

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
21. April 2016
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation 297

Noëlle Bucher und Katharina Hubacher namens der
G/JG-Fraktion

vom 2. November 2015

(StB 138 vom 23. März 2016)

Werden das Personalreglement und die Personalverordnung der Stadt Luzern konsequent umgesetzt?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Interpellantinnen stellen, im Zusammenhang mit der Umsetzung des Massnahmenpakets „Haus-halt im Gleichgewicht“ (B+A 24/2015) und mit der vorgesehenen Reduktion des Stellenplans der Stadt Luzern um 46,1 Vollzeitstellen, Fragen zu den befristeten Anstellungen bei der Stadt Luzern.

Zu 1.:

Worin besteht aus Sicht des Stadtrates der Vorteil von zivilrechtlichen Arbeitsverträgen gegenüber öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen?

Mit der Revision des städtischen Personalrechts (Inkrafttreten am 1. Januar 2013) wurde der Grundsatz, dass die Anstellungen bei der Stadt Luzern grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur sind, festgelegt. Befristete Anstellungen werden in der Regel nicht mehr in Form von zivilrechtlichen Anstellungsverträgen, sondern neu als öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge abgeschlossen.

Wie im B+A 19/2012: „Teilrevision des Personalreglements“, Ausführungen zu Art. 6, Art der Anstellung, S. 19, festgehalten, soll in Ausnahmefällen weiterhin eine Anstellung durch einen zivilrechtlichen Arbeitsvertrag möglich sein. Diese Fälle besonderer Arbeitsverhältnisse – namentlich Arbeitsverhältnisse von Aushilfen oder Auszubildenden – werden durch den Stadtrat geregelt. Diese zivilrechtlichen Anstellungen bedürfen der Zustimmung der Dienstabteilung Personal, Art. 2a Personalverordnung (PVo).

Der Vorteil von zivilrechtlichen Verträgen liegt darin, dass zeitlich klar limitierte Arbeitsverhältnisse (Aushilfstätigkeit oder Ausbildungssituation) eingegangen werden können, ohne dass seitens der Arbeitgeberin Stadt Luzern bzw. auch seitens der Mitarbeitenden die weitergehenden Rechte und Pflichten des öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages eingegangen werden müssen.

Zu 2.:

Worin sieht der Stadtrat den Vorteil von befristeten Arbeitsverträgen gegenüber unbefristeten Arbeitsverträgen?

Befristete Arbeitsverhältnisse müssen in jenen Situationen möglich sein, in denen Arbeitsverhältnisse nur für eine befristete Dauer eingegangen werden können. Dies betrifft u. a. Aushilfstätigkeiten, z. B. für erkrankte Mitarbeitende sowie im Rahmen von Urlaubsvertretungen, oder Anstellungen für Projektarbeiten.

Mit der Revision des Personalrechts, Art. 6a Abs. 1 des Personalreglements (PR), wurde neu eine Befristung der öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträge grundsätzlich für längstens drei Jahre – und dies einschliesslich von Verlängerungen – festgelegt. Wird ein befristetes Arbeitsverhältnis über die drei Jahre hinaus verlängert, so unterliegt es hinsichtlich der Rechtswirkungen den Bestimmungen über die unbefristeten Arbeitsverhältnisse. Mit dieser Vorschrift werden sogenannte Kettenarbeitsverträge unterbunden, die auch im Privatrecht nicht zulässig sind. Eine Ausnahme bilden die Arbeitsverhältnisse für besondere Funktionen, welche diese Höchstdauer überschreiten dürfen. Konkret hat der Stadtrat die besonderen befristeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse bezeichnet, in denen von der Höchstdauer der Befristung von drei Jahren abgewichen werden darf. Gemäss Art. 2b der Personalverordnung (PVo) sind dies Arbeitsverhältnisse mit Ausbildungscharakter und für Projektarbeiten.

Zu 3.:

Wie viele zivilrechtliche, wie viele befristete zivilrechtliche und wie viele befristete öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge bestehen aktuell (1. November 2015) in der Stadtverwaltung? Im Verhältnis zu den unbefristeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen?

Stand 1. November 2015:

| | |
|------------------------------------|----------------|
| öffentlich-rechtlich unbefristet: | 1'219 Verträge |
| öffentlich-rechtlich befristet: | 115 Verträge |
| zivilrechtlich befristet: | 67 Verträge |
| (davon 20 Stageverträge Treibhaus) | |
| zivilrechtlich unbefristet: | 2 Verträge |

Zu 4.:

Wie stellt der Stadtrat sicher, dass in keiner Direktion gegen das Personalreglement der Stadt Luzern verstossen wird?

