

Antrag des Regierungsrates vom 15. Dezember 2004

4231

**Personalgesetz
(Änderung; Kündigungsschutz)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. Dezember 2004,

beschliesst:

Das Personalgesetz vom 27. September 1998 wird wie folgt geändert:

§ 13. Abs. 1 und 2 unverändert.

Dauer im
Allgemeinen

Alle diesem Gesetz unterstehenden Arbeitsverhältnisse, ungeachtet des Beschäftigungsgrades, werden für die Berechnung der Dienstjahre berücksichtigt. Unbezahlte Urlaube, soweit sie insgesamt sechs Monate übersteigen, sowie Verlängerungen der Arbeitsverhältnisse gemäss § 26 Abs. 6 werden nicht angerechnet.

§ 18. Die Kündigung wird durch die Anstellungsbehörde schriftlich mitgeteilt. Innerhalb von 30 Tagen kann die oder der Angestellte eine Begründung verlangen, andernfalls wird das Recht auf Anfechtung verwirkt. In der Kündigung ist auf den Begründungsanspruch und die Verwirkungsfolge hinzuweisen.

Kündigungsschutz
1. Verfahren und Voraussetzungen der Kündigung, Entschädigung

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 19. Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung auf Grund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, räumt sie der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsfrist von längstens sechs Monaten ein. Von einer Bewährungsfrist kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn feststeht, dass sie ihren Zweck nicht erfüllen kann.

2. Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder mit dem Verhalten

Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, müssen durch eine Mitarbeiterbeurteilung oder durch ein gleichwertiges Verfahren belegt werden.

3. Kündigung
zur Unzeit

§ 20. Tatbestand und Rechtsfolgen der Kündigung zur Unzeit richten sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Keine Anwendung finden diese Bestimmungen auf Fälle der Verlängerung des Arbeitsverhältnisses gemäss § 26 Abs. 6.

Abs. 2 unverändert.

4. Kündigungsschutz bei
Diskriminierung auf Grund
des Geschlechts

§ 21. Der Kündigungsschutz bei Diskriminierung auf Grund des Geschlechts richtet sich nach dem Gleichstellungsgesetz.

Abfindung

§ 26. Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, haben Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind. Angestellten mit Unterstützungspflichten kann bei drohender Notlage eine Abfindung bereits vor dieser Altersgrenze oder bei weniger als fünf Dienstjahren ausbezahlt werden.

Abs. 2 bis 4 unverändert.

Die Abfindung wird nach den Umständen des Einzelfalles festgelegt. Angemessen berücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse und die Arbeitsmarktchancen, die Dienstzeit und der Kündigungsgrund. Angestellten, die während der Abfindungsdauer neues Einkommen erzielen, wird die Abfindung angemessen gekürzt. Der Regierungsrat regelt die Grundsätze für die Kürzung. Leistungen der Versicherungskasse für das Staatspersonal beginnen nach Ablauf der Abfindungsdauer.

An Stelle einer Abfindung kann auf Verlangen der oder des Angestellten eine Verlängerung des Anstellungsverhältnisses für die Abfindungsdauer vereinbart werden. Die Angestellten sind vorbehältlich anders lautender Vereinbarung freigestellt. Bei Antritt einer neuen Stelle wird das Anstellungsverhältnis aufgelöst und eine reduzierte Abfindung gemäss Abs. 5 ausgerichtet.

Wer eine Abfindung zugesprochen erhalten hat, informiert die verfügende Stelle über das Einkommen während der Abfindungsdauer. Die verfügende Stelle fordert Abfindungen, die sich als ungerechtfertigt erweisen, zurück.

Weisung

I. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Personalabbau im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 hat sich gezeigt, dass die Bestimmungen des Personalgesetzes über die Abfindung nicht in allen Fällen zu angemessenen Lösungen führen. Als nicht gerechtfertigt hat sich insbesondere erwiesen, dass bei einer Neuanstellung ohne Lohneinbusse bei einer vom Kanton subventionierten Organisation die Abfindungen nicht gekürzt werden können, während solche Kürzungen bei einer Wiederanstellung beim Kanton zu Recht zulässig sind. Der Regierungsrat erteilte deshalb der Finanzdirektion den Auftrag, Vorschläge für eine Gesetzesrevision auszuarbeiten. Diese übertrug die Aufgabe einer Arbeitsgruppe des Personalamts, bestehend aus Geschäftsleitungsmitgliedern des Personalamts, den Personalverantwortlichen der Direktion der Justiz und des Innern, der Bildungsdirektion und der Direktion für Soziales und Sicherheit sowie Vertreterinnen und Vertretern der Personalverbände. Sie beauftragte die Arbeitsgruppe zudem, weitere revisionsbedürftige Bestimmungen im Personalgesetz zu erkennen und Anpassungsvorschläge auszuarbeiten. Die Arbeitsgruppe prüfte verschiedene Regelungsbereiche und erkannte zusätzlichen Handlungsbedarf im Bereich der Kündigungsschutzbestimmungen. Die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen wurde in die Revisionsarbeiten mit einbezogen. Sie wies auf einen Revisionsbedarf betreffend § 21 des Gesetzes hin.

