

II. Nachtrag zum Personalgesetz

Bericht der vorberatenden Kommission vom 3. November 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	1
2	Neues Lohnsystem (Art. 11 Abs. 2 [neu] PersG)	2
2.1	Zielsetzungen	2
2.2	Merkmale des neuen Lohnsystems	2
2.3	Einführung des neuen Lohnsystems	3
2.4	Pflege des neuen Lohnsystems	3
3	Vertrauensarbeitszeit (Art. 33b [neu] PersG)	4
3.1	Anknüpfungspunkte für die Vertrauensarbeitszeit	4
3.2	Bestimmung des Geltungsbereichs der Vertrauensarbeitszeit	5
3.3	Legistische Umsetzung	6
4	Nachbezug von Ferien	6
5	Regelungen auf Verordnungsstufe	7
5.1	Kompensationsmodell bei Vertrauensarbeitszeit	7
5.2	Kompensation von Gleitzeitsaldi	7
5.3	Wahl des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben	7
5.4	Abgeltung von Überzeit	8
6	Antrag	8

1 Vorbemerkungen

Der von der Regierung am 28. März 2017 vorgelegte Entwurf zu einem II. Nachtrag zum Personalgesetz vom 25. Januar 2011 (sGS 143.1; abgekürzt PersG) geht auf die Motion 42.16.02 «Einführung der Vertrauensarbeitszeit und Beschränkung des Nachbezugs von Ferien» zurück. Gemäss Motionsauftrag soll die Vertrauensarbeitszeit für das höhere Kader vorgesehen werden, unter sinngemässer Berücksichtigung der heute geltenden Bandbreitenmodelle nach Art. 28 ff. der Personalverordnung vom 13. Dezember 2011 (sGS 143.11; abgekürzt PersV). In der Botschaft zu dieser Gesetzesanpassung skizzierte die Regierung auch die geplanten Anpassungen auf Stufe der Personalverordnung. Die Anpassung des Verordnungsrechts dient nicht nur der Konkretisierung der Vertrauensarbeitszeit, sondern soll auch dem in der Antwort zur Interpellation 51.16.11 «Lücken in der Personalverordnung» eingeräumten Handlungsbedarf Rechnung tragen. Hintergrund dieser Aufteilung auf die beiden Regelungsebenen (PersG bzw. PersV) ist der Um-

stand, dass der Gesetzgeber in Art. 34 PersG die Zuständigkeit für die Konkretisierung der Regelungen zum Bereich Arbeitszeit (einschliesslich Ferien) integral an die Regierung delegiert hat. Eine analoge Kompetenzdelegation findet sich auch im Bereich Lohnwesen (Art. 52 PersG).

Die vorberatende Kommission hat sich an drei halbtägigen Sitzungen (24. Mai, 28. September und 3. November 2017) mit der Vorlage auseinandergesetzt. Im Mittelpunkt der Beratungen standen dabei der Geltungsbereich und die Ausgestaltung der Vertrauensarbeitszeit. Die vorberatende Kommission liess sich aber auch eingehend über das kurz vor der Einführung stehende neue Lohnsystem (abgekürzt NeLo) informieren, weil mit NeLo ein weiterer Anknüpfungspunkt zur Einführung der Vertrauensarbeitszeit zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang hat die Regierung mit Art. 11 Abs. 2 PersG einen weiteren Antrag zum Personalgesetz gestellt, den die vorberatende Kommission unterstützt.

