



Direktion für Inneres und Justiz
Amt für Gemeinden und Raumordnung
Abteilung Gemeinden

Nydeggasse 11/13
3011 Bern
+41 31 633 77 30
info.agr@be.ch
www.be.ch/agr

Stefanie Feller
+41 31 633 73 02
stefanie.feller@be.ch

Amt für Gemeinden und Raumordnung, Nydeggasse 11/13, 3011 Bern

PER MAIL

Gemeinde Roggwil
Fachbereich Präsidial
p.A. Daniel Baumann, Geschäftsleiter
Bahnhofstrasse 8
Postfach 164
4914 Roggwil

G.-Nr.: 2021.DIJ.8403

7. Januar 2022

Einwohnergemeinde Roggwil; Totalrevision der Personalerlasse / freiwillige Vorprüfung

Sehr geehrter Herr Baumann, lieber Daniel
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit elektronischem Schreiben vom 26. November 2021 ersuchen Sie um Vorprüfung der Totalrevision der Personalerlasse der Gemeinde Roggwil. Da es sich um ein nicht genehmigungspflichtiges Personalreglement handelt, erfolgt die Vorprüfung freiwillig und ist gebührenpflichtig (vgl. Art. 55 Abs. 2 des Gemeindegesetzes¹). Gerne nehme ich aus gemeinderechtlicher Sicht wie folgt Stellung:

Entwurf Personalreglement

Art. 5 Abs. 2:

Warum wird diese Regelung aufgenommen (resp. beibehalten, sie war bisher in Art. 1 Abs. 3 Personalverordnung geregelt)? Hat sie einen bestimmten Hintergrund, an den Sie gedacht haben (resp. bei dem die Gleichbehandlung nicht gegeben ist)? Diesfalls empfehle ich Ihnen, diese Ausnahme direkt ins Personalreglement einzufügen. Denn ansonsten ist es selbstverständlich, dass in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen für Voll- und Teilzeitbeschäftigte die gleichen Vorschriften anwendbar sind. Für Teilzeitbeschäftigte unter 50% ist die privatrechtliche Anstellung und damit Andersbehandlung bereits in Art. 9 Entwurf Personalreglement festgelegt. Art. 5 Abs. 2 kann deshalb gestrichen werden.

Art. 9 Allgemein:

Es fehlt eine Auflistung der Funktionen, welche unter «Aushilfspersonal» fallen. Ist geplant, dass als Aushilfspersonal alle Funktionen gelten, welche in Anhang I Entwurf Personalreglement explizit als «Aushilfen» bezeichnet werden? Ich empfehle Ihnen, diese Frage in einem zusätzlichen Absatz in Art. 9 zu regeln. Es könnte auch in grundsätzlicher Weise festgehalten werden, dass der Gemeinderat diese Funktionen bestimmt.

Art. 9 Abs. 1:

Zudem erlaube ich mir den Hinweis anzubringen, dass die geplante Regelung der unterschiedlichen Anstellung von Teilzeitbeschäftigten mit einem Beschäftigungsgrad über oder unter 50% im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot des Gemeindepersonals heikel sein kann. Zwar ist die Gemeinde rechtlich nicht verpflichtet, sämtliche Angestellte entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich anzustellen.

¹ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG); BSG 170.11.

Wenn mit der unterschiedlichen Anstellungsart aber auch unterschiedliche Rechte und Pflichten verbunden sind, also kein Ausgleich mittels Reglement bzw. Vertrag erfolgt, muss ein solcher Schritt gut überlegt werden und sachlich begründet werden können. Ob die Differenzierung allein gestützt auf den Beschäftigungsgrad (+/- 50%) rechtlich zulässig ist, ohne dass dabei auf zusätzliche Kriterien wie beispielsweise die Kaderposition mit entsprechender Führungsverantwortung o.ä. abgestellt wird, wäre in einem allfälligen Beschwerdeentscheid zu prüfen. Das AGR kann nicht beurteilen, wie ein solches Verfahren ausgehen würde. Zudem können solche unterschiedlichen Regelungen zu Unstimmigkeiten unter den Angestellten führen.

