbedingungen von Mitarbeitenden, welche Schulleitungs- und Lehrpersonentätigkeit ausüben, soweit als möglich auf das Personalreglement abzustimmen. Dennoch gibt es Bereiche, die eine unterschiedliche Rechtsstellung rechtfertigen. Dazu zählen die berufliche Vorsorge, Treueprämie inklusive Übergangsregelung sowie die Anpassung des Führungspensums mit Besitzstandsgarantie. Mit Blick auf die Übersichtlichkeit, Flexibilität und allfällige zeitnahe Anpassungen aufgrund Änderungen im kantonalen Volksschulrecht werden diese Abweichungen durch den Stadtrat in einem separaten Reglement über die Anstellungsbedingungen der Schulleitungspersonen zusammengefasst (Art. 1 Abs. 2) und nicht ins Personalreglement integriert.

Art. 2: Personalpolitik

Entgegen der bisherigen Regelung erfolgt neu im Personalreglement keine Auflistung mehr von einzelnen Teilbereichen der Personalpolitik. Neu ist die Personalpolitik als Zielartikel formuliert und bildet Ausgangspunkt für konkretisierende Ausführungen in den vom Stadtrat zu erlassenen Richtlinien gemäss Art. 3. Der in Art. 23 PR erfasste Schutz der Persönlichkeit führt die Grundsätze der Personalpolitik in einem spezifischen Bereich näher aus. Eine Minderheit regte in der Vernehmlassung an, wie bisher die wichtigsten Grundsätze zu erwähnen.

Art. 4: Sozialpartnerschaft und Information der Mitarbeitenden

Die Stadt Wil bekennt sich wie bisher zur Sozialpartnerschaft, die sich in den letzten Jahren grundsätzlich und trotz naturgemäss auch unterschiedlicher Interessenlagen bewährt hat. Neu wird nebst dem Mitwirkungsrecht des Personalverbandes auch das Informationsrecht der Mitarbeitenden im Reglement umschrieben. Diesen steht eine frühzeitige und umfassende Information über die Gestaltung (Strategie) und Umsetzung der Personalpolitik zu (Abs. 4). Im Rahmen der Vernehmlassung wurde teils bemängelt, dass sich die Informationspflicht nur auf grundlegende Entscheide und Massnahmen beschränkt. Der Stadtrat hält an seinem Vorschlag fest, hat aber die Absätze 2 und 3 ohne materielle Änderungen aktiv formuliert.

Art. 5: Personaldienst

Die Stellung und Kompetenz des Personaldienstes als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für personelle Aufgaben wird in Art. 5 gegenüber heute erweitert. Insbesondere weist das Personalreglement im Artikel einleitend darauf hin, dass der Personaldienst Mitarbeitende wie Führungskräfte unterstützt.

Der Personaldienst hat verschiedene Aufgaben: einerseits ist er administrative Drehscheibe für die Abwicklung von personalrechtlichen Angelegenheiten, andererseits auch Anlaufstelle sowohl für die Departemente als auch die Mitarbeitenden (vgl. Art. 73 betreffend gütliche Einigung). Eine wichtige präventive und repressive Aufgabe obliegt dem Personaldienst dafür zu sorgen, dass das Personalreglement und die sich darauf stützenden personalrechtlichen Ausführungserlasse über alle Departemente hinweg einheitlich angewendet werden. Dazu benötigt der Personaldienst auch entsprechende Instrumente wie ein Weisungsrecht. Zudem gibt es zustimmungsbedürftige Entscheide, wie z.B. Abweichungen von den Bestimmungen des Personalreglements gemäss Art. 9 Abs. 3 PR. Die Konkretisierung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Personaldienstes regelt der Stadtrat im Vollzugsreglement. Dabei ist auch das im Rahmen der Vernehmlassung eingebrachte Aufgabenfeld der präventiven Personalmanagement (Arbeitssicherheit und betriebliches Gesundheitsmanagement) berücksichtigt.

Art. 6: Ergänzendes Recht

Als subsidiäres Recht findet wie bisher das kantonale Personalgesetz Anwendung. Dieses wiederum sieht eine sachgemässe Anwendung der arbeitsvertraglichen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vor. Dies kann unter anderem bei Fragen über Art und Umfang des Schadenersatzes und Genugtuung bei missbräuchlicher oder ungenügend begründeter Kündigung der Fall sein. 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.

II. Arbeitsverhältnis

1. Bestand

Art. 7: Rechtsnatur

Das Arbeitsverhältnis der städtischen Mitarbeitenden bleibt wie bisher öffentlich-rechtlicher Natur. Der Umstand, dass das Arbeitsverhältnis gemäss Art. 9 Abs. 1 neu durch Vertrag begründet wird, ändert daran nichts. Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse werden wie bis anhin nur abgeschlossen, wenn eine bloss vorübergehende

Beschäftigung in Frage kommt.

Art. 8: Wahl

Die Zuständigkeit für die Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Mitarbeitenden wird gegenüber heute geändert und funktionsbezogen den Wahlorganen Stadtrat und Departemente zugewiesen. Davon ausgenommen ist das Stadtparlament für die Wahl der Stadtschreiberin bzw. des Stadtschreibers gemäss Gemeindeordnung. Der Stadtrat ist demgegenüber gestützt auf den Wahlbeschluss zuständig für den Abschluss des Arbeitsvertrages und er übt auch die Befugnisse der Arbeitgeberin aus.

Art. 8 Abs. 1 erklärt den Stadtrat als zuständig für die Wahl der Departementsleitenden. Für die Wahl der übrigen Mitarbeitenden sieht Abs. 2 eine Delegationsnorm an den Stadtrat vor. Im Vollzugsreglement wird dabei die Anstellungsinstanz differenziert festgelegt für Mitarbeitende mit höheren Funktionen und Innen- und Ausenwirkung einerseits und weitere Mitarbeitende andererseits. Zur Kategorie Mitarbeitende mit höheren Funktionen zählen die Leitenden Bildung, Stadtplanung, Finanzverwaltung, Fachstelle Kommunikation, Personaldienst, Informatikdienste sowie die Geschäftsleitungsmitglieder der Technischen Betriebe Wil.

Art. 9: Begründung des Arbeitsverhältnisses

Das Arbeitsverhältnis wird neu nicht mehr durch Verfügung, sondern durch schriftlichen Vertrag begründet. Der Vertrag entspricht auch der Vorstellung eines auf Konsens und Freiwilligkeit basierenden Arbeitsverhältnisses besser als die Verfügung als Instrument des Staates für hoheitlich, einseitig-autoritative Handlungen. In den Übergangsbestimmungen (Art. 84 Abs. 3) wird geregelt, dass die bisherigen mit Verfügung begründeten Arbeitsverhältnisse nach den neuen Bestimmungen weitergeführt werden und bei einer Änderung durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ersetzt werden. Von der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Anpassung aller Arbeitsverhältnisse innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des neuen Personalreglements wird aus Ressourcen- und Verhältnismässigkeitsgründen abgesehen.

Abs. 2 regelt den Inhalt des Arbeitsvertrags. Inhaltlich ergeben sich dabei aber keine Änderungen im Vergleich zur bisherigen Anstellungsverfügung. Von besonderer Bedeutung ist demgegenüber Abs. 3. 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 gerade auch mit Blick auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht beliebig von den Regelungen des Personalreglements abgewichen werden. Abs. 3 umschreibt deshalb, in welchen Regelungsbereichen Abweichungen zulässig sind, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen und der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung der städtischen Mitarbeitenden gewährleistet ist. Bei der Kündigungsfrist ist nicht eine Verkürzung, sondern je nach Funktion eine Verlängerung eine mögliche Option. Bei der LohnEinstufung ist eine Abweichung vom Einreihungsplan nicht zulässig.

