

Bericht Nr. 2026 zur Überarbeitung der Anstellungs- und der Lohnordnung der Bürgerge- meinde der Stadt Basel

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 8. Juli 2008

1. Ausgangslage

1.1 Rückblick Lohnordnung

Die Entstehung der Rechtsgrundlagen für das Personalwesen der Bürgergemeinde führt ins Jahr 1989 zurück. Damals befassten sich parlamentarische Vorstösse mit Fragen der Reorganisation der Bürgergemeinde, deren Schwerpunkte die Steigerung der Autonomie als eigenständiges Gemeinwesen und die Stärkung des Selbstbewusstseins der Bürgergemeinde, die Straffung der Strukturen, die Schaffung einer leistungsfähigen, zukunftsorientierten Organisation darstellten. Die Konsequenz daraus und gleichzeitig weitere wichtige Zielsetzung war die Unabhängigkeit vom Kanton und seinen zahlreichen Detailregelungen. Mit seinen Grundsatzentscheiden vom 4. Mai 1993 unterstützte der Bürgergemeinderat die generellen Modernisierungs- und Reformbestrebungen und löste damit die Entwicklung eigener tragfähiger Konzepte im Personalwesen aus, unter Abkehr von den Strukturen des kantonalen Beamten-, Lohn- und Pensionskassensystems.

Am 4. Mai 1993 und am 12. Dezember 1995 beschloss der Bürgergemeinderat für das Personal der Bürgergemeinde mit ihren Institutionen Bürgerspital, Fürsorgeamt (heute Sozialhilfe), Waisenhaus und der Zentralverwaltung (heute Zentrale Dienste) den Wechsel von der Pensionskasse Basel-Stadt zur Vorsorgeeinrichtung der Bâloise. Dazu schuf er am 16. Mai 1995 die Rechtsgrundlage für eine eigene Lohnordnung, indem er - unter Beibehaltung des alten kantonalen Lohngesetzes als Übergangslösung – den Nachvollzug des neuen kantonalen Lohngesetzes ablehnte. Mit diesen Entscheiden setzte der Bürgergemeinderat weitere wichtige Marksteine auf dem Weg zur Erreichung der genannten Zielsetzungen.

Die neue Lohnordnung der Bürgergemeinde, wodurch die entsprechenden Kompetenzen auf die Behörden der Bürgergemeinde übertragen wurden, trat am 2. April 1996 in Kraft. Die darin enthaltenen Bestimmungen beschränkten sich auf den Bereich der Entlohnung und unterschieden sich im Wesentlichen von der diesbezüglichen kantonalen Regelung durch die Aufhebung der Automatismen beim Stufenanstieg, den Wegfall des automatischen jährlichen Teuerungsausgleichs, die Einführung einer Leistungskomponente sowie die Berücksichtigung des Arbeitsmarktes bei der Einreihung der Stellen.

Gegen den Entscheid des Bürgergemeinderates über die neue Lohnordnung wurde das Referendum ergriffen. An der darauffolgenden Volksabstimmung vom 22. September 1996 wurde die neue Lohnordnung angenommen.

1.2 Rückblick Anstellungsordnung

In einem weiteren Schritt wurde auch die Neukonzeption des Anstellungsrechts in Angriff genommen. Die gleichen Zielsetzungen, die schon für die Lohnordnung verfolgt wurden, galten auch für die Entwicklung einer eigenen Anstellungsordnung für die Bürgergemeinde. Im Vordergrund standen demnach die Steigerung der Autonomie der Bürgergemeinde, die Vereinfachung gegenüber den komplizierten, bis dahin auch für die Bürgergemeinde analog gültigen Bestimmungen des Kantons Basel-Stadt sowie ein entscheidender Gewinn an Flexibilität, d.h. die Möglichkeit, künftigen Entwicklungen in eigener Kompetenz, ohne Abhängigkeit von fremden Entscheiden (Kanton), Rechnung tragen zu können.

Nach den vorgenannten Prinzipien fielen auf der Stufe der Ordnung die Regelungen weniger detailliert aus. Dafür wurde die Mitwirkung der Begutachtungskommission der Sozialpartner nicht nur im Lohnbereich, sondern auch in allen anderen Fragen, die das Arbeitsverhältnis wesentlich betreffen, institutionalisiert. Abgeschafft wurde damals die Anstellungsform der Beamtung. An deren Stelle trat die Form des öffentlichrechtlichen Arbeitsvertrags, der, verglichen mit dem Privatrecht, einen bedeutend stärker ausgebauten Kündigungsschutz beinhaltet. In allen durch die neue Ordnung nicht speziell geregelten Fragen wurde dem Obligationenrecht subsidiäre Geltung, mit öffentlicher Wirkung, eingeräumt.