2 Neues Lohnsystem (Art. 11 Abs. 2 [neu] PersG)

2.1 Zielsetzungen

Das geltende, Ende der 1990er-Jahre eingeführte Besoldungssystem war bereits vor einigen Jahren Gegenstand parlamentarischer Vorstösse¹, die auf eine Vereinfachung, auf eine erhöhte Transparenz, Leistungsorientierung und Flexibilität, auf die Abschaffung von Automatismen und auf strukturelle Anpassungen abzielten. In ihrer Botschaft zum Personalgesetz vom 27. April 2010 (ABl 2010, 1594 f.) befürwortete die Regierung eine Stärkung der Leistungsorientierung und eine Erhöhung der Flexibilität. Gleichzeitig sollten auch Inkonsistenzen, welche im Lauf der Jahre aus verschiedenen Gründen entstanden waren, überwunden werden. Diese Stossrichtungen lagen auch den anfangs 2015 initiierten Projektarbeiten zu einer grundlegenden Erneuerung des Lohnsystems zugrunde, und sie sind ebenfalls in den Bericht (40.16.02) der Regierung vom 19. Januar 2016 zur Revision des Besoldungssystems eingeflossen. Die Finanzkommission beriet diesen Bericht am 17. März 2016; der Kantonsrat nahm ihn in der Aprilsession 2016 zur Kenntnis. In der Folge wurden die Arbeiten am Projekt «Neues Lohnwesen» vorangetrieben.

2.2 Merkmale des neuen Lohnsystems

Mit NeLo wird das bisherige Lohnmodell mit Klassen und Stufen durch ein sogenanntes Bandmodell ersetzt. Das Lohnsystem besteht zwar weiterhin aus 37 Lohnklassen, doch enthalten diese Lohnklassen keine Stufen und die Lohn Tabelle beschränkt sich auf die Minima und Maxima dieser 37 Lohnklassen. Mehrere Klassen werden in Lohnbänder zusammengefasst. Über sogenannte Referenzfunktionen werden alle in der Staatsverwaltung vorkommenden Tätigkeiten einem entsprechenden Lohnband zugewiesen. Diese Zuordnung erfolgt aufgrund der Anforderungen (Aufgaben und Kompetenzen) der Stelle und ist somit nicht personenbezogen. Die nach einheitlichen Kriterien beschriebenen Referenzfunktionen enthalten einerseits die Bandbreite für die standardisierte Festlegung des Anfangslohns im konkreten Einzelfall. Das zugeordnete Lohnband bildet andererseits den Rahmen für individuelle Lohnentwicklungen, die an die individuelle Leistung geknüpft ist, aber auch von den hierfür zur Verfügung stehenden Mitteln abhängt. Einen automatischen Aufstieg gemäss dem heutigen Lohnsystem kennt NeLo nicht.

¹ Postulat 43.02.05 «Revision der Besoldungsverordnung vom 27. Februar 1998» (umgewandelte Motion 42.01.20); Motion 42.09.02 «Vereinfachung der Besoldungsordnung» (Gutheissung mit geändertem Wortlaut).

2.3 Einführung des neuen Lohnsystems

Das neue Lohnsystem wird in zwei Etappen eingeführt: per 1. Januar 2018 wird der bisherige Automatismus beim Stufenanstieg innerhalb der gleichen Lohnklasse aufgehoben, und per 1. Januar 2019 werden die weiteren Neuerungen (wie neue Referenzfunktionen, Bandmodell anstelle des heutigen Klassen-/Stufenmodells, Regeln zur Festlegung des Anfangslohns und zur individuellen Lohnentwicklung) eingeführt. Die Löhne werden per 1. Januar 2019 grundsätzlich unverändert in NeLo überführt, doch sollen auf diesen Zeitpunkt jene Löhne, die unterhalb des Minimums des massgebenden Lohnbandes liegen, auf dieses Minimum angehoben werden. Löhne, die oberhalb des Maximums des massgebenden Lohnbandes liegen, werden per 1. Januar 2022 auf das Maximum des Lohnbandes reduziert. Von einer solchen Reduktion wird bei Mitarbeitenden mit Jahrgang 1958 und älter abgesehen.

Vom neuen Lohnsystem betroffen sind alle Mitarbeitenden in den Departementen, in der Staatskanzlei und bei den Gerichten sowie in den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, nicht aber die Lehrpersonen an Berufsfach-, Mittel- und Hochschulen, für die eigene Besoldungsordnungen gelten.

