

## Personalgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Grundzüge des geltenden Personalrechts.....	4
1.2. Grundzüge der Personalpolitik .....	5
2. Entwicklungen und Handlungsbedarf .....	7
2.1. Nachvollzug der Kantonsverfassung .....	7
2.1.1. Abschaffung des Beamtenstatus.....	7
2.1.2. Kantonsratsmandate für Staatsangestellte .....	7
2.2. Annäherung an das private Arbeitsrecht.....	7
2.3. Revision des Lohnsystems.....	8
2.4. Gesellschaftliche Veränderungen .....	10
2.4.1. Demographische Entwicklung .....	10
2.4.2. Vereinbarkeit von Beruf und Familie .....	11
2.5. Vorgehen im Projekt.....	12
3. Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs.....	13
3.1. Eigenständiges Personalgesetz .....	13
3.2. Sozialpartnerschaft.....	13
3.3. Änderung der Anstellungsform .....	15
3.4. Anwendung des Disziplinarrechtes.....	16
3.5. Rechtsschutzverfahren.....	17
3.6. Altersrücktritt .....	17
4. Auswirkungen auf den Bildungsbereich .....	19
4.1. Ausgangslage .....	19
4.2. Übernahme lehrerberufsunabhängiger Vorschriften des Personalgesetzes in die Schulgesetze.....	20
4.3. Kompetenzen und Lasten von Kanton und Gemeinden in der Volksschule .....	21
4.4. Hochschulen .....	22
4.4.1. Universität.....	22
4.4.2. Pädagogische Hochschule.....	22
4.4.3. Fachhochschulen.....	23
5. Übergang zum neuen Personalrecht .....	23
6. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	24
7. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.....	25
7.1. Grundlagen .....	25
7.1.1. Allgemeine Bestimmungen.....	25
7.1.2. Wahrnehmung der Arbeitgeberrechte .....	28
7.2. Arbeitsverhältnis.....	31
7.2.1. Bestand.....	31
7.2.2. Beginn .....	31
7.2.3. Ende .....	32
7.3. Unvereinbarkeit.....	37
7.4. Gestaltung des Arbeitsverhältnisses.....	38
7.4.1. Grundsätze .....	38

7.4.2. Lohn sowie Zulagen und weitere Entschädigungen.....	40
7.4.3. Lohnfortzahlung und Vorsorge .....	43
7.4.4. Datenschutz.....	47
7.4.5. Konfliktregelung .....	47
7.5. Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter .....	48
7.5.1. Verhaltenspflichten .....	48
7.5.2. Vorgehen bei Pflichtverletzungen.....	51
7.6. Personalrechtliche Massnahmen.....	52
7.7. Streiterledigung .....	53
7.8. Magistratspersonen.....	56
7.9. Schlussbestimmungen .....	56
8. Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	64
8.1. Auswirkungen aufgrund von Veränderungen auf Gesetzesstufe .....	64
8.2. Auswirkungen aufgrund geplanter Veränderungen auf Verordnungsstufe .....	65
9. Auswirkungen auf die Gemeinden .....	66
10. Referendum .....	66
Entwurf (Personalgesetz) .....	67

## Zusammenfassung

*Mit dem Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 (sGS 140.1) wurde der gesetzliche Rahmen in Bezug auf Inhalt und Gestaltung der dienstrechtlichen Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neu definiert. Seit dem 1. Juli 1996 in Kraft, bildet der III. Abschnitt des Staatsverwaltungsgesetzes die Grundlage für die Konkretisierung des Personalrechts einerseits und für die Ausrichtung der Personalpolitik andererseits. Mehrere Verordnungen (teils mit Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Kantonsrates), Richtlinien und Weisungen regeln im Sinn von Ausführungsbestimmungen das Dienstverhältnis. Insgesamt besteht eine hohe Regelungsdichte, doch erschwert die Verteilung der dienstrechtlichen Bestimmungen über verschiedene Ordnungsstufen hinweg die Übersichtlichkeit. Für die primären Adressaten der dienstrechtlichen Regelungen, d.h. für die Mitarbeitenden aller Stufen, erweist sich diese Konzeption als wenig transparent. Die materielle Überarbeitung des Dienstrechts wird deshalb zum Anlass für eine eigenständige Personalgesetzgebung genommen, die Übersichtlichkeit und Benutzerfreundlichkeit nachhaltig erhöht und auch dem Aspekt der Einheit der Materie besser Rechnung trägt. Der von der Mehrzahl der anderen Kantone bereits vollzogene Wechsel zu einem in sich geschlossenen System personalrechtlicher Erlasse soll mit einem eigentlichen Personalgesetz initiiert werden. Damit verbunden ist eine Verschiebung von Regelungen von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe. Die grössere Regelungsdichte trägt nicht nur zur Verbesserung der Übersichtlichkeit bei, sondern erhöht auch die Rechtssicherheit.*

*Vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungen ist auch eine inhaltliche Überarbeitung der dienstrechtlichen Bestimmungen angezeigt. Zu diesen Entwicklungen gehören zunächst gesellschaftliche Veränderungen, die sich aufgrund des demographischen Wandels abzeichnen und die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie verlangen. Sodann drängt sich ein Nachvollzug der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1) auf, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist die mit der neuen Kantonsverfassung vorgegebene Aufhebung der Beamtendienstverhältnisse umzusetzen. Zum anderen sind diejenigen Staatsangestellten zu bezeichnen, die nicht dem Kantonsrat angehören dürfen.*

*Der Wegfall des Beamtenstatus gibt sodann die Gelegenheit, die Angestelltenverhältnisse einheitlich zu regeln. In diesem Rahmen kann auch eine stärkere Annäherung an das private Arbeitsrecht erfolgen. Diese Entwicklung haben der Bund sowie verschiedene Kantone und Gemeinden bereits aufgenommen. Die Annäherung beschränkt sich indessen auf die inhaltliche Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse. Am Grundsatz der öffentlich-rechtlichen Anstellung wird*

festgehalten, weil die Bindung an zentrale rechtsstaatliche Grundsätze wie Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot durch die Umstellung auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nicht beseitigt werden kann.

Die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Anstellung steht indessen einem Wechsel der Anstellungsform nicht entgegen. Die heutige Anstellung in Form einer (zustimmungsbedürftigen) Verfügung ist Ausdruck eines hoheitlichen, einseitig-autoritativen Handelns, das zu Zeiten des Beamtenrechts noch angemessen schien, dem heutigen Verständnis für die Begründung arbeitsrechtlicher Beziehungen jedoch nicht mehr entspricht. Der Wechsel vom Verfügungs- zum Vertragsmodell, den auch andere Kantone in den letzten Jahren vollzogen haben, drängt sich sodann aus personalpolitischer Sicht auf. Verfügungen sind bei einer Anstellung, die auf dem Grundgedanken der vertraglichen Bindung zweier gleichberechtigter Partner beruht, grundsätzlich problematisch. Konsequenterweise ist das bisherige Verfügungsmodell integral durch das Vertragsmodell zu ersetzen. Dies bedeutet mitunter, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung nicht mehr durch Verfügung, sondern durch einseitige Erklärung zu erfolgen hat. Als Folge des Wechsels zum Vertragsmodell entfällt auch die aufschiebende Wirkung bei Anfechtung einer Kündigung. Im Rechtsmittelverfahren können nur vermögensrechtliche Entschädigungsansprüche aus ungerechtfertigter Kündigung, nicht aber die Weiterführung des Dienstverhältnisses geltend gemacht werden.

Der Wegfall des Beamtenstatus und der Übergang zum Vertragsmodell führen auch dazu, die durch Arbeitsvertrag begründeten Arbeitsverhältnisse nicht mehr der Anwendbarkeit des Disziplinarrechts zu unterstellen. An die Stelle von Disziplinarmaßnahmen, die regelmässig mit einem Strafverfahren assoziiert werden, die Verfügungsform implizieren und als antiquiertes Beamtenrecht gelten, treten verschiedene personalrechtliche Massnahmen und Instrumente, zu denen auch eine Administrativuntersuchung gehört. Demgegenüber soll die alternative Anwendbarkeit des Disziplinarrechts für jene Arbeitsverhältnisse beibehalten werden, die durch eine Wahl begründet werden oder für welche die Spezialgesetzgebung dies vorsieht.

Eine Neugestaltung erfährt auch das Rechtsschutzverfahren, bei dem die bisherige Spaltung des Rechtswegs in Anfechtungs- und Klageverfahren überwunden wird. Personalrechtliche Ansprüche können einzig im Klageverfahren vor Verwaltungsgericht geltend gemacht werden. Zuvor ist zwingend ein Schlichtungsverfahren vor einer paritätisch zusammengesetzten Schlichtungsstelle in Personalsachen durchzuführen. Die bisherigen, verwaltungsinternen Instrumente zur Konfliktlösung, die interne Schlichtung (neu: die gütliche Einigung) und die Ombudsstelle, werden beibehalten.

Eine weitere, grundlegende Änderung wird für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen vorgeschlagen. So wird die bisherige Bandbreite für den dienstrechtlichen ordentlichen Übertritt in den Ruhestand (zwischen 63. und 65. Altersjahr) zugunsten eines einheitlichen Stichtages (Erreichen des 65. Altersjahres) aufgegeben. Das Anordnungsrecht des Arbeitgebers, das Arbeitsverhältnis ab dem 63. Altersjahr aufzulösen, fällt damit weg und es wird eine Harmonisierung mit dem AHV-Rentenalter erreicht, deren Fehlen heute oft zu schwierigen wirtschaftlichen Situationen bei den Mitarbeitenden führt, bis die ordentliche AHV-Rente ausgerichtet wird. Der Wegfall der Bandbreite für den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand bedeutet für die Arbeitnehmenden keine vorsorgemässige Benachteiligung. Ihnen steht es wie bisher frei, bereits mit Erreichen des 63. Altersjahres unter Bezug der Altersrente der Versicherungskasse zurückzutreten. Ebenfalls wie bisher wird die zwischen dem 63. und den 65. Altersjahr um zwei Jahre aufgeschobene Rente beim Übertritt in den Ruhestand mit Alter 65 als Kapitalabfindung ausgerichtet. Entscheidet sich die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer bereits nach erfülltem 60. Altersjahr freiwillig für die vorzeitige Pensionierung, besteht Anspruch auf eine gekürzte Altersrente. Insgesamt hat die vorgeschlagene Anpassung der Regeln für den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand keine Veränderung des Anspruchs auf Altersrenten der Versicherungskasse zur Folge. Eine weitergehende Individualisierung soll mit der laufenden Revision der beruflichen Vorsorge angestrebt werden.

*Nebst den dargestellten und weiteren Änderungen auf Gesetzesstufe werden auch verschiedene Anpassungen auf Verordnungsstufe in Aussicht genommen. Diese sind nicht unmittelbarer Gegenstand des Personalgesetzes, werden aber aus Gründen der Transparenz dennoch aufgezeigt. Dazu gehören einerseits Regelungen im Bereich der Dienst-, Arbeits- und Überzeit (u.a. Erhöhung des Ferienanspruchs um zwei bis drei Tage, Erhöhung des bezahlten Vaterschaftsurlaubes auf fünf Tage). Andererseits werden die Grundzüge eines neuen Lohnmodells skizziert, das Leistungsorientierung und Flexibilität des geltenden Lohnsystems verbessern soll. Damit wird dem Anliegen verschiedener parlamentarischer Vorstösse Rechnung getragen.*

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

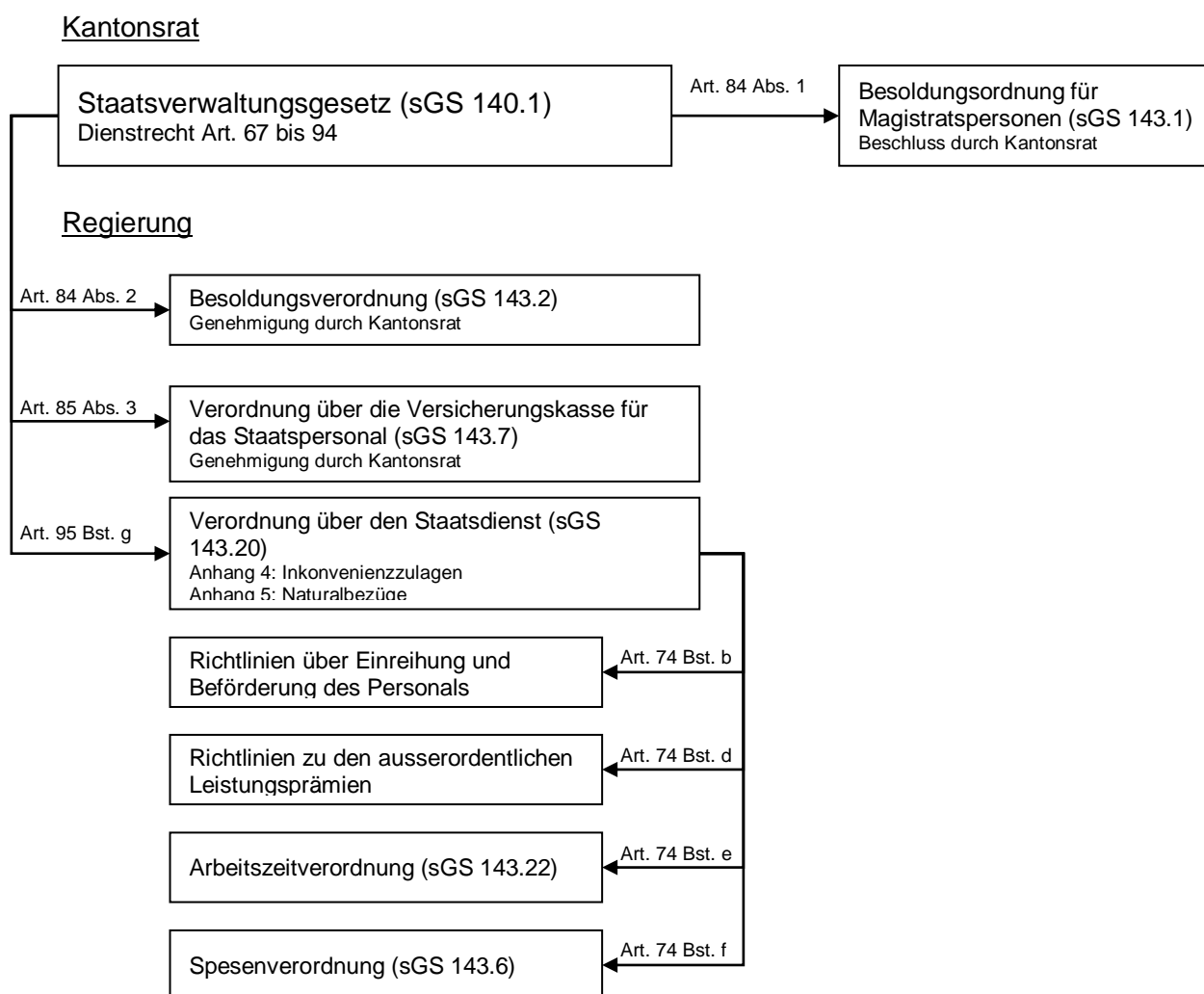
Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum Personalgesetz.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Grundzüge des geltenden Personalrechts**

Das geltende Personalrecht wurde mit dem Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 (sGS 140.1; abgekürzt StVG) neu konzipiert, indem die Grundsätze des Dienst- und Besoldungsrechts zusammen mit denjenigen des allgemeinen Organisationsrechts und des Finanzhaushaltsrechts in einem einzigen Erlass vereinigt wurden. Die im III. Abschnitt des Staatsverwaltungsgesetzes enthaltenen Bestimmungen über den Staatsdienst (Art. 67 bis 94) werden seit 1. Juli 1996 angewendet und bilden eine Art Rahmengesetz, auf das sich die untergeordneten Erlasse (Verordnungen und Richtlinien) beziehen. Dazu gehören namentlich diejenigen Verordnungen, mit denen die bisherige Dienst- und Besoldungsordnung für das Staatspersonal (abgekürzt DBO) abgelöst wurden, namentlich die Besoldungsverordnung (sGS 143.2; abgekürzt BesV) und die Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20; abgekürzt VStD). Während die Besoldungsverordnung durch den Kantonsrat zu genehmigen ist, erlässt die Regierung die Verordnung über den Staatsdienst in eigener Kompetenz. Dasselbe gilt für die weiteren Erlasse durch die Regierung im Sinne von Art. 74 VStD.

Die derzeitige Konzeption des Dienstrechts stellt sich im Überblick wie folgt dar:



Der Vollständigkeit halber ist auf die Verordnungen mit ergänzenden Bestimmungen im Bildungsbereich (Art. 74 Bst. h VStD) und für die Kantonspolizei (Art. 74 Bst. i VStD) hinzuweisen.

## 1.2. Grundzüge der Personalpolitik

Die Neukonzeption des Dienstrechts Mitte der 90er-Jahre löste auch eine umfassende Neuausrichtung der Personalpolitik aus, welche zu diversen personalpolitischen Massnahmen führte.

Grundlegende Bedeutung kommt dem *Leitbild zur Personalpolitik* vom März 2003 zu. Darin legt die Regierung fest, welche personalpolitischen Ziele sie erreichen will, was sie ihren Mitarbeitenden bietet und was sie von ihnen erwartet. Die Regierung definiert für jedes Ziel einen Indikator, woran die Umsetzung der Ziele zu messen ist. Seit dem Herbst 2003 erfolgt im Drei-Jahres-Rhythmus eine Messung der vordefinierten Indikatoren im Rahmen einer umfassenden Personalbefragung.

Das im Jahr 1997 eingeführte *Konzept «Leistungsauftrag – Leistungsbeurteilung – Fördermassnahmen» (LLF)* schliesst an die bereits früher formulierten Grundsätze für die Gestaltung der Zusammenarbeit des Staatspersonals an. Damit war eine wichtige Voraussetzung für die verstärkte Leistungsorientierung des Entlohnungssystems geschaffen. Im Sinn einer Weiterentwicklung wurde das System «LLF» in den Jahren 2005 und 2006 durch das *Instrument «Standortgespräch»* abgelöst.

Im März 2001 wurden die *Leistungsanforderungen an die Vorgesetzten* als Standard festgelegt, nach welchem die Vorgesetztenfunktion wahrgenommen werden soll. Diese Leistungsanforderungen dienen der Erarbeitung von Leistungsaufträgen für Vorgesetzte, insbesondere in Veränderungsprozessen.

Die skizzierte Führungskonzeption wurde durch weitere Massnahmen ergänzt, von denen die wichtigsten nachfolgend kurz erwähnt werden.

– *Förderung der beruflichen Entwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Diese Massnahme wurde als Ziel der Personalentwicklung definiert. Das Konzept mit zwölf zielgruppenspezifischen Angeboten wird seit 2007 angewendet und war zentrales Thema des Vorgesetzenseminars VI, welches bis ins Jahr 2009 durchgeführt wurde.

– *Förderung der Fort- und Weiterbildung*

Die Regierung fördert die berufliche Entwicklung der Mitarbeitenden, indem sich der Kanton an den Kosten für die berufliche Fort- und Weiterbildung beteiligt und die Ausbildungszeit in der Regel als Arbeitszeit anrechnet. Ein vielfältiges Kursangebot steht dem Staatspersonal offen.

– *Flexible Arbeitszeitmodelle*

Die Arbeitszeitverordnung vom 27. Mai 1997 (sGS 143.22; abgekürzt AZV) ermöglicht den Mitarbeitenden die gleitende Arbeitszeit, die Auswahl von nicht weniger als neun Varianten von Bandbreitenmodellen, die Vereinbarung einer Jahresarbeitszeit oder von Gruppenarbeitszeiten. Die Regierung fördert aktiv die Schaffung von Teilzeitstellen, auch im Kaderbereich.

– *Ausserordentliche Leistungsprämien*

Nach Art. 11 BesV steht ein Betrag von 0,2 bis 0,4 Prozent der ordentlichen Lohnsumme für ausserordentliche Leistungsprämien in Form von Barauszahlungen oder Naturalien, Einzel- oder Gruppenprämien zur Verfügung. Die Quote wurde in den letzten Jahren auf das Maximum angehoben (2006: 0,2 Prozent, 2007: 0,3 Prozent, 2008 und 2009: je 0,4 Prozent) und beträgt im Jahr 2010 0,3 Prozent.

– *Innovationspreis*

Er bezweckt die Förderung der Innovation in der Staatsverwaltung durch die öffentliche Auszeichnung und Bekanntmachung von neuen Lösungen, Verfahren und Dienstleistungen, welche von Teams (allenfalls Einzelpersonen) oder Dienststellen entwickelt und erfolgreich eingeführt wurden. Der Innovationspreis löste das wenig erfolgreiche Vorschlagswesen in der Staatsverwaltung ab.

– *Betriebliches Gesundheitsmanagement*

Das betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) soll festes Element der Unternehmenskultur sein, um Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung bei allen betrieblichen Prozessen sicherzustellen. Die gesetzlichen Vorgaben zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz gemäss EKAS-Richtlinie 6508 sollen in die Gesundheitsförderung in einem umfassenderen Sinn mit einbezogen werden. Seit Herbst 2005 wird das Konzept BGM in einer vereinfachten Variante umgesetzt.

– *Massnahmen bei Stellenabbau und Restrukturierungen*

Der Rahmenmassnahmenplan wird angewendet, wenn durch betriebliche Umstrukturierung oder Auflösung von Organisationseinheiten Personen vom Verlust des Arbeitsplatzes betroffen sind. Er soll mithelfen, den betroffenen Mitarbeitenden bei der internen oder externen Stellensuche die bestmögliche Unterstützung zu gewähren und einen allfälligen Stellenverlust sozial verträglich zu gestalten sowie menschliche und wirtschaftliche Härten zu vermeiden oder zumindest zu mildern.

## 2. Entwicklungen und Handlungsbedarf

Mit dem neuen Staatsverwaltungsgesetz wurden die grundlegenden dienstrechtlichen Vorschriften auf Gesetzesstufe normiert. Im Licht der seitherigen Entwicklungen lässt sich aus verschiedenen Gründen ein grundsätzlicher Anpassungsbedarf erkennen.

### 2.1. Nachvollzug der Kantonsverfassung

#### 2.1.1. Abschaffung des Beamtenstatus

Bereits im Zusammenhang mit dem Erlass des Staatsverwaltungsgesetzes im Jahr 1993 stellte sich die Frage, ob der Beamtenstatus abzuschaffen und für alle im Staatsdienst stehenden Personen durchwegs das öffentlich-rechtliche Angestelltenverhältnis vorzusehen sei. Damals hielt die Regierung in ihrer Botschaft (ABI 1993, 790 f.) fest, dass der Wegfall der Amtsdauer zweifellos zu einer flexibleren Personalpolitik beitragen würde. Es würden die Voraussetzungen geschaffen, sich aufdrängende Wechsel wegen organisatorischer Erfordernisse oder aus Gründen, die in der Person der Beamtin bzw. des Beamten liegen, zeitgerechter vornehmen zu können. Die Abschaffung des Beamtenstatus könne indessen nicht auf Gesetzesstufe vorgenommen werden, da die Kantonsverfassung die Beamten an verschiedenen Stellen nenne. Eine vollständige Abkehr vom beamtenrechtlichen Dienstverhältnis würde eine Verfassungsänderung voraussetzen. Aus diesen Überlegungen wurde im Rahmen des Staatsverwaltungsgesetzes von einer Aufhebung des Beamtendienstverhältnisses abgesehen.

Diese verfassungsmässige Schranke ist mit der Abschaffung des Beamtenstatus im Zug der neuen Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV, in Vollzug seit 1. Januar 2003) entfallen. Die Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2008/2012 erfolgten deshalb mit dem allgemeinen Vorbehalt, dass die Beamtenverhältnisse nicht für die gesamte Amtsdauer, sondern nur bis zum Zeitpunkt des Vollzugs der geplanten Revision des Staatsverwaltungsgesetzes erneuert würden und anschliessend eine Überführung ins öffentlich-rechtliche Angestelltenverhältnis erfolge (ABI 2008, 2240). Bei dieser Revision des Dienstrechtes sind die von dieser Änderung betroffenen Bestimmungen, insbesondere die Art. 76 bis 80 StVG, anzupassen. Gleichzeitig soll die Möglichkeit genutzt werden, eine einheitliche Regelung der Angestelltenverhältnisse vorzunehmen.

#### 2.1.2. Kantonsratsmandate für Staatsangestellte

Die neue Kantonsverfassung sieht in Art. 56 Bst. c vor, dass diejenigen Staatsangestellten, die nicht dem Kantonsrat angehören dürfen, auf Gesetzesstufe zu bezeichnen sind. Es erscheint zweckmässig, die formalrechtliche Umsetzung dieses Verfassungsauftrages bei der Überarbeitung des Dienstrechts vorzunehmen und auf diesem Weg die bestehende Dienstanweisung der Regierung abzulösen. Rechtmässigkeit und Gesetzmässigkeit dieser Richtlinien zur Ausübung eines Kantonsratsmandates ergeben sich unmittelbar aus Art. 95 Bst. g StVG. Das Weisungsrecht der Regierung sowie der Zustimmungsvorbehalt der Wahlbehörde sind in den Art. 1 Abs. 2 bzw. Art. 59 VStD ausdrücklich vorgesehen. Die Regierung hat bereits bei der Beantwortung der Einfachen Anfrage 61.07.23 «Kantonsratskandidaturen von Staatsangestellten» die gesetzliche Umsetzung von Art. 56 Bst. c KV anlässlich der Anpassung der dienstrechtlichen Bestimmungen im Staatsverwaltungsgesetz in Aussicht gestellt. Dabei wurde ausgeführt, dass materiellrechtlich keine wesentlichen Anpassungen und insbesondere keine weitere Einschränkung des Personenkreises zu erwarten seien.

### 2.2. Annäherung an das private Arbeitsrecht

Mit der Abschaffung des Beamtenstatus hat der Verfassungsgeber grundsätzlich die Ausrichtung auf unbefristete Anstellungsverhältnisse, wie sie weit überwiegend auch in der Privatwirtschaft anzutreffen sind, vorgegeben. Es liegt daher nahe, die Neuausrichtung des Dienstrechts

am Privatrecht zu orientieren und damit einer seit einigen Jahren feststellbaren Tendenz zu folgen, nämlich der zunehmenden Annäherung des öffentlichen Dienstrechts an das private Arbeitsrecht. Diese Entwicklung haben nicht nur verschiedene Kantone und Gemeinden angenommen. Auch das neue, in der Volksabstimmung vom 26. November 2000 angenommene Bundespersonalgesetz (SR 172.220.1; abgekürzt BPG), welches das aus dem Jahr 1927 stammende Beamtengesetz ablöste, brachte die grundsätzliche Geltung des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR), soweit für das Arbeitsverhältnis beim Bund keine abweichende Regelung vorgesehen ist. Eine noch stärkere Harmonisierung mit dem Obligationenrecht ist ein zentrales Anliegen der im September 2008 vom Eidgenössischen Finanzdepartement vorgelegten Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Bundespersonalgesetzes (BBI 2008, 8087)<sup>1</sup>.

Die Gründe für diese Entwicklung hin zu privatrechtlichen Regelungen sind vielfältig. Generell kann festgehalten werden, dass der moderne Dienstleistungsstaat nur mit einer leistungsfähigen Verwaltung die wachsenden Anforderungen der Gesellschaft erfüllen kann. Für die öffentlichen Verwaltungen ist ebenfalls von Bedeutung, dass sie sich auf dem gleichen Arbeitsmarkt wie die Privatwirtschaft bewegen und somit gezwungen sind, ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage einer integralen Umstellung auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse gemäss Obligationenrecht. Dem ist entgegenzuhalten, dass staatliche Instanzen unabhängig von der konkreten Handlungsform an zentrale rechtsstaatliche Grundsätze gebunden bleiben. Die Wahl privatrechtlicher Anstellungen vermag die Bindung des Staates an die für ihn und seine Einrichtungen geltenden Grundsätze wie Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot nicht aufzuheben. Dies hat zur Folge, dass der Wechsel vom öffentlichen Dienstrecht zum privaten Arbeitsrecht die Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse kaum spürbar verbessern würde. Im Weiteren ist zu beachten, dass im Kernbereich der staatlichen Aufgaben, namentlich im Bereich der Eingriffsverwaltung, wenn hoheitliche Funktionen ausgeübt werden, ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis wohl unverzichtbar ist. Da eine nur bereichsweise Einführung privatrechtlicher Anstellungen aus praktischen und rechtlichen Überlegungen problematisch erscheint, soll am bisherigen Grundsatz der öffentlich-rechtlichen Anstellung festgehalten werden. Dies schliesst die inhaltliche Annäherung an das Obligationenrecht keineswegs aus.

### **2.3. Revision des Lohnsystems**

Mit der Gutheissung des Postulats 43.02.05 «Revision der Besoldungsverordnung» (umgewandelte Motion 42.01.20) vom Februar 2002 lud der Kantonsrat die Regierung ein, Notwendigkeit und Möglichkeit einer umfassenden Revision der geltenden Besoldungsordnung zu prüfen, über das Ergebnis Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen. Ziele einer Revision sollten strukturelle Anpassungen des Besoldungssystems und eine zusätzliche Erhöhung der Flexibilität sein. Die gleiche Stossrichtung verfolgt die im Februar 2009 eingereichte Motion 42.09.02 «Vereinfachung der Besoldungsordnung», welche vom Kantonsrat mit geändertem Wortlaut gutgeheissen wurde. Demnach sind die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen vorzulegen mit dem Ziel, das Besoldungssystem zu vereinfachen, transparenter und leistungsorientierter auszugestalten sowie Automatismen in Bezug auf Lohnerhöhungen abzuschaffen.

Das geltende Besoldungssystem wird seit dem 1. Januar 1997 angewendet. Hauptziele der damaligen Revision waren:

- a) eine Verbesserung der globalen Steuerung des Personalaufwandes und stufengerechte Beförderungsentscheide;
- b) eine Verstärkung der Leistungskomponente;
- c) eine transparente und einheitliche Besoldungsordnung.

<sup>1</sup> Der Vernehmlassungsbericht wurde am 12. März 2010 publiziert ([www.epa.admin.ch](http://www.epa.admin.ch)); gleichzeitig wurde das Revisionsvorhaben bis zur Verabschiedung einer umfassenden Bundespersonalstrategie 2011 bis 2015 zurückgestellt.



Die Erfahrungen mit diesem optimierten Besoldungssystem sind insgesamt positiv. Dies bestätigen auch die Personalbefragungen aus den Jahren 2003, 2006 und 2009, welche auf eine weitgehende Akzeptanz des Lohnsystems schliessen lassen. Allerdings hat dieses historisch gewachsene Lohnsystem im Lauf der Jahre immer mehr an Konsistenz verloren. Im Vergleich zum früheren Lohnsystem ist es dank verbesserter Instrumente zwar stärker leistungsorientiert, doch konnte beim Stufenanstieg ein weitgehender (faktischer) Automatismus nicht überwunden werden. Die Umsetzung und Ausgestaltung der Leistungsbeurteilung ist sehr anspruchsvoll und immer auch von subjektiven Faktoren beeinflusst.

Eine weitere Stärkung der Leistungsorientierung ist ebenso zu befürworten wie eine Erhöhung der Flexibilität, um auf Veränderungen am Arbeitsmarkt rascher reagieren und bessere Rahmenbedingungen bei Rekrutierungen (insbesondere im Kader-Bereich) bieten zu können. Bei jedem Lohnmodell, welches den Leistungsaspekt berücksichtigt und auf Automatismen verzichtet, stellt sich jedoch zwangsläufig das Problem eingeschränkter Objektivität bei der Leistungsbeurteilung. Es gilt deshalb, durch entsprechende Massnahmen und Instrumente (Ausbildungen, Checklisten, Controlling) eine «kontrollierte Subjektivität» zu gewährleisten.

Die Einführung analytischer Arbeitsplatzbewertungen wäre wohl am besten geeignet, die Objektivität bei Einstufungs- und Beförderungsentscheidungen zu verbessern. Eine derart grundlegende Veränderung einer weitgehend akzeptierten Besoldungsordnung ist zum heutigen Zeitpunkt und unter Kosten- und Nutzenüberlegungen nicht opportun. Ob ein solcher Systemwechsel zu einem späteren Zeitpunkt und anhand der Erfahrungen anderer Kantone in Erwägung gezogen werden kann, muss derzeit offen gelassen werden.

Sollen Leistungsorientierung und Flexibilität im Rahmen des geltenden Lohnsystems verbessert werden, muss die tatsächliche Beseitigung des Automatismus beim Stufenanstieg im Vordergrund stehen. Konkret wären die Kosten für den (weitgehend automatischen) Stufenanstieg, die sich auf rund ein Prozent der massgebenden Lohnsumme belaufen, mit der Quote für individuelle Beförderungen (sogenannte Beförderungsquote; im Jahr 2010 0,3 Prozent) zusammenzulegen. Dargestellt für das Jahr 2010 hätte sich somit ein Volumen von insgesamt 1,3 Prozent der Lohnsumme für individuelle Beförderungen aufgrund eines bewussten Vorgesetztenentscheides ergeben.

Als weiterer Schritt für eine erhöhte Flexibilität im geltenden Besoldungsmodell ist der Verzicht auf die Definition von Beförderungsschritten, d.h. die Abschaffung der Stufen innerhalb einer Lohnklasse angezeigt. Wohl kann die Definition der Unter- und der Obergrenze der einzelnen Lohnklassen in der Praxis mit empfohlenen Zwischenschritten ergänzt werden. Letztlich soll es aber der oder dem Vorgesetzten überlassen bleiben, innerhalb der zugeteilten Beförderungsquote das Ausmass des Beförderungsschrittes im Einzelfall festzulegen. Es muss jedoch durch entsprechende Massnahmen sichergestellt werden, dass die zugeteilte Beförderungsquote tatsächlich leistungsorientiert eingesetzt und nicht im Giesskannenprinzip verteilt wird. So könnte festgelegt werden, dass die zugeteilte Beförderungsquote höchstens auf einen Drittel der Mitarbeitenden verteilt werden darf.

Die Konkretisierung des skizzierten Modells soll wie nach der geltenden Ordnung durch die Regierung auf dem Verordnungsweg erfolgen. Dementsprechend ist eine Kompetenzdelegation analog Art. 84 Abs. 2 StVG vorzusehen.

Das skizzierte Lohnmodell basiert zwar auf dem heutigen, vertrauten Besoldungssystem, verstärkt aber den Leistungsaspekt und die Flexibilität. Es darf jedoch keinesfalls übersehen werden, dass ein solches Modell bei den Mitarbeitenden zumindest in der Übergangsphase zu Verunsicherungen führen und als weniger transparent und einfach empfunden werden könnte. Auf jeden Fall stellt ein Modell ohne Automatismen höhere Anforderungen an die Vorgesetzten in Bezug auf eine möglichst gerechte, leistungsorientierte Zuteilung der Mittel, welche für individuelle Lohnerhöhungen zur Verfügung stehen. Diesen Aspekten muss Rechnung getragen

werden, indem das neue Lohnmodell sorgfältig kommuniziert und instruiert wird und der Zeitpunkt des Inkrafttretens darauf abzustimmen ist.

Mit dem Postulat 43.07.33 «Reform der Lehrerbesoldung» (umgewandelte Motion 42.07.26) vom September 2007 wurde die Regierung zudem eingeladen, im Rahmen des Postulats 43.02.05 «Revision der Besoldungsverordnung» auch auf das Dienst- und Lohnrecht für die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule einzugehen und allenfalls Antrag zu stellen, mit einer Totalrevision der Lohnstruktur für das Verwaltungspersonal eine Totalrevision der Lohnstruktur für die Lehrkräfte aller Stufen zu verbinden. Nachdem nunmehr die Überprüfung des Besoldungssystems für das Verwaltungspersonal in die Revision des Dienstrechts integriert wird und demzufolge ein separater Postulatsbericht hinfällig wird, ist das Postulat 43.07.33 «Reform der Lehrerbesoldung» getrennt zu bearbeiten und einem separaten Bericht mit allfälliger Antragstellung auf Änderung von Erlassen zuzuführen. Dies ermöglicht die erforderliche gründliche Prüfung, welche eine gewisse Zeit benötigt (externe Evaluation der systematischen lohnwirksamen Qualifikation [SLQ] in Zusammenarbeit mit dem Verband St.Galler Schulträger [SGV], Erhebung von Datenmaterial in den Schul- und Einheitsgemeinden sowie Umfragen bei anderen Kantonen). Die entsprechenden Arbeiten sollen – über das Besoldungssystem für die Volksschul-Lehrpersonen gemäss bestehendem Postulatsauftrag hinaus – auch das Besoldungssystem für die Berufs- und die Mittelschul-Lehrpersonen einbeziehen. Die Lehrpersonen der Sekundarstufe II sind zwar Staatspersonal; ihr Dienst- und Lohnrecht unterliegt jedoch vorrangig eigenständigen Gesetzes- und Verordnungsvorschriften und ist in weiten Teilen vom pädagogischen Berufsauftrag her definiert (vgl. hinten Ziffer 4). Es ist daher mit dem Dienst- und Lohnrecht der Volksschul-Lehrpersonen vergleichbar bzw. analog ausgestaltet. Dies gilt insbesondere auch für die Lohnkurven und für die lohnwirksamen Qualifikationen, die der SLQ entsprechen.

## **2.4. Gesellschaftliche Veränderungen**

### *2.4.1. Demographische Entwicklung*

Der sich abzeichnende demographische Wandel, d.h. die Veränderungen der demographischen Determinanten Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen und die sich daraus ergebenden Änderungen der Bevölkerungsstruktur, wird seit einiger Zeit unter verschiedenen Aspekten intensiv diskutiert. Auch der Kanton St.Gallen unterliegt demographischen Wandlungsprozessen: die Wohnbevölkerung wird älter als Folge des Geburtenrückgangs sowie der massiv gestiegenen Lebenserwartung. Die demographischen Veränderungen werden sich letztlich auf alle Politikbereiche auswirken. Zu diesem Ergebnis gelangt der umfassende Bericht, den die Regierung am 10. März 2009 (gleichzeitig mit dem Postulatsbericht 40.09.03 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung», vgl. Ziff. 2.4.2.) in Erfüllung des Postulats 43.06.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» vorgelegt hat. In diesem Postulatsbericht 40.09.02 werden die demographischen Trends und Entwicklungen im Kanton und ihre Auswirkungen auf die wichtigsten Politikbereiche aufgezeigt. Hierzu gehören die Bereiche «Arbeit und Wirtschaft» sowie «Familie und Soziales», und in diesen beiden Themenfeldern ist der Kanton auch in seiner Arbeitgeberrolle gefordert. Die wichtigsten Erkenntnisse aus diesem Bericht lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die meisten Mitarbeitenden befinden sich gemäss heutiger Altersstruktur zwischen 30 und 50 Jahren. Es ist anzunehmen, dass sich diese Altersstruktur etwa analog zur Altersstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verändern wird. Der Anteil der über 50-Jährigen wird demnach erheblich zunehmen. In Bezug auf die Dienstaltersstruktur ist festzustellen, dass nahezu 60 Prozent der heutigen Mitarbeitenden seit weniger als fünf Jahren beim Kanton arbeiten, und nur rund 10 Prozent sind schon mehr als 15 Jahre beim Kanton beschäftigt.

Da der Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter sinken wird, konkurrieren die Arbeitgeber um die knappen Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt, auf dem es zu einem Mangel an Fachpersonal kommen wird. Auch für den Kanton als Arbeitgeber ist zu erwarten, dass die Rekrutie-

rung von Personal schwieriger und der Druck auf das Lohnniveau steigen wird. Der Anteil der Mitarbeitenden mit einem ausländischen Pass beträgt heute rund 20 Prozent. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wird dazu führen, dass vermehrt Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert werden müssen. Ein weiteres Rekrutierungspotenzial bilden die Frauen, die bis anhin unter anderem zugunsten der Familie phasenweise oder ganz auf eine Berufstätigkeit verzichten oder verzichtet haben.

Die meisten personalrechtlichen Konzepte und Massnahmen, die in den letzten Jahren umgesetzt wurden (vgl. Ziff. 1.2.), tragen der zu erwartenden demographischen Entwicklung Rechnung. Handlungsbedarf ergibt sich indessen in Bezug auf das Besoldungssystem, weil der Kanton heute in einzelnen Bereichen auf dem Arbeitsmarkt nicht vollständig mit den Löhnen der Privatwirtschaft konkurrieren kann und weil die mit dem Massnahmenpaket 2004 (MP 04) eingeführte Treueprämienregelung wohl für jüngere Arbeitnehmende attraktiver ist, aber gleichzeitig in Sachen Kulturwandel und Wertschätzung gegenüber Älteren problematisch erscheint. Die Vielzahl von Arbeitszeitmodellen verbessert zwar die Rekrutierungsbedingungen und die Arbeitsplatzattraktivität, doch fehlen die gesetzlichen Grundlagen für weitere mögliche Zeitmodelle wie Lebensarbeitszeit, Bogenkarriere (freiwilliger Rücktritt aus Kaderfunktion oder Funktionen mit erhöhten Belastungen) und Telearbeit. Auch die mit dem Massnahmenpaket 97 eingeleitete Praxis, Mitarbeitende zunehmend bereits mit 63 Jahren ordentlich zu pensionieren, kann sich auf das Arbeitskräfteangebot und die Wertschätzung der Erwerbsbeteiligung Älterer negativ auswirken. Schliesslich schränkt auch die geltende Ordnung im Bereich der beruflichen Vorsorge die Möglichkeiten zur Anwendung eines flexiblen Rentenalters ein. Insbesondere die heutige Form des Leistungsprimats steht den Möglichkeiten einer Bogenkarriere, der Flexibilisierung der Arbeitszeitmodelle oder gestaffelten Pensionierungsmodellen entgegen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die personalrechtlichen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen punktuell zu verbessern sind mit dem Ziel, das erforderliche Arbeitskräftepotenzial nachhaltig zu sichern.

#### *2.4.2. Vereinbarkeit von Beruf und Familie*

In der Schweiz gilt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie traditionellerweise als Privatangelegenheit. In den letzten Jahren haben die politischen Instanzen allerdings erkannt, dass es geeignete Rahmenbedingungen für Familien braucht. So hat auch der Bundesrat der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine hohe politische Priorität eingeräumt. Die Gründe dafür sind vielfältig und betreffen nicht nur die Gesellschaft, sondern auch die Wirtschaft. Zu nennen sind unter anderem die Förderung des Wirtschaftswachstums, das gute Funktionieren des Arbeitsmarktes und die bessere Ausschöpfung der vorhandenen personellen Ressourcen. Die Arbeitgeber spielen eine wichtige Rolle bei der Realisierung von Fortschritten in diesem Bereich, vor allem durch die Schaffung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen. Letztlich dienen diese auch den Interessen der Arbeitgeber selber, beispielsweise durch eine Steigerung der Produktivität als Folge höherer Motivation und grösserer Leistungsbereitschaft, durch eine Senkung der Kosten für Personalsuche und Einarbeitung dank weniger Abwesenheiten und geringerer Fluktuationsraten und durch die Erhöhung der Attraktivität des Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Sphäre der Privatangelegenheit definitiv verlassen hat. Das Anliegen ist letztlich auch Ausdruck eines gewissen Wertewandels in Bezug auf das Verhältnis zwischen beruflicher Tätigkeit und ausserberuflichen Interessen. Diese gesellschaftspolitische Veränderung ist nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht bedeutungsvoll; sie erhält vielmehr auch unter demographischen Gesichtspunkten eine zusätzliche Bedeutung (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.4.1.). Der Arbeitgeber Kanton St.Gallen tut gut daran, sich mit diesen Entwicklungen ernsthaft auseinanderzusetzen und seine personalpolitische Strategie darauf auszurichten.