Am 28. April 1998 wurde die neue Anstellungsordnung der Bürgergemeinde in Kraft gesetzt, welche das damalige Reglement betreffend die Dienstverhältnisse der Beamten und Angestellten der Bürgergemeinde Basel ersetzte.

Das Referendum gegen den Entscheid des Parlaments über die neue Anstellungsordnung kam nicht zustande.

2. Problem der aktuellen Grundlagen

Seit Inkraftsetzung beider Ordnungen im Jahr 1996 resp. 1998 wurden bis heute kaum Anpassungen vorgenommen.

Die Praxis in den vergangenen Jahren hat zunehmend gezeigt, dass die betrieblichen Gegebenheiten und somit die Bedürfnisse wie auch die Umwelt sich mit der Zeit stark gewandelt haben. Den vor rund zehn Jahren geschaffenen Bestimmungen fehlt es heute teilweise an Flexibilität und Aktualität. In der täglichen Anwendung sind zudem nach und nach Fragen entstanden, die es zu klären resp. präzisieren gilt.

So wurde vor allem jeweils im Rahmen der Lohnrunde festgestellt, dass die Bestimmungen betreffend genereller und individueller Lohnanpassungen (§ 5 ff) jährlich Anlass zu grösseren Diskussionen gaben und nur in selten Fällen eingehalten werden konnten. Dies führte dazu, dass in den vergangenen Jahren für Lohnanpassungen keine befriedigenden Lösungen für alle Seiten gefunden werden konnten.

Im Sinne einer optimalen Unterstützung für die tägliche Handhabung in der Praxis und nicht zuletzt im Hinblick auf die bevorstehende Lohnrunde 2009 ist es sinnvoll, die vorgeschlagenen Anpassungen in der Anstellungs- und Lohnordnung sowie deren Ausführungsbestimmungen zum jetzigen Zeitpunkt vorzunehmen.

3. Auftrag und Ziel der Revision

Ausgelöst von wiederholten kontroversen Diskussionen im Zusammenhang mit der Lohnrunde während den vergangenen Jahren, hat der Bürgerrat im Herbst 2006 die Überarbeitung der entsprechenden Paragraphen der Lohnordnung (§ 5 ff) in Auftrag gegeben. Dies nicht zuletzt mit dem Ziel, die Lohnentwicklung in Zukunft flexibler und besser auf die betrieblichen Gegebenheiten zugeschnitten gestalten zu können.

Die Arbeitsgruppe, bestehend aus den Personalverantwortlichen aller Institutionen, des Rechtsdienstes der Zentralen Dienste und des Zentralen Personaldienstes, erarbeitete daraufhin eine Neufassung von § 5 der Lohnordnung und stellte bei der weiteren Prüfung der anstellungs- und lohnrechtlichen Grundlagen fest, dass einige Bestimmungen weder zeitgemäss sind noch den aktuellen betrieblichen Anforderungen entsprechen und sich eine umfassende Überarbeitung als dringend notwendig erweisen würde.

Der Bürgerrat hat daraufhin verzichtet, die Neufassung von § 5 der Lohnordnung (und die damit direkt im Zusammenhang stehenden Folgeparagraphen) einzeln dem Bürgergemeinderat zur Entscheid vorzulegen. Vielmehr war es ihm ein Anliegen, die gesamten personalrechtlichen Grundlagen der Bürgergemeinde zu aktualisieren, mit der Realität in Einklang zu bringen, praxisgerecht und dem neuen Steuerungsmodell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) entsprechend zu gestalten (redaktionell und inhaltlich wo nötig). Dabei legte er grossen Wert darauf, dass trotz Erhöhung der Flexibilität durch die vorgesehenen Anpassungen das Ansehen der Bürgergemeinde als soziale Arbeitgeberin und die Einheitlichkeit des Personalrechts für die gesamte Bürgergemeinde gewahrt bleiben.

