

## II. Nachtrag zum Personalgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. März 2017

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>3</b>
1.1 Geltendes Personalrecht	3
1.2 Parlamentarische Vorstösse	4
1.2.1 Motion 42.16.02	4
1.2.2 Interpellation 51.16.11	4
<b>2 Stossrichtung der Vorlage</b>	<b>5</b>
2.1 Inhalt	5
2.2 Regelungsebene	5
<b>3 Umsetzung Motionsauftrag</b>	<b>5</b>
3.1 Vertrauensarbeitszeit	5
3.1.1 Vorbemerkungen	5
3.1.2 Formen der Arbeitszeitgestaltung	6
3.1.3 Vertrauensarbeitszeit bei anderen Arbeitgebern	8
3.1.4 Bestimmung des Personenkreises mit Vertrauensarbeitszeit	9
3.1.5 Verbindlichkeit	10
3.1.6 Kompensation	10
3.2 Nachbezug von Ferien	12
3.3 Kompensation von Gleitzeitsaldi	13
<b>4 Regelungen auf Stufe Verordnung</b>	<b>13</b>
4.1 Inhalte	13
4.1.1 Konkretisierung der Vertrauensarbeitszeit	13
4.1.2 Kompensation von Gleitzeitsaldi	14
4.1.3 Verwendung des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben	15
4.1.4 Überzeitregelung	15
4.2 Umsetzung	16
<b>5 Regelungen auf Stufe Dienstanweisung</b>	<b>16</b>
5.1 Inhalte	16
5.2 Umsetzung	17

<b>6</b>	<b>Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens</b>	<b>17</b>
6.1	Vertrauensarbeitszeit: Grundsatz und primärer Geltungsbereich	18
6.2	Nachbezug von Ferien	18
6.3	Regelungen auf Stufe Verordnung	18
6.3.1	Konkretisierung der Vertrauensarbeitszeit	18
6.3.2	Kompensation von Gleitzeitsaldi	18
6.3.3	Verwendung des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben	18
6.3.4	Überzeitregelung	19
<b>7</b>	<b>Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Referendum</b>	<b>21</b>
<b>9</b>	<b>Antrag</b>	<b>21</b>
	<b>Entwurf (II. Nachtrag zum Personalgesetz)</b>	<b>22</b>

## Zusammenfassung

*Mit der am 6. Juni 2016 gutgeheissenen Motion 42.16.02 «Einführung der Vertrauensarbeitszeit und Beschränkung des Nachbezugs von Ferien» lud der Kantonsrat die Regierung zu einer Anpassung der Personalgesetzgebung ein, indem einerseits die Modalitäten des Feriennachbezugs und die Kompensation von Gleitzeitsaldi präzisiert und andererseits für das höhere Kader die Vertrauensarbeitszeit unter sinngemässer Berücksichtigung des Bandbreitenmodells eingeführt werden sollten. Zu der im gleichen Kontext eingereichten Interpellation 51.16.11 «Lücken in der Personalverordnung» räumte die Regierung in ihrer Antwort vom 24. Mai 2016 einen punktuellen Handlungsbedarf in den Bereichen Arbeitszeit, Ruhetage, Ferien und Urlaub ein.*

*Die vorliegende Botschaft zu einem II. Nachtrag zum Personalgesetz setzt sich in einem ersten Teil mit den in der Motion 42.16.02 angestrebten Gesetzesanpassungen auseinander. Mit einer Ergänzung des Personalgesetzes soll das Modell der Vertrauensarbeitszeit, bei dem die eigenverantwortliche, auf die Aufgabenerledigung ausgerichtete Gestaltung des persönlichen Arbeitszeitmanagements im Vordergrund steht und das deshalb über die Befreiung von der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung hinausgeht, im Grundsatz festgeschrieben werden. Gleichzeitig soll der an die hierarchische Stellung (und nicht an die Höhe der Besoldung) anknüpfende, primäre Adressatenkreis im Personalgesetz umschrieben werden. Vorgeschlagen wird die obligatorische Vertrauensarbeitszeit für Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis durch die Regierung begründet wird, sowie für weitere Personen, für die dieses Modell aufgrund ihrer beruflichen Stellung sachgerecht ist. Damit der Adressatenkreis zu einem späteren Zeitpunkt und bei Bedarf erweitert werden kann, wird eine Kompetenzdelegation an die Regierung vorgeschlagen. Diese soll auch auf Stufe der Personalverordnung nähere Bestimmungen zur Vertrauensarbeitszeit erlassen, namentlich die Form des Ausgleichs für die bei Vertrauensarbeitszeit wegfallende Wahl eines Bandbreitenmodells. Nicht in das Personalgesetz übernommen werden soll hingegen eine Bestimmung, die den Nachbezug von Ferien zeitlich beschränkt. Gegen eine solche Verfallregel sprechen nicht nur erhebliche rechtliche Bedenken, sondern auch die Tatsache, dass die Bewirtschaftung der Ferienguthaben der Mitarbeitenden eine Führungsaufgabe darstellt, die nicht durch eine einseitige Verfallregel zulasten der Mitarbeitenden relativiert werden darf.*

*In einem zweiten Teil der vorliegenden Botschaft wird die Umsetzung der Anliegen aus der Motion 42.16.02 und der Interpellation 51.16.11 auf Stufe der Personalverordnung aufgezeigt. Die aus Transparenzgründen bereits in dieser Botschaft skizzierten Stossrichtungen zur Ausgestaltung der Vertrauensarbeitszeit, zur Beschränkung der Wahl des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben und zur Überzeitabgeltung (Wechsel zur integralen zeitlichen und nicht mehr finanziellen Abgeltung) werden in einem zeitlich und inhaltlich auf den II. Nachtrag zum Personalgesetz abgestimmten Nachtrag zur Personalverordnung konkretisiert, der ebenfalls ab 1. Januar 2018 zur Anwendung gelangen soll.*

*Schliesslich wird in einem weiteren Abschnitt der Botschaft aufgezeigt, welche Massnahmen aus der Beantwortung der Interpellation 51.16.11 in Form einer Dienstanweisung (als Verwaltungsverordnung) umgesetzt werden sollen. Dazu gehören die zeitliche und inhaltliche Optimierung des Personalcontrollings und seiner Instrumente. Die gezielte Verfeinerung des Personalcontrollings soll die Früherkennung von Fällen mit hohen Zeitguthaben verbessern und die rechtzeitige Einleitung von Abbaumassnahmen unterstützen. Es ist vorgesehen, die neuen Dienstanweisungen ab Mitte des Jahres 2017 anzuwenden.*

*Abschliessend ist zu bemerken, dass die in der Botschaft aufgezeigte Umsetzung des Motionsauftrags und die skizzierten Stossrichtungen der Regelungen auf Verordnungsstufe (Personalverordnung, Dienstanweisungen) darauf ausgerichtet sind, punktuelle Schwachstellen und Fehlanreize des erst vor wenigen Jahren neu konzipierten Personalrechts gezielt zu eliminieren. Dieses Personalrecht bildet ein in sich stimmiges Gesamtsystem, das sich in der Praxis durchaus bewährt hat.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Geltendes Personalrecht**

Mit dem Personalgesetz vom 25. Januar 2011 (sGS 143.1; abgekürzt PersG) und der dazugehörigen Personalverordnung vom 13. Dezember 2011 (sGS 143.11; abgekürzt PersV) wurden völlig neue und eigenständige Rechtsgrundlagen für die Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals geschaffen. Wichtigste Stossrichtungen dieser Neukonzeption waren der Nachvollzug der Kantonsverfassung (Abschaffung des Beamtenstatus), die Annäherung an das private Arbeitsrecht (mit dem Wechsel von der Anstellung per Verfügung zur Anstellung mit Vertrag) und die Berücksichtigung gesellschaftlicher Veränderungen (demografische Entwicklung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Dabei hat sich der Gesetzgeber bewusst darauf beschränkt, auf Gesetzesstufe die grundlegenden und damit übergeordneten Rahmenbedingungen zu normieren, deren konkrete Ausgestaltung weitgehend an die Regierung als Verordnungsgeberin zu delegieren und von einem Genehmigungsvorbehalt abzusehen. Ausdrückliche Kompetenzdelegationen finden sich mitunter im Bereich der Bestimmungen zu den Arbeitszeiten und Nicht-Arbeitszeiten (Arbeits-, Dienst- und Überzeit, Feier- und Ruhetage, Ferien und Urlaub; Art. 34) und im Bereich der Bestimmungen zu Lohn, Lohnfortzahlung und weiteren Entschädigungen (Art. 52 Abs. 1).

Die mehrheitlich seit Beginn der Amtsdauer 2012/2016, d.h. seit dem 1. Juni 2012, angewendeten Bestimmungen haben sich insgesamt bewährt. Insbesondere haben sie dazu beigetragen, dass der Kanton seine Konkurrenzfähigkeit als Arbeitgeber erhalten konnte. Er verfügt nun über

zeitgemässe Anstellungsbedingungen, die den Bedürfnissen des Arbeitgebers und den Bedürfnissen der Arbeitnehmenden gleichermaßen Rechnung tragen.

## 1.2 Parlamentarische Vorstösse

Die Auszahlung von offenen Zeitguthaben beim Austritt eines langjährigen Kadermitarbeiters ist im ersten Halbjahr 2016 öffentlich thematisiert worden und hat in der Folge auch zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen geführt.

### 1.2.1 Motion 42.16.02

Mit der am 25. April 2016 eingereichten Motion 42.16.02 «Einführung der Vertrauensarbeitszeit und Beschränkung des Nachbezugs von Ferien» schlugen die Fraktionen von SVP, CVP-EVP und FDP vor, die Regierung einzuladen, eine Anpassung des kantonalen Personalrechts vorzulegen. Danach sollte für Mitarbeitende ab einem jährlichen Bruttoeinkommen von Fr. 120'000.- die Vertrauensarbeitszeit eingeführt werden, bei gleichzeitigem Wegfall der Kompensation von Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit. Zudem sollte der Nachbezug von Ferien insoweit beschränkt werden, als höchstens das Ferienguthaben eines Jahres nachbezogen oder bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausbezahlt werden kann.

Der Kantonsrat hiess am 6. Juni 2016 die Motion mit geändertem Wortlaut gut. Die Regierung wurde eingeladen, eine Anpassung der Personalgesetzgebung vorzulegen, die einerseits die Modalitäten des Feriennachbezugs und die Kompensation von Gleitzeitsaldi präzisiert und andererseits für das höhere Kader die Einführung von Vertrauensarbeitszeit unter sinngemässer Berücksichtigung des Bandbreitenmodells vorsieht.

