



**Bericht an den Einwohnerrat**

vom 12. September 2006

**Totalrevision Personalrecht (Personalreglement und –verordnung)**

**Kurzinfo:**

Der Einwohnerrat hat an seiner Sitzung vom 25. April 2005 die Motion betreffend Revision des Personalreglements (Geschäft Nr. 51) an den Gemeinderat überwiesen. Dieser hat Personalreglement sowie -verordnung einer vertieften Prüfung und einem Quervergleich mit anderen Gemeinden bzw. Arbeitgebern aus der Region unterzogen und legt dem Einwohnerrat die Resultate beider Erlasse vor, so dass dieser in Kenntnis der Ausführungsbestimmungen das Reglement beraten kann.

Die Eckpfeiler des neuen Personalrechts sehen wie folgt aus:

- Beibehaltung des bisherigen Lohnsystems
- Verbesserte Ferienregelung und Lohnfortzahlung
- Systemwechsel bei der Ausrichtung von Entschädigungen
- Neuregelung / Flexibilisierung des Stufenanstiegs
- Sabbatical statt Dienstaltersurlaub
- Delegation von Kompetenzen

Der Gemeinderat ist der Ansicht, mit dem vorliegenden Regelwerk zum Personalrecht ein ausgewogenes Paket geschnürt zu haben, das einerseits die Gemeinde weiterhin als attraktive Arbeitgeberin in der Region positioniert und andererseits den jeweiligen Instanzen (Gemeinderat, Verwaltung) als gute Basis für eine wirkungs- und leistungsorientierte Umsetzung der Personalpolitik dient.

**Antrag:**

1. Das Personalreglement wird genehmigt.
2. Der Einwohnerrat ermächtigt den Gemeinderat, das Reglement nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft zu setzen.
3. Die Motion der GRPK betreffend Revision des Personalreglements (Geschäft Nr. 51) wird als erledigt abgeschrieben.

GEMEINDERAT BINNINGEN

Präsident:                      Verwalter:

Charles Simon                  Olivier Kungler

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Die letzte Revision des Personalrechts

Das heutige Personalrecht ist sechs Jahre alt. Revisionsimpulse für die damalige Revision war vor allem die Abschaffung des Beamtenstatus' und somit die Überführung aller Anstellungsverhältnisse in ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis. Analog der Entwicklung des kantonalen Personalrechts wird seit 1. Juli 2000 das Anstellungsverhältnis mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet und nicht wie vorher durch Wahl. Die Totalrevision war geprägt durch den Entscheid, sich in den Eckwerten (Richtfunktionen, Lohnsystem, Zulagen, Ferien etc.) weitestgehend an das kantonale Personalrecht anzulehnen.

### 1.2 Motion der GRPK betreffend Revision des Personalreglements

An seiner Sitzung vom 25. April 2005 (Geschäft Nr. 51) hat der Einwohnerrat auf Antrag der GRPK den Gemeinderat beauftragt, eine Revision des Personalreglements vorzunehmen. Revisionsbedarf wurde von der GRPK unter anderem in der „systemimmanenten Zunahme der Personalkosten“ gesehen. Aber auch der Geltungsbereich, die Grundsätze der Personalpolitik und der Umfang der Delegation an den Gemeinderat sollten überprüft werden. Der Gemeinderat wurde ebenso beauftragt, einen „Vergleich der Personalkosten mit anderen Gemeinwesen und Privaten“ vorzunehmen.

## 2. Eckpfeiler des neuen Personalrechts

Einerseits hat der Einwohnerrat den Gemeinderat beauftragt, den von der GRPK georteten Revisionsbedarf abzuklären. Andererseits erachtet es der Gemeinderat auch als seine Pflicht, die Grundsätze der Personalpolitik und das entsprechende Instrumentarium in einer Zeit des permanenten Wandels periodisch zu überprüfen.

Der Gemeinderat hat das Personalreglement sowie die Verordnung einer Prüfung unterzogen. Er legt dem Einwohnerrat die Resultate beider Erlasse vor, so dass dieser in Kenntnis der Ausführungsbestimmungen das Reglement beraten kann.

Bei der Erarbeitung des vorliegenden Regelwerks hat sich der Gemeinderat daran orientiert, das Personalrecht mit einem flexiblen, verantwortungs- und leistungsbezogenen Instrumentarium auszustatten. Wo möglich, sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung delegiert werden. Die Leistungen der Gemeinde als Arbeitgeberin sollen attraktiv sein und der Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt Rechnung tragen.

