

Dritter Bericht des Gemeinderats zum Parlamentarischen Auftrag der GPK zur Änderung des Personalreglements der Gemeinde Riehen

(überwiesen am 26. März 2014)

1. Ausgangslage

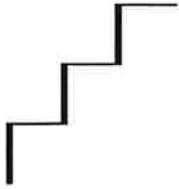
Zitat aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 17. April 2015:

«Seit einigen Jahren moniert die GPK die hohen Guthaben an erbrachten Mehrleistungen und Ferien sowie die regelmässigen Auszahlungen von Mehrleistungen vor allem im Bereich des Kaders und Mitarbeitenden mit einem 100%-Pensum. Die GPK musste feststellen, dass in der Verwaltung die Vorgaben des Personalreglements bezüglich der übertragbaren, maximalen Mehrleistungen in vielen Fällen nicht eingehalten wurden. Auf Interventionen der GPK haben der Gemeindeverwalter und die Leiterin Fachbereich Personal im Januar 2013 die Mitarbeitenden und Führungsverantwortlichen aufgefordert, die Handhabung der Bestimmungen des Personalreglements konsequenter einzuhalten resp. durchzusetzen. In der Folge haben sich im 2013 und 2014 Auszahlungen und Übertragungen von Mehrleistungen über alle Mitarbeitenden hinweg betrachtet reduziert. Bei einigen Mitarbeitenden mit einem 100%-Pensum und zum Teil einer Kaderfunktion verharren die erbrachten Mehrleistungen auf hohem Niveau. In einem vom Einwohnerrat im Frühjahr 2014 überwiesenen Parlamentarischen Auftrag der GPK wurde der Gemeinderat aufgefordert, das Personalreglement so zu ändern, dass Auszahlungen von Mehrleistungen im Kaderbereich eingeschränkt werden können. Aus den aktuell vorliegenden Zahlen für das Jahr 2014 wird auch ersichtlich, dass die Ferienguthaben markant ansteigen. Eine nicht geringe Zahl an Mitarbeitenden verfügen anfangs 2015 über Guthaben – kumuliert aus Ferien und Mehrleistungen – von 10 und mehr Arbeitswochen»

2. Bericht des Gemeinderats

2.1 Getroffene Massnahmen

Der Gemeinderat hat als Reaktion auf den Parlamentarischen Auftrag der GPK im [Zwischenbericht des Gemeinderats vom 23. September 2014 zum Parlamentarischen Auftrag der GPK zur Abänderung des Personalreglements der Gemeinde Riehen vom 16. Juli 2002](#) sowie im entsprechenden [Bericht vom 23. Dezember 2014](#) ausführlich seine Einschätzung der Situation, die rechtliche Beurteilung in Bezug auf die Forderungen betreffend Kader sowie die geplanten Massnahmen dargelegt und im weiteren Bericht vom 23. Dezember 2014 dargelegt, wie das Personalreglement per 1. Januar 2015 angepasst wurde:

