

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 15. Mai 2020

KR-Nr. 298a/2017

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 298/2017
von Michael Zeugin betreffend Modernisierung
des Personalgesetzes**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 15. Mai 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 298/2017 von Michael
Zeugin wird geändert, und es werden nachfolgende Gesetzesänderun-
gen beschlossen.

***Minderheitsantrag von Michelle Dünki, Urs Dietschi, Sybille Marti,
Walter Meier, Silvia Rigoni und Nicola Yuste:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 298/2017 von Michael
Zeugin wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 15. Mai 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Stefan Schmid Jessica Graf

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Michael Biber, Bachenbülach; Diego
Bonato, Aesch; Hans-Peter Brunner, Horgen; Urs Dietschi, Lindau; Michèle
Dünki, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon; Sibylle Marti,
Zürich; Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüslikon; Silvia Rigoni, Zürich;
Nicola Yuste, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh, Wädenswil;
Sekretärin: Jessica Graf.

Personalgesetz

(Änderung vom; Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 15. Mai 2020,

beschliesst:

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

§ 19. Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, erfolgt eine schriftliche Mahnung. Diese ist verbunden mit einer Frist zur Verbesserung von längstens drei Monaten. Wenn feststeht, dass die Frist ihren Zweck nicht erfüllen wird, kann darauf verzichtet werden.

Abs. 2 wird aufgehoben.

§ 26. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Festsetzung der Abfindung und bestimmt einen nach dem Alter abgestuften Rahmen als Richtlinie. Die Abfindung beträgt höchstens neun Monatslöhne.

Abs. 5–7 unverändert.

II. Das Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

§ 8. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Im ersten Anstellungsjahr an einem Schulort muss die Schulpflege keine Mahnung vornehmen.

Abs. 5 unverändert.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 13. November 2017 reichten Michael Zeugin, Beatrix Frey und Jürg Sulser eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Personalgesetz vom 27. September 1998 (LS 177.10) wird wie folgt geändert:

Neu:

§ 19 Ziff. 1 Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, erfolgt eine schriftliche Mahnung.

§ 19 Ziff. 2 Abs. 2: sei ersatzlos zu streichen.

§ 26 Ziff. 4 Der Regierungsrat regelt die Festsetzung der Abfindung und bestimmt einen nach dem Alter abgestuften Rahmen als Richtlinie. Die Abfindung beträgt höchstens neun Monatslöhne.

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Initiative am 28. Mai 2018 mit 100 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) am 4. Juni 2018 zur Vorberatung zugewiesen. Die STGK nahm die Vorberatung am 7. September 2018 in Anwesenheit einer Delegation der Finanzdirektion und des Erstunterzeichners auf. Die Vorberatung wurde am 5. April 2019 vorläufig abgeschlossen.

2. Bericht der STGK an den Regierungsrat vom 15. Mai 2019

Inhalt

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, § 19 Personalgesetz dahingehend abzuändern, dass in Abs. 1 keine Bewährungsfrist von sechs Monaten mehr vorgesehen ist, sondern lediglich eine schriftliche Mahnung. § 19 Abs. 2, der vorsieht, dass Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben durch eine Mitarbeiterbeurteilung oder durch ein gleichwertiges Verfahren belegt werden müssen, soll gemäss der parlamentarischen Initiative gänzlich gestrichen werden. Zudem wollen die Initianten in § 26 Abs. 4 die Höhe der Abfindung auf maximal neun statt 15 Monate beschränken. Diese Anpassungen sollen zu einer Flexibilisierung des Personalgesetzes führen. Begründet wird der Bedarf für eine Gesetzesanpassung damit, dass ein übertriebener Kündigungsschutz nicht sinnvoll sei, insbesondere die Bewährungsfrist von sechs Monaten könne sich für alle Betroffenen nachteilig auswirken.