2. Beginn

Art. 10: Probezeit

Wie bisher gilt grundsätzlich eine Probezeit von drei Monaten und zwar für unbefristete wie befristete Arbeitsverhältnisse. Abs. 2 regelt neu den Fall, wenn die oder der Mitarbeitende aus Krankheit, Unfall usw. verhindert ist, die Arbeit während der Probezeit zu leisten – dies in Anlehnung an Art. 335b Abs. 3 OR. Neu wird es den Vertragspartnern gemäss Abs. 3 auch überlassen, im Arbeitsvertrag eine kürzere Probezeit vorzusehen oder ganz darauf zu verzichten. Die Möglichkeit des Verzichts ist insbesondere bei internen Wechseln möglich, bei denen zwar ein neuer Arbeitsvertrag erstellt wird, eine neue Probezeit aber nicht zwingend opportun ist. Eine Verlängerung der Probezeit ist explizit nicht vorgesehen (vgl. auch Art. 335b Abs. 2 OR).

3. Ende

Art. 12: Gründe

Diese Bestimmung hält neu die Beendigungsgründe in einer Übersicht fest. In der Auflistung befindet sich ausdrücklich auch die Aufhebung des Arbeitsvertrags in gegenseitigem Einvernehmen. Zusätzlich ist in Abs. 2 vorgesehen, dass die Vertragsparteien auch bei befristeten Arbeitsverhältnissen eine vorzeitige Beendigung (z.B. nach Ablauf einer allfälligen Probezeit) vertraglich vorsehen können. Fehlt eine Beendigungsvereinbarung im Vertrag, ist das befristete Arbeitsverhältnis grundsätzlich nicht kündbar, sondern endet ohne weiteres nach Ablauf der vereinbarten Dauer.

Art. 13: Kündigung, Grundsatz

Die ordentliche Kündigungsfrist dauert wie bisher drei Monate. Trotz stärkerer Anlehnung an das zivilrechtliche Arbeitsrecht soll die Frist bewusst nicht von der Dauer des Arbeitsverhältnisses abhängen, sondern für alle Mitarbeitenden nach Ablauf der Probezeit einheitlich dauern. Eine Verlängerung der Kündigungsfrist ist neu in den Schranken von Art. 9 Abs. 3 möglich und je nach Funktion auch im Interesse der Arbeitgeberin.

Art. 14: Kündigung, Begründung

Im geltenden Personalreglement (aArt. 13) werden für die ordentliche Kündigung einzig die Kündigungsfristen geregelt. Weil die Stadt öffentliche Aufgaben wahrnimmt und damit an die Grundrechte rechtsstaatlichen Handels gebunden ist, galt aber schon bisher, dass die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses nur zulässig ist, wenn dafür ein ausreichender sachlicher Grund gegeben ist. Ein ausreichender 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 ausreichender sachlicher Grund für die Kündigung darstellen. 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, soweit dies möglich ist. Mittlerweile besteht eine einlässliche Rechtsprechung zur Frage, wann für die Kündigung ein ausreichender sachlicher Grund besteht. Neu wird aber im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung im Personalreglement eine Konkretisierung der möglichen Konstellationen gemacht, bei denen eine Kündigung zulässig wäre, was im Rahmen der Vernehmlassung ausdrücklich begrüsst wurde. Letztlich ist in jedem Einzelfall auf die Gesamtheit der Umstände abzustellen. Die Anregung aus der Vernehmlassung, einen Kündigungsschutz ab Alter 55 zu prüfen, wird abgelehnt. Bei ungenügender Arbeitsleistung (lit. d) sowie bei schuldhafter Verletzung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis (lit. d) erfordert der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ohnehin die vorgängige Ansetzung einer Frist zur Verbesserung, auch wenn dies nicht explizit im Reglement erwähnt ist. Denn die Begründungs- und Beweisspflicht obliegt der Arbeitgeberin.

Art. 15: Kündigung / Fristlos

Während für die ordentliche Kündigung innerhalb der gesetzlichen Kündigungsfrist ein ausreichender sachlicher Grund erforderlich, aber andererseits 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. Im Gegensatz zu Art. 14 wird hier mangels Praktikabilität auf eine beispielhafte Aufzählung von Sachverhalten im Personalreglement verzichtet. Die fristlose Kündigung bewirkt die sofortige Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Auch eine gerichtliche Überprüfung führt somit nicht zur Weiterführung des Arbeitsverhältnisses bis zum rechtskräftigen Entscheid (Abs. 2).

Die Gewährung einer Sozialfrist wird nicht aufgenommen, wie es in der Vernehmlassung angeregt wurde. Das Bundesgericht bejahte grundsätzlich die Zulässigkeit von Sozialfristen nicht nur im Zivilrecht, sondern auch im öffentlichen Personalrecht. Die Sozialfrist darf jedoch auch im öffentlichen Personalrecht nicht die Länge der ordentlichen Kündigungsfrist erreichen und die Gewährung der Frist darf dem öffentlichen Interesse nicht widersprechen. Ein Verstoß gegen das öffentliche Interesse würde bejaht, wenn die Gewährung der Sozialfrist nur dazu diene, die Vorgänge, welche zur fristlosen Kündigung geführt haben und die auch den Arbeitgeber in einem ungünstigen Licht erscheinen lassen, der öffentlichen Meinungsbildung und Kritik durch Schweigen zu entziehen. Eine Sozialfrist wäre auch dann unzulässig, wenn von der Weiterbeschäftigung eine erhebliche Gefährdung Dritter oder des Gemeinwohls ausginge oder ein rechtskonformes staatliches Handeln nicht mehr sichergestellt wäre. Angesichts dieser restriktiven Rechtsprechung wird die Gewährung einer Sozialfrist abgelehnt. Liegt ein wichtiger Grund vor, dann ist es auch im öffentlichen Interesse, das Arbeitsverhältnis fristlos zu kündigen. Liegt „nur“ ein sachlicher Grund vor, so hat der Arbeitnehmer Anspruch auf die ordentliche Kündigungsfrist.

Art. 16: Form

Kündigungen sind in jedem Fall schriftlich mitzuteilen und sind empfangsbedürftig. Schriftlichkeit ist somit Gültigkeitserfordernis. Dies gilt auch für die fristlose Kündigung nach Art. 15, womit die Regelung im Personalreglement über die Minimalvorschrift im Obligationenrecht hinausgeht, wo eine schriftliche Begründung erst auf Verlangen der anderen Partei auszustellen ist (vgl. Art. 337 Abs. 1 OR).

Art. 17: Freistellung

Bei der Freistellung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters wird diese Person von der Arbeitspflicht entbunden, bezieht aber in der Regel bis zum Ende der Kündigungsfrist den vereinbarten Lohn. Das entspricht der Rechtsprechung, nach welcher innerhalb der Kündigungsfrist zwar ein Anspruch auf Lohn, nicht aber auf Beschäftigung besteht. Es ist unerheblich, wer die Kündigung ausgesprochen hat. Die Freistellung durch die Arbeitgeberin gilt auch dann, wenn die betroffene Person mit der Freistellung nicht einverstanden ist. Die Freistellungserklärung ist eine Anordnung der Arbeitgeberin Stadt Wil im Rahmen ihrer Weisungsbefugnis. Umgekehrt besteht kein Anspruch der Mitarbeiterin auf Freistellung. Anderweitig erzielt es Erwerbseinkommen während der Freistellung ist an den Lohn anzurechnen. Ferien- und Überzeitguthaben sind in der Freistellungszeit zu kompensieren, was zweckmässigerweise in der Freistellungsvereinbarung oder im Kündigungsschreiben festgehalten wird. Die Freistellung während der Kündigungsfrist ist zu unterscheiden von der Einstellung im Dienst, die im ungekündigten Arbeitsverhältnis auf Grund des öffentlichen Interesses angeordnet werden kann und die als personalrechtliche Massnahme gilt (Art. 76 Abs. 1 lit. e PR).