Die Sensibilisierung für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der St.Galler Staatsverwaltung wurde nicht erst geweckt, als dieses Thema anfangs des Jahres 2007 verstärkt auf der politischen Agenda erschien. Anlass für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik gab jedoch die im Februar 2007 eingereichte Motion 42.07.04 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie», welche auf Antrag der Regierung in ein Postulat (43.07.20) umgewandelt wurde. Der am 10. März 2009 vorgelegte Postulatsbericht 40.09.03 zeichnet in einem eigenen Kapitel die Entwicklung der Personalpolitik in den letzten Jahren nach, und aus dieser Darstellung ist un-  
schwer zu erkennen, dass mit dem neuen Dienstrecht seit Mitte der 90er-Jahre der Grundstein für eine Flexibilisierung und Individualisierung bei der Gestaltung der Arbeitssituation geschaffen wurde. Zu erwähnen sind die Einführung flexibler Arbeitszeiten mit unterschiedlichen Bandbreitenmodellen – und für diese Arbeitszeitregelungen belegen die regelmässigen Personalbefragungen eine hohe Zufriedenheit. Auch das Leitbild zur Personalpolitik aus dem Jahr 2003 nimmt das Anliegen einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf, sei es mit dem Bekenntnis zu einer umfassenden Chancengleichheit, sei es mit einem ausreichenden Angebot an Betreuungsplätzen oder mit den Teilzeitstellen im Kaderbereich. Diese Chancengleichheit ist auch eine der Zielsetzungen des Pilot-Regierungsprogrammes 2008 bis 2010.

Der Postulatsbericht kommt insgesamt zum Schluss, dass der Kanton St.Gallen mit seiner Personalpolitik im Quervergleich mit anderen öffentlichen Arbeitgebern gut positioniert ist und dass auch im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein Fundament vorliegt, auf dem sich weitere Verbesserungen aufbauen lassen. Diese sind nicht nur mit Blick auf die demographische Entwicklung anzustreben, sondern auch deshalb, weil der Quervergleich mit anderen öffentlichen Arbeitgebern eine Momentaufnahme darstellt und die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt nur beschränkt widerspiegelt. Deshalb sollen mit der «St.Galler Agenda zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie» neue Akzente in der Personalpolitik gesetzt werden. Der Arbeitgeber Kanton St.Gallen soll bei der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine Vorreiterrolle übernehmen, die Chancengleichheit von Frau und Mann verbessern und sich auf dem Arbeitsmarkt als moderner, attraktiver Arbeitgeber positionieren. Die Umsetzung der dreizehn vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere derjenigen im Bereich der Zeit- und Arbeitsorganisation, soll – soweit notwendig – zeitlich und inhaltlich mit der Revision der dienstrechtlichen Grundlagen abgestimmt werden. In Bezug auf einen Vaterschaftsurlaub hat die Regierung eine solche Abstimmung bereits bei der Beantwortung der Interpellation 51.06.48 «Vaterschaftsurlaub» und der Motion 42.07.27 «Elternurlaub» in Aussicht gestellt.

## **2.5. Vorgehen im Projekt**

Bereits im Herbst 2005 legte die Regierung die grundsätzliche Ausrichtung einer Revision des Dienstrechts fest. Äusserer Anlass für eine Revision der dienstrechtlichen Vorschriften, insbesondere des Staatsverwaltungsgesetzes, war die mit der neuen Kantonsverfassung beschlossene Abschaffung des Beamtenstatus (vgl. Ziff. 2.1.1.). Als weitere Revisionsanliegen wurden die Beseitigung der aufschiebenden Wirkung bei Anfechtung einer Kündigung und die Abschaffung des Disziplinarrechts für Staatsangestellte bezeichnet. Insgesamt sollte sich das neue Dienstrecht verstärkt am Privatrecht orientieren und ebenfalls auf Vertragsbasis ausgerichtet werden. Übergangsrechtlich sollte dem Personal der heutige Sozialstandard zugesichert werden. Die Revision sollte insgesamt zu keiner Verschlechterung der Rechtsstellung des Personals führen.

Diese Rahmenbedingungen lagen auch dem definitiven Projektauftrag zu Grunde, den die Regierung im Sommer 2008 erteilte. Die Projektorganisation war auf die strategische Bedeutung des Vorhabens ausgerichtet. Demgemäss bildeten zwei Mitglieder der Regierung und drei Generalsekretäre den Projektausschuss, und im Projektteam unter der Führung des Leiters des Personalamtes waren nicht nur alle Departemente und die Staatskanzlei vertreten, sondern auch die Sozialpartner durch die Präsidentin und ein weiteres Mitglied der Verhandlungsdelegation. Ein aus Mitarbeitenden des Personalamtes bestehendes Kernteam hat jeweils die verschiedenen Themenbereiche zuhanden mehrerer Workshops des Projektteams aufgearbeitet

und dann in enger Abstimmung mit dem Kompetenzzentrum Recht und Legistik der Staatskanzlei umgesetzt. Die Regierung hat sich an ihrer Klausur Ende April 2009 mit verschiedenen Schlüsselfragen zu einem neuen Personalrecht auseinandergesetzt. In den Monaten Juli bis September 2009 wurde das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Zu den Ergebnissen dieses Verfahrens kann auf die Erläuterungen in der nachfolgenden Ziff. 6 verwiesen werden.

### **3. Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs**

#### **3.1. Eigenständiges Personalgesetz**

Die derzeitige Konzeption des Dienstrechts, wie sie in Ziff. 1.1. dargestellt wurde, ist vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Staatsverwaltungsgesetzes nachvollziehbar. Sie erweist sich aber in verschiedener Hinsicht als verbesserungswürdig. Insbesondere erscheint die Vielzahl von Regelungen, die über verschiedene Stufen (Gesetz, Verordnungen, Weisungen und Richtlinien) verteilt sind, wenig adressatenfreundlich. Für die Arbeitgeber wie für die Mitarbeitenden ist es mitunter schwierig, in den verschiedenen Erlassen die gesuchte Bestimmung ohne grösseren Suchaufwand zu finden und dabei keine damit zusammenhängende Regelung in einem anderen Erlass zu übersehen. So bestehen beispielsweise sowohl in der Besoldungsverordnung als auch in der Verordnung über den Staatsdienst Bestimmungen über die Lohnfortzahlung oder zu den ausserordentlichen Leistungsprämien, ohne dass erkennbar wäre, warum die eine Regel hier und die andere dort ihren Platz gefunden hat. Auch sind im Laufe der Jahre Inkonsistenzen und Lücken erkennbar geworden, indem beispielsweise in der Besoldungsverordnung die Verlängerung der Besoldung bei Unfall in Ausnahmefällen vorgesehen ist, die Verordnung über den Staatsdienst aber ohne Hinweis auf diese Ausnahmeregelung die Kündigung nach Ablauf des Besoldungsanspruchs regelt.

Aus diesen Erkenntnissen ist es angezeigt, das Personalrecht inskünftig in einer eigenen Systematik darzustellen. Auf eine gesetzliche Regelung kann vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips nach Art. 67 KV ohnehin nicht verzichtet werden. Der Schritt zu einer eigenständigen Personalgesetzgebung ist auch unter dem Aspekt der Einheit der Materie sachgerecht und trägt dazu bei, die Übersichtlichkeit und damit die Benutzerfreundlichkeit nachhaltig zu verbessern. Auch die überwiegende Mehrzahl der anderen Kantone verfügt über ein in sich geschlossenes System personalrechtlicher Erlasse.

Der Wechsel zu einer eigenständigen Personalgesetzgebung hat zwar zur Folge, dass der Umfang der Bestimmungen auf Gesetzesstufe im Vergleich zur Anzahl der dienstrechtlichen Artikel im Staatsverwaltungsgesetz deutlich zunimmt. Die erhöhte Regelungsdichte auf Gesetzesstufe (bei gleichzeitig reduziertem Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe) ist jedoch in Kauf zu nehmen, weil sie letztlich auch die Rechtssicherheit verbessert. Zudem trägt sie zur einfacheren Handhabung durch die Adressaten bei. Aus den gleichen Überlegungen werden auch gewisse Redundanzen aus der stärkeren Anlehnung an das private Arbeitsrecht (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.) einerseits und in Bezug auf bundesrechtliche Vorgaben (beispielsweise im Bereich der Unfallversicherung und der beruflichen Vorsorge) andererseits hingenommen. Die Anzahl der Gesetzesartikel ergibt sich somit aus dem Regelungsbedarf im dargelegten Sinn und ist so gesehen kein tauglicher Massstab für die Beurteilung des Kriteriums «schlanke Gesetzgebung».

#### **3.2. Sozialpartnerschaft**

Im Bereich der Sozialpartnerschaft wird die Beibehaltung der bisherigen, bewährten Grundlagen der Zusammenarbeit vorgesehen. Fundamente einer konstruktiven Zusammenarbeit mit dem Sozialpartner sind der persönliche gegenseitige Respekt sowie die Klärung und Anerkennung der unterschiedlichen Rollen und Interessen. Dazu gehört auch die Besonderheit, dass die Sozialpartnerschaft im öffentlich-rechtlichen Bereich immer auch die Rolle der Legislative, insbesondere deren Budgetkompetenz, in die Überlegungen mit einzubeziehen hat. Die sozial-

partnerschaftlichen Gespräche werden deshalb stets unter diesem Vorbehalt geführt, und vor diesem Hintergrund werden auch verschiedene Themen sozialpartnerschaftlich bearbeitet. Der Einbezug der Sozialpartner bei der Festlegung von Besoldungsmassnahmen gehört ebenso dazu wie deren Mitwirkung in Projekten mit strategischer Bedeutung, beispielsweise bei der Überarbeitung des Dienstrechts (vgl. Ziff. 2.5.) und bei der laufenden Revision der Versicherungskassen.

Auf die Möglichkeit, Gesamtarbeitsverträge (GAV) bereits vorzusehen oder mindestens die Option hierzu einzuräumen, wurde nach eingehender Prüfung aus den nachstehend dargelegten Gründen verzichtet.

Ein GAV regelt nach allgemeiner (privatrechtlicher) Definition die branchenspezifischen Arbeitsbedingungen. Er wird zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften in Vertretung der Arbeitnehmenden abgeschlossen. Für den öffentlich-rechtlichen Abschluss eines GAV bedeutet dies, dass an die Stelle der traditionell hoheitlich-einseitigen Rechtssetzung die durch übereinstimmende Willenserklärung zu Stande gekommenen Normen treten würden.

Die Einführung bzw. der Abschluss eines GAV im öffentlichen Dienstrecht hat allerdings unter rechtlichen Rahmenbedingungen zu erfolgen, die im privatrechtlichen Bereich nicht oder nur am Rande von Bedeutung sind. Die wesentlichen dieser Bedingungen sind im Folgenden ausgeführt. Sie zeigen gleichzeitig auf, warum auf die Möglichkeit zur Einführung eines GAV im Gesetzesentwurf verzichtet wurde.

1. Für den Abschluss eines GAV würde ein neues Rechtssetzungsverfahren eingeführt. Dazu wären verschiedene Themen organisatorischer, aber auch verfassungsrechtlicher Art zu klären und zu regeln. So wäre beispielsweise zu prüfen, ob die Verhandlungskompetenz mit den Personalverbänden auf Seiten des Kantons allein bei der Regierung liegen soll, oder ob eine Delegation an ein Fachgremium erfolgen könnte. Sodann wäre zu bestimmen, wie weit die Regelungskompetenz der Regierung reicht und ab wann ein Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Kantonsrates vorzusehen wäre. Weiter wäre im Voraus zu bestimmen, wer beim Eintritt eines vertragslosen Zustands zum Erlass einer Ersatzverordnung zuständig ist. Bei Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien müsste ein Beilegungsverfahren vorgesehen werden und schliesslich wären Fragen hinsichtlich des zu leistenden Solidaritätsbeitrags von Mitarbeitenden zu klären, die keinem Personalverband angehören, aber dem ausgehandelten Vertrag dennoch unterstehen.
2. Inhaltlich wäre zu beachten, dass der Kanton als Arbeitgeber weiterhin die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien einzuhalten hätte, von denen im vorliegenden Zusammenhang vor allem das Gebot der rechtsgleichen Behandlung betroffen sein dürfte. Aufgrund der heterogenen Aufgaben und Bedürfnisse einzelner Bereiche des Staatsdienstes müssten allenfalls verschiedene GAV ausgehandelt werden. Diese müssten zur Vermeidung sachlich unbegründeter Ungleichbehandlung untereinander koordiniert werden, was zu komplexen Vertragsverhandlungen führen würde. Ferner wäre dem Legalitätsprinzip Nachachtung zu verschaffen, was heisst, dass das Personalgesetz weiterhin den Rahmen für die Vereinbarung mit den Personalverbänden zu bilden hätte, was die Flexibilität bei den Verhandlungen zusätzlich einschränken würde.
3. Aufgrund der Gliederung der staatlichen Gewalten und der daraus fliessenden Kompetenzordnung bestehen weitere Verhandlungseinschränkungen, die im privatrechtlichen Bereich kaum relevant sind. Zum Beispiel fällt die Besoldung der Mitarbeitenden des Staates weiterhin in die jährliche Budgetkompetenz des Kantonsrates. Damit fehlt es in diesem aus Sicht der Vertragspartner wichtigen Bereich an echtem Verhandlungsspielraum.

Dazu kommt, dass verschiedene Kantone zwar eine Kann-Vorschrift zum Abschluss von GAV in ihren Personalgesetzen aufgenommen haben. Einzig im Kanton Solothurn besteht seit Anfang 2005 ein sehr umfassender GAV, was aufgrund der aufgezeigten Komplexität des Verfahrens und der inhaltlichen Vorgaben kaum zu verwundern vermag.

### 3.3. Änderung der Anstellungsform

Nach geltendem Dienstrecht erfolgt die Begründung des Anstellungsverhältnisses auf dem Wege einer Verfügung. Dies entspricht dem in Art. 96 Abs. 1 StVG verankerten Grundsatz, dass die Wahlbehörde die das Dienstverhältnis betreffenden Verfügungen erlässt. Eine von diesem Grundsatz abweichende Anstellung durch Vertrag ist nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen besonderer Umstände möglich (vgl. Art. 86 Abs. 1 StVG).

Die Verfügung gilt allgemein als Instrument des Staates für hoheitliche, einseitig-autoritative Handlungen. Die Anstellung mittels Verfügung hatte zu Zeiten des Beamtenrechts durchaus ihre Berechtigung und entsprach auch der verbreiteten Regelung der öffentlichen Anstellungsverhältnisse aufgrund eines hoheitlich erlassenen Personalrechts. Obschon es sich bei der Anstellungsverfügung um eine sogenannte zustimmungsbedürftige Verfügung handelt, die ohne Zustimmung des Adressaten nicht rechtswirksam wird, ist diese Art der Begründung einer arbeitsrechtlichen Beziehung nicht mehr zeitgemäss. Anstellungen mittels Verfügung entsprechen heute nach überwiegender Auffassung nicht mehr einer auf Konsens und Freiwilligkeit basierenden Anstellung. Dass diese Anstellungsform auch aus personalpolitischer Sicht nicht mehr zeitgemäss ist, zeigen die in den letzten Jahren neu in Kraft getretenen kantonalen Personalgesetze, die übereinstimmend das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages regeln. Dieser Weg wurde bereits im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzes über die Spitalverbunde vom 22. September 2002 (sGS 320.2) als zukunftsorientierte Lösung, die mittelfristig weiterverfolgt werden muss, bezeichnet (ABI 2001, 2683 ff.). In der Botschaft der Regierung vom 5. Mai 2009 zu einem Gesetz über das Zentrum für Labormedizin wird diese Einschätzung bekräftigt (ABI 2009, 1679 f.). Die dort angeregte Lösung auf gesamtkantonaler Ebene kann nun mit der Revision des Dienstrechts umgesetzt werden. Von einer Anstellung mit privatrechtlichem Vertrag an Stelle eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist hingegen aus den in Ziff. 2.2. dargelegten Gründen zu verzichten.

Im Interesse einer einheitlichen und konsequenten Ordnung ist anzustreben, dass die Anstellung grundsätzlich auf eine vertragliche Rechtsgrundlage gestellt wird. Mit der möglichst weitgehenden Annäherung an die privatrechtlichen Bestimmungen drängt es sich auf, die verfügungsweise Entscheidungsbefugnis des Arbeitgebers im laufenden Arbeitsverhältnis überhaupt aufzugeben, weil dies nicht mehr dem Grundgedanken der vertraglichen Bindung zweier gleichberechtigter Partner entsprechen würde. Soll das bisherige Verfügungsmodell integral durch das Vertragsmodell ersetzt werden, sind in allen anderen Bereichen des Arbeitsverhältnisses, bei denen keine einvernehmliche Regelung zustande kommt, die heutigen Verfügungen durch schriftliche Erklärungen zu ersetzen. Dies gilt namentlich für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung, welche in Form einer schriftlichen Erklärung und nicht mehr durch eine Verfügung zu erfolgen hätte. Auf die Begründungspflicht hat diese Änderung keinen Einfluss: die Kündigung bedarf weiterhin eines ausreichenden sachlichen Grundes, der im Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann.

Mit der vertraglichen Anstellung soll auch der Sonderstatus des öffentlichen Dienstverhältnisses so weit als möglich abgebaut werden. Da die Tätigkeiten der Angestellten trotz der vertraglichen Rechtsgrundlage weiterhin öffentlich-rechtliche und vielfach auch hoheitliche Funktionen beinhalten, bleibt die Rechtsbeziehung öffentlich-rechtlicher Natur. Damit ist gewährleistet, dass das Legalitätsprinzip, das Gebot der rechtsgleichen Behandlung sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip im Arbeitsverhältnis zwischen Staat und Angestellten weiter gültig sind.

### 3.4. Anwendung des Disziplinarrechtes

Die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten ist im Disziplinargesetz vom 28. März 1974 (sGS 161.3; abgekürzt DG) geregelt. Dieses sieht bei schuldhafter Verletzung der Amts- oder Dienstpflicht und bei schuldhaftem Verhalten ausser Amt oder Dienst, das mit diesem offensichtlich nicht vereinbar ist, verschiedene Disziplinar massnahmen vor (Art. 4 bis 6 DG). Es ersetzt das frühere Disziplinarstrafrecht und ist als beamtenrechtliches Massnahmenrecht gedacht, welches zur ordnungsgemässen Erfüllung der Aufgaben in Verwaltung und Justiz beitragen soll. Bei disziplinarischen Massnahmen steht dieser Ordnungszweck und nicht etwa eine Sanktionierung oder eine Wiedergutmachung im Vordergrund.

Mit der Abschaffung des Beamtenstatus und dem Übergang vom Verfügungs- zum Vertragsmodell erscheint eine spezialgesetzliche Disziplinarrechtsregelung für die gesamte Staatsverwaltung nicht mehr zeit- und sachgerecht. Soll das Dienst- bzw. das Anstellungsverhältnis nicht mehr einseitig hoheitlich, sondern zweiseitig vertraglich begründet und grundsätzlich auf unbestimmte Zeit geschlossen werden und wird generell eine stärkere Anlehnung an das private Arbeitsrecht angestrebt, wird eine spezialgesetzliche Regelung zur Disziplinierung der Mitarbeitenden obsolet. Hinzu kommt, dass ein formalisiertes Disziplinarverfahren, das regelmässig mit einem Strafverfahren assoziiert wird, die Verfügungsform impliziert und auch unter diesem Gesichtspunkt als antiquiertes Beamtenrecht zu qualifizieren ist. Der eigentliche Zweck des Disziplinarrechtes (ordnungsgemässer Gang der Verwaltung und Wahrung des Ansehens in der Öffentlichkeit, nicht aber eine Sanktionierung oder Wiedergutmachung) kann ebenso nachhaltig mit einem adäquaten Instrumentarium administrativer Massnahmen sichergestellt werden. Einer solchen Lösung ist in Nachachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der Vorzug einzuräumen. Im Interesse einheitlicher Anstellungsbedingungen und zur Vermeidung praktischer Abgrenzungsprobleme und rechtlicher Ungleichbehandlungen ist auf die Anwendbarkeit des Disziplinarrechtes auf die durch Vertrag begründeten Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals ganz zu verzichten.

An die Stelle der bisherigen disziplinarischen Sanktionen (Art. 5 und 6 DG) treten verschiedene Instrumente, die nach der Schwere des Einzelfalles abgestuft und von der einfachen Ermahnung oder Beanstandung (Art. 72) bis zur fristlosen Kündigung (Art. 23) reichen können. Im Rahmen einer Administrativuntersuchung (Art. 74) kann der massgebliche Sachverhalt vorgängig geklärt werden. Diese Untersuchung lehnt sich an die heutige disziplinarische Untersuchung an: zum einen kann sie auch einer aussenstehenden Person übertragen werden (heute: Disziplinarkommission), und zum anderen kann sie von der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter gegen sich selbst beantragt werden (heute: Art. 17 Abs. 1 DG).

Der Verzicht auf die Anwendbarkeit des Disziplinarrechtes beschränkt sich grundsätzlich auf alle Arbeitsverhältnisse, welche durch einen Arbeitsvertrag begründet werden. In Bezug auf jene öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, welche nicht durch einen Arbeitsvertrag, sondern durch eine Wahl begründet werden, drängt sich eine Differenzierung auf. Kennzeichnend für diese Kategorie von Personen sind die Anstellung bzw. Wahl auf eine bestimmte Dauer und das Auseinanderfallen von Wahlbehörde und «Tätigkeitsbeaufsichtigungsbehörde». Das Rechtsverhältnis dieser gewählten Personen, denen nicht einfach gekündigt werden kann, wird durch die Revision des Dienstrechts nicht oder nur marginal berührt. Das Festhalten am Disziplinarrecht für diese Kategorie ist geeignet, die ordnungsgemässe Leistungserbringung während laufender Amtsdauer sicherzustellen, nötigenfalls mit angemessenen Disziplinar massnahmen. Vor diesem Hintergrund ist nicht eine vollständige Aufhebung des Disziplinargesetzes, sondern eine Anpassung seines Geltungsbereiches erforderlich. Dabei gilt das Prinzip der alternativen (nicht kumulativen) Anwendbarkeit von personalrechtlichen Massnahmen nach dem Personalgesetz und von disziplinarischen Massnahmen nach dem Disziplinargesetz. In diesem Sinne wird mit Art. 96 eine neue Umschreibung von Art. 1 DG vorgeschlagen (vgl. Bemerkungen zu Art. 96).



### 3.5. Rechtsschutzverfahren

Konflikte am Arbeitsplatz lassen sich auch mit einer zeitgemässen Führungskonzeption und einem partnerschaftlichen Führungsstil nie ganz vermeiden. Umso wichtiger ist eine Konfliktkultur, die ein gutes, von gegenseitiger Achtung und Unterstützung geprägtes Arbeitsklima in den Mittelpunkt stellt. Das Personalrecht hat die Instrumente bereitzustellen, die für eine möglichst rasche und einfache Lösung derartiger Konflikte geeignet sind. Wie bisher stehen dafür in erster Linie verwaltungsinterne Verfahren, wie die gütliche Erledigung und die Beratung durch die Ombudsstelle zur Verfügung (vgl. die Bemerkungen zu Art. 61 und 62).

Kann der Konflikt am Arbeitsplatz weder mit ordentlichen Führungsmassnahmen noch mit den erwähnten verwaltungsinternen Instrumenten gelöst werden, muss ein eigentliches Streiterledigungsverfahren zur Anwendung gelangen. Dieses verwaltungsexterne Verfahren, welches in den Art. 79 bis 89 ausführlich dargestellt wird, ist als Folge des Wechsels vom Verfügungs- zum Vertragsmodell (vgl. Ziff. 3.3.) neu zu gestalten. Rechtsschutz bei vertraglichen Streitigkeiten bietet nicht die Beschwerde, sondern die Klage.

Heute besteht bei der Kündigung des Arbeitsverhältnisses ein Dualismus von Anfechtungs- und Klageverfahren. Während die Rechtmässigkeit der Kündigungsverfügung gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) grundsätzlich im Anfechtungsverfahren mit Rekurs und Beschwerde zu überprüfen ist, steht für vermögensrechtliche Aspekte der Kündigung bereits heute das öffentlich-rechtliche Klageverfahren offen. Diese Spaltung des Rechtswegs in Beschwerde- und Klageverfahren ist kompliziert, liegt aber darin begründet, dass die Ergreifung eines Rekurses oder einer Beschwerde gegen die Kündigungsverfügung deren Wirkung aufschiebt. Demzufolge kann mit der Rüge, die Kündigung sei zu Unrecht erfolgt und daher aufzuheben, die Weiterführung des Dienstverhältnisses verlangt werden. Mit der zum Rekurs- oder Beschwerdeverfahren subsidiären Klage kann demgegenüber bereits heute keine Weiterbeschäftigung angestrebt werden. Es können einzig eine Entschädigung oder andere vermögenswerte Ansprüche für das (vermeintlich) erlittene Unrecht geltend gemacht werden; die Kündigung selbst kann damit nicht in Zweifel gezogen werden.

Neu können personalrechtliche Ansprüche einzig im Klageverfahren und dem diesem vorangehenden Schlichtungsverfahren geprüft werden. Da personalrechtliche Entscheide, also auch Kündigungen, nicht mehr in Form einer Verfügung angeordnet werden, fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und damit an der Eintretensvoraussetzung für eine Beschwerde. Gleichzeitig wird die bisherige Spaltung des Rechtswegs überwunden.

Vor dem Klageverfahren ist zwingend ein vermittelndes Vorverfahren, d.h. ein eigentliches Schlichtungsverfahren, durchzuführen. Dabei handelt es sich um ein einfaches Verfahren, wie es zivilprozessual als Schlichtungsverfahren vor dem Vermittler bereits bekannt ist. Das Schlichtungsverfahren soll unter Einbezug der verfügbaren Beweise die vergleichsweise Einigung der Parteien begünstigen. Diese haben an der Schlichtungsverhandlung grundsätzlich persönlich zu erscheinen, was die Möglichkeit zu persönlichen Äusserungen eröffnet. Die paritätisch (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) zu besetzende Schlichtungsstelle erhebt Beweise, soweit der Verfahrenszweck es erfordert und zulässt. Die endgültige Abklärung der Sachlage ist dem nachfolgenden Klageverfahren mit vollen Beweismöglichkeiten vorbehalten. Die personalrechtliche Klage beim kantonalen Verwaltungsgericht ist innert sechs Monaten nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens zu erheben. Das beschriebene Rechtsschutzverfahren wird mit berufsspezifischen Abstimmungen auch für die Lehrpersonen gelten (vgl. nachstehend Ziff. 4.2. Pkt. 3.).

### 3.6. Altersrücktritt

Nach geltendem Recht (Art. 66 VStD) erfolgt der Übertritt in den ordentlichen Ruhestand zwischen erfüllttem 63. und 65. Altersjahr. Mit Begründung kann der Arbeitgeber den Übertritt nach erfüllttem 63. Altersjahr anordnen, kann ihn aber auch im Einvernehmen mit der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter über das 65. Altersjahr hinaus verschieben. Diese Bandbreite für den

dienstrechtlich ordentlichen Übertritt in den Ruhestand wird nicht weiter geführt. Die Arbeitsverhältnisse werden altersbedingt neu erst mit Erreichen des 65. Altersjahrs enden und können im gegenseitigen Einvernehmen wie bisher über das 65. Altersjahr hinaus verlängert werden. Dies trägt einerseits der zu erwartenden Verknappung der Arbeitskräfte und der höheren Lebenserwartung (demographische Entwicklung) Rechnung und gibt andererseits den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Sicherheit, grundsätzlich bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Alters arbeiten zu können.

Die Fixierung des ordentlichen Rücktrittsalters auf das obere Ende der bisherigen Bandbreite ist nicht mit einem vorsorgemässigen Leistungsabbau verbunden. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann demnach weiterhin und ohne finanzielle Verschlechterung mit Alter 63 in den Ruhestand treten, indem er oder sie das Arbeitsverhältnis einseitig kündigt. Der Übertritt im 63. Altersjahr kann aber vom Arbeitgeber nicht mehr angeordnet werden. Wie in der einleitenden Zusammenfassung bereits erwähnt, wird bis zum Inkrafttreten eines neuen Gesetzes über die St.Galler Pensionskasse das bisherige Vorsorgerecht weitergeführt, das den Leistungsanspruch für die Phase des Altersrücktritts zwischen dem 60. und dem 65. Altersjahr bereits regelt. Der Anspruch auf Altersleistungen richtet sich daher weiterhin nach Art. 34 und Art. 41 der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (sGS 143.7; abgekürzt VVK). Die Festlegung eines generellen ordentlichen Rücktrittsalters 65 hat somit gegenüber der aktuellen Regelung keine Schlechterstellung der Arbeitnehmenden zur Folge (vgl. auch den Kommentar zu Art. 29).

Mit der laufenden Revision der Versicherungskassen soll der Altersrücktritt auch «nach unten» individualisiert und flexibilisiert werden. In Abstimmung mit dem nach Bundesrecht frühestmöglichen Altersrücktritt soll das vorsorgerechtliche Rücktrittsalter von Alter 60 auf Alter 58 vorgelegt werden. Damit wird der Zeitrahmen, innerhalb dessen sich die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter frei und ohne Zutun des Arbeitgebers für den Altersrücktritt entscheiden kann, vergrössert. Anzuführen ist, dass die angestrebte Individualisierung und Flexibilisierung des dienstrechtlichen Altersrücktritts bei der beruflichen Vorsorge den Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat impliziert.

Im neuen Vorsorgerecht soll vorgesehen werden, dass der Arbeitgeber den Zeitrahmen zwischen Alter 58 und Alter 65, während dem sich die Mitarbeitenden künftig aus eigenem Entschluss aus dem Arbeitsleben zurückziehen können, auch zur vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses nutzen kann, wenn besondere Gründe vorliegen. Zu den besonderen Gründen zählen neben der geringeren Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters und den besonderen Anforderungen der Arbeitsstelle auch betriebliche Gründe wie Umstrukturierung, aber auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung. Altersbedingter Leistungsabbau ist keine Invalidität. Die Folgen können daher nicht primär über Leistungen der Sozialversicherungen abgegolten werden, sondern stehen im Verantwortungsbereich des Arbeitgebers, der die berufliche Tätigkeit benötigt und nachfragt. Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber zwischen Alter 58 und dem ordentlichen Rücktrittsalter 65 soll daher mit befristeten und begrenzten Altersunterstützungsleistungen des Arbeitgebers sozialverträglich abgedeckt werden.

Entsprechende Bestimmungen waren im Vernehmlassungsentwurf des Personalgesetzes enthalten. Sie werden jedoch vorläufig, das heisst bis zum Erlass des neuen Pensionskassengesetzes, ausgesetzt. Da davon auszugehen ist, dass das neue Gesetz über die St.Galler Pensionskasse zeitlich nach dem Personalgesetz in Kraft treten wird, fehlt es zunächst an den Versicherungsinstrumenten, die es dem Arbeitgeber ermöglicht hätten, dem vorzeitig gekündigten Mitarbeitenden eine angemessene Entschädigung auszurichten. Es ist aber geplant, Regelungen zur vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses unter Zusprache von Überbrückungsleistungen über entsprechende Schlussbestimmungen im Pensionskassengesetz in das Personalgesetz einzuführen. Über die inhaltliche Ausgestaltung sowohl der Überbrückungsleistungen als auch der Auflösungs Voraussetzungen wird noch zu diskutieren sein. Im Vernehmlass-

sungsverfahren sind verschiedene kritische Anmerkungen zu diesen Punkten vorgebracht worden, die teilweise eine vertiefte Betrachtung notwendig erscheinen lassen.

## **4. Auswirkungen auf den Bildungsbereich**

### **4.1. Ausgangslage**

Die Lehrpersonen der öffentlichen Schulen sind Staatspersonal, soweit sie in den kantonalen Schulen unterrichten, und Gemeindepersonal, soweit sie in der Volksschule unterrichten. Sie werden mithin für die kantonalen Schulen durch die zuständigen kantonalen Stellen und für die Volksschule durch die zuständigen kommunalen Stellen rekrutiert, angestellt und geführt. Diese Unterscheidung ergibt sich daraus, dass der Kanton operativ ausschliesslich für die Führung der Schulen der Sekundarstufe II (Berufsfachschulen und Mittelschulen), nicht jedoch auch für die Führung der Volksschule zuständig ist; die Führung der Volksschule ist Sache der Gemeinden (Schulgemeinden oder Einheitsgemeinden).

Dessen ungeachtet werden die dienstrechtlichen Grundlagen für alle Lehrpersonen – also auch für diejenigen der Volksschule – vom Kanton erlassen; dies mit Rücksicht auf die Homogenität unter dem gesamten pädagogisch tätigen Personal. Dabei sind zwei Bereiche auseinander zu halten:

- Einerseits existieren Vorschriften, die berufsspezifisch, d.h. von der Charakteristik des Lehrerberufs bzw. vom schulischen Berufsauftrag her definiert sind. Dies sind insbesondere die Vorschriften über die Anstellungsarten (Wahlstatus bzw. Hauptlehreigenschaft, unbefristeter Lehrauftrag, befristeter Lehrauftrag), das Unterrichtspensum, die Lohnlaufbahn, die Qualifikation, die Weiterbildung und die Mitverantwortung bzw. Sozialpartnerschaft.
- Andererseits bestehen allgemeine Vorschriften, die unabhängig vom Berufsfeld für alle Angestellten im öffentlichen Dienst Gültigkeit haben können und sollen. Diese allgemeinen Vorschriften betreffen namentlich die rechtliche Konstruktion des Arbeitsverhältnisses, die Voraussetzungen für seine Auflösung aus dienstlichen, gesundheitlichen und altersbedingten Gründen, den Rechtsschutz bei Streitigkeiten und die Sanktionen bei Fehlverhalten, aber auch etwa die Lohnfortzahlungen und die Sozialzulagen.

Für die berufsspezifischen Belange bestehen besondere Vorschriften in den Schulgesetzen (Volksschulgesetz [sGS 213.1; abgekürzt VSG], Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer [sGS 213.51; abgekürzt LBG], Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung [sGS 231.1; abgekürzt EG-BB], Mittelschulgesetz [sGS 215.1; abgekürzt MSG]) und in darauf gestützten Verordnungen (vgl. auch unten Ziff. 7.1.1.).

Für die allgemeinen Grundlagen verweist das eben erwähnte Spezialrecht auf das Dienstrecht für das kantonale Verwaltungspersonal bzw. das Staatspersonal. Es tut dies, indem es entweder das Dienstrecht für das kantonale Verwaltungspersonal als Ganzes subsidiär anwendbar erklärt (Berufsfachschulen, vgl. Art. 1 Abs. 2 der Ergänzenden Verordnung über das Dienstverhältnis der Lehrpersonen an Berufs- und Weiterbildungszentren, sGS 231.31; abgekürzt EVD-BS; und Mittelschulen, vgl. Art. 55 MSG) oder indem es das Dienstrecht für das Staatspersonal themenbezogen ausdrücklich adaptiert (Volksschule). Beweggrund für diese Verweise ist, dass für die Lehrpersonen nicht ohne triftigen Grund anderes Dienstrecht gelten soll als für das kantonale Verwaltungspersonal. Für alle Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst, deren rechtliche Grundlagen vom Kanton bereitgestellt werden, soll so weit als möglich gleiches und nur so weit als nötig unterschiedliches Recht gelten. Dieses Prinzip dient der Rechtssicherheit und der reibungslosen Rechtsentwicklung. Es hat sich in der Praxis bewährt.

## 4.2. Übernahme lehrerberufsunabhängiger Vorschriften des Personalgesetzes in die Schulgesetze

Es stellt sich die Frage, wie sich das für das Verwaltungspersonal neu zu schaffende Personalgesetz zum Lehrerdienstrecht verhalten soll.

Auf der einen Seite kann das Personalgesetz nicht Anlass sein, das berufsspezifische Lehrerdienstrecht preiszugeben. Im Lehrerberuf bleiben für die Erfüllung des Berufsauftrags, der sich in wesentlichen Belangen vom Berufsauftrag der Verwaltung unterscheidet, Sondervorschriften erforderlich. Insoweit muss der Dualismus zwischen Lehrerdienstrecht und (Verwaltungs-) Personalrecht auch dann beibehalten werden, wenn für das Staatspersonal das Personalgesetz an die Stelle der bisherigen Vorschriften im Staatsverwaltungsgesetz und im dienstrechtlichen Verordnungsrecht (Besoldungsverordnung, Verordnung über den Staatsdienst) tritt. Die speziellen dienstrechtlichen Vorschriften in den Schulgesetzen sind daher grundsätzlich beizubehalten. Insoweit löst das Personalgesetz beim Lehrerdienstrecht keinen Handlungsbedarf aus. Zu den eigenständigen Projekten zur Entwicklung des Lehrerdienstrechts vgl. unten Ziff. 7.9., Bemerkungen zu Art. 97 bis 99.

Auf der anderen Seite besteht kein Grund, bei den allgemeinen, berufsstands-unabhängigen dienstrechtlichen Grundlagen vom bewährten Grundsatz der parallelen Normierung für Verwaltung und Schuldienst abzurücken. Die Lehrpersonen sollen weiterhin und erst recht vor dem Hintergrund des neuen, integrierten und systematisch geordneten Personalgesetzes für das Verwaltungspersonal so weit gleich behandelt werden, als es mit Blick auf die Erfüllung ihres Berufsauftrags möglich ist. Da nun aber das Personalgesetz für das Verwaltungspersonal allgemeine Grundlagen neu ordnet, bedeutet dies, dass die entsprechende Neuordnung auch für die Lehrpersonen zu übernehmen ist. Auf dieser Ebene löst das Personalgesetz Handlungsbedarf beim Lehrerdienstrecht aus. Betroffen sind folgende Bereiche:

1. Mit dem Personalgesetz wird bei der Anstellung des Staatspersonals von der hoheitlich-einseitigen Verfügung auf den partnerschaftlich-zweiseitigen *Vertrag* umgestellt (vgl. oben Ziff. 3.3.). Die Lehrpersonen aller Stufen werden nach geltendem Recht von den zuständigen Behörden hoheitlich-einseitig mittels Verfügung angestellt. Die rechtliche Konstruktion des Arbeitsverhältnisses ist mithin bisher beim Verwaltungspersonal und bei den Lehrpersonen identisch. Im Zuge des Erlasses des Personalgesetzes sollen nach dem Gesagten auch die Vorschriften über die Begründung des Arbeitsverhältnisses der Lehrpersonen angepasst werden. Auch das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen soll künftig mit öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet werden.

Damit entfällt auch bei den Lehrpersonen im Konfliktfall das Anfechtungsstreitverfahren (Rekurs und Verwaltungsgerichtsbeschwerde) mit aufschiebender Wirkung während der Prozessdauer bzw. einem Anspruch auf Fortsetzung der Anstellung bei einem für die Lehrperson erfolgreichen Prozessergebnis. Auch bei den Lehrpersonen ist das Anfechtungsstreitverfahren durch das Klageverfahren mit Schadenersatz als Prozessgewinn zu ersetzen (vgl. oben Ziff. 3.5. und unten Ziff. 7.7.).

2. Für das Verwaltungspersonal wird anlässlich des Übergangs von der verfügungsmässigen zur vertraglichen Begründung des Arbeitsverhältnisses das *Disziplinarrecht* zugunsten eines Systems von personalrechtlichen Massnahmen preisgegeben, wie es im vorliegenden Entwurf für das Personalgesetz vorgesehen ist (vgl. oben Ziff. 3.4. und unten Ziff. 7.6.). Der entsprechende Schritt ist auch für die Lehrpersonen zu machen. Werden alle Angehörigen des Verwaltungspersonals im weitesten Sinn, einschliesslich z.B. des Polizeikorps, ohne Disziplinarrecht beschäftigt, so entfallen auch die Argumente für die Beibehaltung dieses Rechtsgebietes für den Lehrkörper. Die alternativ vorgesehenen persönlichen Massnahmen eignen sich bei sachgemässer Anwendung auch für die Führung der Lehrpersonen.

3. Der Entwurf des Personalgesetzes sieht für Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis bzw. bei einer einseitigen Beendigung desselben seitens des Arbeitgebers ein dem gerichtlichen Klageverfahren vorgelagertes *Schlichtungsverfahren* vor (vgl. oben Ziff. 3.5. und unten Ziff. 7.7.). Da dieses Schlichtungsverfahren eine indirekte Folge der Anpassung der rechtlichen Konstruktion des Arbeitsverhältnisses ist, soll es seinerseits für die Lehrpersonen übernommen werden.
4. Auch der *Altersrücktritt* soll für das Lehrpersonal gleich geregelt werden wie für das Verwaltungspersonal. Das oben (Ziff. 3.6.) beschriebene neue ordentliche Übertrittsalter in den Ruhestand von 65 statt 63 Altersjahren drängt sich nicht nur für die kantonale Verwaltung, sondern auch für den Lehrkörper in Kanton und Gemeinden auf. Argumente für eine entsprechende Differenzierung zwischen pädagogischem und nichtpädagogischem Personal bestehen nicht. Es wäre insbesondere mit Blick auf die Diskussion über die Altersstruktur des Lehrkörpers und eine mögliche Tendenz zu einem Lehrermangel nicht einsichtig, eine Regelung vorzusehen, nach welcher die Lehrpersonen im Regelfall zwei Jahre kürzer im Berufsleben stehen als Mitarbeitende der Verwaltung.
5. Sodann soll mit dem Personalgesetz für das Verwaltungspersonal die *Lohnfortzahlung bei Krankheit* von 12 Monaten auf 24 Monate ausgedehnt werden, kombiniert mit dem Sozialschutz eines grundsätzlichen Kündigungsverbot während dieser Zeit (vgl. Art. 26). Dies soll insbesondere vor dem Hintergrund des Case Managements im Sinne des Grundsatzes *Wiedereingliederung vor Rente* geschehen. Die gleiche Massnahme ist auch für die Lehrpersonen zu treffen.

Für die Übernahme der aufgezählten Elemente der allgemeinen dienstrechtlichen Neuordnung aus dem Personalgesetz in das Dienstrecht der Lehrpersonen sind punktuelle Anpassungen bei den Schulgesetzen nötig. Diese Anpassungen sind gesetzestechisch in die Schlussbestimmungen zum Personalgesetz einzubauen (siehe im Einzelnen unten Ziff. 7.9.).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle Anpassungen der Schulgesetze ausschliesslich dazu dienen, die Gleichheit der allgemeinen dienstrechtlichen Grundlagen für das Verwaltungspersonal und die Lehrpersonen, soweit sie bisher besteht, auch für die Zukunft zu sichern. Mit ihnen wird dagegen nichts angetastet, das mit dem Lehrerberuf als Besonderheit zusammenhängt.

#### **4.3. Kompetenzen und Lasten von Kanton und Gemeinden in der Volksschule**

Wie erwähnt (Ziff. 4.1.) besteht in der Volksschule hinsichtlich des Lehrerdienstrechts eine geteilte Zuständigkeit: Der Kanton gibt die dienstrechtlichen Grundlagen vor, wozu insbesondere auch die Lohnansätze gehören (Volksschulgesetz, Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer). Die Gemeinden rekrutieren und führen die Lehrpersonen und bezahlen ihnen den Lohn.

Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) brachte im Rahmen ihrer Vernehmlassung zum Entwurf für das Personalgesetz vor, es sei nicht zu akzeptieren, dass der Kanton den Gemeinden das Dienstrecht für die Volksschul-Lehrpersonen vorschreibe, solange er sich nicht an den entsprechenden Lohnkosten beteilige. Wenn die VSGP mit dieser Überlegung die vorliegenden Anpassungen des Volksschulgesetzes und des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer kritisiert, stellt sie auf grundsätzliche Weise die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der Volksschule in Frage, wie sie seit jeher in der Gesetzgebung abgebildet ist. Der Erlass des Personalgesetzes ist auf die Belange der Anstellung fokussiert und greift im Übrigen das Lohnwesen materiell nicht auf. Für die Schule zieht es, wie oben (Ziff. 4.2.) erwähnt, gesetzgeberische Schritte lediglich adhäsiv zum Zweck der Wahrung des bisherigen Gefüges zwischen dem Dienstrecht für das Verwaltungspersonal und dem Dienstrecht für die Lehrpersonen nach sich. Ein solcher-

massen gelagertes personalrechtliches Gesetzgebungsverfahren ist nicht der Ort, an dem die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton zu thematisieren ist. Dafür ist auf das Projekt Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton zu verweisen. In jenem Projekt ist der Bereich Volksschulorganisation der Strategiestufe 1 zugeordnet. Dort sind die Kompetenzen und Lasten von Kanton und Gemeinden in der öffentlichen Volksschule, welche seit der Gründung des Kantons eine vielschichtige und kostenintensive Verbundaufgabe beider Staatsebenen darstellt, unter Berücksichtigung der Globalbilanz und des Finanzausgleichs zu überprüfen.

#### **4.4. Hochschulen**

##### *4.4.1. Universität*

Die Universität St.Gallen ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung. Ihre Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11). Dieses Gesetz datiert aus dem Jahr 1988 und damit noch aus der Zeit vor dem Erlass des Staatsverwaltungsgesetzes, dessen dienstrechtlichen Vorschriften durch das Personalgesetz abgelöst werden sollen. In dieser Konzeption bildet das Universitätsgesetz die spezialgesetzliche Grundlage für die Regelung des Personalrechts an der Universität St.Gallen, mit lediglich subsidiärem Beizug des Dienstrechts für das Staatspersonal.

An der Universität laufen zurzeit Vorarbeiten für eine Aktualisierung des Gründungsgesetzes. Diese werden zu einer Vorlage an den Kantonsrat führen. Mit dieser wird insbesondere auch die Stellung der Universitätsangehörigen – namentlich des Lehrkörpers, der Angehörigen des Mittelbaus sowie der Mitarbeitenden der Verwaltung – zu analysieren und auf bereinigte rechtliche Grundlagen zu stellen sein. Dabei ist es ein wichtiges Ziel, das Verhältnis der anstaltseigenen Vorschriften zu den dienstrechtlichen Vorschriften für das Staatspersonal zu klären. Die entsprechende Arbeit ist mit Blick auf den komplexen Auftrag der Universität und die Vielfalt der dort anzutreffenden personellen Konstellationen anspruchsvoll und bedingt Vergleiche mit anderen Universitäten. Sie ist nicht geeignet, im Zug des Erlasses eines anderen Gesetzes bewältigt und mit punktuellen Gesetzesanpassungen durch dessen Schlussbestimmungen abgeschlossen zu werden. Dies führt dazu, dass an vorliegender Stelle auf Änderungen des Gesetzes über die Universität St.Gallen zu verzichten und die eigenständige Vorlage abzuwarten ist.

##### *4.4.2. Pädagogische Hochschule*

Auch die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung (Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2006, sGS 216.0; abgekürzt G-PHSG). Für das Anstellungsverhältnis des Lehrkörpers der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen behält das Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen primär spezialrechtliche Ausführungsbestimmungen und subsidiär das Dienstrecht für das Staatspersonal vor (Art. 21 Abs. 2 G-PHSG). Der massgebende besondere Ausführungserlass, die von der Regierung erlassene und vom Kantonsrat genehmigte Personalverordnung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.11; abgekürzt PV-PHSG), enthält für den Lehrkörper ausschliesslich berufsspezifische Sondernormen und verweist im Übrigen integral auf das Dienstrecht für das Staatspersonal zurück (Art. 2 PV-PHSG). Für das übrige Personal (einschliesslich wissenschaftliche Mitarbeitende) hält das Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen die uneingeschränkte Anwendbarkeit des Dienstrechts für das Staatspersonal fest (Art. 22 G-PHSG). Damit sind die Anstellungsbedingungen an der Pädagogischen Hochschule in allen allgemeinen, nicht berufsspezifischen Belangen nach geltendem Recht mit den Anstellungsbedingungen für das Staatspersonal identisch. Der Erlass des neuen Personalgesetzes löst keinen Handlungsbedarf beim Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen aus.

#### 4.4.3. Fachhochschulen

Die Fachhochschulen mit Standort im Kanton St.Gallen unterstehen interkantonaler Trägerschaft. Ihr Personal wird durch die St.Galler Gesetzgebung und mithin auch durch den Erlass des neuen Personalgesetzes aus staatsrechtlichen Gründen grundsätzlich nicht erfasst. Soweit das schuleigene interkantonale Recht das Dienstrecht für das Staatspersonal des Kantons St.Gallen bezieht, werden auch die Anstellungen dieser Schulsehörden von den Neuerungen, die das Personalgesetz mit sich bringt, erfasst.

### 5. Übergang zum neuen Personalrecht

Der Übergang vom geltenden zum neuen Personalrecht soll integral, d.h. für sämtliche bestehenden Arbeitsverhältnisse, erfolgen. Würden diese inhaltlich nach geltendem Recht weitergeführt, so ergäben sich unweigerlich stossende Rechtsungleichheiten und erhebliche Vollzugsprobleme. Ab Vollzugsbeginn des neuen Personalrechts sollen deshalb alle Arbeitsverhältnisse ohne weiteres dem neuen Recht unterstellt sein.

Wie in Ziff. 3.3. ausgeführt, soll das Arbeitsverhältnis neu durch einen schriftlichen Arbeitsvertrag statt wie bisher durch eine zustimmungsbedürftige Verfügung entstehen. Damit stellt sich die übergangsrechtliche Frage, wie diese formalrechtliche Umstellung administrativ bewältigt werden soll. Es ist ohne weiteres einsichtig, dass der Abschluss eines Vertrages mit jedem einzelnen Mitarbeitenden des Kantons enorme administrative Ressourcen binden würde und ein solches Vorgehen auch in zeitlicher Hinsicht eine grosse Herausforderung wäre. Jeder einzelne Arbeitsvertrag müsste nicht nur vom zuständigen Arbeitgeber, sondern auch von der Mitarbeiterin oder vom Mitarbeiter unterzeichnet und rechtzeitig, das heisst vor dem Inkrafttreten des neuen Dienstrechtes an die zuständige Stelle in der Verwaltung zurückgeschickt werden. Dass es dabei aus verschiedenen Gründen zu Verzögerungen kommen kann, liegt auf der Hand. Dies wiederum führt zu Rechtsunsicherheiten sowohl auf der Seite der Arbeitgebenden als auch bei den Mitarbeitenden, weil das Arbeitsverhältnis dann für eine gewisse Zeit auf einer mangelhaften Rechtsgrundlage stünde. Nach dem Wortlaut von Art. 15 würde das Arbeitsverhältnis nämlich nach Vollzugsbeginn des Personalgesetzes nicht als entstanden gelten. Selbstverständlich könnte auch dafür eine vorübergehende Lösung gefunden werden. Einfacher und zweckmässiger erscheint es aber, wenn der Eintritt dieser Situation von vornherein vermieden wird. Dies ist durch die vorgeschlagene übergangsrechtliche Regelung (Art. 108) möglich, die festhält, dass die vor dem Inkrafttreten mit Verfügung begründeten Arbeitsverhältnisse ohne weiteres nach neuem Recht weitergeführt und erst bei einer Änderung (z.B. Veränderung des Beschäftigungsgrades, individuelle Anpassung der Besoldung) vertraglich geregelt werden. Diese Regelung erfasst nicht nur die im Übergang bestehenden (unbefristeten oder befristeten) Angestelltenverhältnisse, sondern auch die Beamtenverhältnisse, welche nur mit einem zeitlichen Vorbehalt für die Amtsdauer 2008/2012 verlängert wurden (bis zum Zeitpunkt des Vollzugs der geplanten Revision des Staatsverwaltungsgesetzes, vgl. ABI 2008, 2240).

Ein derart pragmatisches Vorgehen, für das sich im Übrigen auch der Kanton Bern beim Wechsel vom Verfügungs- zum Vertragsmodell per 1. Januar 2009 entschieden hat, dient nicht nur dem verantwortungsvollen Umgang mit den personellen und finanziellen Ressourcen. Es liegt insofern auch im Interesse der Mitarbeitenden, als es Rechtsunsicherheiten über den Bestand ihres Arbeitsverhältnisses vermeidet. Dass die Mitarbeitenden vor Vollzugsbeginn des neuen Personalrechts umfassend über die Auswirkungen auf ihr Arbeitsverhältnis zu informieren sind, ist selbstverständlich und entspricht der Informationspflicht, wie sie bei jeder Revision von personalrechtlichen Bestimmungen besteht.

## 6. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

In den Monaten Juli bis September 2009 hat das Finanzdepartement im Auftrag der Regierung das Vernehmlassungsverfahren zum Bericht und Entwurf für ein neues Personalgesetz durchgeführt. An dieser Vernehmlassung haben sich die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Sozialpartner und mehrere Personalverbände, die Departemente und die Staatskanzlei, das Verwaltungsgericht und das Kantonsgericht, verschiedene selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons, die Vereinigung St.Gallischer Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie die Stadt St.Gallen beteiligt.

Insgesamt darf festgestellt werden, dass die Vernehmlassungsvorlage als Ganzes überwiegend positiv aufgenommen wurde. Zwar reichte das Spektrum der Vernehmlassungen von «zu arbeitgeberfreundlich» bis hin zu «zu arbeitnehmerfreundlich». Der in der Vernehmlassungsvorlage aufgezeigte Handlungsbedarf und die daraus abgeleiteten Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs waren jedoch weitgehend unbestritten.

Die Ausgliederung der dienstrechtlichen Bestimmungen aus dem Staatsverwaltungsgesetz und die Schaffung einer eigenständigen Personalgesetzgebung stiessen auf sehr breite Zustimmung und wurden nicht in Frage gestellt. Grundsätzliche Zustimmung fanden auch die stärkere Anlehnung an das private Arbeitsrecht einschliesslich des Wechsels der Anstellungsform, d.h. vom Verfügungs- zum Vertragsmodell. Die Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Charakters der Anstellungsverhältnisse wurde ebenso begrüsst wie der Verzicht auf die Anwendbarkeit des Disziplinarrechts bei vertraglich begründeten Arbeitsverhältnissen. Dass der integrale Wechsel zum Vertragsmodell eine Neuordnung des Rechtsschutzverfahrens zur Folge hat, wurde weitgehend anerkannt. Von Arbeitnehmerseite wurde der mit diesem Wechsel verbundene Wegfall der aufschiebenden Wirkung bei Anfechtung einer Kündigung kritisch aufgenommen, und gleichzeitig wurde die Bedeutung eines dem Klageverfahren vorgelagerten, obligatorischen Schlichtungsverfahrens unterstrichen. Von dieser Seite wurde auch die Ausdehnung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall explizit befürwortet.

Nicht gänzlich überraschend waren bei verschiedenen Fragestellungen kontroverse Positionen auszumachen. Dies betraf etwa die Einführung eines Mindestlohnes, die (abschliessende oder beispielhafte) Umschreibung der Kündigungsgründe oder auch die Festlegung des ordentlichen Rentenalters 65, obschon dies bereits nach geltendem Recht den oberen Grenzwert für den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand darstellt. Auch in Bezug auf ein neues Lohnsystem, welches die Leistungsorientierung verstärken und bestehende Automatismen überwinden soll, waren gegensätzliche Standpunkte auszumachen.

In den Vernehmlassungseingaben wurde verschiedentlich verlangt, Inkonvenienzen und andere regelmässig ausgerichtete Zulagen zum versicherten Verdienst zu rechnen und sie auch während der Ferien auszurichten. Nach den geltenden Dienstrecht werden solche Zulagen nicht entschädigt, wenn der Dienst ausgesetzt wird (Art. 51 VStD). Diesbezüglich wird – auch in Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – eine Praxisänderung vorgeschlagen (vgl. Art. 45).

Grundsätzliche Einigkeit bestand in Bezug auf die Flexibilisierung des Altersrücktritts und die Notwendigkeit der Abstimmung mit der laufenden Revision der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und für die Lehrpersonen. Die Voraussetzungen für vom Arbeitgeber angeordnete vorzeitige Pensionierungen und die in derartigen Fällen vorgesehenen Überbrückungsleistungen wurden jedoch – je nach Standpunkt – unterschiedlich bewertet. Die Fragestellung wird bis zum Inkrafttreten eines neuen Pensionskassengesetzes zurückgestellt (vgl. vorne Ziff. 3.6.).

Erwartungsgemäss wurden im Vernehmlassungsverfahren zahlreiche Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs eingebracht. Sämtliche Hinweise wurden eingehend geprüft und – wo angezeigt – in den nun vorliegenden Gesetzesentwurf eingebaut. Es kann deshalb auf die Ausführungen in der nachfolgenden Ziff. 7 verwiesen werden.



Aus der Bedeutung des kantonalen Dienstrechts als Art Rahmengesetz ergibt sich zwangsläufig, dass auch eine Vielzahl anderer Gesetze in Bezug auf ihre Kompatibilität mit dem vorgeschlagenen neuen Personalgesetz zu überprüfen war. Das Vernehmlassungsverfahren wurde deshalb bewusst benutzt, um diesen Anpassungsbedarf genauer zu ermitteln. Auch in einzelnen Vernehmlassungen wurde auf den Konnex zwischen kantonalem Dienstrecht und der Spezialgesetzgebung hingewiesen, so namentlich im Bildungs- und im Justizbereich. Die in den Schlussbestimmungen (Art. 93 ff.) vorgeschlagenen Änderungen bisherigen Rechts zeigen einen relativ umfangreichen Anpassungsbedarf. Zudem werden die Auswirkungen für den Bildungsbereich in einem eigenen Abschnitt (vgl. vorne Ziff. 4.) umfassender dargestellt.

## **7. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### **7.1. Grundlagen**

#### *7.1.1. Allgemeine Bestimmungen*

##### *Art. 1 Gegenstand*

Das Personalgesetz regelt das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals und richtet sich folglich an alle Personen, die im Staatsdienst stehen. Es bildet eine umfassende Grundlage für die vielfältigen Rechtsbeziehungen des Staates zu Mitarbeitenden im weiteren Sinn und für deren Organisation. Das kantonale Dienstrecht in Form eines eigentlichen Personalgesetzes kann auch weiterhin von den Gemeinden und von den öffentlich-rechtlichen Anstalten und andere juristischen Personen angewendet werden, soweit diese die notwendigen Voraussetzungen in formeller Hinsicht dafür schaffen. Ein Anpassungsbedarf besteht in erster Linie wegen der Einführung der vertraglichen Begründung des Arbeitsverhältnisses und der damit verbundenen Veränderung des Rechtsschutzverfahrens.

##### *Art. 2 Geltungsbereich*

Das Personalgesetz gilt für sämtliche Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals, soweit nicht besondere Bestimmungen der Spezialgesetzgebung abweichende Regelungen treffen. Dem entsprechend behalten abweichende Bestimmungen in den jeweiligen Spezialgesetzen ihre Gültigkeit.

Personalrechtliche Sondervorschriften sind in aller Regel durch die Besonderheit der dienstlichen Tätigkeit bedingt und sind beispielsweise in den folgenden Erlassen zu finden:

- Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 (sGS 213.1; abgekürzt VSG), Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 30. November 1971 (sGS 213.51; abgekürzt LBG);
- Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980 (sGS 215.1; abgekürzt MSG), Mittelschulverordnung vom 17. März 1981 (sGS 215.11; abgekürzt MSV) sowie Ergänzende Verordnung über das Dienstverhältnis der Mittelschul-Lehrkräfte vom 15. Juni 2004 (sGS 143.4; abgekürzt EVD-MS);
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen vom 19. April 2006 (sGS 216.0; abgekürzt G-PHSG) und Personalverordnung der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen vom 28. Juni 2005 (sGS 216.11; abgekürzt PV-PHSG);
- Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988 (sGS 217.11; abgekürzt UG) und Universitätsstatut vom 3. November 1997 (sGS 217.15; abgekürzt US);
- Berufsbildungsverordnung vom 11. Dezember 2007 (sGS 231.11; abgekürzt BBV) sowie Ergänzende Verordnung über das Dienstverhältnis der Lehrpersonen an Berufs- und Weiterbildungszentren vom 8. März 2005 (sGS 231.31; abgekürzt EVD-BS);
- Gesetz über die Spitalverbunde vom 22. September 2002 (sGS 320.2);
- Einführungsgesetz zur eidgenössischen Waldgesetzgebung vom 29. November 1998 (sGS 651.1);
- Gerichtsgesetz vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG);
- Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte (sGS 320.41).

Daneben bestehen diverse weitere Sonderregelungen auf Verordnungsstufe.

Für Mitarbeitende der Gerichte und anderer Justizbehörden, zu denen insbesondere auch die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft gehören, ist der Geltungsbereich des Personalgesetzes insoweit eingeschränkt, als es für die eigentliche richterliche Tätigkeit nicht anwendbar ist (Abs. 1 Bst. b). Dies bedeutet beispielsweise, dass das richterliche Handeln nicht Gegenstand personalrechtlicher Massnahmen im Sinn der Art. 76 ff. sein kann. Als Beispiele für zugeordnete Dienststellen nach Abs. 2 Ziff. 2 sind die Finanzkontrolle und die Fachstelle für Datenschutz zu erwähnen. Die sachgemässe Anwendbarkeit des Personalgesetzes auf die Magistratspersonen ist in Art. 92 geregelt.

Grundsätzlich soll das kantonale Personalrecht für sämtliche Arbeitsverhältnisse mit dem Kanton Geltung haben. Werden Abweichungen davon als notwendig erachtet, sind die rechtlichen Grundlagen dafür im Gesetzgebungsverfahren zu schaffen. Es wird somit der Gesetzgeber sein, der für einzelne besondere Funktionen Regeln vorsehen kann, die vom allgemeinen Personalrecht abweichen können. Dies gilt insbesondere für die öffentlich-rechtlichen Anstalten, namentlich für die Universität und für die Spitalverbunde. Der Bedeutung als Rahmengesetz entsprechend soll das Personalrecht soweit als möglich und zweckmässig auch für deren Mitarbeitende anwendbar sein. Hinsichtlich der Rechte an Erfindungen und Urheberrechte, insbesondere an der Universität, an den Fachhochschulen und Spitälern, kann auf den Kommentar zu Art. 71 verwiesen werden.

Nebenamtlich tätige Personen üben neben ihrer Tätigkeit beim Kanton eine andere, üblicherweise zeitlich umfangreichere Haupttätigkeit als Angestellte oder Selbständigerwerbende aus. Für die Mitglieder der auf Amtsdauer gewählten Behörden und Kommissionen wie zum Beispiel des Kantonsrates, des Erziehungsrates, des Gesundheitsrates, der Schlichtungsstellen und der weiteren Fach-, Experten- und Aufsichtskommissionen sind die jeweiligen Spezialgesetze und die dazu erlassenen Bestimmungen anwendbar (Beispiel: Volksschulgesetz, Gesundheitsgesetz, Gerichtsgesetz usw.). Diese Personen sind als nebenamtlich tätige Personen vom Geltungsbereich des Personalgesetzes somit nicht erfasst, weil bzw. soweit sie nicht in anderer Funktion in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen. Soweit die Spezialgesetze die Zusammenarbeit (Rechte und Pflichten) nicht bereits abschliessend regeln, erlässt die Regierung weitere Vorschriften zur Ausgestaltung der nebenamtlichen Tätigkeit. Die Entschädigung erfolgt in der Regel auf der Basis von Taggeldern und besonderen Vergütungen gemäss der Verordnung über die Vergütungen an Kommissionen und Experten der staatlichen Verwaltung vom 10. Februar 1970 (sGS 145.1; abgekürzt V-VKE).

Aufgrund von Art. 95 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) sind die Vorschriften über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals für das Verwaltungspersonal der Gemeinden sachgemäss und insoweit anwendbar, als eine Gemeinde in ihrem Personalreglement keine eigene Regelung enthält. Dies bedeutet, dass eine Gemeinde, welche die bestehenden und zukünftig ausser Kraft stehenden Vorschriften über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals weiterhin sachgemäss anwenden will, dies in ihrem Personalreglement ausdrücklich festhalten muss, ansonsten die Bestimmungen des neuen Personalgesetzes und seine Vollzugsverordnungen sachgemäss anzuwenden sind. Die aufgrund von Art. 94 der Schlussbestimmungen vorzunehmende Änderung des Art. 95 des Gemeindegesetzes beinhaltet lediglich begriffliche Anpassungen. Inhaltlich findet keine Änderung statt. Da das Disziplinalgesetz im Zuge der Schaffung des Personalgesetzes nicht vollständig aufgehoben wird, sondern lediglich dessen Geltungsbereich angepasst wird (vgl. Ziff. 3.4), steht es den Gemeinden frei, ob sie das Disziplinalgesetz weiterhin anwenden wollen. Die Gemeinden haben sodann auch die Möglichkeit, den von der Regierung nach Art. 57 des Personalgesetzes erlassenen Sozialplan zu übernehmen.

Hinsichtlich des Geltungsbereichs dieses Gesetzes für die Lehrpersonen der Volksschule und der Schulen der Sekundarstufe II (Berufsfachschulen und Mittelschulen) sowie den Lehrkörper und das übrige Personal der Hochschulen des Kantons St.Gallen (Universität St.Gallen und Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen) kann auf die vorstehende Ziff. 4 verwiesen werden. Dort findet sich auch der Hinweis, dass das Personal der unter interkantonalen Träger-

schaft stehenden Fachhochschulen mit Standort im Kanton St.Gallen (Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs und Hochschule für Technik Rapperswil) aus staatsrechtlichen Gründen vom neuen Personalgesetz nur aber immerhin soweit erfasst sind, als das interkantonale Recht auf das Dienstrecht des Staatspersonals des Kantons St.Gallen verweist.

#### *Art. 3 Personalpolitik a) Grundsätze*

Neu werden im Sinn einer Präambel einzelne Grundsätze der Personalpolitik im Personalgesetz erwähnt. Diese Einleitung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll Ausgangspunkt für weitere, konkretisierende Ausführungen sein. Die Grundsätze der Personalpolitik sind in diesem Sinn als Auftrag an den Arbeitgeber zu verstehen, eine Personalpolitik zu verfolgen, die zum Ziel hat, den Interessen sowohl der Arbeitnehmenden als auch des Kantons in seiner Rolle als Arbeitgeber gerecht zu werden. Dazu gehören auch die wirtschaftlichen, das heisst die finanziellen Rahmenbedingungen. Es soll die Absicht des Arbeitgebers unterstrichen werden, eine Betriebskultur des gegenseitigen Vertrauens und Respekts zu pflegen und mit attraktiven Arbeitsbedingungen dem sich abzeichnenden Mangel an Fachpersonal entgegenzuwirken. Dass sich die Aussage in Abs. 2 mit dem Inhalt von Art. 31 teilweise deckt, ist bewusst gewählt. Der in Art. 31 erfasste Schutz der Persönlichkeit führt die Grundsätze der Personalpolitik näher aus, deckt also in einem engen Bereich einen Teil der notwendigen Konkretisierung ab. Auch in verschiedenen weiteren Bereichen sind bereits konkrete Grundlagen und Konzepte vorhanden. Als Grundlage besonders zu erwähnen ist das bestehende *Leitbild zur Personalpolitik* vom März 2003. Dazu kommen weitere in Ziff. 1.2 aufgeführte Konzepte und Instrumente, die eine Personalpolitik konkretisieren, die weitergeführt und weiterentwickelt werden kann.

#### *Art. 4 b) Leitbild*

Konkrete Punkte der Personalpolitik sind von der Regierung in einem Leitbild zusammenzufassen. Dieses bildet Grundlage für die Umsetzung der Ziele der Personalpolitik und ermöglicht es, die Zielerreichung regelmässig zu überprüfen.

#### *Art. 5 Sozialpartnerschaft a) Grundsatz*

Der Kanton bekennt sich wie bisher zur Sozialpartnerschaft, die von der Regierung auf der einen und von den Verbänden des Staatspersonals auf der anderen Seite ausgeübt wird. Das Vorgehen, insbesondere die Organisation und die Zuständigkeiten bei der Gewährung der Informations- und Mitwirkungsrechte, werden durch Verordnung geregelt. Grundlegende Änderungen sind nicht vorgesehen, d.h. wie bisher soll das Finanzdepartement zuständiges Departement sein und die Geschäftsführung dem Personalamt obliegen. Es wird weiterhin möglich sein, dass die einzelnen Verbände mit den Departementen direkt das Gespräch führen. Verhandlungspartner der Regierung bleibt wie bisher die Personalverbändekonferenz bzw. deren Verhandlungsdelegation. Dass die Ausarbeitung der Vollzugsverordnungen unter Mitwirkung der Personalverbändekonferenz erfolgen soll, wie dies im Vernehmlassungsverfahren gefordert wurde, ist in Art. 6 Abs. 2 Bst. b vorgesehen.

Diese Form der Sozialpartnerschaft hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich und trotz naturgemäss unterschiedlichen Interessenlagen bewährt. Auf eine auch nur optionale Ausweitung in Richtung Gesamtarbeitsverträge (GAV) wird aus den oben in Ziff. 3.2. dargestellten Überlegungen verzichtet.

#### *Art. 6 b) Information und Mitwirkung*

Neu werden die Informations- und Mitwirkungsrechte der Personalverbände im Gesetz und nicht auf Verordnungsstufe umschrieben. Ihre Einflussnahme geht insofern über ein blosses Anhörungsrecht hinaus, als sie von der Regierung zur Mitwirkung eingeladen werden. Dazu gehören etwa Verhandlungen über Besoldungsänderungen, Sozialpläne und andere wichtige

Personalangelegenheiten, wie sie in Abs. 2 beispielhaft aufgeführt sind. Die Entscheidungskompetenz verbleibt jedoch wie bisher bei der Regierung.

Die Regeln der Sozialpartnerschaft sind auch von den selbständigen öffentlich-rechtlichen Institutionen, insbesondere von den Verwaltungen der Spitalregionen zu beachten.

#### *Art. 7 Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Neben den Sozialpartnern steht auch den Mitarbeitenden eine frühzeitige und umfassende Information über die Gestaltung (Strategie) und Umsetzung der Personalpolitik zu. Nach Art. 4 erlässt die Regierung ein Personalleitbild. Das Mitwirkungsrecht im Sinn von Art. 6 Abs. 2 steht allerdings allein den Personalverbänden zu.

#### *Art. 8 Ergänzendes Recht*

Soweit keine anderen personalrechtlichen Bestimmungen bestehen, sieht das neue Personalgesetz eine sachgemässe Anwendung der arbeitsvertraglichen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vor. Damit tritt dieses zum Personalrecht (Gesetz und Verordnungen) hinzu, wenn eine Rechtsfrage, die der Einzelfall aufgibt, weder im Personalgesetz noch in den Spezialgesetzen geregelt ist. Unter Berücksichtigung der verwaltungsrechtlichen Sachlage wird dann auf für vergleichbare Sachverhalte geltende Vorschriften des Obligationenrechts zurückgegriffen. Dies betrifft in erster Linie die Bestimmungen zu Fragen der Art und des Umfangs des Schadenersatzes und der Genugtuung bei missbräuchlicher oder ungenügend begründeter Kündigung und der Verjährung.

Der Vorbehalt besonderer gesetzlicher Bestimmungen in diesem Artikel betrifft personalrechtliche Sondervorschriften. Dies sind im Wesentlichen dieselben, wie sie bereits in Art. 2 vorgestellt wurden.

#### *7.1.2. Wahrnehmung der Arbeitgeberrechte*

#### *Art. 9 Arbeitgeberin oder Arbeitgeber*

Arbeitgeber und damit Vertragspartner der Arbeitsverhältnisse mit den Mitarbeitenden ist der Kanton. Die organisatorische Ausgestaltung des Kantons führt dazu, dass verschiedene Verwaltungsstellen die Rechte und Pflichten des Kantons vertreten. Sie werden nachfolgend der Einfachheit halber als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber bezeichnet. Mit Arbeitgeberin oder Arbeitgeber sind in diesem Erlass somit jene vorgesetzten Stellen bezeichnet, die gemäss der Zuständigkeitsordnung zur Vornahme personalrechtlicher Handlungen in Vertretung des Kantons berechtigt sind. Der Inhalt der Delegationsbefugnis, das heisst die Möglichkeit, untergeordnete Stellen mit Kompetenzen aus dem Aufgabenbereich zu beauftragen, richtet sich nach den nachfolgenden Bestimmungen. Organisation und Zuständigkeitsordnung innerhalb der Departemente nach Art. 21 ff. StVG sind nicht Gegenstand der vorliegenden personalrechtlichen Regelungen.

#### *Art. 10 Zuständigkeit a) Regierung*

Eine spezielle Zuständigkeit kommt der Regierung zu. Sie ist für die Begründung und Beendigung der im Gesetz aufgezählten Führungsfunktionen zuständig und kann die Zuständigkeit auch auf weitere Arbeitsverhältnisse ausdehnen. Die Bestimmung entspricht inhaltlich jener im geltenden Art. 90 StVG. Statt eine Wahlverfügung zu erlassen, schliesst auch die Regierung neue Arbeitsverträge ab. Die Gestaltungs- und Weisungsberechtigung gegenüber den hier erwähnten Mitarbeitenden obliegt der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher bzw. der Leitung der jeweiligen Klinik.

Die Wahlkompetenz der Regierung für Leiterinnen und Leiter der Anstalten beschränkt sich auf die kantonalen psychiatrischen Dienste. Die übrigen Anstalten, wie beispielsweise die Spitalverbände, sind rechtlich verselbständigt und verfügen über eigene Organisationsstrukturen. In

diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Strafanstalten nicht als Anstalten im Sinn dieses Gesetzes gelten und deren Leitung deshalb nicht von der Regierung gewählt wird. Sie sind dem Amt für Justizvollzug unterstellt und damit nur begrifflich Anstalten. Organisatorisch gelten sie als Abteilungen.

*Art. 11 b) Departemente, Staatskanzlei sowie Gerichte und andere Justizbehörden*  
*1. Grundsatz*

Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber sind zur Begründung und Beendigung sowie zur Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich berechtigt. Während den Departementen und der Staatskanzlei unter Vorbehalt der Berechtigungen der Regierung (Art. 10) umfassende Zuständigkeit zukommt, richtet sich die Kompetenz der Gerichte und anderer Justizbehörden nach den besonderen gesetzlichen Grundlagen. Besondere gesetzliche Bestimmungen sind insbesondere: Für die Gerichte das Gerichtsgesetz vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG); für die Staatsanwaltschaft das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Oktober 2009, ABI 2009, 3121).

*Art. 12 2. Übertragung*

Bei der Übertragung von personalrechtlichen Befugnissen und somit der Frage, wer für bestimmte Handlungen als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber im Sinn von Art. 9 zu gelten hat, findet ein Systemwechsel statt. Bisher war es möglich, die Kompetenz zur Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses bis auf Stufe Abteilung zu delegieren (Art. 91 Abs. 2 und Art. 92 StVG i.V.m. Art. 68 VStD). Neu können nur noch die Zuständigkeit zur Gestaltung des Arbeitsverhältnisses an Abteilungen übertragen werden. Die Kompetenz zur Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses soll definitiv bei Departementen und Ämtern verbleiben. Da es sich insbesondere bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses um einen weitreichenden Eingriff handelt, soll diese Führungsaufgabe wenigstens auf dieser Hierarchiestufe verbleiben. Damit kann auch den verfassungsmässigen Grundsätzen wie Rechtsgleichheit, Willkürverbot und Verhältnismässigkeitsprinzip besser Rechnung getragen und eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung eher gewährleistet werden. Unter den Begriff Anstalten nach Abs. 1 fallen nicht die selbständigen Anstalten, sondern die psychiatrischen Dienste<sup>2</sup> und die Heimstätten sowie die Mittel- und die Berufsfachschulen. Für letztere bestehen allerdings eigene subsidiär anwendbare rechtliche Grundlagen.

---

<sup>2</sup> Gemäss Vernehmlassungsvorlage des Gesundheitsdepartementes vom 15. März 2010 zum Gesetz über die Psychiatrischen Dienste besteht die Absicht, diese Dienste ab 2012 zu verselbständigen.

Die Zuständigkeiten zur Begründung, Beendigung und Gestaltung der Arbeitsverhältnisse nach Funktionen oder Wahlbehörde lassen sich im Überblick wie folgt darstellen:

	<b>Mitarbeitende nach Art. 10 a) – e)<sup>3</sup></b>	<b>Mitarbeitende ohne Spezialbestimmung</b> ↓: <b>Delegationsbefugnis</b>	<b>Magistratspersonen gemäss Art.90 a) – d)<sup>4</sup></b>	<b>Mitarbeitende, die auf Amtsdauer gewählt sind (ohne Magistratspersonen)</b>
Begründung (Wahl)	Regierung	Departementsvorsteher/-in bzw. Staatssekretär/-in ↓ Generalsekretär/-in ↓ Amts- / Anstaltsleitung	a) + b) Volk  c) + d) Kantonsrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volk</li> <li>• Kantonsrat</li> <li>• Regierung</li> <li>• übrige Behörden</li> </ul>
Beendigung	Regierung	Departementsvorsteher/-in bzw. Staatssekretär/-in ↓ Generalsekretär/-in ↓ Amts- / Anstaltsleitung	Ablauf Amtsdauer oder Nichtwiederwahl	Aufsichtsbehörde, Ablauf Amtsdauer oder Nichtwiederwahl
Gestaltung und Weisungsberechtigung	Departementsvorsteher/-in	Departementsvorsteher/-in bzw. Staatssekretär/-in ↓ Generalsekretär/-in ↓ Amts- / Anstaltsleitung ↓ Abteilungsleitung bzw. Leitung Dienst SK	Keine	Aufsichtsbehörde

Die Delegation von Kompetenzen in der Volksschule richtet sich nach den bestehenden, unveränderten Bestimmungen von Art. 111 ff. VSG, insbesondere auch 114bis VSG (Schulleitungen).

### Art. 13 Personalamt

Die umfangreichen Arbeiten im Teilprojekt «Strukturreform: Handlungsfeld Querschnittsbereiche» haben gezeigt, dass verschiedene Optimierungen im Personalbereich durch einen Ausbau des Personalamtes zu einem Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für personelle Aufgaben zu erreichen sind. Mit dem personellen Ausbau und der angepassten Aufbauorganisation (Einsatz von HR-Beratern für die Departemente und die Staatskanzlei, Einführung eines Case Managements, Aufbau eines juristischen Kompetenzzentrums) wurden nicht nur die Grundlagen für eine effektive und effiziente Bewältigung der Standardaufgaben im neu positionierten Personalamt geschaffen. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Aufgaben (wie Unterstützung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei der Umsetzung der Personalpolitik und der einheitlichen Anwendung des Personalrechts) sollen verschiedene Vorschläge aus der Strukturreform für organisatorische und prozessuale Optimierungen umgesetzt werden, beispielsweise in Bezug auf die Standardisierung verschiedener Personalprozesse. Für die formale Umschreibung der entsprechenden Kompetenznormen wurde auf eine nächste Dienstrechtsrevisi- on verwiesen. Der vorliegende Erlass enthält nun eine Delegationsnorm mit einer Zuständig-

<sup>3</sup> a) Generalsekretärin und Generalsekretär;  
b) Leiterin oder Leiter eines Amtes oder einer Anstalt;  
c) Leiterin oder Leiter für politische Planung und Controlling;  
d) Chefärztin oder Chefarzt sowie leitende Ärztin oder leitender Arzt der kant. psych. Dienste.

<sup>4</sup> a) Regierungsrätinnen und Regierungsräte;  
b) Staatssekretärin oder Staatssekretär;  
c) Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter;  
d) Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsgerichtes.

keitszuweisung an die Regierung zur detaillierten Definition der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche des Personalamtes.

## **7.2. Arbeitsverhältnis**

### 7.2.1. Bestand

#### *Art. 14 Rechtsnatur*

Die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Natur der Arbeitsverhältnisse ergibt sich aus der Tätigkeit der Mitarbeitenden, die weiterhin öffentlich-rechtliche Funktionen im öffentlichen Interesse ausüben. Die zentralen rechtsstaatlichen Grundsätze (Legalitätsprinzip, Gebot rechtsgleicher Behandlung, Verhältnismässigkeitsprinzip, Willkürverbot) gelten für staatliche Instanzen unabhängig von der konkreten Handlungsform. Im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmungen bleibt der Staat somit zahlreichen verfassungsmässigen Prinzipien unterstellt, woran auch eine privatrechtliche Rechtsnatur der Arbeitsverträge nichts zu ändern vermag. Überdies wäre eine wesentliche Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse auch durch einen Wechsel zum privatrechtlichen Arbeitsvertrag nicht zu erreichen. Das Arbeitsverhältnis mit dem Staat bleibt daher öffentlich-rechtlicher Natur (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.2.).

#### *Art. 15 Begründung a) im Allgemeinen*

Wie in Ziff. 3.3. bereits ausgeführt, erfährt die rechtliche Grundlage des Arbeitsverhältnisses eine wesentliche Änderung. Im Gegensatz zum geltenden Recht soll es nicht mehr mit zustimmungsbedürftiger Verfügung, sondern durch Abschluss eines schriftlichen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags begründet werden. Der Vertrag entspricht auch der Vorstellung eines auf Konsens und Freiwilligkeit basierenden Arbeitsverhältnisses besser als die allgemein als Instrument des Staates für hoheitlich, einseitig-autoritative Handlung bekannte Verfügung.

Als wesentliche Vertragsinhalte gelten insbesondere der Beginn und die Dauer des Arbeitsverhältnisses, die Funktion bzw. der Arbeitsbereich, der Arbeitsort, die Dauer der Probezeit, der Beschäftigungsgrad, das Gehalt und die Einstufung sowie die berufliche Vorsorge.

#### *Art. 16 b) bei vom Volk oder Kantonsrat Gewählten*

Bei vom Volk oder Kantonsrat gewählten Personen bedarf es zur Begründung des Arbeitsverhältnisses der gültigen Wahl und zusätzlich des Abschlusses eines schriftlichen Arbeitsvertrags. Tritt über den Inhalt des Arbeitsvertrages Uneinigkeit auf, wird das Arbeitsverhältnis vorläufig nach den von Arbeitgeberseite angebotenen Bedingungen begründet. Die gewählte Person ist berechtigt, dagegen öffentlich-rechtliche Klage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben. Mit dieser Regelung soll den Besonderheiten von Personen Rechnung getragen werden, die auch nach der Einführung der vertraglichen Rechtsgrundlage des Arbeitsverhältnisses durch einen offiziellen Akt in ihr Amt gewählt werden. Auch hier soll der Inhalt der gegenseitigen Rechte und Pflichten in einem Vertrag geregelt werden. Kommt ein solcher nicht zustande, steht die Klage an das Verwaltungsgericht nach Art. 79ter VRP offen (Art. 105).

### 7.2.2. Beginn

#### *Art. 17 Grundsatz*

Das Arbeitsverhältnis beginnt an dem im Arbeitsvertrag festgelegten Tag. Ein Abweichen von diesem Grundsatz ist für jene Arbeitsverhältnisse nötig, die nicht lediglich durch einen Arbeitsvertrag, sondern zusätzlich durch eine Wahl begründet werden. Dem Arbeitsvertrag kommt bei derartigen Arbeitsverhältnissen hinsichtlich der Entstehung neben der gültigen Wahl konstitutiven Charakter zu (vgl. Art. 16). Für die auf Amtsdauer gewählten Mitarbeitenden muss der Beginn des Arbeitsverhältnisses und der damit verbundenen Rechte und Pflichten festgelegt werden. So ist es durchaus denkbar, dass eine gewählte Mitarbeiterin oder ein gewählter Mitarbeiter das Amt nicht unverzüglich antreten kann, weil sie oder er die bisher ausgeübte Tätigkeit

zuerst ordentlich beenden muss. In diesen Fällen soll eine vertragliche Regelung über den Beginn des Arbeitsverhältnisses mit dem Kanton Klarheit schaffen. Inhaltlich wird sich am bestehenden Vorgehen somit nichts ändern. Es hat sich bewährt.

#### *Art. 18 Probezeit*

Im derzeitigen Dienstrecht gilt eine Probezeit nur bei ausdrücklicher Vereinbarung. Dem beidseitigen Interesse an einer derartigen «Kennenlern-Phase» zu Beginn des Arbeitsverhältnisses entsprechend soll inskünftig eine dreimonatige Probezeit ohne weiteres gelten. Es wird aber den Vertragspartnern anheim gestellt, im Arbeitsvertrag eine kürzere Probezeit vorzusehen oder ganz darauf zu verzichten. Die Möglichkeit des Verzichts wird insbesondere für interne Wechsel vorgesehen, bei denen zwar ein neuer Arbeitsvertrag erstellt wird, eine neue Probezeit jedoch nicht in allen Fällen opportun erscheint.

Die Probezeit kann in Anlehnung an die arbeitsvertraglichen Bestimmungen im Obligationenrecht (Art. 335b Abs. 2 OR) grundsätzlich nicht über die Dauer von drei Monaten hinaus verlängert werden. Es hat sich gezeigt, dass eine Verlängerung lediglich einem Aufschub einer meist unangenehmen Entscheidung gleichkommt, die bereits nach drei Monaten gefällt werden könnte und dass eine Verlängerung in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zu keinen greifbaren Verbesserungen oder Vorteilen führt. Im Sinn einer Ausnahme sieht Abs. 2 lediglich vor, dass die Probezeit aus den gleichen Gründen, wie sie auch in Art. 335b Abs. 3 OR enthalten sind, verlängert werden kann. Solche Gründe können auf Seiten beider Vertragspartner eintreten. Unter der gesetzlichen Pflicht ist eine nicht freiwillig übernommene Tätigkeit zu verstehen, wie z.B. der Militär- oder Zivildienst.

Die Probezeit gilt für unbefristete wie auch für befristete Arbeitsverhältnisse. Auch letztere können somit ohne besondere Vereinbarung in den ersten drei Monaten jederzeit unter Einhaltung der Frist von sieben Tagen gekündigt werden. Ist ein Arbeitsverhältnis auf weniger als drei Monate befristet, dauert die Probezeit, falls nichts anderes vereinbart wird, während dessen gesamter Dauer.

Wird das Arbeitsverhältnis durch eine Wahl auf Amtsdauer begründet, gelten die Bestimmungen über die Probezeit nicht. Sie gelten auch für die Lehrpersonen nicht. Die Probezeit ist wie übrigens auch die Kündigungsfrist eine berufsspezifische, das heisst von der Charakteristik des Lehrberufs definierte Vorschrift (vgl. vorne Ziff. 4.1).