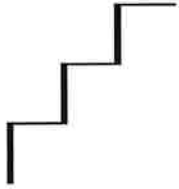


- Er hat als wichtiges Steuerungsinstrument die Bandbreite für Mehr- bzw. Minderleistungen auf +40 bzw. –40 Stunden fixiert. In begründeten Fällen können Vorgesetzte die Bandbreite nach oben auf +80 Stunden, die Anstellungsinstanz sogar auf +120 Stunden erweitern (§ 22 Abs. 2 und 5 Personalreglement). Dies ist dann der Fall, wenn Mehrleistungen aus betrieblichen Gründen notwendig werden und von den zuständigen Mitarbeitenden zu leisten sind. Werden Mehrleistungen erbracht, die nicht betrieblich notwendig sind und nicht bewilligt wurden, dann verfallen die Mehrleistungen (§ 22 Abs. 3 Personalreglement).
- Bei Mitarbeitenden mit einer Funktion, die in den Anforderungsniveaus 9 bis 13 eingereiht sind, gilt die Teilnahme als Zuhörende an öffentlichen Informationsveranstaltungen sowie die Wahrnehmung allfälliger Repräsentationspflichten nicht als Arbeitszeit (§ 18 Abs. 3 Personalreglement).
- In Bezug auf die Ferienguthaben wurde zudem neu eingeführt, dass der Bezug von Ferien nicht durch Kompensation von Mehrleistungen verhindert werden darf (§ 23 Abs. 2 Personalreglement). Die Vorgesetzten sind in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Mitarbeitenden ihre Ferien beziehen. Ferien, die nicht bezogen wurden, werden auf das neue Jahr übertragen, sind aber im Folgejahr bis zum 31. März zu beziehen.
- Mehrleistungen sind in der Regel durch Freizeit zu kompensieren. Ist die Kompensation in Ausnahmefällen in den nächsten 12 Monaten betriebsbedingt nicht möglich, kann die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident sowie die Verwaltungsleiterin oder der Verwaltungsleiter als Anstellungsinstanz auf schriftlichen Antrag hin die Auszahlung von Mehrleistungen bewilligen (§ 23 Abs. 4 und 23a Personalreglement). Barvergütungen sind demzufolge nur in begründeten Ausnahmefällen von der obersten Leitung zu gewähren.
- Ausserdem wurde für Teilzeitmitarbeitende eine Regelung eingeführt, dass bei betrieblich notwendigen Mehrleistungen von mehr als vier Monaten befristete Pensenaufstockungen in Form eines befristeten Zusatzvertrags nötig werden.
- Als weitere Massnahme wurde im 2016 die Vertrauensarbeitszeit für die Verwaltungsleiterin bzw. den Verwaltungsleiter sowie für die Generalsekretärin bzw. den Generalsekretär eingeführt.

2.2 Forderungen der GPK

Der von der GPK als Kernanliegen des Parlamentarischen Auftrags bezeichneten Forderung, nämlich die Auszahlung von Mehrleistungen im Kaderbereich einzuschränken, ist der Gemeinderat nicht gefolgt. Er hat dies in seinem Zwischenbericht vom 23. September 2014 damit begründet, dass die Gemeinde Riehen keine eigentliche Kaderstruktur kenne und dass die im Kanton Basel-Stadt seit 2012 geltende Einschränkung für Auszahlungen zudem rechtlich nicht abgesichert sei.

Die GPK konnte damals der Einschätzung des Gemeinderats nicht folgen und hat – verbunden mit einem Zusatzantrag – beantragt, den Vorstoss stehen zu lassen. Der Zusatzantrag,



der im Einwohnerrat eine Mehrheit gefunden hat, hat den Gemeinderat verpflichtet, dem Einwohnerrat nach Jahresfrist über die Wirkung der per 1. Januar 2015 eingeführten Änderungen im Personalreglement zu berichten.

Der Gemeinderat kommt dieser Verpflichtung seither jährlich jeweils im Frühjahr mit einer umfassenden Berichterstattung und Dokumentation zuhänden der Geschäftsprüfungskommission nach. Er informiert dabei jeweils über die Mehrstunden und Feriensaldi per Ende Vorjahr. Damit ist der Auftrag der GPK an sich erfüllt. Es wurde allerdings seither nie konkret der Antrag auf Abschreiben des Parlamentarischen Auftrags gestellt.

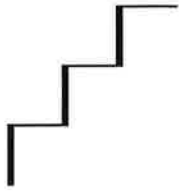
3. Entwicklung und Stand der Mehrstunden und Feriensaldi per 31. Dezember 2021

Die der GPK zuletzt anlässlich ihrer Sitzung vom 29. April 2022 präsentierten Unterlagen zeigen, dass die Mehrleistungen bei der Verwaltung nach einem zwischenzeitlichen Rückgang wieder zugenommen haben, der Feriensaldo hingegen rückläufig ist. Bei den Schulen hat die Anzahl der vorgeleisteten Lektionen aus Kompensationen ebenfalls zugenommen, die Anzahl Lektionen aus dem Feriensaldo sind hingegen rückläufig.