Das vorliegende Personalrecht beinhaltet folgende Eckpfeiler:

### 2.1 Bisheriges Lohnsystem (Stufe Reglement und Verordnung)

Ein Schwerpunkt der Revision betraf die Frage nach einem Wechsel im Lohnsystem. Folgende Abklärungen wurden hierzu vorgenommen:

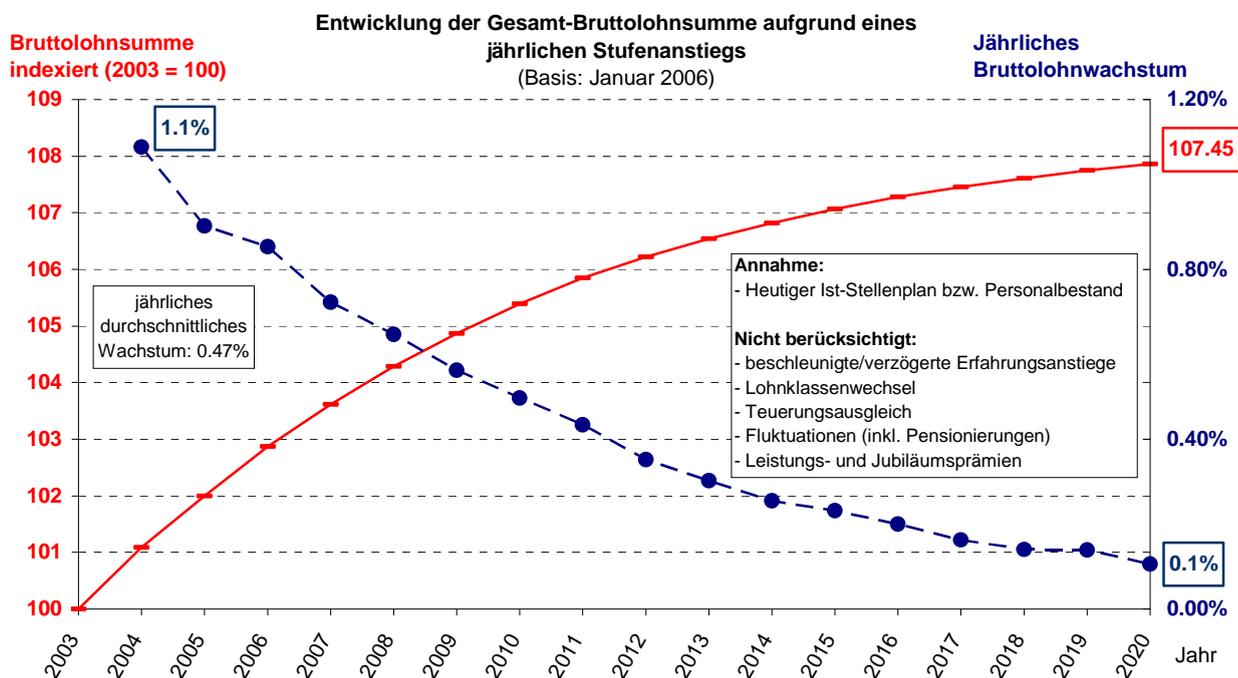
A) Die GRPK führt einen Teil des Revisionsbedarfs auf die „*systemimmanente Zunahme der Personalkosten*“ im geltenden System zurück.

Die Kostenzunahme ist insofern systemimmanent, als bei genügender Leistung die Mitarbeitenden jedes Jahr einen Anstieg (bisher Erfahrungsstufe, neu Leistungsstufe) ihres Bruttolohns erwarten können. Die Berechnung dieses Zuwachses basiert auf den kantonalen Lohn Tabellen, die für die Mitarbeitenden der Verwaltung ihre Anwendung finden.<sup>1</sup> Diese Tabelle sieht vor, dass der jährliche Lohnzuwachs für jede/n Mitarbeitende/n unabhängig der Lohnklasse Jahr für Jahr kleiner wird. Das Gleiche gilt konsequenterweise auch für die gesamte Lohnsumme, wenn über die Zeit keine

---

<sup>1</sup> Zu finden auf der Internet-Seite des kantonalen Personalamts. Die Tabellen bilden derzeit für alle 86 Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft die Grundlage zur Berechnung der Bruttolöhne.