Art. 18: Kündigungsschutz

Für den Kündigungsschutz wird auf die Regelung des OR verwiesen. Diese Bestimmungen finden aufgrund dieser Verweisung als städtisches öffentliches Recht Anwendung. Dabei finden einerseits die Bestimmungen des OR Anwendung, die regeln, wann eine Kündigung missbräuchlich ist oder zur Unzeit erfolgt (Art. 336; 336c - 336d) und andererseits auch die Bestimmungen des OR über die Entschädigung bei missbräuchlicher Kündigung. Das Personalreglement erweitert diese Folgen jedoch in zweifacher Hinsicht: Zum einen ist Entschädigung nicht nur dann geschuldet, wenn die Kündigung geradezu missbräuchlich im Sinne der OR-Regelung ist, sondern immer dann, wenn dafür kein ausreichender sachlicher Grund vorliegt. Zum andern ist die Höhe der maximalen Entschädigung nicht auf den Lohn für sechs Monate gemäss OR beschränkt, sondern auf zwölf Monate erweitert (Abs. 2). Dies stellt eine Maximalentschädigung dar, die im Einzelfall vom Richter unter Würdigung aller Umstände festzusetzen ist (Art. 336a Abs. 2 OR). Damit tritt der Stadtrat auch den Bedenken des Personalverbandes entgegen, indem der Systemwechsel keinesfalls so missverstanden werden darf, dass ein Arbeitsverhält-

nis leichthin zum Preis einer verhältnismässig geringfügigen Entschädigung beendet werden kann.

In Abs. 3 ist der Kündigungsschutz während Krankheit und Unfall geregelt. Entgegen der Monierung in der Vernehmlassung besteht kein Widerspruch zu den Lohnfortzahlungen gemäss Art. 43 und 44. Die Stadt Wil hat zweifellos eine Fürsorgepflicht gegenüber Mitarbeitenden, die krankheitsbedingt lange Zeit nicht arbeiten können. Im Gegenzug hat die Stadt Wil aber auch die Pflicht, ihre Dienstleistungen gegenüber der Öffentlichkeit pflichtgemäss zu erfüllen. Je nach Person und Funktion bedarf dies im Einzelfall einer sorgfältigen Interessenabwägung. Abs. 3 bietet den Mitarbeitenden einerseits einen Kündigungsschutz auf das Ende des Lohnanspruchs. Dieser kann jedoch auf zwölf Monate reduziert werden, wenn die Krankentaggeldversicherung die Lohnfortzahlung ungeachtet der Auflösung des Arbeitsverhältnisses während 24 Monaten gewährleistet. Kommt hinzu, dass es sich um eine so genannte „Kann-Formulierung“ handelt. Die konkrete Anwendung erfordert eine sorgfältige und umfassende Abwägung der individuellen und öffentlichen Interessen.

Art. 19 und 20: Abgangsentschädigung / Voraussetzungen und Höhe

In diesem Artikel werden neu die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung auf Reglementsstufe abschliessend geregelt. Dabei müssen vier Bedingungen kumulativ erfüllt sein. Die Höhe der Abgangsentschädigung von maximal vier Monatslöhnen legt der Stadtrat nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Würdigung der konkreten Umstände im Einzelfall in Anwendung der Kriterien in Art. 20 fest. Im Rahmen der Vernehmlassung wurden diese Artikel sowohl im Grundsatz als auch bezogen auf die Voraussetzungen sehr kontrovers beurteilt. Der Stadtrat hat gegenüber der Vernehmlassungsvorlage zusätzlich noch die Voraussetzung eines Arbeitsverhältnisses von mindestens fünf Jahren aufgenommen.

Art. 21: Ende des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Anzumerken ist hier, dass von der Ermächtigung in Abs. 3, das Arbeitsverhältnis in gegenseitigem Einvernehmen über das 65. Altersjahr hinaus zu verschieben, auch künftig mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht wird, was auch im Rahmen der Vernehmlassung angeregt wurde. Darüberhinaus sind ausschliesslich private Gründe nicht ausreichend für die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses über die Altersgrenze hinaus. Die Weiterführung muss aus besonderen, im öffentlichen Interesse liegenden Gründen gerechtfertigt sein. Zudem wird die Weiterführung praktisch immer befristet. Die Anregung aus der Vernehmlassung, dass das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem 65. und 70. Altersjahr beendet wird, wird abgelehnt.

III. Unvereinbarkeit

Art. 22: Ausschluss von Mitgliedschaft im Parlament

In diesem Artikel wird Art. 17 Abs. 2 der definitiven Gemeindeordnung umgesetzt und konkretisiert. Die vorgeschlagene Bestimmung lehnt sich inhaltlich an die geltenden Richtlinien des Stadtrats zur Ausübung eines Mandats als Parlamentsmitglied an und löst diese ab. Zusätzlich werden neu auch die Mitarbeitenden, die massgeblich in die Vorbereitung von Parlamentsgeschäften involviert sind, ausgeschlossen. Andere Ausschlusskriterien wie Besoldungsklasse oder Beschäftigungsgrad sind wenig tauglich, da sie nichts über die dienstliche Einflussmöglichkeit aussagen. Die Schulleitungspersonen sind gemäss Revisionsvorschlag nicht mehr ausgenommen, weil sie neu dem Leiter Bildung unterstehen und nicht mehr der Departementsvorsteherin oder dem Departementsleiter.

IV. Gestaltung des Arbeitsverhältnisses

1. Grundsätze

Art. 23: Schutz der Persönlichkeit

Beim Schutz der Persönlichkeit der Mitarbeitenden handelt es sich um konkretisierende Teilbereiche der städtischen Personalpolitik. Diese ist in den wesentlichen Grundzügen in Art. 2 formuliert und der Stadtrat erlässt gemäss Art. 3 entsprechende Richtlinien über die Personalpolitik. In Art. 23 werden die geschützten Persönlichkeitsgüter aufgezählt und die Fürsorgepflicht der Stadt als Arbeitgeberin umschrieben. Der Inhalt lehnt sich an Art. 328 OR und an die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes an und trägt auch dem Gleichstellungsgesetz Rechnung.

Art. 25: Förderung von Fort- und Weiterbildung

Die Förderung der beruflichen Entwicklung erhält neu in einem separaten Artikel auch die notwendige gesetzliche Grundlage und den entsprechenden Stellenwert. Bereits heute besteht ein Weiterbildungsreglement des Stadtrats, das die Voraussetzungen für eine Kostenbeteiligung der Stadt umfassend regelt und auch den Abschluss einer Weiterbildungsvereinbarung explizit vorsieht. Die Kostenbeteiligung der Stadt richtet sich je nach Grad des Interesses der Parteien an der Fort- oder Weiterbildung und kann sich auch nur auf einen Teil beschränken. Die Detailregelungen sind im Vollzugsreglement definiert.

Art. 26: Anwesenheit am Dienstort

Nach der Rechtsprechung darf die garantierte Niederlassungsfreiheit nicht allgemein oder bloss aus fiskalischen Gründen eingeschränkt werden. Es ist aber zulässig, im Arbeitsvertrag eine Zeitspanne festzulegen, innert welcher der Dienstort erreicht werden muss. Diesem Anspruch trägt die neue Formulierung entsprechend Rechnung. Derartige aufgabenspezifische Anstellungsbedingungen sind im Arbeitsvertrag und damit im gegenseitigen Einvernehmen festzuhalten.

Art. 27: Arbeitszeugnis und Leistungsbeurteilung

Das Mitarbeitendengespräch, in dessen Rahmen auch Ziele festgelegt werden, hat im Rahmen der städtischen Personalpolitik eine wichtige Bedeutung für die Förderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Stadtrat hat dafür bereits im geltenden Recht entsprechende Bestimmungen erlassen. Der neue Absatz 3 nimmt die Vorgesetzten in die Pflicht und gibt den Mitarbeitenden einen Rechtsanspruch auf das jährliche Mitarbeitendengespräch.

