

Roman Schenk

Chefbeamtengehalt alles inklusive?

Abgelten von Mehrleistungen versus
Überzeit à discretion.

*Projektarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master of
Public Administration MPA*

KPM-Schriftenreihe Nr. 15

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Roman Schenk

Chefbeamtengehalt alles inklusive?

Abgeltung von Mehrleistungen versus
Überzeit à discretion.

*Projektarbeit eingereicht bei der Universität Bern,
Kompetenzzentrum für Public Management KPM, im Rahmen
des Executive Master of Public Administration MPA*

KPM-Verlag
Bern

Roman Schenk ist Stadtschreiber von Burgdorf BE.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Chefbeamtengehalt alles inklusive?

Roman Schenk
Bern 2006
ISBN 978-3-906798-14-1

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2006 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist
unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	1
VORWORT	3
MANAGEMENT SUMMARY	5
1 EINFÜHRUNG	9
1.1 Einstimmung in die Thematik.....	9
1.2 Ausgangslage und Problemstellung	11
1.2.1 Ausgangslage	11
1.2.2 Problemstellung	13
1.3 These und Fragestellungen	14
1.4 Zielsetzungen und Methodik der Arbeit	15
2 KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN	17
2.1 Ethische Aspekte bei der Personal- und Verwaltungsführung	17
2.2 New Public Management und Finanzhaushaltvorschriften	19
2.3 Rechtsstaatliche Prinzipien im öffentlichen Personalrecht.....	22
2.3.1 Legalitätsprinzip	22
2.3.2 Rechtsgleichheitsprinzip	23
2.3.3 Anwendbarkeit privatrechtlicher Normen im öffentlichen Personalrecht.....	24
2.3.4 Zwischenergebnis 1 (rechtsstaatliche Prinzipien)	26
2.4 Arbeitszeitmanagement im öffentlichen Personalwesen.....	26
2.4.1 Arbeitszeit und ihr Management	26
2.4.2 Flexible Arbeitszeiten und Motivation.....	27
2.4.3 Bermudaregel	28
2.4.4 Kritische Würdigung der Bermudaregel	29
2.4.5 Mehrarbeit und Überzeit am Beispiel des Kantons	31
2.4.6 Kritische Würdigung der Überzeitsanktion	32
2.4.7 Mehrarbeit ohne Grenzen?	34
2.4.8 Lösungsansatz.....	36
2.4.9 Zwischenergebnis 2 (Arbeitszeitmanagement)	37
2.5 Gehaltssysteme im öffentlichen Personalwesen	38
2.5.1 Anforderungen an öffentliche Gehaltssysteme	38
2.5.2 Zwischenergebnis 3 (Gehaltssysteme)	41
2.6 Blick auf die Privatwirtschaft	41
2.6.1 Höhere leitende Angestellte (Art. 3 ArG).....	42
2.6.2 Arbeitszeit, Überstunden, Überzeit und Aufzeichnungspflicht.....	43
2.6.3 Arbeitszeit in der privatwirtschaftlichen Praxis	45
2.6.4 Löhne in der Privatwirtschaft.....	46
2.6.5 Zwischenergebnis 4 (Privatwirtschaft).....	48
2.7 Zusammenfassung und Erkenntnisse.....	49
3 ANALYSE DES BURGENDORFER MODELLS	51
3.1 Personalrecht der Stadt Burgdorf	51
3.1.1 Personalreglement.....	51
3.1.2 Anstellungsverträge	52
3.2 Gehaltsverordnung	53

3.3	Arbeitszeitverordnung.....	57
3.3.1	Jahresarbeitszeit.....	58
3.3.2	Überzeit.....	60
3.3.3	Optimierungsmöglichkeiten.....	61
3.4	Subsidiäres kantonales Personalrecht.....	62
3.5	Fallbeispiele.....	62
3.6	Vergleich mit der Privatwirtschaft.....	65
3.7	Zwischenergebnis 5 (Burgdorfer Modell).....	66
3.8	Zusammenfassung der Analyse.....	67
4	GESAMTBEURTEILUNG DER THESE.....	69
4.1	Beantwortung der Fragestellungen.....	69
4.2	Beurteilung der These.....	71
5	GESTALTUNGSEMPFEHLUNG.....	73
5.1	Varianten.....	73
5.2	Gestaltungsempfehlungen.....	74
5.3	Konkreter Regelungsvorschlag in der AZV.....	74
6	LITERATURVERZEICHNIS.....	77
7	VERZEICHNIS DER RECHTSQUELLEN.....	79
8	ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	81
9	ANHANGVERZEICHNIS.....	81
10	ANHÄNGE.....	83
11	ÜBER DEN AUTOR.....	95

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABAKABA	Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
ArG	Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; SR 822.11)
ArGV	Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111)
BEREBE	1997 eingeführtes neues Lohnsystem des Kantons Bern
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSIG	Bernische Systematische Information Gemeinden
AZV	Arbeitszeitverordnung der Stadt Burgdorf vom 13. Dezember 2004
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)
GehV	Gehaltsverordnung der Stadt Burgdorf vom 26. März 2001
GK	Gehaltsklasse
GO	Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf vom 26. November 2000
KLER	Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung
NPM	New Public Management
OR	Schweizerisches Obligationenrecht (SR 221)
PersR	Personalreglement der Stadt Burgdorf vom 15. Dezember 1997
PG	Personalgesetz des Kantons Bern vom 27. Februar 2004 (BSG 153.01)

PV	Personalverordnung des Kantons Bern vom 18. Mai 2005 (BSG 153.011.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
ZBI	Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

VORWORT

Die Idee zum Thema ergab sich aus einer konkreten Arbeitssituation heraus. Im Zuge einer Reformwelle wurden viele Veränderungen vorgenommen, aber nicht immer alle gut bedacht oder gut ausdiskutiert. Die Projektarbeit will vertiefte Grundlagen, kritische Argumente und Anregungen bieten, um das erst nach Einführung einer neuen Arbeitszeitverordnung umstrittene Problem der Abgeltung von Mehrleistungen des Kaderns in der Stadt Burgdorf ethisch vertretbar, gerecht und NPM-konform zu lösen.

Als Stadtschreiber bin ich selber betroffen und muss damit leben, dass mir eigene Interessen unterstellt werden. Ich will dies auch gar nicht abstreiten. Es gehört jedoch fast notorisch zu jeder Entwicklung und Veränderung, dass eigene Interessen und Überzeugungen der Antrieb dafür sind. Sie als Leserin oder Leser sollen sich aus ihrer Warte heraus selber ein Urteil bilden, ob es gerecht ist, wenn im Chefbeamtengehalt alles inklusive ist.

Im Titel steckt übrigens auch ein Schuss Ironie. Denn Chefbeamte gehören in der Schweiz zu der aussterbenden Spezies. Zeit also, auch andere alte Zöpfe abzuschneiden.

Meinem betreuenden Dozenten Dr. Adrian Ritz danke ich für die Unterstützung und Ratschläge sowie die umsichtige Leitung des gesamten Studienganges.

Ein besonderer Dank geht an meinen Vorgesetzten, Stadtpräsident Dr. Franz Haldimann, an den ganzen Gemeinderat, meine Mitarbeitenden sowie meine Familie. Sie ermöglichten mir eine Reduktion des Beschäftigungsgrades bzw. Entlastung von Familienpflichten, um das Nachdiplomstudium zum Executive Master in Public Administration absolvieren zu können, und sie haben mich auch sonst jederzeit unterstützt.

Hinterkappelen, Januar 2006

MANAGEMENT SUMMARY

Die letzten Jahre in der Stadt Burgdorf waren geprägt von tief greifenden Reformen der Verwaltung sowie der politischen Steuerung der Gemeinde. Ein neues Gehaltssystem und eine neue Arbeitszeitverordnung sind nur ein Teil dieser Reformbemühungen. Als es um die erstmalige Anwendung dieser Instrumente ging, entstand im Gemeinderat eine Kontroverse über die Frage, ob dem obersten Kader der Stadtverwaltung wie dem übrigen Personal Entschädigungen für ausserordentliche Mehrarbeit auszurichten seien. Es wurde die These vertreten, vom obersten Verwaltungskader werde umfangreiche Mehrarbeit erwartet, und sie sei im höheren Gehalt bereits inbegriffen. Die vorliegende Projektarbeit beleuchtet diese These zunächst aus verschiedenen konzeptionellen Gesichtspunkten (zweiter Abschnitt).

Aus *ethischer* Sicht sollten öffentliche Unternehmen in besonderem Masse Vorbildfunktionen ausüben und ethische Aspekte wie Menschenwürde, Gleichbehandlung, soziale Personalpolitik sowie faire, nachvollziehbare und konkurrenzfähige Gehalts- und Arbeitszeitsysteme beachten. In *betriebswirtschaftlicher* Hinsicht sind die Anforderungen des New Public Managements zu beachten. Für die Steuerung ist das Leistungs-, Wirkungs- und Kostenverhältnis von zentraler Bedeutung. Die Arbeitszeit ist ein Leistungs- und Kostenfaktor und muss deshalb zwingend berücksichtigt werden. Andernfalls würden die für die Steuerung massgeblichen Werte verfälscht. Dies wiederum würde zu einer Missachtung des Grundsatzes der Bilanzwahrheit führen. Aus *rechtsstaatlicher* Sicht sind auch im Personalwesen das Legalitätsprinzip sowie das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten. Insofern sind dem öffentlichen Arbeitgeber in Bezug auf die Gehaltsgestaltung engere Schranken auferlegt als einem privaten Unternehmen. Eine der wichtigsten Forderungen ist, dass gleiche und gleichwertige Arbeit gleich entlohnt werden muss. Der Entscheid darüber, ob den Kaderangehörigen Mehrarbeit entschädigt werden soll oder nicht, kann zu rechtsungleichen Behandlungen führen und ein Gehaltssystem aus dem Gleichgewicht bringen.