Gemäss Art. 6 PR bedürfen die Anstellungsbedingungen der Zustimmung durch die Dienstabteilung Personal, sofern der Stadtrat den Arbeitsvertrag nicht zu genehmigen hat. Das heisst, die Arbeitsverträge mit Dienstchefinnen und -chefs der Ziellohnklassen 23–25 und mit der Stadtschreiber/in-Stellvertretung sowie mit der Leitung des Finanzinspektorats bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Stadtrat (Art. 2 PVo). Die Dienstabteilung Personal hat gemäss Art. 2 PR

die Aufgabe, die rechtsgleiche Anwendung des Personalrechts, namentlich auch bei den Anstellungsformen, sicherzustellen und ein Personalcontrolling durchzuführen. Es bestehen klare Prozessabläufe, die von den zuständigen Behörden als Anstellungsbehörden einzuhalten sind.

Zu beachten ist, dass gemäss Art. 73b PVo, Übergangsbestimmungen zum revidierten Personalreglement, die Anstellungsverhältnisse aus der Zeit vor Inkrafttreten des Personalreglements an die gemäss Art. 6a PR geltende Höchstdauer von befristeten Arbeitsverhältnissen nicht anrechenbar sind. Das heisst, die Höchstdauer von drei Jahren konnte erstmals per 31. Dezember 2015 erreicht werden.

Zu 5.:

Wie überprüft der Stadtrat, dass die städtische Personalverordnung in allen Direktionen konsequent umgesetzt wird?

Die Dienstabteilung Personal als Fachstelle des Stadtrates ist verantwortlich für die konsequente rechtsgleiche Umsetzung des Personalrechts. Wie vorstehend bei der Antwort auf Frage 4 erwähnt, unterliegen sämtliche Anstellungsverträge, auch die zivilrechtlichen Anstellungen, der Zustimmung der Dienstabteilung Personal (Art. 6 PR und Art. 2a PVo).

Zu 6.:

Wie wird sichergestellt, dass zivilrechtliche Arbeitsverhältnisse gemäss Art. 6 Abs. 1 PR in unbefristete öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden, sofern sie keiner besonderen Funktion gemäss Art. 2a Abs. 1 PVo entsprechen?

Gemäss der neuen Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 PR sind die Anstellungen bei der Stadt Luzern im Grundsatz öffentlich-rechtlicher Natur. Der Stadtrat hat die Ausnahmefälle zu bezeichnen, die als zivilrechtliche Arbeitsverhältnisse begründet werden. Nach der Bestimmung von Art. 2a PVo sind dies die Arbeitsverhältnisse für folgende Funktionen:

- a. Aushilfen mit Arbeitseinsätzen von bis zu sechs Monaten;
- b. Praktikantinnen und Praktikanten sowie Personen, die einen Sozialeinsatz leisten oder einen Stage absolvieren;
- c. Personen mit einem Lehrvertrag;
- d. Personen, die aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt sind und die an Arbeitsplätzen beschäftigt werden, welche die Stadt im Rahmen der verfügbaren finanziellen Kredite zur Verfügung stellt.

Der Stadtrat hat die Anstellungsbedingungen dieser besonderen Funktionen mit Beschluss festzulegen (Art. 2a Abs. 2 PVo). Er hat mit StB 1132 vom 19. Dezember 2012 die Anstellungsbedingungen im Detail geregelt und die Dienstabteilung Personal mit der Umsetzung beauftragt. Wie in Art. 2a Abs. 2 PVo festgehalten, bedarf auch die Begründung des einzelnen zivilrechtlichen Vertrags der Zustimmung der Dienstabteilung Personal.

Dauert eine Aushilfstätigkeit länger als sechs Monate oder wird sie über diesen Zeitraum verlängert, wird ein befristetes öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis gemäss Personalreglement begründet (Art. 2a Abs. 1 lit. a). Eine allenfalls erneute Befristung dieser nun öffentlich-rechtlichen Anstellung ergibt sich aus dem fortgesetzten Einsatz als Aushilfe. Wird diese Tätigkeit – in der öffentlich-rechtlichen Anstellung – über die Frist von drei Jahren hinaus weitergeführt, hat sie die Wirkung einer unbefristeten Anstellung.

Mitarbeitende in den Funktionen Praktikantinnen und Praktikanten sowie Personen mit einem Lehrvertrag leisten aufgrund des Charakters ihrer Anstellung immer einen zeitlich befristeten Einsatz bei der Stadt Luzern.

Die Begründung sämtlicher Anstellungen bei der Stadt Luzern bedarf der Zustimmung der Dienstabteilung Personal. Die Dienstabteilung Personal prüft bei jeder Anstellung, ob der Sachverhalt für eine zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Anstellung bzw. für eine befristete oder unbefristete Anstellung erfüllt ist.

Zu 7.:

Wie wird sichergestellt, dass befristete öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse gemäss Art. 6a Abs. 2 PR nach spätestens drei Jahren in unbefristete öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden, das heisst, dass Kettenarbeitsverträge verhindert werden?