Veränderungen im Personalbestand vorgenommen werden. Das theoretische Lohnsummenwachstum für die heute in der Verwaltung angestellten Mitarbeitenden alleine aufgrund des Stufenanstiegs würde somit kontinuierlich sinken und zum Beispiel im Jahr 2020 noch rund 0,1 % betragen (vgl. gestrichelte Linie in der unten stehenden Graphik).<sup>2</sup>



Selbstverständlich sind dies nur theoretische Werte, da es neben den jährlich wiederkehrenden Stufenanstiegen weitere Faktoren gibt (beschleunigte/verzögerte Stufenanstiege, Wechsel in höhere/tiefere Lohnklasse, Teuerungsausgleich, Fluktuationen [inkl. Pensionierungen], Veränderungen im Ist-Stellenplan, Auszahlungen von Leistungs- und Jubiläumsprämien), die das gesamte Lohn- bzw. Personalkostenwachstum mit beeinflussen. So betrug gemäss obiger Modellrechnung der reine Stufenanstieg im Jahr 2004 1,1 %, während die effektiven Personalkosten insgesamt um 0,7 % stiegen. Für 2005 lauten die Zahlen 0,9 % (Modellrechnung) bzw. -0,9 % (effektive Entwicklung der Personalkosten)!

B) *Lohn- bzw. Lohnklassenvergleiche* mit anderen Gemeinden im Kanton, dem Basler Volkswirtschaftsbund sowie im Rahmen einer schweizweiten Umfrage in der öffentlichen Verwaltung durch die BDO Visura haben ergeben, dass die Mitarbeitenden der Binninger Verwaltung gut entlohnt werden. Die Saläre liegen innerhalb der Lohnbandbreiten der verglichenen Unternehmen und in rund zwei Drittel der untersuchten Fälle über den Mittelwerten bzw. Medianen.<sup>3</sup>

C) Es besteht *keine eigentliche befriedigende Alternative zum heutigen System* für die öffentliche Verwaltung. Eine direkte Koppelung der jährlichen Lohnsumme an den wirtschaftlichen Erfolg (Umsatz, Gewinn, Rendite, Marktanteilsgewinn etc.) analog zu einem Teil der Unternehmen in der Privatwirtschaft ist nicht möglich. Die Gemeinde steht als Leistungserbringerin zur Einwohnerschaft in einer Monopolstellung; die Steuererträge als Haupteinnahmequelle hängen in erster Linie vom wirtschaftlichen Umfeld ab. Der (finanzielle) Unternehmenserfolg steht also nicht im direkten Verhältnis zur erbrachten Leistung.

Auch keine Alternative für den Gemeinderat ist eine jährliche Festlegung der gesamten Lohnsumme aufgrund von konjunktur- oder finanzpolitischen Überlegungen. Sollte sich ein Handlungsbedarf im Haushalt ergeben, muss dieser über eine Diskussion über Wirkungen und Leistungen der

<sup>2</sup> Weiterführende Unterlagen stehen der Spezialkommission in der Beratung zur Verfügung.

<sup>3</sup> Weiterführende Unterlagen stehen der Spezialkommission in der Beratung zur Verfügung.

Produkte auf politischer Ebene diskutiert und müssen entsprechende Massnahmen beschlossen werden.

D) Abklärungen haben ergeben, dass die derzeit sich in Revision befindlichen oder in den letzten beiden Jahren revidierten *Personalrechte der öffentlichen Verwaltungen der Schweiz* auf einem System mit *Lohnklassen, -stufen oder -bändern* basieren (Bund, Kanton Bern, Kanton und Stadt Schaffhausen, Stadt Zürich, Reinach). Dies auch in jenen Verwaltungen, in denen die wirkungsorientierte Verwaltungsführung Fuss gefasst hat. Der Unterschied liegt vor allem in der Durchlässigkeit bzw. Flexibilität des jeweiligen Systems.<sup>4</sup>

Allen Revisionen gemeinsam ist die stärkere Koppelung der individuellen Lohnentwicklung an die persönlichen Leistungen, die Fach-, Führungs- und Sozialkompetenz sowie die Erreichung von Zielvorgaben. Diesen Schritt hat auch der Gemeinderat vollzogen (vgl. neuer § 33), wobei bereits die heutige Praxis diesen Vorgaben entspricht.