Die legislative Umsetzung des neuen Lohnsystems erfolgte in Form eines III. Nachtrags zur PersV, den die Regierung gestützt auf Art. 52 PersG am 4. Juli 2017 erlassen hat (ABI 2017, 2380 ff.). Im Anhang 1 zu diesem Nachtrag sind die künftig massgebenden Referenzfunktionen mit ihren Lohnbandbreiten übersichtsmässig aufgelistet.

2.4 Pflege des neuen Lohnsystems

Im Interesse einer nachhaltigen Konsistenz des neuen Lohnsystems sollen auch die Zuständigkeiten zur Systempflege in der täglichen Anwendung angepasst werden, namentlich im Bereich der beiden statischen Systemelemente, d.h.:

- a) bei der anforderungsbezogenen Zuordnung einer Tätigkeit zu einer bestimmten Referenzfunktion und
- b) bei der personenbezogenen Festlegung des Anfangslohns bei Eintritt in die Staatsverwaltung oder bei Übernahme einer anderen Stelle.

Davon ausgehend, dass eine zentrale Steuerung und Koordination des Lohnsystems für eine departementsübergreifende Qualitätssicherung und zur Gewährleistung der internen Lohngerechtigkeit unerlässlich sind, soll die Zuständigkeit zur Pflege des Systems im Allgemeinen und der erwähnten Grundeinstellungen im Besonderen dem Personalamt übertragen werden. Zu diesem Zweck soll auf Verordnungsstufe ein Zustimmungsvorbehalt des Personalamtes für die Zuordnung zu den Referenzfunktionen und für die Festlegung des Anfangslohns verankert werden. Adressaten dieser Normen sind die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte². Es ist unbestritten, dass ein solcher Zustimmungsvorbehalt einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedarf.

Die Zuordnung einer Stelle zu einer Referenzfunktion erfolgt anforderungsbezogen und ohne Bezug zu einer Person bzw. zu einem konkreten Anstellungsverhältnis. Gemäss Art. 13 Abs. 2 PersG ist die Regierung zum Erlass von Bestimmungen über Aufgaben und Zuständigkeiten des Personalamtes berechtigt. Diese Delegation bewegt sich im Rahmen der in Art. 13 Abs. 1 PersG gesetzlich normierten, unterstützenden Funktion des Personalamtes. Eine derart unterstützende Funktion bei der generell-abstrakten Zuordnung einer Stelle zu einer Referenzfunktion lässt sich aufgrund der Systemerfordernisse des neuen Lohnsystems und aufgrund der Tatsache rechtfertigen, dass es dabei nicht um die Begründung konkreter Arbeitsverhältnisse geht, sondern um die

² Bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten liegen die entsprechenden Zuständigkeiten bei den nach Gesetz bestimmten Organen (Art. 9 Bst. c PersG).

funktionsbezogene Einordnung der einzelnen Stellen. Der Zustimmungsvorbehalt des Personalamtes bei der Zuordnung einzelner Stellen zu einer Referenzfunktion bewegt sich somit im Rahmen der in Art. 13 Abs. 1 PersG gesetzlich normierten, unterstützenden Funktion des Personalamtes, so dass diesbezüglich eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorliegt. Die vorbereitende Kommission hat sich dieser Beurteilung angeschlossen und verzichtet deshalb darauf, eine entsprechende Ergänzung des Personalgesetzes zu beantragen.

