

Änderung des Staatspersonalgesetzes - Erweiterung der Kündigungsgründe und Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 21. März 2017, RRB Nr. 2017/517

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Erweiterung der Kündigungsgründe	5
1.2 Integration der Inkonvenienzschädigungen in die Lohnfortzahlung	6
2. Erweiterung der Kündigungsgründe	6
2.1 Voraussetzungen	6
2.1.1 Reorganisation	7
2.1.2 Zumutbare Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses	7
2.2 Abgrenzung zur Stellenaufhebung	7
2.3 Abgrenzung zur Amtspflicht	8
2.4 Verfahren	8
3. Integration der Inkonvenienzschädigungen in die Lohnfortzahlung	9
4. Vernehmlassungsverfahren	9
5. Verhältnis zur Planung	10
6. Auswirkungen	10
6.1 Finanzielle und wirtschaftliche Konsequenzen	10
6.2 Folgen für die Gemeinden	10
7. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	10
8. Rechtliches	11
9. Antrag	11

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

§ 27 Absatz 4 des Staatspersonalgesetzes nennt abschliessend die drei wesentlichen Kündigungsgründe, die eine ordentliche Kündigung des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses möglich machen. Der Katalog der wesentlichen Kündigungsgründe soll um einen weiteren Grund ergänzt werden. Neu soll dem Arbeitgeber die Möglichkeit eingeräumt werden, Arbeitnehmenden zu kündigen, die eine zumutbare Umgestaltung ihres Anstellungsverhältnisses im Zusammenhang mit einer betrieblichen Reorganisation ablehnen. Diese Vorlage befasst sich mit Voraussetzungen und Verfahren dieses neuen wesentlichen Kündigungsgrundes und schafft die hierfür nötige gesetzliche Grundlage im Staatspersonalgesetz.

Ebenfalls wird in dieser Vorlage die gesetzliche Grundlage geschaffen zur Integration von Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Staatspersonalgesetzes betreffend Erweiterung der Kündigungsgründe und Integration von Inkonvenienzen-schädigungen in die Lohnfortzahlung.

1. Ausgangslage

1.1 Erweiterung der Kündigungsgründe

Eine ordentliche Kündigung des Anstellungsverhältnisses durch die Anstellungsbehörde nach Ablauf der Probezeit ist nur möglich, wenn wesentliche Gründe diesen Schritt rechtfertigen. Das Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (StPG; BGS 126.1) nennt in § 27 Abs. 4 abschliessend die drei wesentlichen Gründe, die eine ordentliche Kündigung durch den Arbeitgeber zulassen. Wesentliche Gründe liegen vor, wenn

- a) die Arbeitsstelle aufgehoben wird und die Zuweisung eines andern Arbeitsbereiches nicht möglich ist;
- b) der oder die Angestellte wegen mangelnder Eignung (Fach-, Führungs- oder Sozialkompetenz) nicht in der Lage ist, seine oder ihre Aufgaben zu erfüllen oder wenn er oder sie ungenügende Leistungen erbringt oder sein oder ihr Verhalten zu berechtigten Klagen Anlass gibt;
- c) der oder die Angestellte eine strafbare Handlung begangen hat, die nach Treu und Glauben mit der korrekten Aufgabenerfüllung nicht vereinbar ist.

Das geltende Kündigungsrecht sieht keine Kündigungsmöglichkeit vor in den Fällen, in denen von einer betrieblichen Umstrukturierung betroffene Arbeitnehmende es ablehnen, ihr Anstellungsverhältnis mit zumutbar veränderten Arbeitsbedingungen weiterzuführen. Bisher wurde das aufwändige und für solche Fälle nicht vorgesehene und damit ungeeignete Stellenaufhebungsverfahren durchgeführt. Ungeeignet ist dieses Vorgehen deshalb, weil die Stellen nicht aufgehoben, sondern mit veränderten Anstellungsbedingungen (beispielsweise bzgl. Lohn, Arbeitsort oder Pensum) weitergeführt werden sollen.