Beratungsergebnis

In der Kommission war die Frage, ob das Personalgesetz flexibilisiert bzw. der Kündigungsschutz abgeschwächt werden soll, umstritten. Die Befürworter der PI finden, dass sich eine Bewährungsfrist kaum positiv auswirkt. Zu dem Zeitpunkt, wo eine Bewährungsfrist angesetzt wird, ist in der Regel schon so viel Geschirr zerbrochen, dass man einen Konflikt nicht mehr einfach lösen kann und die Rückkehr zu einem normalen Arbeitsverhältnis ohnehin nicht mehr möglich ist. Durch die Bewährungsfrist wird eine Lösung des Konflikts lediglich hinausgezögert, wodurch auch die übrigen Mitarbeitenden einer Abteilung einer starken Belastung ausgesetzt werden. Von der Begrenzung der Abfindung auf maximal neun Monatslöhne erhofft man sich seitens der Befürworter zudem beträchtliche finanzielle Einsparungen für den Kanton Zürich.

Von Kommissionsmitgliedern, die sich gegen die PI aussprachen, wurde kritisiert, dass das Personalgesetz durch die Änderungen nicht modernisiert, sondern der Kündigungsschutz für die kantonalen Angestellten verschlechtert wird. In Bezug auf die Kürzung der Höhe der Abfindung wurde vorgebracht, dass davon vor allem ältere Arbeitnehmende betroffen wären, die es ohnehin schwierig haben, nach einer Kündigung wieder Fuss im Arbeitsmarkt zu fassen.

An der Sitzung vom 5. April 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden einen Minderheitsantrag, der nur § 26 Abs. 4 ändern, § 19 aber unverändert belassen möchte, mit 14:1 Stimme abgelehnt. In der Folge hat die Kommission der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 298/2017 vorbehaltlich der Schlussabstimmung mit 8:7 Stimmen zugestimmt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum STGK-Bericht

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

Das Verfahren für eine Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten wird durch die Einführung der schriftlichen Mahnung, welche die Mitarbeiterbeurteilungen und Bewährungsfristen ablöst, vereinfacht. Bei Vorliegen eines Konflikts kann dadurch rascher eine Lösung gesucht und gefunden werden und die übrigen Mitarbeitenden der betroffenen Abteilung werden weniger belastet. Der Kündigungsschutz für die betroffenen Mitarbeitenden wird trotzdem gewährleistet, da der Kanton als Arbeitgeber von Verfassung wegen verpflichtet ist, seinen Mitarbeitenden ein faires Verfahren zu gewähren. Insbesondere sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben, das Willkürverbot, die Fürsorgepflicht und der Anspruch auf rechtliches Gehör einzuhalten.

Mitarbeitende sind in jedem Fall fair zu behandeln. Sie haben aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips Anspruch auf eine zweite Chance. In diesem Sinne sind die Mitarbeitenden bei mangelnder Leistung oder unbefriedigendem Verhalten vor der Kündigung grundsätzlich zuerst zu mahnen. Die Mahnung ist mit der Möglichkeit zu verknüpfen, die Leistung bzw. das Verhalten innert einer angemessenen Frist zu verbessern, ansonsten die Kündigung ausgesprochen wird. Mitarbeitende, die nach der Mahnung erklären, ihre Leistung bzw. ihr Verhalten nicht verbessern zu wollen, können indessen ohne die Möglichkeit für eine Verbesserung entlassen werden. Das Ansetzen einer Frist wäre in solchen Fällen sinnlos und damit auch nicht vom Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt. Dieses Vorgehen ist im Sinne der Klarheit für die Normadressatinnen und Normadressaten in § 19 des Personalgesetzes (PG, LS 177.10) wie folgt zu verankern:

Formulierungsvorschlag PG (Änderungen gegenüber der PI hervorgehoben):

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

§ 19. Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, erfolgt eine schriftliche Mahnung, **verbunden mit einer angemessenen Frist zur Verbesserung. Wenn feststeht, dass die Frist ihren Zweck nicht erfüllen wird, kann darauf verzichtet werden.**

Abs. 2 wird aufgehoben.»

