

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative von Jorge Serra,
Winterthur, Peter Reinhard, Kloten, und Heidi
Bucher-Steinegger, Zürich, vom 28. August 2006
betreffend besseren Schutz des kantonalen Personals
vor missbräuchlichen Entlassungen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 1. Februar 2008,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 235/2006, Jorge Serra, Winterthur, Peter Reinhard, Kloten, und Heidi Bucher-Steinegger, Zürich, wird abgelehnt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 1. Februar 2008

Im Namen der Kommission für
Staat und Gemeinden

Die Präsidentin:
Katharina Kull-Benz

Die Sekretärin:
Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Ueli Annen, Illnau-Effretikon; Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich; Martin Geilinger, Winterthur; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Felix Hess, Mönchaltorf; Heinz Jauch, Dübendorf; Rolf Jenny, Herrliberg; Dieter Kläy, Winterthur; Heinz Kyburz, Oetwil a. S.; Jorge Serra, Winterthur; Andrea Sprecher, Zürich; Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil; Inge Stutz-Wanner, Marthalen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 28. August 2006 reichten Jorge Serra, Peter Reinhard und Heidi Bucher-Steinegger eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

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

§ 18 Abs. 3

Erweist sich die Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt, wird der betroffenen Person die bisherige oder, wenn dies nicht möglich ist, eine zumutbare andere Arbeit angeboten. Verzichtet die betroffene Person auf eine Wiederanstellung, bemisst sich die Entschädigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung. Die Ausrichtung einer Abfindung nach § 26 bleibt vorbehalten.

Am 4. Juni 2007 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 76 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Wir liessen uns vom Personalamt über die geltenden rechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Kündigungen durch den Arbeitgeber orientieren und erfuhren, dass die Anzahl der Kündigungen, die angefochten werden, verhältnismässig gering ist und Kündigungen meist im Rahmen eines Stellenabbaus ausgesprochen werden. In vielen Fällen wird das vorgesehene Kündigungsverfahren, das – nicht zuletzt zum Schutz der Mitarbeitenden – recht aufwendig ist, nicht richtig eingehalten, zum Beispiel, indem das rechtliche Gehör nicht ausreichend gewährt wird. Eine Kündigung ist auch «missbräuchlich», wenn ein sachlich zureichender Grund fehlt oder Verfahrensfehler begangen wurden, was aber nicht in jedem Fall bedeutet, dass sie nicht gerechtfertigt ist. Die Kündigung ist der Schlusspunkt nach einem längeren Prozess.

Wir sind mehrheitlich davon überzeugt, dass bei missbräuchlichen Kündigungen neben Entschädigungszahlungen keine anderen Massnahmen, und vor allem nicht die Wiedereinstellung, angezeigt sind.

Die Entschädigungen sowohl bei gerechtfertigten als auch bei rechtlich mangelhaften Entlassungen sind ausreichend und hoch genug, um eine Outplacement-Beratung bezahlen zu können. Damit wird dem Betroffenen die Suche nach einer neuen Anstellung erleichtert. Es ist entlassenen Staatsangestellten zudem unbenommen, sich wieder um eine Stelle im Staatsdienst zu bewerben.

Ein Recht auf Wiedereinstellung ist abzulehnen. Dieses Ansinnen wurde bereits bei der Totalrevision des Personalrechts im Jahr 1998 diskutiert und verworfen. Es würde zu weiteren Schwierigkeiten führen, wenn einem Vorgesetzten Mitarbeitende aufgezwungen würden. Trotz der Grösse und Verschiedenartigkeit der kantonalen Verwaltung könnte nicht garantiert werden, dass ein dem Ausbildungsstand und der beruflichen Erfahrung des Betroffenen angemessener Arbeitsplatz angeboten werden kann, und für viele kleinere Gemeindeverwaltungen ist dies undenkbar. Die Stadt Zürich hat in ihrem Personalrecht in Abweichung vom kantonalen einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung verankert. Der Stadtrat beantragt nun aber dem Gemeinderat mit Weisung Nr. 122 vom 13. Juni 2007, diesen Anspruch zu streichen und die aktuelle Fassung von § 18 Abs. 3 PG auch für das städtische Personalrecht zu übernehmen.

Eine kleine Kommissionsminderheit will dem Arbeitgeber das Recht zu kündigen nicht absprechen, glaubt aber, dass die Entschädigungszahlungen in vielen Fällen zu tief sind und somit keinen pönalen Charakter haben, der zur Zurückhaltung bei Kündigungen führen sollte. Oft werden diese Zahlungen einfach als Budgetposten betrachtet. Zudem gelangen sie erst nach einem langen Verfahren zur Auszahlung und stellen deshalb für Betroffene keine finanzielle Hilfestellung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz dar. Nachdem der Bund ein Recht auf Wiederanstellung kennt, sollte es der zweitgrössten Verwaltung in diesem Land möglich sein, für die wenigen Fälle eine für beide Seiten angemessene Lösung zu finden.