#### *7.2.3. Ende*

#### *Art. 19 Gründe*

In der Auflistung der Sachverhalte, die zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses führen können, befindet sich ausdrücklich auch die Aufhebung des Arbeitsvertrags in gegenseitigem Einvernehmen, die wohl an Bedeutung zunehmen dürfte bzw. aus heutiger Sicht in der Mehrzahl der Fälle anzustreben ist. Zusätzlich ist in Abs. 2 vorgesehen, dass die Vertragsparteien auch bei befristeten Arbeitsverhältnissen eine vorzeitige Beendigung (nach Ablauf einer allfälligen Probezeit) vertraglich vorsehen können. Zu denken ist an Anstellungen für Projekte, die dann aus im Arbeitsvertrag vorzusehenden Gründen vorzeitig beendet werden, oder an Anstellungen, für welche im Rahmen des Voranschlags keine finanzielle Zustimmung mehr eingeholt werden kann. Fehlt eine Beendigungsvereinbarung im Vertrag, ist das befristete Arbeitsverhältnis grundsätzlich nicht kündbar, sondern endet ohne weiteres nach Ablauf der vereinbarten Dauer.

Es ist vorgesehen, wichtige Punkte, die bei der Auflösung von Arbeitsverträgen im gegenseitigen Einvernehmen zu beachten sind, in einer Dienstanweisung zusammenzufassen.



### *Art. 20 Kündigung a) Grundsatz*

Die ordentliche Kündigungsfrist dauert drei Monate und läuft jeweils bis zum Ende eines Monats. Die Frist soll ganz bewusst und nicht wie im Zivilrecht von der Dauer des Arbeitsverhältnisses abhängen (Art. 335c OR), sondern soll für alle Mitarbeitenden nach Ablauf der Probezeit einheitlich drei Monate dauern. Von diesem Regelfall kann im gegenseitigen Einvernehmen abgewichen werden, indem die Kündigungsfrist wie bisher verlängert oder verkürzt wird. Daraus ergibt sich in zeitlicher Hinsicht eine gewisse Flexibilität, die auch Gegenstand einer einvernehmlichen Vertragsauflösung bilden kann.

In gegenseitigem Einvernehmen kann eine bereits ausgesprochene Kündigung sodann auch komplett aufgehoben werden, wenn eine Weiterbeschäftigung erfolgen soll, weil sich zum Beispiel im Schlichtungsverfahren gezeigt hat, dass die Kündigung allenfalls missbräuchlich ist oder keine genügenden Kündigungsgründe vorliegen.

Die dreimonatige Kündigungsfrist gilt für die Lehrpersonen nicht (vgl. Bemerkungen zu Art. 18).

### *Art. 21 b) Begründung*

Die Kündigung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber bedarf – wie bereits nach geltendem Recht – eines sachlichen Grundes von einem gewissen Gewicht, das heisst eines ausreichenden sachlichen Grundes. Diese Bedingung gilt sowohl bei der Kündigung während der Probezeit als auch bei der ordentlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Die Motive einer Probezeitkündigung richten sich allerdings nach dem Sinn und Zweck der Probezeit und damit der Frage, ob sich die gegenseitigen Erwartungen hinsichtlich Arbeitsinhalt und sozialem Umfeld/Verhalten erfüllen. Für die Kündigungsgründe während der Probezeit gilt deshalb ein weniger strenger Massstab als für die zulässigen Gründe bei ordentlicher Kündigung. Diese sind in Abs. 2 ausdrücklich und abschliessend erwähnt.

Als ausreichend sachlich gelten gemäss Abs. 2 Bst. a und b wirtschaftliche, betriebliche und gesundheitliche Gründe, falls keine zumutbare Tätigkeit angeboten werden kann oder eine zumutbare Tätigkeit von der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter nicht angenommen wird. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass insbesondere die von der oder dem Mitarbeitenden unverschuldete Beendigung des Arbeitsverhältnisses nur als letzte Lösung gelten soll, wenn die Versetzung auf eine vakante Stelle trotz weitreichender Bemühungen nicht gelungen ist und die Bestrebungen für eine einvernehmliche Einigung ergebnislos geblieben sind. Je nach den konkreten Umständen kämen bei unverschuldeter Beendigung Leistungen gemäss Sozialplan in Frage (vgl. Bemerkungen zu Art. 57).

Die Kündigungsgründe nach Abs. 2 Bst. c bis e, d.h. wegen qualifizierter Verletzung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis bzw. wegen eines besonderen Verhaltens ausserhalb der Anstellung ergeben sich vor dem Hintergrund der Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemäss den Art. 63 ff. und den bei Missachtung vorgesehenen Sanktionsmassnahmen gemäss den Art. 72 ff.

### *Art. 22 c) Zulässigkeit*

Es ist vorgesehen, dass eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses nach Art. 21 Bst. c und d (ungenügende Arbeitsleistung oder unbefriedigendes Verhalten bzw. wiederholt schuldhaftes Pflichtverletzungen) erst ausgesprochen werden kann, wenn eine durch Mahnung eröffnete Frist von höchstens sechs Monaten nicht zur angestrebten Verbesserung führt. Damit wird die bestehende Praxis gesetzlich verankert. Sollte es nach anfänglichem Wohlverhalten im Verlauf des Arbeitsverhältnisses zu gleichen Beanstandungen kommen, genügt eine erneute Kündigungsandrohung. Sollte sich das Verhalten nicht innert kurzer Zeit ändern, könnte die Kündigung ausgesprochen werden. Falls dies im Einzelfall als notwendig angesehen wird, wäre zuvor das rechtliche Gehör zu gewähren. Auf eine erneute Bewährungsfrist ist in einem solchen

Fall zu verzichten. Zu beachten bleibt, dass die Rüge- und Warnfunktion der Mahnung mit zeitlicher Distanz verblasst. Wie lange sie wirkt, richtet sich nach dem Einzelfall.

Da die Bewährungsfrist sowohl vor einer Kündigung wegen ungenügender Arbeitsleistung als auch wegen schuldhafter Verletzung von Arbeitspflichten anzusetzen ist und um Wiederholungen innerhalb des gleichen Absatzes zu vermeiden, wurde dafür ein eigener Absatz gewählt.

Nebst dem Kündigungsschutz während Krankheit und Unfall nach Art. 26 bieten die Regeln zum Vorgehen bei Pflichtverletzung (Art. 72 ff.) und die Bestimmungen zur Streiterledigung (Art. 79 ff.) Schutz vor missbräuchlicher Kündigung. Die einzelnen Verfahrensschritte und Massnahmen sind von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber zu dokumentieren. Die sachliche Rechtfertigung der Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses bemisst sich zudem an den verfassungsrechtlichen Vorgaben wie dem Willkürverbot, dem Verhältnismässigkeitsprinzip sowie Treu und Glauben (vgl. auch vorstehend Ziff. 2.2). Die Gründe, die Anlass zu einer Kündigung geben, müssen sachlich vertretbar sein, sodass die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht als Willkürakt erscheint. Gestützt auf den Verweis von Art. 26 Abs. 3 sind auch die Bestimmungen des Obligationenrechts über den Kündigungsschutz sachgemäss anwendbar.

#### *Art. 23 d) Fristlose Kündigung*

Die fristlose Kündigung und damit die Unzumutbarkeit, das Arbeitsverhältnis bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist weiter zu führen, ist von der kündigenden Partei (Arbeitgeber, Mitarbeiterin oder Mitarbeiter) zu begründen. Die Begründung hat – in Abweichung von der Regelung im Obligationenrecht (Art. 337 Abs. 1 OR) – auch ohne ausdrückliches Verlangen der anderen Partei zu erfolgen. Damit soll zwar in erster Linie die vom Arbeitgeber ausgesprochene fristlose Kündigung überprüfbar gemacht werden, denn der Schutz vor Willkür besteht auch hier. Zu beachten ist aber, dass auch Mitarbeitende in sachgemässer Anwendung von Art. 337d OR wegen ungerechtfertigter fristloser Kündigung schadenersatzpflichtig werden können. Die fristlose Kündigung bewirkt die sofortige Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Auch eine gerichtliche Überprüfung führt somit nicht zur Weiterführung bis zum rechtskräftigen Entscheid.

#### *Art. 24 e) Form*

Kündigungen sind in jedem Fall schriftlich mitzuteilen und sind empfangsbedürftig. Bei der ordentlichen Kündigung ist Schriftlichkeit Gültigkeitserfordernis. Die ordentliche Kündigung ist vom Arbeitgeber zu begründen. Eine Begründung der Kündigung durch die Mitarbeitenden ist hingegen nicht erforderlich. Die mündlich ausgesprochene fristlose Kündigung erlangt sofort Rechtswirkung. Die schriftliche Bestätigung und Begründung hat spätestens am darauffolgenden Arbeitstag zu erfolgen. Mit der Anforderung der Schriftlichkeit auch bei fristloser Kündigung geht das Gesetz über die Minimalvorschrift im Obligationenrecht hinaus, wo eine schriftliche Begründung erst auf Verlangen der anderen Partei auszustellen ist (vgl. Art. 337 Abs. 1 OR).

Weil das Arbeitsverhältnis neu aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages und nicht mehr aufgrund einer zustimmungsbedürftigen Verfügung besteht, stellt die Mitteilung der Kündigung die Ausübung eines einseitigen Gestaltungsrechts und nicht eine einseitige, hoheitliche Verfügung dar. Diese Differenzierung ist auch für das Rechtsschutzverfahren nach den Art. 79 ff. von grundlegender Bedeutung (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 3.5.). Stellt die oder der Mitarbeitende die Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei der Rechtsmittelinstanz mit der Begründung fehlender sachlicher oder wichtiger Gründe in Frage, hat diese zu entscheiden, ob die Auflösung hinreichend begründet ist. Gelangt sie mit rechtskräftigem Entscheid zum Schluss, dass dies nicht der Fall ist, ergeben sich daraus Entschädigungsansprüche, nicht aber das Recht auf Weiterbeschäftigung. Mit andern Worten: die aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels, die während eines laufenden Rechtsmittelverfahrens bisher die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses auch über den Kündigungstermin hinaus zur Folge hatte (sofern sie nicht explizit entzogen wurde), wird mit dem Wechsel vom Verfügungs- zum Vertragsmodell hinfällig. An ihre Stelle treten allenfalls vermögensrechtliche Entschädigungsansprüche (vgl. Art. 80 Abs. 1 Bst. b).

#### *Art. 25 f) Freistellung*

Bei der Freistellung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters wird diese oder dieser umgehend von der Arbeitspflicht entbunden, bezieht aber in der Regel bis zum Ende der Kündigungsfrist den vereinbarten Lohn. Eine Freistellung erfolgt nach einer ordentlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Dabei ist unerheblich, wer die Kündigung ausgesprochen hat. Die oder der Mitarbeitende wird auch dann durch die Freistellungserklärung der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers suspendiert, wenn sie oder er mit der Freistellung nicht einverstanden ist. Die Freistellungserklärung ist eine Anordnung des Arbeitgebers im Rahmen seiner Weisungsbefugnis.

Der Entscheid, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter während der Kündigungsfrist von der Arbeitspflicht zu befreien, kann aus wichtigen öffentlichen oder betrieblichen Interessen erfolgen. Ein Anspruch der Mitarbeitenden auf Freistellung besteht hingegen nicht. Ein während der Freistellung anderweitig erzieltetes Erwerbseinkommen wird vorbehältlich einer andern vertraglichen Regelung an den Lohn angerechnet. Ferien- und Überzeitguthaben sind in der Freistellungszeit zu kompensieren. Zur Vermeidung von Unsicherheiten sind diese Aspekte im Kündigungsschreiben oder in einer Freistellungsvereinbarung festzuhalten. Die Freistellung im gekündigten Arbeitsverhältnis ist abzugrenzen von der vorübergehenden Freistellung bei ungekündigtem Arbeitsverhältnis aus den in Art. 77 Bst. b genannten Gründen.

#### *Art. 26 g) Kündigungsschutz*

Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung sind die Kündigungsschutzbestimmungen des Obligationenrechts sachgemäss anwendbar. Dabei handelt es sich in erster Linie um Fragen der missbräuchlichen Kündigung, der Kündigung zur Unzeit oder nicht ausreichender Kündigungsgründe. Dazu kommt gemäss Abs. 1 der Kündigungsschutz während Krankheit oder Unfall. Das Arbeitsverhältnis kann auf den Zeitpunkt, an dem die Lohnfortzahlung endet, gekündigt werden. Vorbehalten bleiben die Kündigung während der Probezeit und die fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Abs. 2). Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 65 VStD). Die Lohnfortzahlung bei Krankheit wird neu während 24 statt 12 Monaten innert drei Jahren ausgerichtet. Der Kündigungsschutz ist jedoch von der Erfüllung der Mitwirkungspflicht der betroffenen Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters abhängig zu machen, wie dies auch für die Leistungen der Bundessozialversicherungen vorgesehen ist (Art. 21 Abs. 4 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1; abgekürzt ATSG]). Zu denken ist hier in erster Linie an die Unterstützung durch das dem Personalamt angegliederte Team des Case Management, wie sie der Kanton, aber auch der Unfallversicherer den arbeitsunfähig gewordenen Mitarbeitenden zur Verfügung stellt. Das Case Management hat zum Ziel, die betroffenen Mitarbeitenden möglichst rasch wieder in die Erwerbstätigkeit zurückzuführen und damit Invaliditäts- und Rentenfälle zu vermeiden oder zu verringern. Entzieht oder widersetzt sich eine betroffene Person einer zumutbaren Eingliederung in das Erwerbsleben, so kann das Arbeitsverhältnis trotz weiter bestehender Arbeitsunfähigkeit vor Ablauf der gesamten Dauer des Anspruchs auf Lohnfortzahlung gekündigt werden. Die Regierung wird die entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe erlassen (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 48). Kündigung nach Meldung von Missständen am Arbeitsplatz (sogenanntes Whistleblowing) soll gemäss einer geplanten Revision des Obligationenrechts mindestens ein Missbrauchstatbestand im Sinn von Art. 336 Abs. 2 OR werden. Gestützt auf Abs. 3 der vorliegenden Bestimmung wäre eine solche Regel auch im öffentlichen Dienstrecht sachgemäss anzuwenden.

Wie unter Ziff. 2.2 bereits erwähnt, richtet sich der Kündigungsschutz materiell auch weiterhin nach den rechtsstaatlichen Grundsätzen. Diese gelten für alle Funktionsstufen.

#### *Art. 27 h) Ausnahme*

Die Kündigungsbestimmungen können auf die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeitenden nicht angewendet werden. Vom Volk gewählt sind die Mitglieder der Regierung sowie die Präsidenten und die Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte ohne

Spezialgerichte (vgl. Art. 36 KV). Vom Kantonsrat gewählt sind nach Art. 64 KV die weiteren Magistratspersonen (Staatssekretärin oder Staatssekretär, Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsgerichtes, Mitglieder des Kantonsgerichtes) sowie nach Art. 24 GerG die Präsidentinnen und Präsidenten und die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes. Einerseits können sie wegen des verfassungsmässigen passiven Wahlrechts während der Amtsdauer nicht entlassen werden. Andererseits führte es zu einer Durchbrechung der Gewaltenteilung, wenn Arbeitsverhältnisse von vom Souverän (Volk) oder von der Legislative (Kantonsrat) gewählten Behörden- bzw. Gerichtsmitgliedern durch die Verwaltung aufgelöst werden könnten. Auch die Kandidatur zur Wiederwahl kann ihnen nicht untersagt werden.

#### *Art. 28 Abgangsentschädigung*

Nach geltender Ordnung kann die Regierung eine Abgangsentschädigung im Betrag von höchstens zwei Jahresbesoldungen zusprechen, wenn ein Dienstverhältnis der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters durch den Arbeitgeber beendet wird und kein Anspruch auf eine Rente aus beruflicher Vorsorge besteht (Art. 20 BesV). Die grundsätzliche Möglichkeit einer finanziellen Abgeltung sowie die Kompetenzdelegation an die Regierung zur Ordnung der Voraussetzungen und der Bemessung sind nun auf Gesetzesstufe zu regeln. Bei der Bemessung der Abgangsentschädigung ist auch das Verschulden der oder des Mitarbeitenden zu würdigen. Dabei ist zu prüfen, wie ein objektives Unvermögen zu berücksichtigen wäre. Ein solches liegt beispielsweise vor, wenn die betroffene Person zwar guten Willens ist, die geforderte Leistung zu erbringen, jedoch hierzu objektiv nicht in der Lage ist. Nicht unter die Abgangsentschädigungen nach dieser Bestimmung fallen die Leistungen als Folge betrieblicher Umstrukturierungen und Reorganisationsmassnahmen. Diese werden mit dem bestehenden Rahmenmassnahmenplan aufgefangen, wonach Betroffene unter bestimmten Voraussetzungen berufliche und/oder finanzielle Unterstützung erhalten, die an die Stelle einer Abgangsentschädigung tritt (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 57).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, die Zuständigkeit zum Entscheid über die Ausrichtung einer Abgangsentschädigung neben der Regierung auch den obersten Organen der selbständigen Anstalten zu überlassen. Die Zuständigkeit der Regierung gewährleistet die einheitliche Ausrichtung dieser Leistung und damit die Gleichbehandlung. Von einer erweiterten Zuständigkeit ist daher abzusehen.

#### *Art. 29 Ende des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen*

Unter dem Vorbehalt anderer gesetzlicher Bestimmungen oder abweichender Vereinbarung im Arbeitsvertrag endet das Arbeitsverhältnis für Mitarbeitende, die auf Amtsdauer angestellt sind, mit dem Ende der Amtsdauer, während der sie das 65. Altersjahr erfüllen. Hier handelt es sich um eine Grundsatzbestimmung für die in Art. 59 KV erwähnten Funktionen. Es entspricht dem Institut der Wahl, dass sie auf eine bestimmte Dauer erfolgt. Anspruch auf Wiederwahl besteht nicht. Die vorzeitige Beendigung während laufender Amtsperiode kann ihnen aber wegen des verfassungsmässigen passiven Wahlrechts auch nach dem Erreichen der Altersgrenze 65 nicht auferlegt werden (Art. 33 KV). Soweit nicht das Volk Wahlorgan ist, kann die zuständige Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber indessen nach Erreichen der Altersgrenze die Nichtwiederwahl beschliessen.

Wie unter Ziff. 3.6. bereits ausgeführt, enden die übrigen Arbeitsverhältnisse in der Regel mit Erreichen des 65. Altersjahrs. Die bisherige Bandbreite für den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand (zwischen erfülltem 63. und 65. Altersjahr, Art. 66 VStD) wird somit aufgegeben. Damit entfällt auch die mit dem Massnahmenpaket 97 eingeleitete Praxis der ordentlichen Pensionierung bei Erfüllung des 63. Altersjahres. Diese Praxis erscheint nicht nur mit Blick auf die demographische Entwicklung zunehmend problematisch (vgl. Ziff. 2.4.1.). In einzelnen Fällen mussten auch wegen des späteren Einsetzens der Leistungen der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) finanzielle Engpässe in Kauf genommen werden. Es wird von betroffenen Mitarbeitenden häufig als stossend empfunden, wenn sie nach langjähriger,

erfolgreicher Tätigkeit für den Kanton aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, während der letzten zwei Jahre vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters Arbeitslosentaggelder zu beziehen. Die Möglichkeit des Vorbezugs der AHV-Altersrente kann wegen der lebenslangen Kürzung nicht immer als finanziell tragbare Alternative in Anspruch genommen werden. Neu soll der Altersrücktritt mit Alter 63 vom Arbeitgeber nicht mehr angeordnet werden können. Arbeitnehmende können sich aber wie bis anhin freiwillig pensionieren lassen. Entscheiden sie sich nach dem 60. Altersjahr dazu, steht ihnen die gekürzte Altersrente nach Art. 35 Abs. 1 VVK und nach erfülltem 63. Altersjahr die volle Rente nach Art. 34 Abs. 1 VVK zu. Bei einem Rücktritt nach dem 63. Altersjahr haben sie nach Art. 41 Abs. 1 VVK bei Übertritt in den Ruhestand Anspruch auf die um zwei Jahre aufgeschobene Rente. Wer also erst mit Alter 65 in den Ruhestand tritt bzw. treten muss, ist vorsorgerechtlich gleich gestellt, wie bisher. Gleichzeitig wird sie oder er nicht gezwungen, sich bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters um finanzielle Übergangslösungen zu kümmern, da dank der Arbeitsleistung weiterhin ein Entgelt erzielt wird (vgl. auch Kommentar in Ziff. 3.6). Aus den dargelegten Gründen kann auf eine Übergangsbestimmung verzichtet werden. Für die Lehrpersonen gelten grundsätzlich die gleichen Regelungen (vgl. Ziff. 4.2 und Art. 97).

Nach Abs. 2 soll es auch weiterhin möglich bleiben, das Ende des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen in gegenseitigem Einverständnis über das 65. Altersjahr hinaus zu verschieben. Zu denken ist beispielsweise an eine Weiterbeschäftigung für kurze Zeit über die Altersgrenze hinaus, wenn sich die Nachfolgeregelung schwierig gestaltet oder zur zeitlichen Abstimmung der Übergabe der Geschäfte. Gleichzeitig sollen mit Blick auf die demographische Entwicklung flexible Lösungen angestrebt werden können.

Abs. 3 nimmt die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeitenden von der Regelung der Altersgrenze aus. Im Verhältnis zu Abs. 1 Bst. a bedeutet dies, dass die Altersgrenze 65. Altersjahr für von der Regierung, dem Kantonsgericht oder den Kreisgerichten gewählte Mitglieder von Kommissionen oder Schlichtungsbehörden gelten, soweit sie in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen. Die Altersgrenze nebenamtlich tätiger Personen richtet sich nach den entsprechenden Spezialgesetzen oder der dazu erlassenen Verordnung der Regierung (vgl. dazu Bemerkungen zu Art. 2).

### **7.3. Unvereinbarkeit**

#### *Art. 30 Ausschluss von der Mitgliedschaft im Kantonsrat*

Mit der Bezeichnung der Mitarbeitenden, welche nicht dem Kantonsrat angehören dürfen, wird der Auftrag für eine gesetzliche Normierung nach Art. 56 Bst. c KV erfüllt (vgl. auch Ziff. 2.1.2.). Die vorgeschlagene Bestimmung lehnt sich inhaltlich an die von der Regierung erlassenen Richtlinien zur Ausübung eines Kantonsratsmandates an und löst diese ab. Zusätzlich werden neu die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste und der Finanzkontrolle, die Leiterin oder der Leiter der Fachstelle für Datenschutz einschliesslich der Stellvertretungen von der Mitgliedschaft im Kantonsrat ausgeschlossen. Mit Blick auf die Gewaltenteilung können auch die Mitglieder der Kreisgerichte, des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission nicht Mitglieder des Kantonsrates sein. Dies gilt auch bei Teilpensen. Der Ausschluss der Magistratspersonen, der Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichtes und weiterer durch Gesetz bezeichneter Mitglieder anderer richterlicher Behörden ist in Art. 56 Bst. a und b KV bereits geregelt.

Einzelne Teilnehmende an der Vernehmlassung haben eine Ausweitung des Ausschlusses von der Mitgliedschaft im Kantonsrat vorgeschlagen. So wurde angeregt, auch die von der Ermächtigungsverordnung erfassten Mitarbeitenden auszuschliessen, oder eine Definition der auszuschliessenden Mitarbeitenden zusätzlich über die Lohnklasse oder den Beschäftigungsgrad zu suchen. Solche Bestrebungen führen allerdings immer wieder zu nicht überwindbaren Abgrenzungsproblemen. Gemäss Ermächtigungsverordnung sind beispielsweise in verschiedenen Fachbereichen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter zum Handeln im Namen ihrer Dienst-

stelle berechtigt. Deren Ausschluss würde sich aber nicht als verhältnismässig erweisen. Die Lohnklasse sagt, insbesondere bei Fachkarrieren, sodann nichts über die dienstliche Einflussmöglichkeit aus und eignet sich daher nicht als Ausschlusskriterium. Auch der Beschäftigungsgrad lässt keine klare, willkürfreie Abgrenzung zu. Die bestehende Regelung mit den oben aufgeführten Anpassungen soll daher beibehalten werden. Weitere Bemerkungen vgl. oben Ziff. 2.1.2.

## **7.4. Gestaltung des Arbeitsverhältnisses**

### *7.4.1. Grundsätze*

#### *Art. 31 Schutz der Persönlichkeit*

Dieses Kapitel wird durch eine gesetzliche Regelung zum Schutz der Persönlichkeit der Mitarbeitenden eingeleitet. Sie zählt die geschützten Persönlichkeitsgüter auf und umschreibt die Fürsorgepflicht des Kantons gegenüber seinen Mitarbeitenden, wie sie auch im Leitbild zur Personalpolitik aufgeführt ist. Die Aufzählung lehnt sich an den Inhalt von Art. 328 OR an und bezieht auch den Schutz vor den in Art. 3 und 4 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, SR 151.1; abgekürzt GIG) erläuterten Diskriminierungstatbeständen mit ein. Sicherheit, Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz sind Eckpunkte der von der Regierung im Rahmen des Konzeptes «Betriebliches Gesundheitsmanagement» formulierten fünf Ziele. Zur Umsetzung stehen den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern spezialisierte Beratungsangebote zur Verfügung. Zusätzlich werden verschiedene Kurse zu den Themen Gesundheitserhaltung, Gesundheitsförderung oder Fitness angeboten, die in der Regel allen Mitarbeitenden des Kantons offen stehen.

Die Umschreibung in Bst. d entspricht im Wesentlichen den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes (SR 822.11; abgekürzt ArG, Art. 6 i.V.m. Art. 3a Bst. a).

Beim Schutz der Persönlichkeit der Mitarbeitenden handelt es sich um konkretisierte Teilbereiche der Personalpolitik des Kantons. Diese ist in ihren Grundzügen in Art. 3 formuliert. Die Regierung erlässt das Leitbild dazu (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 3).

#### *Art. 32 Rechtliche Unterstützung*

Die rechtliche Unterstützung zugunsten der Mitarbeitenden stimmt mit den bestehenden Art. 72 Abs. 3 StVG und Art. 61 Abs. 1 VStD überein und umfasst alle zu diesem Zweck angemessen erscheinenden Massnahmen wie etwa die Bestellung einer Rechtsvertreterin oder eines Rechtsvertreters. Die Regierung erlässt auf Verordnungsstufe ergänzende Regelungen, die den Rahmen und die Adressaten der rechtlichen Unterstützung sowie weitere Kriterien bestimmen.

Inwieweit die in Art. 74 f. geregelte Administrativuntersuchung in geeigneten Fällen vor der Beschreitung eines Rechtswegs Klarheit schaffen kann, wird anhand des Einzelfalls zu entscheiden sein.

#### *Art. 33 Förderung der Fort- und Weiterbildung*

Der Grundsatz der Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung der Mitarbeitenden wird aus dem geltenden Recht (Art. 72 Abs. 2 StVG) übernommen. Auf Gesetzesstufe ist nur die grundsätzliche Möglichkeit der finanziellen Beteiligung des Kantons an Fort- und Weiterbildungen der Mitarbeitenden sowie die Kompetenz zur Regelung allfälliger Rückerstattungen zu definieren. Nebst den eigentlichen, externen Kosten (wie Kursgebühren und dergleichen) werden stets auch die internen Kosten, insbesondere die infolge Fort- und Weiterbildung nicht geleistete Arbeitszeit, in die Regelung mit einbezogen.

Im Gesetz ist ausdrücklich der Abschluss einer Weiterbildungsvereinbarung vorgesehen, in der auch die Voraussetzungen und der Umfang der Kostenrückerstattung durch die Mitarbeiterin

oder den Mitarbeiter geregelt wird. Hier besteht eine bereits geübte Praxis, die sich bewährt hat. In der Verordnung wird deutlich gemacht, dass sich die Kostenbeteiligung je nach Grad des Interesses des Kantons an der Fort- oder Weiterbildung auch nur auf einen Teil beschränken kann. Die Arbeitsmarktfähigkeit der Mitarbeitenden soll dabei als Teil des Interesses berücksichtigt werden. Ein weiteres Kriterium für die Bemessung der Kostenbeteiligung sind die verfügbaren Geldmittel des Kantons. In der Verordnung wird definiert, welche Kostenarten vergütungsfähig sind.

#### *Art. 34 Anwesenheit am Dienort*

Die bisherige Wohnsitzbestimmung (Art. 87 StVG) kann in dieser allzu offenen Form nicht übernommen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes darf die durch die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) garantierte Niederlassungsfreiheit nicht allgemein oder bloss aus fiskalischen Gründen eingeschränkt werden. Es ist jedoch zulässig, im Arbeitsvertrag eine Zeitspanne festzulegen, innert welcher der Dienort erreicht werden muss, beispielsweise bei vorgeschriebenen Interventionszeiten (Polizei, Strassenunterhalt, Spitäler usw.). In einzelnen Fällen (z.B. Mitarbeitende von Strafvollzugsanstalten, Hauswarte) kann auch die Benützung einer am Dienort vorhandenen Dienstwohnung vorgesehen werden. Derartige aufgabenspezifische Anstellungsbedingungen sind im Arbeitsvertrag und damit im gegenseitigen Einvernehmen festzuhalten.

#### *Art. 35 Verordnung*

Die Regierung erlässt durch Verordnung Bestimmungen zur Dienst-, Arbeits- und Überzeit. Ebenfalls auf Verordnungsstufe geregelt werden die Feier- und Ruhetage, die Fragen rund um den Ferienanspruch sowie der Anspruch auf bezahlten und unbezahlten Urlaub. Diese Delegation an den Ordnungsgeber stimmt mit der bestehenden Zuständigkeitsordnung überein, wo die erwähnten Punkte ebenfalls auf Verordnungsstufe, vorab in der Verordnung über den Staatsdienst (Art. 7 bis 22) und in der Arbeitszeitverordnung, zu finden sind.

Die Regierung wird die geltenden Regelungen auf Verordnungsstufe im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren überprüfen. Aus heutiger Sicht werden verschiedene Anpassungen in Aussicht genommen. Dazu gehören:

- Erhöhung der Anzahl Ferientage nach Art. 17 VStD in der Grössenordnung von 2 bis 3 Tagen, unter Beibehaltung der bestehenden Altersstufen.
- Übernahme der Verjährungsfristen des Obligationenrechts für nicht bezogene Ferien (fünf Jahre nach Fälligkeit, Art. 128 Ziff. 3 OR).
- Beschränkung der Wahl eines Bandbreitenmodells mit zusätzlichen Kompensationstagen, wenn der Ferienanspruch aus dem Vorjahr mehr als fünf Tage beträgt.
- Überprüfung der besonderen Fälle von bezahltem Urlaub (Art. 22 VStD).

Gestützt auf den Postulatsbericht 40.09.03 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung» (vgl. Ziff. 2.4.2.) besteht zudem die Absicht für folgende Anpassungen:

- Erhöhung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs auf 5 Tage innert 4 Monaten nach der Geburt.
- Erarbeiten der Grundlagen zur Einführung von Telearbeit.
- Einführung der Möglichkeit, individuelle Zeitguthaben anzusparen (Lebensabschnittsarbeitszeit).
- Einführung einer sogenannten Lohn-Zeit-Option (Umwandlung des 13. Monatslohns in Urlaub im Jahr der Geburt eines Kindes).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde gefordert, einen bezahlten Mutterschaftsurlaub auch bei Adoption eines Kindes zu prüfen. Die Regierung sieht vor, im Rahmen des Erlasses der Verordnung die heute bestehende Praxis zu übernehmen. Danach wird während acht Wochen ein bezahlter Urlaub im Sinn einer Mutterschaftsentschädigung auch an Arbeitnehmerinnen ausgerichtet, die ein Kind bis zum Alter von 18 Monaten adoptieren und deswegen ihre Erwerbstätig-

keit vorübergehend aussetzen. Es handelt sich hier um eine Begleitmassnahme, die zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen soll.

Eine weitere Forderung aus dem Vernehmlassungsverfahren betrifft die Erhöhung der Feriendauer für die Volksschul-Lehrpersonen. Die Ferien der Lehrpersonen aller Stufen sind jedoch Gegenstand ihres spezifischen Berufsauftrags und im Rahmen der entsprechenden Erlasse zu thematisieren.

#### *7.4.2. Lohn sowie Zulagen und weitere Entschädigungen*

##### *Art. 36 Anspruch*

Im Wesentlichen geht es um die Regelung von Ansprüchen, wie sie derzeit in Art. 84 f. StVG mit Verweis auf die Besoldungsverordnung und in Art. 23 VStD beschrieben sind. Die Mitarbeitenden haben Anspruch auf Lohn für ihre Arbeitstätigkeit einschliesslich der Lohnfortzahlung in besonderen Fällen (bei Krankheit, Unfall, Mutterschaft usw.). Sodann werden Zulagen und weitere Entschädigungen ausgerichtet. Der Ausdruck «Besoldung» wird durch die Bezeichnung «Lohn» ersetzt. Die Regierung ist nach Art. 54 ermächtigt, dazu die ergänzenden Bestimmungen zu erlassen. Im Folgenden sind daher nur die wesentlichen Grundsätze betreffend Lohn, Lohnfortzahlung und weiteren Entschädigung festzulegen. Die Gestaltung des Lohnsystems obliegt somit der Regierung (vgl. Bemerkungen zu Art. 54). Der Kantonsrat befindet jährlich im Rahmen des Voranschlags über die hierfür zur Verfügung stehenden Kredite.

Die Zuständigkeit, über den Anspruch auf weitere Entschädigungen gemäss Bst. c dieser Bestimmung zu entscheiden, bleibt grundsätzlich beim Arbeitgeber; das heisst, soweit dies für die spezifische Tätigkeit notwendig ist, bei den Organen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Innovationspreis und Vergünstigungen der Benützung des öffentlichen Verkehrs, wie sie in der Vernehmlassung beispielhaft erwähnt wurden, sind allerdings nicht tätigkeitsspezifisch und daher weiterhin für das gesamte Staatspersonal einheitlich zu regeln.

##### *Art. 37 Lohn a) Bemessung*

Der zuständige Arbeitgeber legt den Lohn anhand der Richtlinien über die Einreihung und Beförderung des Staatspersonals in Zusammenarbeit mit dem Personalamt nach objektiven Kriterien fest. Bemessungskriterien sind die Anforderungen der Stelle und die persönlichen Eigenschaften und die Erfahrung der oder des Mitarbeitenden. Das Gesetz garantiert die Lohngleichheit, was heisst, dass bei vergleichbarer Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung für gleichwertige Arbeit der gleiche Lohn ausgerichtet wird. Weiterhin werden bei der Einreihung auch Erfahrungen aus der Familien- und Betreuungsarbeit mitberücksichtigt (Abs. 3). Die Ausgestaltung der Bemessungsordnung obliegt der Regierung. Instrumente hierfür sind die Einstufungs- und Beförderungsrichtlinien, welche im Hinblick auf ein neues Lohnsystem einer weitgehenden Überarbeitung bedürfen.

##### *Art. 38 b) Mindestlohn*

In dieser Bestimmung ist ein Minimallohn in Höhe eines Jahreslohnes einschliesslich 13 Monatslohn von Fr. 45'500.– (13 x Fr. 3'500.–) für eine Vollzeitstelle vorgesehen, der aber von der Regierung im Einzelfall angepasst werden kann. Von vornherein vom Minimallohn ausgenommen sind Ausbildungs- und Praktikantenstellen sowie Ferienjobs für Jugendliche. Abweichungen vom Minimallohn sollen darüber hinaus nur in speziellen Einzelfällen, zum Beispiel bei eingeschränkter Leistungsfähigkeit, und nicht für ganze Kategorien von Mitarbeitenden zulässig sein. Beim Minimallohn handelt es sich um eine Neuerung gegenüber der bestehenden Rechtsgrundlage. Seine Nennung soll auch ein Zeichen gegen Lohndumping bei schlechter Wirtschaftslage setzen. Da der Minimallohn bereits heute bis auf konkrete Ausnahmen ausbezahlt wird, ergibt sich daraus in der Praxis keine Änderung.



### *Art. 39 c) Änderung 1. Grundsatz*

Die Regierung überprüft jährlich die Löhne und den Mindestlohn. Änderungen sind im Rahmen der mit dem Staatsvoranschlag durch den Kantonsrat bewilligten Kredite, in der Regel auf Beginn eines Kalenderjahres, möglich. Beim Entscheid über eine Änderung trägt die Regierung sowohl der Entwicklung der Lebenshaltungskosten nach dem Landesindex der Konsumentenpreise als auch weiteren Faktoren – wie der Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, der Finanzlage des Staates usw. – Rechnung. Die bestehende, auch von zahlreichen anderen Kantonen angewandte Regelung in Art. 21 BesV wird im Grundsatz beibehalten. Demgegenüber würde die Beschränkung auf den Faktor «Lebenshaltungskosten», allenfalls in Form eines automatischen Teuerungsausgleichs, die finanzpolitische Flexibilität erheblich einschränken. Dies kann letztlich auch nicht im Interesse der Mitarbeitenden liegen.

### *Art. 40 2. Begrenzung*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Art. 22 BesV und enthält an die Regierung gerichtete Leitlinien zur Ermittlung der jährlichen Änderungen in Anlehnung an den Landesindex der Konsumentenpreise. Da die Änderung in der Regel auf Beginn eines Kalenderjahres erfolgt, ist es aus Gründen des zeitlichen Ablaufs praktikabler, wenn statt (wie bisher) auf den Stand des Landesindex der Konsumentenpreise im November des Vorjahres auf denjenigen im Oktober abgestellt wird. Das bisherige Modell für die Festlegung der jährlichen Lohnanpassung wird neu statt in der Besoldungsverordnung im Personalgesetz geregelt. Dieser Übergang bewirkt indessen keine Veränderung der Ausgangslage; die Indexkurve und die Bandbreiten werden unverändert weitergeführt.

### *Art. 41 Zulagen a) Geburts- und Kinderzulage*

Bei Geburt eines Kindes hat die oder der Mitarbeitende Anspruch auf eine Geburtszulage im Verhältnis des Beschäftigungsgrades. Die Ausgestaltung dieser Zulage wird durch die Verordnung geregelt. Der Anspruch besteht nach Art. 10 BesV i.V.m. Art. 34 ff. VStD bereits heute und beträgt maximal Fr. 1'360.– je Kind. Vor dem Hintergrund des Postulatsberichts 40.09.03 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Staatsverwaltung» soll auf die Ausrichtung der Geburtszulage nicht verzichtet werden. Es wird damit ein wichtiges Zeichen der Unterstützung gesetzt. Im Jahr 2008 sind rund 0.6 Mio. Franken Geburtszulagen ausbezahlt worden. Die Kinderzulagen werden gemäss den entsprechenden Gesetzen ausgerichtet (Kantonales Kinderzulagengesetz vom 11. April 1996 [sGS 371.1; abgekürzt KZLG] in Verbindung mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen [abgekürzt FamZG]).

### *Art. 42 b) Leistungs-, Funktions- und Marktzulage*

Bei besonderem Einsatz der oder des Mitarbeitenden kann eine *Leistungszulage* bezahlt werden. Dabei handelt es sich um eine wiederkehrende Zulage für eine gute Leistung in der Zukunft. Sie deckt auch das Bedürfnis nach einer flexiblen Lohngestaltung ab, wenn die maximal erreichbare Gehaltsklasse einer Funktion der hohen Leistung der oder des Mitarbeitenden nicht entspricht. Mit einer *Funktionszulage* kann die Übernahme von (allenfalls vorübergehenden) zusätzlichen Aufgaben abgegolten werden, beispielsweise die Übernahme einer Leitungs- oder Stellvertreterfunktion. Zur Gewinnung oder Erhaltung von Mitarbeitenden kann in besonderen Fällen eine *Marktzulage* zugesprochen werden. Sie soll langfristig in den Lohn eingebaut werden. Zurzeit werden Marktzulagen in Mangelbereichen bei gewissen Lehrfächern der Mittelschulen oder im Gesundheitswesen ausgerichtet. Insgesamt handelt es sich hier um bereits bestehende Zulagen (Art. 10 BesV i.V.m. Art. 32 und 33 VStD), die weitergeführt werden sollen.

### *Art. 43 Variabler Lohnbestandteil*

In besonderen Fällen kann vertraglich ein variabler Lohnbestandteil vereinbart werden. Dies ist denkbar bei Tätigkeiten, für welche in der Privatwirtschaft derartige Lohnbestandteile üblich

sind. Die Flexibilität soll beibehalten werden. Auf jeden Fall ist von einem faktisch stark eingeschränkten Anwendungsbereich auszugehen. Die Regierung erlässt dazu die Ausführungsbestimmungen.

#### *Art. 44 Lohnnachgenuss*

Bei Tod einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters haben die von dieser bzw. diesem unterhaltenen Hinterlassenen einen Anspruch auf Lohnzahlung. Dieser soll in gleicher Art und Weise bestehen wie bisher (Art. 19 BesV), d.h. den Hinterlassenen wird für den Monat des Versterbens sowie die nachfolgenden beiden Monate der zuletzt gültige Lohnanspruch einschliesslich Zulagen ausgerichtet. Massgebend ist der tatsächliche Unterhalt durch die Verstorbene oder den Verstorbenen. Eine gesetzliche Unterhaltsverpflichtung ist nicht zwingend erforderlich. Der Anspruch auf einen solchen Lohnnachgenuss ist nicht erbrechtlicher Natur. Schlägt eine Berechtigte oder ein Berechtigter das Erbe aus, so bleibt ihm der Anspruch auf den Lohnnachgenuss erhalten (Streiff/von Kaenel, Arbeitsvertrag, Zürich 2006, N8 zu Art. 338 OR). Die Regierung erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Dazu gehört auch die Regelung der zum Lohn gehörenden Zulagen.

#### *Art. 45 Weitere Entschädigungen a) Inkonvenienzen und Spesen*

Für Arbeit ausserhalb der üblichen Dienstzeit, d.h. an den Wochenenden, in der Nacht oder bei erschwerten Bedingungen, wird gemäss dem geltenden Recht eine Inkonvenienzentschädigung als Lohnzuschlag, als Pauschalbetrag, als Arbeitszeitzuschlag (nach Art. 26 Abs. 3 und Art. 30 VStD) oder als Weg- oder Kleiderentschädigung (nach Art. 31 VStD) ausgerichtet. Die Grundsatzregelung in diesem Artikel ist durch ergänzende Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu regeln.

Eine grundlegende Änderung der bisherigen Ordnung wird für die Ausrichtung von Inkonvenienzen bei Abwesenheiten vorgeschlagen. Der bisherige, in Art. 51 VStD normierte Grundsatz, wonach bei Aussetzung der Arbeitsleistung (infolge Ferien oder Arbeitsunfähigkeit) die Vergütung der Inkonvenienzentschädigung entfällt, wenn es sich nicht um Pauschalbeträge handelt, soll aufgegeben werden. In der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 132 III 172 = Pra 95 [2006] Nr. 147) werden regelmässig wiederkehrende Zulagen als Lohnbestandteile angesehen, die bei der Berechnung des Ferienlohns berücksichtigt werden müssen. Diesem auf zivilrechtlicher Grundlage ergangenen Urteil ist neulich ein Entscheid eines Kantonalen Verwaltungsgerichts zu öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen gefolgt. Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt hat am 23. April 2009 entschieden, dass die Zulagen für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit sowie Pikettdienst bei der Berechnung des Ferienlohns zu berücksichtigen sind, soweit sie regelmässig und während einer gewissen Dauer entrichtet werden. Das baselstädtische Gericht hat nach eingehender Abklärung festgestellt, dass das öffentliche Personalrecht des Kantons keine Regelung über die Ausrichtung von Zulagen während der Ferien enthält und entschieden, dass für die nicht geregelte Frage des Einbezugs der Inkonvenienzzulagen in den Ferienlohn Art. 329d OR anwendbar sei.