Wird im allgemeinen Personalrecht im Sinne der PI auf den Begriff Bewährungsfrist verzichtet, ist diese Änderung aus Gründen der Einheitlichkeit auch im Lehrpersonalgesetz nachzuvollziehen.

Formulierungsvorschlag Lehrpersonalgesetz (LS 412.31):

«Kündigung

§ 8. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Im ersten Anstellungsjahr an einem Schulort muss die Schulpflege keine Mahnung vornehmen.

Abs. 5 unverändert.»

2. Anpassung des Abfindungsrahmens

Die Stossrichtung der PI erachten wir als richtig. Aus der beabsichtigten Anpassung des Abfindungsrahmens resultiert eine Kosteneinsparung für den Kanton und eine Angleichung an die Regelungen beim Bund und bei anderen Kantonen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die heute bestehende Problematik betreffend Abfindungen in erster Linie auf die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Abfindung gemäss § 26 Abs. 1 PG zurückzuführen ist. Diese Voraussetzungen (mindestens fünf Dienstjahre und 35-jährig) sind im Quervergleich sehr grosszügig.

Dem in der Kommission vorgebrachten Argument, die Herabsetzung der Höhe der Abfindung treffe vor allem ältere Mitarbeitende, ist zu entgegnen, dass bei einer unverschuldeten Entlassung nach Vollendung des 58. Altersjahres oder im Falle einer betrieblichen Restrukturierung nach Vollendung des 55. Altersjahres die Sparbeiträge der Mitarbeitenden und der Arbeitgeber ausfinanziert werden (§ 24b Abs. 4 PG). Zudem gewährt die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich auch diesen Mitarbeitenden auf deren Antrag hin Überbrückungszuschüsse (§ 33 Vorsorgereglement BVK, Stand 1. Januar 2019). Abfindungen sollten als Hilfe für Mitarbeitende zur Verfügung stehen, die unverschuldet ihre Stelle verloren haben und denen eine Notlage droht. Für diese Fälle wäre anstelle der geplanten Herabsetzung auf neun Monate allenfalls auch eine Herabsetzung auf lediglich zwölf Monatslöhne zu unterstützen.

Wir regen deshalb an, im Rahmen der vorliegenden PI auf die Reduktion des Abfindungsrahmens auf neun Monate zu verzichten. Der Abfindungsrahmen kann und soll unter Einbezug der Sozialpartner zusammen mit der im Rahmen der neuen Personalstrategie 2019–2023 vorzunehmenden Überprüfung der Anstellungsbedingungen des kantonalen Personals überprüft werden.

Der in § 26 Abs. 4 PG geregelte Abfindungsrahmen gilt im Übrigen auch bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses in gegenseitigem Einvernehmen gemäss § 23 PG, da diese Bestimmung auf § 26 PG verweist.

3. Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe

Die Änderung von § 19 PG zur Kündigung bei mangelnder Leistung oder unbefriedigendem Verhalten ist in § 18 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) und in § 3 Abs. 2 lit. d der Lehrpersonalverordnung (LS 412.311) nachzuvollziehen.

Im Rahmen der notwendigen Verordnungsänderungen sind noch offene Fragen wie die Abgrenzung der Mahnung zum Verweis gemäss § 30 PG, die Notwendigkeit eines Hinweises auf die Kündigungsfolge bei einer Mahnung oder die Dauer einer angemessenen Frist zur Verbesserung der Leistung oder des Verhaltens zu klären und bei Bedarf zu regeln.

Die Anpassung des Abfindungsrahmens in § 26 Abs. 4 PG wäre in § 7 Abs. 1 und 4 der Personalverordnung (PVO, LS 177.11) und in § 16 Abs. 2 VVO nachzuführen. Die Änderung der PVO bedarf der Genehmigung des Kantonsrates. In Übereinstimmung mit der Kommissionsmehrheit stellen wir den Antrag, der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 298/2017 betreffend die Änderung von § 19 PG zuzustimmen. Auf eine Anpassung von § 26 Abs. 1 PG ist gegenwärtig zu verzichten. Der Regierungsrat wird sich der Thematik im Rahmen der Überprüfung der Anstellungsbedingungen annehmen.

