

Personalreglement; Totalrevision

1. AUSGANGSLAGE

Die Gemeinden regeln das Arbeitsverhältnis ihrer Mitarbeitenden autonom. Sie können ihr Personal durch Beamtung (Wahl der Mitarbeitenden auf eine bestimmte Amtsdauer), im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anstellung oder durch privatrechtlichen Arbeitsvertrag nach den Artikeln 319 ff. OR anstellen. Soweit sie selber keine eigenen Vorschriften erlassen, findet nach Artikel 32 des Gemeindegesetzes (GG)¹ das kantonale Dienstrecht sinngemäss Anwendung. Das kantonale Personalgesetz (PG)² und die kantonale Personalverordnung (PV)³ sind somit für die Gemeinden nicht rechtlich verbindlich, aber unter Umständen als so genanntes "dispositives Ersatzrecht" anwendbar. In der Praxis übernehmen die Gemeinden in aller Regel weitgehend die kantonalen Regelungen. Sie stellen ihre Mitarbeitenden dementsprechend, wie der Kanton, überwiegend öffentlich-rechtlich an.

Auch die Gemeinde Muri kennt das System der öffentlich-rechtlichen Anstellung. Seit dem 1. Januar 1997 gilt das Personalreglement vom 20. Februar 1996, das am 19. September 2006, am 16. Dezember 2008 und am 18. November 2014 einer Teilrevision unterzogen worden ist. Eine Personalverordnung kennt die Gemeinde heute nicht. Demgegenüber bestehen zahlreiche Weisungen und Richtlinien zu einzelnen Punkten, beispielsweise zur Leistung der Arbeitszeit oder zur Weiterbildung. In inhaltlicher Hinsicht weicht das gemeindeeigene Recht heute, teilweise erheblich, von den kantonalen Regelungen ab. Beispielsweise kennt die Gemeinde ein eigenständiges Besoldungssystem.

2. WARUM EINE TOTALREVISION?

Das geltende Personalreglement datiert wie erwähnt aus dem Jahr 1996 und ist damit bereits ein Vierteljahrhundert alt. Seit seinem Erlass haben sich die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen gewandelt. In verschiedenen Punkten drängen sich Anpassungen auf, damit die Gemeinde auf dem Arbeitsmarkt weiterhin als fortschrittliche und wettbewerbsfähige Arbeitgeberin mit attraktiven Anstellungsbedingungen wahrgenommen wird und in der Lage ist, qualifizierte, engagierte und motivierte Mitarbeitende zu gewinnen und zu erhalten.

Hinzu kommt, dass die kantonalen Vorgaben, die aus den eingangs genannten Gründen teilweise auch in Muri sinngemäss anwendbar sind, mit

¹ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

² Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)

³ Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV; BSG 153.011.1)

dem Inkrafttreten des kantonalen Personalgesetzes am 1. Juli 2005 und den zahlreichen Teilrevisionen dieses Gesetzes und der Personalverordnung erheblich geändert haben. Auch diese Tatsache legt in verschiedenen Punkten Anpassungen nahe.

Der Anpassungsbedarf betrifft verhältnismässig viele Bestimmungen des geltenden Personalreglements. Würden die einzelnen Artikel im Sinn des Ausgeführten angepasst, entstünde ein unübersichtliches und kaum mehr lesbares "Flickwerk". Der Gemeinderat beantragt dem Grossen Gemeinderat deshalb eine Totalrevision des Personalrechts. Damit bietet sich auch die Gelegenheit, das Personalreglement von anderweitigen Regelungen, beispielsweise über die Entschädigung von Behördenmitgliedern, zu "entschlacken" und die einzelnen Regelungen neu stufengerecht auf Reglements- oder Verordnungsstufe zu erlassen (vgl. nachfolgende Ziffer 4). Schliesslich können die einzelnen Bestimmungen systematisch neu klarer gegliedert und in zeitgemässer Sprache möglichst prägnant und im Einklang mit der aktuellen Terminologie formuliert werden.