Fazit: Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass das bisherige Lohnsystem sich insgesamt bewährt hat und sieht – auch mangels echter Alternativen - keinen Änderungsbedarf. Eine auf Leistung und Wirkung ausgerichtete adäquate Lohn- bzw. Personalpolitik ist mit dem heutigen System möglich. Zugleich haben die obigen Ausführungen gezeigt, dass mit diesem System wohl mit systemimmanenten Kostensteigerungen zu rechnen ist, diese aber im Verhältnis zu anderen Effekten im gesamten Kontext nicht überschätzt werden sollten.

Das vorliegende Regelwerk umfasst folgende weitere Eckpunkte:

## **2.2 Verbesserte Ferienregelung (Stufe Reglement)**

Der Gemeinderat sieht im Sinne einer fortschrittlichen Ferienregelung vor, das Ferienguthaben der Mitarbeitenden ab dem 46. bzw. 56. Altersjahr bis zum Erreichen des 50. bzw. 60. Altersjahres jährlich um einen Ferientag zu erhöhen (das heisst mit 46 Jahren: 21 Ferientage, mit 47 Jahren: 22 Ferientage usw. und analog mit 56 Jahren: 26 Ferientage, mit 57 Jahren 27 Ferientage usw.).

*Keine finanziellen Auswirkungen.*

## **2.3 Verbesserte Lohnfortzahlung infolge von Arbeitsunfähigkeit (Stufe Reglement)**

Zukünftig sollen alle Mitarbeitenden bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung infolge Krankheit oder Unfalls ungeachtet ihrer Anstellungsdauer nach Ablauf der Probezeit während maximal 2 Jahren (730 Tagen) den vollen Lohn weiter bezahlt erhalten.

*Finanzielle Auswirkungen: Der Gemeinde kann durch diese vorgeschlagene Neureglung ein finanzieller Mehraufwand entstehen. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass im Durchschnitt pro Kalenderjahr ein bis zwei Mitarbeitende länger als sechs Monaten infolge Krankheit arbeitsunfähig sind und Anspruch auf den vollen Lohn haben. Entscheidet der Gemeinderat, das finanzielle Lohnfortzahlungsrisiko durch Abschluss einer Krankentaggeldversicherung zu vermindern, so sind die Mitarbeitenden an deren Finanzierung zu beteiligen.*

## **2.4 Neuregelung/Flexibilisierung der Jubiläumsprämie (Stufe Reglement und Verordnung)**

Die Treue sämtlicher Mitarbeitenden wird gleich hoch geschätzt. Entsprechend wird die Höhe der Jubiläumsprämie nicht mehr an den Monatslohn gekoppelt. Zugleich sollen die Mitarbeitenden die Wahlmöglichkeit haben zwischen einer Prämie, einem Beitrag zum Einkauf in die Pensionskasse oder zusätzlichen Freitagen.

Finanzielle Auswirkungen: Da neu ein Betrag von CHF 2'000.- bzw. maximal 4'000.— (Einkauf in die Pensionskasse) anstelle eines Monatslohns ausgerichtet wird (bisheriger Mindestlohn CHF 4'340.60), ergibt dies erhebliche Einsparungen, ungeachtet dessen, dass entgegen der heutigen Regelung der Anspruch auf Treueprämie auch nach 15 Jahren gewährt wird und ein Teil der Mitarbeitenden gar kein Geld, sondern zusätzliche Freitage beziehen werden.

---

<sup>4</sup> Zum Teil wird durch das Parlament lediglich das gesamte Lohnsummenwachstum beschlossen, de facto basiert dies aber wiederum auf Lohntabellen. Andernorts sind die individuellen Aufstiegsmöglichkeiten höher, indem mehrere Lohnklassen zu einem Lohnband zusammengefasst werden.

## **2.5 Sabbatical statt Dienstaltersurlaub (Stufe Reglement und Verordnung)**

Der bisherige Dienstaltersurlaub von zwei Monaten nach 20 Dienstjahren wird neu in Form von maximal zwei Auszeiten (Sabbaticals) gewährt. Das Sabbatical ist eine Arbeitspause von mindestens 30 zusammenhängenden Arbeitstagen und soll der Regeneration und der Horizonterweiterung dienen, mit dem Ziel, das Engagement und die Flexibilität der Mitarbeitenden zu erhalten bzw. zu fördern.