Aus der Optik des *Arbeitszeitmanagements* sind die vielfältigen Steuerungsmöglichkeiten flexibler Arbeitszeitmodelle hervorzuheben, mit denen das Ausmass von Mehrarbeit in gemeinsamer Verantwortung von Arbeitsgeber und Arbeitnehmer reguliert werden kann. Einseitige Massnahmen wie der entschädigungslose Verfall zuviel geleisteter Mehrarbeit oder die schlechtere Bezahlung von Überzeit erscheinen wie Relikte aus Bürokratie und Beamtentum, die überwunden werden sollten. Die *Gehaltssysteme* im öffentlichen Sektor zeichnen sich durch eine fundierte Bewertung und Gleichbehandlung aller Funktionen sowie im Vergleich zur Privatwirtschaft durch eher flache Lohnkurven aus. In neueren Leistungslohnsystemen fallen die Leistungsanteile zudem sehr klein aus. Dies im Gegensatz zur Privatwirtschaft, wo die flexiblen Lohnbestandteile einen wesentlich grösseren Anteil am Gesamtlohn ausmachen und überdies im Kaderbereich teilweise signifikant bessere Löhne bezahlt werden. Der *Vergleich mit der Privatwirtschaft* fördert nicht nur die schon erwähnten höheren Kaderlöhne zu Tage, sondern auch die generelle, häufig umgangene Rechtspflicht privater Unternehmen, ihrem Kaderpersonal Überzeit mit einem Zuschlag zu entschädigen, sofern dieses nicht zum Topkader gehört. ‚Topkader‘ wie sie das Bundesgericht definiert sind jedoch auf der lokalen Verwaltungsebene, womöglich auch beim Kanton und sicher in weiten Teilen der Bundesverwaltung gar nicht vorhanden. Zwischen personalrechtlichen und arbeitsrechtlichen Lösungen zur Entschädigung von Mehrleistungen bestehen somit grosse Unterschiede, die aus rein sachlicher Sicht teilweise nicht (mehr) einleuchten.

Das *Fazit* aus den konzeptionellen Überlegungen ist die *Forderung nach einem kohärenten, widerspruchsfreien Arbeitszeit- und Entschädigungssystem mit klaren und fairen Regeln für alle, inkl. Chefs.*

Im dritten Abschnitt analysiert der Autor das Burgdorfer Modell. Die neue Arbeitszeitverordnung sieht Entschädigungen für Mehrarbeit vor, welche die Jahresarbeitszeit um mehr als 100 Stunden überschreitet. Voraussetzung dafür ist, dass die Mehrarbeit aus betrieblichen Gründen weder kurz- noch mittelfristig abgebaut werden kann. Unter die Regelung fällt das gesamte Personal, mithin auch das Kader. Die Analyse führt zum Ergebnis, dass das Burgdorfer Modell die oben formulierte Forderung weitgehend erfüllt. Zur Ergänzung der bestehenden Regelung sind ein

Verzicht auf Zeitzuschläge für Kaderpersonal, die Einführung einer Obergrenze für Mehrarbeit sowie eine Limite für finanzielle Abgeltungen empfehlenswert.

Die Gestaltungsempfehlung lautet deshalb, das vorhandene System zu optimieren.

Die eingangs erwähnte These erweist sich als nicht haltbar. Chefbeamtengehalt alles inklusive? Mitnichten.

1 EINFÜHRUNG

1.1 Einstimmung in die Thematik

Das Thema Arbeit und Lohn bzw. Lohn für Leistung ist aktuell. Im privaten Sektor sorgen exorbitante Managersaläre und Abgangsentschädigungen für öffentliches Aufsehen, Diskussionsstoff, Neid und Kopfschütteln. Für normal tätige Menschen ist es kaum vorstellbar, dass eine Führungsleistung einer einzelnen Person¹ 20 Mio. Franken pro Jahr mehr wert sein soll als eine Führungsleistung in der Verwaltung, eine Lehrtätigkeit, ein Handwerk, eine Büroarbeit. In jüngster Vergangenheit hat sich das Augenmerk vermehrt wieder auf die gesamte Lohnhierarchie und -entwicklung gerichtet und es schliesst auch den öffentlichen Sektor mit ein². Da spielte sich eine eher gegenläufige Entwicklung ab. Dies wurde von der Öffentlichkeit trotz verschiedener öffentlicher Protestaktionen von Verwaltungspersonal kaum registriert. Dem öffentlichen Dienst haftet noch immer das negative Image der gut bezahlten, faulen Beamtenschaft mit sicheren Arbeitsplätzen an.

Tatsächlich hat sich aber im vergangenen Jahrzehnt diesbezüglich sehr viel verändert. Viele öffentliche Arbeitgeber haben den Beamtenstatus abgeschafft. An die Stelle von Wahlen auf Amtsdauer sind kündbare Arbeitsverhältnisse getreten. Die Gehaltssysteme wurden flexibilisiert und den leistungsabhängigen Lohnsystemen der Privatwirtschaft im Rahmen des Legalitätsprinzips einen kleinen Schritt angenähert. Automatische Lohnaufstiegsmechanismen wurden weitgehend eliminiert und gleichzeitig das Lohnsummenwachstum von der Teuerung entkoppelt sowie von der finanziellen Situation des öffentlichen Arbeitgebers abhängig gemacht. Um die meisten öffentlichen Haushalte war es in der Vergangenheit und ist es wohl auch in Zukunft aber eher schlecht bestellt. Die Flexibilisierung der Gehaltssysteme wurde deshalb vor allem zur Sanierung

¹ Diese einzelnen Personen werden in der Regel unterstützt von einem Heer von Stabsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern sowie nicht selten auch von persönlichen Beratern. Somit liegt meistens eine Teamleistung vor.

² Das eidg. Personalamt stellte z.B. Ende November 2005 der Öffentlichkeit den Lohnvergleich ausgewählter Funktionen des Bundes mit vergleichbaren Funktionen der Privatwirtschaft und der Kantone vor. Darauf wird weiter hinten noch eingegangen. Siehe auch die Berichterstattung in den Medien Ende 2005 über die kommende Lohnerhöhungsrunde.

der Finanzhaushalte genutzt und weniger zur leistungsgerechten Belohnung der öffentlichen Angestellten³. Mit Sparprogrammen wurden zudem meist die Ressourcen - der Input - viel stärker vermindert als die Aufgaben. Die Erwartungen der Politik und der Öffentlichkeit an die Outputleistungen der Verwaltung sind quantitativ und qualitativ zugleich spürbar gestiegen. Einem deutlich erhöhten Leistungsdruck stehen somit trotz neuen leistungsabhängigen Gehaltssystemen real schlechtere Entschädigungen⁴ gegenüber. Mehr noch: auch die leistungsfähigsten Verwaltungsangehörigen können die gesetzlich definierten Gehaltsobergrenzen in ihrem gesamten Arbeitsleben kaum je erreichen, weil - dafür sorgt die Politik - ausreichende Mittel für den Leistungsaufstieg chronisch fehlen⁵.

Die geschilderte Situation betrifft viele Angehörige des Verwaltungskaders in besonderem Masse, wie der Lohnvergleich des Bundes vom letzten Herbst aufzeigte. Denn im Unterschied zu den unteren Gehaltsstufen liegen die Kaderlöhne deutlich unter dem Niveau in der Privatwirtschaft (EPA 2005/1/2)⁶. Kaderstellen in der Verwaltung bieten in der Regel interessante, abwechslungsreiche und anregende Führungs- und Sachaufgaben. Ihre Inhaberinnen und Inhaber nehmen sie gleich wie ihre Kolleginnen und Kollegen in der Privatwirtschaft einsatzfreudig und engagiert

³ Als eines der ersten Beispiele dieser Art siehe das (inzwischen aufgehobene) Dekret vom 8. November 1995 über Gehalt und Zulagen des Personals der bernischen Kantonsverwaltung (Gehaltsdekret; nicht mehr in der BSG). Lohnwirksame Faktoren sind Funktion, Erfahrung und Leistung. Infolge der hohen Verschuldung und der Sparprogramme standen regelmässig keine oder nur ungenügende Mittel für den leistungsabhängigen Gehaltsaufstieg zur Verfügung. Das Gehaltsdekret wurde auf Mitte 2005 durch das neue Personalgesetz vom 27. Februar 2004 (BSG 153.01) abgelöst. Dieses schaffte den bis auf Gehaltsstufe 20 (von 40) obligatorischen „Erfahrungsaufstieg“, welcher rund 0,5% der Lohnsumme kostete, ab. Fortan wird der Lohnsummenanteil ebenfalls nur noch leistungsabhängig ausgerichtet. Und neu 80 anstelle von 40 Gehaltsstufen ermöglichen noch kleinere Gehaltsanstiege von 0,75% (bisher 1,5%).