2. Lohn sowie Zulagen und weitere Entschädigungen

Art. 28: Lohn, Bemessung

Gegenüber der geltenden Regelung werden in Abs. 1 die Bemessungskriterien für die Lohnfestsetzung konkretisiert und zudem garantiert das Personalreglement in Abs. 2 neu die Lohngleichheit. Das bedeutet, dass bei vergleichbarer Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung für gleichwertige Arbeit der gleiche Lohn ausgerichtet wird. Die Gestaltung des Lohnsystems obliegt wie bisher dem Stadtrat, indem er eine Lohn-tabelle erlässt (Abs. 4). Neu wird im Reglement selbst der Mindestjahreslohn von 52'000 Franken (13 x Fr. 4'000.00) für das städtische Personal als nominelle Vorgabe definiert (Abs. 5). Die bisherige Regelung des Teuerungsausgleichs wird übernommen, dies obwohl im Rahmen der Vernehmlassung angeregt wurde, den Entscheid über den Teuerungsausgleich im Rahmen von Bandbreiten an das Stadtparlament zu delegieren.

Art. 30: Lohn / Änderung, a) Grundsatz

Der Jahreslohn wird nach Lohnklassen geregelt. Für jede Funktion sind maximal vier Lohnklassen vorgesehen und diese wiederum sind in zwölf gleichmässige Stufen eingeteilt. Bis zur Erreichung des Höchstbetrags der massgebenden Lohnklasse wird der Jahreslohn bei guten Leistungen jeweils um eine Stufe erhöht. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde beantragt, die Hürde für die Gewährung des ordentlichen Stufenanstiegs zu erhöhen, zumal gute Leistungen der Normalfall sein sollte, was von den Mitarbeitenden erwartet werden darf. Der Stadtrat hält an seinem bisherigen Lohnsystem fest.

Art. 31 / b): ausserordentlicher Stufenanstieg und Klassenwechsel

Die Voraussetzungen für einen ausserordentlichen Stufenanstieg und einen Klassenwechsel werden neu auf Reglementsstufe konkretisiert, um damit auch dem Anspruch der Transparenz und Rechtsgleichheit Rechnung zu tragen. Dies wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich unterstützt. Eine Minderheit erachtet eine Beförderung in eine höhere Besoldungsklasse nur dann als angemessen, wenn zusätzliche Aufgaben übernommen werden. Zudem wurde vorgeschlagen, diese Beförderungspraxis auf Stufe Vollzugsverordnung zu regeln.

Art. 32 / c): Zusatzklasse

Analog wie bei Art. 31 werden neu auch die Anforderungen an eine Beförderung in die Zusatzklasse auf Stufe Personalreglement konkretisiert und damit die sich entwickelte und bewährte Praxis ins Reglement übernommen.

Art. 33 / d): unvollständige Dienstjahre

Bisher fehlte eine gesetzliche Bestimmung darüber, unter welchen Voraussetzungen ordentliche und ausserordentliche Stufenanstiege bei längeren Abwesenheiten ausgerichtet werden können. Auch diesbezüglich hat der Stadtrat in den vergangenen Jahren eine Praxis entwickelt, welche aus Gründen der Rechtssicherheit in den Revisionsentwurf überführt werden soll. Bei Abwesenheiten von mehr als vier Monaten entfällt jegliche Lohnerhöhung für das Folgejahr. Neu eintretende Mitarbeitende, die bis spätestens am 31. Juli ihre Arbeit aufnehmen, erhalten in der Regel den ordentlichen Stufenanstieg.

Art. 34: Zulagen

Wie bisher werden als Zulagen die einmalige Geburtszulage und die monatliche Kinder- und Ausbildungszulage ausgerichtet – dies in Anlehnung an die Regelung im kantonalen Personalgesetz. Die Höhe der Kinderzulage richtet sich nach der Gesetzgebung über die Kinderzulagen (sGS 371.1). Die Höhe der Geburtszulage legt der Stadtrat in der Vollzugsverordnung fest und entspricht derjenigen des Kantons. Der Anspruch beträgt derzeit Fr. 1'360. — je Kind und wird im Verhältnis des Beschäftigungsgrads ausgerichtet.

Art. 35: Zuschlag zur Kinder- und Ausbildungszulage

Der Zuschlag zur Kinder- und Ausbildungszulage wird ins neue Personalreglement überführt, allerdings mit zwei Einschränkungen: Zum einen wird die Zulage nach Beschäftigungsgrad abgestuft; nur wer ein Pensum von mindestens 50 Prozent hat, erhält den vollen Zuschlag. Auf die in der Vernehmlassungsvorlage noch enthaltene Lohnobergrenze von brutto 130'000 Franken wird verzichtet, da auch Kinder- und Ausbildungszulagen nicht an die Höhe des Einkommens gekoppelt sind. Die Höhe des Zuschlags legt wie bisher der Stadtrat in der Vollzugsverordnung fest, wobei der heutige Zuschlag von Fr. 70. — keine Änderung erfährt.

Marktzulage

Die FDP regte in der Vernehmlassung zur Gewinnung oder Erhaltung von Mitarbeitenden, die auf dem Arbeitsmarkt besonders gefragt sind, eine Marktzulage an. Der Stadtrat lehnt die Einführung einer Marktzulage ab. Die

Attraktivität der Stadt Wil als Arbeitgeberin soll nicht über eine finanzielle Einzelzulage, sondern generell über fortschrittliche und familienfreundliche Arbeitsbedingungen erfolgen. Eine auf Einzelpersonen ausgerichtete Zulage kann auch zu einem Konflikt mit der Lohnstruktur führen und strapaziert zudem den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung.

Art. 36: Ausschluss mehrfacher Ansprüche

Neu wird im Reglement festgeschrieben, wie zu verfahren ist, wenn beide Elternteile in Bezug auf die Geburtszulage sowie den Zuschlag zur Kinder- und Ausbildungszulage anspruchsberechtigt sind.

Art. 38: Inkonvenienzen und Spesen

Für die Ausrichtung von Inkonvenienzen, Spesen und Pikettenschädigungen wird neu eine konkretisierende gesetzliche Grundlage mit den Rahmenbedingungen und der Delegationsnorm an den Stadtrat geschaffen. Die konkrete Ausgestaltung ist im Vollzugsreglement festgelegt. Dabei wurde das geltende Spesenreglement inhaltlich überprüft und soweit notwendig präzisiert, um eine rechtsgleiche Behandlung über alle Departemente hinweg sicherzustellen.

Art. 39: Dienst- und Schutzkleidung

Analog wie in Art. 38 wird auch für die Abgabe von Dienst- und Schutzkleidung eine gesetzliche Grundlage ins Reglement aufgenommen.

Art. 40: Leistungsprämie

Entgegen der bisherigen starren Regelung wird neu ein reglementarischer Rahmen für die Gesamtsumme der Leistungsprämie definiert. Innerhalb dieser Bandbreite bestimmt das Stadtparlament mit dem Budget über die zur Verfügung stehende Prämiensumme. Mithin wird dem Anliegen aus der Vernehmlassung, wonach das Parlament mit dem Budget auch über das jährliche Prämienvolumen entscheidet, teilweise Rechnung getragen. Die Regelung gemäss Revisionsentwurf garantiert eine jährliche Mindestsumme von 0.2 Prozent der Bruttolohnsumme und bietet gleichsam dem Stadtparlament einen Entscheidungsspielraum. Der Inhalt des geltenden stadträtlichen Ausführungsreglementes, welches Zuständigkeiten, Kriterien und Verfahren definiert, wurde in den wesentlichen Zügen ins Vollzugsreglement überführt und gestrafft.

Art. 41: Treueprämie

Die Regelung der Treueprämie bleibt unverändert. Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann die Treueprämie wie bisher auch als bezahlter Urlaub bezogen werden, wenn es die betrieblichen Verhältnisse zulassen (Abs. 3). In der Vernehmlassung wurde die Treueprämie sowohl im Grundsatz als auch in der konkreten Ausgestaltung sehr divergent beurteilt. Der Stadtrat hält an seinem Vorschlag fest und hat die Anregungen bezüglich Bemessungsgrundlage und Bezugsfrist des bezahlten Urlaubs aufgenommen.