Jede Auszeit umfasst mindestens 30 zusammenhängende Arbeitstage. Der Arbeitgeber beteiligt sich mit 20 (erstes Sabbatical) bzw. 10 (zweites Sabbatical) bezahlten Arbeitstagen. Die Flexibilisierung gegenüber dem heutigen Dienstaltersurlaub soll es den Mitarbeitenden ermöglichen, früher und bewusster als bisher eine Auszeit nehmen zu können. Bewusster auch insofern, als die Mitarbeitenden jeweils Ferientage an die Auszeit geben müssen; im ersten Fall mindestens 10, im zweiten mindestens 20 Tage.

*Keine finanziellen Auswirkungen.*

## **2.6 Delegation von Kompetenzen (Stufe Reglement und Verordnung)**

Neu hat der Gemeinderat die Kompetenzen für die Anstellungen von Mitarbeitenden bzw. die Bewilligung von Sabbaticals (jeweils exkl. Kader) an die Verwaltungsführung delegiert.

*Keine finanziellen Auswirkungen.*

## **2.7 Systemwechsel bei der Ausrichtung von Entschädigungen (Stufe Verordnung)**

Der Gemeinderat sieht vor, Entschädigungen zukünftig nicht mehr pauschal, sondern nach dem effektiven Aufwand abzugelten. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der Umfang gewisser Leistungen auch bei gleicher Aufgabe unterschiedlich sein kann (z. B. Pikettenschädigung, Fahrzeugentschädigung, Überstunden). Zugleich wird zukünftig auf eine Differenzierung von Zuschlägen je nach Organisationseinheit verzichtet.

*Finanzielle Auswirkungen: Aussagen zum Systemwechsel können erst nach entsprechenden Erfahrungen im Vollzug gemacht werden. Tendenziell sind aber tiefere Auszahlungsbeträge zu erwarten. Die geleistete Mehrarbeitszeit (Überstunden) ist zu kompensieren und löst keine Auszahlung aus.*

## **2.8 Neuregelung / Flexibilisierung des Stufenanstiegs (Stufe Verordnung)**

Die Bedingungen zur Gewährung des Stufenanstiegs sind neu verbindlicher formuliert, entsprechen aber bereits der gelebten Praxis. Zugleich soll den Mitarbeitenden die Möglichkeit gewährt werden, statt eines Stufenanstiegs einmalig zusätzliche Ferientage zu beziehen. Neu wird der Stufenanstieg auf maximal zwei Stufen begrenzt.

*Finanzielle Auswirkungen: Diese Regelung wird zu einer finanziellen Entlastung führen. Deren Höhe hängt davon ab, wie viele zusätzliche Ferientage bezogen werden.*

## **2.9 Neuregelung / Flexibilisierung der Sitzungsentschädigungen (Stufe Verordnung)**

Neu können für die Teilnahme an Behördensitzungen ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit (bisher ab 19:00 Uhr, neu: ab 20:00 Uhr) nur noch entweder Arbeitszeit oder Sitzungsgeld bezogen werden (heute beides).

*Finanzielle Auswirkungen: Die Neuregelung (bis 20.00 Uhr gilt als Arbeitszeit bzw. es besteht "nur" noch die Wahlmöglichkeit) hat eine finanzielle Entlastung zur Folge, die sich aber nicht quantifizieren lässt.*

## **2.10 Besitzstand (Stufe Reglement)**

Verständlicherweise ist aus Sicht der Betroffenen dieser Revision der Besitzstand ein wichtiges Anliegen. Entsprechend hat sich auch die Personalkommission hierzu vernehmen lassen (vgl. nachfolgende Ziffer). Im Sinne einer konsequenten und glaubwürdigen Personalpolitik hat der Gemeinderat beschlossen, bis auf eine Ausnahme (Zulage für dauernde Stellvertretung) keine Besitzstandsklausel in das Reglement aufzunehmen. Jegliche weiter gehende Besitzstandsrege-

lung würde gezwungenermassen eine Ungerechtigkeit zwischen bisherigen und neuen Mitarbeitenden bzw. zwischen langjährigen und dienstaltersjüngeren Mitarbeitenden schaffen.