⁴ Der Gehaltsaufstieg im alten Gehaltssystem des Kantons Bern (vor BEREBE) bestand in den ersten acht Jahren aus acht obligatorischen (leistungsunabhängigen) Dienstalterszulagen von je 3% des Grundgehalts sowie zwei bis vier (teilweise leistungsabhängigen) Beförderungsmöglichkeiten innerhalb einer Funktion mit einem Gehaltszuwachs von je ungefähr 10%.

⁵ Die Steuersenkungsinitiative im Kanton Bern (vom Volk am 27. Februar 2005 abgelehnt) kam trotz einer Staatsverschuldung von rund 10 Milliarden Franken zustande, und weiterhin werden regelmässig parlamentarische Vorstösse zur Senkung von Steuern eingereicht. Gleichzeitig wird an der „unechten“ Sparmassnahme im Lohnbereich, der Begrenzung des Lohnsummenwachstums auf 1 Prozent einschliesslich der Teuerung, festgehalten, und das 10. Sparprogramm wurde aufgelegt.

⁶ Der Vergleich kommt zum Ergebnis, dass bei sehr gut qualifizierten Funktionen und höheren Führungsfunktionen der Anteil der leistungsorientierten variablen Entlohnung am Jahresgesamtlohn in der Privatwirtschaft signifikant höher als beim Bund und Kantonen ist. Die Lohnschere insgesamt öffnet sich ab dem mittleren Kader, wobei die Privatwirtschaft zwischen 20 und 30 Prozent mehr Lohn bezahlt.

wahr. Und vom Verwaltungskader wird zunehmend auch zeitlich unbegrenzte Verfügbarkeit erwartet. Massive zeitliche Mehrleistungen sind öfters die Folge. Man kann hier einwenden, das sei in der Privatwirtschaft gang und gäbe. Doch im Unterschied zur Privatwirtschaft bleibt das Gehalt von Verwaltungskadern - Einsatz und Mehrleistung hin oder her - immer etwa das gleiche: Keine Boni, keine Mitarbeiterbeteiligung, kaum spürbarer Leistungsanstieg, nur teilweiser Teuerungsausgleich, keine Fringe Benefits. Im Chefbeamtengehalt ist alles inklusive - basta. Oder?

Es würde den Rahmen dieser Projektarbeit sprengen, alle Aspekte dieser für den öffentlichen Dienst eigentlich bedenklichen Entwicklung zu behandeln. Sie konzentriert sich deshalb auf einen noch wenig geklärten Nebenaspekt, der aber im direkten Zusammenhang mit der geschilderten Entwicklung steht und durch sie an Bedeutung gewinnt: die Entschädigung von Mehrleistungen von Verwaltungskadern, d.h. von Leistungen, die zusätzlich zur reglementierten Arbeitszeit erbracht werden müssen.

1.2 Ausgangslage und Problemstellung

1.2.1 Ausgangslage

Die Stadt Burgdorf (Kanton Bern) mit insgesamt 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist Arbeitgeberin von rund 160 Personen. Ihr Exekutivorgan ist der Gemeinderat (7 Mitglieder), das Legislativorgan der Stadtrat (40 Mitglieder). Organisatorisch gliedert sich die Verwaltung in sieben Direktionen, die von Angehörigen der Verwaltung geleitet werden. In der Linie unterstehen die Direktionsleiter (es handelt sich gegenwärtig ausschliesslich um Männer) direkt dem einzigen vollamtlichen Gemeinderatsmitglied, dem Stadtpräsidenten. Die sechs nebenamtlichen Gemeinderatsmitglieder sind jeweils für ein oder zwei „Ressorts“ politisch verantwortlich (Ressortsystem). Oberste Kaderstufe der Stadtverwaltung bilden somit die Direktionsleiter.

Das Personal der Stadtverwaltung ist einer eigenen kommunalen Personalregelung (Arbeitsverhältnis, Gehalt, Altersvorsorge) unterstellt, welche sich nur subsidiär auf das kantonale Personalrecht abstützt. Einzelne

Arbeitsverhältnisse werden mit schriftlichen Anstellungsverträgen begründet. Der Gemeinderat hat u.a. die Kompetenz, Arbeitszeit und Gehälter des Verwaltungspersonals in Verordnungen festzulegen.

Am 26. März 2001 beschloss der Gemeinderat eine Gehaltsverordnung (GehV) mit einem neuen Gehaltssystem. Sämtliche Funktionen wurden detailliert analysiert und neu bewertet. Der Gehaltsaufstieg erfolgt aufgrund des Erfahrungszuwachses sowie der Leistung, die in jährlichen Mitarbeitergesprächen zu beurteilen ist. Für die Leistungsentlohnung standen in den vergangenen Jahren jedoch nur sehr wenig Mittel zur Verfügung.

Am 13. Dezember 2004 folgte die neue Arbeitszeitverordnung (AZV). Für alle Angestellten - das Kader eingeschlossen - gilt eine auch vertraglich vereinbarte Arbeitszeit von 42 Stunden pro Woche bzw. im Jahresarbeitszeitmodell von 2121 Stunden (2005). Das Jahresarbeitszeitmodell folgt weitgehend dem kantonalen „Ampelsystem“ (grün +/- 60 Stunden, gelb +/- 60 bis 100 Stunden, rot +/- 101 und mehr Stunden). Abweichungen vom Arbeitszeitsaldo sind im Rahmen bestimmter Werte, welche unterschiedliche Interventionen der vorgesetzten Person zur Folge haben, zulässig. Artikel 8 AZV ordnet überdies, wie am Ende der Abrechnungsperiode mit Plus- oder Minusstunden zu verfahren ist. Plusstunden sind primär zu kompensieren. Sekundär können sie mit Zustimmung der Direktion in ein Ferienguthaben umgewandelt werden. Dieses ist innerhalb von fünf Jahren zu beziehen. Wenn die Kompensation durch Minderarbeit oder die Umwandlung in Ferien aus dienstlichen Gründen jedoch nicht möglich ist, können Plusstunden aus der Phase rot im Einvernehmen mit der betreffenden Person bis zur Erreichung der Phase gelb (100 und weniger Plusstunden) finanziell abgegolten werden. Artikel 8 AZV gilt ohne Unterschied für alle Gehaltsklassen, d.h. auch für das oberste Kader. Insofern weicht die städtische Regelung von der kantonalen ab, denn beim Kanton ist eine finanzielle Abgeltung von Mehrarbeit der Angestellten ab der Gehaltsklasse 19 ausdrücklich ausgeschlossen.

1.2.2 *Problemstellung*

Gestützt auf diese Ausgangslage musste der Gemeinderat gemäss Artikel 8 AZV im Jahr 2005 erstmals die getätigten Rückstellungen für Überzeit aktivieren und in einem grösseren Umfang Mehrstunden an Mitarbeitende ausbezahlen. Unter diesen befanden sich auch drei Direktionsleitende, d.h. Angehörige des obersten Kaders. Dieser Umstand führte zu einer kontroversen Diskussion darüber, ob es richtig sei, auch den Chefbeamten die geleistete Mehrarbeit finanziell zu vergüten. Denn - so wurde auf der einen Seite argumentiert - vom Kader werde wie in der Privatwirtschaft u. a. erwartet, dass es in zeitlicher Hinsicht überdurchschnittliche Leistungen erbringe und Vorbildfunktion ausübe. Die Mehrleistungen seien, auch wenn sie in den konkreten Fällen mehrere hundert Stunden ausmachten und in zwei Fällen von Teilzeitangestellten geleistet wurden, mit dem höheren Chefgehalt bereits abgegolten. Einzelne Gemeinderatsmitglieder hielten dem entgegen, dass die umfangreichen Mehrleistungen einen Gegenwert darstellten, der auch vom obersten Kader nicht entschädigungslos geleistet werden müsse. Der Gemeinderat gewährte gestützt auf die von ihm beschlossene Regelung zwar die beantragte finanzielle Abgeltung, beauftragte die Verwaltung jedoch zugleich mit der Überprüfung von Artikel 8 AZV in dem Sinne, dass nicht kompensierbare Mehrstunden von Direktionsleitenden in Zukunft nicht mehr abgegolten werden müssen.

1.3 These und Fragestellungen

Aus der Diskussion im Gemeinderat und dem an die Verwaltung erteilten Auftrag zur Überarbeitung der AZV kann zusammenfassend die folgende These abgeleitet werden, die es zu überprüfen gilt:

Unbeschränkte zeitliche Mehrleistungen, die für die qualitativ richtige Erfüllung der anfallenden Aufgaben notwendig sind, werden vom obersten Kader der Verwaltung erwartet. Sie sind im (höheren) Chefgehalt inbegriffen. Es besteht kein Anspruch auf zusätzliche Entschädigungen.

Die in dieser Projektarbeit verwendeten, rechtlich nicht definierten Begriffe „Mehrleistungen“ und „Mehrarbeit“ sind als Synonyme und als Oberbegriffe zu verstehen für die Arbeitsleistungen, die über den Rahmen der Jahresarbeitszeit hinaus geleistet werden (siehe auch *Begriffsglossar* im Anhang 1).