Bisher wurden gemäss Art. 10 Abs. 1 Personalverordnung nur Aushilfen sowie Reinigungspersonal, das i.d.R. weniger als 30 Stunden arbeitete, privatrechtlich angestellt. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Entwurf Personalreglement sollen künftig alle Teilzeitarbeitenden mit weniger als 50% Beschäftigungsgrad privatrechtlich angestellt werden. Die Arbeitsverträge der Teilzeitbeschäftigten, welche momentan noch öffentlich-rechtlich angestellt sind, müssen in privatrechtliche Verträge geändert werden.

Art. 10 Abs. 1:

Nach Art. 41 Abs. 1 Entwurf Personalreglement bilden die Anhänge I und II Bestandteil des Reglements und werden von der Gemeindeversammlung beschlossen. Es ist somit nicht korrekt, dass «der Gemeinderat» die Stellen einer Gehaltsklasse zuordnet. Vielmehr passiert die Zuordnung mit Beschluss des Anhangs I des Personalreglements. Die Formulierung lautet deshalb wie folgt:

«Jede Stelle wird in Anhang I einer Gehaltsklasse zugeordnet.»

Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2, Aufzählungspunkte:

Die Aufzählung ist redaktionell versehentlich nicht korrekt übernommen worden; anstatt des 1. und anschliessend keiner weiteren Aufzählungspunkte, sollten wohl alle Aufzählungen mit einer Nummer oder einem Zeichen versehen werden?

Art. 18 Abs. 3, Aufzählung:

Auch hier sind die Aufzählungspunkte nicht einheitlich übernommen worden.

Art. 18 Abs. 3, letzter Punkt:

Gemäss dieser Bestimmung soll der definitive Beschluss über die Veränderung des Gehalts soll das Ratsbüro fassen können (analog der heutigen Regelung über den Ausschuss in Art. 29 Abs. 2 Bst. c Personalverordnung). Dies widerspricht in zweierlei Hinsicht der allgemeinen Zuständigkeitsordnung: Einerseits resultiert aus diesem Beschluss die Veränderung der Höhe des Personalaufwands (resp. eigentlich eine Erhöhung des wiederkehrenden Verpflichtungskredits für den Personalaufwand) und andererseits widerspricht die Regelung der in Art. 15 und Art. 34 Abs. 3 und 4 Entwurf Personalreglement festgelegten Zuständigkeit des Gemeinderates für die Beschlussfassung über den Personalaufwand im Budget.

Art. 19 Abs. 2:

Es erscheint störend, dass der Antrag auf Anpassung der Lohnstufen bereits VOR der Durchführung des Beurteilungsgesprächs eingereicht werden muss. Dies kann für die Mitarbeitenden suggerieren, dass das Beurteilungsgespräch gar nicht relevant ist, da ohnehin bereits vorher feststeht, ob und in welchem Umfang die Mitarbeitenden eine Lohnerhöhung erhalten. Das Kader könnte sich dem Vorwurf aufgesetzt sehen, die Beurteilungen passend zu den zur Verfügung stehenden Mitteln zu machen. Das Beurteilungsgespräch muss für seine Lenkungswirkung einen offenen Ausgang haben, so dass die Argumente der mitarbeitenden Person einbezogen und gewichtet werden können und sowohl Mitarbeitende als auch das Kader die Beurteilungsgespräche ernst nehmen.

Zudem ist nicht klar formuliert, dass der Geschäftsleiter gestützt auf diese Bestimmung alleine über den Antrag entscheidet (vgl. Art. 23 Abs. 1 Entwurf Personalreglement, der dies suggeriert).

Art. 20:

Die Aufzählung ist redaktionell versehentlich nicht korrekt übernommen worden; anstatt des 1. und anschliessend keiner weiteren Aufzählungspunkte, sollten wohl alle Aufzählungen mit einer Nummer oder einem Zeichen versehen werden?

Art. 20, 3. Zeile:

Keinen Anspruch auf ein Beurteilungsgespräch haben Mitarbeitende, deren «*Anstellung teilzeitlich im Stundenlohn mit schwankendem Beschäftigungsgrad*» erfolgt. Wer fällt unter diese Art von Mitarbeitenden (vgl. Bemerkung zu Anhang II, Ziffer 6). Alle im Stundenlohn entschädigten Personen sind teilzeitlich angestellt, da eine solche Entschädigung ansonsten gar nicht rechtmässig wäre (Anspruch auf Bezahlung im Monatslohn ab gewissem Beschäftigungsgrad). Es sollte die gleiche Definition verwendet werden wie in Anhang I und II.

Art. 23 Abs. 1:

Vgl. Bemerkungen zu Art. 18 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 2.