Anders als die generell-abstrakte Zuordnung zu einer Referenzfunktion betrifft die Festlegung des Anfangslohnes ein individuell-konkretes Arbeitsverhältnis, für dessen Begründung, Beendigung und Gestaltung gemäss Art. 11 PersG die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber zuständig ist. Hierbei begrenzt ein entsprechender Zustimmungsvorbehalt den Handlungsspielraum der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers bei der Festlegung des Anfangslohns und damit bei einem wichtigen Element jedes Arbeitsvertrages. Konkret geht es beim Zustimmungsvorbehalt um eine Konformitätsprüfung und die Sicherstellung der Gleichbehandlung von gleichgelagerten Arbeitsverhältnissen in der Staatsverwaltung. Er ermöglicht die Klärung von Differenzen zwischen der Linie und dem Personalamt. Die oberste Eskalationsstufe liegt bei der Regierung. Diese Einschränkung erscheint im Interesse einer einheitlichen Anwendung des Personalrechts, wie sie in Art. 13 Abs. 1 PersG explizit gefordert und aus einer Konzernsicht heraus unerlässlich ist, als durchaus verhältnismässig. In Nachachtung des Legalitätsprinzips ist es jedoch geboten, für das Zustimmungserfordernis eine eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen. Die vorbereitende Kommission unterstützt deshalb den nachträglichen Antrag der Regierung, im Zug der Arbeiten am II. Nachtrag zum PersG (und aus Effizienzgründen nicht im Rahmen einer eigenen Vorlage) Art. 11 PersG dahingehend zu ergänzen, dass auf Verordnungsstufe ein Zustimmungsvorbehalt des Personalamtes bei der Festlegung des Anfangslohns vorgesehen werden kann.

3 Vertrauensarbeitszeit (Art. 33b [neu] PersG)

3.1 Anknüpfungspunkte für die Vertrauensarbeitszeit

Dem Motionsauftrag folgend soll das Modell der Vertrauensarbeitszeit beim höheren Kader zur Anwendung gelangen. Die Bestimmung eines solchen Adressatenkreises wird durch die Tatsache erschwert, dass das geltende Personalrecht keinen eigentlichen Kaderbegriff kennt. In Ermangelung eines systematischen Unterscheidungsmerkmals schlägt der Entwurf der Regierung vor, die Begründung des Arbeitsverhältnisses durch die Regierung oder eine besondere berufliche Stellung als Hilfskriterien für die Unterstellung unter die Vertrauensarbeitszeit heranzuziehen (hierarchischer Ansatz). Als Alternative zu diesem Ansatz hat die vorbereitende Kommission zunächst auch eine Verknüpfung mit der Höhe des Jahreslohnes diskutiert (monetärer Ansatz). Mit NeLo eröffnet sich ein dritter Anknüpfungspunkt für die Festlegung des Geltungsbereichs der Vertrauensarbeitszeit: die Anbindung an die neuen NeLo-Referenzfunktionen (funktionaler Ansatz).

Beim monetären Ansatz wird festgelegt, ab welchem Jahreslohn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Vertrauensarbeitszeit unterstellt wird. In einem Lohnsystem mit Lohnbändern läge dieser Schwellenwert irgendwo zwischen Minimum und Maximum des massgebenden Lohnbandes. Dies würde zum einen bedeuten, dass für Mitarbeitende, die der gleichen Referenzfunktion zugeordnet sind, ihre aktuelle Lage im Lohnband (unter- oder oberhalb des Schwellenwertes) entscheidend ist, ob sie der Vertrauensarbeitszeit unterstellt sind oder nicht. Zum andern würde eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter allein aufgrund der individuellen Lohnentwicklung und ohne Änderung der Tätigkeit der Vertrauensarbeitszeit unterstellt, sobald der Schwellenwert überschritten wird. Die Anknüpfung an die Höhe des Jahreslohnes würde offensichtlich zu sachfremden Verzerrungen führen und ist deshalb kein geeignetes Kriterium für die Bestimmung des Geltungsbereichs der Vertrauensarbeitszeit.