Es stellen sich somit u.a. folgende **Fragen**:

1. In welchem Umfang darf vom obersten Verwaltungskader einer Gemeinde Mehrarbeit erwartet werden? Gibt es eine Obergrenze?
2. Ist der herangezogene Vergleich mit der Privatwirtschaft zutreffend? Welche Parallelen und Unterschiede sind relevant?
3. Welcher Umgang mit Mehrleistungen des obersten Kaderns empfiehlt sich aus betriebswirtschaftlicher und aus ethischer Sicht?
4. Ist die Mehrarbeit mit dem Chefgehalt bereits abgegolten oder besteht ein Anspruch auf Kompensation durch Freizeit oder Geld?
5. Wie müsste eine ideale Regelung (auch für Burgdorf) aussehen, die sowohl die Interessen des Arbeitgebers wie auch des Arbeitnehmers berücksichtigt?

1.4 Zielsetzungen und Methodik der Arbeit

Die vorliegende Projektarbeit soll

- aufzeigen, ob und wo zwischen dem Personalrecht und der in der These zum Ausdruck gebrachten Erwartungshaltung eine Lücke klafft;
- Vorschläge unterbreiten, wie diese Lücke im Interesse von Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschlossen werden kann und
- eine konkrete Regelung für die Stadt Burgdorf vorschlagen.

Die Projektarbeit folgt der folgenden Methodik:

- Wichtigste konzeptionelle Grundlagen zum öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis von Verwaltungskadern, auch im Vergleich mit der Privatwirtschaft, aufarbeiten: Analyse einschlägiger Literatur sowie der Regelungen von Kanton und Gemeinde.
- Analyse von Sekundärliteratur zur Ergründung der gelebten Wirklichkeit und der Interpretation der Rechtsordnung (Praxisanalyse).
- Überprüfung und Diskussion der These aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus den konzeptionellen Grundlagen und der Praxis. Aufzeigen von Schwachstellen und Problembereichen.
- Erarbeiten von Verbesserungsvorschlägen sowie einer konkreten Regelung für die Stadt Burgdorf.

2 KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

Das Thema dieser Projektarbeit betrifft rechtliche, betriebswirtschaftliche und ethische Fragen primär in Bezug auf Arbeitszeit, Gehalt und allfällige andere Entschädigungen für Angehörige des obersten Verwaltungskaders. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diese Bereiche und klammern weite Gebiete der angesprochenen Disziplinen, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Thema stehen, aus.

2.1 Ethische Aspekte bei der Personal- und Verwaltungsführung

Erwerbsarbeit dient nicht nur der Lebenserhaltung, sie ist für die meisten Menschen auch wichtiger Lebensinhalt. Gemäss Ruh (2001, S. 1) führte die Globalisierung zu einer stärkeren Steuerung der Wirtschaft über den Markt und zu einer Abnahme der politischen und sozialen Steuerung. Im sozialen, ökologischen und sinnstiftenden Bereich sind die Steuerungsfähigkeiten des Marktes jedoch beschränkt. Negative Folgen sind zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Working poor, Umweltzerstörung, Risikogesellschaft und Sinnverlust. Immer mehr Menschen und auch Verantwortliche in der Wirtschaft nehmen diese Folgen wahr und wenden sich verstärkt der Idee der Selbstverantwortung in Gesellschaft und Wirtschaft zu. Öffentliche Unternehmen sollen den Menschen dienen sowie menschliche, soziale und politische Werte fördern (Ruh 2001, S. 1ff.). Unternehmen, die den Menschen Arbeit anbieten, sollten deshalb „den aufrechten Gang der Menschen respektieren und fördern. Dazu gehört die Achtung vor der Würde der Menschen und vor der Freiheit aller Menschen. Dazu gehört die Förderung der Mitsprache, der Gerechtigkeit und der gerechte Ausgleich“ (Ruh 2001, S. 3). Ruh betont anschliessend, dass insbesondere bei Lohnsystemen und bei der Unternehmenskultur die öffentlichen Unternehmen eine Vorbildfunktion ausüben.

Im Arbeitspapier Ruhs stellt Prof. François Höpflinger die Ergebnisse einer Befragung bei 23 öffentlichen und privaten Betrieben zu ethischen Aspekten bei der Personal- und Verwaltungsführung vor. Einige seiner Erkenntnisse, die im weiteren oder engeren Zusammenhang mit der inte-

ressierenden These stehen, sind anschliessend summarisch aufgezählt. Öffentliche Verwaltungen stehen meist unter einem viel komplexeren sozialen und ethischen Spannungsfeld als manche private Betriebe. Entsprechend sind Effizienzkriterien und Wirtschaftlichkeit nur eine Dimension. Legitimität, Gesetzlichkeit, Bürgernähe und Umgang mit schwierigen sozialen Situationen sind ebenso wichtige Leistungskriterien. Gut qualifizierte und hoch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind umso wichtiger (S. 4). In einem partizipativen Prozess sollte ein betriebliches Leitbild mit den wichtigsten Grundsätzen für das Unternehmen sowie Massnahmen und Instrumente für die Zielerreichung entwickelt werden. Das Personal sollte als Kapital und nicht als Kostenfaktor betrachtet werden, und ein gutes Arbeitsklima wird zum zentralen Faktor für gute Leistungen (S. 8). Einer guten Personalführung kommt somit eine Schlüsselstellung für die Zufriedenheit der Belegschaft zu. Für eine gute Personalpolitik ist eine transparente und regelmässige Mitarbeiterbeurteilung wichtig. Ihrer Lohnwirksamkeit sind aber enge Grenzen gesetzt. Die aktuelle Arbeitswelt hat sich insgesamt für ein funktional definiertes und leistungsbetontes Belohnungssystem entschieden, mit allen Vor- und Nachteilen, die mit dieser Grundausrichtung verbunden sind (S. 11; vgl. auch Thom/Ritz 2000, S. 298). Und konkurrenzfähige Löhne sind auch heute zentrale Voraussetzung für eine qualifizierte öffentliche Verwaltung (S. 12). Lohnstufungen sollten transparent, nachvollziehbar und frei von Willkür sein (S. 12). Mehr Arbeitszeitflexibilität ist grundsätzlich zu unterstützen, jedoch nur unter der Bedingung, dass Arbeitgeber wie Arbeitnehmer gleichermaßen davon profitieren (S. 22).

Die Frage nach der ‚gerechten‘ Entlohnung hat ebenfalls einen ethischen Gehalt, weil es dabei sehr stark um Wertungen geht. Ein als ‚ungerecht‘ empfundenen Lohnsysteme oder empfundener individueller Lohn ist der Arbeitsmotivation ohne Zweifel abträglich. Innerbetrieblich gleich entlohnt werden sollten nicht nur gleiche Tätigkeiten, sondern auch gleichwertige. Dabei dürfen durchaus Lohnunterschiede vorkommen, solange sie objektiv begründbar sind (siehe Rechtsgleichheitsprinzip unten). Das Lohngerechtigkeitsempfinden der Mitarbeitenden bezieht sich hauptsächlich auf die innerbetrieblichen Verhältnisse. Hier können Lohnunterschiede

stark störend wirken, während etwas höhere Löhne bei der Konkurrenz nicht ins Gewicht fallen (siehe Katz/Baitsch o.J, S. 2).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass öffentliche Unternehmen für Wirtschaft und Gesellschaft Vorbildfunktionen ausüben. Sie sollen deshalb in besonderem Masse ethische Aspekte wie Menschenwürde, Gleichbehandlung, soziale Personalpolitik sowie faire, nachvollziehbare und konkurrenzfähige Gehalts- und Arbeitszeitsysteme beachten.

2.2 New Public Management und Finanzhaushaltsvorschriften

Das New Public Management (NPM) ist das geeignete Verwaltungskonzept für den modernen Gewährleistungsstaat und ein Gegenentwurf zur traditionellen Bürokratie im Leistungs- und Sozialstaat. Wichtige *Reformziele* von NPM sind eine Steigerung der Wirksamkeit (höherer Zielerreichungsgrad), eine Steigerung der Effizienz (besseres Kosten-/Nutzenverhältnis), eine Verbesserung der Ergebnisverantwortung, Transparenzgewinne, grössere Handlungsfreiräume, ein Innovationschub, eine bewusste Kundenorientierung sowie eine grössere Zufriedenheit der Mitarbeitenden (Lienhard 2001, S. 2).

Die Steuerungsinstrumente von NPM betreffen Leistungen, Wirkungen und Kosten und führen sie zu einem Regelkreis zusammen. Der kausale Zusammenhang von Mitteleinsatz, Leistungserstellung und Wirkung wird in der Wirkungskette schematisch dargestellt (Schenk 2005, S. 24).