Art. 26:

Gemäss Entwurf Personalreglement sollen bezüglich der Arbeitszeit und Arbeitszeitform die «*Bestimmungen des kantonalen Rechts*» gelten. Sie halten fest, dass der Regierungsrat diese in der Personalverordnung regelt. Das ist nicht ganz korrekt, weil sich die meisten Bestimmungen bezüglich Arbeitszeit und insbesondere Arbeitszeitform im Arbeitszeit-Reglement der Verwaltung des Kantons Bern befinden. Dieses ist zu finden auf der Homepage des kantonalen Personalamtes unter:

https://www.pa.fin.be.ch/content/dam/pa_fin/dokumente/de/themen/anstellungsbedingungen/arbeitszeit_ferien_feiertage/jahresarbeitszeit/Arbeitszeitreglement.pdf

Soll dieses Reglement ebenfalls zur Anwendung gelangen? Dann empfehle ich Ihnen dringend, dies in Art. 26 Entwurf Personalreglement entsprechend festzuhalten, da sich diesbezüglich immer wieder Anwendungsfragen in den Gemeinden stellen.

Art. 30 und 31:

Worin liegt der Unterschied dieser beiden Bestimmungen? Regeln sie nicht den gleichen Inhalt für den gleichen Fall?

Art. 34 Abs. 3 und 4:

Diese Bestimmungen sind gestützt auf Art. 52 Bst. f der Gemeindeordnung von Roggwil zulässig, da diese die Zuständigkeit des Gemeinderates für die Beschlussfassung über den gesamten Stellenetat vorsieht.

Art. 35 Abs. 3:

Diese Bestimmung sehr offen formuliert und schafft damit für das Personal eine erhebliche Rechtsunsicherheit und stellt aus Sicht des Gleichbehandlungsgebots ein erhebliches Risiko dar.

Soll an der Ausnahmeregelung festgehalten werden, empfehle ich Ihnen, unbedingt präziser festzulegen, in welchen Fällen abgewichen werden kann (persönliche Situation der Mitarbeitenden oder betriebliche Umstände?) und bezogen auf welche Sachverhaltsaspekte abgewichen werden kann (grundsätzliche Gewährung von Weiterbildungen?, Abweichungen in der Höhe der gewährten Beiträge oder Urlaubstage?, Abweichungen von den kantonalen Rückerstattungspflichten?, etc.).

Art. 41 Abs. 2:

Die Aufhebung der Personalverordnung durch eine Reglementsbestimmung ist gesetzestechnisch nicht möglich. Es können in einem Erlass immer nur Erlasse der gleichen Stufe (d.h. in einem Reglement nur Reglemente und in einer Verordnung nur Verordnungen) aufgehoben werden.

Der Gemeinderat muss die Personalverordnung im Anschluss an die Genehmigung des Personalreglements durch die Versammlung selber aufheben.

Entwurf Anhang I

«übriges Personal im Stundenlohn»:

Gemäss dieser Bestimmung werden die «*übrigen Aushilfen*» künftig in die Gehaltsklasse 8 eingereiht. Das bedeutet, dass in der Lohnsumme keine Sozialzulagen und keine Ferienentschädigung enthalten ist. Die zusätzliche Ausrichtung dieser ist nicht mehr vorgesehen (vgl. Bemerkung zu Anhang II, Ziffer 6).

Zudem gibt es im Schwimmbad auch Aushilfen. Ist es richtig, dass der Unterschied darin liegt, dass diese im *Monatslohn* entschädigt werden und deshalb separat beim Kapitel Schwimmbad aufgelistet werden? Denn würden sie auch im Stundenlohn entschädigt, könnten sie beim Schwimmbad entfernt und dafür im letzten Kapitel «*Personal im Stundenlohn*» grundsätzlich alle Aushilfen aufgeführt werden.

Entwurf Anhang II

Allgemeines:

Bisher waren in Ziff. 4.4 des Anhangs II Personalverordnung die Lektionenentschädigungen für Aufgabenhilfe an der Primarschule geregelt. Im neuen Anhang II fehlt diese Entschädigung, soweit ich dies erkennen kann. Worunter fallen diese Entschädigungen künftig? Werden sie in einem anderen Reglement festgelegt?

Ziffer 1.5:

Nicht erwähnt sind die Gemeinderatssitzungen selbst.