Die Notwendigkeit zur vorliegenden Gesetzesänderung ergab sich wegen folgender Vorkommnisse:

- Integration der Mitarbeitenden der aufgehobenen Strafanstalt Schöngrün in die Organisation der neuen Justizvollzugsanstalt am Standort Schachen,
- Integration der Mitarbeitenden der Veranlagungsbehörde Grenchen in die Veranlagungsbehörde Solothurn,
- Integration der Mitarbeitenden der Zivilstandsämter Grenchen und Bucheggberg-Wasseramt in das Zivilstandsamt Solothurn sowie
- parlamentarischer Auftrag zur Gleichstellung der Lehrpersonen der Sek P an den Mittelschulen mit den Lehrpersonen der Sek P an den dezentralen Sekundarschulstandorten bezüglich der Lohnklasseneinreihung.

In all diesen Fällen wurden die Stellen nicht aufgehoben, sondern mit geänderten Anstellungsbedingungen weitergeführt. Im Staatspersonalgesetz fehlen adäquate Bestimmungen, die es erlauben würden, Arbeitnehmenden geänderte Anstellungsbedingungen anzubieten und das An-

stellungsverhältnis zu kündigen, falls die Arbeitnehmenden mit der Änderung nicht einverstanden sein sollten.

In der Privatwirtschaft besteht die Möglichkeit der Anpassung der Anstellungsverhältnisse an geänderte organisatorische oder wirtschaftliche Gegebenheiten und die Möglichkeit der Kündigung - im Fall, dass der Arbeitnehmende zumutbare Veränderungen ablehnt - bereits seit einiger Zeit. Dieses Instrument ist auch unter dem Begriff Änderungskündigung bekannt. Auch das Bundespersonalrecht lässt die Möglichkeit der Änderungskündigung für das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis zu. Die Änderungskündigung zielt nicht in erster Linie auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses ab, sondern auf die inhaltliche Neugestaltung der Arbeitsbedingungen.

Die Grundzüge des Kündigungsrechts sind im Staatspersonalgesetz geregelt, die detaillierte Ausgestaltung erfolgt im Gesamtarbeitsvertrag. Dementsprechend wird auch mit dem neuen Kündigungsgrund verfahren. Diese Vorlage hat die gesetzliche Ausgestaltung des neuen Kündigungsgrundes im Grundsatz zum Inhalt. Diese wurde mit den Vertretern der Sozialpartner des Gesamtarbeitsvertrages in der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) verhandelt und wurde im Wortlaut der vorliegenden Staatspersonalgesetzänderung von den Personalverbänden akzeptiert. Die konkrete Ausgestaltung des neuen Kündigungsgrundes im Gesamtarbeitsvertrag erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt und wird zwischen dem Regierungsrat und den Personalverbänden im Rahmen von Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen ausgehandelt.

1.2 Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung

Inkonvenienzen sind Arbeiterschwernisse, die Arbeitnehmenden anfallen bei der Leistung von Bereitschaftsdiensten (Pikett), Nachtdiensten, unregelmässigen Arbeitszeiten oder bei Sondereinsätzen. Entschädigungen für Inkonvenienzen werden zusätzlich zum Lohn ausbezahlt.

Nach der bestehenden gesetzlichen Regelung haben Arbeitnehmende während krankheits- und unfallbedingten Absenzen keinen Anspruch auf die Ausrichtung von Zulagen für Bereitschaftsdienste, Nachtdienste, unregelmässige Arbeitszeiten oder Sondereinsätze (§ 47 Absatz 2 StPG). Die Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung war immer wieder Thema von Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen. Mit der Erstreckung der Lohnanstiegsdauer im bestehenden Lohnsystem (RRB vom 16. August 2016 Nr. 2016/1380) forderten die Personalverbände im Gegenzug die Integration von Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall. In dieser Vorlage soll im Staatspersonalgesetz die hierfür nötige gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

2. Erweiterung der Kündigungsgründe

2.1 Voraussetzungen

Nicht jede Ablehnung von geänderten Anstellungsbedingungen durch den betroffenen Arbeitnehmenden gibt der Anstellungsbehörde das Recht, das Anstellungsverhältnis zu kündigen. Unabdingbare Voraussetzung ist die Umgestaltung der Anstellungsbedingungen im Zug einer betrieblichen Reorganisation oder Umstrukturierung. Auch dürfen zum Schutz der Arbeitnehmenden Änderungen der Arbeitsbedingungen nur innerhalb der Grenzen der Zumutbarkeit erfolgen.