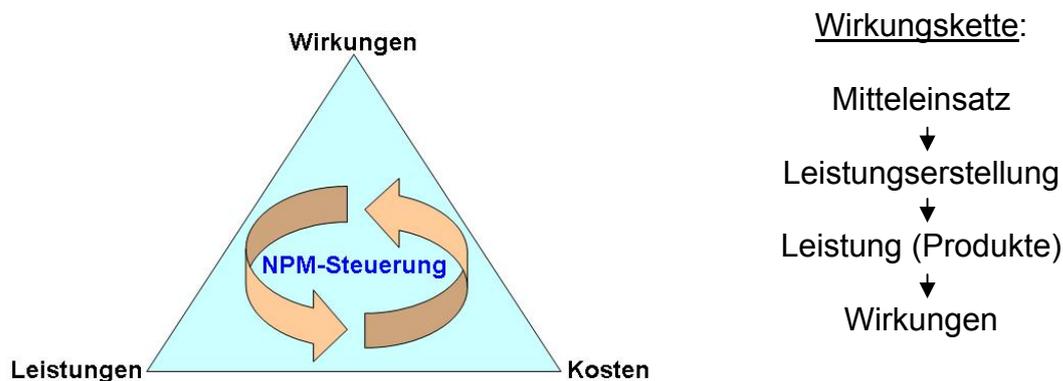


Abbildung 1: Regelkreis von NPM und Wirkungskette

Neue Steuerungsinstrumente wie Globalbudget, Leistungsvereinbarungen, mittel- und längerfristige Planungsinstrumente und finale Gesetzgebungen werden mit neuen Kontroll- und Anreizmechanismen ergänzt. Während die Kontrollmechanismen wie Reportings, Benchmarking, Kundenbefragung, Evaluation und Ähnliches im vorliegenden Zusammenhang weniger interessieren, sind die mit NPM angestrebten Anreizmechanismen von Interesse. Mit Leistungslohn- und Bonussystemen sowie mit intrinsischen Anreizen, die beispielsweise durch grössere Handlungsspielräume und Verantwortungsbereiche geschaffen werden, soll die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden erhöht und eine bessere Effizienz und Effektivität erreicht werden (Schenk 2005, S. 25).

Mit der NPM-Kultur und den oben erwähnten NPM-Reformzielen stimmen leistungsabhängige Gehaltssysteme wie schon erwähnt in hohem Masse überein. NPM will in der Verwaltung das Leistungs- sowie das Kostenbewusstsein fördern. Unter anderem zu diesem Zweck wird die Arbeitszeit vollständig erfasst, den Produkten bzw. Produktgruppen (oder Vorkostenstellen) zugeordnet und in der „Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung“ (KLER) mit den finanziellen Ressourcen verknüpft. Tatsächlich geleistete Arbeitszeit wird demzufolge als Input vollständig erfasst. Die erzielten Arbeitsergebnisse bzw. das Erfüllen der Leistungs- und Wirkungsvorgaben (der Output) hängen also direkt mit der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit, d.h. auch mit allfälliger Mehrarbeit zusammen, welche die Verwaltung bzw. die Kader leisten. Flexible Arbeitszeitrege-

lungen ermöglichen den bestmöglichen Ausgleich von Mehrarbeit durch entsprechende Zeitkompensationen (siehe unten Ziffer 2.4). Resultieren dennoch namhafte Mehrleistungen, sollten diese im Sinne der Kostentransparenz auf die Produkte und Produktgruppen korrekt und unverfälscht abgebildet werden. Infolgedessen müssen aus Sicht des NPM die entsprechenden Mittel für die Leistungserstellung zur Verfügung stehen, weil ansonsten die angestrebte Kostentransparenz verfälscht wird.

Diese Anforderung von NPM steht mit den kantonalen Finanzhaushaltsvorschriften für Gemeinden in Einklang. Nach dem dort aufgestellten Grundsatz der Bilanzwahrheit sind Ferienguthaben und Überzeiten mit Rückstellungen in der Jahresrechnung zu berücksichtigen¹. Gemäss einer Information und Empfehlung² des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vom 19. Dezember 2005 muss „die Jahresrechnung einer gemeinderechtlichen Körperschaft mit den tatsächlichen Sachverhalten übereinstimmen und alle bekannten Einnahmen und Ausgaben sowie alle bilanzfähigen Aktiven und Passiven enthalten. Dies gilt auch für allfällige Forderungen, die am Jahresende von Körperschaften geschuldet sind. Dazu gehören auch Leistungen, die von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern während eines Kalenderjahres effektiv erbracht wurden, jedoch am Ende des Kalenderjahres durch den Arbeitgeber nicht ausbezahlt worden sind (in Form eines Gehalts oder einer Kompensation). Diese Zeitguthaben stellen eine Schuld dar, [.....], genauso wie eine andere offene Rechnung, die das abgelaufene Rechnungsjahr betrifft“ (siehe Bernische Systematische Information Gemeinden, BSIG Nr. 1/170.511/1.1). Das AGR verweist auf die entsprechende Buchungspraxis in der Privatwirtschaft sowie im Kanton selber.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl NPM wie auch Finanzhaushaltsvorschriften von einer vollständigen Arbeitszeiterfassung und –bilanzierung ausgehen. Das betrifft auch die Mehrleistungen von Kaderangehörigen.

¹ Siehe beispielsweise für die bernischen Gemeinden Art. 4 der Direktionsverordnung vom 23. Februar 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; BSG 170.511).

² Während die Rückstellungspflicht für Überzeiten mehrheitlich unbestritten ist, wird jene für Ferienguthaben von den Gemeinden überwiegend abgelehnt. Das führte dazu, dass die ursprünglich als Weisung gedachte Information des AGR nun nur als Empfehlung in die BSIG aufgenommen wurde.

Auf den 1. Januar 2006 wurde in der ganzen Stadtverwaltung Burgdorf das New Public Management eingeführt und somit eine Annäherung des öffentlichen Managements an das privatwirtschaftliche Management vollzogen. Die Auswirkungen des NPM gelten somit auch für Burgdorf.

2.3 Rechtsstaatliche Prinzipien im öffentlichen Personalrecht

Zu einem Rechtsstaat gehört, dass seine Gemeinwesen die grundsätzlichen Verfassungs- und Verwaltungsrechtsprinzipien einhalten. Dazu zählen insbesondere das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101] und Art. 66 Abs. 2 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]) sowie das Rechtsgleichheitsprinzip (Art. 8 BV und Art. 10 KV).

2.3.1 Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt ist und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen wurde. Konkret bedeutet dies zweierlei: Jede staatliche Behörde ist an die gültigen Rechtsnormen gebunden (Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) und jedes Verwaltungshandeln ist nur gültig, wenn es auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes). Nach Auffassung von Lehre und Rechtsprechung muss das Legalitätsprinzip auch im öffentlichen Personalrecht beachtet werden (vgl. Meyer 2001, S. 2). Demzufolge sind wichtige, die Rechtsstellung der Angestellten betreffende Anordnungen in einem formellen Gesetz zu regeln, während weniger Wichtiges in einer Verordnung (Gesetz im materiellen Sinn) festgelegt werden kann. In Bezug auf Lohnregelungen zählt die Lehre die Festlegung von Mindest- und Höchstgehältern, Zahl der Gehaltsstufen, Grundsätze für ihre Bildung und Ausgestaltung, betragsmässiger Rahmen jeder Gehaltsstufe sowie Grundsätze für die Einteilung der Stellen in diese Stufen zu den wichtigen Anordnungen, die somit in einem formellen Gesetz getroffen werden müssen (Meyer 2001, S. 3). Das Bundesgericht lockerte diese Anforderungen auf, indem es der Anwendungsmöglichkeiten der Verordnung breiteren Raum gewährt und dem öffentlichen Per-

sonalrecht mehr Flexibilität zubilligt (BGE 123 I 1 ff., bestätigt u.a. im BGE 2P.38/2005 vom 2. August 2005). Es beruft sich dabei auf das Kriterium der Üblichkeit³. Rechte und Pflichten von Verwaltungsangestellten sollen sich im Grundsatz zumindest aus einem Gesetz im materiellen Sinn ergeben. Das Bundesgericht geht bei Besoldungen zudem davon aus, dass mit der Entlohnung der (Markt-) Wert der Arbeit abgegolten werden soll und schafft somit Raum für marktwirtschaftliche Kriterien. In der Lehre wird beides kritisiert, letzteres u.a. deshalb, weil das Kriterium des Marktwertes in gesetzlich geregelten Gehaltssystemen das Rechtsgleichheitsprinzip verletzen kann (vgl. Meyer 2001, S. 6)⁴.

2.3.2 *Rechtsgleichheitsprinzip*

Das Rechtsgleichheitsprinzip bezieht sich in der Schweiz nicht nur auf die Rechtsanwendung, sondern auch auf die Rechtssetzung. Das Gleichheitsgebot gilt als verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 125 I 173, S. 178). Ans Rechtsgleichheitsprinzip ist der Gesetzgeber auch im Bereich des öffentlichen Personalrechts einschliesslich des Gehaltswesens gebunden. Das gilt für neuere Managementsysteme wie dem New Public Management (NPM) unverändert (Meyer 2001, S. 4). Das Rechtsgleichheitsgebot gilt nicht nur in Bezug auf das Geschlecht und die Löhne, sondern für alle Dimensionen des Arbeitsverhältnisses (vgl. Entscheid 2004-025 der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 11. Februar 2005, S. 4). In seiner Rechtsprechung zu Besoldungsfragen billigt das Bundesgericht den Behörden aber einen grossen Entscheidungsspielraum zu. Demnach ist das Gleichheitsgebot dann verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich oder ungleichwertige gleich entlohnt wird. Keine Verletzung stellen hingegen Unterschiede als Folge des Alters, Dienstalters, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung,

³ Bekannte und übliche Regelungen dürfen eher nur in einem Gesetz im materiellen Sinn geregelt werden als unübliche und neue.