Die Arbeitsgruppe erhielt somit den neuen Auftrag, die Überarbeitung der Lohn- und Anstellungsordnung sowie der Ausführungsbestimmungen in den entsprechenden Reglementen im Sinne einer Teilrevision vorzunehmen. Als besondere Herausforderung für die Arbeitsgruppe bei der Revision einzelner Paragraphen erwies sich die Vereinbarkeit der teils sehr verschiedenen Bedürfnisse der einzelnen Institutionen, die nicht zuletzt auch aufgrund ihrer Grösse und ihrer Ausrichtung sehr unterschiedlicher Natur sind.

Alles in allem wurde versucht, dem Bedürfnis der Institutionen nach zeitgemässen Regelungen, einfacheren Vorgehensweisen, erhöhter Flexibilität, grösserem Handlungsspielraum, Kompetenzerteilung nach den Grundsätzen der WOV - wo immer möglich - Rechnung zu tragen. Zahlreiche Anregungen der einbezogenen Gremien wurden in der vorliegenden Teilrevision ganz oder teilweise berücksichtigt.

4. Verfahren der Teilrevision

Ende August 2007 hat die Arbeitsgruppe (dem nun erweiterten Projektauftrag folgend) begonnen, sich eingehend mit der Anwendbarkeit sämtlicher personalrechtlicher Bestimmungen aus unternehmerischer Sicht auseinander zu setzen. Im Januar 2008 wurden die ersten Entwürfe in Form von synoptischen Darstellungen dem Leitungsausschuss Zentrale Dienste zur Vorberatung zuhanden des Bürgerrates präsentiert. Ende Februar 2008 hatten die Institutionsleitungen die Gelegenheit, zu den bis dahin erarbeiteten empfohlenen Anpassungen schriftlich Stellung zu nehmen. Daraufhin erfolgte im März 2008 die Information an den Bürgerrat über den Projektstand und die Ergebnisse der Vernehmlassung der Institutionen. Gleichzeitig erfolgte eine 1. Lesung der Synopsen im Bürgerrat.

In einem weiteren Schritt gelangten die Änderungsvorschläge an die Personalverbände und wurden anlässlich des Hearings im April 2008 mit den Personalverbandsvertretungen im Detail besprochen. Nach Beratung der Stellungnahme der Personalverbände wurde der Ratschlag mit den Synopsen vom Bürgerrat zuhanden der Begutachtungskommission der Sozialpartner gutgeheissen. Diese hatte die Gelegenheit, anlässlich ihrer Sitzung Mitte Juni 2008 ihre Empfehlungen zu unterbreiten.

Anschliessend verabschiedete der Bürgerrat am 24. Juni 2008 den vorliegenden definitiven Antrag an den Bürgergemeinderat.

5. Leitlinien der Teilrevision

Bei der Überarbeitung der personalrechtlichen Bestimmungen der Bürgergemeinde galt es einige Leitlinien zu verfolgen. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Bestimmungen keine automatischen, ertragsunabhängigen Mechanismen finanzieller Art beinhalten (z.B. keine Teuerung, keine automatischen Stufenanstiege). Da die Institutionen der Bürgergemeinde über keine Steuereinnahmen verfügen, die regelmässige Erträge in einer bestimmten Höhe garantieren, muss die Flexibilität zur Steuerung der Lohnentwicklung und des Personalaufwandes schlechthin aufgrund der Betriebsergebnisse unbedingt gewährleistet sein.

Gleichzeitig soll das Image der Bürgergemeinde als soziale Arbeitgeberin, die im stetigen Dialog mit den Betroffenen nach praktikablen und arbeitnehmerfreundlichen Lösungen sucht, erhalten bleiben. So soll auch die Rechtsform des öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisses, die gegenüber den privatrechtlichen Bestimmungen des OR den Arbeitnehmenden einen erhöhten Schutz bietet, beibehalten und von Gesamtarbeitsverträgen (GAV), die von den Personalverbänden angestrebt werden, abgesehen werden. Mit dieser Struktur bewegt sich die Bürgergemeinde als soziale Arbeitgeberin auf einem weit höheren Niveau als vergleichbare Mitbewerber mit GAV-Lösungen.

Die Übereinstimmung der Rechtsgrundlagen mit der Realität, die Einheitlichkeit des Personalrechts für die Bürgergemeinde mit ihren Institutionen und die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Bestimmungen für alle Anwender und Anwenderinnen seien als weitere Leitlinien für diese Überarbeitung genannt.