Die Umgestaltung der Anstellungsbedingungen kann die Funktion, den Arbeitsbereich, das Arbeitspensum, den Arbeitsort sowie die organisatorische Eingliederung eines Arbeitnehmenden betreffen.

Über den Inhalt der Begriffe „Reorganisation“, „Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses“ und „Zumutbarkeit“ hat sich die Gesamtarbeitsvertragskommission geeinigt.

2.1.1 Reorganisation

Das Hauptziel einer Unternehmung oder einer Organisation ist es, möglichst effizient und effektiv zu arbeiten und durch laufende Anpassungen die Organisation zu verbessern. Eine Organisation muss deshalb laufend auf veränderte Rahmenbedingungen überprüft werden, was gleichzeitig Voraussetzung für eine Reorganisation bildet.

Unter Reorganisation versteht man in erster Linie eine geplante und kontrollierte Strukturveränderung im Zug der Umgestaltung eines Unternehmens oder eines Teilbereiches. Darunter fallen Änderungen der Aufbau- oder Ablauforganisation sowie die damit zusammenhängenden Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen oder Funktionen.

Veränderungen in der Organisation im Sinne einer Reorganisation haben einen langfristigen Charakter (mindestens drei Jahre), sind wohlüberlegt, nicht willkürlich und weisen eine Projektplanung auf.

2.1.2 Zumutbare Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses

Die Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses kann in der zumutbaren Änderung der Funktion, des Arbeitsbereiches, des Arbeitspensums, des Arbeitsortes sowie der organisatorischen Eingliederung eines Arbeitnehmenden bestehen.

Änderungen sind zumutbar,

- wenn die neue Funktion oder der neue Arbeitsbereich der Ausbildung und den Fähigkeiten des Arbeitnehmenden entspricht und nicht zu einer Tiefereinreihung von mehr als 2 Lohnklassen führt;
- wenn bei einem Arbeitspensum von mindestens 70% die Veränderung des Arbeitspensums nicht mehr als 20 Stellenprozent eines Vollzeitpensums umfasst;
- wenn bei einem Arbeitspensum von weniger als 70% die Veränderung des Arbeitspensums nicht mehr als 10 Stellenprozent eines Vollzeitpensums umfasst;
- wenn die Kumulation von Pensenreduktion und Tiefereinreihung eine Reduktion von 20% des Bruttojahresgehaltes eines Vollpensums der bisherigen Funktion nicht übersteigt;
- wenn der Arbeitsweg vom bisherigen zum neuen Arbeitsort pro Weg mit maximal einer Stunde Zusatzaufwand verbunden ist.

Als Schutz für die Arbeitnehmenden darf einer von einer Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses betroffenen Person frühestens nach drei Jahren erneut eine Umgestaltung zugemutet werden, wobei eine einvernehmliche Umgestaltung jederzeit möglich ist.

2.2 Abgrenzung zur Stellenaufhebung

Der neue wesentliche Kündigungsgrund ist klar zu unterscheiden und zu trennen vom wesentlichen Kündigungsgrund wegen Stellenaufhebung (Art. 27 Absatz 4 Buchstabe a StPG), bzw. Teilstellenaufhebung, welche Abgangsentschädigungen zur Folge haben. Oben erwähnte Voraussetzungen vereinfachen diese Unterscheidung. Stellenaufhebungsverfahren kommen bei Veränderungen von Anstellungsbedingungen ausserhalb der Zumutbarkeitsgrenzen zur Anwen-