3. PARTIZIPATIVER PROZESS

Dem Gemeinderat war es wichtig, die politischen Parteien und die Mitarbeitenden frühzeitig in die Überarbeitung des Personalrechts mit einzubeziehen. Er stellte in einem ersten Schritt Eckwerte für das neue Recht zur Diskussion. Die Vernehmlassung dazu dauerte vom 9. Juni 2020 (Kick-Off Veranstaltungen) bis zum 31. Juli 2020. Die Unterlagen wurden den Mitarbeitenden im Intranet zur Verfügung gestellt und den politischen Parteien elektronisch übermittelt. Zudem standen die Mitglieder des Ausschusses für Personalfragen sowie die HR-Verantwortliche für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung. Im Rahmen dieser ersten Vernehmlassung gingen insgesamt 25 Eingaben, nämlich 5 Eingaben von Parteien und 20 Eingaben des Personals, darunter 13 Einzeleingaben und 7 Sammeleingaben, ein. Kernanliegen der Mitarbeitenden waren die Anpassung der Ferientage sowie die Wiedereinführung einer Treueprämie. Beantragt wurde ebenfalls, beim Vaterschaftsurlaub über das neue gesetzliche Minimum von 10 Tagen hinaus zu gehen und einen Adoptionsurlaub für beide Elternteile von gleicher Dauer einzuführen. Ein weiteres wichtiges Anliegen betraf die Mitwirkung der Mitarbeitenden.

Nach der Auswertung dieser Rückmeldungen wurden in enger Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Personalfragen und unter Beizug von Rechtsanwalt Ueli Friederich Entwürfe für das Personalreglement und die Personalverordnung erarbeitet. Die genannten Kernanliegen der Mitarbeitenden (Ferien, Treueprämie) und verschiedene weitere Anliegen wurden berücksichtigt und fanden Eingang in die Entwürfe.

Zu den ausformulierten Entwürfen des Personalreglements und der Personalverordnung fand in der Zeit vom 24. Februar 2021 bis 21. März 2021 eine weitere Vernehmlassung statt. Auch in diesem Fall standen die Vernehmlassungsunterlagen den Mitarbeitenden im Intranet zur Verfügung; die politischen Parteien erhielten die Unterlagen wiederum in elektronischer Form. Der Ausschuss für Personalfragen, die HR-Verantwortliche und Rechtsanwalt Ueli Friederich standen den Mitarbeitenden und den Parteien zudem an zwei Veranstaltungen vom 9. März 2021 für Fragen zur Verfügung. Aufgrund der Corona-Situation musste die Teilnehmerzahl für diese

Veranstaltungen leider begrenzt werden. Während der Vernehmlassungsfrist sind insgesamt 34 Eingaben eingegangen, nämlich 4 Eingaben von Parteien und 30 Eingaben von Mitarbeitenden, darunter 27 Einzeleingaben und 3 Sammeleingaben. Auf die wichtigsten Anliegen und Forderungen betreffend das Personalreglement geht das beiliegende Papier "Erläuterungen zum Personalreglement" ein.

4. GRUNDZÜGE UND ZIEL DER TOTALREVISION

Die dem Grossen Gemeinderat (GGR) hiermit unterbreitete Vorlage beschränkt sich im Gegensatz zum geltenden Reglement von 1996 auf das eigentliche Personalrecht, d.h. auf das Arbeitsverhältnis zwischen der Gemeinde und ihren Mitarbeitenden und damit zusammenhängende Fragen. Anderweitige Regelungen, die mit der Anstellung des Personals nichts zu tun haben, beispielsweise über die Haftung der Gemeinde (Art. 58 geltendes Reglement) oder über die Entschädigung von Behördenmitgliedern (Art. 84 ff. geltendes Reglement), sollen soweit erforderlich in andere Erlasse, z.B. in ein besonderes Reglement über die Behördenentschädigungen, aufgenommen werden.

In formaler Hinsicht werden die Regelungen neu stufengerecht entweder auf Reglements- oder auf Verordnungsstufe getroffen. Das Personalreglement soll das rechtlich oder politisch Wesentliche regeln. Gegenstand des vorgeschlagenen Reglements sind namentlich Punkte, die aus rechtlichen Gründen (Legalitätsprinzip) in einem Erlass der Legislative geregelt werden müssen, beispielsweise die Grundzüge des Lohnsystems und wichtige Pflichten der Mitarbeitenden. Die Einzelheiten regelt der Gemeinderat im Rahmen der reglementarischen Vorgaben in einer Verordnung. Diese "Gesetzesarchitektur" entspricht dem kantonalen Personalrecht und dem System, das praktisch alle grösseren Gemeinden im Kanton kennen.