Da es sich bei der Arbeitsaussetzung wegen Krankheit und Unfall wie bei den Ferien um nicht vermeidbare Arbeitsverhinderungen handelt, rechtfertigt es sich, diese Sachverhalte bei der Bemessung des auszurichtenden Lohnes gleich zu behandeln. Eine unterschiedliche Behandlung ist denn auch im bestehenden Art. 51 VStD nicht vorgesehen. Hinzuweisen ist, dass auch im Bereich des Sozialversicherungsrechts des Bundes bei der Berechnung der Höhe der Taggelder bis zu einem einheitlich festgelegten Höchstbetrag (seit 2008: Fr. 126'000.– jährlich) auf den letzten vor dem Unfall bezogenen Lohn einschliesslich aller Lohnbestandteile, auf die ein Rechtsanspruch besteht (Art. 22 Abs. 3 UVV) oder auf das durchschnittliche Einkommen, von dem Beiträge nach dem AHVG erhoben werden, abgestellt wird (Art. 23 Abs. 3 IVG). Gleich wird bei der Berechnung der Höhe der Erwerbsausfallentschädigung (Art. 11 EO i.V.m. Art. 5 EO) und bei der Arbeitslosenentschädigung vorgegangen (BGE 115 V 330 Erw. 4).

Dem Grundsatz, dass die Mitarbeitenden während ferienbedingten und unverschuldeten Arbeitsverhinderungen wirtschaftlich so zu stellen sind, wie wenn sie gearbeitet hätten, ist Rechnung zu tragen. Wird die Arbeitsleistung regelmässig und während einer gewissen Dauer ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit verrichtet, sind die Zulagen auch während der Ferien und unverschuldeten Arbeitsverhinderungen zu entschädigen. Ohne eine ausdrückliche Ausschlussbestimmung gilt dies ohne weiteres. Die Definition des Merkmals «regelmässig und während einer gewissen Dauer», allfällige Referenzfristen für die Berechnung des Durchschnittslohns sowie weitere Detailregelungen erfolgen durch die Regierung.

Berufsbedingte Spesen werden anhand des nachgewiesenen Aufwands oder als Pauschalen gemäss Spesenverordnung vom 6. Dezember 2004 (sGS 143.6) vergütet. Spesen werden grundsätzlich aufgrund der tatsächlichen Auslagen vergütet. Dies gilt auch weiterhin.

#### *Art. 46 b) Ausserordentliche Leistungsprämie*

Für ausserordentliche Leistungen und ausserordentliches Leistungsverhalten von Mitarbeitenden soll auch weiterhin eine Prämie ausgerichtet werden können, für die im jährlichen Voranschlag vom Kantonsrat ein Anteil der ordentlichen Lohnsumme vorzusehen ist. Auf die Definition einer Bandbreite, wie sie derzeit in Art. 11 BesV vorgesehen ist (0,2 bis 0,4 Prozent der ordentlichen Lohnsumme) wird verzichtet. Im Gegensatz zur Leistungszulage nach Art. 42 handelt es sich bei der Leistungsprämie um eine einmalige, spontane Anerkennung für eine bereits erbrachte ausserordentliche Leistung und um ein flexibles Führungsinstrument, das beibehalten werden soll. Die detaillierte Regelung erfolgt durch die Regierung.

#### *Art. 47 c) Treueprämie*

Derzeit wird nach Vollendung des 10. und des 15. Dienstjahres eine Treueprämie in der Höhe eines halben und nach Vollendung der 25. Dienstjahres in der Höhe eines ganzen Monatslohnes ausbezahlt (Art. 13 BesV i.V.m. Art. 38 VStD). Der Anspruch besteht auch weiterhin nach Massgabe der Dauer des Arbeitsverhältnisses, erstmals nach Vollendung des 10. Jahres. Die Anzahl der notwendigen Dienstjahre, deren Anrechnung und die Berechnung der Höhe der Treueprämie werden in der von der Regierung zu erlassenden Verordnung zu regeln sein (Delegation in Art. 54). Eine Änderung der Anspruchsvoraussetzungen ist nicht vorgesehen, doch soll die Prämie bei ungenügender Leistung der oder des Mitarbeitenden nicht wie bisher gekürzt oder gar verweigert werden können. Bei schwacher Leistung der oder des Mitarbeitenden soll auf andere Führungsinstrumente zurückgegriffen werden. Zudem ist die Bemessung einer allfälligen Kürzung schwierig und wurde selten angewandt. Im Jahr 2009 ist die seit dem IV. Nachtrag zur VStD laufende Übergangsregelung abgelaufen, so dass ab dem Inkrafttreten des neuen Personalgesetzes lediglich die seit dem 1. Januar 2005 geltende Treueprämienregelung aufzunehmen ist.

Die Treueprämie für Magistratspersonen richtet sich wie bisher nach Art. 7 des Grossratsbeschlusses über die Besoldung der Magistratspersonen (sGS 143.1).

### *7.4.3. Lohnfortzahlung und Vorsorge*

#### *Art. 48 Anspruch*

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons haben Anspruch auf Lohnfortzahlung bei Krankheit, Unfall, Mutterschaft und bei Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie bei Leistung von zivilem Ersatzdienst. Weiter sind die Mitarbeitenden der beruflichen Vorsorge und der obligatorischen Unfallversicherung unterstellt. Zusätzlich besteht gegebenenfalls Anspruch auf Leistungen aus dem Sozialplan. Die verschiedenen Ansprüche werden in den Art. 49 bis 57 näher ausgeführt.

#### *Art. 49 Lohnfortzahlung a) bei Krankheit*

Die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit der oder des Mitarbeitenden beträgt derzeit 12 Monate innert drei Jahren und kann in Ausnahmefällen verlängert werden (Art. 42 VStD und Art. 14 BesV). Sie soll nun auf 24 Monate ausgedehnt werden, wobei sie in den ersten zwölf Monaten 100 Prozent und anschliessend 80 Prozent betragen soll. Diese Abstufung hat eine Lohneinbusse zur Folge, die allerdings als zumutbar anzusehen ist, zumal sie vorhersehbar und den durch die längere Nichtausübung der beruflichen Tätigkeit möglichen Ersparnissen angemessen ist. Die Möglichkeit der Verlängerung in Ausnahmefällen wird nicht mehr vorgesehen, und die Rahmenfrist von drei Jahren, in der die verschiedenen Krankheitsereignisse zusammengezählt werden, soll weiterhin gelten. Damit entspricht die Dauer der Lohnfortzahlung bei Krankheit jener bei Unfall, die unverändert weiter gelten soll (vgl. Art. 50). Diese Vereinheitlichung erhöht die Transparenz und lässt sich auch damit begründen, dass beide Ereignisse, d.h. Krankheit und Unfall, durchaus vergleichbare Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit haben. Die Verlängerung der Dauer des Krankenlohns ist überdies hinsichtlich einer allfälligen Invalidisierung von Bedeutung, weil bei der Frage, ob eine leistungsbegründende Invalidität vorliegt, zunehmend von der Berufsunfähigkeit auf die Erwerbsunfähigkeit gewechselt wird. Die Abklärung, ob und inwieweit eine Arbeitsunfähigkeit in den trotz gesundheitlicher Einschränkung noch zumutbaren Beschäftigungen vorliegt, also eine Erwerbsunfähigkeit und nicht nur eine Berufsunfähigkeit besteht, ist anspruchsvoller und wird daher auch länger dauern. Auch bei der Beurteilung durch die Eidgenössische Invalidenversicherung ist wegen der stärkeren Gewichtung des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente» (V. IV-Revision) und des erhöhten Spardrucks eine Steigerung der Anforderungen festzustellen, was vermehrte berufliche und medizinische Abklärungen zur Folge haben kann und ebenfalls eine längere Verfahrensdauer mit sich bringt. Würde unter diesen veränderten Verhältnissen der Krankenlohn nur während längstens zwölf Monaten ausgerichtet, könnte die Zeit bis zum Entscheid über die Invalidenrentenansprüche nicht überbrückt werden. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter könnte dadurch in finanzielle Schwierigkeiten geraten, was aus sozialpolitischen Gründen vermieden werden soll.

Die Verlängerung der Lohnfortzahlungsdauer bei Krankheit drängt sich auch im Quervergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern, insbesondere den Nachbarkantonen, auf. Sie lehnt sich zudem an die Praxis in der Privatwirtschaft an. Dort ist eine klare Tendenz zu erkennen, freiwillig oder im Nachvollzug entsprechender Vorschriften in Gesamtarbeitsverträgen für das Personal eine kollektive Krankentaggeldversicherung abzuschliessen. Solche Taggeldversicherungen garantieren in der Regel eine Leistungsdauer von zwei Jahren und können mit einem Leistungsaufschub verbunden werden. Durch die Mitbeteiligung der Mitarbeitenden an den Prämien und dank der Übernahme des Risikos der Lohnfortzahlungspflicht nach Ablauf des Leistungsaufschubs durch die Versicherung resultieren für den Arbeitgeber keine unverhältnismässigen Mehrkosten. Mit Abs. 3 erhält die Regierung die Möglichkeit, eine solche Versicherung abzuschliessen und die Mitarbeitenden bis zur Hälfte an der Prämienzahlung zu beteiligen.

Gemäss heutiger Regelung kann während Krankheit und Unfall das Dienstverhältnis erst nach Ablauf des Besoldungsanspruchs gekündigt werden (Art. 65 Abs. 1 VStD). Die Regierung hat die Absicht, die Verlängerung der Lohnfortzahlungspflicht zum Anlass zu nehmen, auch den Kündigungsschutz auszudehnen. Es erscheint zudem sachgerecht, bei einer derartigen Verlängerung des Krankenlohns die Kündigung nicht erst nach Ablauf des Besoldungsanspruchs, sondern auf den Ablauf der zweijährigen Frist zuzulassen, allerdings unter der Bedingung der Erfüllung der Mitwirkungspflicht (vgl. Bemerkungen zu Art. 26). Dabei ist die Kündigungsfrist nach Art. 20 zu beachten. Die Regierung wird die entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe erlassen.

#### *Art. 50 b) bei Unfall*

Auch bei Unfall dauert die Lohnfortzahlung zwei Jahre und beträgt während der ersten zwölf Monate 100 Prozent und während weiterer zwölf Monate 80 Prozent des Lohns. Dies entspricht der bisherigen Regelung (Art. 47 VStD). Die Ausrichtung des Unfalllohns unterscheidet sich

dahingehend vom Krankenlohn, als für die Berechnung der Anspruchsdauer nicht auf alle während einer gewissen Periode bestehenden Anspruchszeiten abgestellt wird, sondern der Anspruch für jedes Unfallereignis neu beginnt.

Bei Arbeitsunterbrüchen, welche auf das gleiche Unfallereignis zurückzuführen sind (z.B. Rekonvaleszenz, Rückfälle, Nach- und Folgeoperationen), wird die Lohnfortzahlung nach dem Summenprinzip berechnet. Dies bedeutet, dass die Lohnfortzahlung vollumfänglich ausgerichtet wird, bis die Arbeitsunfähigkeit insgesamt zwölf Monate gedauert hat. Wird also die Arbeit nach einer weniger als zwölf Monate dauernden, unfallbedingten Arbeitsunfähigkeit wieder aufgenommen, so verlängert sich bei erneuter Arbeitsunfähigkeit wegen des gleichen Ereignisses die volle Lohnfortzahlung bis zur Gesamtdauer von zwölf Monaten. Erst danach wird sie auf 80 Prozent reduziert. Aus Praktikabilitätsüberlegungen ist durch Verordnung eine Rahmenfrist in der Grössenordnung von drei bis fünf Jahren für die Anwendung des Summenprinzips in den dargestellten Fällen vorzusehen.

Das Arbeitsverhältnis kann bei Unfall ebenfalls erst auf das Ende des zweijährigen Anspruchs auf Lohnfortzahlung aufgelöst werden. Wie im Krankheitsfall (vgl. Art. 49) besteht die Absicht, auf Verordnungsstufe den Kündigungstermin mit dem Ende des Lohnfortzahlungsanspruchs abzustimmen. Die grundsätzlich mögliche längere Dauer des Anspruchs auf Taggelder der obligatorischen Unfallversicherung nach Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (SR 832.20; abgekürzt UVG) verhindert die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf Ablauf der zweijährigen Frist nicht. Dies ist ebenfalls in der Verordnung zu regeln.

#### *Art. 51 c) Kürzung*

Mit dieser Überentschädigungsregelung soll vermieden werden, dass der oder dem Mitarbeitenden wegen der gleichzeitigen Ausrichtung von Lohnfortzahlung und Rente mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, als sie oder er im Gesundheitsfall mit der erwerblichen Tätigkeit verdienen könnte. Damit soll berücksichtigt werden, dass es in vereinzelt, klaren Fällen zu einer Rentenzahlung der Invalidenversicherung kommen kann, obwohl der zweijährige Anspruch auf Lohnfortzahlung noch nicht abgelaufen ist. Leistungen aus privaten Versicherungen sind von dieser Überentschädigungsregelung nicht betroffen.

#### *Art. 52 d) bei Mutterschaft*

Die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft dauert gemäss dem Bundesgesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (SR 834.1; abgekürzt EOG) 14 Wochen bzw. 98 Tage und ist auf ein Taggeld von Fr. 196.– (Stand: Januar 2009) begrenzt. Der Kanton bezahlt bereits heute während 16 Wochen bzw. 112 Tagen eine Mutterschaftsentschädigung in Höhe der Besoldung resp. dem Beschäftigungsgrad während der neun Monate vor der Geburt (Art. 16 BesV). Dieser Erlass ändert an dieser Regelung nichts. Der Beschäftigungsgrad in den neun Monaten vor der Geburt ist neben der Lohneinstufung somit massgebend für die Höhe des Entschädigungsanspruchs. Die Reduktion des Beschäftigungsgrads kann der Schwangeren nicht aufgedrängt werden. Es gelten die Schutzbestimmungen des Arbeitsgesetzes (Art. 35 und 36a ArG) und der dazugehörigen Verordnung 1 (SR 822.111; abgekürzt ArGV1, Art. 60 ff.). Eine freiwillige Reduktion des Beschäftigungsgrads bleibt in Absprache mit dem Vorgesetzten selbstverständlich möglich.

#### *Art. 53 e) bei Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie Leistung von zivilem Ersatzdienst*

Die Lohnfortzahlung für die erwähnten Dienste beträgt während des ersten Monats 100 Prozent und ab dem zweiten Monat je nach Zivilstand oder Unterhaltspflicht 90 bzw. 70 Prozent. Damit werden normale Wiederholungskurse und kürzere dienstliche Einsätze voll entschädigt, während beispielsweise das Abverdienen eines höheren militärischen Grades zu einer reduzierten Lohnfortzahlung führt. Diese Leistungen des Kantons liegen nicht unter jenen der Minimalregel des Obligationenrechts (80 Prozent nach Art. 324b OR während einer beschränkten

Zeit nach Art. 324a OR, d.h. erst ab 5. Dienstjahr Anspruch auf Leistungen während 3 Monaten) bzw. sind mindestens gleichwertig. Wochenenden und Ferien sind im Lohn und in der Entschädigung inbegriffen. Bei längerer Dienstzeit werden 30 bzw. 31 Dienstage pro Monat angerechnet und auch beim Wiederholungskurs sind 2 Wochenenden eingerechnet, wenn die Entschädigung für 19 Dienstage berechnet wird.

Leistungen der Erwerb ersatzordnung gehen an den Kanton über, soweit der Kanton die Lohnfortzahlung ausrichtet, das heisst im Ausmass der Lohnfortzahlung. Dies gilt auch für freie Zeit, Ruhetage und bezahlten Urlaub. Abs. 3 entspricht sinngemäss dem heutigen Art. 53 VStD und soll diesen ersetzen.

#### *Art. 54 Verordnung*

Zu den Bereichen Lohn, Lohnfortzahlung und weitere Entschädigungen erlässt die Regierung durch Verordnung die Ausführungsbestimmungen. Dazu gehört namentlich die Konkretisierung des Lohnsystems, wie es in Ziff. 2.3. skizziert wird.

#### *Art. 55 Berufliche Vorsorge*

Der Kanton ist aufgrund des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG), des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40; abgekürzt BVG) und des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (SR 832.20; abgekürzt UVG) verpflichtet, seine Mitarbeitenden gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod sowie gegen die Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen zu versichern (vgl. im geltenden Recht Art. 85 StVG).

Die Versicherung für die berufliche Vorsorge wird von der Versicherungskasse des Staatspersonals und der kantonalen Lehrerversicherungskasse geführt. Was ohnehin zu den obligatorischen Leistungen gemäss BVG gehört, kann der einschlägigen Gesetzgebung (insbesondere dem BVG) entnommen werden. Die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 5. September 1989 (sGS 143.7) und die Verordnung über die kantonale Lehrerversicherungskasse vom 13. November 1990 (sGS 213.550) werden derzeit ebenfalls revidiert. Dabei werden verschiedene Aspekte, welche in die neuen dienstrechtlichen Bestimmungen einfließen sollen, mit berücksichtigt. Zu erwähnen sind insbesondere die Flexibilisierung des Altersrücktritts, der Wechsel zum Beitragsprimat für Altersleistungen und die Altersunterstützungsleistungen. Da nicht davon auszugehen ist, dass das neue Gesetz über die St.Galler Pensionskasse vor oder zumindest zusammen mit dem Personalgesetz in Kraft treten wird, ist geplant, Regelungen zur vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses und den Anspruch auf Überbrückungsleistungen über entsprechende Schlussbestimmungen im Pensionskassengesetz in das Personalgesetz einzuführen (vgl. Ausführungen unter Ziff. 3.6.).

#### *Art. 56 Unfallversicherung*

Der Kanton hat die Mitarbeitenden obligatorisch gegen die Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen zu versichern. Das Personal des gesamten Baudepartements, des Kantonsforstamtes und der Staatswaldungen sowie die Angestellten des kantonalen Zeughauses sind bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) gegen die Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen versichert. Das übrige Staatspersonal, einschliesslich verschiedener selbständiger und unselbständiger Institutionen, ist seit Januar 2010 bei der Zürich-Versicherungsgesellschaft AG unfallversichert. Diese Unfallversicherung soll wie bisher periodisch nach den Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen ausgeschrieben werden. Selbstverständlich bleibt auch der Anschluss an die obligatorische AHV/IV/EO von der Dienstrechtsrevision unberührt.

#### *Art. 57 Sozialplan*

Der Erlass eines Sozialplans durch die Regierung für Mitarbeitende, die aufgrund von betrieblichen Umstrukturierungen oder im Zuge der Auflösung von Organisationseinheiten ihren Ar-

beitsplatz verlieren, ist bereits nach geltendem Recht vorgesehen (Art. 25 BesV). Der Sozialplan ist in Form eines Rahmenmassnahmenplans konkretisiert. Bei Bedarf ist diese Regelung im Rahmen der Sozialpartnerschaft neu auszuhandeln (Art. 6 Abs. 2 Bst. e). Dabei könnte auf die Einschränkung, dass eine grössere Anzahl Personen von einem Arbeitsplatzverlust betroffen sein muss, verzichtet werden. Auch für die Gemeinden besteht die Möglichkeit, den Sozialplan als anwendbar zu erklären (vgl. Bemerkungen zu Art. 2).

#### *7.4.4. Datenschutz*

##### *Art. 58 bis 60 Bearbeitung von Personendaten a) von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und b) von Bewerberinnen und Bewerbern*

In Art. 8 ff. StVG finden sich allgemeine Bestimmungen über den Umgang mit Personendaten durch die Organe der Staatsverwaltung. Diese werden mit dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1; abgekürzt DSchG) aufgehoben. Art. 60 verweist auf dieses kantonale Gesetz.

Die gesetzlichen Datenschutzbestimmungen für die Bearbeitung von Personendaten von Mitarbeitenden sowie Bewerberinnen und Bewerbern werden mit diesen Bestimmungen konkretisiert. Grundsätzlich ist die Bearbeitung von Personendaten, das heisst das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Bekanntgeben, Verändern und Vernichten von Personendaten (Art. 1 Bst. e DSchG), nur zulässig, soweit diese für das Arbeitsverhältnis notwendig und geeignet sind und dafür eine Rechtsgrundlage besteht. Im Personalgesetz wird darauf hingewiesen, dass die für die Bearbeitung von Versicherungsfällen notwendigen Personendaten der Versicherung bekannt gegeben werden dürfen. Sodann wird geregelt, was mit den Personendaten von Bewerberinnen und Bewerbern bei Nichtzustandekommen des Arbeitsverhältnisses zu geschehen hat.

#### *7.4.5. Konfliktregelung*

##### *Art. 61 Gütliche Erledigung*

Konflikte am Arbeitsplatz sind üblicherweise zwischen der oder dem Mitarbeitenden und dessen direkten Vorgesetzten zu regeln. Liegen die Unstimmigkeiten indessen in dieser Beziehung begründet oder kann gemeinsam keine Lösung gefunden werden, besteht die Möglichkeit, sich an die übergeordnete Stelle zu wenden, um dort Beistand zu einer gütlichen Einigung zu erhalten. Dabei soll die oder der Mitarbeitende eine Vertrauensperson beiziehen können. Während es als selbstverständlich erscheint, dass nach erfolglosen ersten Vermittlungsversuchen jeweils die hierarchisch übergeordnete Stelle ihrer Führungsverantwortung nachkommt, soll im Personalgesetz ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die oder der Mitarbeitende sich dabei von einer Vertrauensperson begleiten lassen kann. Es darf erwartet werden, dass sich die Situation dadurch beruhigt, was einer sachlichen Lösung des Konflikts zuträglich ist. Inhaltlich soll sich somit an der bisher als interne Schlichtung (vgl. Art. 62 VStD) bezeichneten Konfliktregelung nichts ändern.

##### *Art. 62 Ombudsstelle*

Das bestehende, bewusst niederschwellige Angebot an die Mitarbeitenden, sich durch die Ombudsstelle beraten zu lassen, soll weitergeführt werden. Die Ombudsstelle bietet den Angestellten die Möglichkeit, sich bei Streitigkeiten, in denen noch kein Entscheid ergangen ist, an eine verwaltungsinterne, möglichst neutrale Stelle zu wenden. Dies ist insbesondere in jenen Fällen zweckmässig, in denen das Vertrauen zu Vorgesetzten oder dem Departement nicht mehr vorhanden ist und der ordentliche Dienstweg problematisch erscheint. Auch ohne Entscheidungsbefugnis kann die Ombudsstelle nach Anhörung der oder des Betroffenen auf eine Empfehlung zur zweckmässigen Lösung des Falls hinwirken. Sie steht als niederschwellige Beratungseinrichtung neben der auf den Dienstweg ausgerichteten gütlichen Erledigung (Art. 61), wo auch die Entscheidungskompetenz bleibt.

Die Ombudsstelle hat neben den allgemeinen Zielen der Konfliktregelung insbesondere die Aufgabe, bei sexueller Belästigung und bei Mobbing eine vertrauliche Kontaktstelle ausserhalb des direkten Arbeitsumfeldes zu sein. Sie ist also auch Ansprechstelle am Arbeitsplatz und damit eine von verschiedenen Massnahmen, die im Gleichstellungsgesetz (SR 151.1; abgekürzt GIG, Art. 5 Abs. 3) zur Verhinderung sexueller Belästigung von den Arbeitgebern gefordert wird. Die Ombudsstelle könnte auch in weiteren Angelegenheiten als erste Anlaufstelle eingesetzt werden. Zu denken ist etwa an die möglicherweise missbräuchliche Kündigung nach Meldung von Missständen am Arbeitsplatz (sogenanntes Whistleblowing). Es wäre zu prüfen, ob die Ombudsstelle für derartige Meldung eine geeignete interne Anlaufstelle sein könnte.

Die Ombudsstelle ist wie bisher paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern der Personalverbände und des Personalamtes zusammengesetzt. Die Vertreterinnen und Vertreter der Personalverbände sind Mitarbeitende der Staatsverwaltung, diejenigen des Personalamtes werden neu durch die Regierung bezeichnet. Die Beratung erfolgt in der Regel durch das von der Mitarbeiterin oder vom Mitarbeiter ausgewählte Mitglied der Ombudsstelle. Es handelt sich dabei um ein kostengünstiges und effizientes Vorgehen, das sich bewährt hat und von den Mitarbeitenden akzeptiert ist. In besonderen Fällen kann die Ombudsstelle auch als Kollegium handeln. Die Ombudsstelle als Kollegium tagt mit einer Vertreterin oder einem Vertreter der Personalverbände und einer Vertretung des Personalamtes.

## **7.5. Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

### *7.5.1. Verhaltenspflichten*

#### *Art. 63 Grundsatz*

Der Inhalt der Treuepflicht kann sowohl in positivem Handeln (Handlungspflicht) als auch im Unterlassen von Handlungen, die den Arbeitgeber schädigen (Unterlassungspflicht), bestehen. Bst. a und b postulieren die Handlungspflicht, wie sie bereits in Art. 67 Bst. a und b StVG festgehalten ist. Als Beispiel für die Unterlassungspflicht im Sinn von Art. 67 Bst. c StVG ist Art. 65 zu nennen, d.h. die Unterlassung von Handlungen, die sich im Zusammenhang mit einer Nebenbeschäftigung nachteilig auf die Arbeitstätigkeit der Mitarbeitenden auswirken könnten. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter wahrt die Interessen der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers.

Die im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagene Regelung zur Verpflichtung zu Arbeitsleistung in ausserordentlichen Lagen wird nicht aufgenommen. Ist zum Schutz der Polizeigüter eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden, kann auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden, was einen Eingriff in die Grundrechte erlaubt (Art. 36 Abs. 1 dritter Satz BV). Sodann wird die Regierung in Art. 73 Bst. g KV als zuständig erklärt, die Führung in ausserordentlichen Lagen sicherzustellen. Diese Grundlagen genügen, um in derartigen Notlagen die benötigten Fachspezialistinnen und Fachspezialisten unter den Arbeitnehmenden des Kantons zu angeordneter Überzeit zu verpflichten. Einer speziellen gesetzlichen Grundlage im Dienstrecht bedarf es dafür nicht.

#### *Art. 64 Meldepflicht*

Die Mitarbeitenden haben dem Arbeitgeber oder der von diesem bezeichneten Stelle generell alle Sachverhalte zu melden, die sie an der Erfüllung ihrer Arbeit hindern (Bst. a). Dies gilt im Besonderen bei Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit und Unfall (Bst. b). Aus der Treuepflicht fliesst sodann, dass der Vorgesetzte in diesen Fällen ein Arzteugnis verlangen kann, und zwar bei Bedarf bereits ab dem ersten Tag einer gesundheitsbedingten Abwesenheit. Mit einer derart offenen Formulierung kann dem Einzelfall – insbesondere bei häufigen Kurzabsenzen – besser Rechnung getragen werden als mit einer allgemeinen Vorschrift, dass ab dem dritten Tag der Abwesenheit ein Arzteugnis beizubringen ist. Meldepflichtig sind gemäss Bst. c auch Änderungen der persönlichen Verhältnisse, soweit diese für das Arbeitsverhältnis relevant sind. Darunter fallen beispielsweise Änderungen der Wohnadresse, des Zivilstandes, Eintritt von Invalidität, Geburt, Adoption oder der Wegzug eines Kindes aus der Schweiz sowie Todesfälle.



Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Meldepflicht umfasst sämtliche Sachverhalte, die dem Arbeitgeber zur ordnungsgemässen Führung des Arbeitsverhältnisses und zur Ermittlung der Ansprüche der Mitarbeitenden vernünftigerweise bekannt sein müssen.

#### *Art. 65 Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter a) Mitteilungspflicht*

In Konkretisierung der allgemeinen Treuepflicht nach Art. 63 hält Art. 65 als Grundsatz fest, dass die Mitarbeitenden der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber die Ausübung von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern mitzuteilen haben. Die Ausgestaltung der Mitteilung als Bringschuld des Mitarbeitenden versetzt die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber in die Lage zu beurteilen, ob die Nebenbeschäftigung oder das öffentliche Amt mit der dienstlichen Tätigkeit zeitlich und inhaltlich vereinbar ist oder nicht. Dazu ist eine Abwägung zwischen den arbeitgeberseitigen Interessen und den Interessen der Mitarbeitenden vorzunehmen. Zu respektieren sind insbesondere die Persönlichkeitsrechte: auch das Staatspersonal kann sich auf die Grundrechte – wie beispielsweise den Schutz der persönlichen Freiheit oder die Meinungsäusserungsfreiheit – berufen. Diesem Aspekt und dem Verhältnismässigkeitsprinzip wird indessen bereits bei der Umsetzung der allgemeinen Mitteilungspflicht in der Praxis Rechnung zu tragen sein, namentlich bei Nebenbeschäftigungen in Form von Freiwilligenarbeit und Vereinstätigkeiten oder bei anderen Erwerbstätigkeiten teilzeitbeschäftigter Mitarbeitender.

Mitteilungspflicht einerseits und Bewilligungspflicht andererseits sind jedoch klar auseinanderzuhalten. Eine (mitteilungspflichtige) Nebenbeschäftigung, die weder Arbeitszeit beansprucht noch anderweitig die Erfüllung der Dienstpflichten beeinträchtigt und auch keinen Interessenkonflikt beinhaltet, muss unter dem Aspekt der Persönlichkeitsrechte als zulässig erachtet werden.

Sollten Mitarbeitende ein öffentliches Amt übernehmen, gilt die Mitteilungspflicht ebenfalls, und zwar unabhängig davon, ob eine Rechtspflicht zu dessen Übernahme besteht oder nicht. Auch in diesen Fällen soll die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis (beispielsweise in Bezug auf zusätzliche Absenzen) abschätzen können.

#### *Art. 66 b) Verbot und Auflagen*

Eine Nebenbeschäftigung und die Ausübung eines öffentlichen Amtes ohne Rechtspflicht darf sich nicht nachteilig auf die Erfüllung der Aufgaben auswirken oder auswirken können. Nicht jede entgeltliche oder unentgeltliche Arbeit für Dritte ist verboten, sondern nur jene, die der Treuepflicht im Sinn von Art. 63 widerspricht. Nachteilig sind einerseits Tätigkeiten, welche die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter derart fordern, dass die Leistungsfähigkeit am Arbeitsort eingeschränkt wird. Andererseits sind auch Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter problematisch, welche einen Interessenskonflikt auslösen oder die Mitarbeitende oder den Mitarbeitenden in ihrer Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten oder diesen Anschein hinterlassen. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber ist berechtigt, derartige Nebenbeschäftigungen zu untersagen oder Auflagen festzulegen und unter Umständen sogar das Arbeitsverhältnis zu kündigen. Auflagen oder Verbote können bei öffentlichen Ämtern, zu deren Übernahme eine Rechtspflicht besteht, nicht angeordnet werden. Einschränkungen in Form von Auflagen oder Verboten sind nur zulässig, soweit sie im öffentlichen Interesse liegen und im Hinblick auf die konkreten Aufgaben oder auf die Stellung einer Person erforderlich sind. Deshalb ist im Lichte der Persönlichkeitsrechte der Mitarbeitenden zu unterscheiden, welches Verhalten mit der dienstlichen Tätigkeit unvereinbar ist und welche Bereiche dem Eingriff der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers entzogen sind. Art und Ausmass der zulässigen Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter wird die Regierung durch Verordnung konkretisieren.

#### *Art. 67 Vertrauensärztliche Untersuchung*

Der Beweis für die Arbeitsverhinderung durch Krankheit oder Unfall obliegt der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter. Das Ausmass und die Dauer der Arbeitsunfähigkeit sind durch entsprechende Unterlagen zu beweisen. Aus der Treuepflicht folgt, dass die Arbeitgeberin oder der

Arbeitgeber von den Mitarbeitenden verlangen kann, sich bei einem Vertrauensarzt untersuchen zu lassen, wenn sie oder er aufgrund von objektiven Anhaltspunkten den Wahrheitsgehalt oder die Vollständigkeit eines Arzzeugnisses bezweifelt. Bisher war diese Pflicht in Art. 10 Abs. 3 VVK niedergelegt und stützte sich auf die Treupflicht und die allgemeine Beweisregel. Mit dem vorliegenden Hinweis wird diese arbeitsvertragliche Pflicht verdeutlicht. Aus datenschutzrechtlichen Erwägungen sind die Informationen des Vertrauensarztes an den Arbeitgeber auf Aussagen zu Ausmass und Dauer der Arbeitsunfähigkeit zu beschränken (Abs. 2).

#### *Art. 68 Geheimhaltungspflicht*

Die Geheimhaltungspflicht als Teil der Treupflicht der oder des Mitarbeitenden betrifft alle Tatsachen, die nach ihrer Natur oder nach besonderer gesetzlicher Vorschrift geheim sind. Nach ihrer Natur sind Tatsachen geheim, die nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind, die nicht allgemein zugänglich sind und für welche berechtigte Geheimhaltungsinteressen und der Wille des Arbeitgebers an der Geheimhaltung bestehen (Streiff/von Kaenel, a.a.O., N12 zu Art. 321a OR). Die allgemeine Bezeichnung der Geheimhaltungspflicht umfasst auch das Amtsgeheimnis, wie es im geltenden Art. 68 StVG erwähnt ist. Die Geheimhaltungspflicht dauert weiterhin auch nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses fort. Bei Verletzung des Amtsgeheimnisses ist auch Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) zu beachten. Die Information direkt durch die dafür zuständigen Stellen der Staatsverwaltung nach Art. 3 StVG bleibt vorbehalten. Die Geheimhaltungspflicht gilt auch für Personen, die beim Kanton ein Nebenamt ausüben und daher nicht in einem eigentlichen Arbeitsverhältnis zu ihm stehen. Um dies klar zum Ausdruck zu bringen wird im Staatsverwaltungsgesetz ein neuer Art. 3a angefügt, der sich an die gesamte Staatsverwaltung richtet (vgl. Schlussbestimmungen Art. 93).

#### *Art. 69 Verbot der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen*

Das Geschenkkannahmeverbot soll das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unbestechlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons stärken und gleichzeitig verhindern, dass die Mitarbeitenden auf ungebührliche Weise beeinflusst werden. Sie dürfen grundsätzlich keine Geschenke oder andere Vorteile für sich oder andere beanspruchen, annehmen oder sich versprechen lassen, wenn dies im Hinblick auf die dienstliche Stellung geschehen könnte. Eine Verabsolutierung des Grundsatzes nach Abs. 1 wäre indessen unverhältnismässig. Ausgenommen sind deshalb Geschenke, die den Charakter einer Wertschätzung oder Anerkennung für eine nicht beeinflussbare oder bereits erbrachte Dienstleistung haben, also einmalige Aufmerksamkeiten von geringem Wert. Die Geschenke dürfen nicht geeignet sein, die Erfüllung der Dienstpflicht oder die Entscheidungsbefugnis der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters zu beeinträchtigen. Für die Abgrenzung zwischen erlaubter und nicht erlaubter Geschenkkannahme kann auf die strafrechtlichen Bestimmungen zur Bestechung zurückgegriffen werden. nach Art. 322octies Ziff. 2 StGB gelten dienstlich erlaubte sowie geringfügige, sozial übliche Vorteile nicht als nicht gebührende Vorteile. Angesichts der weitreichenden Folgen, die eine Verletzung des Verbots haben kann, soll der Regelung auch eine gewisse präventive Funktion zukommen. Die neue Bestimmung entspricht inhaltlich der bereits unter dem geltenden Recht (Art. 70 StVG) geübten Praxis.

#### *Art. 70 Streikrecht*

Die neue Bundesverfassung (SR 101) regelt den Streik unter dem Titel Koalitionsfreiheit in Art. 28 Abs. 3, behält aber in Abs. 4 Einschränkungen auf gesetzlicher Grundlage vor. Der Staat erbringt in verschiedenen Bereichen (wie Schutz des Lebens, Gesundheit und Sicherheit) Grundleistungen für die Allgemeinheit. Unerlässliche Dienstleistungen in diesen Bereichen dürfen nicht gefährdet werden und müssen rechtzeitig erbracht werden können. Um dies zu garantieren, muss der Staat die Rechte der Mitarbeitenden angemessen einschränken können. Zu denken ist etwa an die Sicherstellung des Aufgabenvollzugs in den Bereichen der Polizei, der Strafverfolgung und der Justiz sowie die Versorgung mit medizinischen und anderen Grundleistungen.

Im Licht der neuen Bundesverfassung kann am allgemeinen und generellen Streikverbot nach Art. 71 StVG nicht länger festgehalten werden. Mit der Formulierung nach Art. 70 erfährt das Streikrecht eine mit dem übergeordneten öffentlichen Interesse begründbare Einschränkung, die ebenso verhältnismässig wie verfassungskonform erscheint.

#### *Art. 71 Verzicht auf Rechte an Erfindungen und urheberrechtlich geschützten Werken*

Aus der Arbeitsleistung der Mitarbeitenden resultieren Arbeitsergebnisse, die materieller wie auch immaterieller Natur sein können. Dabei stellt sich die Frage, wer die Rechte darauf hat bzw. wem diese zuzuordnen sind. Die Rechte an Erfindungen und an urheberrechtlich geschützten Werken, die Mitarbeitende bei Ausübung der Tätigkeit im Rahmen des Arbeitsverhältnisses schaffen, gehen an den Kanton über. Dies gilt unabhängig davon, ob die Erfindungen und urheberrechtlich geschützte Werke in Erfüllung (sogenannte Aufgabenerfindung) oder nicht in Erfüllung (sogenannte Gelegenheitserfindung) der arbeitsvertraglichen Pflichten entstanden sind. Für übergegangene Rechte an Erfindungen und urheberrechtlich geschützten Werken, die nicht in Erfüllung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis entstanden sind, richtet die Kanton eine angemessene Vergütung aus, wenn diese von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind. Die Bemessung dieser Vergütung richtet sich sachgemäss nach Art. 332 Abs. 4 des Obligationenrechts.

Der Kanton behält sich somit das Recht an sämtlichen Erfindungen und Werken vor, die im Rahmen des Arbeitsverhältnisses (unmittelbar oder beiläufig) entstehen, sichert aber gleichzeitig eine Vergütung zu, wenn den beiläufig entstandenen Erfindungen und Werken (sogenannte Gelegenheitserfindungen oder -werke) ein erheblicher wirtschaftlicher Wert zukommt.

Die vorliegende personalgesetzliche Bestimmung regelt die Rechte an Erfindungen und an Urheberrechten im Geltungsbereich des Personalgesetzes grundsätzlich und umfassend. Bestehen besondere Bedürfnisse, wie sie insbesondere in den Bereichen Bildung (Universität und Fachhochschulen) und Gesundheit (Spitäler) für die im Rahmen von Forschung und Lehre geschaffene Fachliteratur bestehen, sollten entsprechende spezialgesetzliche oder vertragliche Regelungen vorgesehen werden. Der Vorbehalt in Art. 2 Abs. 2 des vorliegenden Erlasses bildet die Grundlage für den Erlass derartiger gesetzlicher Spezialbestimmungen.

#### *7.5.2. Vorgehen bei Pflichtverletzungen*

##### *Art. 72 Ermahnung und Beanstandung a) Grundsatz*

Ermahnung und Beanstandung von Arbeitsleistung, Arbeitsergebnis oder Verhalten der Mitarbeitenden gehören zu den ordentlichen Führungsinstrumenten der Vorgesetzten. Sie sollen hier nicht nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden. Vielmehr wird mit der expliziten Erwähnung dieser Instrumente klargestellt, dass es sich nicht um personalrechtliche Massnahmen nach den Art. 76 ff. handelt, so dass dagegen auch keine personalrechtliche Klage erhoben werden kann. So ist zum Beispiel eine Ermahnung wegen wiederholten Nichteinhaltens der Blockzeiten keine personalrechtliche Massnahme, auch wenn zusätzlich eine Bewährungsfrist angesetzt wird. Es handelt sich hier um eine Reaktion auf einen Missstand, die im Bereich des alltäglichen Weisungsrechts der Vorgesetzten liegt. Gegen derartige Anordnungen gibt es kein Rechtsmittel. Auch die übrigen Verfahrensrechte haben hier zugunsten eines ordnungsgemässen Arbeitsablaufs in den Hintergrund zu treten (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 78).

##### *Art. 73 b) Ergänzung*

Ermahnung und Beanstandung nach Art. 72 können durch Einräumung einer Bewährungsfrist, Zuweisung anderer Aufgaben bei gleichem Lohn und Androhung der Kündigung des Arbeitsverhältnisses ergänzt werden. Diesfalls sind sie schriftlich festzuhalten. Diese Bestimmung wird auf die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeitenden nicht angewendet.

#### *Art. 74 Administrativuntersuchung a) Durchführung*

Das Instrument der Administrativuntersuchung dient zur Klärung des Sachverhalts bei Anhaltspunkten auf nicht ganz leichte, möglicherweise sogar erhebliche Pflichtverletzungen. Das Administrativverfahren soll für die dem Personalgesetz unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die Stelle des Disziplinarverfahrens treten. Obwohl sich die Durchführung eines streng formalisierten Disziplinarverfahrens durch eine besondere Behörde wegen des Wegfalls des Beamtenstatus und wegen des Übergangs vom Verfügungs- zum Vertragsmodell als überholt erweist (vgl. Ausführungen in Ziff. 3.4.), kann es Situationen und Sachverhalte geben, die einer eingehenderen Untersuchung bedürfen, insbesondere im Vorfeld einer personalrechtlichen Massnahme. Im Übrigen ist nicht nur die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber berechtigt, eine solche Untersuchung durchzuführen bzw. durchführen zu lassen. Auch die oder der Mitarbeitende kann beantragen, dass im Rahmen dieses speziellen Verfahrens untersucht wird, ob die Pflichtenverletzung tatsächlich vorliegt, derer sie oder er beschuldigt wird. Damit wird dem Bedürfnis von Mitarbeitenden Rechnung getragen, sich von unberechtigten externen oder internen Beschuldigungen zu entlasten.

#### *Art. 75 b) Zuständigkeit*

Die Zuständigkeit zur Einleitung einer Administrativuntersuchung lehnt sich an das geltende Disziplinargesetz an (Art. 12 DG). Während der Kantonsrat die Administrativuntersuchung gegenüber den Mitgliedern der Regierung, der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär sowie den Richterinnen und Richtern des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts vornimmt, führen das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht gegenüber Richterinnen und Richtern sowie Mitgliedern der Schlichtungsbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich Untersuchungen durch. Gegenüber den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten sowie den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern mit staatsanwaltlichen oder jugendanwaltlichen Befugnissen ist die Anklagekammer zuständig, gegenüber den übrigen Mitarbeitenden die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nach Art. 9.

### **7.6. Personalrechtliche Massnahmen**

#### *Art. 76 Voraussetzungen*

Personalrechtliche Massnahmen dienen der Sicherung des geordneten Aufgabenvollzugs. Sie werden angeordnet, wenn die Leistung oder das Verhalten der oder des Mitarbeitenden den Anforderungen nicht genügt oder bei Verletzung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis. Sie treten für die dieser Bestimmung unterstellten Mitarbeitenden an die Stelle der Massnahmen im bisher anwendbaren Disziplinargesetz. Da der Verwaltung gegenüber den vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter kein Weisungsrecht im engeren Sinn zukommt und damit keine personalrechtlichen Massnahmen zulässig sind, ist diese Mitarbeitergruppe hier ausdrücklich auszunehmen.