### 1.2.2 Interpellation 51.16.11

In der ebenfalls am 25. April 2016 eingereichten Interpellation 51.16.11 «Lücken in der Personalverordnung» warf die SP-GRÜ-Fraktion die Frage auf, ob in der Personalverordnung gewisse Lücken im Bereich von Arbeitszeit, Ruhetagen, Ferien und Urlaub bestünden.

Die Regierung hat in ihrer Antwort vom 24. Mai 2016 ausgeführt, dass die entsprechenden Regelungen in der Personalverordnung ein in sich stimmiges Gesamtsystem bilden, das insgesamt vom Personal geschätzt wird und im Gegenzug dem Arbeitgeber mehr Flexibilität einräumt. Dieses austarierte Regelwerk sollte nicht aufgrund eines Einzelfalls vollständig revidiert oder in Teilbereichen einseitig angepasst werden, zumal es sich in der Praxis gesamthaft bewährt habe. Aufgrund von Erkenntnissen aus dem Personalcontrolling räumte sie allerdings einen gewissen Handlungsbedarf ein und unterlegte diesen mit folgenden konkreten Ansatzpunkten:

- Reporting und Überwachung bei Fällen mit hohem Zeitguthaben;
- Einschränkung oder Verzicht auf die Verwendung des Bandbreitenmodells bei Fällen mit hohem Zeitguthaben;
- Genehmigung der Auszahlungen von Zeitguthaben ab einer bestimmten Höhe durch die Regierung;
- Sicherstellung, dass entsprechende Auszahlungen von Zeitguthaben nur im Rahmen der bestehenden Kredite erfolgen;
- gezielte Präzisierungen der Regelungen im Bereich der Kompensationstage für Kaderfunktionen ab einer bestimmten Besoldungsstufe;
- Überprüfung der Überzeitregelung;
- Beschränkung des Nachbezugs von Ferien und Kompensationstagen;
- Prüfung von verschiedenen Varianten der Vertrauensarbeitszeit.

Inhaltlich decken sich die beiden letztgenannten Massnahmen mit den Anliegen der Motion 42.16.02.

## **2 Stossrichtung der Vorlage**

### **2.1 Inhalt**

Im Mittelpunkt dieser Vorlage steht die Konkretisierung der mit der Motion 42.16.02 erwarteten Gesetzgebungsanpassungen. Nebst den vorgeschlagenen Änderungen auf Stufe Personalgesetz sollen aus Gründen der Transparenz jedoch auch die Stossrichtungen jener Anpassungen aufgezeigt werden, die auf untergeordneter Erlassstufe (Personalverordnung oder Dienstanzweisung im Sinn einer Verwaltungsverordnung) zu regeln sind und deshalb nicht unmittelbar Gegenstand dieses Nachtrags sind. Dazu gehören namentlich die in der Beantwortung der Interpellation 51.16.11 erwähnten Massnahmen, soweit diese nicht durch die Anliegen der Motion 42.16.02 abgedeckt sind. Die transparente Darstellung der auf einer nachgelagerten Erlassstufe vorgesehenen Anpassungen entspricht auch dem Vorgehen bei der Erarbeitung des Personalgesetzes<sup>1</sup>.

### **2.2 Regelungsebene**

Die Anliegen der Motion 42.16.02 und die in der Antwort zur Interpellation 51.16.11 aufgezeigten Handlungsfelder sind thematisch dem Bereich Arbeitszeit (einschliesslich Nicht-Arbeitszeit wie z.B. Ferien) zuzuordnen. Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeit für die Regelung dieses Bereichs in Art. 34 PersG integral an die Regierung als Verordnungsgeberin delegiert. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass in Bezug auf die mit der Motion 42.16.02 verfolgten Anliegen eine gewisse Erwartungshaltung besteht, die eine Regelung auf Gesetzesstufe als geboten erscheinen lässt. Eine analoge Ausnahmeregelung wurde zuletzt mit der Einfügung von Abs. 2 in Art. 52 PersG getroffen. Diese seit 1. Juni 2016 geltende Bestimmung regelt die Ablieferungspflicht für finanzielle Abgeltungen aus Tätigkeiten von Mitarbeitenden während der Arbeitszeit als Grundsatz, überlässt es aber der Regierung, die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe zu regeln.

## **3 Umsetzung Motionsauftrag**

### **3.1 Vertrauensarbeitszeit**

#### **3.1.1 Vorbemerkungen**

Die geltenden Verordnungsbestimmungen über die Arbeitszeit (Art. 24–58 PersV) und über die Ferien (Art. 61–64 PersV) sind für alle Mitarbeitenden, die dem Geltungsbereich der Personalverordnung unterstehen, gleichermassen gültig und sehen keine generellen Ausnahmen für bestimmte Personalkategorien (z.B. für das höhere Kader) vor. Die hohe Akzeptanz und die grosse Flexibilität bei der individuellen Arbeitszeitgestaltung kommen in den regelmässigen Personalbefragungen immer wieder zum Ausdruck. Das Angebot an flexiblen Arbeitszeitmodellen hat sich in den zurückliegenden, im Zeichen von Sparmassnahmen stehenden Jahren zweifellos positiv auf die Attraktivität des Kantons St.Gallen als Arbeitgeber ausgewirkt. Allerdings erhöht der Umstand, dass die Verordnungsbestimmungen zu Arbeitszeit und Ferien einen individuellen Gestaltungsspielraum zulassen, die Anforderungen in Bezug auf Eigenverantwortung einerseits und Führungsverantwortung andererseits. Wird dieser Gestaltungsspielraum im Einzelfall zu stark ausgenützt, ist nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip dagegen vorzugehen, beispielsweise durch Einschränkung der Wahl des Bandbreitenmodells<sup>2</sup> oder durch Anordnung des Ferienbezugs<sup>3</sup>. Auch die Wahrnehmung der Führungsverantwortung ist einzufordern und durch geeignete Controllinginstrumente zu unterstützen.

Mit der Einführung von Vertrauensarbeitszeit wird der in der Personalpolitik verankerte Grundsatz der Allgemeingültigkeit der bestehenden Arbeitszeitregelungen aufgeweicht. Umso wichtiger ist

---

<sup>1</sup> Vgl. Botschaft der Regierung vom 27. April 2010 (ABI 2010, 1585 ff.).

<sup>2</sup> Art. 28 Abs. 1 PersV, vgl. nachfolgend Abschnitt 4.1.2.

<sup>3</sup> Art. 63 Abs. 3 PersV, vgl. nachfolgend Abschnitt 3.2.

es, dass sich die Schaffung von zwei unterschiedlichen Personalkategorien im Bereich der Arbeitszeitregelung (eine Kategorie mit Vertrauensarbeitszeit, das Gros der Personals mit bisheriger Ordnung) auf sachgerechte und nachvollziehbare Kriterien abstützen kann.

### **3.1.2 Formen der Arbeitszeitgestaltung**

#### **3.1.2.a Regelform**

Das St.Galler Personalrecht hält in Art. 58 Abs. 1 PersV die allgemeine Verpflichtung zur Erfassung der Arbeitszeit und zur Erfassung der Absenzen fest. Dieser Grundsatz gilt unabhängig von der hierarchischen Stellung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters. Irrelevant ist auch, ob die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter an feste Arbeitszeiten gebunden ist oder ein flexibles Arbeitszeitmodell wählen kann und ob sie oder er vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt ist.

Die Verpflichtung zur Erfassung der Arbeitszeit ist ein wesentliches Element zur Steuerung des Personaleinsatzes und zur Sicherstellung der Dienstleistungen gegenüber den Kundinnen und Kunden der Staatsverwaltung. Sie sichert letztlich das Funktionieren der Staatsverwaltung gegen aussen und die Zusammenarbeit gegen innen. Eine Erfassung der Arbeitszeit ist zudem Voraussetzung für die Kosten- und Leistungserfassung, wie sie beispielsweise für besondere Vorhaben und Projekte geboten ist. Schliesslich dient die Arbeitszeiterfassung der Mitarbeiterin und dem Mitarbeiter zur Selbstkontrolle, insbesondere bei flexiblen Arbeitszeitmodellen.

#### **3.1.2.b Sonderform «Vertrauensarbeitszeit»**

Die sogenannte Vertrauensarbeitszeit stellt ein Modell der Arbeitsorganisation dar, bei dem die Erledigung der vereinbarten Aufgaben im Vordergrund steht. Die zeitliche Präsenz tritt in den Hintergrund, weil es der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter freistehen soll, wann sie oder er mit welchem Aufwand diese Aufgaben erledigt. Diese klare Fokussierung auf die verantwortungsvolle Arbeitserledigung und das Arbeitsergebnis lässt konsequenterweise keinen Raum für die Geltendmachung von Mehrarbeit in Form von Gleit- oder Überzeit. Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle die Grundvoraussetzung für die Vertrauensarbeitszeit: Die Funktion der betroffenen Mitarbeiterin oder des betroffenen Mitarbeiters muss tatsächlich ein hohes Mass an Autonomie in Bezug auf die Arbeitsorganisation, Fokussierung auf das Arbeitsergebnis und insbesondere in Bezug auf die Arbeitszeitgestaltung beinhalten. Dabei sind nicht nur die individuellen Aspekte, sondern auch die betrieblichen Bedürfnisse der internen und externen Kunden zu berücksichtigen. Dieser integralen Betrachtung ist bei der Bestimmung des Adressatenkreises der Vertrauensarbeitszeit unbedingt Rechnung zu tragen.

Der Wechsel zur Vertrauensarbeitszeit bedeutet, dass konsequent das *Ergebnis* der Arbeit im Fokus steht. Strikte Ergebnisverantwortung als Führungsprinzip ist allerdings in einem öffentlichen Unternehmen wie der Staatsverwaltung nicht im gleichen Mass geeignet wie in der Privatwirtschaft, denn Verfassung und Gesetze bilden für die Mitarbeitenden den formellen und materiellen Rahmen, und zwar in der Leistungs- wie auch in der Eingriffsverwaltung. Es stellt sich vor diesem Hintergrund auch die Frage nach der objektiven Messbarkeit. Die Fokussierung auf die Ergebnisverantwortung müsste sich konsequenterweise auch in einer ergebnisabhängigen Entlohnung niederschlagen, was im Bereich der Staatsverwaltung wohl als unrealistisch zu betrachten ist. Aufgrund dieser Überlegungen ist der Kreis der Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit bewusst eng zu ziehen.

An dieser Stelle ist auch auf den Konnex zwischen Vertrauensarbeitszeit und Beschäftigungsumfang hinzuweisen. Vertrauensarbeitszeit und Vollzeitbeschäftigung sind ohne weiteres kompatibel. Wird bei einem reduzierten Beschäftigungsumfang der zugeordnete Aufgabenbereich entsprechend angepasst, ist auch in diesen Fällen Vertrauensarbeitszeit anwendbar. Vertrauensarbeitszeit und Teilzeitbeschäftigung schliessen sich somit nicht per se aus.