Ziffer 3:

Es fehlt eine Regelung für Sekretäre/Protokollführer, die nicht bei der Gemeindeverwaltung angestellt sind. Bisher (Ziffer 2.2.1 Anhang II Personalverordnung) hatten diese Anspruch auf das ordentliche Sitzungsgeld. Fraglich ist dabei, ob dieses in Analogie zu Ziffer 2.2.1 in doppelter Höhe ausbezahlt worden ist? Der zusätzliche Arbeitsaufwand könnte dies rechtfertigen.

Zudem erscheint die Tabelle in Ziffer 3.1 ohne Angabe einer Entschädigung im Feld seltsam.

Ziffer 2.1:

Wurden diese Bestimmungen aus dem Feuerwehrreglement gestrichen? Gemäss Ziffer 1.2.2 Anhang II Personalverordnung sind die Entschädigungen der Feuerwehrangehörigen im Feuerwehrreglement festgelegt. Eine doppelte Regelung in zwei verschiedenen Reglementen wäre nicht sinnvoll, da dies die Gefahr unterschiedlicher Bestimmungen beinhaltet.

Ziffer 2.2:

In der Regel wird auch der Zählungsableser der Gemeindebetriebe als nebenamtlicher Funktionär erfasst. Bisher war die Entschädigung desjenigen in Ziffer 4.6 Anhang II Personalverordnung geregelt. Im Entwurf zum einen Anhang II fehlt eine analoge Regelung. Wurde diese Regelung bewusst verzichtet? Erhält der Zählerableser künftig einen Stundenlohn und fällt unter Anhang I, «übriges Personal im Stundenlohn»?

Ziffer 5.7:

Das «soweit möglich» ist zu streichen, da Spesen nur für tatsächlich getätigte Ausgaben rückzuvergüten sind. Solche Ausgaben können immer belegt werden (mittels Kopie, Quittung, Scan vom Bildschirm oder Foto, etc.).

Ziffer 6:

Die Darstellung der Funktionen in der leeren Tabelle irritiert auch hier.

Wäre es nicht sinnvoller, in Ziffer 6.1 im Feld Entschädigung zu schreiben: «*gemäss Anhang I, GK 8*»?

Sowie in Ziffer 6.3 «*gemäss Ansatz-RRB*»?

Nicht mehr explizit festgehalten werden die bisher in Ziffer 4.1 Anhang II Personalverordnung erwähnten Kinder- und Betreuungszulagen sowie die Ferienentschädigung, welche bisher zusätzlich auf dem Stundenlohn abgegolten wurden. Da neu für dieses Personal der entsprechende Stundenlohn von der Gehaltsklasse 8 (monatliche oder jährliche Berechnung) aus auf den Lohn pro Stunde herabgebrochen wird, ist zwar der 13. Monatslohn enthalten, nicht jedoch allfällige Sozialzulagen und Ferienentschädigungen. Sie müssen in den Ausführungsbestimmungen zusätzlich geregelt werden.

Gebühr für die freiwillige Vorprüfung

Gemäss Art. 55 Abs. 2 GG wird für die freiwillige Vorprüfung von nicht genehmigungspflichtigen Erlassen eine Gebühr nach Zeitaufwand erhoben. Art. 8 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Ziffer 2.5 des Anhangs 4A der Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung² regelt, dass der Tarif nach Zeitaufwand für vorliegende Arbeit 120 Taxpunkte pro Stunde beträgt. Ein Taxpunkt entspricht einem Franken (Art. 4 Abs. 2 GebV). Die vorliegende freiwillige Vorprüfung des Personalreglements verursachte einen Zeitaufwand von 180 Minuten, so dass sich eine Gebühr von 360.00 Franken rechtfertigt.

Diese Gebühr wird Ihnen mit separater Post in Rechnung gestellt.

Sofern die Gemeinde mit dieser Kostenerhebung nicht einverstanden ist, besteht die Möglichkeit, beim AGR eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen.

Wenn Sie Fragen zum Bericht haben, stehe ich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Amt für Gemeinden und Raumordnung
Abteilung Gemeinden

Sig. Stefanie Feller, Rechtsanwältin, LL.M.

Kopie per Mail

- Regierungsstatthalteramt Oberaargau
- Intern: Rf zur Rechnungsstellung
- BRD

² Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung vom 22. Februar 1995 (Gebührenverordnung; GebV); BSG 154.21.