In einer Referenzfunktion werden in der Regel mehrere, in Bezug auf Funktion/Aufgaben, berufliche Stellung und Verantwortung vergleichbare Profile zusammengefasst. Die Relation gegenüber anderen Referenzfunktionen schlägt sich in diesen Beschreibungen und den zugeordneten Lohnbändern nieder. Aus der beruflichen Stellung, bei der zwischen ausführenden, leitenden und rechtsprechenden Funktionen unterschieden wird, lässt sich ein sachgerechter Kaderbegriff herleiten, und zwar sowohl bezüglich Führungskader (leitende Funktionen) als auch bezüglich Fachkader (z.B. Stabsmitarbeitende, Projektleitende). Anhand der Kriterien Funktion/Aufgaben und Verantwortung lassen sich zudem Abstufungen innerhalb des Kaderbegriffs (z.B. unteres, mittleres, höheres Kader) vornehmen. Die Systematik der Referenzfunktionen im neuen Lohnsystem bietet sich deshalb als Anknüpfungspunkt für den Geltungsbereich der Vertrauensarbeitszeit an.

Die vorberatende Kommission hat sich für diesen funktionalen Ansatz ausgesprochen.

3.2 Bestimmung des Geltungsbereichs der Vertrauensarbeitszeit

Nach dem Entscheid für den funktionalen Ansatz stellt sich zur Umsetzung des Motionsauftrags die Frage, welche Referenzfunktionen dem höheren Kader zuzuordnen sind. Als massgebendes Abgrenzungskriterium wird hierfür sinnvollerweise das Lohnmaximum, das in einer bestimmten Referenzfunktion erreicht werden kann, herangezogen. Nach eingehenden Beratungen anhand aktueller Auswertungen aus dem Projekt NeLo schlägt die vorberatende Kommission vor, das Kader jener Referenzfunktionen der Vertrauensarbeitszeit zu unterstellen, für die der Aufstieg bis in die Lohnklasse 31 (entsprechend einem Lohnmaximum von derzeit Fr. 174'012.80) oder höher offen ist (VAZ Modell 31+). Eine Minderheit spricht sich für einen höheren Anknüpfungspunkt bis in die Lohnklasse 33+ aus (entsprechend einem Lohnmaximum von derzeit Fr. 195'461.50; VAZ Modell 33+). Anhand des Referenzfunktionskatalogs vom 4. Juli 2017 würden bei einem Anknüpfungspunkt Lohnklasse 31+ die folgenden Funktionen der Vertrauensarbeitszeit unterstellt:

- a) im Bereich der allgemeinen Verwaltungsfunktionen: die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, die Leiterinnen und Leiter von Ämtern und von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die Leiterinnen und Leiter von Hauptabteilungen und von grösseren Abteilungen (einschliesslich unselbständige Anstalten) und das oberste Fachkader (Stabsmitarbeitende, Fachexpertinnen und -experten);
- b) im Bereich der Polizei: die Leitungen von Kriminal-, Regional-, Sicherheits- und Verkehrspolizei sowie Support;
- c) im Bereich der Rechtspflege: die Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte aller Stufen;
- d) im Bereich der Justiz: die Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten von Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisgerichte, die Richterinnen und Richter am Versicherungsgericht und an den Kreisgerichten und die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber an den oberen kantonalen Gerichten.

Der nach diesem Kriterium gebildete Personenkreis würde rund 360 Mitarbeitende umfassen, von denen allerdings nicht alle über eine ausreichende Autonomie in Bezug auf ihre Arbeitsorganisation und Zeiteinteilung verfügen, weil sie nach Dienstplänen arbeiten oder Einsätze ausserhalb der Dienstzeiten oder Pikettdienst zu leisten haben. Da dies mit dem Modell der Vertrauensarbeitszeit nicht kompatibel ist, wären die miteingerechneten rund 90 Mitarbeitenden der Staats- und der Jugendanwaltschaft sowie der Polizei von der Vertrauensarbeitszeit auszunehmen. Damit verbleiben ungefähr 270 Mitarbeitende, die einer NeLo-Referenzfunktion zugewiesen sind, für die zukünftig Vertrauensarbeitszeit gilt.