### 3.1.2.c Zwischenform «Dispens von der Erfassungspflicht»

Im Gegensatz zur Vertrauensarbeitszeit wird bei der Dispens von der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung, wie sie auch das geltende Personalrecht für Einzelfälle kennt<sup>4</sup>, die zeitliche Präsenz nicht dem Ermessen der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters anheimgestellt. Vorgaben zur zeitlichen Präsenz (z.B. während der Dienst- und Blockzeiten) gelten auch bei einer Dispens-Lösung nach wie vor und auch die Anordnung von Überzeit bleibt in diesen Fällen möglich. Zudem steht die Befreiung von der Erfassungspflicht auch der Wahl eines Bandbreitenmodells (mit der Schaffung zusätzlicher Kompensationstage) nicht entgegen. Die Dispens von der Erfassungspflicht ist in der Praxis sehr wenig verbreitet. Dies entspricht der generellen Gültigkeit des Personalrechts im Allgemeinen und dem Grundsatz der Zeiterfassungspflicht im Besonderen.

### 3.1.2.d Die Gestaltungsformen im Überblick

Im Überblick lassen sich die Besonderheiten der verschiedenen Formen der Arbeitszeitgestaltung und ihre Unterscheidungsmerkmale wie folgt charakterisieren:

<b>Modell</b>	<b>Pflicht zur Arbeitszeiterfassung</b> Normalfall	<b>Dispens von der Erfassungspflicht</b> Zwischenlösung	<b>Vertrauensarbeitszeit</b> Ausnahmeregel
<b>Besonderheiten</b>			
Präsenzpflicht	wichtig	untergeordnet	untergeordnet, im pflichtgemässen Ermessen des einzelnen MA
Freiheitsgrad betreffend Arbeitsorganisation und Arbeitszeitgestaltung	gering; faktisch nicht vorhanden	teilweise; beschränkt vorhanden	gross; faktisch mit Einschränkungen
<b>Auswirkungen</b>			
Erfassung Arbeitszeit	obligatorisch	freiwillig	freiwillig
Erfassung Absenzen	obligatorisch	obligatorisch	obligatorisch
Wahl Bandbreitenmodell	möglich	möglich	obsolet
Kompensation Gleitzeit	möglich	obsolet	obsolet
Leistung Überzeit	möglich	möglich	obsolet
Eignung bei Teilzeitbeschäftigung	erfüllt	bedingt erfüllt	bedingt erfüllt
Einbindung in das Personalcontrolling	möglich	bedingt möglich	bedingt möglich
Einbindung in Kosten- und Leistungserfassung	möglich	bedingt möglich	bedingt möglich

Die Verpflichtung zur Erfassung der Abwesenheiten (negative Zeitwirtschaft) wird durch die Form der Arbeitszeitgestaltung (positive Zeitwirtschaft) nicht tangiert. Absenzen sind in jedem Fall zu erfassen, sei es aus versicherungsrechtlichen Gründen (z.B. bei Krankheit oder Unfall), sei es aus arbeitsrechtlichen Überlegungen (z.B. Nachweis des Ferienbezugs).

<sup>4</sup> Art. 58 Abs. 2 PersV.

Dieser Überblick verdeutlicht, dass die eigentliche Vertrauensarbeitszeit nicht mit der Dispens von der Pflicht zur Erfassung der Arbeitszeit gleichgesetzt werden darf, sondern über diese Befreiung von der Erfassungspflicht deutlich hinausgeht. Schlüsselkriterium für die Unterstellung einer Person unter die Vertrauensarbeitszeit ist deren tatsächlicher Freiheitsgrad in Bezug auf das individuelle Zeitmanagement zur Erledigung einer Aufgabe. Mit zunehmender Präsenzpflcht vermindert sich dieser Freiheitsgrad und damit die Grundlage für die Anwendung der Vertrauensarbeitszeit im eigentlichen Sinn.

### **3.1.3 Vertrauensarbeitszeit bei anderen Arbeitgebern**

#### **3.1.3.a Vertrauensarbeitszeit nach Arbeitsgesetz**

Nach längeren Kontroversen hat der Bundesrat am 4. November 2015 die Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 (SR 822.111; abgekürzt ArGV 1) zum eidgenössischen Arbeitsgesetz (SR 822.11; abgekürzt ArG) dahingehend angepasst, dass Arbeitnehmende mit einem Bruttoeinkommen ab Fr. 120'000.– von der Verpflichtung zur Arbeitszeiterfassung ausgenommen werden können. Der Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung muss allerdings in einem Gesamtarbeitsvertrag vorgesehen sein und ist zudem an verschiedene Bedingungen geknüpft (grosse Autonomie bei der Arbeit und bei der Festsetzung der Arbeitszeit, individuelle schriftliche Vereinbarung, beidseitige jährliche Widerrufsmöglichkeit; Art. 73a ArGV 1).

Die Kantone sind vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes im Bereich Arbeits- und Ruhezeiten grundsätzlich ausgenommen (vgl. Art. 2 ArG). Der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung sind zwar jene Mitarbeitenden der Spital- und der Psychrieverbunde und des Zentrums für Labormedizin unterstellt, die keine höhere leitende Stellung ausüben, doch würden für diese Mitarbeitenden günstigere Regelungen des kantonalen Personalrechts vorgehen (Art. 1 Abs. 2 und 3 PersV). Davon ausgehend, dass dieser Personenkreis in der Praxis nur über eine sehr beschränkte Autonomie in Bezug auf Arbeitsorganisation und Arbeitszeitgestaltung verfügt, bleibt kaum Raum für die Anwendung von Vertrauensarbeitszeit, weder nach kantonalem Personalrecht noch nach eidgenössischem Arbeitsgesetz.

Nach dem ursprünglichen Willen der Motionäre sollte die neue Regelung zur Vertrauensarbeitszeit des st.gallischen Staatspersonals ebenfalls bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von Fr. 120'000.– einsetzen. Aufgrund einer ersten Hochrechnung für den Bereich der Zentralverwaltung<sup>5</sup> wäre mehr als ein Viertel aller Mitarbeitenden davon betroffen. Abgesehen davon, dass für einen derart grossen Teil des Personalbestands die nach Arbeitsgesetz erforderlichen Bedingungen (namentlich die grosse Autonomie bei der Arbeit und bei der Festsetzung der Arbeitszeit) im Einzelfall regelmässig kaum erfüllt wären, würde der ordnungsgemässe Gang der Verwaltung erheblich erschwert, und den vor einigen Jahren eingeführten Instrumenten zur aufgaben- und projektbezogenen Leistungserfassung würde die Grundlage entzogen. Vor diesem Hintergrund hat der Kantonsrat die Motion mit geändertem Wortlaut gutgeheissen, indem die Einführung der Vertrauensarbeitszeit auf das höhere Kader begrenzt sein sollte.

#### **3.1.3.b Vertrauensarbeitszeit in der Bundesverwaltung**

Nach Art. 64a der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3; abgekürzt BPV) ist für Angestellte der Lohnklassen 30–38 (Höchstbetrag Jahresbesoldung brutto ab Fr. 200'658.–) die Vertrauensarbeitszeit obligatorisch, für Angestellte der Lohnklassen 24–29 (Höchstbetrag Jahresbesoldung brutto zwischen Fr. 147'248.– und Fr. 187'008.–) kann sie vereinbart werden. Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit sind von der Erfassung der Arbeitszeit befreit und können keine Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit kompensieren. Anstelle dieser Kompensation erhalten sie jedoch eine jährliche Entschädigung in Form einer Barvergütung von sechs Prozent des Jahreslohns.

---

<sup>5</sup> Departemente, Staatskanzlei und Gerichte, ohne Lehrpersonen der Berufsfachschulen und der Mittelschulen und ohne selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Daten per 31. März 2016).



Statt dieser Barentschädigung können ausnahmsweise zehn Ausgleichstage (Bezug im Anspruchsjahr, bei Krankheit/Unfall/Mutterschaftsurlaub spätestens im Folgejahr, danach Verfall) oder 100 Stunden auf ein Sabbaticalkonto gutgeschrieben werden.

Eine Anlehnung an die Regelung der Bundesverwaltung, die jedoch bereits ab einem jährlichen Brutto-Jahreslohn von Fr. 120'000.– die Vertrauensarbeitszeit vorsehen würde, hätte bei einer analogen Kompensationsentschädigung von sechs Prozent des Jahreslohns erhebliche Mehrkosten zur Folge. Gemäss der bereits erwähnten Hochrechnung wäre im Bereich der Zentralverwaltung mit jährlichen Mehrkosten von rund 9 Mio. Franken zu rechnen.

### 3.1.3.c Vertrauensarbeitszeit in anderen Kantonen

Gemäss einer im Sommer 2016 durchgeführten Umfrage kennt rund die Hälfte der Kantone ein Modell der Vertrauensarbeitszeit. Die Verbreitung in den Kantonen ist jedoch äusserst heterogen; eine Tendenz nach Landesteilen bzw. Sprachregionen lässt sich jedenfalls nicht erkennen. In jenen Kantonen, welche die Vertrauensarbeitszeit kennen, wird diese eher mit der Funktion und weniger mit der Einstufung bzw. Lohnhöhe verknüpft. Auch in Bezug auf die Kompensation der nicht mehr relevanten Mehrarbeit (wie Gleit- und Überzeit) besteht eine Vielfalt von Lösungen. Diese reichen von der finanziellen Entschädigung über zusätzliche Ferien- oder Kompensationstage bis hin zu zusätzlichen Arbeitgeberbeiträgen für die berufliche Vorsorge.

Als Fazit ergibt sich, dass sich in jenen Kantonen, welche die Vertrauensarbeitszeit bereits kennen, keine klare Tendenz zur Ausgestaltung dieses Arbeitszeitmodells erkennen lässt.