3. Lohnfortzahlung und Vorsorge

Art. 42: Anspruch

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Wil haben Anspruch auf Lohnfortzahlung bei Krankheit, Unfall, Mutterschaft und bei Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie bei Leistung von zivilem Ersatzdienst. Weiter sind die Mitarbeitenden der beruflichen Vorsorge und der obligatorischen Unfallversicherung unterstellt. Zusätzlich besteht grundsätzlich Anspruch auf Leistungen aus dem Sozialplan. Die verschiedenen Ansprüche werden neu in den Art. 43 bis 50 detailliert ausgeführt. Bisher bestand in aArt. 41 PR nur ein allge-

meiner Verweis auf das kantonale Dienstrecht, was für die Mitarbeitenden nicht übersichtlich war. Wenn die Stadt Wil ein eigenes Personalreglement erlässt, so rechtfertigt sich auch die detaillierte Regelung im städtischen Reglement selbst, auch wenn sie sich inhaltlich an die kantonalen und die heute gängigen Ansprüche weitgehend anlehnt.

Art. 43: Lohnfortzahlung, Krankheit

Bis zur Revision des kantonalen Personalgesetzes per 1. Juni 2012 betrug die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit der oder des Mitarbeitenden 12 Monate innert drei Jahren. Mit dem neuen Personalgesetz wurde diese auf 24 Monate ausgedehnt, wobei sie in den ersten zwölf Monaten 100 Prozent und anschliessend 80 Prozent beträgt bei gleichbleibender Rahmenfrist von drei Jahren. Damit wurde eine Gleichstellung mit der Lohnfortzahlung bei Unfall geschaffen. Dies ist auch gerechtfertigt, da sowohl Krankheit wie auch Unfall durchaus vergleichbare Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit haben. Darüber hinaus lehnt sich die Lohnfortzahlungsdauer auch an die Praxis in der Privatwirtschaft an, gehört zu zeitgemässen Anstellungsbedingungen und kann weitgehend als Standard bezeichnet werden. Auch Taggeldversicherungen garantieren in der Regel eine Leistungsdauer von zwei Jahren. Die Möglichkeit, dass sich die Mitarbeitenden zur Hälfte an den Prämien zu beteiligen haben, wurde in der Vernehmlassung kontrovers beurteilt. Während die einen nicht bloss eine „Kann-Formulierung, sondern eine fixe Beteiligung forderten, lehnten andere eine finanzielle Beteiligung grundsätzlich ab. Der Stadtrat verzichtet auf eine Kostenbeteiligung, weil es sich bei der Krankenversicherung letztendlich um eine Abdeckung des Risikos der Stadt als Arbeitgeberin handelt. Die Leistungen, auf welche die Mitarbeitenden Anspruch haben, ändern sich durch den Abschluss einer Versicherung nicht.

Art. 44: Lohnfortzahlung, Unfall

Auch bei Unfall dauert die Lohnfortzahlung wie bisher zwei Jahre und beträgt während der ersten zwölf Monate 100 Prozent und während weiterer zwölf Monate 80 Prozent des Lohns. Die Kostenbeteiligung der Mitarbeitenden an den Versicherungsprämien beschränkt sich analog dem geltenden Recht auf die Hälfte an die Prämien für die Nichtberufsunfallversicherung.

Art. 45: Lohnfortzahlung, Kürzung

In diesem Artikel werden zwei mögliche Sachverhalte festgeschrieben, die eine Kürzung der Lohnfortzahlung zur Folge haben können. Zum einen im Verhalten der betroffenen Person, indem ihr grobes Verschulden oder Wagnis zur Last gelegt werden kann. Zum anderen soll mit der Überentschädigungsregelung in Abs. 2 vermieden werden, dass der oder dem Mitarbeitenden wegen der gleichzeitigen Ausrichtung von Lohnfortzahlung und Rente mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, als sie oder er mit der erwerblichen Tätigkeit verdienen könnte.

Art. 46: Lohnfortzahlung, Mutterschaft

Die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft dauert gemäss dem Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft 14 Wochen bzw. 98 Tage und ist auf ein Taggeld begrenzt. Die Stadt Wil bezahlt bereits heute während 16 Wochen eine Mutterschaftsentschädigung in Höhe der Besoldung resp. dem Beschäftigungsgrad während der neun Monate vor der Geburt – dies in Analogie zum kantonalen Personalgesetz und gestützt auf aArt. 41 PR. Neu beträgt die Lohnfortzahlung zwanzig Wochen und damit vier Wochen mehr als bisher. Damit geht der Stadtrat mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bewusst über die Regelungen des kantonalen Personalgesetzes sowie des Personalreglements der Stadt St. Gallen hinaus.

In der Vernehmlassung wurde die Ausdehnung gleichermaßen begrüsst wie auch abgelehnt. Aus Sicht des Stadtrats ist die Lohnfortzahlung zusammen mit dem Vaterschaftsurlaub, dem Ferienanspruch und flexiblen Arbeitszeiten ein wichtiger Baustein zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Art. 47: Lohnfortzahlung, Armee, Zivildienst, Feuerwehr, Zivildienst

Die Lohnfortzahlung für die erwähnten Dienste beträgt generell 100 Prozent während des ersten Monats. Ab dem zweiten Monat erfolgt eine Abstufung unter Berücksichtigung der Unterhaltspflicht gemäss Zivilrecht. Ohne Unterhaltspflicht reduziert sich die Lohnfortzahlung auf 70 Prozent, mit Unterhaltspflicht beträgt sie 90 Prozent.

Art. 48: Verhältnis zu Dritten

Dieser Artikel bietet die Rechtsgrundlage, dass Leistungen von Sozialversicherungen oder Dritten an die Stadt Wil im Ausmass der Lohnfortzahlung übergehen.

Art. 49: Berufliche Vorsorge

Das im Rahmen der Vernehmlassung eingebrachte Anliegen, dass Schulleitungspersonen bei ihrer bisherigen Pensionskasse versichert bleiben können, wurde im Reglement über die Anstellungsbedingungen der Schulleitungspersonen aufgenommen. So kann vermieden werden, dass Schulleitungen mit einem zusätzlichen Unterrichtpensum bei zwei verschiedenen Pensionskassen versichert sind.

Art. 50: Sozialplan

Neu wird im Personalreglement die Rechtsgrundlage geschaffen, einen Sozialplan zu erlassen. Voraussetzung sind betriebliche Umstrukturierung oder Aufhebung von Dienststellen und mehr als fünf betroffene Mitarbeitende. Im Rahmen der Sozialpartnerschaft wird der Personalverband gemäss Art. 4 PR einbezogen.

4. Arbeitszeit, Ruhetage, Ferien und Urlaub

Art. 51: Arbeitszeit

Die wöchentliche Arbeitszeit von 42 Stunden bleibt unverändert. Der Stadtrat erhält wie bisher die Kompetenz, die in Abs. 2 umschriebenen Bereiche im Vollzugsreglement zu regeln. Neu wird in Abs. 3 die rechtliche Grundlage geschaffen, dass der Stadtrat Bestimmungen für die Arbeit von zu Hause aus erlassen kann (home office). Diesbezüglich wird auf die stadträtliche Antwort zur Interpellation Bosshart, CVP, vom 10. Februar 2016 verwiesen. Die Stadt Wil bietet bereits heute familienfreundliche Arbeitszeitmodelle zur Auswahl an und baut diese aus. Neben der gleitenden Arbeitszeit, fixen Arbeitszeiten, der Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten wird neu auch die Jahresarbeitszeit sowie die Arbeit von zu Hause aus im Vollzugsreglement detailliert geregelt.

Art. 52: Überzeit, Grundsatz

Neu wird im Personalreglement die Überzeit detailliert geregelt. Abs. 1 definiert den Begriff Überzeit, Abs. 2 entspricht inhaltlich weitgehend dem bisherigen Art. 22 Abs. 1 und Abs. 3 regelt die Schranken von Überzeit.