II. Änderungsbedarf

1. Kündigung

Will die Anstellungsbehörde eine Kündigung auf Grund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens aussprechen, muss sie der oder dem Angestellten nach geltendem Recht eine angemessene Bewährungsfrist einräumen. Zudem müssen die Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, durch eine Mitarbeiterbeurteilung belegt werden (§ 19 Personalgesetz vom 27. September 1998 [PG, LS 177.10]). Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis in aller Regel bewährt, in Ausnahmefällen hat es sich indessen als zu starr erwiesen. Das Ansetzen einer Bewährungsfrist ist unter bestimmten Umständen nicht sinnvoll oder kann sogar nachteilig sein.

Zusätzlich sind weitere Anpassungen gesetzgebungstechnischer Art bezüglich dem Rechtsschutz und dem Gleichstellungsgesetz vorzunehmen (§§ 18, 21 PG).

2. Abfindung

Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, haben Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind (§ 26 Abs. 1 PG).

Die Abfindung ist gemäss der Weisung des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Änderung des Personalrechts (Personalgesetz) vom 22. Mai 1996 ein wichtiges Element des rechtlichen Schutzes der Mitarbeitenden. Sie wurde als Ersatz für den mit dem neuen Personalgesetz aufgehobenen Beamtenstatus und die entsprechend verminderte Arbeitsplatzsicherheit eingeführt. Die Abfindung bietet Angestellten mit einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren, die zwar aus objektiv gerechtfertigten Gründen, aber ohne persönliches Verschulden entlassen werden, eine Anerkennung für ihre Diensttreue und eine Überbrückungshilfe. Sie mildert die sozialen Härten einer Kündigung insbesondere auch für die vielen Mitarbeitenden in staatlichen Monopolberufen, die nur mit Schwierigkeiten in die Privatwirtschaft wechseln können. Die Abfindung soll nach dem Willen des Gesetzgebers aber auch eine präventive Wirkung gegen Kündigungen ohne substantielle Begründung haben und verhindern, dass leichtfertig «triftige» Kündigungsgründe konstruiert werden. Das Instrument der Abfindung bringt zum Ausdruck, dass der Staatsdienst nach wie vor eine erhöhte Sicherheit der Anstellung bietet, und es soll dazu anspornen, vor einer Entlassung zunächst andere, adäquate Massnahmen zu prüfen (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 22. Mai 1996, S. 47 ff.).

Die Abfindung wird nach den Umständen des Einzelfalles festgelegt. Berücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, der Kündigungsgrund sowie der neue Lohn, falls die oder der Angestellte beim Kanton weiterbeschäftigt wird (§ 26 Abs. 5 PG). Wird die oder der Angestellte nahtlos beim Kanton weiterbeschäftigt, wird nach der herrschenden und vom Regierungsrat festgelegten Praxis bei gleichem oder höherem Lohn keine Abfindung gesprochen. Bei tieferem Lohn wird die Lohndifferenz für die Abfindungshöhe berücksichtigt. Bei einer Wiedereinstellung beim Kanton nach einem Unterbruch wird die Abfindung herabgesetzt, sofern der Unterbruch kleiner ist als die Abfindungsdauer.

Im Zusammenhang mit dem Personalabbau des Sanierungsprogramms 04 hat sich auf Grund dieser Regelung vor allem im Gesundheitsbereich ergeben, dass Mitarbeitende, die nahtlos eine gleichwertige Stelle zu gleichem Lohn bei einem vom Kanton subventionierten Betrieb übernehmen konnten, eine ungekürzte Abfindung erhalten haben. Diese Situation ist als unbefriedigend zu betrachten, da sich eine Ungleichbehandlung gegenüber entlassenen Mitarbeitenden, die wieder beim Kanton eine Stelle finden, nicht rechtfertigen lässt. Auch in Fällen, in welchen Mitarbeitende nahtlos eine Anstellung zu gleichen oder besseren Bedingungen bei Dritten antreten konnten, haben sich die Abfindungen als teilweise zu hoch erwiesen.