### 3.1.4 Bestimmung des Personenkreises mit Vertrauensarbeitszeit

Nachdem das St.Galler Personalrecht keinen eigentlichen Kaderbegriff kennt, bieten sich die hierarchische Stellung und die Höhe der Einstufung als Hilfskriterien für die Anwendung der Vertrauensarbeitszeit an. Die Höhe der Einstufung (nach Lohnklasse und/oder Lohnhöhe) erweist sich schon deshalb als wenig tauglich, weil das Lohnsystem auf Verordnungsebene konkretisiert wird. Zudem ist die Lohnhöhe kein verlässlicher Massstab für den Freiheitsgrad in Bezug auf Arbeits- und Zeitautonomie zur Erfüllung der geforderten Arbeitsergebnisse. Demgegenüber ist die hierarchische Stellung in Korrelation mit der Autonomie in der Aufgabenerfüllung und der Bedeutung der Tätigkeit weit besser geeignet, eine Unterstellung unter die Vertrauensarbeitszeit objektiv zu begründen. Unter diesem Aspekt lassen sich zwei Hauptgruppen bilden:<sup>6</sup>

#### 3.1.4.a Personen mit Begründung ihres Arbeitsverhältnisses durch die Regierung

Davon ausgehend, dass der Kreis der Mitarbeitenden, für die inskünftig das Modell der Vertrauensarbeitszeit massgebend sein soll, eher klein gehalten werden soll, rückt die Begründung des Arbeitsverhältnisses durch die Regierung als primäres Kriterium in den Vordergrund. Eine Zuständigkeit der Regierung für die Begründung eines Arbeitsverhältnisses besteht für die in Art. 10 PersG und Art. 132 PersV bezeichneten Funktionen. Darin eingeschlossen sind auch die spezialgesetzlich geregelten Zuständigkeiten der Regierung (Art. 10 Abs. 1 Bst. e PersG)<sup>7</sup>. Für all diese Funktionen kann das Prinzip der Vertrauensarbeitszeit auf Gesetzesstufe normiert werden. In Anbetracht der sehr heterogenen Struktur der Staatsverwaltung soll der Regierung jedoch zusätzlich

<sup>6</sup> Für die Magistratspersonen nach Art. 89 PersG gilt aufgrund ihres Status und gemäss gefestigter Praxis faktisch bereits das Modell der Vertrauensarbeitszeit. Eine «Verrechtlichung» der Arbeitszeitregelungen für Magistratspersonen ist deshalb weder sachgerecht noch zielführend.

<sup>7</sup> Dazu gehören die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle (Art. 42d des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]), die Erste Staatsanwältin oder der Erste Staatsanwalt, die Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälte und die Leitende Jugendanwältin oder der Leitende Jugendanwalt (Art. 14 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1]) sowie die Rektorinnen und Rektoren der Mittelschulen (Art. 25 Abs. 1 des Mittelschulgesetzes [sGS 215.1]).

die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Verordnungsstufe die Anwendung der Vertrauensarbeitszeit auf weitere Funktionen (z.B. Leitende von unselbständigen Anstalten) und mitunter auch auf die zweite Führungsebene (z.B. Hauptabteilungsleitende) auszudehnen.

#### 3.1.4.b Weitere Personen aufgrund ihrer beruflichen Stellung

Diesem Personenkreis lassen sich die folgenden Funktionen zuordnen:

- Die Leiterinnen und Leiter einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt nehmen zweifellos eine Stellung ein, welche die Unterstellung unter die Vertrauensarbeitszeit rechtfertigt. Dies kann ebenfalls auf Gesetzesstufe bestimmt werden. Zusätzlich kann es geboten sein, die Vertrauensarbeitszeit auf weitere Personen mit grosser Nähe zur Anstaltsleitung auszuweiten, insbesondere bei den Anstalten des Gesundheits- und des Bildungswesens. Es ist stufengerecht, den diesbezüglichen Entscheid an das strategische Leitungsorgan der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu delegieren und gleichzeitig eine Beschränkung auf Mitglieder der Geschäftsleitung vorzusehen.
- Die Rektorinnen und Rektoren der Berufsfachschulen und die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsgerichtes sind aus Gründen der Gleichbehandlung mit analogen Funktionen, bei denen das Arbeitsverhältnis durch die Regierung begründet wird<sup>8</sup>, der Vertrauensarbeitszeit zu unterstellen.
- Im Bereich der Justiz wird die Vertrauensarbeitszeit für die Kreisrichterinnen und Kreisrichter, für die festangestellten Richterinnen und Richter der Verwaltungsrekurskommission und für die Richterinnen und Richter des Versicherungsgerichtes vorgesehen. Auf eine Differenzierung zwischen Präsidentinnen und Präsidenten und übrigen Richterinnen und Richtern oder zwischen haupt- und teilamtlichen Richterinnen und Richtern wird verzichtet, weil in Bezug auf den Arbeitsinhalt keine massgeblichen Unterschiede auszumachen sind, die eine ungleiche Behandlung rechtfertigen würden.

#### 3.1.5 Verbindlichkeit

Ist der Kreis der Adressaten mit Vertrauensarbeitszeit bestimmt, soll dieses Arbeitsmodell für den betroffenen Personenkreis obligatorisch sein. Eine fakultative Inanspruchnahme der Vertrauensarbeitszeit, die analog dem eidgenössischen Arbeitsgesetz individuell schriftlich vereinbart würde und beidseits jährlich widerrufbar wäre, ist mit Blick auf Rechtssicherheit und Praktikabilität abzulehnen. Aus «Konzernsicht» muss die Regierung eine kohärente und integrale Umsetzung in der Staatsverwaltung gewährleisten können. Von der Möglichkeit, das Modell der Vertrauensarbeitszeit gesamthaft oder auch nur teilweise als fakultativ zu erklären, soll deshalb im Interesse einer einheitlichen und transparenten Regelung abgesehen werden.

#### 3.1.6 Kompensation

Den in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor vorherrschenden Modellen folgend kennt auch das St.Galler Personalrecht einen altersabhängigen Ferienanspruch. Dieser kann im Modell der flexiblen Arbeitszeiten um fünf oder zehn Tage je Jahr erhöht werden. Mit dieser Erhöhung werden die durch die Ausdehnung der Wochenarbeitszeit auf 43 oder 44 Stunden zusätzlich geleisteten Arbeitsstunden kompensiert. Die geltende Ordnung in Bezug auf Ferienanspruch und Kompensationstage je Jahr (Art. 61 bzw. 29 PersV) lässt sich tabellarisch wie folgt darstellen:

---

<sup>8</sup> Rektorinnen und Rektoren der Mittelschulen bzw. Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente.

Alters- jahr	Ferien- anspruch	Bandbreiten- modell 4: 42 Std./Woche	Total BM 4	Bandbreiten- modell 7: 43 Std./Woche	Total BM 7	Bandbreiten- modell 9: 44 Std./Woche	Total BM 9
20–49	<b>23</b>	0	<b>23</b>	+ 5	<b>28</b>	+ 10	<b>33</b>
50–59	<b>28</b>	0	<b>28</b>	+ 5	<b>33</b>	+ 10	<b>38</b>
ab 60	<b>30</b>	0	<b>30</b>	+ 5	<b>35</b>	+ 10	<b>40</b>

Tabelle 1: Anspruch auf arbeitsfreie Tage (einschliesslich Kompensationstage gemäss Bandbreitenmodellen 4, 7 und 9)

Mitarbeitende, die neu der Vertrauensarbeitszeit unterstellt werden, erfahren eine erhebliche Flexibilisierung ihrer Arbeitszeiteinteilung, namentlich eine Befreiung von der Einhaltung der Dienst- und Blockzeiten. Im Gegenzug entfällt mit der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung zwangsläufig die Möglichkeit, eines der bestehenden Bandbreitenmodelle zu wählen und aufgelaufene Gleitzeitguthaben zu kompensieren. Dieser Nachteil soll gemäss Motionsauftrag durch eine sinngemässe Berücksichtigung des Bandbreitenmodells ausgeglichen werden. Eine solche Kompensation ist auch deshalb geboten, weil für das höhere Kader von einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 44 Stunden oder mehr ausgegangen werden kann. Dieser Ausgleich ist so auszugestalten, dass die Unterstellung unter die Vertrauensarbeitszeit für die betroffenen Kaderangehörigen nicht zu einer Schlechterstellung gegenüber der bisherigen Ordnung und vor allem auch nicht im Vergleich zu tieferen Hierarchiestufen führt.

Der Ausgleich kann durch eine finanzielle Abgeltung (analog der Regelung für das Bundespersonal) oder zusätzliche zeitliche Kompensationsmöglichkeiten erfolgen. Eine finanzielle Kompensation wäre mit erheblichen Kosten verbunden und wird deshalb nicht weiterverfolgt. Die Schlechterstellung gegenüber dem übrigen Personal, das – ausgehend von einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 42 bis 44 Stunden – durch Wahl des Bandbreitenmodells bis zu zehn zusätzliche Kompensationstage generieren kann, ist deshalb durch einen zeitlichen Ausgleich aufzufangen.

Für diesen zeitlichen Ausgleich bieten sich verschiedene Varianten an, denn die Motion verlangt eine *sinngemässe* Berücksichtigung des Bandbreitenmodells. Unterlegt man die These, dass die Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit ohnehin eine Wochenarbeitszeit von 44 Stunden leisten, wären wie im Bandbreitenmodell 9 nebst den altersabhängigen Ferientagen zusätzlich zehn Kompensationstage zu gewähren (Variante 1). Denkbar wäre auch ein eigenständiger, altersunabhängigen Ferienanspruch von beispielsweise 35 Tagen, in den auch der Verlust der Wahl des Bandbreitenmodells eingeschlossen ist (Variante 2).

Bei der Beurteilung dieser Varianten ist zunächst die Grundsatzfrage zu klären, ob der Ferienanspruch für diese Personalkategorie wie bisher altersabhängig oder neu altersunabhängig ausgestaltet werden soll. Die Erfahrungstatsache, dass mit zunehmendem Alter auch eine länger dauernde Erholungszeit einhergeht, spricht klarerweise gegen einen vom Alter losgelösten Ferienanspruch. Diese Konsequenz darf auch für das höhere Kader, das bereits unter einer erhöhten beruflichen Belastung steht, nicht verkannt werden, indem ein altersunabhängiger Ferienanspruch für Mitarbeitende mit Vertrauensarbeitszeit eingeführt wird. Würde dieser altersunabhängige Ferienanspruch im Sinn der vorerwähnten Variante 2 auf 35 Tage festgelegt, würde dies für die betroffenen Mitarbeitenden ab Alter 50 eine Schlechterstellung von drei bis fünf Tagen gegenüber bisher und gegenüber tieferen Hierarchiestufen bedeuten.

Wird am altersabhängigen Ferienanspruch festgehalten, ist der Verlust der Wahl des Bandbreitenmodells und der Gleitzeitkompensation durch die Einräumung zusätzlicher Ferientage aufzufangen. Für einen vollständigen Ausgleich sind zehn zusätzliche Ferientage erforderlich. Dies entspricht auch der Regelung für das Bundespersonal, wenn eine zeitliche Kompensation an Stelle der finanziellen Abgeltung erfolgt (vgl. vorne Abschnitt 3.1.3.b).