6. Synopsen

Im Anhang zu diesem Bericht befinden sich die synoptischen Darstellungen der Anstellungs- und Lohnordnung, die das alte und neue Recht einander gegenüberstellen (Spalte links und Mitte). Die vorgesehenen Anpassungen sind in der Synopse mit gelber Farbe hervorgehoben und werden in der rechten Spalte mit blauer Schrift erläutert. Wo den bisherigen Paragraphen keine veränderten Bestimmungen gegenübergestellt sind, soll das alte Recht in Anwendung bleiben. Text, der in der linken Spalte (altes Recht) durchgestrichen ist, soll im neuen Recht (Spalte Mitte) wegfallen.

7. Ausgewählte wesentliche Punkte

Nachfolgend sei auf einige wesentliche Veränderungen und Besonderheiten im Personalrecht der Bürgergemeinde hingewiesen:

- Nach wie vor besteht ein Spannungsfeld zwischen den neuen Strukturen der Bürgergemeinde mit Produktgruppen und Globalbudgets, die gleichzeitig eine Erweiterung der Verantwortung und Kompetenzen bei den Institutionsleitungen nach den Grundsätzen der WOV beinhalten, und der direkten Steuerung der Lohnentwicklung durch den Entscheid des Bürgergemeinderats im Rahmen der jährlichen Lohnrunde. Dafür bleibt aber das Lohngefüge innerhalb der Bürgergemeinde auf diese Weise intakt und die Einheitlichkeit des Lohnrechts der Bürgergemeinde gewährleistet.
- Die Anpassungen in den Paragraphen § 5 ff der Lohnordnung scheinen auf den ersten Blick minim. Durch die „Kann“-Formulierung und die Wahl „und/oder“ in Absatz 3 soll jedoch mehr Flexibilität für Lohnentwicklungsentscheide eingeräumt werden. Zudem wird mit der neuen Bestimmung unter Absatz 4 die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der jährlichen Lohnrunde auch Geldbeträge als einmalige Auszahlung an alle Mitarbeitenden auszurichten. Die Kompetenz dafür soll beim Bürgergemeinderat liegen.
Damit konnte eine praktikable, realistische und flexible rechtliche Basis für die jährliche Lohnrunde geschaffen werden.
- Eine weitere sehr positive Veränderung ist die Anhebung der Ferien in § 16 der Anstellungsordnung. Die bisher „halben“ Ferienwochen werden auf ganze aufgerundet, d.h. der Ferienanspruch beträgt bis zum 49. Lebensjahr 25 Tage (vorher 23), vom 50. Lebensjahr an 30 Tage (vorher 27) und vom 60. an 31 Tage (unverändert). Mit dieser Anpassung wurde dem ausdrücklichen Anliegen der Personalverbände Folge geleistet.
- Eine wesentliche Anpassung an moderne Regelungen hat die Bestimmung über Jubiläumsgeschenke erfahren. Neu wird bereits ab dem 5. Dienstjahr und in der Folge für alle weiteren 5 Jahre ein Jubiläumsgeschenk in Form eines festen lohnunabhängigen Betrags gleicher Höhe ausgerichtet. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass heutzutage die Stelle früher und öfter gewechselt wird als früher. Durch den einheitlichen Betrag für alle Mitarbeitenden sind diejenigen, welche tiefere Löhne haben, besser gestellt.

8. Ausführungsbestimmungen

Die Ausführungsbestimmungen zu beiden Ordnungen wurden im Zuge der Überarbeitung ebenfalls mit den selben Instanzen besprochen resp. zur Vernehmlassung überreicht. Der Bürgerrat hat die Reglemente entsprechend den Änderungen in den Ordnungen und unter Berücksichtigung der zahlreichen Anregungen der miteinbezogenen Gremien angepasst.

Nach Entscheid des Bürgergemeinderates betreffend der Teilrevision der Lohn- und Anstellungsordnung wird der Bürgerrat die Reglemente ebenfalls entsprechend verabschieden.

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, beantragt der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat folgende

Beschlussfassung:

Die beiliegenden Entwürfe zur Änderung der Ordnung betreffend die Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bürgergemeinde der Stadt Basel (Lohnordnung) und der Ordnung betreffend die Anstellungsverhältnisse bei der Bürgergemeinde der Stadt Basel (Anstellungsordnung) werden genehmigt.

Namens des Bürgerrates

Der Präsident

Dr. Felix Eymann

Der Bürgerratsschreiber

Daniel Müller

Beilagen

Synopsen Anstellungs- und Lohnordnung

Publikationstext mit den zu genehmigenden Änderungen

24. Juni 2008