Art. 53: Überzeit, Kompensation durch Freizeit

Der Grundsatz in Abs. 1, wonach Überzeit durch Freizeit ausgeglichen wird, entspricht bereits der heutigen Regelung. Neu wird in Abs. 2 vorgeschrieben, dass die Kompensation bis Ende des Kalenderjahres zu erfolgen hat. Ist der 31. Dezember als Stichtag aus betrieblichen Gründen unzweckmässig, so kann der Stadtrat für bestimmte Bereiche einen anderen Zeitpunkt festlegen. Damit soll vermieden werden, dass Überzeit nicht kompensiert, über die Kalenderjahre hinaus angehäuft und so faktisch Ferienguthaben aufkumuliert wird.

Art. 54: Überzeit, Entschädigung

Der Stadtrat verfolgt das Ziel, dass mit Blick auf den Erholungswert und die Gesundheit der Mitarbeitenden wenn immer möglich Überzeit durch Kompensation ausgeglichen werden soll. Eine finanzielle Abgeltung wider-

spricht im Grundsatz dieser Zielsetzung und ist deshalb nur zulässig, wenn es aus betrieblichen Gründen notwendig ist. Dies ist namentlich beim Werkhof, der Stadtgärtnerei oder den Technischen Betrieben zwecks Aufrechterhaltung ihres Service public der Fall. Damit die Entschädigung jedoch nicht zur Regel wird, ist einerseits angeordnete Überzeit beim Personaldienst anzumelden und ab einer gewissen Höhe ein möglicher Ausgleich festzulegen. Andererseits bedingt eine allfällige Auszahlung von Überzeit überdies der Zustimmung des Personaldienstes, der die Begründetheit prüft und so auch die rechtsgleiche Handhabung über die Departemente hinweg gewährleistet.

Art. 55: Ruhetage und arbeitsfreie Tage

Die geltende Regelung, die in der Vernehmlassung als grosszügig qualifiziert wurde, wird unverändert übernommen

Art. 56: Ferienanspruch

Die Ferien für Mitarbeitende ab dem vollendeten 20. Altersjahr werden jährlich um drei Tage auf 23, 28 Tage, bzw. 33 Tage erhöht. Bis zum vollendeten 20. Altersjahr sind es weiterhin 25 Arbeitstage. Damit gleicht die Stadt Wil den Ferienanspruch teilweise an den Kanton St. Gallen an. Die Bandbreiten der Alterskategorien bleiben unangetastet. Im Vernehmlassungsentwurf war auf die Anhebung der Ferientage für Mitarbeitende ab dem 60. Altersjahr noch verzichtet worden, analog der Bestimmung des Kantons St. Gallen. Im Sinne einer Gleichbehandlung kam der Stadtrat darauf zurück. Hingegen steht für die Mitarbeitenden ab 60. Altersjahr kein Bandbreitenmodell mehr zur Verfügung. Dies soll dazu beitragen, dass bei Übertritt in den Ruhestand keine angehäuften Ferientage ausbezahlt werden müssen.

Art. 57: Ferienzuteilung

Der Bezug von Ferien hat unter Berücksichtigung der betrieblichen Bedürfnisse und in Absprache mit der oder dem Vorgesetzten zu erfolgen, wobei die Mitarbeitenden Anspruch auf jährlich mindestens zwei zusammenhängende Ferienwochen haben.

Art. 58: Feriennachbezug

Neu wird in Abs. 1 der Grundsatz aufgenommen, dass Ferien in der Regel im Kalenderjahr zu beziehen sind, damit sie auch dem ihr zugeordneten Zweck, nämlich der Erholung, dienen können. Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass die Ferientage entschädigungslos ein Jahr nach Ablauf des Kalenderjahres verfallen. Aufgrund der breiten Kritik in der Vernehmlassung sowie den Bedenken an der rechtlichen Durchsetzbarkeit wird darauf verzichtet. Der Stadtrat legt aber gleichzeitig fest, dass nicht bezogene Ferien bis spätestens Ende Juni des Folgejahres bezogen werden müssen. Es ist eine Führungsaufgabe der Vorgesetzten, aber auch Eigenverantwortung der Mitarbeitenden, für den rechtzeitigen Bezug der Feriensaldi besorgt zu sein.

Art. 60: Urlaub

Der Katalog der bezahlten Urlaube ohne Kürzung von Ferien wurde zwecks Förderung der Vereinbarung von Familie und Beruf mit dem Vaterschaftsurlaub von zehn Tagen innerhalb von 20 Wochen (Abs. 1 lit. c) sowie bei Geburt eines eigenen Kindes mit der Lohn-Zeit-Option bezogen auf das 13. Monatsgehalt (Abs. 5) erweitert. In der Vernehmlassung wurde beantragt, den bezahlten Urlaub zwecks Ausübung eines öffentlichen Amtes auf acht Tage zu reduzieren bzw. ganz zu streichen. Der Stadtrat hält an der bisherigen langjährigen Regelung fest, weil ein Engagement der Mitarbeitenden im Dienst der Öffentlichkeit unterstützungswürdig ist.

Art. 61: Unbezahlter Urlaub

Die Möglichkeit, unbezahlten Urlaub zu beziehen, besteht auch im neuen Recht, sofern es die dienstlichen Ver-

hältnisse ermöglichen und daraus keine Nachteile für die Arbeitgeberin erwachsen. Neu liegt die Entscheidkompetenz dafür bei den Departementen.

5. Datenschutz

Art. 62: Bearbeitung von Personendaten

Grundsätzlich ist die Bearbeitung von Personendaten, das heisst das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Bekanntgeben, Verändern und Vernichten von Personendaten (Art. 1 Bst. e Datenschutzgesetz, DSG), nur zulässig, soweit diese für das Arbeitsverhältnis notwendig und geeignet sind und dafür eine Rechtsgrundlage besteht. Im Personalreglement wird dafür neu in Vollzug des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 die notwendige Rechtsgrundlage geschaffen. Zudem wird in Abs. 2 darauf hingewiesen, dass die für die Bearbeitung von Versicherungsfällen notwendigen Personendaten der Versicherung bekannt gegeben werden dürfen. Die umfassenden Detailregelungen finden sich im Vollzugsreglement.

V. Pflichten der Mitarbeitenden

Art. 63: Grundsatz

Der Inhalt der Treuepflicht der Mitarbeitenden kann sowohl in positivem Handeln (Handlungspflicht) als auch im Unterlassen von Handlungen, die den Arbeitgeber schädigen (Unterlassungspflicht) bestehen. Abs. 2 postuliert die Handlungspflicht und in Abs. 3 ist die Unterlassungspflicht festgeschrieben. Inhaltlich entspricht sie weitgehend der bisherigen Regelung. Im Vollzugsreglement werden einzelne Pflichten wie die Wahrnehmung der Führungsverantwortung oder der Alkohol- und Drogenkonsum näher geregelt.

Art. 64: Änderung der Aufgaben

Der Aufgaben- oder Arbeitsbereich der Mitarbeitenden kann durch die Stadt Wil als Arbeitgeberin 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 zum Beispiel nicht der Fall, wenn sich von Anforderungen und Qualifikationen her massgebliche Abweichungen ergeben würden. Der Wechsel des Arbeitsortes allein würde aber kaum je als unzumutbar erscheinen. Die Zuteilung neuer Aufgaben kann gemäss Art. 78 PR bei der Schlichtungsstelle angefochten und damit rechtlich überprüft werden.

Art. 65: Meldepflicht

Ins Personalreglement werden neu auch die wesentlichen Sachverhalte aufgenommen, die der Meldepflicht unterstehen. Aus der Treuepflicht fliesst auch, dass ein Arzzeugnis verlangt werden kann und zwar bei Bedarf bereits ab dem ersten Tag einer gesundheitsbedingten Abwesenheit. Meldepflichtig sind auch Änderungen in den persönlichen Verhältnissen, soweit diese für das Arbeitsverhältnis relevant sind. Darunter fallen nebst Änderungen der Wohnadresse, des Zivilstandes, Geburt eines Kindes auch die Mitteilung einer beabsichtigten Nebenbeschäftigung oder die bewilligungspflichtige Ausübung öffentlicher Ämter. Mit Blick auf die Kostenübernahme für die Behandlungskosten aus der Nichtbetriebsunfallversicherung sowie allfällige spätere Folgen sind sowohl Betriebs- als auch Nichtbetriebsunfälle (lit. c) meldepflichtig, auch wenn diese keine Einschränkung der Arbeitsunfähigkeit zur Folge haben.