Selbstverständlich bleibt es das Ziel von Gemeinderat und Verwaltung, dass Mehrleistungen und Ferienguthaben nicht weiter zunehmen, sondern sukzessive abgebaut werden. Zwei Faktoren standen zuletzt aber diesem Ziel entgegen. So war die Arbeitslast, verursacht durch eine Vielzahl von Projekten (z.B. NSR, Digitalisierungsprojekte, Bauprojekte, etc.), bei einigen Mitarbeitenden ausserordentlich hoch. Und aufgrund der speziellen Lage in den letzten zwei Jahren infolge COVID-19 mussten nebst dem Tagesgeschäft immer wieder kurzfristig Mehrleistungen für die laufende Klärung der pandemiebedingten Fragestellungen, die Erarbeitung und Umsetzung der Schutzkonzepte sowie die Sicherstellung der Grundversorgung für die Bevölkerung und die Gewährleistung des Schulbetriebs der Gemeindeschulen erbracht werden. Zudem mussten einige pandemiebedingte Krankheitsausfälle aufgefangen werden, was nur durch Mehrleistungen anderer Mitarbeitenden möglich war, jedoch die Gleitzeitsaldi beim verbliebenen Personal negativ beeinflusste. Auch krankheits- und unfallbedingte Ausfälle führten zu Mehraufwand für die Stellvertretungen. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass mit dem aktuellen Aufbau eines konsequenten betrieblichen Gesundheitsmanagements speziell diese Ausfälle in der Anzahl und in der Länge mittelfristig reduziert werden können.

Der Gemeinderat weist ausserdem darauf hin, dass Abteilungsleitende und Fachbereichsleitende ein Gesuch auf Auszahlung von Mehrleistungen durch das Gemeindepräsidium bewilligen lassen müssen. Solche Gesuche wurden in den letzten Jahren nur in Ausnahmefällen und mit Zurückhaltung bewilligt. Es gibt somit keine Möglichkeit, einseitig durch Mehrarbeit seinen Lohn «aufzubessern» und diesbezügliche Anreize sind nicht vorhanden. Dieselbe Praxis wird genauso angewendet, wo die Anstellungsinstanz im Betrieb ist. Dies wird durch das Mit-Prüfung solcher Gesuche durch den Fachbereich Personal sichergestellt.

In der Gesamtbetrachtung bewegen sich über die letzten Jahre hinweg die Kosten für Mehrleistungen und die verbliebenen Feriensaldi gemessen am Gesamtpersonalbestand und dessen Budget insgesamt in einem tiefen Promillebereich. Das Monitoring erfolgt – neben der



laufenden Kontrolle durch die Vorgesetzten – jährlich über die Prüfung durch die Revisionsstelle und über die ausführliche Berichterstattung dazu jeweils im Frühjahr an die GPK. Diese Grössenordnung hält der Gemeinderat für vertretbar und sie ist letztlich das Resultat eines sorgfältigen Umgangs mit den Ressourcen unter gleichzeitiger Wahrung einer gewünschten Flexibilität zur Umsetzung der vielfältigen Herausforderungen und zur Realisierung der angestrebten Entwicklungsschritte.

4. Beibehaltung der bisherigen Regelungen

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass die bisherigen Massnahmen und die jährliche Berichterstattung an die GPK immer noch zielführend sind und in «normalen» Zeiten ohne Pandemie und grosses Gemeindereformprojekt ausreichen. Zudem ist er weiterhin der Ansicht, dass eine Regelung, welche den Verfall von betriebsbedingt geleisteter Mehrarbeit ohne Kompensationsmöglichkeit bzw. keine monetäre Gegenleistung vorsehen würde, im Streitfall vor Gericht nicht standhalten würde.

Mehrleistungen im Sinne von *Überstunden*, die wöchentlich über die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit bis zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 50 Stunden geleistet werden, werden gemäss arbeitsrechtlicher Praxis bei privaten als auch öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern mit Freizeitausgleich kompensiert. Wenn sie nicht kompensiert werden können, sind sie grundsätzlich finanziell abzugelten. Gemäss arbeitsrechtlicher Praxis dürfen sie nur durch Vertrag, GAV oder durch eine öffentlich-rechtliche Regelung wegbedungen werden.