#### *Art. 77 Arten*

Als personalrechtliche Massnahmen im engeren Sinn gelten die in Bst. a-c erwähnten Möglichkeiten eines Einwirkens auf die betroffenen Mitarbeitenden. Es handelt sich dabei unter anderem um die im bestehenden Disziplinargesetz (Art. 5 DG) aufgezählten Massnahmen. Während die dortige Liste allerdings abschliessend ist, geht die Palette möglicher Führungsinstrumente über diese personalrechtlichen Massnahmen hinaus. Das Spektrum an Führungs- bzw. Sanktionsmassnahmen reicht von der standardisierten Zielvereinbarung und Leistungsbeurteilung über die Ermahnung und Beanstandung mit Ergänzungen (Art. 72 f.) bis hin zu den Instrumenten nach dieser Bestimmung.

Zu den personalrechtlichen Massnahmen gehört auch die vorläufige Freistellung von der Arbeitspflicht, wenn gegen die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter ein Strafverfahren eingeleitet worden ist oder wenn eine Freistellung aus öffentlichen Interessen oder betrieblichen Gründen

geboten erscheint. Anders als bei der Freistellung während der Kündigungsfrist nach Art. 25, die nicht an spezielle Bedingungen gebunden ist, ist die vorläufige Einstellung in der Funktion eine Reaktion auf einen besonderen Umstand im ungekündigten Arbeitsverhältnis und kann nicht grundlos erfolgen. Ist die Zuweisung anderer Arbeit nicht mit einer Lohnkürzung verbunden, gilt sie nicht als personalrechtliche Massnahme, sondern als Ergänzung zu einer Ermahnung oder Beanstandung.

Da es sich bei den personalrechtlichen Massnahmen nicht um Eingriffe mit Strafcharakter handelt, können verschiedene Massnahmen miteinander verbunden werden.

#### *Art. 78 Stellungnahme*

Den Mitarbeitenden ist vor der Anordnung personalrechtlicher Massnahmen, vor allem aber vor der Eröffnung einer ordentlichen Kündigung, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Es handelt sich hier um den verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), das als selbständiges Grundrecht für alle Rechtsanwendungsorgane Geltung hat (Art. 29 Abs. 1 BV). Um den Betroffenen die Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen die Verwaltungsbehörde den voraussichtlichen Inhalt des Entscheids bekannt geben und Einblick in die betreffenden Akten gewähren (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1672 ff.). Beim Anspruch auf rechtliches Gehör handelt es sich folglich um eine verfassungsrechtliche, allgemeine Verfahrensgarantie, die nicht ohne sachliche Begründung eingeschränkt werden kann. Die Garantie besteht auch gegenüber Personen, die in einem Sonderstatusverhältnis, das heisst vorliegend in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis, stehen. Die oder der Vorgesetzte hat die Pflicht, die Betroffenen vor der Anordnung einer personalrechtlichen Massnahme oder anderen sie belastenden Entscheiden, zum Beispiel bei Kündigung oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses schriftlich über den geplanten Entscheid zu orientieren und ihnen anschliessend Gelegenheit zu geben, sich dazu zu äussern.

Wie weit das Äusserungsrecht geht, lässt sich nicht generell beurteilen, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände und Interessenlagen. Es versteht sich von selbst, dass das rechtliche Gehör nicht bei jeder das Arbeitsverhältnis gestaltenden Anordnung in vollem Umfang notwendig ist. Bei wenig stark in das Arbeitsverhältnis eingreifenden und alltäglichen Anordnungen und Weisungen der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers ist die Gewährung des rechtlichen Gehörs an weniger strenge Formen gebunden und kann sogar ganz wegfallen, wenn dies vernünftigerweise nicht anders erwartet werden kann. Der Anspruch auf rechtliches Gehör hat hier zugunsten eines ordnungsgemässen Arbeitsablaufs in den Hintergrund zu treten. Um dies zu verdeutlichen, sind die Bestimmungen zur Ermahnung und Beanstandung systematisch nicht bei den personalrechtlichen Massnahmen, sondern unter dem Titel «Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter» eingefügt (Art. 72 f.).

Im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern den Betroffenen klar war, dass sie mit einer solchen Massnahme zu rechnen hatten (vgl. BGE 2P.275/2005).

### **7.7. Streiterledigung**

#### *Art. 79 Rechtsmittel*

Sowohl verfahrensrechtliche Gründe, nämlich die neu fehlende Verfügungsbefugnis der Arbeitgeber, als auch der dadurch entstehende beschränkte Umfang der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Bereich des öffentlichen Dienstrechtes sprechen gegen die Beibehaltung des Beschwerdeverfahrens für die Beurteilung personalrechtlicher Streitigkeiten. Rechtsschutz bei vertraglichen Streitigkeiten bietet nicht das Beschwerdeverfahren, sondern das Klageverfahren. Der vorgesehene Rechtsmittelweg mit Schlichtungsverfahren und personalrechtlicher Klage entspricht den Anforderungen, die an einen umfassenden Rechtsschutz zu stellen sind. Zudem wird damit die bisherige Spaltung des Rechtswegs überwunden (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 3.5.).

Das kantonale Verwaltungsgericht beurteilt die personalrechtliche Klage. Zuvor ist zwingend ein Schlichtungsverfahren durchzuführen.

Sodann wird im Gesetz ausdrücklich darauf hingewiesen, dass während des Rechtsmittelverfahrens die Kündigungsfrist weiter läuft und beiden Rechtsmitteln (Schlichtungsverfahren und Anhängigmachen der personalrechtlichen Klage) keine aufschiebende Wirkung zukommt.

#### *Art. 80 Personalrechtliche Klage a) Streitgegenstand*

Gegen personalrechtliche Massnahmen des Arbeitgebers, zur Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis und wegen Kündigung oder fristloser Kündigung kann personalrechtliche Klage erhoben werden. Klagegrund bei Kündigung bildet dabei die Verletzung von Art. 20 bis 24. Damit wird klar aufgezeigt, dass auch eine widerrechtlich ausgesprochene Kündigung nicht zur Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses führen kann. Die Kündigung ist als eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung zu verstehen, die unwiderruflich und bedingungsfeindlich ist und zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses führt. Die Kündigung kann somit auch vom Gericht nicht aufgehoben werden. Mit der Klage können lediglich Entschädigungsansprüche wegen missbräuchlicher oder unzeitiger Kündigung oder wegen nicht ausreichender Kündigungsgründe geltend gemacht werden (vgl. auch die Bemerkungen zu Art. 24).

Die personalrechtliche Klage beschränkt sich aber dennoch nicht auf Streitigkeiten um Geld, sondern erfasst auch die Überprüfung personalrechtlicher Massnahmen des Arbeitgebers. Damit soll der Besonderheit personalrechtlicher Entscheidungen im Bereich des Verwaltungsrechts und deren für den Einzelnen oft weitreichenden Konsequenzen Rechnung getragen werden. Zusätzlich soll die Einheitlichkeit und Einfachheit des gerichtlichen Verfahrens mit umfassender Prüfungszuständigkeit des Gerichts gewährleistet werden.

Ausgenommen von der personalrechtlichen Klage nach dieser Bestimmung sind Ansprüche der Mitarbeitenden aus öffentlich-rechtlichen Versicherungsverhältnissen. Sie sind beim Versicherungsgericht anhängig zu machen.

#### *Art. 81 b) Ausschluss*

Gemäss bestehendem Recht (Art. 59bis Abs. 2 Ziff. 4 VRP) sind bei der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses und bei einer Beförderung Beschwerden unzulässig. Da sich jede erfolgreiche Klage auf einen nachgewiesenen Rechtsanspruch abstützen muss, wird ein Kläger gegen die Verweigerung der erstmaligen Begründung und die vertragliche Regelung des Arbeitsverhältnisses sowie gegen Beförderungsentscheide und Entscheide über die Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien nicht erfolgreich Klage führen können. Zur Klarstellung werden diese Sachverhalte ausdrücklich von der Klageberechtigung ausgenommen. Die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts und die Verletzung der Gleichstellung der Geschlechter kann hingegen uneingeschränkt geltend gemacht werden.

#### *Art. 82 c) Frist*

Die personalrechtliche Klage ist innert sechs Monaten seit Abschluss des Schlichtungsverfahrens beim kantonalen Verwaltungsgericht zu erheben. Dabei handelt es sich um die sachgemässe Anwendung der zivilrechtlichen Frist nach Art. 336b Abs. 2 OR bei missbräuchlicher Kündigung.

#### *Art. 83 d) Verfahren und Kosten*

Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege betreffend die öffentlich-rechtliche Klage vor Verwaltungsgericht. Wie bisher (vgl. Art. 97bis Abs. 1 Bst. b VRP) werden im Beschwerdeverfahren bis zur zivilrechtlichen Streitwertgrenze von Fr. 30'000.– keine amtlichen Kosten erhoben; Art. 114 Bst. c der (am 1. Januar 2011 in Kraft tretenden) Schweizerischen Zivilprozessordnung (abgekürzt ZPO)

wird sachgemäss angewendet. Vermögensrechtliche Angelegenheiten ab einem Streitwert von Fr. 15'000.– und Angelegenheiten der Gleichstellung der Geschlechter können sodann innert 30 Tagen nach der Eröffnung des Entscheides mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. g i.V.m. Art. 85 f. des Bundesgerichtsgesetzes; SR 173.110; abgekürzt BGG).

#### *Art. 84 Schlichtungsverfahren a) Schlichtungsstelle in Personalsachen*

Die Schlichtungsstelle steht unter der Leitung eines von der Regierung bezeichneten und nicht in einem Arbeitsverhältnis stehenden Präsidiums und ist paritätisch aus der Vertretung der Personalverbände des Staatspersonals und der von der Regierung bezeichneten Arbeitgebervertretung zusammengesetzt. Neben den ordentlichen Mitgliedern sind Ersatzmitglieder zu wählen. Die Schlichtungsstelle verhandelt in Dreierbesetzung. Die oder der stellvertretende Vorsitzende handeln bei Verhinderung der oder des Vorsitzenden, die Ersatzmitglieder bei Verhinderung von ordentlichen Mitgliedern.

#### *Art. 85 b) Schlichtungsbegehren bei Kündigung*

Das Schlichtungsbegehren zur Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche wegen Kündigung im Sinn von Art. 80 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 ist in sinngemässer Anwendung der Einsprache nach Art. 336b Abs. 1 OR spätestens bis zum Ende der Kündigungsfrist bei der Schlichtungsstelle einzureichen, danach ist sie verwirkt. Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis verjähren fünf Jahre nach der Fälligkeit (Art. 128 Ziff. 3 OR).

#### *Art. 86 c) Verständigungsverhandlung 1. Durchführung*

Die Einigungsverhandlung wird innert vierzehn Tagen seit Einreichung des Schlichtungsbegehrens durchgeführt. Damit soll dem Interesse beider Parteien an einem schnellen, einfachen und klaren Rechtsschutz und allenfalls einer raschen Streitbeilegung entsprochen werden. Bei der vierzehntägigen Frist handelt es sich um eine Ordnungsfrist, was bedeutet, dass die Verwaltung angehalten wird, innerhalb dieser Frist zu handeln, ohne dass damit allerdings ein Rechtsanspruch verbunden wäre und ohne dass der unbenützte Ablauf der Frist direkte rechtliche Folgen auslösen würde.

Im Verfahren vor der Schlichtungsstelle soll je nach Verlauf des Verfahrens eine zweite Verständigungsverhandlung innert vierzehn Tagen möglich sein. Damit soll den Parteien Gelegenheit gegeben werden, ohne die direkte Mittwirkung der Schlichtungsstelle zu einer einvernehmlichen Einigung zu gelangen. Eine aussergerichtliche Einigung über die Streitigkeit bleibt allerdings auch nach Abschluss des Schlichtungsverfahrens möglich. Die Vertragsparteien haben persönlich zur Verständigungsverhandlung zu erscheinen. Damit soll dem Unmittelbarkeitsprinzip Rechnung getragen und den Parteien die Möglichkeit zu persönlicher Äusserung eröffnet werden. Im Einzelfall kann die oder der Vorsitzende Ausnahmen vom persönlichen Erscheinen bewilligen.

#### *Art. 87 2. Ablauf*

Beim Schlichtungsverfahren handelt es sich um einen formellen Versuch einer Streiterledigung. Die Aufgaben der Schlichtungsstelle bestehen folglich aus der Anhörung der Vertragsparteien, deren Beratung und dem Versuch, eine gütliche Verständigung zu erwirken.

#### *Art. 88 d) Abschluss*

Das Schlichtungsverfahren wird mit einer schriftlichen Feststellung über den Ausgang des Verfahrens abgeschlossen und ist kostenlos. Die Feststellung wird neben den Vertragsparteien auch der übergeordneten Dienststelle zugestellt. Im Nichteinigungsfall berechtigt diese Feststellung in sinngemässer Anwendung der zivilrechtlichen Frist nach Art. 336b Abs. 2 OR (missbräuchliche Kündigung) innert sechs Monaten zur Erhebung der personalrechtlichen Klage in den zulässigen personalrechtlichen Streitigkeiten.

*Art. 89 e) ergänzende Vorschriften*

Die Regierung erlässt zur Organisation und zum Verfahren vor der Schlichtungsstelle durch Verordnung die ergänzenden Vorschriften.

## **7.8. Magistratspersonen**

*Art. 90 Bezeichnung*

Die Aufzählung in dieser Bestimmung entspricht den geltenden Art. 74 StVG (Regierungsräte und Staatssekretär) und Art. 42 Abs. 2 GerG (Mitglieder des Kantonsgerichts und Präsident des Verwaltungsgerichts). Mit der Erwähnung der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Verwaltungsgerichts im Personalgesetz könnte Art. 42 Abs. 2 GerG aufgehoben werden. Dieser Antrag wurde bereits in der Botschaft des Regierungsrates vom 9. März 1993 zur Revision des Staatsverwaltungsgesetzes (ABl 1993, 758 ff. 794 und 797 unten) gestellt, aber offenbar nicht umgesetzt. Vielmehr wurde in Art. 74 StVG auf eine Aufzählung der Richter zugunsten ihrer Erwähnung im Gerichtsgesetz (heute Art. 42 Abs. 2) verzichtet. Das Personalgesetz soll nun möglichst vollständig über alle Belange der Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden des Kantons Auskunft geben. Dazu gehört auch, dass ohne breite Vorkenntnis erkennbar ist, welche Funktionsgruppen inwieweit dem Gesetz unterstellt sind. In diesem Sinn ist es zu begrüßen, wenn die Aufzählung der Magistratspersonen im Personalgesetz vollständig ist und, um Doppelnennungen zu vermeiden, das Gerichtsgesetz, das mit Art. 42 bereits einen Verweis auf die personalrechtlichen Regelungen beinhaltet, entsprechend angepasst wird.

*Art. 91 Besoldungsverordnung*

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen Art. 84 Abs. 1 StVG. Neu erlässt die Regierung die Besoldungsverordnung für Magistratspersonen. Weiterhin steht diese aber unter dem Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates. Der bestehende Grossratsbeschluss über die Besoldung der Magistratspersonen (sGS 143.1) wird durch das Personalgesetz nicht automatisch ausser Kraft gesetzt, sondern müsste, falls dazu ein Bedürfnis bestünde, separat revidiert werden.

*Art. 92 Anwendbarkeit des Personalgesetzes*

Im Bereich der Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses kann die Regierung eine Verordnung erlassen, die vom Kantonsrat zu genehmigen ist. Bisher gibt es keine das Arbeitsverhältnis der Magistratspersonen gestaltende Verordnung bzw. der Grossratsbeschluss und die bereits geltende sachgemässe Unterstellung unter das Personalrecht dienen und dienten als ausreichende Grundlagen. Soweit keine speziellen Bestimmungen vorgehen, ist das Personalgesetz auch weiterhin auf Magistratspersonen sachgemäss anwendbar.

## **7.9. Schlussbestimmungen**

*Art. 93 Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG)*

Auch Art. 68 und Art. 69 StVG, die das Amtsgeheimnis regeln, werden mit dem Inkrafttreten des Personalgesetzes aufgehoben. Art. 68, der im neuen Personalgesetz die Geheimhaltungspflicht regelt, richtet sich lediglich an Personen, die in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen. Da die Geheimhaltungspflicht weiterhin alle für den Kanton tätigen Personen, also auch solche mit Spezialaufgaben wie beispielsweise Eichmeister oder Amtstierärztinnen und Amtstierärzte, umfassen soll, ist im Staatsverwaltungsgesetz eine entsprechende Bestimmung beizubehalten. Es bietet sich an, bei den Grundsätzen der Staatsverwaltung unter dem Titel Information einen Art. 3a einzufügen.



Art. 6 StVG erfährt redaktionell eine Änderung indem die Bezeichnung «Beamter und Angestellter» durch den Begriff «Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter» ersetzt wird.

Art. 75 StVG regelt das Ablegen von Eid oder Gelübde durch Regierungsräte und die Staatssekretär vor dem Kantonsrat. Diese Bestimmung wird mit dem Inkrafttreten des Personalgesetzes aus systematischen Gründen zusammen mit den andern dienstrechtlichen Bestimmungen des Staatsverwaltungsgesetzes (Art. 67 bis 94) aufgehoben. Die bestehende Regelung betreffend Eid oder Gelübde soll beibehalten werden, auch wenn ihr aufgrund der neuen Kantonsverfassung nicht mehr der gleiche Gehalt zukommt. Der Inhalt von Art. 75 StVG wird daher als Abs. 2 in Art. 13 StVG übernommen. Im Übrigen werden Pflichteid oder Handgelübde nach Art. 29 f. GerG auch weiterhin von den Mitgliedern der verschiedenen Gerichte geleistet.

Der in Ziff. 3.1. begründete Wechsel zu einer eigenständigen Personalgesetzgebung hat die Aufhebung der Art. 67 bis 94 StVG zur Folge. Aus dem gleichen Grund wird auch die Delegationsnorm in Art. 95 Bst. g StVG (Erlass einer Verordnung über den Staatsdienst und die Mitwirkung) hinfällig.

*Art. 94 Änderung des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG)*

In Art. 95 des Gemeindegesetzes wird der Begriff «Beamter» aufgehoben und der Begriff «Dienstverhältnis» wird durch Arbeitsverhältnis ersetzt. Es erfolgt somit lediglich eine begriffliche (redaktionelle) Anpassung. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

*Art. 95 Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes (sGS 161.1; abgekürzt VG)*

Aus dem Titel dieses Gesetzes und aus den Artikeln 1, 7 bis 9, und 14bis wird der Begriff «Beamter» entfernt. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

*Art. 96 Änderung des Disziplinalgesetzes (sGS 161.3; abgekürzt DG)*

Wie in Abs. 3.4 dargelegt, sollen Arbeitsverhältnisse, die durch Vertrag begründet werden, grundsätzlich nicht mehr dem Disziplinalgesetz unterstehen. Die bisherigen disziplinarischen Sanktionen werden durch verschiedene personalrechtliche Massnahmen abgelöst. Das Disziplinalgesetz wird indessen nicht aufgehoben, sondern dessen Geltungsbereich nach dem Prinzip der alternativen Anwendung von personalrechtlichen Massnahmen nach Personalgesetz und von disziplinarischen Massnahmen nach Disziplinalgesetz angepasst.

Für Mitarbeitende des Kantons soll das Disziplinalgesetz nur komplementär Anwendung finden, d.h. nur dann, wenn die besondere Gesetzgebung dies anstelle der personalrechtlichen Massnahmen vorsieht (Art. 1 Bst. c DG). Dem Disziplinalgesetz weiterhin und ausnahmslos unterstellt bleiben die Magistratspersonen sowie die Mitglieder der Gerichte und anderer Justizbehörden, die vom Volk, vom Kantonsrat, vom Kantonsgericht oder von einem Kreisgericht gewählt werden (Art. 1 Bst. a und b DG). Für die Mitglieder der obersten Leitungsorgane von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften gilt das Disziplinalgesetz subsidiär, d.h. unter Vorbehalt besonderer gesetzlicher Bestimmungen und zwischenstaatlicher Vereinbarungen (Art. 1 Bst. d DG). Schliesslich bleiben die vom Volk gewählten Behördenmitglieder der Gemeinden dem Disziplinalgesetz unterstellt (Bst. e). Für Arbeitsverhältnisse auf kommunaler Ebene muss die disziplinarische Verantwortlichkeit explizit vorgesehen werden (Bst. f). In Art. 12 DG wird die zuständige Disziplinarbehörde erwähnt. Dies erfolgt neu in einer Auflistung nach Rangfolge. Die bisherige Zuständigkeitsordnung wird weitergeführt.

Nachdem der Beamtenstatus mit dem Inkrafttreten des neuen Personalgesetzes vollständig entfallen wird, wird Art. 17 des DG dahingehend geändert, als das Antragsrecht des Beamten aufgehoben wird. Um Übrigen gilt diese Bestimmung unverändert weiter.

### *Art. 97 bis 100 Änderung der Schulgesetze im Allgemeinen*

Die Änderung der Schulgesetze in den Schlussbestimmungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf bezweckt, nicht berufsspezifische Änderungen beim Arbeitsverhältnis des Verwaltungspersonals für die Lehrpersonen nachzuvollziehen. Spezifische, d.h. berufsstandsabhängige Änderungen sind damit nicht verbunden (vgl. oben Ziff. 4.). Insbesondere ist mit den Rechtsänderungen in den Schulgesetzen keine Veränderung bei den Anstellungsarten (Wahl- oder Hauptlehrerstatus, unbefristeter Lehrauftrag, befristeter Lehrauftrag) verbunden.

Für die Lehrpersonen an den Berufsfachschulen und den Mittelschulen bleiben auch mit dem Erlass des Personalgesetzes die spezialgesetzlichen Vorschriften für das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen vorbehalten. Das neue Personalgesetz ist – nicht anders als das bisherige Dienstrecht im Staatsverwaltungsgesetz und im dienstrechtlichen Verordnungsrecht (Besoldungsverordnung, Verordnung über den Staatsdienst) – für die Lehrpersonen der Sekundarstufe II nur – aber immerhin – subsidiär anwendbar (Art. 1 Abs. 2 EVD-BS und Art. 55 MSG). Dies gestattet es, die Änderungen am Mittelschulgesetz (Art. 99) und am Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (Art. 100) knapp zu halten.

In der Volksschule ist demgegenüber die oben (Ziff. 4.1.) angesprochene Schnittstelle zwischen Kanton und Gemeinden zu beachten. Das Dienstrecht für die Lehrpersonen der Volksschule wird zwar wie das Dienstrecht für die Lehrpersonen der höheren Stufen durch den Kanton normiert. Dessen ungeachtet sind die Lehrpersonen der Volksschule nicht kantonales, sondern kommunales Personal. Sie werden nicht durch den Kanton, sondern durch die Schul- und Einheitsgemeinden rekrutiert, angestellt und geführt. Die Gemeindebehörden wenden dabei zwar Vorschriften an, die ihnen der Kanton spezialgesetzlich vorgibt (Volksschulgesetz; Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer; Verordnung über das Dienstverhältnis der Volksschullehrkräfte [sGS 213.14]). Dies ändert aber nichts an ihrer formellen Arbeitgeberstellung und ihrer damit verbundenen operativen Personalautonomie. Das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen der Volksschule ist in den Schulgesetzen, d.h. im Volksschulgesetz und im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer, abschliessend geregelt. Das Dienstrecht für das Staatspersonal kann für die Volksschul-Lehrpersonen weder originäre noch subsidiäre Geltung beanspruchen. An dieser Ausgangslage ändert sich mit dem Personalgesetz nichts. Auch das Personalgesetz gilt für die Lehrpersonen der Volksschule weder originär noch subsidiär. Wollen Prinzipien und Regeln des Personalgesetzes auch für die Volksschul-Lehrpersonen verankert werden, so muss dies – wie bezüglich des Dienstrechts für das Staatspersonal unter der Geltung des Staatsverwaltungsgesetzes und der dienstrechtlichen Verordnungen (Besoldungsverordnung, Verordnung über den Staatsdienst) – durch einzelne gesetzgeberische Akte in den beiden erwähnten Schulgesetzen erfolgen. Vorliegend dienen die Schlussbestimmungen von Art. 97 und 98 dafür als Vehikel (vgl. oben Ziff. 4.2.). Dies führt gesetzestechnisch zu relativ ausführlichen Anpassungen beim Volksschulgesetz und beim Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer.

### *Art. 97 Änderung des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG)*

Mit der Änderung von Art. 64 und 70 VSG wird wie oben (Ziff. 4.) dargelegt nicht nur für das Verwaltungspersonal des Kantons, sondern auch für die Volksschul-Lehrpersonen bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses die Verfügung durch den Vertrag ersetzt. Daraus ergeben sich die gleichen Konsequenzen hinsichtlich des Rechtsschutzes, wie sie für das Verwaltungspersonal des Kantons beschrieben worden sind (oben Ziff. 3.3. und 3.5.). Eine berufsspezifische Änderung des Dienstrechts der Volksschul-Lehrpersonen ist mit dieser Anpassung nicht verbunden. Insbesondere bleiben die Anstellungsarten für die Volksschul-Lehrpersonen unverändert: Es bleibt auch bei vertraglicher Begründung des Arbeitsverhältnisses bei den drei bewährten Anstellungskategorien *Wahlstatus*, *unbefristeter Lehrauftrag* und *befristeter Lehrauftrag*. Namentlich der Status «gewählte Lehrperson» ist beizubehalten. Auch wenn das Arbeitsverhältnis nicht mehr mit hoheitlich-einseitiger Verfügung, sondern mit partnerschaftlich-zweiseitigem Vertrag begründet wird, kann der Begriff bzw. Begriffszusatz *gewählt / Wahl-* weiterhin verwendet werden. Künftig bezieht sich dieser Begriff bzw. Begriffszusatz nicht mehr dyna-

misch auf das Verfahren der Begründung des Arbeitsverhältnisses, sondern er beschreibt ausschliesslich statisch jene Lehrerkategorie, die sich dadurch auszeichnet, dass ihre Angehörigen auf Dauer angestellt sind und mit einem Pensum von 14 oder mehr Lektionen je Woche unterrichten. Dieses Begriffsverständnis ist schon seit der Abschaffung der Amtsdauer und des Beamtenstatus für die Volksschul-Lehrpersonen in den 90er-Jahren (vgl. III. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz vom 18. Juni 1998, nGS 33-57) vorherrschend.

Mit Art. 71bis (neu) VSG wird der Kündigungsschutz nach Personalgesetz und sachgemäss nach obligationenrechtlichem Arbeitsvertrag auch für die Volksschul-Lehrpersonen nachvollzogen. Damit wird mit der Situation für das Staatspersonal, einschliesslich Lehrpersonen der Sekundarstufe II, gleichgezogen (vgl. Art. 83 StVG und Art. 26 des vorliegenden Entwurfs, je i.V.m. Art. 1 Abs. 2 EVD-BS und Art. 55 MSG). Dieser Schritt entspricht einem Anliegen des Kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverbandes St.Gallen (KLV). Er ist bislang nicht gemacht worden und soll nunmehr bei Gelegenheit des Erlasses des Personalgesetzes nachgeholt werden, zumal es nicht um eine berufsspezifische Thematik geht (vgl. oben Ziff. 4.). Materiell hat die Angleichung allerdings kaum Auswirkungen, da der Kündigungsschutz, der direkt von den Prinzipien der Verfassung abgeleitet werden muss (Dienstrecht für die Volksschul-Lehrpersonen bisher), und der Kündigungsschutz nach Obligationenrecht (Dienstrecht für das Staatspersonal und jetzt neu auch für die Volksschul-Lehrpersonen) praktisch deckungsgleich sind. Relevant ist die Angleichung allerdings bezüglich des Sozialschutzes der Sperrfrist für eine Kündigung während Krankheit oder Unfalls (Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 und Art. 11quinquies (neu) LBG in der Fassung nach Art. 97 [vgl. nachstehend]).

Die Änderung von Art. 73 VSG ist die Folge des Übergangs von der Verfügungs- auf die Vertragskonstruktion (redaktionelle Anpassung von Abs. 1) sowie der Neuregelung der Lohnfortzahlung wegen Krankheit und Unfalls (Aufhebung von Abs. 2; vgl. unten Bemerkungen zu Art. 11quinquies [neu] LBG).

Die neugefasste Bestimmung von Art. 74 Abs. 1 VSG vollzieht die Anpassung des ordentlichen Übertrittsalters beim Staatspersonal, einschliesslich Lehrpersonen der Sekundarstufe II, für die Lehrpersonen der Volksschule nach. Der ordentliche Übertritt in den Ruhestand erfolgt neu auch für sie nach erfülltem 65. Altersjahr. Dies allerdings nicht mehr auf das Ende des am Geburtstag laufenden Schuljahrs, sondern auf das Ende des dann laufenden Semesters. Damit wird vermieden, dass im Extremfall Lehrpersonen gegen den Willen des Schulrates beinahe 66-jährig werden, bis sie in den Ruhestand treten. Einvernehmlich ist eine Verlängerung (bis Ende Schuljahr oder darüber hinaus) weiterhin möglich (unveränderter Art. 74 Abs. 2 VSG). Zu präzisieren ist, dass die Lehrperson auch nach der neuen Bestimmung weiterhin durch Kündigung aus eigenem Entschluss früher in den Ruhestand treten kann. Diese Option ist insoweit realistisch und von Bedeutung, als die kantonale Altersleistung nach geltender Kassenordnung weiterhin bereits mit Erfüllung des 63. Altersjahrs voll ausfinanziert ist und ungeschmälert bezogen werden kann.

Die Anpassung von Art. 75 VSG steht auf der begrifflichen Ebene und hat keine inhaltliche Bedeutung: Statt dem nicht mehr zeitgemässen, «beamtenhaften» Begriff «Besoldung» soll der allgemeine und geläufige Begriff «Lohn» verwendet werden. Auch diesbezüglich wird die Begriffsentwicklung beim Staatspersonal nachvollzogen.

Mit den Änderungen von Art. 81 bis 86 VSG wird wie für das Staatspersonal das Disziplinarrecht aufgehoben und durch eine Aufzählung personalrechtlicher Massnahmen ersetzt (vgl. oben Ziff. 3.4. und 7.6.). Beides ist die Folge der Umstellung von der Verfügungs- auf die Vertragskonstruktion bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses (vgl. oben Ziff. 3.3.). Im Vernehmlassungsverfahren wurde darauf hingewiesen, dass für Lehrpersonen eine Zuweisung anderer Aufgaben mit Lohnkürzung nicht in Frage komme. Die personalrechtlichen Massnahmen werden aus dem Personalgesetz sachgemäss in das Dienstrecht für die Volksschul-Lehrpersonen übernommen. «Sachgemäss» bedeutet, dass die Massnahme der Zuweisung anderer Aufgaben mit Lohnkürzung im Licht des Berufsauftrags der Lehrpersonen besonders

zu handhaben ist. Einer fehlbaren oder nicht genügenden Lehrperson kann nicht eine andere Aufgabe zugewiesen werden, da Lehrpersonen gemäss ihrem Berufsauftrag ausschliesslich unterrichten; insoweit kann dem Einwand zugestimmt werden. Hingegen könnte einer Lehrperson als personalrechtliche Massnahme etwa das Unterrichtspensum und proportional der Lohn gekürzt werden.

Art. 86bis (neu) und 86ter (neu) VSG adaptieren aus dem neuen Recht für das Staatspersonal das Schlichtungsverfahren, ebenfalls als Folge der Umstellung von der Verfügung auf den Vertrag bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses (vgl. oben Ziff. 3.5. und 7.7.). Das Schlichtungsverfahren soll zur Nutzung von Professionalität und Synergien auch in der Volksschule zentral durchgeführt werden. Die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle ist jedoch den Strukturen in der Arbeitswelt der Lehrpersonen anzupassen. Einerseits gewährleistet der identische Vorsitz wie für das Verwaltungspersonal den verfahrensrechtlichen Knowhow-Transfer. Andererseits stellt der Beizug eines Mitglieds der Lehrpersonalverbände und einer vom Erziehungsrat bezeichneten Arbeitgeber-Vertretung aus dem Kreis der Gemeinden sicher, dass auf die Besonderheiten der Volksschule eingegangen werden kann. Für die Nomination der Arbeitnehmer-Vertretung ist auf die Organe der Mitverantwortung nach Art. 87 ff. VSG, d.h. die Stufenkonvente bzw. -konferenzen abzustellen; der Kantonale Lehrerinnen- und Lehrerverband (KLV) ist im Volksschulgesetz nicht erwähnt, er konstituiert sich indessen über die Stufenkonferenzen. Die Nomination soll pragmatisch erfolgen, sinnvollerweise mit der Bestätigung von Vorschlägen des KLV und des VPOD Ostschweiz Lehrerberufe. Für die Nomination der Arbeitgeber-Vertretung wird der Erziehungsrat auf den Nominationsvorschlag des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) abstellen.

Art. 128 und 130 VSG müssen punktuell geändert werden, nachdem mit dem Wegfall dienstrechtlicher Verfügungen auch das Rekursrecht entfällt bzw. durch das Klagerecht ersetzt wird (vgl. oben Ziff. 3.5. und 7.7.).

Wie für das Staatspersonal soll auch für die Volksschul-Lehrpersonen der Begriff «Arbeitsverhältnis» durch den Begriff «Dienstverhältnis» ersetzt werden.

In der Vernehmlassung wurde u.a. gefordert, dass analoge Bestimmungen betr. Kündigungsschutz, ausserordentliche Leistungsprämien, Freistellung von der Arbeit, Administrativuntersuchung und Sozialplan in das Volksschulgesetz aufzunehmen seien. Bezüglich Kündigungsschutz kann auf den neuen Art. 71bis VSG und den Kommentar dazu verwiesen werden. Für die Leistungsprämien zugunsten der Volksschul-Lehrpersonen besteht mit Art. 2quinquies LBG eine spezifische Regelung. Diese deckt sich inhaltlich mit der bisherigen und neuen Regelung für das Staatspersonal. Leistungsprämien sind demnach nicht mit der Giesskanne, sondern individuell-leistungsbezogen auszurichten. Auch die Möglichkeit der Durchführung von Administrativuntersuchungen bleibt für die Volksschul-Lehrpersonen ohne Gesetzesergänzungen bestehen. Dies ergibt sich aus der Rechtsnatur einer öffentlich-rechtlichen Anstellung. Hingegen kann die Forderung nach einem Sozialplan für die Volksschul-Lehrpersonen nicht erfüllt werden, weil die operative Personalführung in der Volksschule Sache der Gemeinden ist. Es obliegt damit auch den Gemeinden (in eigener Budgethoheit), Kündigungen gegenüber ihren Lehrpersonen gegebenenfalls abzufedern.

#### *Art. 98 Änderung des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LBG)*

Die Anpassung von Art. 1 LBG und die Auflistung von Begriffsänderungen am Schluss der Anpassung des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer und haben keine inhaltlichen Konsequenzen. Sie sind redaktionell und bewirken Folgendes:

- Erstens soll das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer im Rahmen des Erlasses des Personalgesetzes terminologisch auf den zeitgemässen Stand gebracht bzw. dem Personalgesetz und dem Volksschulgesetz (vom letzteren ist es abgeleitet ist und in die-

sem werden ebenfalls die Begriffe bereinigt), angepasst werden. Es geht dabei um bereits dort begründete Begriffsersetzungen wie «Arbeitsverhältnis» statt «Dienstverhältnis» sowie «Lohn» statt «Besoldung» oder «Gehalt».

- Zweitens soll das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer die Lehrpersonen in aktueller Form bezeichnen, und es soll geschlechtsneutral formuliert werden. Schon das Volksschulgesetz wurde geschlechtsneutral formuliert, und zwar auf Anstoss der vorbereitenden Kommission des Kantonsrates zum X. Nachtrag vom 31. Juli 2007 (nGS 43-85). Hintergrund jener Bereinigung war, dass das Volksschulgesetz verbreitet Personenbezeichnungen enthält und von breiten Kreisen konsultiert wird, weshalb die Beschränkung auf die männliche Schreibweise – namentlich in einem Berufsfeld, in dem sich statistisch überwiegend Frauen bewegen – als störend empfunden wurde. Die gleiche Argumentation trifft für das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer zu, welches wie erwähnt mit dem Volksschulgesetz verknüpft ist. Daher soll der entsprechende Schritt, wie er im Jahr 2007 beim Volksschulgesetz unternommen worden ist, nunmehr auch beim Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer gemacht werden.

Art. 1 novies LBG ist aufzuheben, da diese Bestimmung wegen der veränderten Grundlagen für das Verfahrensrecht beim Staatspersonal, auf welches sie sich bezieht, nicht mehr aktuell ist. Lohnstreitigkeiten richten sich wie alle Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis nach Art. 86bis (neu) ff. VSG (vgl. oben die Bemerkungen zu Art. 97).

Art. 11quinies (neu) LBG bekräftigt die Einheitlichkeit der Lohnfortzahlungen für das Staatspersonal und für die Lehrpersonen der Volksschule. Bei Krankheit und Unfall wird inhaltlicher Gleichstand erreicht. Bei den übrigen Fortzahlungstatbeständen wird die altbekannte und bewährte Einheitlichkeit redaktionell präzisiert. Entsprechend können die bisherigen Art. 11bis bis 11quater LBG und Art. 12 bis 14 LBG gestrichen werden.

Die vorliegenden Änderungen des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer ändern das Lehrerlohnrecht wie erwähnt nicht substantiell. In diesem Zusammenhang ist allerdings auf den Postulatsauftrag 43.07.33 «Reform der Lehrerbesoldung» zu verweisen, zu dessen Erfüllung das Lohnrecht für die Volksschul-Lehrpersonen vor dem Hintergrund des Lehrerberufs im Allgemeinen analysiert wird. Dem Kantonsrat wird hierzu Bericht erstattet und allenfalls Antrag gestellt werden (vgl. auch oben Ziff. 2.3). Die vorliegende redaktionelle Bereinigung des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer dient auch zur Schaffung einer transparenten, leichter lesbaren Basis für die Analyse aus dem Postulatsauftrag.

#### *Art. 99 Änderung des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1; abgekürzt MSG)*

Die Änderungen von Art. 48 bis 53, 73 und 80 MSG vollziehen für die Mittelschul-Lehrpersonen die Umstellung von der Verfügung auf den Vertrag bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses nach. Es ist diesbezüglich auf die Ausführungen unter Ziff. 4. und vorstehend zu Art. 97 zu verweisen. Die lehrerspezifischen Anstellungsarten (*Hauptlehrerstatus*, *unbefristeter Lehrauftrag*, *befristeter Lehrauftrag*) werden bei den Mittelschul-Lehrpersonen, wie schon bei den Volksschul-Lehrpersonen, nicht angetastet. Sie werden allerdings Gegenstand der in Kürze zu erwartenden Änderung des Mittelschulgesetzes in Vollzug des Motionsauftrags 42.05.14 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen» sein.

Art. 55 MSG in der Fassung nach Art. 99 des Gesetzesentwurfs bekräftigt die sachgemässe Anwendbarkeit des Dienstrechts für das Verwaltungspersonal mit ausdrücklichem Bezug auf das neue Personalgesetz.

*Art. 100 Änderung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1; abgekürzt EG-BBG)*

Die Änderung von Art. 18 EG-BBG vollzieht für die Lehrpersonen der Berufsfachschulen die Umstellung von der Verfügung auf den Vertrag bei der Begründung des Arbeitsverhältnisses nach.

*Art. 101 Änderung des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (sGS 350.1; abgekürzt EG AHVG)*

Aus Art. 12 EG-AHVG wird der Begriff «Beamter» entfernt. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

*Art. 102 Änderung des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG)*

Auch im Polizeigesetz erfolgen verschiedene Anpassungen redaktioneller Art, die durch den Wegfall des Beamtenstatus notwendig sind, aber keine inhaltliche Änderung zur Folge haben.

*Art. 103 Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG ZGB)*

Mit der Aufhebung des Beamtenstatus ergibt sich ein Anpassungsbedarf. Im EG ZGB wird der Begriff «Beamter», wo dies möglich oder nötig ist, entweder ganz weggelassen oder durch die Bezeichnung «zuständiger Mitarbeiter» ersetzt. Der Begriff «Zivilstandsbeamter» lässt sich kaum aus dem allgemeinen Sprachgebrauch löschen, sodass hier eine Lösung in dem Sinn gefunden wurde, als neu die Beschreibung «als Zivilstandsbeamter bezeichneter Mitarbeiter» eingeführt (vgl. Art. 42 EG ZGB) oder der Beamte neu mit «weiteren im Arbeitsverhältnis mit Kanton oder Gemeinde stehende Mitarbeiter» benannt wird (Art. 50 EG ZGB).

*Art. 104 Änderung des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG)*

In Art. 27 GerG kann der Abs. 2 aufgehoben werden. Die Unvereinbarkeit der Richterinnen und Richter Mitglied im Kantonsrat zu sein, ist Art. 56 Bst. b der Kantonsverfassung (für die Richter und Richterinnen des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts) und in Art. 30 Bst. f dieses Gesetzes (für die Richterinnen und Richter der Kreisgerichte, des Versicherungsgericht und der Verwaltungsrekurskommission) festgehalten.

Auch Abs. 2 des Art. 42 GerG, in dem die Mitglieder des Kantonsgerichts und die Präsidentin oder der Präsident der Verwaltungsgerichts als Magistratspersonen bezeichnet werden, hat seine Bedeutung verloren und kann aufgehoben werden, nachdem in Art. 90 dieses Gesetzes nun eine vollständige Aufzählung aller Inhaberinnen und Inhaber bestimmter Funktionen enthält, die als Magistratspersonen gelten.

*Art. 105 Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP)*

In Art. 7 und Art. 65 VRP sind je die Begriffe «Beamter» ersatzlos zu streichen. Bei Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche aus dem durch Verfügung begründeten Anstellungsverhältnis in Gemeinden soll weiterhin die Klage nach Art. 79bis VRP beim Verwaltungsgericht erhoben werden können. Da es den Gemeinde freigestellt ist, inwieweit sie das Personalgesetz des Kantons anwenden wollen, ist ihnen mit der vorgesehenen Anpassung von Art. 79bis VRP das Klagerecht weiterhin gewährleistet, auch wenn und solange sie bei der verfügungsweisen Anstellung bleiben sollten.

Die Klage an das Verwaltungsgericht nach Art. 79ter VRP ist zulässig im Zusammenhang mit der erstmaligen Begründung des Arbeitsverhältnisses von Personen, die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählt werden (vgl. Art. 16 Abs. 3).

*Art. 106 Änderung des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; StP)<sup>5</sup>*

Die Staatsanwälte, wie auch das übrige Personal werden von den zuständigen Behörden nicht mehr gewählt, sondern die Arbeitsverhältnisse werden begründet (Art. 14 StPG). Im Weiteren wird der Begriff «Beamter» durch die allgemeine Bezeichnung des Angestellten ersetzt.

*Art. 107 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (sGS 971.1; abgekürzt EG SchKG)*

Die Bezeichnungen «Betreibungsbeamter» und «Konkursbeamter» sind umgangssprachlich vertraut und werden deshalb beibehalten. Nach der Abschaffung des Beamtenstatus ist mit diesen Bezeichnungen kein besonderer dienstrechtlicher Status verbunden. Vielmehr handelt es sich um blosser Funktionsbezeichnungen.