Das kantonale Personalrecht kennt einen umfassenden Kündigungsschutz und sieht bei gerechtfertigten wie missbräuchlichen Entlassungen wie im privaten Arbeitsvertragsrecht finanzielle Leistungen vor. Diese Konzeption hat sich in den letzten Jahren bewährt und muss nicht angepasst werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In Übereinstimmung mit Ihrem Beschluss beantragen wir, die Parlamentarische Initiative abzulehnen. Die Bestimmungen zum Kündigungsschutz waren bereits bei der Einführung des Personalrechts der eigentliche Kernpunkt des damaligen Systemwechsels vom Beamtenrecht zum öffentlichrechtlichen Personalrecht. Ein Recht auf Wiederanstellung nach einer mangelhaften Kündigung wurde im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zum Gesetz geprüft und verworfen.

In der vorberatenden Kommission des Kantonsrates wurde im Januar 1998 der Antrag eingebracht, dass der oder dem Angestellten ein Recht auf Wiedereinstellung auf einer gleichwertigen Stelle eingeräumt werden solle, wenn die Kündigung im Rechtsmittelverfahren als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt beurteilt wird. Der Antrag wurde vor allem damit begründet, dass der Staat viele Mitarbeitende in so genannten «Monopolberufen» beschäftige, und die Chance dieser Mitarbeitenden, ausserhalb des Staates eine Stelle zu finden, gering sei. Die Kommission lehnte den Antrag indessen deutlich ab. Sowohl seitens des Regierungsrates als auch seitens der Mehrheit der Kommissionsmitglieder wurde darauf hingewiesen, dass ein Anspruch auf Weiterbeschäftigung nicht praktikabel sei und sogar deutlich über den Rechtsschutz gemäss dem abzuschaffenden Beamtenrecht hinausginge. Die Beamtinnen und Beamten nach altem Recht hatten keinen Anspruch darauf, im Falle einer nicht gerechtfertigten Kündigung wieder beschäftigt zu werden. Schliesslich fiel auch der Hinweis ins Gewicht, dass sehr viele Gemeinden, für die das Personalrecht gemäss § 72 des Gemeindegesetzes anwendbar ist, soweit sie keine eigenen Bestimmungen erlassen, eine solche Bestimmung kaum vollziehen könnten.

Die bereits im Rahmen der Einführung des Personalgesetzes vorgebrachten Gründe gegen einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung sind nach wie vor gültig. Es lässt sich mit den Grundsätzen eines vernünftigen Personalmanagements nicht vereinbaren, wenn einem Arbeitgeber Mitarbeitende gewissermassen «aufgezwungen» werden, die er nicht bzw. nicht mehr beschäftigen will. In solchen Fällen fehlt es an den Grundvoraussetzungen für eine zielführende Zusammenarbeit. Schwierigkeiten und neue Zerwürfnisse sind bei einer solchen Konstellation vorprogrammiert. Auch das private Arbeitsvertragsrecht kennt aus diesen Gründen nur den Anspruch auf finanzielle Leistungen für den Fall, dass eine Kündigung missbräuchlich ausgesprochen worden ist. Diese Konzeption hat sich auch für das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis bewährt.

Um die Fürsorgepflicht gegenüber Mitarbeitenden, denen rechtlich mangelhaft gekündigt wurde, wahrzunehmen, sind verschiedene Massnahmen entwickelt worden. Neben den finanziellen Entschädigungen, die gemäss Personalrecht im Falle einer mangelhaften Kündigung zugesprochen werden müssen, besteht die Möglichkeit der Finanzierung von Weiterbildungen und Outplacement-Beratungen. Das kantonale Personalamt steht im Kontakt mit verschiedenen Anbietenden von sehr unterschiedlichen und den jeweiligen Situationen angepassten Personalentwicklungs- und Replacement-Programmen. Die Mitarbeitenden werden mit entsprechenden Massnahmen gezielt befähigt, ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu optimieren und rasch wieder eine zumutbare Stelle zu finden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Mitarbeitenden des Kantons nach wie vor in den Genuss eines gut ausgebauten Kündigungsschutzes kommen. Die finanziellen Leistungen, die sowohl bei gerechtfertigten als auch bei rechtlich mangelhaften Kündigungen zugesprochen werden, sind grosszügig. Mit einem neu im Personalgesetz verankerten Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei sachlich nicht gerechtfertigten oder missbräuchlichen Kündigungen würde weder den Mitarbeitenden noch dem Kanton als Arbeitgeber, der auf gut motiviertes Personal angewiesen ist, ein Dienst erwiesen, sondern im Gegenteil eine Situation geschaffen, die für alle Beteiligten mit Nachteilen behaftet ist. Die eingeführten Massnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit der Mitarbeitenden haben sich bewährt und stellen im Gegensatz zu einem Anspruch auf Weiterbeschäftigung eine auch für die Mitarbeitenden attraktive und zukunftsorientierte Lösung dar.

4. Antrag der Kommission

In Kenntnisnahme der Stellungnahme des Regierungsrates bleibt die Kommission bei ihrem Antrag auf Ablehnung dieser Parlamentarischen Initiative.