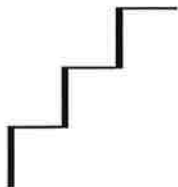
Hingegen werden Mehrleistungen, die über die wöchentliche Höchstarbeitszeit erbracht werden, als *Überzeit* im Sinn des Arbeitsgesetzes qualifiziert¹. Zum Thema Überzeit von Mitarbeitenden hat das Bundesgericht sich in einem Grundsatzentscheid näher befasst². Es kam zum Schluss, dass ein zusätzliches Entgelt oder die Möglichkeit der Kompensation nur für Mehrleistungen im Sinne von Überstunden im Rahmen der wöchentlichen Höchstarbeitszeit vertraglich oder gesetzlich *wegbedungen* werden dürfe. Betrieblich notwendige Überzeit, welche über die wöchentliche Höchstarbeitszeit geleistet wird, müsse jedoch ausbezahlt oder kompensiert werden. Sie dürfe nicht wegbedungen werden. Dies gelte auch für „normale“ Kadermitarbeitende.

Davon ausgenommen sind gemäss Bundesgericht allerdings nur die obersten Kadermitglieder der engeren Geschäftsleitung³, welche von der Pflicht der Arbeitszeiterfassung befreit seien (echte Vertrauensarbeitszeit), wenn sie die Kriterien von Art. 3 Arbeitsgesetz erfüllen

¹ Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a ist das Arbeitsgesetz unter Vorbehalt von Art. 3a nicht auf Zentralverwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden anwendbar (ausgenommen öffentliche Anstalten). Dies bedeutet, dass mit Ausnahme der Regelungen zum *Gesundheitsschutz*¹ die Bestimmungen des ArG für die Zentralverwaltungen *nicht* anwendbar sind. Die Regelungen zur Höchstarbeitszeit sind jedoch im Sinne des Schutzes gegen die Überbeanspruchung¹ auch für die höheren leitenden Angestellten bzw. die Mitarbeitende im Top-Kader der öffentlichen Verwaltungen zu beachten. Die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber sind demzufolge in der Pflicht, ihre Arbeitsorganisation so zu gestalten, dass auch die höheren leitenden MA die *durchschnittliche Höchstarbeitszeit nicht* überschreiten.

² BGE 126 III 337ff.

³ Art. 3 ArG und Art. 9 Verordnung 1 zum ArG.



Seite 5 (z.B. CEO, CFO, Mitglieder engere GL). Bei ihnen dürfen die Überzeitstunden, welche über die Höchstarbeitszeit geleistet werden, mit der höheren Entlohnung und Abgeltung durch einen zusätzlichen Ausgleich (z.B. zusätzliche Ausgleichstage, Guthaben auf Sabbaticalkonti, Boni usw.) vollumfänglich abgegolten werden. Die Auslegung, welche Mitarbeitenden als höhere leitende Angestellte mit einer Vertrauensarbeitszeit zu qualifizieren sind, wird vom Bundesgericht sehr restriktiv angewendet. Werden Mehrleistungen im Sinne von Überzeit unge-rechtfertigt wegbedungen oder gekappt, können sie dennoch auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses gerichtlich eingeklagt werden, da Forderungen aus Arbeitsverhältnissen, wie die Kompensation von Mehrleistungen oder auch nicht bezogener Ferien erst nach fünf Jahren verjähren⁴.

Aus den obgenannten Gründen ist der Gemeinderat zuversichtlich, dass die bisher eingeleiteten Massnahmen mittelfristig ausreichen, dass die Mehrleistungs-Saldi nicht weiter ansteigen und mit gezielten Massnahmen abgebaut werden können. Er sieht keine Notwendigkeit, das Personalreglement weiter anzupassen.

4. Antrag

Der Gemeinderat beantragt, den Parlamentarischen Auftrag **abzuschreiben**.

Riehen, 5. Juli 2022

Gemeinderat Riehen

Die Präsidentin:

Christine Kaufmann

Der Generalsekretär:

Patrick Breitenstein

⁴ Massgeblich ist dabei die Regelung von Art. 128 OR, die mangels kommunaler Bestimmung zur Frage nach der Verjährung als subsidiär anwendbare Regelung gilt (Art. 2 Abs. 2 Personalordnung).