*Art. 108 Übergangsbestimmungen a) bisherige Dienstverhältnisse*

Der Übergang vom bisherigen, im Rahmen des Staatsverwaltungsgesetzes geregelten Dienstrecht zu einer neuen und eigenständigen Personalgesetzgebung soll materiellrechtlich für sämtliche bestehenden Arbeitsverhältnisse erfolgen. Auch in formeller Hinsicht drängt sich aus verschiedenen, in Ziff. 5. dargelegten Gründen ein weitgehend automatisiertes Verfahren auf. Ab Vollzugsbeginn des neuen Personalrechts sollen deshalb alle Arbeitsverhältnisse ohne weiteres dem neuen Recht unterstellt sein. Diesem Zweck dient diese Übergangsbestimmung.

*Art. 109 b) Probezeit*

Solange ein Arbeitsverhältnis nach bisherigem Recht noch in der Phase der Probezeit ist, soll das bisherige Recht weiter gelten. Danach wird das Arbeitsverhältnis wie bei allen anderen ohne weiteres dem neuen Recht unterstellt.

*Art. 110 c) Lohnfortzahlungen*

Der Lohnfortzahlungsanspruch bei Krankheit, Unfall, Mutterschaft sowie bei Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und zivilem Ersatzdienst, der vor Vollzugsbeginn des neuen Rechts eingetreten ist, berechnet sich nach dem neuen Recht. Nach bisherigem Recht beanspruchte Leistungen werden an die Anspruchsdauer nach neuem Recht angerechnet.

*Art. 111 d) Personalrechtliche Massnahmen und Streiterledigung*

Nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses werden die Bestimmungen über personalrechtliche Massnahmen und Streiterledigung (Art. 76 ff.) auf alle bestehenden Arbeitsverhältnisse angewendet.

Die nach bisherigem Recht zuständige Instanz schliesst Verfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bei ihr hängig sind, nach bisherigem Recht ab. Gemeint sind damit Disziplinar- und Rekursverfahren und Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Vor Vollzugsbeginn eröffnete Disziplinarverfahren werden somit weiter geführt und ordentlich beendet, auch wenn es Mitarbeitende betrifft, gegen die nach neuem Recht kein Disziplinarverfahren eröffnet werden könnte.

Bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses gekündigte Arbeitsverhältnisse werden nach dem bisherigen Recht zu Ende geführt.

---

<sup>5</sup> Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (22.09.11) in der Fassung gemäss 1. Lesung des Kantonsrates vom 22./23. Februar 2010; Einführung geplant ab 1. Januar 2011.

### Art. 112 e) Dienstverhältnisse von Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule

Die vorstehenden Übergangsbestimmungen – mit Ausnahme jener zur Probezeit, weil diese im Schuldienst nicht gilt – werden auf die Dienstverhältnisse der Lehrpersonen der Volksschulen sachgemäss angewendet. Dieser Hinweis drängt sich zur Klarstellung auf. Lehrpersonen der Volksschule sind nicht kantonales, sondern kommunales Personal. Ihr Arbeitsverhältnis ist in den Schulgesetzen, d.h. im Volksschulgesetz und im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer abschliessend geregelt. Das vorliegende Personalgesetz gilt für die Lehrpersonen der Volksschule weder originär noch subsidiär (vgl. oben Ziff. 4 und Ziff. 7.9). Es bedarf daher einer ausdrücklichen Anordnung um sicherzustellen, dass die Übergangsbestimmungen des Personalgesetzes auch auf die Schulgesetze anzuwenden sind, soweit sich dies als sachgemäss erweist. Es ist kein Grund ersichtlich, der für die Lehrpersonen inhaltlich eine andere Regelung notwendig erscheinen lässt.

### Art. 113 Vollzugsbeginn

Vorgängig des Vollzugsbeginns des neuen Personalgesetzes sind zunächst die dazugehörigen Verordnungen zu erlassen. Eine besondere Herausforderungen stellt die Konzeption und Umsetzung eines neuen Lohnsystems dar (vgl. Ziff. 2.3.). Zusätzlich ist in Rechnung zu stellen, dass das kantonale Dienstrecht im Bereich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten ebenfalls zur Anwendung kommt und auch auf kommunaler Ebene von erheblicher Tragweite ist. Nicht zu unterschätzen ist schliesslich der mit den vorgesehenen Neuerungen zwangsläufig verbundene Informations- und Schulungsaufwand, namentlich bei den Mitarbeitenden und ihren Vorgesetzten. Davon ausgehend, dass auch ein unterjähriger Vollzugsbeginn möglich ist, kann aus heutiger Sicht mit einem Vollzug des totalrevidierten Personalrechtes ab 1. Juli 2011 gerechnet werden.

## 8. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Aus heutiger Sicht kann davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung des neuen Personalrechtes mit den bestehenden Ressourcen erfolgen kann. Demgemäss sind keine einmaligen Umsetzungskosten zu erwarten. Aufgrund der Vorlage lassen sich die jährlich wiederkehrenden Mehraufwendungen vorerst nur grob abschätzen. Sie ergeben sich unmittelbar aus den vorgeschlagenen Änderungen auf Gesetzesstufe (Ziff. 8.1.) sowie aus den in Betracht gezogenen Änderungen auf Verordnungsstufe (Ziff. 8.2.). Soweit nicht anders vermerkt, sind in den nachfolgenden Schätzungen die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und die Lehrerinnen und Lehrer der Berufs- und Mittelschulen mitberücksichtigt.

### 8.1. Auswirkungen aufgrund von Veränderungen auf Gesetzesstufe

a)	Inkonvenienzen (Art. 45)	Ausrichtung von Inkonvenienzentschädigungen bei Aussetzen der Arbeitsleistung (Ersatz der bisherigen Regelung nach Art. 51 VStD). – Aufteilung der Mehrkosten: a) Verwaltung 0,59 Mio. Franken b) Gesundheit 2,89 Mio. Franken c) Universität 0,01 Mio. Franken	3,49 Mio. Franken
		– Gründe: a) Ferien 64,1 Prozent b) Krankheit/Unfall 32,1 Prozent c) Mutterschaft/Militär 3,8 Prozent	



b)	Verlängerung der Lohnzahlung bei Krankheit (Art. 49)	Annahmen: – 30 Personen (Anzahl aufgrund krankheitsbedingter Pensionierungen 2007 und 2008); – durchschnittliche Jahresbesoldung Fr. 120'000.– (davon 80 Prozent); – keine Taggeldversicherung. Wegfall der bisherigen Krankenlohnverlängerungen in Einzelfällen: im Jahr 2009 rund Fr. 250'000.–.	2,63 Mio. Franken
c)	Streit-erledigung (Art. 79 ff.)	Taggelder Schlichtungsstelle. Annahmen: – 25 Sitzungen; – Ansätze gemäss Verordnung über die Entschädigung der nicht fest angestellten Richterinnen und Richter sowie der Mitglieder der Schlichtungsbehörden (ABI 2009, 1741 ff.).	0,01 Mio. Franken
Total jährlich wiederkehrend			6,13 Mio. Franken

Die Mehrkosten für die Verlängerung des Krankenlohns (Bst. b) sind abhängig von der Anzahl Fälle.

## 8.2. Auswirkungen aufgrund geplanter Veränderungen auf Verordnungsstufe

Der Ordnung halber ist darauf hinzuweisen, dass die nachfolgend dargestellten Massnahmen nicht unmittelbar Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage sind, weil die Umsetzung auf Verordnungsstufe erfolgt. Sie werden aus Gründen der Transparenz dennoch aufgeführt.

a)	Erhöhung Anzahl Ferientage (Art. 35)	Basis: – Anzahl Mitarbeitende (ohne Lehrkörper); Annahmen: – Erhöhung um drei Tage; – durchschnittliche Jahresbesoldung Fr. 100'000.–; – theoretischer Mehrbedarf: 140 neue Stellen – effektiver Mehrbedarf: 70 neue Stellen, d.h. Erhöhung Ist-Stellen um 0.66 Prozent (ein wesentlicher Teil des erforderlichen Stellenausbaus kann durch organisatorische Massnahmen und eine restriktivere Handhabung des Bandbreitenmodells aufgefangen werden).	7,00 Mio. Franken
b)	Erhöhung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs (Art. 35)	Erhöhung um vier Tage. Annahme: – aufgrund Personenkenzzahlen 2007: 192 Väter mit einem durchschnittlichen Stundenlohn von Fr. 50.–.	0,32 Mio. Franken
c)	Einführung Telearbeit (Art. 35)	Kosten technische Infrastruktur; Annahme: 15 Arbeitsplätze je Jahr.	0,03 Mio. Franken
Total jährlich wiederkehrend			7,35 Mio. Franken

Die Mehrkosten aus der Erhöhung des Ferienanspruchs gemäss Bst. a sind insofern zu relativieren, als nur bei grösseren Organisationseinheiten mit einem Stellenausbau zu rechnen ist. Bei den kleineren und mittleren Organisationseinheiten darf davon ausgegangen werden, dass die Erhöhung des Ferienanspruchs durch betriebliche Massnahmen weitgehend kompensiert werden kann.

Die Massnahmen gemäss den Bst. b und c ergeben sich auf dem Postulatsbericht 40.09.03 «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» (vgl. Ziff. 2.4.2.).

## **9. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Das Dienstrecht des Kantons ist für die Gemeinden in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen wird es in jenen Gemeinden sachgemäss angewendet, welche ihre Dienstverhältnisse nicht durch eigene Reglemente regeln (vgl. Art. 95 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009; sGS 151.2; abgekürzt GG). Diese Gemeinden sind somit von der Revision des kantonalen Dienstrechts unmittelbar betroffen. Zum andern hat die Regelung der Arbeitsverhältnisse beim grössten öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber im Kanton durchaus eine Signalwirkung auf andere öffentlich-rechtliche Arbeitgeber. So gesehen sind die Gemeinden auch mittelbar von der Revision der kantonalen Personalgesetzgebung betroffen. Das Recht der Gemeinden, ihre Dienstverhältnisse eigenverantwortlich zu regeln, wird dadurch jedoch nicht beschnitten. So können die Gemeinden ihre Angestellten auch weiterhin auf privatrechtlicher Grundlage anstellen, was für die kantonalen Angestellten nach dem vorliegenden Entwurf bewusst nicht vorgesehen wird (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 14).

Die Auswirkungen auf den Bildungsbereich, insbesondere in der Volksschule, sind vorstehend in Ziff. 4 ausführlich dargelegt.

## **10. Referendum**

Diese Vorlage wird gemäss den Ausführungen unter Ziff. 8.1. jährlich Fr. 3.49 Mio. für die Ausrichtung von Inkonvenienzen bei Abwesenheiten (Art. 45), Fr. 12'000 an Entschädigungen der Mitglieder der Schlichtungsstelle (Art. 79 ff.) sowie Fr. 2.63 Mio. an Lohnfortzahlungen bei Krankheit (Art. 49) zur Folge haben. Nach Art. 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung unterstehen Erlasse über die Besoldung des Staatspersonals und der Lehrkräfte der Grundschule nicht dem Referendum. Auch wenn dies bei der Bestimmung über die «obligatorische Abstimmung» nicht gesagt wird (Art. 48 Abs. 3 KV), unterstehen Besoldungserlasse auch nicht dem obligatorischen Finanzreferendum (vgl. Art. 9 Bst. a des Gesetzes über Referendum und Initiative; sGS 125.1; abgekürzt RIG). Damit bewirkt der Gesetzesentwurf keine dem Finanzreferendum unterstehenden neue Ausgaben. Als rechtsetzender Erlass unterliegt er aber dem Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 RIG).

## **11. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des Personalgesetzes einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:  
Canisius Braun

---

## Personalgesetz

vom 27. April 2010

Entwurf der Regierung vom 27. April 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. April 2010<sup>6</sup> Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

### I. Grundlagen

#### 1. Allgemeine Bestimmungen

*Gegenstand*

*Art. 1.* Dieser Erlass regelt das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals.

*Geltungsbereich*

*Art. 2.* Dieser Erlass gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von:

- a) Departementen und Staatskanzlei;
- b) Gerichten und anderen Justizbehörden, soweit sie nicht richterlich handeln.

Er gilt unter Vorbehalt von besonderen gesetzlichen Bestimmungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

1. von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
2. von unabhängig und selbständig handelnden, dem Departement oder der Staatskanzlei zugeordneten Dienststellen.

Die Regierung legt für Personen, die nach Massgabe von besonderen gesetzlichen Vorschriften nebenamtlich Aufgaben für den Kanton erfüllen, durch Verordnung fest, welche Bestimmungen dieses Erlasses anwendbar sind.

*Personalpolitik a) Grundsätze*

*Art. 3.* Der Kanton bekennt sich zu einer zeitgemässen, sozial verantwortungsvollen und wirtschaftlich tragbaren Personalpolitik.

Er achtet und schützt die Persönlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und nimmt auf deren Gesundheit Rücksicht.

---

<sup>6</sup> ABI 2010, ●●.

*b) Leitbild*

Art. 4. Die Regierung erlässt ein Leitbild über die Personalpolitik.

Sie schafft die notwendigen Voraussetzungen für die Umsetzung des Leitbildes und überprüft es regelmässig.

*Sozialpartnerschaft a) Grundsatz*

Art. 5. Der Kanton bekennt sich zur Sozialpartnerschaft.

Sozialpartner sind die Regierung und die Verbände des Staatspersonals.

Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Bestimmungen über die Organisation der Sozialpartnerschaft.

*b) Information und Mitwirkung*

Art. 6. Die Regierung informiert die Verbände des Staatspersonals frühzeitig und umfassend über Gestaltung und Umsetzung der Personalpolitik sowie über wichtige Personalangelegenheiten.

Sie lädt die Verbände des Staatspersonals zur Mitwirkung ein, gibt ihnen Gelegenheit zur Vernehmlassung oder führt Verhandlungen und Anhörungen durch insbesondere über:

- a) Änderungen dieses Erlasses;
- b) Erlass und Änderungen von Verordnungsrecht und weiteren Ausführungsbestimmungen zu diesem Erlass;
- c) Umstrukturierung der Staatsverwaltung;
- d) Übertragung von Teilen der Staatsverwaltung an Dritte;
- e) Erlass eines Sozialplans.

Sie erlässt ergänzende Bestimmungen durch Verordnung.

*Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter*

Art. 7. Die Regierung informiert die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig und umfassend über Gestaltung und Umsetzung der Personalpolitik.

*Ergänzendes Recht*

Art. 8. Soweit dieser Erlass und gestützt darauf erlassenes Verordnungsrecht sowie besondere gesetzliche Bestimmungen keine abweichende Regelung treffen, werden die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 über den Arbeitsvertrag<sup>7</sup> sachgemäss angewendet.

## **2. Wahrnehmung der Arbeitgeberrechte**

*Arbeitgeberin oder Arbeitgeber*

Art. 9. Als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber nach diesem Erlass handeln:

- a) Regierung;
- b) Departemente und Staatskanzlei;

---

<sup>7</sup> Art. 319 ff. OR, SR 220.

- c) nach Gesetz oder zwischenstaatlicher Vereinbarung zuständige Organe von Gerichten und anderen Justizbehörden sowie selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiteren Institutionen.

#### *Zuständigkeit a) Regierung*

*Art. 10.* Die Regierung ist zuständig für Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses von:

- a) Generalsekretärin oder Generalsekretär;
- b) Leiterin oder Leiter eines Amtes oder einer Anstalt;
- c) Leiterin oder Leiter des Dienstes für politische Planung und Controlling;
- d) Chefärztin oder Chefarzt sowie leitende Ärztin oder leitender Arzt der kantonalen psychiatrischen Dienste;
- e) weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

Sie kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Begründung und Beendigung auf weitere Arbeitsverhältnisse ausdehnen.

#### *b) Departemente, Staatskanzlei sowie Gerichte und andere Justizbehörden 1. Grundsatz*

*Art. 11.* Für Begründung und Beendigung sowie Gestaltung des Arbeitsverhältnisses sind zuständig:

- a) Departement und Staatskanzlei, soweit nicht die Regierung zuständig ist;
- b) Gerichte und andere Justizbehörden nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

#### *2. Übertragung*

*Art. 12.* Das Departement kann die Zuständigkeit der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers ganz oder teilweise an das Generalsekretariat sowie an Ämter und Anstalten, die Staatskanzlei an ihre Dienste, übertragen.

Das Amt und die Anstalt können die Zuständigkeit für die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses an Abteilungen übertragen.

#### *Personalamt*

*Art. 13.* Das Personalamt unterstützt Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Umsetzung der Personalpolitik und in der einheitlichen Anwendung des Personalrechts.

Die Regierung erlässt durch Verordnung Bestimmungen über Aufgaben und Zuständigkeit des Personalamtes.

## **II. Arbeitsverhältnis**

### **1. Bestand**

#### *Rechtsnatur*

*Art. 14.* Das Arbeitsverhältnis ist öffentlich-rechtlich, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

*Begründung a) im Allgemeinen*

Art. 15. Das Arbeitsverhältnis wird durch Abschluss des schriftlichen Arbeitsvertrags begründet.

*b) bei vom Volk oder Kantonsrat Gewählten*

Art. 16. Bei vom Volk oder Kantonsrat Gewählten wird das Arbeitsverhältnis durch gültige Wahl und Abschluss des schriftlichen Arbeitsvertrags begründet.

Kommt der Arbeitsvertrag nicht zustande und nimmt die gewählte Person die Tätigkeit auf, wird das Arbeitsverhältnis nach den von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber angebotenen Bedingungen begründet.

Einigen sich die Vertragsparteien bei der erstmaligen Begründung des Arbeitsverhältnisses über den Inhalt des Arbeitsvertrags nicht, kann die gewählte Person öffentlich-rechtliche Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

## **2. Beginn**

*Grundsatz*

Art. 17. Das Arbeitsverhältnis beginnt:

- a) an dem im Arbeitsvertrag festgelegten Tag;
- b) bei Wahl auf Amtsdauer am ersten Tag der Amtsdauer oder, während einer laufenden Amtsdauer, am Tag der Aufnahme der Amtstätigkeit. Vorbehalten bleibt eine abweichende Vereinbarung im Arbeitsvertrag.

*Probezeit*

Art. 18. Die ersten drei Monate des Arbeitsverhältnisses gelten als Probezeit. Ausgenommen ist das auf Amtsdauer bestehende Arbeitsverhältnis.

Ist die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter infolge Krankheit, Unfall, Mutterschaftsurlaub oder Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht oder aus betrieblichen Gründen verhindert, die Arbeit während der Probezeit zu leisten, wird diese im Ausmass der Abwesenheitsdauer verlängert.

Arbeitgeberin oder Arbeitgeber und Mitarbeiterin oder Mitarbeiter können in gegenseitigem Einvernehmen die Probezeit verkürzen oder auf diese verzichten.

## **3. Ende**

*Gründe*

Art. 19. Das Arbeitsverhältnis endet:

- a) mit Ablauf der Amtsdauer oder der im Arbeitsvertrag vereinbarten Dauer;
- b) durch Kündigung;
- c) durch Aufhebung des Arbeitsvertrags in gegenseitigem Einvernehmen;
- d) aus Altersgründen;
- e) bei der nach den Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung des Kantons vollständigen Invaliderität der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters;
- f) mit dem Tod der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters.

Die Vertragsparteien können die vorzeitige Auflösung des befristeten Arbeitsverhältnisses im Arbeitsvertrag regeln.

#### *Kündigung a) Grundsatz*

Art. 20. Die Vertragsparteien können das Arbeitsverhältnis unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende eines Kalendermonats kündigen. Vorbehalten bleibt eine andere Kündigungsfrist nach Massgabe des Arbeitsvertrages.

Die Vertragsparteien können das Arbeitsverhältnis während der Probezeit unter Einhaltung einer Frist von sieben Kalendertagen kündigen.

#### *b) Begründung*

Art. 21. Die Kündigung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber bedarf eines ausreichenden sachlichen Grundes.

Nach Ablauf der Probezeit liegt ein ausreichender sachlicher Grund vor, wenn die Beendigung des Arbeitsverhältnisses erfolgt:

- a) aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen, wie Umstrukturierungen oder Aufhebung von Stellen;
- b) wegen Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen;
- c) wegen ungenügender Arbeitsleistung oder unbefriedigenden Verhaltens der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters;
- d) wegen schwerwiegender oder wiederholter schuldhafter Verletzung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis;
- e) wegen schwerwiegenden schuldhaften Verhaltens ausserhalb des Arbeitsverhältnisses, das mit diesem offensichtlich nicht vereinbar ist.

#### *c) Zulässigkeit*

Art. 22. Die Kündigung ist zulässig:

- a) nach Art. 21 Abs. 2 Bst. a und b dieses Erlasses, wenn:
  1. der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter keine andere zumutbare Tätigkeit angeboten werden kann, oder
  2. die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter eine angebotene zumutbare Tätigkeit nicht annimmt;
- b) nach Art. 21 Abs. 2 Bst. c und d dieses Erlasses, wenn trotz Mahnung, die mit einer angemessenen, während längstens sechs Monaten dauernden Bewährungsfrist verbunden wird, keine Verbesserung eingetreten ist.

#### *d) Fristlose Kündigung*

Art. 23. Die Vertragspartei kann das Arbeitsverhältnis fristlos kündigen, wenn die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses für sie nach Treu und Glauben unzumutbar ist.

Die fristlose Kündigung bewirkt die sofortige Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

#### *e) Form*

Art. 24. Die Kündigung wird schriftlich, die fristlose Kündigung mündlich oder schriftlich mitgeteilt.

Erfolgt die fristlose Kündigung mündlich, wird sie spätestens am folgenden Arbeitstag schriftlich bestätigt und begründet.

*f) Freistellung*

Art. 25. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann aus wichtigen öffentlichen oder betrieblichen Interessen die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter während der ordentlichen Kündigungsfrist bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses von der Arbeitsleistung freistellen.

Ein während der Freistellung anderweitig erzieltetes Erwerbseinkommen wird an den Lohn angerechnet. Die Vertragsparteien können eine andere Regelung vereinbaren.

*g) Kündigungsschutz*

Art. 26. Das Arbeitsverhältnis kann während Krankheit oder Unfall frühestens auf den Zeitpunkt, an dem die Lohnfortzahlung endet, gekündigt werden, es sei denn, die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter missachte die Meldepflicht oder wirke bei der Betreuung bei krankheits- und unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit nicht oder ungenügend mit.

Vorbehalten bleiben:

- a) die Kündigung während der Probezeit;
- b) die fristlose Kündigung.

Im Übrigen werden die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 über den Kündigungsschutz<sup>8</sup> sachgemäss angewendet.

*h) Ausnahme*

Art. 27. Auf die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden die Bestimmungen über die Kündigung durch den Arbeitgeber nach Art. 20 bis 26 dieses Erlasses nicht angewendet.

*Abgangsentschädigung*

Art. 28. Die Regierung kann eine Abgangsentschädigung von höchstens zwei Jahreslöhnen ausrichten.

Sie regelt Voraussetzungen und Bemessung durch Verordnung.

*Ende des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen*

Art. 29. Das Arbeitsverhältnis endet aus Altersgründen:

- a) für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf Amtsdauer angestellt sind, mit Ende der Amtsdauer, während welcher sie das 65. Altersjahr erfüllen. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen oder eine abweichende Vereinbarung im Arbeitsvertrag;
- b) für die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach erfülltem 65. Altersjahr auf Ende des Monats.

Arbeitgeberin oder Arbeitgeber sowie Mitarbeiterin oder Mitarbeiter können in gegenseitigem Einvernehmen das Ende des Arbeitsverhältnisses aus Altersgründen über das 65. Altersjahr hinaus verschieben.

Auf die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter findet diese Bestimmung keine Anwendung.

---

<sup>8</sup> Art. 336 ff. OR, SR 220.



### III. Unvereinbarkeit

#### *Ausschluss von der Mitgliedschaft im Kantonsrat*

Art. 30. Von der Mitgliedschaft im Kantonsrat sind ausgeschlossen:

- a) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die der unmittelbaren Weisungsgewalt von Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher sowie von Staatssekretärin oder Staatssekretär unterstehen, insbesondere:
  - 1. Generalsekretärinnen und Generalsekretäre;
  - 2. Leiterinnen und Leiter der Rechtsdienste;
  - 3. Leiterinnen und Leiter der Ämter und Anstalten;
  - 4. Leiterinnen und Leiter der Dienste der Staatskanzlei;
  - 5. Leiterinnen und Leiter der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
  - 6. Leiterinnen und Leiter der kantonalen psychiatrischen Kliniken;
- b) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste;
- c) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle;
- d) Leiterin oder Leiter der kantonalen Fachstelle für Datenschutz;
- e) Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Bst. a und d dieser Bestimmung;
- f) Mitglieder der Kreisgerichte, des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission.

### IV. Gestaltung des Arbeitsverhältnisses

#### 1. Grundsätze

##### *Schutz der Persönlichkeit*

Art. 31. Der Kanton:

- a) achtet die Persönlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- b) schützt Leben, persönliche Integrität und Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- c) sorgt dafür, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht Opfer von Diskriminierung werden;
- d) trifft die nach der Erfahrung notwendigen und dem Stand der Technik anwendbaren sowie nach den Verhältnissen an den Arbeitsplätzen angemessenen Massnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

##### *Rechtliche Unterstützung*

Art. 32. Der Kanton gewährt rechtliche Unterstützung, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung auf dem Rechtsweg belangt wird und die Beschreitung des Rechtsweges zur Wahrung ihrer oder seiner Rechte als angemessen erscheint.

Die Regierung erlässt ergänzende Bestimmungen durch Verordnung.

##### *Förderung von Fort- und Weiterbildung*

Art. 33. Der Kanton fördert und unterstützt die berufliche Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Regierung erlässt ergänzende Bestimmungen durch Verordnung. Sie regelt insbesondere:

- a) Kostentragung;
- b) Voraussetzungen und Umfang der Kostenrückerstattung durch die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter;
- c) Abschluss von Weiterbildungsvereinbarungen.

### *Anwesenheit am Dienort*

Art. 34. Wenn die Art der Aufgabe es erfordert, kann im Arbeitsvertrag:

- a) die Zeitspanne festgelegt werden, innert welcher die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter nach Aufforderung durch die vorgesetzte Stelle oder bei Pikettdienst am Dienort anwesend ist;
- b) vereinbart werden, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter die am Dienort vorhandene Dienstwohnung bezieht.

### *Verordnung*

Art. 35. Die Regierung erlässt durch Verordnung Bestimmungen über:

- a) Dienst-, Arbeits- und Überzeit;
- b) Feier- und Ruhetage;
- c) Ferien;
- d) bezahlten und unbezahlten Urlaub.

## **2. Lohn sowie Zulagen und weitere Entschädigungen**

### *Anspruch*

Art. 36. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben nach Massgabe dieses Erlasses Anspruch auf:

- a) Lohn;
- b) Zulagen;
- c) weitere Entschädigungen.

### *Lohn a) Bemessung*

Art. 37. Der Lohn bemisst sich:

- a) nach den Anforderungen der Stelle;
- b) nach den persönlichen Eigenschaften, insbesondere Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters.

Bei vergleichbarer Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung wird gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit ausgerichtet.

Wurde die Erwerbstätigkeit zur unentgeltlichen Erfüllung von Familien-, Eltern- oder Betreuungspflichten vorübergehend ausgesetzt, werden die damit verbundenen Erfahrungen mitberücksichtigt.

### *b) Mindestlohn*

Art. 38. Der für eine Vollzeitstelle ausgerichtete Mindestlohn beträgt im Jahr, einschliesslich des 13. Monatslohns, 45'500 Franken, ausgenommen für Ausbildungsstellen.

Die Regierung kann in begründeten Einzelfällen vom Mindestlohn abweichen.

c) *Änderung 1. Grundsatz*

Art. 39. Die Regierung überprüft jährlich die Löhne und den Mindestlohn.

Sie bestimmt die Änderung im Rahmen der mit dem Staatsvoranschlag bewilligten Kredite durch Verordnung. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie die Finanzlage des Kantons.

Die Änderung erfolgt in der Regel auf Beginn eines Kalenderjahres.

2. *Begrenzung*

Art. 40. Die jährliche Änderung weicht von der Jahreststeuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise nicht mehr als drei Prozentpunkte ab.

Der Landesindex der Konsumentenpreise kann höchstens um sechs Prozent über- und sechs Prozent unterschritten werden.

Massgebend ist der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise im Oktober des Vorjahres.

*Zulagen a) Geburts- und Kinderzulage*

Art. 41. Es werden ausgerichtet:

- a) die Geburtszulage bei Geburt eines Kindes;
- b) die Kinderzulage nach Massgabe der Gesetzgebung über die Kinderzulagen.

*b) Leistungs-, Funktions- und Marktzulage*

Art. 42. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann zusprechen:

- a) eine Leistungszulage bei besonderem Einsatz;
- b) eine Funktionszulage bei Übernahme von zusätzlichen Aufgaben;
- c) in besonderen Fällen eine Marktzulage zur Gewinnung oder Erhaltung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

*Variabler Lohnbestandteil*

Art. 43. In besonderen Fällen kann im Arbeitsvertrag ein variabler Lohnbestandteil vereinbart werden.

*Lohnnachgenuss*

Art. 44. Hinterlassene einer verstorbenen Mitarbeiterin oder eines verstorbenen Mitarbeiters, für deren Unterhalt diese oder dieser ganz oder teilweise aufgekommen ist, haben für den Monat, während welchem die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter verstorben ist, und zwei weitere Monate Anspruch auf Ausrichtung von Lohn und Zulagen.

*Weitere Entschädigungen a) Inkonvenienzen und Spesen*

Art. 45. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber richtet aus:

- a) Inkonvenienzentschädigungen für Arbeit ausserhalb der üblichen Arbeitszeit oder unter erschwerten Bedingungen;
- b) Spesenentschädigungen als Ersatz von ausgewiesenen arbeitsbedingten Auslagen.

*b) Ausserordentliche Leistungsprämie*

Art. 46. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anerkennt ausserordentliche Leistungen und ausserordentliches Leistungsverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien.

Der Kantonsrat stellt für ausserordentliche Leistungsprämien jährlich im Voranschlag einen Betrag ein.

*c) Treueprämie*

Art. 47. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten nach Massgabe der Dauer ihres Arbeitsverhältnisses, erstmals nach Vollendung des 10. Jahres, eine Treueprämie.

### **3. Lohnfortzahlung und Vorsorge**

*Anspruch*

Art. 48. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben Anspruch auf:

- a) Lohnfortzahlung bei:
  - 1. Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall;
  - 2. Mutterschaft;
  - 3. Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie Leistung von zivilem Ersatzdienst;
- b) Unfallversicherung;
- c) berufliche Vorsorge;
- d) Leistungen aus Sozialplan.

*Lohnfortzahlung a) bei Krankheit*

Art. 49. Die Lohnfortzahlung bei Krankheit dauert 24 Monate innert dreier Jahre.

Sie beträgt während der ersten zwölf Monate 100 Prozent und anschliessend 80 Prozent des Lohns.

Die Regierung kann eine Versicherung abschliessen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichten, sich zu höchstens der Hälfte an den Prämien zu beteiligen. Sie legt den Ansatz der Prämienbeteiligung durch Verordnung fest.

*b) bei Unfall*

Art. 50. Die Lohnfortzahlung bei Unfall beträgt während der ersten zwölf Monate 100 Prozent und während weiterer zwölf Monate 80 Prozent des Lohns.

*c) Kürzung*

Art. 51. Die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall wird gekürzt, soweit sie zusammen mit Renten und anderen Ersatzeinkünften die Leistung nach Art. 49 und 50 dieses Erlasses übersteigt.

*d) bei Mutterschaft*

Art. 52. Die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft dauert sechzehn Wochen. Sie bemisst sich nach dem durchschnittlichen Lohn unter Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades der neun Monate vor der Geburt.

Im Übrigen werden die Bestimmungen über die Mutterschaftsentschädigung in der Bundesgesetzgebung über die Erwerbsersatzordnung sachgemäss angewendet.

*e) bei Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie Leistung von zivilem Ersatzdienst*

Art. 53. Die Lohnfortzahlung bei Dienstleistungen in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie Leistung von zivilem Ersatzdienst beträgt:

- a) während des ersten Monats 100 Prozent des Lohns;
- b) ab dem zweiten Monat:
  1. 90 Prozent des Lohns für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die verheiratet sind, in eingetragener Partnerschaft leben oder nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches<sup>9</sup> unterhaltspflichtig sind;
  2. 70 Prozent des Lohns für die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Den Dienstleistungen nach Abs. 1 dieser Bestimmung sind gleichwertige Einsätze im Dienst der Allgemeinheit, insbesondere bei Rettungsdiensten, gleichgestellt.

Leistungen der Erwerbsersatzordnung gehen im Ausmass der Lohnfortzahlung an den Kanton über.

*Verordnung*

Art. 54. Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Bestimmungen über Lohn, Lohnfortzahlung und weitere Entschädigungen.

*Berufliche Vorsorge*

Art. 55. Der Kanton versichert die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod.

*Unfallversicherung*

Art. 56. Der Kanton versichert die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach den Bestimmungen dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981<sup>10</sup> gegen die Folgen von Berufs- und Nichtberufsunfällen.

Die Prämien tragen:

- a) der Kanton für die Berufsunfallversicherung;
- b) die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Nichtberufsunfallversicherung.

*Sozialplan*

Art. 57. Die Regierung erlässt einen Sozialplan, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegen betrieblicher Umstrukturierungen oder Aufhebung von Dienststellen den Arbeitsplatz verlieren.

---

<sup>9</sup> SR 210.

<sup>10</sup> SR 832.20.

#### 4. Datenschutz

##### *Bearbeitung von Personendaten a) von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern*

Art. 58. Die für den Vollzug dieses Erlasses zuständigen Stellen bearbeiten Personendaten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, soweit diese für das Arbeitsverhältnis notwendig und geeignet sind.

Sie sind berechtigt, den im Versicherungsverhältnis mit dem Kanton stehenden Versicherungsgesellschaften die für die Bearbeitung der Versicherungsfälle notwendigen Personendaten bekanntzugeben.

##### *b) von Bewerberinnen und Bewerbern*

Art. 59. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber beschafft Personendaten im Hinblick auf die Begründung eines Arbeitsverhältnisses, soweit diese für die Beurteilung der Eignung, der Leistung und des Verhaltens für das Arbeitsverhältnis notwendig und geeignet sind.

Die Personendaten werden nach Möglichkeit bei der betroffenen Person beschafft. Sie werden bei Nichtzustandekommen des Arbeitsverhältnisses zurückgegeben oder vernichtet, wenn die betroffene Person der Aufbewahrung nicht zustimmt.

##### *Datenschutzgesetz*

Art. 60. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009<sup>11</sup>.

#### 5. Konfliktregelung

##### *Gütliche Erledigung*

Art. 61. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann sich bei Konflikten an die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber wenden und diese oder diesen um gütliche Erledigung ersuchen. Sie oder er hält in der Regel den Dienstweg ein.

Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann eine Vertrauensperson beiziehen.

##### *Ombudsstelle*

Art. 62. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann sich bei Konflikten sowie bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis, in denen die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber weder eine personalrechtliche Massnahme angeordnet noch eine Kündigung ausgesprochen hat, an die Ombudsstelle wenden.

Die Ombudsstelle berät die Beteiligten. Sie kann Empfehlungen abgeben.

Die Ombudsstelle besteht aus:

- a) den von der Regierung bezeichneten Vertreterinnen und Vertretern des Personalamtes;
- b) den von den Verbänden des Staatspersonals bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatsverwaltung.

---

<sup>11</sup> sGS 142.1.

## V. Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

### 1. Verhaltenspflichten

#### *Grundsatz*

Art. 63. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter:

- a) erfüllt die Aufgaben persönlich, sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich;
- b) wahrt die Interessen von Arbeitgeberin oder Arbeitgeber.

#### *Meldepflicht*

Art. 64. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter meldet dem Arbeitgeber oder der von diesem bezeichneten Stelle ohne Verzug:

- a) Verhinderung in der Aufgabenerfüllung;
- b) Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall. Die vorgesetzte Stelle kann ein ärztliches Zeugnis verlangen;
- c) Änderungen in den persönlichen Verhältnissen, soweit sie für das Arbeitsverhältnis von Bedeutung sind.

#### *Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter a) Mitteilungspflicht*

Art. 65. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter teilt der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber die Ausübung von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern mit.

#### *b) Verbot und Auflagen*

Art. 66. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann die Ausübung von öffentlichem Amt oder Nebenbeschäftigung untersagen oder Auflagen festlegen, wenn sich diese nachteilig auf die Erfüllung der Aufgaben auswirkt oder auswirken könnte oder sich aus anderen Gründen mit dem Arbeitsverhältnis nicht verträgt. Ausgenommen sind öffentliche Ämter, zu deren Übernahme eine Rechtspflicht besteht.

Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann das Arbeitsverhältnis kündigen, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter die Auflagen nicht einhält oder ein öffentliches Amt oder eine Nebenbeschäftigung trotz untersagter Ausübung beibehält.

#### *Vertrauensärztliche Untersuchung*

Art. 67. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann durch vertrauensärztliche Untersuchung krankheits- und unfallbedingte Auswirkungen auf die Erfüllung der Arbeitspflicht der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters abklären lassen.

Die Vertrauensärztin oder der Vertrauensarzt informiert die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber über Ausmass und Dauer der Arbeitsunfähigkeit.

#### *Geheimhaltungspflicht*

Art. 68. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hält Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind. Vorbehalten bleibt die Information nach Art. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994<sup>12</sup>.

Die Geheimhaltungspflicht dauert nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses fort.

---

<sup>12</sup> sGS 140.1.

### *Verbot der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen*

Art. 69. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter darf im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit weder Geschenke noch andere Vorteile annehmen oder beanspruchen.

Ausgenommen sind geringfügige, sozial übliche Geschenke und Vorteile.<sup>13</sup>

### *Streikrecht*

Art. 70. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter darf weder selbst in Streik treten noch andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu veranlassen, wenn durch die Arbeitsniederlegung:

- a) die Sicherstellung der für Leben, Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung unerlässlichen Dienstleistungen gefährdet würden;
- b) grundlegende Sicherheitsaufgaben nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt würden.

### *Verzicht auf Rechte an Erfindungen und urheberrechtlich geschützten Werken*

Art. 71. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter verzichtet auf die Rechte an Erfindungen und an urheberrechtlich geschützten Werken, welche sie oder er bei Ausübung der Tätigkeit im Rahmen des Arbeitsverhältnisses schafft. Die Rechte gehören unabhängig von ihrer Schutzfähigkeit dem Kanton.

Der Verzicht erfolgt unabhängig davon, ob Erfindungen und urheberrechtlich geschützte Werke in Erfüllung oder nicht in Erfüllung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis entstanden sind.

Der Kanton richtet für die an ihn übergegangenen Rechte an Erfindungen und urheberrechtlich geschützten Werken, die nicht in Erfüllung von Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis entstanden sind, eine angemessene Vergütung aus, wenn diese von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind. Art. 332 Abs. 4 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911<sup>14</sup> wird sachgemäss angewendet.

## **2. Vorgehen bei Pflichtverletzungen**

### *Ermahnung und Beanstandung a) Grundsatz*

Art. 72. Anstelle oder vor Anordnung einer personalrechtlichen Massnahme kann die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber:

- a) die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter ermahnen;
- b) das Verhalten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters beanstanden.

### *b) Ergänzung*

Art. 73. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann die Ermahnung oder die Beanstandung ergänzen mit:

- a) Einräumung einer Bewährungsfrist;
- b) Zuweisung von anderen Aufgaben bei gleichem Lohn;
- c) Androhung der Kündigung des Arbeitsverhältnisses.

Ermahnung und Beanstandung erfolgen schriftlich, wenn sie nach Abs. 1 dieser Bestimmung ergänzt werden.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 322octies des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0.

<sup>14</sup> SR 220.



Diese Bestimmung wird auf die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht angewendet.

#### *Administrativuntersuchung a) Durchführung*

*Art. 74.* Bestehen Anhaltspunkte, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verletzt hat, kann zur Klärung des Sachverhalts eine Administrativuntersuchung eingeleitet werden.

Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann die Einleitung einer Administrativuntersuchung gegen sich selbst beantragen.

Mit der Durchführung der Administrativuntersuchung kann eine aussenstehende Person beauftragt werden.

#### *b) Zuständigkeit*

*Art. 75.* Für die Einleitung einer Administrativuntersuchung sind zuständig:

- a) der Kantonsrat gegenüber Mitgliedern der Regierung und gegenüber der Staatsekretärin oder dem Staatssekretär sowie gegenüber Richterinnen und Richtern des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes;
- b) das Verwaltungsgericht gegenüber Richterinnen und Richtern der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes;
- c) das Kantonsgericht gegenüber Richterinnen und Richtern der Kreisgerichte sowie gegenüber Mitgliedern von Schlichtungsbehörden, soweit diese in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen;
- d) die Anklagekammer gegenüber Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Jugendanwältinnen und Jugendanwälten sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern mit staatsanwaltlichen oder jugendanwaltlichen Befugnissen;
- e) die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nach Art. 9 dieses Erlasses gegenüber den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

## **VI. Personalrechtliche Massnahmen**

#### *Voraussetzungen*

*Art. 76.* Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber kann personalrechtliche Massnahmen anordnen, wenn:

- a) Leistung oder Verhalten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters den Anforderungen nicht genügt;
- b) die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verletzt.

Diese Bestimmung wird auf die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht angewendet.

#### *Arten*

*Art. 77.* Personalrechtliche Massnahmen sind:

- a) Zuweisung von anderen Aufgaben mit Lohnkürzung;
- b) Freistellung, wenn:
  1. ein Strafverfahren gegen die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter eingeleitet worden ist;
  2. öffentliche Interessen vorliegen;
  3. betriebliche Gründe diese erfordern;
- c) Kündigung und fristlose Kündigung.

### *Stellungnahme*

Art. 78. Die betroffene Mitarbeiterin oder der betroffene Mitarbeiter erhält Gelegenheit zur Stellungnahme:

- a) vor Eröffnung der Kündigung, ausgenommen bei fristloser Kündigung;
- b) vor Anordnung einer personalrechtlichen Massnahme.

## **VII. Streiterledigung**

### *Rechtsmittel*

Art. 79. Das Verwaltungsgericht beurteilt personalrechtliche Klagen.

Das Anhängigmachen der personalrechtlichen Klage setzt das Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle für Personalsachen voraus.

Schlichtungsverfahren und Anhängigmachen der personalrechtlichen Klage:

- a) hemmen bei Kündigung des Arbeitsverhältnisses den Fristenlauf nicht;
- b) haben bei personalrechtlichen Massnahmen keine aufschiebende Wirkung.

### *Personalrechtliche Klage a) Streitgegenstand*

Art. 80. Personalrechtliche Klage kann erhoben werden:

- a) gegen personalrechtliche Massnahmen des Arbeitgebers, ausgenommen gegen Kündigung und fristlose Kündigung;
- b) zur Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen:
  1. aus dem Arbeitsverhältnis;
  2. wegen Kündigung oder fristloser Kündigung. Klagegrund bildet die Verletzung von Art. 20 bis 24 dieses Erlasses.