Art. 66 und 67: Nebenbeschäftigung und Ausübung öffentlicher Ämter

Die Voraussetzungen für eine Bewilligung werden in den Grundzügen übernommen und sind im Vollzugsreglement konkretisiert. Die Stadt Wil hat dabei zu beurteilen, ob die Nebenbeschäftigung oder das öffentliche Amt mit der dienstlichen Tätigkeit zeitlich und inhaltlich vereinbar ist oder nicht. Dazu ist eine Abwägung zwischen den arbeitgeberseitigen Interessen und den Interessen der Mitarbeitenden vorzunehmen.

Art. 68: Vertrauensärztliche Untersuchung

Der Beweis für die Arbeitsverhinderung durch Krankheit oder Unfall obliegt der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter. Das Ausmass und die Dauer der Arbeitsunfähigkeit sind durch entsprechende Unterlagen zu beweisen. Aus der Treuepflicht folgt, dass von den Mitarbeitenden verlangt werden kann, sich bei einem Vertrauensarzt untersuchen zu lassen, wenn die Stadt Wil als Arbeitgeberin aufgrund von objektiven Anhaltspunkten den Wahrheitsgehalt oder die Vollständigkeit eines Arztzeugnisses bezweifelt. Aus datenschutzrechtlichen Gründen sind die Informationen des Vertrauensarztes an die Arbeitgeberin auf Aussagen zu Ausmass und Dauer der Arbeitsunfähigkeit beschränkt (Abs. 2).

Art. 71: Streikrecht

Trotz verfassungsrechtlichem Streikrecht (vgl. Koalitionsfreiheit in Art. 28 Abs. 3 BV) können die Rechte der Mitarbeitenden eingeschränkt werden, um grundlegende öffentliche Dienstleistungen aufrechtzuerhalten.

Art. 72: Verzicht auf Rechte an Erfindungen und urheberrechtlich geschützten Werken

Aus der Arbeitsleistung der Mitarbeitenden resultieren Arbeitsergebnisse, die materieller wie auch immaterieller Natur sein können. Mit der vorgeschlagenen Regelung behält die Stadt Wil das Recht an sämtlichen Erfindungen und Werken, die im Rahmen des Arbeitsverhältnisses entstehen, sichert aber gleichzeitig eine Vergütung zu, wenn den beiläufig entstandenen Erfindungen und Werken ein erheblicher wirtschaftlicher Wert zukommt.

VI. Konfliktregelung

Art. 73 und 74: Gütliche Erledigung und Ombudsstelle

Die primäre Konfliktregelung beruht wie bisher auf den zwei Pfeilern der gütlichen Erledigung und der Beschwerde an die Ombudsstelle. Die Zuständigkeit der Ombudsstelle entfällt aber neu auch, wenn ein Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle (vgl. nachstehend Art. 78) eingereicht werden kann. Art. 74 Abs. 3 bietet neu dem Stadtrat die Möglichkeit, die Ombudsstelle auch mit externen Personen zu besetzen oder eine externe Organisation als Ombudsstelle zu bezeichnen, um eine neutrale und objektivierte Aussensicht in die Beurteilung zu gewährleisten, zumal sich der Personaldienst unter Umständen bereits im vorgelagerten Verfahren der gütlichen Einigung mit dem Fall befasst hat.

VII. Vorkehren bei Ungenügen oder Pflichtverletzung

Art. 75: Grundsatz

In diesem und den folgenden Artikeln im Kapitel VII wird das bisherige Disziplinarrecht durch personalrechtliche Massnahmen ersetzt. Im Sinne eines Grundsatzartikels wird 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:

- a) wenn das Arbeitsverhältnis im gegebenen Moment nicht beendet werden soll oder kann:
- geeignete Führungsmassnahmen (Art. 75 Abs. 1)
 - Beanstandung oder Ermahnung, mit oder ohne Androhung der Kündigung (Art. 75 Abs. 2)
 - Personalrechtliche Massnahmen (Art. 75 Abs. 2 i.V. mit Art. 76).
- b) Wenn das Arbeitsverhältnis beendet werden soll:
- Ordentliche oder fristlose Kündigung (Art. 75 Abs. 3 i.V. mit Art. 13 ff)

Art. 75 Abs. 1 legt fest, dass bei Ungenügen oder Pflichtverletzungen die geeigneten Führungsmassnahmen zu treffen sind. Dies können zum Beispiel die vermehrte Anleitung oder Kontrolle, ein geeignetes Coaching oder Massnahmen der beruflichen Förderung sein. Die Führungsmassnahmen können wegen ihrer Verschiedenartigkeit nicht sinnvoll definiert werden.

Abs. 2 lit. a und b nennt die zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten. Damit wird einerseits eine Kaskade zum Ausdruck gebracht und dass nach Möglichkeit vorerst die mildereren Massnahmen angewendet werden sollen. Die Aufzählung bedeutet aber nicht, dass zwingend und in jedem Fall zuerst Führungsmassnahmen nach Abs. 1 oder die in Abs. 2 lit. a vorgesehenen Anordnungen zu treffen sind, bevor personalrechtliche Massnahmen nach Abs. 2 lit. b oder gar eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses nach Abs. 3 zulässig sind. Massgebend sind unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit die Umstände des Einzelfalls.

Art. 76: Personalrechtliche Massnahmen

An der Spitze der Interventionsmöglichkeiten in einem Arbeitsverhältnis, das im gegebenen Zeitpunkt nicht beendet werden soll, stehen die personalrechtlichen Massnahmen. Diese sind inhaltlich in Art. 76 umschrieben. Die personalrechtlichen Massnahmen sind damit für ein Dienstverhältnis bestimmt, das im gegebenen Zeitpunkt weitergeführt werden soll. Darauf weist der Vorbehalt in Art. 75 Abs. 3 hin. Die Kündigung stellt im städtischen Personalreglement damit keine personalrechtliche Massnahme dar. Art. 76 enthält den Katalog der personalrechtlichen Massnahmen und ersetzt damit die bisherigen auf Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses ausgerichteten disziplinarischen Massnahmen. Die Auflistung ist ein geeignetes und differenziertes Instrument, um auf individuelle Pflichtverletzungen auch adäquat reagieren zu können. Der Stadtrat kann ergänzende Richtlinien erlassen, soweit sich dies für die individuelle Rechtsanwendung als notwendig erweist.

Art. 77: Rechtliches Gehör

Bei der Anordnung von personalrechtlichen Massnahmen oder bei der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses besteht Anspruch auf rechtliches Gehör. Nicht erforderlich ist dagegen, dass wie bis anhin bei den disziplinarischen Sanktionen eine von einer unabhängigen Kommission durchgeführte Untersuchung vorausgehen muss. Der Anspruch auf rechtliches Gehör und der nachfolgende Rechtsschutz gewährleisten die Zuverlässigkeit der Abklärungen. Sofern in besonderen Einzelfällen gleichwohl ein Bedarf nach einer Abklärung durch eine aussenstehende Person oder Kommission besteht, so steht dem nichts entgegen. Ein Rechtsanspruch auf eine solche aussenstehende Untersuchung besteht nicht.

VIII. Streiterledigungsverfahren

Art. 78: Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle

In den Art. 78 bis 82 werden neu die Regelungen für die Erledigung von Streitigkeiten festgeschrieben. Dieses im kantonalen Personalgesetz vorgezeichnete Streiterledigungsverfahren ersetzt das bisherige, auf Rekurs und Beschwerde basierende Rechtsmittelverfahren gemäss dem kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspfle-

ge. Das neue Streiterledigungsverfahren wird ins städtische Personalreglement übernommen und soweit möglich und nötig modifiziert und vereinfacht (z.B. hinsichtlich der Besetzung der Schlichtungsstelle).