Die Arbeitsgruppe arbeitete drei Änderungsvarianten aus. Die erste Variante beschränkt sich auf die Kürzung der Abfindung beim Antritt einer neuen Stelle in einem subventionierten Betrieb. Bei der zweiten Variante stehen Anreize für die möglichst rasche Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit und das Interesse an einem lückenlosen Anstellungsnachweis im Vordergrund. Die Abfindung wird zwar bei jeglichem neuem Erwerbseinkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit innerhalb der Abfindungsdauer angemessen gekürzt, allerdings in einer Weise abhängig vom Zeitpunkt der neuen Anstellung, dass die möglichst frühe Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit belohnt wird. Zudem besteht die Wahlmöglichkeit der Betroffenen, das Arbeitsverhältnis an Stelle einer Abfindung um die Abfindungsdauer zu verlängern. Bei der dritten Variante wird die Abfindungsdauer verlängert, die Abfindung dafür strikte auf die Differenz zwischen dem bisherigen Einkommen auf der einen und den Einnahmen aus neuem Erwerbseinkommen, Arbeitslosengeldern oder andern Sozialversicherungsleistungen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf der andern Seite beschränkt. Sind keine Suchbemühungen für eine neue Arbeitsstelle ersichtlich, kann die Abfindung gekürzt werden.

Alle drei Varianten sehen keine Änderung von § 27 vor, wonach bei Entlassungen im Rahmen eines Sozialplanes neben der Abfindung zusätzliche oder Leistungen anderer Art ausgerichtet werden können. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass vor allem den Leistungen für die Unterstützung der Neuorientierung (z. B. Standortbestimmung) und die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen (z. B. Bewerbungstraining, Weiterbildung) eine sehr hohe Bedeutung zukommt.

III. Vernehmlassungsverfahren

Im April 2004 unterbreitete die Finanzdirektion den Direktionen des Regierungsrats und der Staatskanzlei, den Vereinigten Personalverbänden, der Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, dem kantonalen Ombudsmann, der Finanzkontrolle, dem Kirchenrat der evangelisch-reformierten Landeskirche, der Römisch-katholischen Zentralkommission, dem Gemeindepräsidentenverband, dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute und den Städten Zürich und Winterthur den von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag, wobei im Bereich der Abfindung alle drei Varianten zur Diskussion gestellt wurden.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten stimmte den Änderungsvorschlägen der Arbeitsgruppe im Bereich der Kündigungsschutzbestimmungen zu (§§ 18, 19 und 21 PG). Mehrere Vernehmlassungsadressaten betonten bezüglich der Änderung von § 19 (Bewährungsfrist und Mitarbeiterbeurteilung vor Kündigung wegen mangelnder Leistungen oder unbefriedigenden Verhaltens), dass gewährleistet werden müsse, dass die vorgeschlagenen Änderungen restriktiv anzuwenden seien und Ausnahmecharakter haben müssten.

Bei der Neuregelung der Abfindungsbestimmung bevorzugte die Mehrheit der Mitberichts- bzw. Vernehmlassungsadressaten Variante zwei.

IV. Vorgeschlagene Gesetzesbestimmungen

§ 13 Abs. 3

Abfindungsberechtigte Mitarbeitende können auf Verlangen an Stelle einer Abfindung ihr Anstellungsverhältnis um die Abfindungsdauer verlängern (vgl. § 26 Abs. 6 nachfolgend). Würde die Verlängerungsdauer auf die Dienstzeit angerechnet, könnten sich daraus im Vergleich zur bisherigen Abfindungsregelung nicht gerechtfertigte Vorteile wie etwa der Bezug eines Dienstaltersgeschenks ergeben. Während der Verlängerung ist die oder der Mitarbeitende in der Regel freigestellt. Eine Arbeitspflicht besteht nur, wenn die oder der Mitarbeitende im Rahmen einer Vereinbarung zustimmt. Es rechtfertigt sich deshalb, die Verlängerungsdauer von der anrechenbaren Dienstzeit auszunehmen.