Aufgrund dieser Überlegungen und unter Berücksichtigung des Vernehmlassungsergebnisses favorisiert die Regierung eine Kompensation auf der Basis eines weiterhin altersabhängigen Ferienanspruchs (Variante 1). Diese Kompensation ist so anzusetzen, dass die obersten Kaderangehörigen, die auch zu den Leistungsträgerinnen und -trägern gehören, gegenüber anderen Mitarbeitenden, denen die Wahl des Bandbreitenmodells 9 auch über 50 bzw. 60 Altersjahren freisteht, nicht offensichtlich benachteiligt werden. Mit einer solchen Regelung, die auf Verordnungsstufe zu konkretisieren sein wird, wird die sinngemässe Berücksichtigung des Bandbreitenmodells, wie sie in der Motion 42.16.02 postuliert wird, umgesetzt. Auch und gerade der Personenkreis, welcher der Vertrauensarbeitszeit unterstellt werden soll, hat Anspruch auf ausreichende Erholung. Dem Einwand, dass diese Personengruppe kaum in der Lage sein dürfte, jährlich zwischen 33 und 40 Ferientage zu beziehen, ist entgegenzuhalten, dass sich diese Frage bereits unter geltendem Recht stellt und dass es sich gerade für diesen Personenkreis anbietet, nicht bezogene Ferientage auf ein Langzeitkonto nach Art. 49 ff. PersV zu übertragen und dieses Guthaben zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise auch im Sinn eines Sabbaticals, zu beziehen. Für die Äufnung des Langzeitkontos aus nicht bezogenen Ferientagen müssen wenigstens vier Wochen des ordentlichen Ferienanspruchs bezogen werden (Art. 51 Bst. d PersV). Zudem werden Anspardauer und Verwendung des angesparten Zeitguthabens in einer Vereinbarung verbindlich festgelegt (Art. 50 Abs. 2 PersV), so dass sich eine hohe Planungssicherheit ergibt. Diese allgemeine Voraussetzung wird auch von Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit zu beachten sein.

### 3.2 Nachbezug von Ferien

Der jährliche Ferienbezug und auch der Nachbezug im Folgejahr sind in Art. 63 f. PersV umschrieben. Grundsätzlich gilt, dass die Ferien jährlich bezogen werden und dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter Anspruch auf wenigstens zwei zusammenhängende Ferienwochen hat (Art. 63 Abs. 1 und 2 PersV). Die freie Wahl der Ferien kann durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten aus betrieblichen Gründen begrenzt werden, sei es durch Einschränkung des Ferienbezugs, sei es durch Anordnung des Ferienbezugs (Art. 63 Abs. 3 PersV). Aus betrieblichen Gründen nicht oder nicht vollständig bezogene Ferien sind im folgenden Kalenderjahr nachzubeziehen (Art. 64 Abs. 1 PersV). All diese Regelungen sind darauf ausgerichtet, den mit Ferien verbundenen Erholungszweck sicherzustellen. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hat keinen Anspruch, ohne weiteres Ferienguthaben anzusammeln. Umgekehrt ergibt sich aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nach Art. 30 PersG, dass die oder der Vorgesetzte dafür zu sorgen hat, dass Ferien tatsächlich bezogen und nicht angesammelt werden.

Die in der Motion angeregte Beschränkung des Nachbezugs von Ferien orientiert sich offenbar am Personalreglement der Stadt St.Gallen und am Personalrecht des Kantons Luzern, die den Verfall nicht bezogener Ferien ein Jahr nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Ferienanspruch entstanden ist, vorsehen. Mit einer solchen Verfallregelung würde jedoch die erwähnte Fürsorgepflicht zulasten der Mitarbeitenden erheblich relativiert, und das Risiko für betriebliche Gründe des Ferienaufschubs würde auf die Mitarbeitenden verlagert. Dies wäre einerseits stossend und andererseits unverhältnismässig, weil die Instrumente zur Steuerung des Ferienbezugs sowohl rechtlich<sup>9</sup> als auch tatsächlich<sup>10</sup> gegeben sind. Hinzu kommt, dass wegen des strikten, sogenannten Abgeltungsverbots Ferien erst bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses ausbezahlt werden dürfen. Dieser Grundsatz aus dem privaten Arbeitsrecht wird mit Art. 64 Abs. 2 PersV verdeutlicht. Wird der Bezug der Ferien im laufenden Arbeitsverhältnis betrieblich verhindert, ginge mit der Verfallklausel ein Anspruch unter, der von der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter nicht in anderer Form als mit Freizeit bezogen werden kann. Eine solche Einschränkung stünde auch im Widerspruch zur obligationenrechtlichen Verjährungsregel (fünf Jahre; Art. 127 f. des

<sup>9</sup> Anordnung Ferienbezug (Art. 63 Abs. 3 PersV), Einschränkung Wahl Bandbreitenmodell (Art. 28 ff. PersV), Vereinbarung Langzeitkonto (Art. 49 ff. PersV).

<sup>10</sup> Zeiterfassungssysteme, Reporting und Personalcontrolling.

Obligationenrechts [SR 220]). Diese Frist trägt dem doppelten Aspekt des Ferienanspruchs (Anspruch auf Freizeit und Anspruch auf Lohn) Rechnung, und wenn der Anspruch auf Lohn unbestreitbar nach Ablauf von fünf Jahren verjährt, ist eine gleiche Frist auch für den Anspruch auf Freizeit gerechtfertigt.

Aufgrund vorstehender Erwägungen ist von einer Beschränkung des Feriennachbezugs durch Einführung einer neuen Verfallklausel abzusehen. An der fünfjährigen Frist für die Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis ist auch in Bezug auf den Ferienanspruch festzuhalten. Da diese obligationenrechtliche Regelung aufgrund des Verweises in Art. 8 PersG auch für das kantonale Personalrecht anwendbar ist, besteht in legistischer Hinsicht kein Handlungsbedarf. Im Übrigen gilt diese Regelung in der grossen Mehrheit der Kantone und auch für das Bundespersonal<sup>11</sup>. Die Bewirtschaftung der Ferienguthaben der Mitarbeitenden ist und bleibt eine Führungsaufgabe, die von den Vorgesetzten aller Stufen wahrzunehmen ist. Die Instrumente hierzu sind vorhanden.

### 3.3 Kompensation von Gleitzeitsaldi

Die mit der Motion 42.16.02 angestrebte Präzisierung der Modalitäten bezüglich der Kompensation von Gleitzeitsaldi wird für den von der Einführung der Vertrauensarbeitszeit betroffenen Personenkreis ohne weiteres hinfällig. Für alle übrigen Mitarbeitenden kann diese Präzisierung durch entsprechende Anpassung von Art. 42 Abs. 3 PersV erfolgen (vgl. nachfolgend Abschnitt 4.1.2).

## 4 Regelungen auf Stufe Verordnung

### 4.1 Inhalte

#### 4.1.1 Konkretisierung der Vertrauensarbeitszeit

Wie in Abschnitt 3.1.4 ausgeführt, soll auf Stufe Personalgesetz bestimmt werden, dass für die Mitarbeitenden, deren Arbeitsverhältnis durch die Regierung begründet wird, und für weitere ausgewählte Funktionen die Vertrauensarbeitszeit gilt. In diesen Fällen muss die Arbeitszeit nicht erfasst werden, doch kann auch keine Gleit- oder Überzeit geltend gemacht werden. Die Ausdehnung der Vertrauensarbeitszeit auf weitere Funktionen (z.B. Leitende von unselbständigen Anstalten, zweite Führungsebene) wird grundsätzlich in der Personalverordnung umschrieben.

Aufgrund der Tatsache, dass mit dem Modell der Vertrauensarbeitszeit eine für die Staatsverwaltung neue Form der individuellen Arbeitsorganisation eingeführt wird, soll der Adressatenkreis zurückhaltend festgelegt werden. Eine Ausdehnung des Adressatenkreises auf Verordnungsstufe drängt sich aus heutiger Sicht nicht auf. Diese Beurteilung beruht auf der Erfahrungstatsache, dass die fundamentale Voraussetzung für die Vertrauensarbeitszeit, d.h. die grosse individuelle Autonomie bezüglich Arbeitsorganisation und Arbeitszeitgestaltung mit Blick auf das erforderliche Arbeitsergebnis, in der Praxis nur in relativ wenigen Fällen effektiv erfüllt ist. Jedenfalls sollen vor einer allfälligen Ausweitung oder Einschränkung zunächst Erfahrungen im Umgang mit der Vertrauensarbeitszeit in der Staatsverwaltung gesammelt werden. An dieser Stelle ist auch daran zu erinnern, dass die in Abschnitt 3.1.2 erwähnte Dispens von der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung (Art. 58 Abs. 2 PersV) in besonderen Fällen eine adäquate Zwischenlösung zwischen strikter Arbeitszeiterfassung und Vertrauensarbeitszeit darstellen kann.

Bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten soll die Kompetenz, für Mitglieder der Geschäftsleitung ebenfalls die Vertrauensarbeitszeit vorzusehen, bereits auf Gesetzesstufe an das strategische Leitungsorgan der Institution delegiert werden (vgl. vorn Abschnitt 3.1.4.b).

---

<sup>11</sup> Art. 113 BPV.

Ebenfalls auf Stufe Personalverordnung soll auf der Basis eines weiterhin altersabhängigen Ferienanspruch definiert werden, auf welche Weise den Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit der Wegfall der Wahl des Bandbreitenmodells und der Gleitzeitkompensation angemessen ausgeglichen wird (vgl. vorn Abschnitt 3.1.6). Gleichzeitig soll festgehalten werden, dass bei Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit von einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 44 Stunden auszugehen ist. Weitere vertrauensarbeitszeitspezifische Anpassungen drängen sich nicht auf, weil die arbeitszeitbezogenen Bestimmungen in den Abschnitten III. und IV. der Personalverordnung (z.B. betreffend Urlaub oder die Verpflichtung zur Absenzenerfassung) sowie die Bestimmungen in den übrigen Abschnitten der Personalverordnung (z.B. betreffend Entschädigungen) grundsätzlich auch für Mitarbeitende mit Vertrauensarbeitszeit massgebend sind und bleiben. Aus legislatischer Sicht wäre es im Interesse der Rechtssicherheit auch denkbar, jene Verordnungsbestimmungen explizit aufzuführen, die für Mitarbeitende mit Vertrauensarbeitszeit nicht anwendbar sind.