⁴ Der Marktwert einer Arbeit kann ohne weiteres vom analytisch bestimmten Wert abweichen, der einem Lohnsystem zugrunde liegt, das den Anforderungen des Legalitäts- und Rechtsgleichheitsprinzips entspricht. Im Sinne der Systemgerechtigkeit sollte ein Lohnsystem für alle Angestellten gelten.

Arbeitszeit oder übernommene Verantwortlichkeiten dar (BGE 123 I 1, S. 7ff.). In vielen Gehaltssystemen wurden solche Unterschiede mit Arbeitsplatzanalysen ermittelt, anschliessend detailliert bewertet und differenziert geregelt. So auch im Kanton Bern oder in der Stadt Burgdorf⁵.

2.3.3 *Anwendbarkeit privatrechtlicher Normen im öffentlichen Personalrecht*

Wer in der Schweiz Arbeit gegen Lohn verrichtet, unterliegt entweder dem privaten Arbeitsrecht (siehe unten Ziffer 2.6) oder dem öffentlichen Personalrecht (unten Ziffern 2.3 bis 2.5). Meistens bestimmen die Subjekte der Rechtsbeziehung - Staat mit Privaten bzw. Private mit Privaten - das anwendbare Recht, in gewissen Fällen auch die auszuübende Funktion⁶ oder das öffentliche Recht selber. Beide Rechtsgebiete sind vollständig ausgebaut, unterscheiden sich aber in mancherlei Hinsicht voneinander. So ist das öffentliche Personalrecht wie schon erwähnt ans Legalitätsprinzip und ans Rechtsgleichheitsprinzip gebunden⁷, während das private Arbeitsrecht diesbezüglich wesentlich grössere Handlungsspielräume gewährt und zu einem grossen Teil dispositiver Natur ist. Ein weiterer bedeutender Unterschied betrifft den Rechtsweg⁸. Dennoch ist im vergangenen Jahrzehnt eine starke Tendenz zur Annäherung des öffentlichen Personalrechts an das private Arbeitsrecht unübersehbar⁹.

Das Thema dieser Projektarbeit – Umgang mit Mehrarbeit von Verwaltungskadern - ruft nicht nur nach einem Vergleich mit der Handhabung in der Privatwirtschaft, sondern auch mit der privatrechtlichen Regelung (siehe unten Ziffern 2.6). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das öffentliche Dienstverhältnis vom öffentlichen Recht geregelt wird, welches einseitig durch den öffentlichen Arbeitgeber festgelegt wurde. Be-

⁵ ‚BEREBE‘ im Kanton Bern und ‚ABAKABA‘ in der Stadt Burgdorf (siehe hinten Ziffer 3).

⁶ Beispielsweise privatrechtliche Anstellung von Reinigungspersonal bei der Stadtverwaltung von Burgdorf.

⁷ Das beinhaltet beispielsweise auch das Diskriminierungsverbot, Willkürverbot, Lohngleichheit, Verhältnismässigkeit und Treu und Glauben.

⁸ Klageverfahren vor Zivilgerichten bzw. Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgerichten.

⁹ Beispiele: Abschaffung des Beamtenstatus, Vormarsch von Anstellungsverträgen anstelle von Verfügungen, Gesamtarbeitsverträge, kürzere Kündigungsfristen und leistungsorientierte Gehaltssysteme.

stimmungen des Privatrechts (beispielsweise des schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 221]) können nur insoweit als ergänzendes öffentliches Recht übernommen werden, als das öffentliche Recht eine Lücke aufweist, oder wenn das Privatrecht grundlegende Bestimmungen enthält, welche Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze sind (ZBl 98/1997, S. 69). In der Praxis der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte werden das OR sowie die Rechtsprechung zum *privaten Arbeitsrecht* jedoch zur *Auslegung herangezogen*, wenn zum Beispiel gleiche Begriffe und Rechtsgrundsätze im öffentlichen Recht geregelt sind (Michel, S. 218 mit Verweis auf BGE 114 V 222). Zudem kann ganz allgemein davon ausgegangen werden, dass der Staat das private Arbeitsrecht weniger streng ausgestaltet hat als das öffentlich-rechtliche (siehe Ausführungen zum Legalitäts- und Rechtsgleichheitsprinzip oben). Dort aufgestellte *Mindestgarantien* gelten grundsätzlich auch für das *öffentliche Dienstverhältnis*. Es wäre beispielsweise unzulässig, vom Verwaltungspersonal Arbeitszeiten zu verlangen, welche den Höchst-arbeitszeitvorschriften des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; ArG; SR 822.11) widersprechen.

2.3.4 *Zwischenergebnis 1 (rechtsstaatliche Prinzipien)*

- ▶ Das Legalitätsprinzip und das Rechtsgleichheitsprinzip gelten auch für das öffentliche Personalrecht sowohl bei der Rechtsetzung als auch bei der Rechtsanwendung.
- ▶ Rechte und Pflichten von Verwaltungsangestellten sollen sich im Grundsatz zumindest aus einem Gesetz im materiellen Sinn ergeben, die wichtigsten besser aus einem Gesetz im formellen Sinn.
- ▶ Alle Funktionen in einer öffentlichen Verwaltung, die obersten Kaderfunktionen eingeschlossen, unterliegen dem öffentlichen Personalrecht.
- ▶ Im öffentlichen Dienstverhältnis muss gleiche und gleichwertige Arbeit gleich entlohnt werden. Dies setzt Arbeitsplatzbewertungen voraus.
- ▶ Rechtsnormen zum privaten Arbeitsverhältnis sind auf öffentliche Verwaltungen nicht direkt anwendbar (Ausnahmen Gesetzeslücke und Rechtsgrundsätze). Sie können aber zur Auslegung herangezogen werden.

2.4 **Arbeitszeitmanagement im öffentlichen Personalwesen**

2.4.1 *Arbeitszeit und ihr Management*

Die Arbeitszeit ist nach allgemein anerkannter Definition in Lehre und Rechtsprechung diejenige Zeit, die Arbeitnehmende der Unternehmung gegen Entgelt für die Aufgabenerfüllung vertraglich zur Verfügung stellen (Blum/Zaugg 1999, S. 36 und Thom 2005, Folie 270).

Bis in die 80er Jahre des letzten Jahrhunderts war die Arbeitszeit eine starre, gesetzlich oder vertraglich geregelte Grösse, die weder für die Arbeitgeber noch für die Arbeitnehmer Gestaltungsspielraum bot. Dafür war kein besonderes Arbeitszeitmanagement erforderlich. Inzwischen sind eine grosse Anzahl unterschiedlicher, flexibler Arbeitszeitmodelle entwickelt und eingesetzt worden, welche die traditionelle „Normalarbeitszeit“ weitgehend verdrängt haben. Die Modelle beruhen auf der Annahme, dass flexible und kürzere Arbeitszeiten zur Lösung unterschiedli-

cher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme beitragen können (Blum/Zaugg 1999, S. 20) und sowohl dem Arbeitgeber als auch dem Arbeitnehmer Vorteile bringen¹⁰. Die Komplexität dieser Modelle erfordert ein gezieltes Arbeitszeitmanagement. Darunter ist eine „aktive und situationsangemessene Gestaltung der Arbeitszeit nach Massgabe der von den Entscheidungsträgern verfolgten Zielsetzungen“ zu verstehen (Thom 2005, Folie 282).

2.4.2 *Flexible Arbeitszeiten und Motivation*

Flexible Arbeitszeiten ermöglichen u.a. eine zeitliche Anpassung der Arbeitseinsätze des Personals an das Arbeitsvolumen, so dass Arbeitsengpässe oder Überkapazitäten mit einem optimalen Personalbestand reduziert oder gar ausgeglichen werden können (Blum 1999, S. 124). Damit leisten sie im Vergleich zu den früheren Normalarbeitszeitmodellen einen wesentlichen Beitrag an die Vermeidung von teurer unproduktiver Arbeitszeit und insbesondere auch von Überzeit bzw. Mehrarbeit in einer Unternehmung, was überwiegend in deren Interesse liegt und weniger in jenem der Angestellten. Voraussetzung ist wie schon erwähnt ein optimaler Personalbestand, d.h. die richtige Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den benötigten Qualifikationen und mit guter Arbeitsmotivation. Gerade auch Letzteres soll mit flexiblen Arbeitszeitmodellen gefördert werden, können doch die Handlungsspielräume für die Beschäftigten bzw. die erhöhte Zeitsouveränität und Selbstbestimmung eine bedeutende immaterielle Anreizwirkung entfalten. Arbeitszeitmodelle können deshalb auch als Instrument der Personalerhaltung und –motivation eingesetzt werden (Blum 1999, S. 73).