Wird ein befristetes Arbeitsverhältnis über die drei Jahre hinaus verlängert, so unterliegt es hinsichtlich der Rechtswirkungen den Bestimmungen über die unbefristeten Arbeitsverhältnisse. Mit dieser Vorschrift werden sogenannte Kettenarbeitsverträge von Gesetzes wegen unterbunden. Im Weiteren stimmt die Dienstabteilung Personal keiner entsprechenden Verlängerung über die Dreijahresfrist zu, bzw. verlangt bei einer gewünschten Weiterbeschäftigung die Begründung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses. Ausgenommen bleiben die besonderen befristeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse gemäss Art. 2b PVo, bei denen von dieser Frist abgewichen werden darf. Dies betrifft Arbeitsverhältnisse, die im Zusammenhang mit einer Aus- oder Weiterbildung begründet werden, bzw. Arbeitsverhältnisse, deren Dauer in Abhängigkeit der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel, namentlich eines Projektkredits oder einer ausserordentlichen Finanzierung, stehen.

Zu 8.:

Kann davon ausgegangen werden, dass im Zusammenhang mit dem B+A 24/2015: „Haushalt im Gleichgewicht“ keine befristeten Arbeitsverhältnisse aufgelöst werden, die seit mehr als drei Jahren bestehen, da diese gemäss Personalreglement automatisch die Wirkung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses erlangen?

Das genannte Sparpaket fordert den Stellenabbau von 46,1 Vollzeitstellen. Soweit der Stellenabbau nicht durch Pensionierungen, Kündigungen oder Pensenreduktionswünsche von Mitarbeitenden vollzogen werden kann, werden auch befristete Anstellungen nach Ablauf der Befristung nicht erneuert.

Kann der Stellenabbau nicht auf diesem Weg vollzogen werden, sind allenfalls auch Mitarbeitende in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis von einer Kündigung infolge Stellenabbaus betroffen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Mitarbeitende davon betroffen sein können, deren Arbeitsverhältnis früher einmal befristet war. Wird ein unbefristetes Arbeitsverhältnis aufgrund der Aufhebung der Stelle gekündigt werden, muss eine Kündigungsfrist von 6 Monaten eingehalten werden (Art. 9a Abs. 3 PR). Für die Lehrpersonen der Volksschule kommen die entsprechenden Bestimmungen des kantonalen Personalrechts zur Anwendung.

Zu 9.:

Wie erfolgt die Umwandlung eines Arbeitsverhältnisses in ein unbefristetes öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis? Wird die in einem befristeten öffentlich-rechtlichen Verhältnis oder in einem befristeten oder unbefristeten zivilrechtlichen Verhältnis geleistete Arbeit dem neuen, unbefristeten Arbeitsverhältnis angerechnet?

Wie bei der Antwort auf Frage 7 ausgeführt, unterliegt ein befristetes Arbeitsverhältnis, welches über die drei Jahre hinaus verlängert würde, hinsichtlich der Rechtswirkungen den Bestimmungen über die unbefristeten Arbeitsverhältnisse. Die Dienstabteilung Personal erteilt in entsprechenden Fällen keine Zustimmung zur Verlängerung der Befristung über die Dreijahresfrist, ausgenommen es handelt sich um besondere Arbeitsverhältnisse gemäss Art. 2b PVo. Mitarbeitende, die bisher in einem befristeten Arbeitsverhältnis angestellt waren, erhalten bei einer Weiterbeschäftigung einen neuen unbefristeten Arbeitsvertrag.

Gemäss Art. 40 Abs. 2 PVo wird zur Berechnung der Dienstzeit bei der Stadt Luzern jede Anstellung bei der Stadt Luzern gezählt, d. h. befristete und unbefristete, öffentlich-rechtliche wie auch zivilrechtliche Anstellungen.

Zu 10.:

Welche personalrechtliche Strategie verfolgt der Stadtrat? Sollen zukünftig mehr befristete oder unbefristete, öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Arbeitsverträge abgeschlossen werden? Wie begründet der Stadtrat seine Strategie?

Der Stadtrat hält an seiner im Rahmen der Teilrevision des Personalreglements festgelegten und vorstehend ausgeführten Strategie fest. In der Regel werden öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse von unbefristeter Dauer begründet. Die Stadt Luzern ist daran interessiert, ihrem Personal eine Anstellung mit Perspektiven bieten zu können.

In Fällen, in denen für Projektarbeiten oder für Aushilfstätigkeiten, insbesondere Vertretungstätigkeiten, für eine befristete Zeitdauer zusätzliches Personal benötigt wird, soll weiterhin die Möglichkeit für befristete Anstellungen bestehen. An der 2013 neu eingeführten Höchstdauer der Befristung von 3 Jahren wird festgehalten.

Stadtrat von Luzern