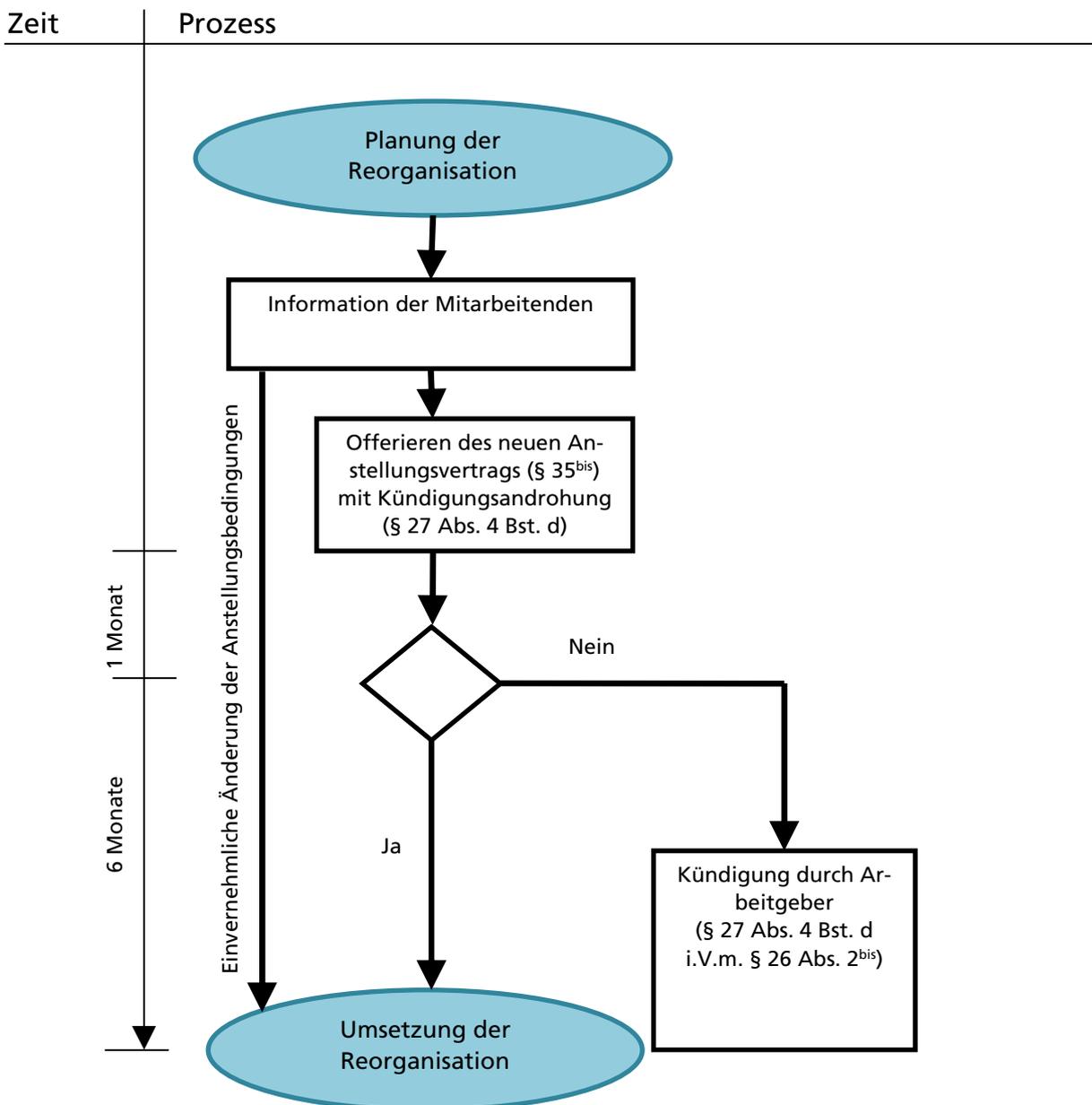
derung. Pensenveränderungen von mehr als 20% eines Vollzeitpensums bei Arbeitnehmenden mit Arbeitspensen von mindestens 70% und Pensenveränderungen von mehr als 10% eines Vollzeitpensums bei Arbeitnehmenden mit Arbeitspensen von weniger als 70% sind nicht mehr zumutbar und müssen im Rahmen eines Stellenaufhebungsverfahrens erfolgen.

2.3 Abgrenzung zur Amtspflicht

§ 35 Absatz 2 StPG erwähnt die Möglichkeit, Staatsbedienstete vorübergehend oder dauernd zur Erfüllung anderer zumutbarer Aufgaben innerhalb des Staatsdienstes zu verpflichten. Diese Amtspflicht betrifft Änderungen im Stellenbeschrieb und ist zu unterscheiden von der Veränderung von Anstellungsbedingungen im Rahmen einer Reorganisation.