*Keine finanziellen Auswirkungen.*

### **3. Vernehmlassung der Personalkommission**

#### **3.1 Vernehmlassung im Vorfeld der Revision**

Nach Überweisung der vorgenannten Motion der GRPK im Frühjahr 2005 wurde parallel zur Aufnahme der Revisionsarbeiten die Personalkommission eingeladen, allfällige Empfehlungen abzugeben. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: Schaffung von Motivationsanreizen, transparentes Leistungslohnkonzept, Erhöhung des Ferienanspruchs auf fünf Wochen ab 20. Altersjahr.

#### **3.2 Vernehmlassung zu Reglement und Verordnung**

Nach Erarbeitung eines Entwurfs hat der Gemeinderat Mitte Juni 2006 Personalreglement und –verordnung zu Händen der Personalkommission in die Vernehmlassung gegeben. Alle Mitarbeitenden hatten die Möglichkeit, ihre Anliegen in die Kommission einzubringen. Nach diversen Informationssitzungen mit der Verwaltungsführung und eingehender Beratung hat die Personalkommission Ende August dem Gemeinderat ihre Vernehmlassung zukommen lassen. Einen Teil der Anliegen hat der Gemeinderat aufnehmen können und dankt der Personalkommission an dieser Stelle für die gute Zusammenarbeit.

Es liegt in der Natur bzw. wohl in der Aufgabe der Kommission, dass sie sich insgesamt für ein grosszügigeres Leistungspaket (Jubiläumsprämien, Reka-Checks, Sabbatical, Vaterschaftsurlaub) als das vorliegende stark gemacht hat bzw. für den Besitzstand sämtlicher bisher erbrachter Leistungen (Zulagen, Entschädigungen, Dienstjubiläen) eingetreten ist.<sup>5</sup>

### **4. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

#### **4.1 Ferientage**

Ein Vergleich zwischen den neuen und den bisherigen anspruchsberechtigten Ferientagen anhand verschiedener Profile (Geschlecht, Alter) lässt den Schluss zu, dass die Anzahl der Tage insgesamt gleich bleibt, wenn nicht sogar leicht sinkt.<sup>6</sup>

#### **4.2 Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Regelwerks können nicht genau beziffert werden. Grundsätzlich geht der Gemeinderat aber davon aus, dass die Vielzahl der Anpassungen bzw. Neuregelungen (Leistungsanstieg, Jubiläumsprämie, Dienstalterszulage, effektive Arbeitseinsatzentschädigungen, Pikettdienst etc.) insgesamt zu Minderkosten führen werden.

### **5. Fazit**

Das vorliegende Regelwerk zum Personalrecht ist ein ausgewogenes Paket, das einerseits die Gemeinde weiterhin als attraktive Arbeitgeberin in der Region positioniert und andererseits den jeweiligen Instanzen (Gemeinderat, Verwaltung) eine gute Basis für eine wirkungs- und leistungsorientierte Umsetzung der Personalpolitik dient.

---

<sup>5</sup> Die genaue Vernehmlassungsantwort steht in der Beratung der Spezialkommission zur Verfügung.

<sup>6</sup> Die Unterlagen hierzu stehen in der Beratung der Spezialkommission zur Verfügung.

## 6. Weiteres Vorgehen, Zeitplan

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die geplante Inkraftsetzung des neuen Personalrechts auf den 1. Januar 2007 kaum mehr realisiert werden kann. Nicht nur stehen die Beratungen in der Spezialkommission sowie die anschliessenden Lesungen im Plenum des Einwohnerrats an. Auch die Einhaltung der Referendumsfrist und die Prüfung des Regelwerks durch den Regierungsrat sind auf der Zeitachse zu berücksichtigen.

Eine spätere Inkraftsetzung, also im Laufe des Jahres 2007, ist auch möglich, macht aber unter Umständen zusätzliche Übergangsbestimmungen zu einzelnen Paragraphen notwendig.

### Beilagen:

1. Personalreglement
  - 1a Entwurf Vollversion
  - 1b synoptische Darstellung
  - 1c Erläuterungen
2. Personalverordnung
  - 2a Entwurf Vollversion
  - 2b synoptische Darstellung
  - 2c Erläuterungen
3. Motion GRPK vom 2. März 2005, Geschäft Nr. 51