3.3 Legistische Umsetzung

Der Wechsel vom hierarchischen Ansatz hin zum funktionalen Ansatz erfordert eine neue Umschreibung des Geltungsbereichs der Vertrauensarbeitszeit in Art. 33b (neu) PersG. Eine direkte Bezeichnung der betroffenen Referenzfunktionen und ihrer Lohnbandmaxima oder auch eines betragsmässigen Schwellenwertes ist nicht zielführend, weil diese Parameter aufgrund Art. 52 PersG von der Regierung auf Verordnungsstufe geregelt werden. Stattdessen bietet sich eine indirekte Umschreibung an, mit der auf das Lohnsystem der Staatsverwaltung referenziert wird. Ausgangsbasis ist das für die Mitarbeitenden nach Art. 2 Abs. 1 PersG massgebende Lohnmaximum ohne Zulagen. Bei einem derzeitigen absoluten Lohnmaximum von Fr. 238'370.60 (Lohnklasse 37; entsprechend 100 Prozent) und einem Schwellenwert von Fr. 174'012.80 (Lohnklasse 31; 73 Prozent) wird mit der Vorgabe, dass das Lohnmaximum für die entsprechende Tätigkeit bei 70 Prozent liegen muss, sichergestellt, dass alle Funktionen, mit denen ein Aufstieg bis mindestens Lohnklasse 31 möglich ist, der Vertrauensarbeitszeit unterstellt sind.

Für Mitarbeitende, deren Besoldung sich nach eigenen Besoldungsordnungen richtet, ist konsequenterweise auch keine NeLo-Referenzfunktion definiert. Aus diesem Grund ist die in der Botschaft der Regierung für die Rektorinnen und Rektoren der Berufsfachschulen und der Mittelschulen vorgesehene Unterstellung unter die Vertrauensarbeitszeit explizit vorzusehen. Sie liegen zwar, was die reine Lohnhöhe angeht, nicht oberhalb der in Art. 33b Abs. 1 Bst. a definierten Grenze von 70 Prozent. Mit Funktionszulagen, die in den eigenen Besoldungsordnungen der Mittelschulen und der Berufsfachschulen für diese Tätigkeit vorgesehen sind, wird die genannte Grenze aber sehr wohl überschritten.

Angesichts der Vielfalt der Funktionen innerhalb der Staatsverwaltung kann der Geltungsbereich der Vertrauensarbeitszeit in Art. 33b (neu) Abs. 1 nur dem Grundsatz nach, nicht jedoch abschliessend festgelegt werden. Vielmehr können sich in der Praxis bei bestimmten Tätigkeiten aufgrund der tatsächlichen Autonomie in Bezug auf Arbeitsorganisation und Zeiteinteilung Ausweitungen (opting-in) oder auch Einschränkungen (opting-out) aufdrängen. Die Kompetenz hierzu soll gemäss Abs. 2 der Regierung bzw. dem zuständigen Leitungsorgan einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt übertragen werden.

4 Nachbezug von Ferien

Zu der von den Motionären geforderten Beschränkung des Nachbezugs von Ferien nimmt die Regierung in der Botschaft vom 28. März 2017 eine ablehnende Haltung ein. Sie führt hierzu einerseits rechtliche Bedenken an und weist andererseits darauf hin, dass die Bewirtschaftung der Ferienguthaben eine Führungsaufgabe darstelle, die nicht durch eine einseitige Verfallregel zulasten der Mitarbeitenden relativiert werden dürfe. Aus diesen Überlegungen spricht sie sich gegen eine solche neue Verfallklausel und für die Beibehaltung der fünfjährigen, dem Obligationenrecht entsprechenden Verjährungsfrist für vermögensrechtliche Ansprüche aus. Nur mit einer solchen Verjährungsfrist, wie sie die grosse Mehrzahl der Kantone und auch das Bundespersonalrecht kennt, werde dem doppelten Aspekt des Ferienanspruchs (Anspruch auf Lohn und Anspruch auf Freizeit) angemessen Rechnung getragen. Die Instrumente zur Bewirtschaftung der Ferienguthaben seien sowohl rechtlich als auch tatsächlich vorhanden, und auch die Bezugsfrist für nicht bezogene Ferien sei in der Personalverordnung klar geregelt (spätestens im Folgejahr, Art. 64 Abs. 1 PersV). Eine Verkürzung der Anspruchsverjährung wäre zudem auch mit Blick auf das klare Abgeltungsverbot während der Dauer des Arbeitsverhältnisses nicht gerechtfertigt.