2.4 Verfahren

Das nachfolgende Flussdiagramm zeigt den Ablauf einer Reorganisation vom Moment der Planung bis zu deren Umsetzung.



Bemerkungen zum Flussdiagramm

- Information der Mitarbeitenden:
Die Mitarbeitenden werden einerseits über die geplante Reorganisation informiert und andererseits über die daraus sich ergebende Notwendigkeit zur Änderung der Anstellungsbedingungen.

Durch Vereinbarung können Mitarbeitende bereits zu diesem Zeitpunkt ihr Einverständnis zur beabsichtigten Änderung ihrer Anstellungsbedingungen im reorganisierten Betrieb geben. Das Offerieren von neuen Anstellungsverträgen mit der Androhung der Kündigung erübrigt sich in diesen Fällen.

- Offerieren des neuen Anstellungsvertrags mit Kündigungsandrohung:
Den betroffenen Mitarbeitenden werden neue Anstellungsverträge mit geänderten Anstellungsbedingungen offeriert mit der Androhung der Kündigung. Die Mitarbeitenden haben sich innert Monatsfrist zu entscheiden. In dieser Frist ist den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren.
- Kündigung durch Arbeitgeber:
Mitarbeitenden, die mit der Änderung ihrer Anstellungsbedingungen nicht einverstanden sind, kann gekündigt werden. Die Kündigungsfrist beträgt 6 Monate und wird auf das Monatsende ausgesprochen.
- Umsetzung der Reorganisation:
Die Umsetzung der Reorganisation erfolgt nach Vereinbarung, spätestens aber nach sieben Monaten seit dem Änderungsantrag. Der 3-jährige Schutz vor einer erneuten Änderung der Anstellungsbedingungen beginnt mit dem Inkrafttreten der geänderten Anstellungsbedingungen.

3. Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung

Arbeitnehmende haben nach Ablauf der Probezeit bei krankheits- oder unfallbedingten Absenzen Anspruch auf Lohnfortzahlung während 12 Monaten. Nach der bestehenden gesetzlichen Regelung haben sie während dieser Zeit aber keinen Anspruch auf die Ausrichtung von Zulagen für Bereitschaftsdienste, Nachtdienste, unregelmässige Arbeitszeiten oder Sondereinsätze (§ 47 Absatz 2 StPG). Neu sollen auch Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung integriert werden. Ein Vergleich mit den Kantonen Aargau und Baselland sowie mit Arbeitgebern der Privatwirtschaft zeigt, dass auch diese die Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung vorgesehen haben.

Bei der Berechnung der Höhe der Inkonvenienzentschädigungen wird gleich verfahren, wie bei der Berechnung der Lohnfortzahlung für Stundenlohnangestellte: Massgebend ist der Durchschnitt der letzten zwölf Monate. Bei einer kürzeren Anstellungsdauer ist der jeweilige monatliche Durchschnitt der geleisteten Entschädigungen für inkonveniente Dienste massgebend. Sobald die vorliegende Gesetzesänderung im Kantonsrat beschlossen worden ist, wird die Art und Weise der Berechnung im Gesamtarbeitsvertrag oder auf Verordnungsstufe geregelt.

4. Vernehmlassungsverfahren

Auf ein Vernehmlassungsverfahren wurde verzichtet, weil die vorgeschlagene Lösung mit den Sozialpartnern (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) ausgehandelt wurde.

5. Verhältnis zur Planung

Diese Änderung des Staatspersonalgesetzes hat keinen Bezug zum Legislaturplan und zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan.

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle und wirtschaftliche Konsequenzen

Dank dieser Gesetzesänderung im Kündigungsrecht wird dem Arbeitgeber die nötige Flexibilität gegeben, Anstellungsverhältnisse an betriebliche Reorganisationen anzupassen. In den Fällen, in denen sich Arbeitnehmende der Umgestaltung ihres Anstellungsverhältnisses widersetzen, kann den betroffenen Arbeitnehmenden gekündigt werden. Aufwändige Stellenaufhebungsverfahren entfallen, ebenso die Ausrichtung von Abgangsschädigungen.

Die Erweiterung der Lohnfortzahlung um die Inkonvenienzentschädigungen hat in der Solothurner Spitäler AG und in der Verwaltung Mehrkosten von rund 0,5 Millionen Franken pro Jahr zur Folge.