¹⁰ Gesellschaftliche Problembereiche: Arbeitslosigkeit; Vereinbarkeit von Familie, Freizeit und Beruf; Abfederung der Folgen von Restrukturierungsmassnahmen, Wertpluralismus u.a.. Vorteile für das Unternehmen (u.a.): Anpassung des Personaleinsatzes an den Arbeitsanfall; Rückgang der Fehlzeiten und Fluktuation; Erhöhung der Arbeitsmotivation; Förderung der Selbständigkeit und Verantwortung des Personals; Erhöhung der Einsatzbereitschaft des Personals in Ausnahmesituationen; Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt. Für die Arbeitnehmerseite: Bessere Berücksichtigung persönlicher Bedürfnisse; Anpassung an Lebensphasen oder eigenen Biorhythmus; grössere Eigenständigkeit, höhere Arbeitsmotivation und -zufriedenheit u.a.. Chancen für die Gesellschaft: Senkung der Gesundheitskosten, ausgeglichene Belastung der Infrastruktur, Möglichkeit der Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen (vgl. Thom 2005, Folien 300 - 303).

2.4.3 Bermudaregel

Unter vielen Arbeitszeitmodellen erfreut sich die Jahresarbeitszeit steigender Beliebtheit. Sie ermöglicht den Ausgleich von Mehr- und Minderarbeit über den längeren Zeitraum eines Jahres und bietet damit ein hohes Mass an Gestaltungsfreiheit. Die Zeitsouveränität der Mitarbeitenden kann gemäss den spezifischen Bedürfnissen der Unternehmung definiert und zum Beispiel mit unterschiedlichen Interventionsstufen versehen werden. Je nach erreichter Stufe von Plus- oder Minusstunden entstehen für die Angestellten oder ihre Vorgesetzten im Voraus festgelegte Rechte und Pflichten. Beispielsweise dürfen Mitarbeitende in eigener Kompetenz bis zu 60 Stunden Mehr- oder Minderarbeit leisten. Dieses Mass darf nur in Absprache mit der vorgesetzten Person überschritten werden, und ab mehr als 100 Stunden Soll-Abweichung müssen Vorgesetzte und Mitarbeitende gemeinsam Massnahmen zum Abbau der Plus- oder Minusstunden treffen¹¹. Ein Hauptmerkmal der zweiten und dritten Interventionsstufe ist, dass Mitarbeitende und Vorgesetzte (die in dieser Beziehung den Arbeitgeber repräsentieren) die *Verantwortung* für die Einhaltung der vorgegebenen Jahresarbeitszeit bzw. für die am Ende der Abrechnungsperiode noch vorhandenen Plus- oder Minusstunden *gemeinsam* tragen. Das Arbeitszeitmanagement ist deshalb zum einen selbstbestimmte Arbeitszeitsteuerung und zum anderen ganz klar eine *wichtige Führungsaufgabe*. Die Vorgesetzten müssen diese Führungsaufgabe sowohl im Interesse des Arbeitgebers als auch des Arbeitnehmers wahrnehmen und alle erforderlichen Massnahmen anordnen.

Die theoretisch logische und für beide Seiten – Arbeitnehmer wie Arbeitgeber – ‚gerechte‘ Folge davon wäre, dass sowohl Minus- als auch Plusstunden, die gemäss gemeinsamer Entscheidung aus betrieblichen Gründen nicht kompensiert werden konnten, mit Gehaltsabzügen bzw. Gehaltszuschlägen ausgeglichen würden¹². Tatsächlich aber ist in den Verwaltungen eine einseitige Regelung zu Ungunsten des Personals weit verbreitet: Während Minusstunden selbstverständlich mit einem Gehaltsabzug verrechnet werden können, wird die Umwandlung von ver-

¹¹ Regelungen im Kanton Bern und der Stadt Burgdorf.

¹² Dem entspricht die aktuelle Regelung für die Stadtverwaltung Burgdorf (Art. 8 AZV).

bliebenen Mehrstunden in Überzeit- oder Ferienguthaben und auch ihre Auszahlung ausgeschlossen. Den festgelegten Saldo überschreitende Mehrarbeitszeit verfällt ganz einfach¹³. Eine solche Regel bildet also für Mehrarbeitszeit eine Art Bermudadreieck, weshalb sie im Folgenden als *Bermudaregel* bezeichnet wird¹⁴.

2.4.4 Kritische Würdigung der Bermudaregel

Zur Rechtfertigung der Bermudaregel wird als Hauptargument angeführt, dass sie ein wirksames Mittel zur Verhinderung unerwünschter Mehrarbeit sei, was im gegenseitigen Interesse liege¹⁵. Diesem Argument kann ohne weiteres zugestimmt werden, vorausgesetzt der Arbeitgeber hält sich ebenfalls an die von ihm selber definierte ‚Verfallgrenze‘ der Mehrarbeit und bietet entsprechende Kompensationsmöglichkeiten durch Freizeit tatsächlich an. Gerade bei Kaderangehörigen ist dies aber häufig und teilweise auch ganz bewusst nicht der Fall, nämlich dann, wenn von ihnen solche Mehrarbeit stillschweigend erwartet wird. Die Bermudaregel wirkt sich einseitig zu Ungunsten des Personals aus, indem sie die Verantwortung für Mehrstunden sowie deren Kosten faktisch auf die Untergebenen abschiebt. Diese können oder wollen sich in der Regel weder gegen die Zumutung von Mehrarbeit noch gegen die Verweigerung einer Entschädigung wehren, weil sie in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Arbeitgeber stehen. In kündbaren Arbeitsverhältnissen, in denen die Arbeitsleistung bewertet und der Gehaltsaufstieg davon abhängig gemacht wird, können es sich Mitarbeitende kaum leisten, Arbeit einfach liegen zu lassen, wenn das Mass für Mehrarbeit voll ist. Für den Arbeitgeber auf der anderen Seite bleiben Mehrarbeitszeiten seiner Mitarbeitenden ohne Konsequenzen. Es besteht somit für ihn kein Anreiz, Mehrarbeitszeiten

¹³ Siehe beispielsweise Art. 129 Abs. 2 PV. Wie Internetrecherchen des Autors bei mehreren Kantonen und Städten zeigten, stimmen die entsprechenden Regelungen nicht nur inhaltlich, sondern jeweils auch wörtlich weitgehend überein. Offensichtlich besteht breiter Konsens über diese einfache und für den Arbeitgeber praktische Lösung des Problems. Ein leiser Verdacht aber bleibt zurück, nämlich der, dass man sich da gegenseitig und unkritisch abgeschrieben hat.

¹⁴ Wenn man vom *Bermudadreieck* (auch „*Teufelsdreieck*“) spricht, ist in der Regel ein Seegebiet gemeint, welches sich im westlichen [Atlantik](#) befindet und durch zahlreiche vermeintlich [mysteriöse](#) Vorfälle bekannt wurde, bei denen Schiffe, Flugzeuge oder ihre Besatzungen spurlos verschwunden sein sollen (<http://de.wikipedia.org/wiki/Bermuda-Dreieck>).

¹⁵ Solche Interessen sind z.B.: Vermeidung von Überforderung, Stress und Leistungsabfall oder Vermeidung von nicht budgetierten Kostenüberschreitungen.

wirkungsvoll einzudämmen. Eher das Gegenteil ist der Fall, da er von Gratismehrleistungen profitieren kann und dadurch weder den Personalbestand anpassen noch den Arbeitsanfall beeinflussen muss.

Die Interventionsstufen gehen von einer gemeinsamen Verantwortung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber für Plus- und Minusstunden aus. Durch das Zustimmungserfordernis der vorgesetzten Stelle hat es der Arbeitgeber in der Hand, das Mass der Mehrarbeit selber (mit) zu bestimmen. Dieser Führungsaufgabe und der damit verbundenen Verantwortung dürfen sich Vorgesetzte nicht entziehen. Dieses Konzept ist aus ethischer, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht zu begrüßen, gewährleistet es doch ein hohes Mass an Selbstbestimmung und Partizipation, an Übereinstimmung mit NPM-Reformzielen und Steuerungsmöglichkeiten sowie an Gerechtigkeit. Es sollte nach Auffassung des Autors jedoch zwingend auch für die Folgen zuviel geleisteter Mehrarbeitszeit gelten und dort nicht durch die Bermudaregel einseitig zu Ungunsten des Personals ausser Kraft gesetzt werden. Die Bermudaregel mag zwar als Instrument zur Verhinderung nicht gewollter Mehrarbeit gut gemeint sein und auch Wirkungen im gewünschten Sinne entfalten. Sie führt aber gerade bei Kaderangehörigen zu sehr unausgewogenen und ethisch fragwürdigen Folgen. Mit Blick auf NPM sowie den Grundsatz der Bilanzwahrheit (siehe vorne Ziffer 2.2) ist es nicht haltbar, dass tatsächlich verursachte Produktionskosten unterschlagen bzw. offensichtlich entstandene Schulden des Arbeitgebers auf diese Art und Weise zum Verschwinden gebracht werden.

Wie weiter unten (Ziffer 3.1.6) ausgeführt wird, kann die Bermudaregel zudem zu rechtsungleichen Behandlungen führen, wenn Personen mit gleichwertigen Funktionen und Gehältern sehr unterschiedliche Arbeitspensens bewältigen müssen.