Im Art. 78 sind die Fälle aufgelistet, in denen ein Schlichtungsbegehren bei der Schlichtungsstelle eingereicht werden kann und innert welcher Frist dies geschehen muss. Diese Regelung ergibt sich aus dem kantonalen Personalgesetz. Von Bedeutung ist der Ausschluss von dienstlichen Anordnungen in 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. 75 Abs. 1 oder bei Beanstandungen und Ermahnungen gemäss Art. 75 Abs. 2 lit. a. Führungsmassnahmen sind dienstliche Anordnungen und sind deshalb dem Schlichtungsverfahren nicht zugänglich. Auch andere dienstliche Anordnungen wie Anweisungen, welche Aufgaben wie zu erledigen sind oder organisatorische Anweisungen hinsichtlich des Arbeitsplatzes usw. können nicht Thema eines Schlichtungsverfahrens sein. Keine dienstlichen Anordnungen stellen demgegenüber die Änderung des Aufgabenbereichs oder die Nichtbewilligung einer Nebenbeschäftigung dar. Die weiteren 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. Unterbleibt die fristgerechte Einreichung des Begehrens, so erlischt ein Entschädigungsanspruch wegen Kündigung bzw. wird der Entscheid der Arbeitgeberin Stadt Wil rechtskräftig. In den Entscheiden der Stadt Wil wird jeweils auf die Möglichkeit des Schlichtungsbegehrens hingewiesen.

Im Rahmen der Vernehmlassung fand das neu geordnete Streiterledigungsverfahren weitgehend Zustimmung. Moniert wurde aber, dass die Bestimmung teilweise bundesrechtswidrig sei, da der Anfangslohn mit Blick auf die Gleichstellung gerichtlich überprüfbar sein müsse. Diese Kritik ist unbegründet, weil die Ausnahme vom Schlichtungsverfahren in Abs. 2 lit. b explizit nur gilt, wenn nicht die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts geltend gemacht wird.

Art. 79: Personalrechtliche Klage beim Verwaltungsgericht

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 sechs Monaten vor. Diese Frist wird im städtischen Reglement auf drei Monate reduziert.

Art. 80: Wirkung von Schlichtungsbegehren und personalrechtlicher Klage

Die Bestimmung hält entsprechend der Regelung im kantonalen Personalgesetz 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 Klage die Aufhebung der Anordnung, die Erteilung einer verlangten Bewilligung oder die Zusprechung einer eingeklagten Forderung verlangt werden.

Art. 81 und 82: Organisation der Schlichtungsstelle und Verfahren

Der Stadtrat kann entweder eine Schlichtungsstelle gemäss den Vorgaben von Art. 83 des kantonalen Personalgesetzes selbst einsetzen oder sich mit anderen Gemeinden zusammenschliessen und eine gemeinsame Schlichtungsstelle einrichten. Der Stadtrat hat sich im Vollzugsreglement für letzteres entschieden. Für das Schlichtungsverfahren und das Verfahren der personalrechtlichen Klage sind im Übrigen die Bestimmungen der Art. 78 ff des kantonalen Personalgesetzes anwendbar (Art. 82).

IX. Übergangsbestimmungen

Art. 83: Ausführungsbestimmungen

Auf eine zusammenfassende Auflistung der Bereiche, für die der Stadtrat Ausführungsbestimmungen erlässt, wird verzichtet. Dieser Hinweis wurde jeweils bei den einzelnen materiellen Bestimmungen direkt angebracht, um den direkten Bezug herzustellen.

Dem Antrag aus der Vernehmlassung, dass das Stadtparlament bei allen vom Stadtrat zu erlassenden Reglementen ein Vetorecht eingeräumt wird, kann nicht entsprochen werden, weil er das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt. Damit dem Stadtparlament eine Gesamtschau ermöglicht wird, werden der vorbereitenden Kommission auch der Entwurf der Vollzugsverordnung sowie die Zusammenstellung der Vernehmlassungseingaben zusammen mit den daraus erfolgten Änderungen zur Kenntnis unterbreitet.

Art. 84: Neues Recht

Übergangsrechtlich sah die Vernehmlassungsvorlage noch vor, dass sämtliche bestehenden öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse innert dreier Monate durch einen schriftlichen Arbeitsvertrag an das neue Recht angepasst werden. Der Stadtrat hat sich aufgrund der Kritik in der Vernehmlassung und in Anlehnung an den Kanton dafür ausgesprochen, die geltenden Verfügungen über die Begründung eines Arbeitsverhältnisses durch einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag gemäss Art. 9 zu ersetzen, wenn eine Änderung ansteht (Abs. 3).

Art. 85: Ferienguthaben

In Bezug auf die aufgelaufenen Ferienguthaben ist eine auf den Einzelfall bezogene Regelung zu treffen, wie die Ferientage in einem angemessenen Zeitraum zu beziehen sind.

Art. 88: Inkrafttreten

Der Stadtrat sieht vor, das Personalreglement zusammen mit dem Vollzugsreglement auf den 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Als grössere Änderungen mit möglichen finanziellen Auswirkungen fallen die zusätzliche gewährten Ferientage, der verlängerte Mutterschaftsurlaub, die Ausdehnung der Inkonvenienzschädigungen für die Jugendarbeit und das Wipp sowie die Pikettenschädigung für die Informatik-Dienste auf.

Genauere Angaben lassen sich zur Ausdehnung der Inkonvenienz- sowie der Pikettenschädigung machen. Unter Berücksichtigung der Öffnungszeiten des Wipp und der Jugendarbeit und der Arbeitszeiten der Mitarbeitenden vor Ort, ergeben sich für das Wipp und die Jugendarbeit insgesamt jährliche Mehrkosten von Fr. 44'785.00. Die Pikettenschädigung für die Informatik-Dienste belaufen sich auf Fr. 4'200.00.

Lediglich grob geschätzt werden können die Aufwendungen für den verlängerten Mutterschaftsurlaub. In den vergangenen Jahren brachten durchschnittlich sechs Mitarbeiterinnen (ohne Lehrerinnen) Kinder zu Welt. Diese Mitarbeiterinnen hatten unterschiedliche Funktionen mit verschiedenen Beschäftigungsgraden inne. Für die Berechnung der Rückstellung für nicht bezogene Ferientage setzt die Finanzverwaltung einen durchschnittlichen Tagessatz von Fr. 450.00 (inkl. Lohnnebenkosten) ein. Basierend darauf und von einem geschätzten durch-

schnittlichen Beschäftigungsgrad dieser Mitarbeiterinnen von 80 % ausgehend, ergeben sich somit Mehrkosten von rund Fr. 43'000.00.

Bezüglich der zusätzlichen Ferientage geht der Stadtrat davon aus, dass diese in der Regel mit den bestehenden Pensen abgedeckt werden können. In Anbetracht der Grösse der einzelnen Dienststellen ist die Schaffung von zusätzlichen Stellen aufgrund der drei zusätzlichen Ferientage letztendlich weder gerechtfertigt noch praktikabel. Mehraufwendungen durch zusätzlich Überstunden könnten in Dienststellen entstehen, die zur Abdeckung von fixen Öffnungs- oder Arbeitszeiten auf eine bestimmte Anzahl von im Einsatz stehenden Mitarbeitenden angewiesen sind.

6. Zuständigkeiten

Gemäss Art. 27 Abs. 2 lit. e Gemeindeordnung ist das Stadtparlament abschliessend zuständig für den Erlass der Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördemitgliedern und Verwaltungspersonal.

Personalreglemente sind gemäss Art. 67 Abs. 1 lit. b Gemeindegesetz vom obligatorischen und fakultativen Referendum ausgenommen. Zudem werden gemäss dieser Bestimmung neue Vorschriften, die Mehrausgaben verursachen, erst vollzogen, nachdem der Kredit für das erste Vollzugsjahr rechtsgültig geworden ist.

Eine kantonale Genehmigung ist ebenfalls nicht erforderlich.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber

Synoptische Darstellung Personalreglement, Stand 25. April 2018

Synoptische Darstellung bisherige Ausführungsbestimmungen – Entwurf Vollzugsreglement (für die Mitglieder der vorberatenden Kommission)