Die Personalverordnung enthält teilweise Bestimmungen, die heute nicht gesetzlich geregelt, sondern "nur" in Weisungen oder Richtlinien enthalten sind. Dies dient nicht zuletzt der Rechtssicherheit und Transparenz, weil die Verordnung als gesetzlicher Erlass zwingend veröffentlicht werden und öffentlich zugänglich sein muss. Die heute bestehenden Weisungen und Richtlinien können teilweise aufgehoben oder zumindest deutlich "entschlackt" werden. Zu einzelnen Punkten, etwa zum Arbeitszeitmodell, zur Weiterbildung oder zu Entschädigungen für private Arbeitsmittel, werden gewisse interne Vorgaben aber nach wie vor erforderlich bleiben.

Übergeordnetes Ziel der Vorlage ist eine möglichst schlanke und übersichtliche Regelung, insbesondere im Personalreglement. Die Gemeinde soll nach Möglichkeit bewährtes kantonales Recht übernehmen und nur da eigenständige Regelungen treffen, wo ein entsprechendes Bedürfnis besteht. Dieses Konzept führt nicht nur zu weniger Regelungsbedarf, sondern bietet auch den praktischen Vorteil, dass sich die Gemeinde in Bezug auf konkrete Anwendungsfragen an der Praxis des Kantons orientieren kann. Das Personalreglement und die Personalverordnung beschränken sich allerdings nicht strikt auf Regelungen, die von den kantonalen Vorgaben abweichen, sondern geben im Interesse der Transparenz und Rechtssicherheit teilweise auch ausdrücklich wieder, was sich an sich bereits aus dem kantonalen Recht ergibt.

Der Übersicht und Information sollen nicht zuletzt der systematische Aufbau und die Redaktion der Erlasse dienen. Das Personalreglement und die Verordnung bemühen sich um einen klar gegliederten Aufbau, um möglichst knappe Artikel und Absätze sowie um eine klare, eindeutige und prägnante zeitgemässe Sprache.

5. WICHTIGE INHALTLICHE NEUERUNGEN

Die Totalrevision des Personalrechts verfolgt keinen Selbstzweck, sondern soll im Dienst der Sache stehen. Soweit sich die bisherigen Regelungen bewährt haben, sind sie übernommen worden. Inhaltliche Anpassungen haben sich namentlich zu folgenden Punkten aufgedrängt:

Bereits das geltende Reglement enthält in Artikel 4 Grundsätze zur Personalpolitik. Das vorgeschlagene neue Reglement enthält solche Grundsätze neu gleich zu Beginn an "prominenter" Stelle und formuliert diese ausführlicher und angepasst an aktuelle Herausforderungen. Es bringt damit zum Ausdruck, dass die Gemeinde eine attraktive und verlässliche Arbeitgeberin sein will, die in der Lage ist, qualifizierte, engagierte und motivierte Mitarbeitende zu gewinnen und zu erhalten.

Entsprechend dem Grundsatz, dass sich das neue Personalrecht soweit angezeigt an den kantonalen Vorgaben orientieren soll (vorne Ziffer 4), wird neu das Lohnsystem des Kantons mit den kantonalen Gehaltsklassen und Gehaltsstufen sowie einem degressiven Gehaltsaufstieg übernommen. Die einzelnen Funktionen in der Gemeinde unterscheiden sich aber von den kantonalen. Die Gemeinde wird deshalb eine eigenständige Zuordnung der Stellen zu den Gehaltsklassen zu erarbeiten haben; anders als im Kanton wird eine Stelle auch nicht einer einzigen Gehaltsklasse, sondern drei aufeinanderfolgenden Gehaltsklassen zugeordnet. Im Rahmen dieser Zuordnung werden die Lohneinreihungen sämtlicher Mitarbeitender zu überprüfen sein. Die Gemeinde erfüllt damit gleichzeitig die neue gesetzliche Pflicht zur Durchführung einer Lohnvergleichsanalyse nach den Artikeln 13a ff. des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes (GIG)⁴.