Die vorberatende Kommission hat die Einführung einer einjährigen Verfallsregel für nicht bezogene Ferien eingehend beraten. Sie hat sich auch über die von der Regierung heute gepflegten Controllinginstrumente orientieren lassen. Sie unterstützt die Haltung der Regierung und verzichtet darauf, dem Kantonsrat hierzu einen Antrag auf Gesetzesebene zu unterbreiten.

5 Regelungen auf Verordnungsstufe

In der Botschaft der Regierung vom 28. März 2017 wird aus Transparenzgründen auch aufgezeigt, wie die Anliegen der Motion 42.16.02 und der Interpellation 51.16.11 auf Stufe der Personalverordnung umgesetzt werden sollen. Die vorberatende Kommission hat sich mit den in der Botschaft gemachten Ausführungen intensiv auseinandergesetzt. Ohne dem eigentlichen Verordnungsgebungsprozess, in den auch die Sozialpartner einzubinden sein werden, vorgreifen zu wollen, lassen sich die Ergebnisse der Beratungen nachfolgend zusammenfassen.

5.1 Kompensationsmodell bei Vertrauensarbeitszeit

Für die Mitarbeitende mit Vertrauensarbeitszeit entfällt die Möglichkeit, ein Bandbreitenmodell zu wählen und bei einer Wochenarbeitszeit von mehr als 42 Stunden bis zu zehn zusätzliche Freitage zur Ausgleich der geleisteten Mehrarbeit zu erhalten. Die vorberatende Kommission hat verschiedene Kompensationsmöglichkeiten beraten. Folgende Anträge wurden gestellt:

- Variante 1: keine Kompensation der Vertrauensarbeitszeit, deshalb altersabhängiger Anspruch auf Ferien: 23, 28, 30 Tage;
- Variante 2: altersunabhängige Kompensation von 33 Tagen Ferien für alle;
- Variante 3: altersabhängige Kompensation von 10 Tagen Ferien analog des Ferienanspruchs nach Bandbreitenmodell 9: 33, 38, 40 Tage;
- Variante 4: altersunabhängige Kompensation von 5 Tagen Ferien plus eine Pauschale von Fr. 5'000.–.

Die vorberatende Kommission diskutierte eingehend, ob die gewählte Variante der Kompensation der Vertrauensarbeitszeit im Personalgesetz festgeschrieben oder im Sinn einer Empfehlung an die Regierung für die Umsetzung in der Personalverordnung festgehalten werden soll. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission entschied sich gegen die Festschreibung im Personalgesetz, womit die Regierung für ein Kompensationsmodell bei VAZ zuständig bleibt. In der Diskussion erachtete eine knappe Mehrheit der vorberatenden Kommission eine Kompensation nicht als notwendig (Variante 1). Die übrigen Mitglieder sprachen sich für eine Kompensation aus, ohne dass jedoch zwischen den Varianten 2 bis 4 ausgemehrt wurde.

5.2 Kompensation von Gleitzeitsaldi

Soweit Mitarbeitende nicht aus betrieblichen Gründen an feste Arbeitszeiten gebunden sind, können sie während der Gleitzeit Arbeitsbeginn, Mittagspause und Arbeitsende frei wählen. Ein daraus entstandener positiver Gleitzeitsaldo kann während der Blockzeiten im Rahmen von zwei Tagen je Monat kompensiert werden, wobei die oder der Vorgesetzte vorgängig zuzustimmen hat und auch Abweichungen bewilligen kann. Die vorberatende Kommission ist in Abweichung zur Regierung der Auffassung, dass die heutige Regelung mit einer Beschränkung auf zwei Kompensationstage je Monat beibehalten werden soll.