§ 18 Abs. 1

Diese Bestimmung weicht vom kurz vor Erlass des Personalgesetzes in Kraft getretenen § 10 Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) ab. Als *Lex specialis* hat sie Vorrang gegenüber dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die Möglichkeit, während der ganzen Dauer der Kündigungsfrist eine Begründung verlangen zu können, führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit während bis zu sechs Monaten. Andererseits ist die knapp bemessene Begründungsfrist von nur zehn Tagen gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz für die von einer Kündigung in der Regel schwer betroffenen Angestellten äusserst kurz bemessen. In einer Interessenabwägung zwischen den Interessen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ist die Begründungsfrist in § 18 PG deshalb auf 30 Tage festzusetzen, unabhängig von der Dauer der jeweiligen Kündigungsfrist. Wie bis anhin liegt es im Ermessen der zuständigen Stelle, direkt eine begründete Verfügung zu erlassen, sodass mit deren Zustellung die 30-tägige Rekursfrist zu laufen beginnt. Diese Möglichkeit, von der in der Praxis im Normalfall Gebrauch gemacht wird, verdeutlicht, dass mit der beantragten Änderung der Rechtsschutz der Mitarbeitenden nicht eingeschränkt wird.

§ 19 Abs. 1

Ausnahmsweise kann es bei Kündigungen im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten von Mitarbeitenden Verhältnisse geben, die bereits im Voraus erkennen lassen, dass eine Bewährungsfrist nicht sinnvoll und deshalb auch nicht verhältnismässig ist. Im Sinne von Beispielen können etwa folgende Situationen genannt werden:

- Ein Buchhalter kann neu eingeführte Informatikinstrumente auch nach erfolgter Schulung und besonders für ihn durchgeführten Fördermassnahmen nicht anwenden. Das Beherrschen dieser Hilfsmittel stellt für seine Tätigkeit bzw. sein Stellenprofil aber eine unabdingbare Voraussetzung dar.
- Bei einem neu angestellten Gruppenchef mit mehreren ihm unterstellten Mitarbeitenden zeigt sich erst nach Ablauf der Probezeit, dass er die Anforderungen an die Führungsarbeit nicht erfüllt. Die Situation eskaliert derart, dass die Mitarbeitenden unter keinen Umständen während Monaten unter dem neuen Vorgesetzten weiterarbeiten wollen und die ernsthafte Gefahr der Kündigung qualifizierter Fachleute besteht. Auf Grund der objektiven Umstände ist erwiesen, dass dem Gruppenchef die Führungsaufgaben entzogen werden müssen und es nicht mehr möglich ist, ihm eine Bewährungsfrist zu geben.
- Eine Mitarbeiterin erklärt in der Mitarbeitendenbeurteilung, dass sie das Verhalten, das ihr vorgeworfen wird, als korrekt betrachte

und deshalb weder motiviert noch gewillt sei, dieses während oder auch nach einer Bewährungsfrist zu ändern.

In solchen und ähnlichen Fällen ist es für die Arbeitgeber-, je nachdem aber auch für die Arbeitnehmerseite zwecklos, eine Bewährungsfrist anzusetzen, sodass bereits nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz die Möglichkeit bestehen muss, davon abzusehen. Konsequenterweise erübrigt sich in diesen Fällen die nach Ablauf der Bewährungsfrist für den Normalfall vorgesehene weitere (zweite) Mitarbeiterbeurteilung gemäss § 18 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111).