Ebenfalls an das kantonale Recht angeglichen werden verschiedene weitere Regelungen. So werden die Mitarbeitenden neu nicht mehr durch Verfügung, sondern durch öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag angestellt. Die Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall entspricht neu ebenfalls der kantonalen Regelung und ist damit deutlich großzügiger als heute geregelt. In der Richtung der kantonalen Regelung angepasst werden auch die heute verhältnismässig langen Fristen für die Abteilungsleitenden. Die Probezeit dauert für diese Personen neu sechs statt wie bisher 12 Monate, die Kündigungsfrist wird von sechs auf vier Monate verkürzt.

In verschiedenen Punkten sind Anliegen aufgenommen, welche die Mitarbeitenden in den Vernehmlassungen zum Ausdruck gebracht haben, namentlich betreffend die Erhöhung des Ferienanspruchs, die Wiedereinführung einer Treueprämie und den Vaterschafts- oder Adoptionsurlaub. Neu vorgesehen sind auch eine Abgangsentschädigung für Mitarbeitende über

⁴ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1)

55 Jahren, die aus Gründen, welche sie nicht zu vertreten haben (z.B. Reorganisation), entlassen werden müssen, sowie die Möglichkeit der Arbeitsleistung im Home-Office. Auch diese Anpassungen entsprechen dem Willen der Gemeinde, den Mitarbeitenden als attraktive Arbeitgeberin zeitgemässe Arbeitsbedingungen zu bieten.

6. INHALT DES PERSONALREGLEMENTS IM EINZELNEN

Nicht alle der genannten Neuerungen sind im Personalreglement selbst enthalten. Verschiedene Regelungen finden sich stufengerecht in der Verordnung. Die Verordnung liegt in der Zuständigkeit des Gemeinderats und wird nach dem Beschluss des GGR über das Personalreglement durch diesen förmlich zu beschliessen sein. Der Gemeinderat unterbreitet dem GGR den aktuellen Vorentwurf für die Personalverordnung im Sinn einer Information, damit der GGR weiss, wie die im Reglement mehrfach erwähnten Ausführungsbestimmungen aussehen werden.

Die einzelnen Bestimmungen des Personalreglements werden im beiliegenden Dokument "Erläuterungen zum Personalreglement" kommentiert. Das Dokument gibt auch Auskunft über Forderungen und Anregungen im Rahmen der Vernehmlassung vom Februar / März 2021 und legt dar, wie und warum diesen Anliegen entsprochen oder nicht entsprochen worden ist.

7. UMSETZUNG

Das neue Personalrecht soll am 1. Januar 2022 in Kraft treten. Vor diesem Zeitpunkt wird der Gemeinderat die Personalverordnung einschliesslich Anhang mit der Zuordnung der Stellen zu den Gehaltsklassen zu beschliessen haben. Diese Zuordnung wird unter Beizug des obersten Kaders der Gemeindeverwaltung, des Ausschusses für Personalfragen und der Paritätischen Kommission erfolgen. Gestützt auf die neuen Lohneinreihungen werden für alle Mitarbeitenden Arbeitsverträge mit Gültigkeit ab dem 1. Januar 2022 zu erstellen sein. Eine Änderungskündigung ist für diese Anpassung nicht erforderlich.

Mit der Aufhebung des geltenden Personalreglements werden auch die Bestimmungen über die Entschädigung und weitere Rechte und Pflichten der Behördenmitglieder entfallen. Die entsprechenden Regelungen sollen in ein besonderes neues Reglement aufgenommen werden, das ebenfalls am 1. Januar 2022 in Kraft tritt. Der Gemeinderat wird dem GGR rechtzeitig eine entsprechende Vorlage unterbreiten.

8. ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

Beschluss

zu fassen:

Das neue Personalreglement wird erlassen und per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.

Muri bei Bern, 10. Mai 2021

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident Die Sekretärin

Thomas Hanke Corina Bühler

Beilagen

- Entwurf Personalreglement (Normtext)
- Erläuterungen zum Personalreglement
- Vorentwurf Personalverordnung (zur Information)
- Geltendes Personalreglement vom 20. Februar 1996