#### **4.1.2 Kompensation von Gleitzeitsaldi**

Mitarbeitende, die nicht aus betrieblichen Gründen an feste Arbeitszeiten gebunden sind (wie etwa bei Institutionen mit festem Dienstbetrieb), haben Anspruch auf Gleitzeit und können während der Gleitzeit Arbeitsbeginn, Mittagspause und Arbeitsende frei wählen (Art. 40 f. PersV). Aus der Differenz zwischen der täglichen Normalarbeitszeit (ein Fünftel der wöchentlichen Arbeitszeit, Art. 33 PersV) und der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit ergibt sich ein positiver oder negativer Gleitzeitsaldo (Art. 42 Abs. 1 PersV). Die Kompensation des (positiven) Gleitzeitsaldos hat während der Gleitzeit selber zu erfolgen (Art. 42 Abs. 2 PersV). Ein Ausgleich während der Blockzeiten ist nach vorgängiger Zustimmung der oder des Vorgesetzten im Rahmen von zwei Tagen je Monat möglich, wobei die oder der Vorgesetzte auch Abweichungen bewilligen kann (Art. 42 Abs. 3 PersV).

Die Möglichkeit, Gleitzeit zu arbeiten und die Auswahl an Bandbreitenmodellen sind die Kernelemente der in den 1990er-Jahren eingeführten flexiblen Arbeitsmodelle. Diese werden gemäss allen seither durchgeführten Personalbefragungen ausserordentlich geschätzt, zumal sie auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern. Mit der Beschränkung der Kompensation während der Blockzeiten auf zwei Tage je Monat sollte ursprünglich allfälligen Missbräuchen entgegengewirkt werden. Die Praxis hat indessen gezeigt, dass diese anfänglichen Befürchtungen kaum begründet waren und dass die Zustimmung der oder des Vorgesetzten oftmals stillschweigend erfolgt. Insgesamt hat sich der Ausgleichsmechanismus (Kompensation des durch Vorausleistungen entstandenen positiven Gleitzeitsaldos, Nachleistung bzw. Lohnabzug bei einem negativen Gleitzeitsaldo), der sich aus dem verstärkten Bedürfnis der Mitarbeitenden nach Zeitautonomie ergibt, bewährt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass an der geltenden Kompensationsregelung im Grundsatz festzuhalten ist. Die Beschränkung der Kompensationsmöglichkeit auf zwei Tage je Monat kann hingegen aufgegeben werden, weil sie durch die Vorgesetzten ohnehin übersteuert werden kann. Damit aus dieser Kompensationsmöglichkeit jedoch nicht ein Kompensationsanspruch abgeleitet werden kann, soll selbst bei Aufgabe der Zwei-Tage-Regel auf eine vorgängige Zustimmung der oder des Vorgesetzten nicht verzichtet werden. In der Praxis kann diese Zustimmung durchaus auch von der Höhe des aktuellen Ferienguthabens abhängig gemacht werden. Es ist zu vermeiden, dass freie Tage zur Schonung des Ferienguthabens immer wieder als Kompensationstage bezogen werden.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass an der Begrenzung des Übertrags von höchstens 40 positiven Gleitzeitstunden auf das Folgejahr festgehalten werden soll (Art. 43 Abs. 1 PersV). Ist aufgrund saisonal bedingter Schwankungen (z.B. im Tiefbauamt oder im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt) davon auszugehen, dass der erwähnte Höchstwert zum Jahresende regelmässig übertroffen wird, kann bereits nach geltendem Recht das Modell der Jahresarbeitszeit nach Art. 45 ff. PersV vertraglich vereinbart werden.

Schliesslich ist anzumerken, dass ein über 40 Stunden hinausgehender Gleitzeitsaldo auch nicht durch Umqualifikation von Gleitzeit zu Überzeit vor dem Verfall zum Jahreswechsel «gerettet» werden kann. Zwischen positivem Gleitzeitsaldo (aus freiwilligen Vorausleistungen) und Überzeit (aus angeordneter Mehrarbeit) bestehen grundsätzliche rechtliche Unterschiede. Deren Missachtung wäre durch Einschränkung des Anspruchs auf Gleitzeit (Art. 40 Abs. 2 PersV) oder gar durch personalrechtliche Massnahmen nach Art. 75 ff. PersG zu sanktionieren.

#### **4.1.3 Verwendung des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben**

Die Wahl eines Bandbreitenmodells nach Art. 29 PersV steht bereits nach geltendem Recht unter einem doppelten Vorbehalt (Zustimmung der oder des Vorgesetzten und keine betrieblichen Hinderungsgründe; Art. 28 Abs. 1 PersV). In der Praxis ist jedoch eine eher grosszügige Anwendung festzustellen, indem die Wahl des Bandbreitenmodells durch die Vorgesetzten kaum eingeschränkt wird. Dies schlägt sich nicht zuletzt in einer grossen Zufriedenheit mit den Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung nieder.

Der Umstand, dass die durch die Wahl des Bandbreitenmodells zusätzlich gewonnenen Kompensationstage wie Ferientage behandelt werden (Art. 28 Abs. 2 PersV), hat in der Praxis zu systembedingten Verzerrungen bei gleichem zeitlichen Arbeitsumfang geführt. So kann die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter A, die oder der je nach Bandbreitenmodell fünf oder zehn zusätzliche Kompensationstage generiert, die nicht bezogenen Kompensationstage wie nicht bezogene Ferientage auf das Folgejahr übertragen. Demgegenüber erhält die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter B mit dem Standard-Bandbreitenmodell 4 keine zusätzlichen Kompensations- bzw. Ferientage und muss sich auf der bis zum Jahresende geleisteten, gegenüber A höheren Mehrarbeit eine grössere Kappung des Gleitzeitguthabens auf höchstens 40 Stunden gefallen lassen.

Diesem Fehlanreiz kann durch gezielte Anwendung der erwähnten Vorbehalte bei der Wahl eines Bandbreitenmodells begegnet werden. Bei hohen Zeitguthaben im Einzelfall kann eine solche Einschränkung durchaus mit betrieblichen Gründen gerechtfertigt werden. Angedacht ist deshalb eine mit betrieblichen Gründen motivierte Beschränkung auf das Standard-Bandbreitenmodell 4, sobald der Saldo der bis zum Jahresende nicht bezogenen Ferien (einschliesslich Kompensationstage) und aus Überzeitguthaben eine bestimmte Grössenordnung (z.B. zehn Arbeitstage) übersteigt. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit soll die Beschränkung der Wahlmöglichkeit zeitlich befristet werden, d.h. nur bis zum Jahr, nachdem die Zeitguthaben unter eine noch zu bestimmende Grössenordnung (z.B. fünf Arbeitstage) gefallen sind.

Die aufgezeigte Beschränkung liesse sich durchaus in Form einer Dienstanweisung an die Vorgesetzten kleiden, indem diese angehalten würden, die Zustimmung zu einem von der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter im Einzelfall gewünschten Bandbreitenmodell zu verweigern, sobald die bis zum Ende des Vorjahres aufgelaufenen Zeitguthaben eine bestimmte Grössenordnung übersteigen. Im Interesse einer auch für die Mitarbeitenden transparenten und einheitlichen Praxis ist eine Regelung auf Verordnungsstufe vorzuziehen. Es ist deshalb vorgesehen, in Art. 28 PersV eine entsprechende Ergänzung anzubringen.

#### **4.1.4 Überzeitregelung**

Im landläufigen Sprachgebrauch wird Überzeit begrifflich regelmässig mit einem Gleitzeitguthaben gleichgesetzt. Dabei sind die beiden Begriffe personalrechtlich klar auseinanderzuhalten und dürfen nicht vermischt werden. Als Gleitzeit gilt die Arbeitszeit, die von den Mitarbeitenden eigenverantwortlich im Rahmen der vereinbarten Dienstzeit geleistet wird. Als Überzeit gilt demgegenüber die von der vorgesetzten Person für unaufschiebbare Aufgaben angeordnete, zusätzliche Arbeitszeit, zu der die Mitarbeitenden im Rahmen ihrer persönlichen Möglichkeiten vorübergehend verpflichtet werden können (vgl. Art. 54 PersV). Das Leisten derartiger Arbeit ohne Bezahlung oder ohne zeitliche Kompensationsmöglichkeiten kann rechtlich nur sehr eingeschränkt akzeptiert werden.

Die geltende Ordnung sieht für den Ausgleich geleisteter Überzeit ein nach Lohnklassen differenziertes System vor. Bis Lohnklasse 22 erfolgt ein Ausgleich für geleistete Überzeit (Art. 55 Abs. 1 PersV), primär durch Kompensation mit Freizeit innerhalb eines Jahres, sekundär durch Entschädigung (Art. 56 f. PersV). Ab Lohnklasse 23 besteht kein direkter Anspruch auf Kompensation. Die Kompensation mit Freizeit ist möglich, wenn keine betrieblichen Gründe entgegenstehen, und nur in Ausnahmefällen kann mit Zustimmung des Personalamtes eine Entschädigung ausgerichtet werden (Art. 55 Abs. 2 PersV).

Die dargestellte Regelung zur Überzeit und deren Abgeltung ist weitgehend historisch zu erklären, muss heute aber kritisch hinterfragt werden. Unbestritten ist, dass Überzeit die Anordnung durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten voraussetzt, und zur Vermeidung nachträglicher, kaum nachvollziehbarer Überzeit-Konstruktionen müsste diese Anordnung durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten zwingend schriftlich und vorgängig erfolgen. Im Interesse einer einheitlichen und transparenten Regelung soll geleistete Überzeit während der Dauer des Arbeitsverhältnisses neu ausschliesslich durch (Frei-)Zeit ausgeglichen werden, und nur bei Beendigung soll eine finanzielle Abgeltung für noch nicht kompensierte Überzeit zulässig sein. Der Zeitraum für die zeitliche Kompensation von Überzeit durch Freizeit kann im Gegenzug von einem auf zwei bis drei Jahre erweitert werden. Zudem kann nicht ausgeglichene Überzeit bereits nach geltendem Recht einem Langzeitkonto nach Art. 49 ff. PersV gutgeschrieben werden. Mit dieser angedachten Neuordnung wird die bisherige, in der Praxis unbefriedigende Differenzierung nach Lohnklassen ebenso hinfällig wie die Frage der Zustimmungsinstanz bei finanzieller Überzeitabgeltung während der Dauer des Arbeitsverhältnisses.

## 4.2 Umsetzung

Wie in Abschnitt 2.1 bereits ausgeführt, sind die skizzierten Verordnungsanpassungen nicht unmittelbar Gegenstand des vorliegenden Nachtrags zum Personalgesetz. Sie sind vielmehr die Grundlage für einen weiteren Nachtrag zur Personalverordnung. Im Rahmen dieses Nachtrags werden auch weitere Verordnungsanpassungen (beispielsweise in Zusammenhang mit dem neuen Lohnsystem) zu konkretisieren sein. Damit dieser Verordnungsnachtrag zeitgleich mit dem vorliegenden Nachtrag zum Personalgesetz in Vollzug gesetzt werden kann (d.h. ab 1. Januar 2018), ist eine enge zeitliche und inhaltliche Abstimmung erforderlich.