Das Absehen von einer Bewährungsfrist bei einer Kündigung wegen mangelhafter Leistungen bzw. unbefriedigenden Verhaltens stellt den Ausnahmefall dar. Immer dann, wenn objektiv die Möglichkeit der Besserung und Bewährung gegeben ist, muss die Frist angesetzt werden. Dies ist beispielsweise auch dann der Fall, wenn ein Mitarbeiter wegen tatsächlicher oder vermeintlicher Mängel freigestellt worden ist, die Abklärungen jedoch ergeben, dass kein schwer wiegendes Fehlverhalten vorgelegen hat. In solchen Fällen sind die oder der betroffene Mitarbeitende wieder in das Amt einzusetzen, je nach Ergebnis der Abklärungen mit oder ohne Bewährungsfrist. Die Schwierigkeiten, die sich aus der Tatsache der Freistellung ergeben, dürfen für sich allein nicht zum Wegfall der Bewährungsfrist führen.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die Kündigung wegen ungenügender Leistungen oder Verhaltens gemäss § 19 PG zu unterscheiden ist von einer Kündigung aus andern sachlich zureichenden Gründen, insbesondere einer Kündigung wegen einer schwer wiegenden, objektiv begründeten Störung des Vertrauensverhältnisses, welche die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheinen lässt, ohne dass Gründe für eine fristlose Kündigung im Sinne von § 20 PG vorhanden wären. Auch bei Vorliegen einer solchen Störung kann eine Kündigung ohne Ansetzen einer Bewährungsfrist ausgesprochen werden, wobei die Gerichtspraxis zu diesem Kündigungsgrund festhält, dass es sich nicht einfach um einen Auffangtatbestand handelt, auf den jeweils zurückgegriffen werden kann, wenn der Vorwurf der mangelnden Leistung oder des ungenügenden Verhaltens nicht verfangt. Das gestörte Vertrauensverhältnis kann einen Grund zur Kündigung darstellen, wenn eine objektiv vorhandene, niemandem direkt als Verschulden anzulastende Konfliktsituation die Verwaltungsarbeit beeinträchtigt und nicht anders als mit einer Kündigung gelöst werden kann. Der Wunsch, sich von einem schwierigen Mitarbeiter bzw. einer schwierigen Mitarbeiterin zu trennen, kann ein sachlicher Grund für eine Kündigung sein, der Vertrauensverlust muss jedoch durch Verhaltensweisen der entlassenen

Person begründet sein, die ihn für Dritte als nachvollziehbar erscheinen lassen, weshalb er zu untersuchen und zu gewichten ist. Vorbehalten bleiben stets das Verbot des Rechtsmissbrauchs, der Grundsatz von Treu und Glauben und das Verhältnismässigkeitsprinzip. Insofern sind bei einer Kündigung auf Grund von Konflikten zwischen Vorgesetzten und Untergebenen die Ursachen der Spannungen jedenfalls von Bedeutung. Eine Kündigung wegen Störung des Arbeitsklimas ist nicht gerechtfertigt, wenn sie mehrheitlich vom Arbeitgeber zu verantworten ist (vgl. Verwaltungsgerichtsurteil PB.2001.00011).

§ 19 Abs. 2

Gemäss § 19 Abs. 2 PG müssen Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, durch eine Mitarbeiterbeurteilung belegt werden. In seiner Weisung an den Kantonsrat zur Änderung des Personalrechts (Personalgesetz) vom 22. Mai 1996 betont der Regierungsrat, dass mit dieser Bestimmung die Bedeutung der Mitarbeiterbeurteilung auch als Instrument zum Schutze der Angestellten vor leichtfertigen oder mangelhaft begründeten Kündigungen unterstrichen werde. Die Verfahrensvorschriften von § 19 Abs. 2 PG haben sich weitgehend bewährt. Die bisherige personalrechtliche Praxis hat aber gezeigt, dass das Instrument der Mitarbeiterbeurteilung in einzelnen Fällen zu einem administrativen Mehraufwand ohne zusätzlichen Nutzen führt und keine sachdienlichen neuen Erkenntnisse bringt. Als Beispiele können etwa folgende Situationen erwähnt werden:

- Bezüglich des Fehlverhaltens eines Mitarbeiters wurde bereits ein aufwendiges und umfassendes Administrativverfahren zur Abklärung des Sachverhaltes durchgeführt mit Befragung aller beteiligten Personen. Die Vorwürfe wurden dem Betroffenen vorgehalten, und er konnte sich dazu äussern. Die Abklärungen haben klar ergeben, dass ein Fehlverhalten vorliegt, das ohne Besserung einen sachlich zureichenden Grund für eine Kündigung darstellt. Eine Mitarbeiterbeurteilung würde weder zu neuen Erkenntnissen über den bereits bekannten Sachverhalt beitragen noch zu einer Änderung in der Gesamtwürdigung führen.
- Bei Lehrkräften bezieht sich das Instrument der Mitarbeiterbeurteilung ausschliesslich auf die Unterrichtsbeobachtung. Verhält sich eine Lehrkraft ausserhalb des Unterrichts nicht korrekt, z. B. durch rassistische Äusserungen gegenüber Schülern in der Freizeit, kann dieses Verhalten durch das gegenwärtige Mitarbeiterbeurteilungssystem für Lehrpersonen nicht oder nicht zufriedenstellend geprüft werden.