Ausgenommen von der personalrechtlichen Klage nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung sind Ansprüche der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen.

### *b) Ausschluss*

Art. 81. Die personalrechtliche Klage ist ausgeschlossen bei:

- a) Begründung und vertraglicher Regelung des Arbeitsverhältnisses;
- b) Beförderungsentscheiden;
- c) Entscheiden über die Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien.

Der Ausschluss der personalrechtlichen Klage besteht nicht, wenn die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts geltend gemacht wird.

### *c) Frist*

Art. 82. Die personalrechtliche Klage ist innert sechs Monaten seit Abschluss des Schlichtungsverfahrens zu erheben.

*d) Verfahren und Kosten*

Art. 83. Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>15</sup> über die öffentlich-rechtliche Klage vor Verwaltungsgericht.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. Art. 114 Bst. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008<sup>16</sup> wird sachgemäss angewendet.

*Schlichtungsverfahren a) Schlichtungsstelle in Personalsachen*

Art. 84. Der Schlichtungsstelle in Personalsachen gehören an:

- a) die oder der von der Regierung bezeichnete, nicht in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehende Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende;
- b) je ein von den Verbänden des Staatspersonals bezeichnetes ordentliches Mitglied und Ersatzmitglied;
- c) je ein von der Regierung bezeichnetes, in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehendes ordentliches Mitglied und Ersatzmitglied als Vertreterin oder Vertreter der Arbeitgeberrin oder des Arbeitgebers.

Die Schlichtungsstelle verhandelt in Dreierbesetzung.

Die oder der stellvertretende Vorsitzende handeln bei Verhinderung der oder des Vorsitzenden, die Ersatzmitglieder bei Verhinderung von ordentlichen Mitgliedern.

*b) Schlichtungsbegehren bei Kündigung*

Art. 85. Wer wegen Kündigung eine Entschädigung geltend machen will, reicht das Schlichtungsbegehren bis spätestens Ende der Kündigungsfrist ein.

*c) Verständigungsverhandlung 1. Durchführung*

Art. 86. Die Schlichtungsstelle in Personalsachen führt innert vierzehn Tagen seit Einreichung des Schlichtungsbegehrens die Verständigungsverhandlung durch.

Sie kann mit Zustimmung der Vertragsparteien innert vierzehn Tagen seit der Verständigungsverhandlung eine zweite Verständigungsverhandlung durchführen.

Die Vertragsparteien erscheinen persönlich. Die oder der Vorsitzende kann im Einzelfall Ausnahmen bewilligen.

*2. Ablauf*

Art. 87. Die Schlichtungsstelle in Personalsachen:

- a) hört die Vertragsparteien an;
- b) berät die Vertragsparteien;
- c) wirkt auf eine gütliche Verständigung hin.

---

<sup>15</sup> sGS 951.1.

<sup>16</sup> SR 272.

d) *Abschluss*

Art. 88. Die Schlichtungsstelle in Personalsachen schliesst das Schlichtungsverfahren mit der Feststellung ab, dass sich die Vertragsparteien geeinigt haben oder das Schlichtungsverfahren gescheitert ist.

Sie eröffnet die Feststellung schriftlich:

- a) den Vertragsparteien;
- b) Departement, Staatskanzlei, Gericht oder anderen Justizbehörde, wenn eine diesen Stellen nachgeordnete Dienststelle Vertragspartei ist.

Das Verfahren vor der Schlichtungsstelle in Personalsachen ist kostenlos.

e) *ergänzende Vorschriften*

Art. 89. Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Vorschriften über:

- a) die Organisation der Schlichtungsstelle in Personalsachen;
- b) das Schlichtungsverfahren.

## VIII. Magistratspersonen

*Bezeichnung*

Art. 90. Magistratspersonen sind:

- a) Regierungsrätinnen und Regierungsräte;
- b) Staatssekretärin oder Staatssekretär;
- c) Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter;
- d) Präsidentin oder Präsident des Verwaltungsgerichtes.

*Besoldungsverordnung*

Art. 91. Die Regierung erlässt eine Besoldungsverordnung für Magistratspersonen.

Die Besoldungsverordnung bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

*Anwendbarkeit des Personalgesetzes*

Art. 92. Die Regierung kann durch Verordnung Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis der Magistratspersonen erlassen, die von diesem Erlass abweichen. Diese bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates.

Im Übrigen wird dieser Erlass auf Magistratspersonen sachgemäss angewendet.

## IX. Schlussbestimmungen

*Änderung bisherigen Rechts a) Staatsverwaltungsgesetz*

Art. 93. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994<sup>17</sup> wird wie folgt geändert:

**Geheimhaltung**

**Art. 3a (neu). Die Staatsverwaltung hält Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind.**

---

<sup>17</sup> sGS 140.1.

### *Übrige Staatsverwaltung*

Art. 6. Die Regierung lässt der zuständigen Kommission des Kantonsrates durch die Staatsverwaltung:

- a) Sekretariats- und im Einzelfall Sachbearbeiterdienste leisten;
- b) Sachauskünfte erteilen.

Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes.

Die Kommission kann im Rahmen ihres Auftrags vom zuständigen Departement die Anhörung **von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern** sowie die Einsichtnahme in Akten verlangen. Das Departement hat das Recht, sich zum Ergebnis einer Befragung zu äussern. In Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick.

### *Bestand und Vereidigung*

Art. 13. Der Regierung gehören die Regierungsräte und mit beratender Stimme der Staatssekretär an.

**Regierungsräte und Staatssekretär leisten Eid oder Gelübde vor dem Kantonsrat zu Beginn jeder Amtsdauer gemeinsam.**

### *Delegation*

Art. 27. Die Regierung kann durch Verordnung **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** ermächtigen, in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departementes oder für eine andere Dienststelle zu handeln.

*Art. 67 bis 94 werden aufgehoben.*

### *Verordnungen*

Art. 95. Die Regierung erlässt durch Verordnung nähere Vorschriften insbesondere über:

- a) ihre Geschäftsordnung;
- b) Organisation und Zuständigkeit der Staatsverwaltung;
- c) Planung und Steuerung der Staatstätigkeit;
- d) ....;
- e) Archivierung der Akten;
- f) Finanzhaushalt, Rechnungsführung und Finanzkontrolle;
- g) \_\_\_\_.

b) Gemeindegesetz

Art. 94. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009<sup>18</sup> wird wie folgt geändert:

*Verwaltungspersonal*

**Art. 95. Die im öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde stehenden Angestellten bilden das Verwaltungspersonal.**

**Das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis wird** durch Reglement geordnet. Ist nichts anderes bestimmt, **wird das Personalgesetz vom ●●<sup>19</sup>** sachgemäss angewendet.

c) Verantwortlichkeitsgesetz

Art. 95. Das Verantwortlichkeitsgesetz vom 7. Dezember 1959<sup>20</sup> wird wie folgt geändert:

*Titel.* Gesetz über die Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden \_\_\_ und öffentlichen Angestellten (Verantwortlichkeitsgesetz)

*Grundsatz*

*Art. 1.* Der Staat, die Gemeinden, die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und die öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechtes haften für den Schaden, den ihre Behörden \_\_\_ und Angestellten in Ausübung dienstlicher Verrichtungen Dritten widerrechtlich zufügen.

Als \_\_\_ Angestellte gelten auch Personen, die nebenamtlich, provisorisch oder privatrechtlich angestellt sind.

Der Geschädigte kann Behördemitglieder \_\_\_ und Angestellte nicht unmittelbar belangen.

*Überschrift vor Art. 7. II.* Verantwortlichkeit der Behörden \_\_\_ und öffentlichen Angestellten

*Grundsatz*

*Art. 7.* Behördemitglieder und \_\_\_ Angestellte sind für den Schaden verantwortlich, den sie der öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflicht zufügen.

Als \_\_\_ Angestellte gelten die Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen **Arbeitsverhältnis** stehen, auch wenn sie nebenamtlich oder provisorisch angestellt sind.

---

18 sGS 151.2.

19 sGS ●●.

20 sGS 161.1.

### *Rückgriff*

*Art. 8.* Hat eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt nach diesem Gesetz oder nach andern Vorschriften Ersatz geleistet, so steht ihr der Rückgriff auf die Behördemitglieder \_\_\_ und Angestellten zu, die den Schaden vorsätzlich oder grob-fahrlässig verursacht haben.

Die Körperschaft oder Anstalt hat den Behördemitgliedern \_\_\_ und Angestellten, die von einer Rückgriffsklage bedroht sind, von einem Schadenersatzbegehren unverzüglich Kenntnis zu geben. Sie kann ihnen im Sinn der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008<sup>21</sup> den Streit verkünden.

### *Verantwortlichkeit mehrerer*

*Art. 9.* Haben mehrere Behördemitglieder \_\_\_ oder Angestellte einen Schaden gemeinsam verschuldet, so haben sie anteilmässig, je nach der Grösse des Verschuldens, dafür aufzukommen.

Von den Mitgliedern einer Behörde wird vermutet, dass sie an deren Handlungen teilgenommen haben, sofern sie nicht das Gegenteil beweisen.

Soweit Behördemitglieder \_\_\_ und Angestellte einen Schaden vorsätzlich verursacht haben, kann auf solidarische Verantwortlichkeit erkannt werden.

*Überschrift vor Art. 14bis. IIIbis.* Sicherung von Schadenersatz- und Rückgriffsansprüchen gegen Behördemitglieder \_\_\_ und Angestellte

### *Sicherheitsleistung a) Grundsatz*

*Art. 14bis.* Behördemitglieder \_\_\_ und Angestellte, die Geld oder Geldeswert verwahren oder verwalten, haben zur Deckung von Schadenersatz- und Rückgriffsansprüchen aus diesem Gesetz angemessene Sicherheit zu leisten.

Diese Verpflichtung beginnt bei Amtsantritt.

Sie erlischt zwei Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Amt, wenn keine Schadenersatz- oder Rückgriffsklage hängig oder kein Schadenersatzbegehren eingereicht ist.

### *d) Disziplinalgesetz*

*Art. 96.* Das Disziplinalgesetz vom 28. März 1974<sup>22</sup> wird wie folgt geändert:

*Titel.* Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder \_\_\_ und öffentlichen Angestellten (Disziplinalgesetz)

---

<sup>21</sup> SR 272.

<sup>22</sup> sGS 161.3.

*Grundsatz*

**Art. 1. Dieses Gesetz regelt die disziplinarische Verantwortlichkeit:**

- a) der Magistratspersonen;
- b) der vom Volk, vom Kantonsrat, vom Kantonsgericht oder von einem Kreisgericht gewählten Mitglieder der Gerichte und anderer Justizbehörden;
- c) von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons, soweit die besondere Gesetzgebung für diese anstelle der personalrechtlichen Massnahmen nach dem Personalgesetz vom ●●<sup>23</sup> die disziplinarische Verantwortlichkeit vorsieht;
- d) der Mitglieder der obersten Leitungsorgane von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen und zwischenstaatliche Vereinbarungen;
- e) der vom Volk gewählten Behördemitglieder der Gemeinden;
- f) der in einem Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde, dem selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen, dem Zweckverband oder dem Gemeindeverband stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wenn das Reglement oder die Verbandsvereinbarung für diese die disziplinarische Verantwortlichkeit vorsieht.

*Zuständigkeit zum Erlass von Disziplinar massnahmen*

**Art. 12. Zum Erlass von Disziplinar massnahmen ist die Disziplinarbehörde zuständig.**

**Disziplinarbehörde ist:**

- a) der Kantonsrat für die Mitglieder der Regierung, des Kantonsgerichtes, des Verwaltungsgerichtes, der Anklagekammer und den Staatssekretär;
- b) die Regierung:
  - 1. für die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Behördemitglieder des Kantons und der Gemeinden;
  - 2. für die Mitglieder der obersten Leitungsorgane von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen und zwischenstaatliche Vereinbarungen;
- c) das Kantonsgericht für die vom Volk, vom Kantonsrat, vom Kantonsgericht oder einem Kreisgericht gewählten Mitglieder der Gerichte und anderer Justizbehörden. Es entscheidet eine Disziplinarkammer von fünf Mitgliedern;
- d) das Verwaltungsgericht für die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes;
- e) die Anklagekammer für die Erste Staatsanwältin oder den Ersten Staatsanwalt, die Leitenden Staatsanwältinnen und Leitenden Staatsanwälte sowie die Leitende Jugendanwältin oder den Leitenden Jugendantwalt;
- f) die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nach Art. 9 des Personalgesetzes vom ●● in den übrigen Fällen.

---

23 sGS ●●.



*b) Antrag*

Art. 17. Ein Behördemitglied \_\_\_ oder ein Angestellter kann die Einleitung einer Disziplinaruntersuchung gegen sich selbst beantragen.

Die Disziplinarkommission hat von sich aus die Anordnung einer Disziplinaruntersuchung zu beantragen, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass ein schwerwiegender Disziplinarfehler vorliegen könnte.

*Im Disziplinargesetz vom 28. März 1974<sup>24</sup> wird «Grosser Rat» unter Anpassung an den Text durch «Kantonsrat» ersetzt.*

*e) Volksschulgesetz*

Art. 97. Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983<sup>25</sup> wird wie folgt geändert:

*Gewählte Lehrperson a) Grundsatz*

Art. 64. **Schulgemeinde und gewählte Lehrperson begründen das Arbeitsverhältnis durch schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag.**

*Lehrauftrag a) Erteilung*

Art. 70. **Schulgemeinde und Lehrperson mit Lehrauftrag begründen das Arbeitsverhältnis durch schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag.**

**Kündigungsschutz**

Art. 71bis (neu). **Für den Kündigungsschutz wird das Personalgesetz vom ●●<sup>26</sup> sachgemäss angewendet.**

*b) aus gesundheitlichen Gründen*

Art. 73. Die zuständige Stelle des Staates **bewilligt** auf Antrag des Schulrates die Auflösung des **Arbeitsverhältnisses** aus gesundheitlichen Gründen.

*c) durch Übertritt in den Ruhestand*

Art. 74. Der ordentliche Übertritt der Lehrperson in den Ruhestand erfolgt auf Ende des **Semesters** nach Vollendung des **65.** Altersjahres.

Lehrperson und Schulrat können das Dienstverhältnis einvernehmlich verlängern.

---

24 sGS 161.3.

25 sGS 213.1.

26 sGS ●●.

## **Lohn**

Art. 75. Die Lehrperson hat Anspruch auf **den** durch besondere gesetzliche Vorschrift festgelegten **Lohn**.

## **Überschrift vor Art. 81. b) Personalrechtliche Massnahmen**

### **Grundsatz**

Art. 81. **Für personalrechtliche Massnahmen wird das Personalgesetz vom ●●<sup>27</sup> sachgemäss angewendet.**

Art. 82 wird aufgehoben.

Art. 84 bis 86 werden aufgehoben.

## **Überschrift nach Art. 86. b<sup>bis</sup>) Streiterledigung**

### **Grundsatz**

Art. 86bis (neu). **Für die Streiterledigung wird das Personalgesetz vom ●●<sup>28</sup> sachgemäss angewendet, soweit dieses Gesetz nichts Besonderes bestimmt.**

### **Schlichtungsverfahren a) Schlichtungsstelle**

Art. 86ter (neu). **Führt die Schlichtungsstelle in Personalsachen ein Schlichtungsverfahren für eine Lehrperson nach diesem Gesetz durch, gehören ihr neben der oder dem Vorsitzenden oder der oder dem stellvertretenden Vorsitzenden an:**

- a) **je ein von den Organen der Mitverantwortung, die vom Erziehungsrat bezeichnet wurden,<sup>29</sup> bezeichnetes Mitglied und Ersatzmitglied;**
- b) **je ein vom Erziehungsrat bezeichnetes Mitglied und Ersatzmitglied als Vertretung der Schulgemeinden.**

### **b) Eröffnung des Abschlusses**

Art. 86quater (neu). **Die Feststellung, dass sich die Vertragsparteien geeinigt haben oder das Schlichtungsverfahren gescheitert ist, wird den Vertragsparteien und dem zuständigen Departement eröffnet.**

### **Zuständigkeit a) regionale Schulaufsicht**

Art. 128. Verfügungen und Entscheide des Schulrates, die gestützt auf dieses Gesetz \_\_\_ ergehen, können mit Rekurs bei der regionalen Schulaufsicht angefochten werden, soweit dieses Gesetz nicht den Weiterzug an das zuständige Departement oder an den Erziehungsrat vorsieht.

---

27 sGS ●●.

28 sGS ●●.

29 Art. 87 Abs. 1 Bst. b des Volksschulgesetzes, sGS 213.1.

Die regionale Schulaufsicht entscheidet endgültig über:

- a) Beförderung;
- b) Übertritt in die Oberstufe;
- c) Übertritt aus Privatschulen und ausserkantonalen Schulen;
- d) Schul- und Zeugnisnoten;
- e) Anordnungen nach Art. 34 dieses Gesetzes;
- f) Stundenplan;
- g) Klassenbildung und -zuweisung;
- h) Disziplinar massnahmen der Lehrperson gegen Schülerinnen und Schüler;
- i) Besuch des Integrationskurses für fremdsprachige Jugendliche;
- j) Überspringen einer Klasse.

c) *Erziehungsrat*

Art. 130. Mit Rekurs beim Erziehungsrat können angefochten werden:

- a) Verfügungen und Entscheide des Schulrates über:
  1. Vorverlegung und Aufschub des Beginns der Schulpflicht;
  - 1bis. ...
  2. Befreiung von der Schulpflicht;
  3. Zuweisung zu einer Kleinklasse;
  4. Anordnung des Besuchs einer Sonderschule;
  5. Rückversetzung aus Kleinklassen und Sonderschulen;
  6. Entlassung aus der Schulpflicht;
  - 6bis. Disziplinar massnahmen des Schulrates gegen Schülerinnen und Schüler;
  - 6ter. Ordnungsstrafen gegen Eltern;
  7. Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs und Aufnahme auswärtiger Schülerinnen und Schüler;
  8. \_\_\_\_\_
- b) Verfügungen und Entscheide der regionalen Schulaufsicht.

In Fällen nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 bis 5 sind neben den Eltern die Lehrperson, die Schulpsychologin oder der Schulpsychologe und die Schulärztin oder der Schularzt rekursberechtigt, soweit sie antragsberechtigt sind.

*Im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983<sup>30</sup> wird «Dienstverhältnis» unter Anpassung an den Text durch «Arbeitsverhältnis» ersetzt.*

f) *Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer*

Art. 98. Das Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 30. November 1971<sup>31</sup> wird wie folgt geändert:

*Geltungsbereich*

Art. 1. Dieses Gesetz regelt **den Lohn der Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule.**

*Art. 2novies wird aufgehoben.*

*Art. 11bis bis 11quater werden aufgehoben.*

---

<sup>30</sup> sGS 213.1.

<sup>31</sup> sGS 213.51.

### **Lohnfortzahlung**

**Art. 11quinquies (neu).** Für die Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall, Mutterschaft, Dienstleistung in Armee, Zivilschutz und Feuerwehr sowie Leistung von zivilem Ersatzdienst wird das Personalgesetz vom ●●<sup>32</sup> sachgemäss angewendet.

*Art. 12 bis 14 werden aufgehoben.*

*Im Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer vom 30. November 1971 werden unter Anpassung an den Text ersetzt:*

1. «Besoldung», «Jahresbesoldung» und «besolden» durch «Lohn», «Jahreslohn» und «entlönnen»;
2. «Gehalt», «Gehaltseinstufung», «Monatsgehalt», und «Gehaltszulage» durch «Lohn», «Lohneinstufung», «Monatslohn» und «Lohnzulage»;
3. «Volksschullehrer» durch «Volksschul-Lehrperson»;
4. «Lehrer und Kindergärtnerin» durch «Lehrperson»;
5. «Lehrer» durch «Lehrperson»;
6. «Kindergärtnerin» durch «Kindergarten-Lehrperson»;
7. «Primarlehrer» durch «Primar-Lehrperson»;
8. «Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerin» durch «Arbeits- und Hauswirtschafts-Lehrperson»;
9. «Schulischer Heilpädagoge» durch «Schulische Heilpädagogin oder schulischer Heilpädagoge»;
10. «Real- und Sekundarlehrer» durch «Real- und Sekundar-Lehrperson»;
11. «Fachlehrkraft» durch «Fachlehrperson»;
12. «Legasthenietherapeutin» durch «Legasthenietherapeutin oder -therapeut»;
13. «Hilfslogopädin» durch «Hilfslogopädin oder -logopäde»;
14. «Logopädin» durch «Logopädin oder Logopäde»;
15. «Fachlehrer» durch «Fach-Lehrperson»;
16. «Schüler» durch «Schülerin oder Schüler»;
17. «Dienstverhältnis» durch «Arbeitsverhältnis»;
18. «Dienstjahr» durch «Arbeitsjahre»;
19. «Dienst» durch «Arbeit»;
20. «Ehegatte» durch «Ehegattin oder Ehegatte»;
21. «Enkel» durch «Enkelin oder Enkel».

### **g) Mittelschulgesetz**

**Art. 99.** Das Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980<sup>33</sup> wird wie folgt geändert:

**Überschrift vor Art. 48.** Beginn und Ende des **Arbeitsverhältnisses**

#### *Lehrvoraussetzungen*

**Art. 49.** Voraussetzung für die **Begründung des Arbeitsverhältnisses** ist neben der stufengemässen methodisch-didaktischen Eignung in der Regel ein abgeschlossenes Hochschulstudium, eine vergleichbare künstlerische Ausbildung oder eine entsprechende Fachausbildung.

<sup>32</sup> sGS ●●.

<sup>33</sup> sGS 215.1.

### *Arbeitsverhältnis der Hauptlehrer*

**Art. 51. Erziehungsrat und Hauptlehrer begründen das Arbeitsverhältnis durch schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag.** Für die \_\_\_\_ Religionslehrer haben die kirchlichen Behörden das Vorschlagsrecht.

Das **Arbeitsverhältnis** der Hauptlehrer kann unter Beachtung einer dreimonatigen Frist auf das Ende eines Semesters gekündigt werden.

### *Lehrauftrag a) unbefristeter*

**Art. 52. Erziehungsrat und Lehrbeauftragter mit unbefristetem Lehrauftrag begründen das Arbeitsverhältnis durch schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag.**

Der unbefristete Lehrauftrag kann unter Beachtung einer dreimonatigen Frist auf das Ende eines Semesters gekündigt werden.

### *b) befristeter*

**Art. 53. Zuständige Stelle des Staates und Lehrbeauftragter mit befristetem Lehrauftrag begründen das Arbeitsverhältnis für längstens ein Jahr durch schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag.** Erneuerung ist möglich.

### *Ergänzende Vorschriften*

**Art. 55.** Für das **Arbeitsverhältnis** der Lehrer und der Inhaber von Schulämtern gilt das **Personalgesetz vom ●●<sup>34</sup>**, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

### *Stellung und Aufgaben*

**Art. 73.** Die Aufsichtskommission unterstützt den Erziehungsrat in der Aufsichtstätigkeit. Neben den durch Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben obliegt ihr insbesondere:

- a) Mitwirkung bei der Vorbereitung der **Begründung des Arbeitsverhältnisses** von Hauptlehrern und **Lehrbeauftragten mit unbefristetem Lehrauftrag**;
- b) Beaufsichtigung des Unterrichts durch Schulbesuche;
- c) Mitwirkung an Aufnahme- und Abschlussprüfung und Erhaltung des Prüfungsergebnisses zuhanden des Erziehungsrates;
- d) Vorbereitung der dem Erziehungsrat zustehenden Geschäfte der Schule;
- e) weitere von Regierung oder Erziehungsrat übertragene Aufgaben.

Der Erziehungsrat erlässt ein Pflichtenheft.

c) *Erziehungsrat*

Art. 80. Mit Rekurs beim Erziehungsrat können angefochten werden:

- a) ...
- b) Verfügungen der Rektoratskommission sowie Verfügungen und Entscheide der Aufsichtskommission;
- c) Verfügungen über Aufnahme, Beförderung, Übertritt und Abschluss;
- d) \_\_\_\_\_

*Im Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980<sup>35</sup> wird «Dienstverhältnis» unter Anpassung an den Text durch «Arbeitsverhältnis» ersetzt.*

i) *Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung*

Art. 100. Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung vom 23. September 2007<sup>36</sup> wird wie folgt geändert:

b) *Aufgaben*

Art. 18. Die Berufsfachschulkommission übt die unmittelbare Aufsicht über die Berufsfachschule aus.

Sie erlässt ein Schulreglement sowie ein Benützungsglement, legt die Schulorganisation fest und stellt die Qualitätsentwicklung sicher.

Sie wählt die Rektorin oder den Rektor und **ist für die Begründung des Arbeitsverhältnisses** der Lehrpersonen **zuständig**. Die **Zuständigkeit für die Begründung des Arbeitsverhältnisses** der Lehrpersonen kann im Schulreglement an untere Organe delegiert werden.

Schulreglement, Benützungsglement und Wahl der Rektorin oder des Rektors bedürfen der Genehmigung durch das zuständige Departement.

j) *Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung*

Art. 101. Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 13. Januar 1994<sup>37</sup> wird wie folgt geändert:

*Haftung des Staates a) Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung*

Art. 12. Die Haftung des Staates richtet sich nach den bundesrechtlichen Bestimmungen über die Haftung der Kantone im Rahmen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

Wird der Staat haftbar gemacht, so steht ihm der Rückgriff zu:

- a) auf \_\_\_ Angestellte der Sozialversicherungsanstalt nach den Vorschriften des kantonalen Verantwortlichkeitsrechts;
- b) auf die politische Gemeinde, wenn \_\_\_ Angestellte der Gemeindezweigstelle den Schaden verursacht haben. Das Rückgriffsrecht der politischen Gemeinde richtet sich nach dem kantonalen Verantwortlichkeitsrecht.

---

35 sGS 215.1.

36 sGS 231.1.

37 sGS 350.1.

k) Polizeigesetz

Art. 102. Das Polizeigesetz vom 10. April 1980<sup>38</sup> wird wie folgt geändert:

*Ausweis*

**Art. 14. Die Polizeikräfte weisen sich bei jeder Amtshandlung aus.**

Die Uniform gilt als Ausweis. **Wer uniformiert ist**, gibt **ihren oder** seinen Namen bekannt, wenn **sie oder** er bei einer Amtshandlung darum ersucht wird und es die Umstände zulassen.

*Bestand*

**Art. 16.** Die Kantonspolizei besteht aus Offizieren, Unteroffizieren, Gefreiten, **Polizistinnen** und **Polizisten**.

Der Sollbestand der Kantonspolizei \_\_\_ **richtet** sich nach den vom **Kantonsrat** bewilligten \_\_\_ Krediten.

*Kommandant*

**Art. 17.** Der Polizeikommandant führt die Kantonspolizei und ist für ihre Aus- und Weiterbildung verantwortlich.

\_\_\_\_\_

*Wahl*

**Art. 18.** \_\_\_\_\_

Wer in die Kantonspolizei eintreten will, muss in der Regel eine Polizeischule besucht haben.

*Grenzpolizei und Seepolizei*

**Art. 19.** Die Regierung kann grenzpolizeiliche und seepolizeiliche Aufgaben \_\_\_ **Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern** übertragen, die nicht der Kantonspolizei angehören.

*Rechtsbeistand*

**Art. 21.** Das zuständige Departement kann **Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der** Kantonspolizei, Hilfskräften und Angehörigen des Polizeiassistentendienstes einen Rechtsbeistand bestellen, wenn gegen sie wegen Amtshandlungen ein Strafverfahren eröffnet wird.

Die Kosten können ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn der Betroffene schuldig gesprochen wird.

---

<sup>38</sup> sGS 451.1.

*Ergänzende Vorschriften*

Art. 22. Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Vorschriften über:

- a) die Organisation der Kantonspolizei;
- b) \_\_\_\_\_
- c) das Personalrecht;
- d) Bekleidung und Ausrüstung.

*l) Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch*

Art. 103. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911 / 22. Juni 1942<sup>39</sup> wird wie folgt geändert:

*b) Durchführung*

Art. 33. Der **zuständige Mitarbeiter** ermahnt die beteiligten Personen zu vollständigen und wahrheitsgetreuen Angaben und vernimmt sie über sämtliche Vermögenswerte und Schulden des zu inventierenden Vermögens.

Erscheinen die Aufschlüsse ungenügend, setzt der **zuständige Mitarbeiter** begründete Zweifel in die Angaben der Parteien oder verlangt es eine der beteiligten Personen, so hat der **zuständige Mitarbeiter** mittelst Augenscheines, Büchereinsicht und ähnlicher Massnahmen die Vollständigkeit und Richtigkeit der erhaltenen Aufschlüsse zu prüfen oder das Inventar selbst aufzunehmen.

Den Parteien ist bei diesen Massnahmen Gelegenheit zu geben, den Handlungen des **zuständigen Mitarbeiters** beizuwohnen.

Der **zuständige Mitarbeiter** legt hierauf ein geordnetes Verzeichnis der Vermögenswerte und Schulden an. Hausrat ohne besonderen Wert kann summarisch aufgeführt werden. Der **zuständige Mitarbeiter** lässt das Verzeichnis von den Parteien unterzeichnen und gibt allen Beteiligten vom Abschluss des Inventars Kenntnis.

*III. Zivilstandswesen 1. Verordnung (ZGB 40, 119)*

Art. 42. Die Umschreibung der Zivilstandskreise, die Bestimmungen über die Wahl und die Besoldung der **als Zivilstandsbeamte bezeichneten Mitarbeiter** und ihrer Stellvertreter, die Ordnung der Aufsicht über das Zivilstandswesen und die Regelung der im Umfang der kantonalen Zuständigkeit liegenden Vorschriften betreffend die Verkündigung, die Trauung und die Führung der Zivilstandsregister erfolgen auf dem Verordnungswege.

*2. Haftung (ZGB 46)*

Art. 42bis. Der Staat hat für den Schaden, den er wegen Verschuldens von \_\_\_\_\_ Angestellten der Gemeindeverwaltung nach Art. 46 ZGB zu ersetzen hat, das Rückgriffsrecht auf die betreffende politische Gemeinde und im Fall der Vereinigung mehrerer politischer Gemeinden zu einem Zivilstandskreis auf diese im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl.

---

<sup>39</sup> sGS 911.1.



*b) Anzeigepflicht*

Art. 50. Wer von Missbrauch der elterlichen Sorge, grober Vernachlässigung der elterlichen Pflichten oder sonstiger Verwahrlosung oder Gefährdung eines Kindes in seinem leiblichen oder geistigen Wohl zuverlässige Kenntnis erhält, ist zur Anzeige bei der Vormundschaftsbehörde verpflichtet.

Diese Anzeigepflicht besteht insbesondere für Lehrer und **weitere im Arbeitsverhältnis mit Kanton oder Gemeinde stehende Mitarbeiter**, die in Ausübung ihres Berufes oder Amtes von solchen Pflichtwidrigkeiten Kenntnis erhalten.

*m) Gerichtsgesetz*

Art. 104. Das Gerichtsgesetz vom 2. April 1987<sup>40</sup> wird wie folgt geändert:

*c) Unvereinbarkeit*

Art. 27. Die Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Kassationsgerichtes können keinem anderen kantonalen Gericht der Zivil- und der Strafrechtspflege, die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes keinem anderen kantonalen Gericht der Verwaltungsrechtspflege angehören, soweit dieses Gesetz keine Ausnahmen vorsieht.

\_\_\_\_\_

Die verfassungsmässigen Ausschliessungsgründe gelten für alle Gerichte

*Ergänzendes Recht*

Art. 42. Die **Bestimmungen des Personalgesetzes vom ●●** werden als ergänzendes Recht sachgemäss angewendet.

\_\_\_\_\_

*n) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*

Art. 105. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>41</sup> wird wie folgt geändert:

*b) Ausstand*

Art. 7. Behördemitglieder \_\_\_\_ **sowie** öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben von sich aus in Ausstand zu treten:

- a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind; der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;
- b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;
- c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

40 sGS 941.1.

41 sGS 951.1.

Behördenmitglieder, die in einer Streitsache bereits bei einer Vorinstanz mitgewirkt haben, sind nicht stimmberechtigt.

#### *Klagefälle*

*Art. 65.* Das Versicherungsgericht beurteilt:

- a) Streitigkeiten nach Art. 57 Abs. 3 und 6 sowie Art. 59 und 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung;
- a<sup>bis</sup>) Streitigkeiten nach Art. 55 und 57 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung;
- b) Streitigkeiten nach Art. 26 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung;
- c) Streitigkeiten nach Art. 27 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung;
- d) Streitigkeiten zwischen Familienausgleichskassen;
- e) Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen für Behördenmitglieder \_\_\_ und öffentliche Angestellte;
- e<sup>bis</sup>) Streitigkeiten nach Art. 73 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge;
- f) weitere Streitigkeiten, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit der Klage vor dem Versicherungsgericht vorsieht.

Es ist oberes Gericht, wenn das Bundesrecht eine einzige kantonale Gerichtsinstanz vorschreibt.

#### *b) vermögensrechtliche Ansprüche*

*Art. 79bis.* Das Verwaltungsgericht beurteilt vermögensrechtliche Ansprüche aus \_\_\_ dem **durch Verfügung begründeten** \_\_\_ Angestelltenverhältnis **in Gemeinden**; ausgenommen sind Ansprüche von \_\_\_ Angestellten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen.

#### *c) Gestaltung des Arbeitsvertrags*

*Art. 79ter (neu).* **Das Verwaltungsgericht beurteilt Klagen auf Gestaltung des Arbeitsvertrags nach Art. 16 Abs. 3 des Personalgesetzes vom ●●<sup>42</sup>.**

#### *Massgebliche Vorschriften*

*Art. 80.* Die Klage vor dem Verwaltungsgericht richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften über die Beschwerde.

Richtet sich der Anspruch gegen ein Gemeinwesen, so kann die Klage erst erhoben werden, wenn die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens den Anspruch abgelehnt hat. **Bei Klagen auf Gestaltung des Arbeitsvertrags treten an die Stelle der obersten Verwaltungsbehörde die Aufsichtsbehörden nach Art. 43 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987<sup>43</sup> und Art. 21 Abs. 1 des Strafprozessgesetzes vom 1. Juli 1999<sup>44</sup>.**

---

42 sGS ●●.

43 sGS 941.1.

44 sGS 962.1.

o) Strafprozessgesetz

Art. 106. Das Strafprozessgesetz vom 1. Juli 1999<sup>45</sup> wird wie folgt geändert:

c) Wahl

Art. 14. **Die Regierung begründet das Arbeitsverhältnis der Staatsanwälte.** Sie bezeichnet den ersten Staatsanwalt.

**Die Konferenz der Staatsanwälte begründet auf Antrag des zuständigen Staatsanwaltes das Arbeitsverhältnis der** Untersuchungsrichter und **der** Jugendanwälte, **der Staatsanwalt jenes der** Sachbearbeiter mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen, **der** Sozialarbeiter und **des Verwaltungspersonals.**

Das zuständige Departement kann auf Antrag der Konferenz der Staatsanwälte ausserordentliche Untersuchungsrichter, Jugendanwälte und Sachbearbeiter mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen ernennen.

Anklagekammer

Art. 16. Die Anklagekammer ist Aufsichtsbehörde für das Untersuchungsverfahren. Sie wacht über die Einhaltung dieses Erlasses durch die Strafverfolgungsbehörden und kann ihnen allgemeine Weisungen erteilen.

Sie entscheidet über:

- a) Beschwerden gegen Verfügungen des Staatsanwaltes, des Untersuchungsrichters, des Jugendanwaltes und des Sachbearbeiters mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen, soweit nicht der Präsident der Anklagekammer zuständig ist;
- b) die Eröffnung des Strafverfahrens gegen Behördemitglieder oder **Angestellte** nach Art. 110 Abs. 3 StGB wegen strafbarer Handlungen, die deren Amtsführung betreffen, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist. Ausgenommen sind Widerhandlungen gegen die Vorschriften über den Strassenverkehr.

c) Beizug von amtlichen Akten

Art. 68. Behördemitglieder und **Angestellte** nach Art. 110 Abs. 3 StGB bedürfen für die Herausgabe amtlicher Akten der Zustimmung des zuständigen Departementes, wenn sich die Untersuchung nicht gegen sie selbst richtet. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen.

Das zuständige Departement erteilt die Zustimmung, wenn nicht öffentliche oder schutzwürdige private Interessen gegenüber den Interessen der Strafrechtspflege überwiegen.

---

<sup>45</sup> sGS 962.1.

Hinweis: An die Stelle der Änderung des Strafprozessgesetzes tritt gegebenenfalls eine Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (22.09.11), das vom Kantonsrat am 22./23. Februar 2010 in 1. Lesung beraten wurde.

*b) Berufs- und Amtsgeheimnis*

Art. 85. Zum Zeugnis können nicht verpflichtet werden:

- a) Behördemitglieder und **Angestellte** nach Art. 110 Abs. 3 StGB in Bezug auf Tatsachen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, solange sie von der zuständigen Behörde nicht zur Aussage ermächtigt worden sind;
- b) Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte und ihre Hilfspersonen sowie zugelassene Psychotherapeuten in Bezug auf Geheimnisse, die ihnen infolge ihres Berufes anvertraut worden sind oder die sie in seiner Ausübung wahrgenommen haben, auch wenn sie von der Geheimhaltungspflicht entbunden worden sind;
- c) Personen, die sich auf den Quellenschutz nach Art. 28a StGB berufen können.

*e) Behördemitglieder und **Angestellte***

Art. 93. Behördemitglieder und **Angestellte** nach Art. 110 Abs. 3 StGB bedürfen für die Erteilung von Auskünften über eigene Wahrnehmungen aus ihrer Amtstätigkeit der Zustimmung nach Art. 68 dieses Erlasses.

Sie können einen schriftlichen Bericht erstatten.

Sie werden als Zeuge einvernommen, wenn eine Partei dies beantragt oder wenn der Aussage für die Feststellung einer bestrittenen Tatsache wesentliche Bedeutung zukommt.

*b) Anzeigerecht von Behörden und **Angestellten***

Art. 167. Behörden und **Angestellte** des Staates und der Gemeinden nach Art. 110 Abs. 3 StGB sind berechtigt, Anzeige zu erstatten, wenn sie Kenntnis von einer von Amtes wegen zu verfolgenden strafbaren Handlung erhalten. Vorbehalten bleiben Mitteilungspflichten aufgrund anderer Gesetze.

*c) Amtsehrverletzung*

Art. 296. Eine Ehrverletzung, die gegen ein Behördemitglied oder einen **Angestellten** nach Art. 110 Abs. 3 StGB im Zusammenhang mit der Ausübung seines Amtes begangen worden ist, wird auf Antrag des Verletzten im ordentlichen Verfahren untersucht und beurteilt, wenn dies nach Art, Schwere und Umständen der Amtsehrverletzung angezeigt ist sowie eine gütliche Verständigung nicht zustande kommt.

Ergeben sich Anstände, entscheidet der Präsident der Anklagekammer.

Das Gerichtsverfahren richtet sich nach Art. 311 dieses Erlasses.

*Beweisverfahren a) Mitwirkung der Polizei*

Art. 326. Der Jugendanwalt zieht für die Untersuchung nach Möglichkeit besonders geschulte **Polizistinnen oder Polizisten** bei.

p) Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs

Art. 107. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 10. April 1980<sup>46</sup> wird wie folgt geändert:

*Betreibungsbeamte a) Wahl*

Art. 2. Die **als Betreibungsbeamte bezeichneten Mitarbeiter** und ihre Stellvertreter werden vom Gemeinderat gewählt. Sie sind in mehreren Betreibungskreisen wählbar.

Bilden mehrere Gemeinden einen Betreibungskreis, so werden die Betreibungsbeamten und ihre Stellvertreter durch übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte gewählt.

*Haftung der politischen Gemeinde*

Art. 6bis. Der Staat hat für den Schaden, den er wegen Verschuldens von \_\_\_\_ Angestellten der Gemeindeverwaltung nach Art. 5 SchKG zu ersetzen hat, das Rückgriffsrecht auf die betreffende politische Gemeinde und im Fall der Vereinigung mehrerer politischer Gemeinden zu einem Betreibungskreis auf diese im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl.

*Konkursbeamte*

Art. 9. **Der für die Leitung von Konkursamt und Zweigstellen zuständigen Mitarbeiter werden als Konkursbeamte bezeichnet.**

Die Regierung kann weiteren **Mitarbeitern** konkursamtliche Befugnisse übertragen.

*Aufgaben a) untere Aufsichtsbehörde*

Art. 14. Die untere Aufsichtsbehörde:

- a) prüft die Geschäftsführung der Betreibungsämter und berichtet der kantonalen Aufsichtsbehörde;
- b) erteilt den Betreibungsämtern Weisungen;
- c) erledigt Beschwerden im Betreibungsverfahren;
- d) bestimmt das Verfahren nach Art. 132 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG);
- e) ordnet Disziplinar massnahmen gegenüber \_\_\_\_ Angestellten der Betreibungsämter nach Art. 14 Abs. 2 SchKG an.

*b) kantonale Aufsichtsbehörde*

Art. 15. Die kantonale Aufsichtsbehörde:

- a) prüft die Geschäftsführung des Konkursamtes;
- b) hat die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Betreibungsämter;
- c) berichtet dem zuständigen Departement, wenn die ordentliche Führung eines Betreibungsamtes nicht mehr gewährleistet ist;
- d) erteilt dem Konkursamt und den Betreibungsämtern Weisungen;
- e) erledigt Beschwerden im Konkurs- und im Nachlassverfahren;
- f) erledigt Beschwerden gegen Entscheide der unteren Aufsichtsbehörden;
- g) ordnet Disziplinar massnahmen gegenüber \_\_\_\_ Angestellten des Konkursamtes an.

---

<sup>46</sup> sGS 971.1.

*Übergangsbestimmungen a) Bisherige Dienstverhältnisse*

Art. 108. Dienstverhältnisse, die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses mit Verfügung begründet worden sind, werden als Arbeitsverhältnisse nach den Bestimmungen dieses Erlasses weitergeführt. Die Verfügung wird durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ersetzt, wenn sie einer Änderung bedarf.

*b) Probezeit*

Art. 109. Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses laufende Probezeit dauert nach bisherigem Recht fort.

*c) Lohnfortzahlungen*

Art. 110. Ist der Anspruch nach Art. 48 Bst. a in Verbindung mit Art. 49 bis 53 dieses Erlasses vor dessen Vollzugsbeginn eingetreten, werden die Lohnfortzahlungen nach diesem Erlass berechnet. Die nach bisherigem Recht erbrachten Leistungen werden angerechnet.

*d) Personalrechtliche Massnahmen und Streiterledigung*

Art. 111. Die Bestimmungen dieses Erlasses über personalrechtliche Massnahmen und Streiterledigung werden auch auf die durch Verfügung begründeten Dienstverhältnisse angewendet.

Bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängige, das Dienstverhältnis oder Ansprüche aus dem Dienstverhältnis betreffende Verfahren sowie hängige Disziplinarverfahren werden von der nach bisherigem Recht zuständigen Behörde und in dem nach bisherigem Recht massgebenden Verfahren erledigt.

*e) Dienstverhältnisse von Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule*

Art. 112. Art. 108 sowie 110 und 111 dieses Erlasses werden auf die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses durch Verfügung begründeten Dienstverhältnisse der Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule sachgemäss angewendet.

*Vollzugsbeginn*

Art. 113. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.