5.3 Wahl des Bandbreitenmodells bei hohem Zeitguthaben

Mitarbeitende mit einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 42 Stunden können ihre wöchentliche Arbeitszeit durch Wahl eines entsprechenden Bandbreitenmodells zwischen 40 und 44 Wochenarbeitsstunden festlegen. Diese Wahl steht allerdings unter einem doppelten Vorbehalt: Zustimmung der oder des Vorgesetzten und keine betrieblichen Hinderungsgründe. In der Praxis wird jedoch die Wahl des Bandbreitenmodells durch die Vorgesetzten kaum eingeschränkt. Daraus können sich systembedingte Verzerrungen bei gleichem zeitlichem Arbeitsumfang ergeben. Diesem Fehlanreiz soll begegnet werden, indem die Wahl eines Bandbreitenmodelles bei bereits hohem Zeitguthaben eingeschränkt wird. Für solche Fälle wird eine vorübergehende, mit

betrieblichen Gründen motivierte Beschränkung auf das Standard-Bandbreitenmodell vorgesehen. Angedacht ist eine Beschränkung der Wahl des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben, sobald der Saldo der bis zum Jahresende nicht bezogenen Ferien (einschliesslich Kompensationstage) und aus Überzeitguthaben die Grösse von zehn Arbeitstagen übersteigt. Damit soll ein weiterer Anstieg des Zeitguthabens durch Wahl eines Bandbreitenmodells mit zusätzlichen Kompensationstagen verhindert werden. Diese Änderung wird von der vorberatenden Kommission begrüsst.

5.4 Abgeltung von Überzeit

Als Überzeit gilt die von der oder vom Vorgesetzten für unaufschiebbare Aufgaben angeordnete, zusätzliche Arbeitszeit, zu der die Mitarbeitenden im Rahmen ihrer persönlichen Möglichkeiten vorübergehend verpflichtet werden können. Die geltende Ordnung sieht für den Ausgleich geleisteter Überzeit ein nach Lohnklassen differenziertes System vor. Bis Lohnklasse 22 erfolgt ein Ausgleich für geleistete Überzeit, primär durch Kompensation mit Freizeit innerhalb eines Jahres, sekundär durch Entschädigung. Ab Lohnklasse 23 besteht kein zwingender Anspruch auf Kompensation. Die Kompensation mit Freizeit ist möglich, wenn keine betrieblichen Gründe entgegenstehen, und nur in Ausnahmefällen kann mit Zustimmung des Personalamtes eine Entschädigung ausgerichtet werden.

An der Bedingung, dass Überzeit die Anordnung durch die Vorgesetzten voraussetzt und dass diese Anordnung schriftlich und vorgängig zu erfolgen hat, will die Regierung festhalten. Die heutige Differenzierung nach Lohnklassen ist jedoch mit Blick auf die Einführung des neuen Lohnsystems mit dem Übergang von einem Klassen-/Stufenmodell zu einem Bandmodell mit mehreren Lohnklassen umfassenden Lohnbändern nicht länger haltbar. Im Interesse einer einheitlichen und transparenten Regelung soll geleistete Überzeit während der Dauer des Arbeitsverhältnisses neu ausschliesslich durch (Frei-) Zeit ausgeglichen werden, und nur bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses bleibt eine finanzielle Abgeltung für noch nicht kompensierte Überzeit zulässig. Der Zeitraum für die zeitliche Kompensation von Überzeit durch Freizeit könnte im Gegenzug von einem auf zwei bis drei Jahre erweitert werden. Zudem kann nicht ausgeglichene Überzeit bereits nach geltendem Recht einem sogenannten Langzeitkonto gutgeschrieben werden. Die vorberatende Kommission nimmt diese Änderungen zur Kenntnis.

6 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die vorberatende Kommission beantragt Ihnen, auf den bereinigten Entwurf des II. Nachtrags zum Personalgesetz einzutreten.

Der Kommissionspräsident
Kantonsrat Karl Güntzel-St.Gallen