6.2 Folgen für die Gemeinden

Arbeitgeber der Lehrpersonen der Volksschule sind die Einwohnergemeinden. Diese haben zu beachten, dass einer Lehrperson nur auf das Ende eines Schuljahres gekündigt werden kann und damit Kündigungen wegen § 27 Absatz 4 Buchstabe d mindestens sechs Monate vor Ende des Schuljahres ausgesprochen werden müssen. Lehrpersonen sind Veränderungen ihrer Anstellungsbedingungen im Zusammenhang mit einer Reorganisation mindestens 7 Monate vor Beginn des neuen Schuljahres anzubieten. Bei veränderten Schülerzahlen findet die Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses gemäss § 35^{bis} keine Anwendung.

7. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 26 Absatz 2^{bis}

Im Absatz 2 von § 26 sind die Kündigungsfristen angeführt. Die Kündigungsfrist beträgt nach Ablauf der Probezeit drei Monate, bei befristeten Anstellungsverhältnissen bis zu einem Jahr einen Monat und bei einer Kündigung wegen Stellenaufhebung sechs Monate.

Im neuen Absatz 2^{bis} wird die Kündigungsfrist von sechs Monaten für all die Fälle bestimmt, in denen Kündigungen ausgesprochen werden, weil Arbeitnehmende eine zumutbare Umgestaltung ihres Anstellungsverhältnisses im Rahmen einer Reorganisation ablehnen.

§ 27 Absatz 4

Buchstabe a

Die Anstellungsbehörde kann das Anstellungsverhältnis kündigen, wenn die Arbeitsstelle aufgehoben wird und die Zuweisung eines anderen Arbeitsbereiches nicht möglich ist. Von der Stellenaufhebung betroffen kann auch nur ein Teil der Arbeitsstelle sein. Diesem Umstand wird neu im Gesetzestext Rechnung getragen. Es soll der Anstellungsbehörde möglich sein, nur den Teil des Anstellungsverhältnisses zu kündigen, der von der Stellenaufhebung betroffen ist.

Der Kündigungsgrund wegen Stellenaufhebung ist zu unterscheiden vom neuen unter Buchstabe d angeführten Kündigungsgrund.

Buchstabe d

Im neuen Buchstaben d wird ein zusätzlicher und damit vierter wesentlicher Grund angeführt,

der eine ordentliche Kündigung möglich macht: Lehnt ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin im Rahmen einer Reorganisation innert Monatsfrist eine zumutbare Veränderung des Anstellungsverhältnisses ab, gibt das dem Arbeitgeber das Recht, das Anstellungsverhältnis zu kündigen.

§ 35^{bis}

Die neue Bestimmung schafft die gesetzliche Voraussetzung, die es dem Arbeitgeber im Rahmen einer betrieblichen Reorganisation ermöglicht, Arbeitnehmenden zumutbar geänderte Anstellungsbedingungen anzubieten. Nimmt der Arbeitnehmende dieses Angebot nicht innert Monatsfrist an, kann ihm mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden (§ 27 Abs. 4 Bst. d i.V.m. § 26 Absatz 2^{bis}). Die Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses tritt damit spätestens sieben Monate nach dem Offerieren in Kraft; resp. der betroffene Arbeitnehmende hat das Recht, längstens sieben Monate seit dem Änderungsangebot zu den bisherigen Anstellungsbedingungen arbeiten zu können.

Der Vollständigkeit halber muss auch der Titel vor § 34 angepasst werden.

§ 47 Absatz 2

Neu sind Inkonvenienzentschädigungen in der Lohnfortzahlung bei krankheits- oder unfallbedingten Absenzen integriert.

8. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Solothurn; BGS 111.1).

Die Änderungen treten auf einen vom Regierungsrat festzusetzenden Zeitpunkt in Kraft.

Die Anpassung der entsprechenden Bestimmungen im Gesamtarbeitsvertrag erfolgt nachdem der Kantonsrat die Änderungen des Staatspersonalgesetzes beschlossen hat.

9. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Text

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei (Eng, Rol)

Amtsblatt (Referendum)

Parlamentsdienste

GS, BGS