Bei der Änderung einzelner Ordnungsbestimmungen werden auch allfällige Übergangsregelungen zu beachten sein. Dies gilt namentlich für den Gleitzeitsaldo per 31. Dezember 2017 von Mitarbeitenden, die neu der Vertrauensarbeitszeit unterstellt sein werden, sowie für den vorgesehenen Verzicht auf die finanzielle Abgeltung von Überzeit während der Dauer des Arbeitsverhältnisses zugunsten einer allgemein gültigen Zeitkompensation.

## 5 Regelungen auf Stufe Dienstanweisung

### 5.1 Inhalte

In der Antwort auf die Interpellation 51.16.11 führte die Regierung drei Massnahmen auf, die den Umgang mit hohen Zeitguthaben verbessern sollen, nämlich:

- das Reporting und die Überwachung bei Fällen mit hohem Zeitguthaben;
- die Genehmigung der Auszahlung von Zeitguthaben ab einer bestimmten Höhe durch die Regierung;
- die Sicherstellung, dass entsprechende Auszahlungen von Zeitguthaben nur im Rahmen bestehender Kredite erfolgen.

Die Zeitguthaben aus nicht bezogenen Ferien (einschliesslich Kompensationstage) und Überzeit werden der Regierung bereits heute im jährlichen Personalcontrolling-Bericht zur Kenntnis gebracht und bilden auch die Grundlage zur finanziellen Abgrenzung im entsprechenden Jahresabschluss.



Departemente, Staatskanzlei und Gerichte können diese Informationen jederzeit aus den Zeiterfassungssystemen abrufen, zumal jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter verpflichtet ist, Abwesenheiten zur erfassen (selbst bei der Dispens zur Arbeitszeiterfassung) und Überzeit bei der Zeiterfassung separat auszuweisen ist (Art. 58 PersV). Gleichwohl sollen Departemente, Staatskanzlei und Gerichte zur laufenden Überwachung und regelmässigen Thematisierung angehalten werden. Dabei wird festzulegen sein, über welche Grössen (kleine, mittlere, grosse Zeitguthaben) in welcher Periodizität (quartalsweise, halbjährlich, jährlich) an welche Instanz Bericht zu erstatten sein wird.

Die Auszahlung von Zeitguthaben ist – unabhängig von deren Höhe – in der Personalverordnung geregelt (Art. 53 Abs. 2 für nicht ausgeglichenes Langzeitkonto bei Austritt, Art. 55 ff. für Überzeit, Art. 64 Abs. 2 für nicht bezogene Ferien bei Austritt). Weil der Auszahlung eines Zeitguthabens für nicht bezogene Ferien und aus einem nicht ausgeglichenen Langzeitkonto ein Rechtsanspruch der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters zugrunde liegt, hätte der Genehmigungsvorbehalt durch die Regierung lediglich die Bedeutung einer Ordnungsvorschrift, mit der sich die Auszahlung letztlich nicht verhindern liesse. Von einem gegenüber den anspruchsberechtigten Mitarbeitenden rechtlich unwirksamen Genehmigungsvorbehalt wird deshalb abgesehen. Stattdessen soll durch ein verfeinertes Personalcontrolling, wie es im vorangegangenen Abschnitt dargestellt wurde, die Früherkennung verbessert werden, damit rechtzeitig Massnahmen zum Abbau der Zeitguthaben eingeleitet werden können.

Wenn die Auszahlung von Zeitguthaben nur im Rahmen bestehender Kredite erfolgen darf, ist zu bedenken, dass die Auszahlung bei Vorliegen eines Rechtsanspruchs nicht mit der Begründung fehlender Kredite verhindert werden kann. Gleichwohl sollen Departemente, Staatskanzlei und Gerichte dazu angehalten werden, die Auszahlung von Zeitguthaben durch gleichwertige Krediteinsparungen in ihrem Zuständigkeitsbereich aufzufangen. Das Anliegen, dass durch die Auszahlung von Zeitguthaben keine Kreditüberschreitungen entstehen dürfen, wird auch in die laufenden Arbeiten zur Optimierung von Planung und Steuerung des Personalaufwandes aufgenommen.

## 5.2 Umsetzung

Adressaten der vorerwähnten Massnahmen sind nicht die einzelnen Mitarbeitenden mit entsprechenden Zeitguthaben, sondern vielmehr deren Vorgesetzte bis auf Stufe Departementsleitung. Demzufolge ist es sachgerecht, die Umsetzung in Form einer Verwaltungsverordnung (Dienstanweisung der Regierung) vorzunehmen und von einer Ergänzung der Personalverordnung abzu sehen. In zeitlicher Hinsicht ist vorgesehen, im ersten Quartal 2017 diese Dienstanweisung zu erarbeiten und dabei auch die Erkenntnisse aus dem Personalcontrolling für das Jahr 2016 einfließen zu lassen. Nach der Beschlussfassung durch die Regierung sollte die Dienstanweisung ab Mitte des Jahres 2017 anwendbar sein.

## 6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 15. Dezember 2016 hat das Finanzdepartement das bis zum 13. Februar 2017 dauernde Vernehmlassungsverfahren zu Bericht und Entwurf zu einem II. Nachtrag zum Personalgesetz eröffnet. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV), die in der Personalverbändekonferenz des Kantons St.Gallen vertretenen Personalverbände, das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht, die Staatskanzlei und die Departemente sowie die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Von der Möglichkeit der Stellungnahme haben die CVP, die FDP und die SP, der SGV und sieben Personalverbände Gebrauch gemacht. Ebenso sind Vernehmlassungen der Gerichte, der Staatskanzlei und mehrerer Departemente und selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten eingegangen.

## 6.1 Vertrauensarbeitszeit: Grundsatz und primärer Geltungsbereich

Die auf Gesetzesstufe vorgeschlagene Normierung der Vertrauensarbeitszeit (Grundsatz und primärer Adressatenkreis) wird von SP und Personalverbänden abgelehnt, weil mit diesem Modell keine Führungsprobleme gelöst werden könnten und sich die Arbeitsbedingungen für die Betroffenen verschlechtern würden. Würde die Vertrauensarbeitszeit dennoch eingeführt, solle auf eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf Verordnungsstufe verzichtet werden, weil schliesslich nur ein sehr kleiner Personenkreis über echte Zeitautonomie verfüge. In verschiedenen Eingaben wurde zudem die Gleichbehandlung aller festangestellten Richterinnen und Richter gefordert.

Zustimmung fand die Einführung der Vertrauensarbeitszeit im Grundsatz bei CVP und FDP. Die beiden Parteien favorisieren eine Ausweitung des Personenkreises unter Bezug der Lohnhöhe als Kriterium. Die Anknüpfung an die Lohnhöhe wurde in den übrigen Stellungnahmen indessen kontrovers beurteilt.

## 6.2 Nachbezug von Ferien

Zum Verzicht auf eine Verfallregel aus den im Abschnitt 3.2 dargelegten Gründen sind nur wenige Stellungnahmen eingegangen. SP, Personalverbändekonferenz und Gerichte unterstützen den Verzicht. CVP und FDP plädieren für eine einjährige Bezugsfrist, die das geltende Recht mit Art. 64 Abs. 1 PersV allerdings bereits kennt. Bezugsfrist und Anspruchsverjährung sind jedoch auseinanderzuhalten. Die Normierung einer einjährigen Verfallfrist mag eine präventive Wirkung haben. An der Durchsetzbarkeit einer auf ein Jahr verkürzten Verjährung eines vermögensrechtlichen Anspruchs bestehen indessen erhebliche Zweifel.

## 6.3 Regelungen auf Stufe Verordnung

Wie in Abschnitt 2.1 ausgeführt, sind die auf Verordnungsstufe angedachten Anpassungen nicht unmittelbar Gegenstand dieser Vorlage, werden aber aus Transparenzgründen gleichwohl dargestellt. Die im Vernehmlassungsverfahren hierzu eingegangenen Bemerkungen werden im Nachfolgenden nur summarisch dargestellt. Sie werden bei der konkreten Ausgestaltung der Verordnungsanpassungen zu würdigen sein.

### 6.3.1 Konkretisierung der Vertrauensarbeitszeit

Die in der Vernehmlassungsvorlage aufgezeigte Option, bei Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit den Wegfall der Wahl des Bandbreitenmodells und der Gleitzeitkompensation mit einem altersunabhängigen Ferienanspruch auszugleichen, stiess auf breite Ablehnung, weil dies für Mitarbeitende ab Alter 50 zu einer Schlechterstellung gegenüber der heutigen Ordnung und zu einer Ungleichbehandlung gegenüber Mitarbeitenden ohne Vertrauensarbeitszeit führe. Zudem werde mit einem altersunabhängigen Ferienanspruch die sinngemässe Berücksichtigung des Bandbreitenmodells, wie sie in der Motion zur Einführung der Vertrauensarbeitszeit gefordert wird, nicht umgesetzt.

### 6.3.2 Kompensation von Gleitzeitsaldi

Die Absicht, die durch den Vorgesetzten ohnehin übersteuerbare Beschränkung der Kompensation auf zwei Tage je Monat aufzugeben, fand mehrheitlich Zustimmung. Unbestritten blieb auch das Festhalten an der vorgängigen Zustimmung durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten.

### 6.3.3 Verwendung des Bandbreitenmodells bei hohen Zeitguthaben

Zu dieser Thematik haben nur wenige Vernehmlassungsadressaten Stellung genommen. Von Arbeitnehmerseite wurde der Bedarf nach einer Beschränkung bei der Wahl des Bandbreitenmo-

dells in Frage gestellt, weil bereits nach geltendem Recht der Vorbehalt betrieblicher Hinderungsgründe zu beachten sei. In anderen Vernehmlassungen wurde die vorgeschlagene Beschränkung begrüsst.

### 6.3.4 Überzeitregelung

Die Absicht, beim Ausgleich geleisteter Überzeit die Differenzierung nach Lohnklassen aufzugeben und diesen Ausgleich nur mehr in Zeitform (in einem verlängerten Zeitrahmen) und nicht mehr auch noch in Form einer finanziellen Entschädigung zuzulassen, wurde unterschiedlich aufgenommen. Von Arbeitnehmerseite wird insbesondere eine Aufhebung der Differenzierung nach Lohnklassen abgelehnt.