4. Fortsetzung der Vorberatung in der STGK

An der Sitzung vom 29. November 2019 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. Oktober 2020 zur Kenntnis genommen. Die Stellungnahme gab Anlass für eine erneute Debatte, sodass die Vorberatung fortgesetzt und die parlamentarische Initiative schliesslich – teilweise im Sinne der Vorschläge des Regierungsrates – wie folgt abgeändert wurde (Änderungen gegenüber der ursprünglichen parlamentarischen Initiative unterstrichen):

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

§ 19. Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, erfolgt eine schriftliche Mahnung. Diese ist verbunden mit einer Frist zur Verbesserung von längstens drei Monaten. Wenn feststeht, dass die Frist ihren Zweck nicht erfüllen wird, kann darauf verzichtet werden.

Abs. 2 wird aufgehoben.

§ 26. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Festsetzung der Abfindung und bestimmt einen nach dem Alter abgestuften Rahmen als Richtlinie. Die Abfindung beträgt höchstens neun Monatslöhne.

Abs. 5–7 unverändert.

Das Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

§ 8. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Im ersten Anstellungsjahr an einem Schulort muss die Schulpflege keine Mahnung vornehmen.

Abs. 5 unverändert.

Die Kommissionsmehrheit erachtete den gänzlichen Verzicht auf Festsetzung einer Frist zur Verbesserung von mangelnder Leistung oder von unbefriedigendem Verhalten gemäss der ursprünglichen parlamentarischen Initiative wie auch die – vom Regierungsrat vorgeschlagene – Festsetzung einer «angemessenen» Frist nicht als zielführend, weshalb sie sich für eine Maximalfrist von drei Monaten aussprach, auf die im Ausnahmefall verzichtet werden kann. In Bezug auf die Abfindungshöhe hielt die Kommissionsmehrheit weiterhin an der Begrenzung auf neun Monate fest. Schliesslich folgte die Kommissionsmehrheit dem Standpunkt der Regierung, dass ein Verzicht auf eine Bewährungsfrist im Personalgesetz aus Gründen der Einheitlichkeit auch im Lehrpersonalgesetz nachzuvollziehen sei.

Die Kommissionsminderheit hielt in Ablehnung der geänderten parlamentarischen Initiative an der Beibehaltung der geltenden Gesetzesbestimmungen fest. Im Zusammenhang mit der Abgangsentschädigung ging die Kommissionsminderheit mit dem Regierungsrat überein, dass diese Frage im Rahmen der neuen Personalstrategie überprüft werden solle, zumal auch keine Dringlichkeit bestehe.

Der Änderungsvorschlag, dem die Kommissionsmehrheit an der Sitzung vom 6. März 2020 in konsultativer Abstimmung zugestimmt hat, wurde der Finanzdirektion zugestellt. Regierungsrat Ernst Stocker erklärte mit Schreiben vom 4. Mai 2020 zum Ergebnis der fortgesetzten Vorberatung in der STGK, an der Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. Oktober 2019 festzuhalten. Der Antrag Brunner werde abgelehnt, da die Frist von grundsätzlich höchstens drei Monaten weder mit dem Verhältnismässigkeitsverbot vereinbar sei, noch einen sinnvollen Vollzug zulasse.

5. Kommissionsantrag

Die STGK hat am 15. Mai 2020 die Schlussabstimmung durchgeführt und der geänderten parlamentarischen Initiative mit 9:6 Stimmen zugestimmt. Die Kommissionsmehrheit beantragt dem Kantonsrat die Annahme der geänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 298/2017 von Michael Zeugin bzw. die Ablehnung des Minderheitsantrags.