Für solche Ausnahmefälle soll die Möglichkeit bestehen, von einer Mitarbeiterbeurteilung vor Ansetzen der Bewährungsfrist und je nach

Sachlage auch nach deren Ablauf abzusehen. Durch die Formulierung «in besonderen Fällen» wird betont, dass die Anwendung eines gleichwertigen Verfahrens gegenüber der Mitarbeiterbeurteilung Ausnahmeharakter hat.

§ 20 Abs. 1

Gemäss § 20 PG richten sich der Tatbestand und die Rechtsfolgen einer Kündigung zur Unzeit nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Die im Privatrecht bei Krankheit, Schwangerschaft und Mutterschaft, Militärdienst usw. festgelegten Sperrfristen sind während der neu vorgesehenen Verlängerung von Arbeitsverhältnissen während der Abfindungsdauer nicht gerechtfertigt (vgl. § 26 Abs. 6 nachfolgend), da die Verlängerung der Anstellungsverhältnisse hauptsächlich die Interessen der Arbeitnehmenden berücksichtigt. Der Verweis von § 20 PG auf die entsprechenden Bestimmungen des Obligationenrechts ist in diesem Sinne anzupassen.

§ 21

§ 21 Satz 1 PG legt fest, dass sich der Kündigungsschutz bei Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts nach dem Gleichstellungsgesetz des Bundes richtet. Satz 2 führt aus, dass die gerichtliche Anordnung der provisorischen Wiedereinstellung der oder des Angestellten für die Dauer des Verfahrens davon ausgenommen ist. Nach inzwischen unbestrittener Lehre ermöglicht das Gleichstellungsgesetz im Rechtsmittelverfahren die Aufhebung einer Kündigung und Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses, soweit es sich um öffentlichrechtliche Anstellungen handelt. Für Verfahren nach Gleichstellungsgesetz gelten die verwaltungsrechtlichen Verfahrensbestimmungen des Bundesrechts als Mindeststandard, sodass für abweichende kantonale Bestimmungen kein Raum ist. Der zweite Satz von § 21 PG widerspricht dem Bundesrecht und ist deshalb aufzuheben.

§ 26 Abs. 1

Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, haben Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind. Angestellten mit Unterstützungspflichten kann bei drohender Notlage eine Abfindung bereits vor dieser Altersgrenze ausbezahlt werden. Hingegen konnte vom Erfordernis von wenigstens fünf Dienstjahren auch bei einer Notlage nicht abgesehen werden. Dies führte zu stossenden Ergebnissen. Angesichts der zunehmenden Mobilität auf dem Arbeitsmarkt können gewisse soziale Schutzbestim-

mungen nicht mehr strikte an das Dienstalter gebunden werden. Härtefälle können sich bei älteren Mitarbeitenden aus einer Kündigung auch dann ergeben, wenn sie noch keine fünf Dienstjahre beim Kanton absolviert haben. Abs. 1 von § 26 PG ist deshalb anzupassen, sodass Angestellten mit Unterstützungspflichten bei drohender Notlage eine Abfindung auch bei weniger als fünf Dienstjahren ausgerichtet werden kann.

§ 26 Abs. 5

Im Zusammenhang mit den durch das Sanierungsprogramm 04 notwendig gewordenen Entlassungen zeigte sich vor allem im Gesundheitsbereich, dass der Kanton teilweise auch in Fällen eine Abfindung bezahlen muss, wo sie sich innerlich nicht rechtfertigen lässt und dass er zudem als möglicher neuer Arbeitgeber im Vergleich zu anderen Arbeitgebern an Attraktivität verliert, wenn die Abfindungszahlungen bei einer Neuanstellung ausserhalb des Kantons oder ausserhalb seiner selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten bedeutend höher ausfallen. Um diese Unstimmigkeiten zu beseitigen und um gut qualifizierte, erfahrene und mit den kantonalen Begebenheiten vertraute Arbeitnehmende nicht allein auf Grund unterschiedlicher Abfindungszahlungen an andere Arbeitgeber zu verlieren, soll jegliches neues Einkommen Auswirkungen auf die Abfindungszahlungen haben. Der Regierungsrat regelt die Grundsätze für den Umfang der Kürzung. Diese ist so auszugestalten, dass ein Anreiz besteht, möglichst rasch wieder eine neue Erwerbstätigkeit anzunehmen. Im Vordergrund steht eine Lösung mit einer nach Beschäftigungsgrad gewichteten Kürzung um die Hälfte der Abfindung während des Abschnitts der Abfindungszeit, in welchem neues Erwerbseinkommen erzielt wird. Für Personen, denen eine neue Anstellung beim Kanton, einer seiner selbstständigen Anstalten oder allenfalls einem subventionierten Betrieb angeboten oder vermittelt wird, ist jedoch vorgesehen, die Abfindung im vollen Umfang des neuen Erwerbseinkommens zu kürzen. Die teilweise Kürzung lässt sich nur dort rechtfertigen, wo Mitarbeitende sich auf dem freien Stellenmarkt bewerben müssen und in Konkurrenz zu Bewerberinnen und Bewerbern ausserhalb der Verwaltung eine neue kantonale, allenfalls kantonal subventionierte Anstellung oder eine Anstellung bei einer kantonalen selbstständigen Anstalt erhalten. Ebenfalls kein Anspruch auf Abfindungen bzw. ein Anspruch nur im Umfang der Lohndifferenz besteht bei einer zumutbaren Versetzung bzw. einem entsprechenden Funktionswechsel sowie in Fällen, in denen eine zu entlassende Person die Übernahme einer zumutbaren neuen Anstellung ablehnt.