## 7 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

### Art. 10 Zuständigkeit a) Regierung

In Abs. 1 Bst. b wird die Zuständigkeit der Regierung für Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses für die Leiterin oder den Leiter einer Anstalt festgehalten. Diese Wahlkompetenz wurde lediglich mit Blick auf die kantonalen psychiatrischen Dienste in das Personalgesetz aufgenommen<sup>12</sup>. Da durch Art. 7 Bst. e des Gesetzes über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5) die Wahl der Geschäftsleitung dem Verwaltungsrat der Psychiatrieverbunde übertragen wurde, kann die Zuständigkeit der Regierung in Bezug auf Leiterinnen und Leiter einer Anstalt gestrichen werden.

### Art. 29 Ausschluss von der Mitgliedschaft im Kantonsrat

Die Leiterinnen und Leiter der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind nach Art. 29 Bst. a Ziff. 5 PersG von der Mitgliedschaft im Kantonsrat ausgeschlossen. Nach der Verselbständigung der Psychiatrieverbunde gilt dieser Ausschluss zwangsläufig auch für deren Leiterinnen und Leiter. Aus diesem Grund wird der explizite Ausschluss nach Art. 29 Bst. a Ziff. 6 PersG hinfällig. Demgegenüber ist am Ausschluss für die Leiterinnen und Leiter von unselbständigen Anstalten (z.B. einer Justizvollzugsanstalt) nach Art. 29 Bst. a Ziff. 2 PersG festzuhalten.

### Art. 33a (neu) Vertrauensarbeitszeit a) Grundsatz

Die neuen Bestimmungen zur Vertrauensarbeitszeit sollen aus systematischen Gründen im Abschnitt über die Grundsätze der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses (Abschnitt IV. Ziff. 1.) integriert werden. Es ist zweckmässig, diese Bestimmungen unmittelbar vor Art. 34, der die Regelungskompetenz im Bereich Arbeitszeit der Regierung zuweist, einzufügen.

Der neu eingefügte Art. 33a umschreibt das Prinzip der Vertrauensarbeitszeit, d.h. die eigenverantwortliche Gestaltung des persönlichen Arbeitszeitmanagements mit dem primären Fokus auf die Aufgabenerledigung und nicht auf die zeitliche Präsenz. Dies bedeutet indessen keine absolute Arbeitszeitautonomie, denn auch Mitarbeitende mit Vertrauensarbeitszeit bleiben zur persönlichen, sorgfältigen, gewissenhaften, wirtschaftlichen und rechtmässigen Aufgabenerfüllung und zur Wahrung der Interessen der Arbeitgebenden verpflichtet (Art. 61 PersG). Diese Verpflichtung schliesst auch Präsenzpflichten mit ein, insbesondere für Besprechungen mit den verschiedenen Anspruchsgruppen (Vorgesetzte, Mitarbeitende, interne und externe Kunden).

Es liegt auf der Hand, dass in diesem Modell der Arbeitsorganisation eine Verpflichtung zur Arbeitszeiterfassung obsolet ist. Umgekehrt schliesst dieses Modell andere Formen flexibler Arbeitszeiten (z.B. Bandbreitenmodelle) aus, und konsequenterweise können weder Gleitzeit noch Überzeit oder andere Kompensationsansprüche geltend gemacht werden. Da Gleitzeit und Überzeit auf Stufe der Personalverordnung definiert werden, ist das Fehlen eines entsprechenden Anspruchs bei Anwendung der Vertrauensarbeitszeit gleichermassen auf Verordnungsstufe festzuhalten.

---

<sup>12</sup> Botschaft der Regierung vom 27. April 2010 (ABI 2010, 1618).

Sodann soll durch Ergänzung der Personalverordnung der Ausgleich für den Wegfall der Wahl des Bandbreitenmodells und der Gleitzeitkompensation bei Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit definiert und die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit als rechnerische Grösse (u.a. in Zusammenhang mit Absenzen) festgehalten werden. Ebenfalls auf Verordnungsstufe können die Verpflichtung zur Absenzenerfassung bekräftigt und allfällige Massnahmen bei nicht korrekter Anwendung der Vertrauensarbeitszeit vorgesehen werden.

*Art. 33b (neu) b) Geltungsbereich*

Auf Gesetzesstufe wird der primäre Adressatenkreis der Vertrauensarbeitszeit umschrieben. Dazu gehören zunächst jene Mitarbeitenden, deren Arbeitsverhältnis durch die Regierung begründet wird (Abs. 1 Bst. a). Diese Zielgruppe lässt sich aus Art. 10 PersG und Art. 132 PersV sowie aus Spezialgesetzen herleiten und wie folgt tabellarisch darstellen:

<b>Art. 10 PersG</b>	<b>Art. 132 PersV</b>	<b>Spezialgesetzgebung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Generalsekretärinnen und Generalsekretäre</li> <li>– Leiterinnen und Leiter eines Amtes</li> <li>– Leiterin oder Leiter des Dienstes für politische Planung und Controlling</li> </ul>	Staatskanzlei: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vizestaatssekretärin oder Vizestaatssekretär</li> <li>– Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten</li> <li>– Leiterin oder Leiter Recht und Logistik</li> <li>– Leiterin oder Leiter Kommunikation</li> <li>– Leiterin oder Leiter Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen</li> </ul> Finanzdepartement: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Leiterin oder Leiter Personal- und Organisationsentwicklung</li> </ul> Baudepartement: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Strasseninspektorin oder Strasseninspektor</li> </ul> Gesundheitsdepartement: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kantonsärztin oder Kantonsarzt</li> <li>– Kantonstierärztin oder Kantonstierarzt</li> <li>– Kantonschemikerin oder Kantonschemiker</li> <li>– Kantonsapothekerin oder Kantonsapotheker</li> </ul>	Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1), Art. 42d: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Leiterin oder Leiter der Finanzkontrolle</li> </ul> Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1), Art. 14: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Erste Staatsanwältin oder Erster Staatsanwalt</li> <li>– Leitende Staatsanwältinnen und Leitende Staatsanwälte</li> <li>– Leitende Jugendanwältin oder Leitender Jugendanwalt</li> </ul> Mittelschulgesetz (sGS 215.1), Art. 25 Abs. 1: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rektorinnen und Rektoren der Mittelschulen</li> </ul>

Tabelle 2: Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis durch die Regierung begründet wird.

Eine weitere Gruppe von Mitarbeitenden mit Vertrauensarbeitszeit bilden jene Funktionen, für die sich die Anwendung der Vertrauensarbeitszeit durch die berufliche Stellung rechtfertigt. Dazu gehören namentlich die Leiterinnen und Leiter einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (Abs. 1 Bst. b) sowie die Rektorinnen und Rektoren der Berufsfachschulen (Abs. 1 Bst. c; Gleichstellung mit den Rektorinnen und Rektoren der Mittelschulen) und die Generalsekretärin oder der

Generalsekretär des Kantonsgerichtes (Abs. 1 Bst. d; Gleichstellung mit den Generalsekretärinnen und Generalsekretären der Departemente). Schliesslich soll die Vertrauensarbeitszeit auch für die Kreisrichterinnen und Kreisrichter, für die festangestellten Richterinnen und Richter der Verwaltungsrekurskommission und für die Richterinnen und Richter des Versicherungsgerichtes gelten (Abs. 1 Bst. e, f und g). Von einer Beschränkung auf die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisgerichte oder auf hauptamtliche Richterinnen und Richter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes wird mit Blick auf die Gleichbehandlung vergleichbarer Arbeitsinhalte abgesehen.

Grösse und Bedeutung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten können eine Ausweitung der Vertrauensarbeitszeit auf weitere Mitglieder der Geschäftsleitung nahelegen. Die entsprechende, auf Mitglieder der Geschäftsleitung beschränkte Kompetenz wird mit Abs. 2 stufengerecht an das strategische Leitungsorgan der betreffenden Anstalt delegiert.

Im Bereich der engeren Staatsverwaltung (Departemente und Staatskanzlei) und der Gerichte sollen zunächst Erfahrungen mit dem neuen Modell der individuellen Arbeitsorganisation gesammelt werden, bevor der Adressatenkreis der Vertrauensarbeitszeit ausgedehnt wird. Die Zuständigkeit der Regierung für eine solche Ausweitung (z.B. für die zweite Führungsstufe) wird mit Abs. 3 geregelt.

## **8 Referendum**

Diese Vorlage bewirkt keine dem Finanzreferendum unterstehenden neuen Ausgaben. Als rechtsetzender Erlass unterliegt er aber dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung [sGS 111.1] i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1]).

## **9 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den II. Nachtrag zum Personalgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti  
Präsident

Canisius Braun  
Staatssekretär

## II. Nachtrag zum Personalgesetz

Entwurf der Regierung vom 28. März 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 28. März 2017<sup>13</sup> Kenntnis genommen und erlässt:

### I.

Der Erlass «Personalgesetz vom 25. Januar 2011»<sup>14</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 10 Zuständigkeit*  
*a) Regierung*

<sup>1</sup> 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) ...
- e) weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

<sup>2</sup> Sie kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Begründung und Beendigung auf weitere Arbeitsverhältnisse ausdehnen.

*Art. 29 Ausschluss von der Mitgliedschaft im Kantonsrat*

<sup>1</sup> 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 Ämter und Anstalten;
  3. Leiterinnen und Leiter der Rechtsdienste;
  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;

---

<sup>13</sup> ABI 2017, ●●.

<sup>14</sup> sGS 143.1.

- e) Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Bst. a und d dieser Bestimmung;
- f) Mitglieder der Kreisgerichte, des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission.

**Art. 33a (neu) Vertrauensarbeitszeit**  
**a) Grundsatz**

**<sup>1</sup> Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Vertrauensarbeitszeit sind für die Einteilung ihrer Arbeitszeit selber verantwortlich und von der Erfassung der Arbeitszeit befreit.**

**<sup>2</sup> Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Bestimmungen zur Vertrauensarbeitszeit.**

**Art. 33b (neu) b) Geltungsbereich**

**<sup>1</sup> Die Vertrauensarbeitszeit gilt für:**

- a) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Arbeitsverhältnis durch die Regierung begründet wird;
- b) Leiterinnen und Leiter einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt;
- c) Rektorinnen und Rektoren der Berufsfachschulen;
- d) Generalsekretärin oder Generalsekretär des Kantonsgerichtes;
- e) Kreisrichterinnen und Kreisrichter;
- f) festangestellte Richterinnen und Richter der Verwaltungsrekurskommission;
- g) Richterinnen und Richter des Versicherungsgerichtes.

**<sup>2</sup> Das strategische Leitungsorgan einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt kann den Geltungsbereich der Vertrauensarbeitszeit auf weitere Mitglieder der Geschäftsleitung ausdehnen.**

**<sup>3</sup> Die Regierung kann durch Verordnung den Geltungsbereich der Vertrauensarbeitszeit auf weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Departementen, Staatskanzlei und Gerichten ausdehnen.**

## **II.**

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

## **III.**

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

## **IV.**

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2018 angewendet.