Im Übrigen werden die Grundsätze für die Berechnung der Abfindungsmonate nicht geändert. Im Sinne einer Verdeutlichung wird neben den persönlichen Verhältnissen zusätzlich das Kriterium «Arbeitsmarktchancen» ausdrücklich erwähnt. Diese Ergänzung stellt keine Änderung, sondern lediglich eine Verdeutlichung der bisherigen Rechtslage und Praxis dar.

§ 26 Abs. 6

An Stelle der Abfindung als Einmalzahlung zum Zeitpunkt der Auflösung des Anstellungsverhältnisses kann im gegenseitigen Einvernehmen eine den Abfindungsmonaten entsprechende Verlängerung der Anstellung vereinbart werden, in der Regel verbunden mit Freistellung der bzw. des Mitarbeitenden während dieser Abfindungsdauer. Für die Betroffenen hat diese Variante den Vorteil, dass durch die Verlängerung der Anstellungsdauer der sozialversicherungsrechtliche Schutz, insbesondere jener der Risikoversicherung der kantonalen Beamtenversicherungskasse und der Unfallversicherung, bestehen bleibt. Der Kanton als Arbeitgeber zeigt durch diese innovative, soziale und auf den Einzelfall abgestimmte Wahlmöglichkeit, dass dem im Gesetz statuierten Grundsatz des sozialpartnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Staat und Personal (vgl. § 5 Abs. 1 lit. a PG) auch bei Entlassungen nachgelebt wird.

§ 26 Abs. 7

Da die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis mit Ausnahme der Schweigepflicht grundsätzlich zusammen mit dem Arbeitsverhältnis beendet sind, bedarf die Auskunftspflicht über neues Einkommen während der Abfindungsdauer einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist so weit Auskunft zu erteilen, als dies für die Berechnung einer allfälligen Rückforderung der Abfindung notwendig ist. Die Rückforderung wird von der gleichen Stelle verfügt wie die Ausrichtung der Abfindung.

V. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen der Bestimmungen über das Kündigungsverfahren führen zu einer Vereinfachung des Verfahrens und helfen, unverhältnismässige Verzögerungen des Verfahrens zu vermeiden. Sie wirken sich kostensenkend aus, ohne dass es indessen möglich wäre, diese Wirkung zu beziffern. Ebenfalls schwierig zu schätzen sind die finanziellen Auswirkungen der Änderungen der Abfindungsregelung

gemäss § 26. Die Kürzung der Abfindungen bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit ausserhalb der kantonalen Verwaltung führt zu erheblichen Einsparungen. Ihnen stehen Mehrkosten aus der Möglichkeit gegenüber, an Stelle der Abfindung eine Verlängerung der Anstellung zu erwirken. Sie führt in den jeweiligen Fällen zu zusätzlichen Aufwendungen in der Höhe der Arbeitgeberbeiträge an die Beamtenversicherungskasse von derzeit rund 9 bis 14% des versicherten Lohnes sowie der Kinderzulagen. Gesamthaft kann mit einer Reduktion der Kosten im Zusammenhang mit der Auflösung von Arbeitsverhältnissen gerechnet werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Jeker

Der Staatsschreiber:
Husi