Unausgewogene Verteilung der Arbeitszeitverantwortung in Bezug auf die Folgen, Widersprüche mit NPM sowie dem Grundsatz der Bilanzwahrheit und mögliche Ungleichbehandlung sind gewichtige Mängel, die der weit verbreiteten Bermudaregel angelastet werden müssen. Diese Mängel könnten mit der Gleichbehandlung von Plus- und Minusstunden leicht und - wie das Beispiel von Burgdorf zeigt - mit tragbaren Kosten

vermieden werden. Die Gleichbehandlung würde zudem komplizierte Überzeitregelungen (siehe folgender Abschnitt) weitgehend oder sogar vollständig überflüssig machen.

2.4.5 Mehrarbeit und Überzeit am Beispiel des Kantons

Ein Korrektiv zum entschädigungslosen Verfall von Mehrarbeitszeit bilden Überzeitregelungen, welche wie die Bermudaregel verbreitet und überliefert sind. Bei vollständiger Erfassung der Arbeitszeit stellt „Überzeit“ zunächst eine Teilmenge der Mehrarbeit dar, von welcher oben die Rede war (siehe auch Begriffsglossar in Anhang 1). Rechtlich gesehen handelt es sich aber sowohl im öffentlichen Personalrecht wie auch im privaten Arbeitsrecht (siehe unten Ziffer 2.6) um jeweils unterschiedlich definierte Begriffe, welche die Überzeit von der übrigen Arbeitszeit klar abgrenzen und limitieren.

Die Definition der Überzeit in der Personalverordnung des Kantons Bern vom 18. Mai 2005 (PV, Art. 131; BSG 153.011.1) stellt hauptsächlich auf die beiden Kriterien Unfreiwilligkeit und Unzeit ab. Mehrarbeitszeit gilt nur dann als Überzeit, wenn sie angeordnet bzw. nachträglich bewilligt wurde (Unfreiwilligkeit) und 12 Stunden am Tag überschreitet oder ausserhalb der Tagesarbeitszeit (Unzeit) liegt, in der bis 12 Stunden nur ‚normal‘ gearbeitet werden kann (Arbeitszeitbegriffe siehe Abbildung 2 unten). Im Einverständnis mit den Vorgesetzten freiwillig geleistete Abendarbeit sowie Wochenendarbeit stellt keine Überzeit dar (Art. 124-130 PV).

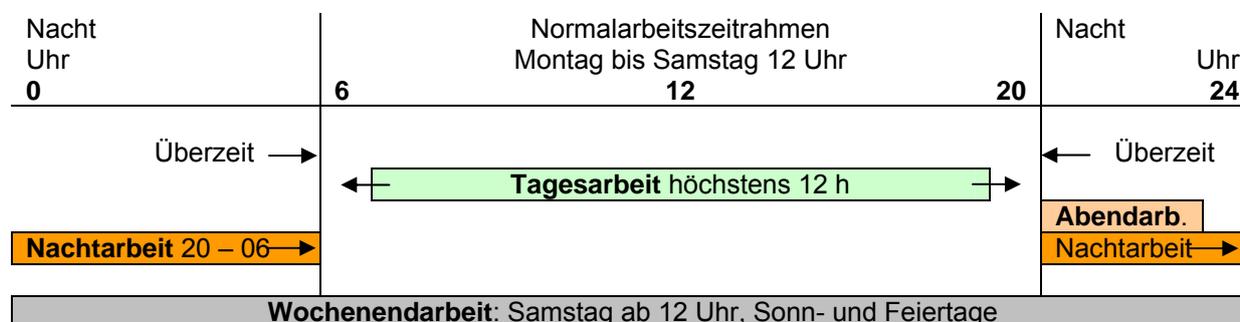


Abbildung 2: Arbeitszeitbegriffe

Im Vergleich zur Regelung der Überzeit für die Privatwirtschaft erweisen sich die entsprechenden kantonalen Vorschriften als für das Personal wesentlich restriktiver. Zum Beispiel kann Überzeit gemäss Art. 131 PV erst ab einer wöchentlichen Arbeitszeit von 60 Stunden entstehen, während diese Grenze in der Privatwirtschaft bei 45 bzw. 50 Stunden liegt (siehe Ziffer 2.6.2).

Im Unterschied zu Mehrstundenguthaben verfallen Überzeitguthaben am Jahresende nicht. Sie sind aber in der Regel wie die Mehrstunden durch Gewährung von Freizeit im selben Umfang innert Jahresfrist auszugleichen (Art. 133 PV). Nur wenn dies aus dienstlichen Gründen nicht möglich ist, wird die geleistete Überzeit bis Gehaltsklasse 18 und bis maximal 200 Stunden durch eine Barvergütung entschädigt, deren Höhe der Regierungsrat festsetzen kann (Art. 134 und 135 PV). Ab Gehaltsklasse 19 sind Barvergütungen ausgeschlossen. Die Entschädigungsansätze betragen gegenwärtig für Personal in den Gehaltsklassen 1-12 einheitlich Fr. 23.90 und in den Gehaltsklassen 13-18 Fr. 25.40 (BSIG Nr. 1/153.01/6.2). Diese tiefen Ansätze erstaunen, entsprechen sie doch bei Gehaltsklasse 12 nur 49 bis 77 Prozent und bei Gehaltsklasse 18 gar nur 40 bis 63 Prozent des normalen Gehalts¹⁶. Die Unternehmen in der Privatwirtschaft sind demgegenüber verpflichtet, für Überzeit 125 Prozent des normalen Lohns zu bezahlen (siehe unten Ziffer 2.6.2). Demzufolge wird Überzeit aus Sicht der Betroffenen im öffentlichen Dienst sanktioniert und in der Privatwirtschaft belohnt.

2.4.6 Kritische Würdigung der Überzeitsanktion

Die Diskrepanz zwischen der Überzeitentschädigung in öffentlichen und privaten Unternehmen ist mit den unterschiedlichen Möglichkeiten des Gesetzgebers erklärbar, Überzeiten im öffentlichen Dienst bzw. in der Privatwirtschaft zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzudämmen. Das Gemeinwesen hat es als Arbeitgeberin selber in der Hand, in den eigenen Reihen Überzeiten durch entsprechendes Personal- und Arbeitszeitmanagement zu verhindern. Die massiven Abzüge

¹⁶ Das Gehalt in GK 12 beträgt 56'956 bis 91'133 Franken und 74'089 bis 118'542 Franken in GK 18. Diese Gehälter geteilt durch die Jahresnettoarbeitszeit von rund 1'850 Stunden ergeben Fr. 30.80/h bis 49.30/h bzw. Fr. 40.05/h bis 64.10/h .

auf der Überzeitentschädigung stellen eine Art Sanktion für Überzeitleistungen dar, um solche wirkungsvoll zu verhindern. Diese ‚Überzeitsanktion‘ kann in der Privatwirtschaft aus nahe liegenden Gründen nicht greifen. Hier wirken nur zwingende Höchstleistungszeitvorschriften und wirtschaftliche Nachteile für die Arbeitgeber in Form von Gehaltszuschlägen.

Da die Überzeitsanktion gegen die Angestellten gerichtet ist, könnte daraus geschlossen werden, dass die Gefahr von Überzeiten im öffentlichen Dienst nicht vom Arbeitgeber, sondern von dessen Angestellten ausgeht. Einzelfälle dieser Art kommen ohne Zweifel und in der Privatwirtschaft gleichermaßen vor. Es handelt sich dabei um Missbräuche, die von der Führung mit anderen Mitteln bekämpft werden sollten. Was ist jedoch, wenn die Überzeiten in einem Gemeinwesen beispielsweise auf zu grossen, unvermeidbaren Arbeitsanfall, zu kleine Personalbestände, zusätzliche Aufgaben wie Reorganisationen und Projekte¹⁷ oder den hohen Bedarf nach Spezialknowhow bei bestimmten Personen zurückzuführen sind? Zwar verfallen Überzeitguthaben im Unterschied zu Mehrarbeitszeitguthaben am Ende des Jahres nicht. Das nützt der betroffenen Person aber herzlich wenig, da es nur um denjenigen Überzeitanteil geht, der aus dienstlichen Gründen ohnehin nicht kompensiert werden kann (siehe dieses Kriterium als Voraussetzung für eine Überzeitentschädigung in Art. 134 Abs. 1 PV). Wie schon die Bermudaregel wirkt sich somit auch die Überzeitsanktion hauptsächlich zu Ungunsten des Personals aus. Dies notabene, obschon Überzeit per Definition unfreiwillig und zur Unzeit geleistet werden musste. Zudem tragen die Vorgesetzten mindestens die gleiche Verantwortung für die Entstehung von Überzeit wie die Untergebenen. Die Überzeitsanktion ist deshalb gleich wie die Bermudaregel ernsthaft in Frage zu stellen.

Schliesslich gilt es noch zu bemängeln, dass für die Überzeitsanktion sowie die *Grenzziehung zwischen GK 18 und 19* keine sachlichen Gründe ersichtlich sind, die sie rechtfertigen. Weder die Stelleneinreihungen der Funktionen (Anhang 1 PV) noch die Gehaltsklassentabelle (Anhang

¹⁷ Der Anteil Projektarbeiten hat in den vergangenen Jahrzehnten in der Verwaltung stark zugenommen. Sie fällt unregelmässig und meist zusätzlich zur normalen Arbeit an. Das führt zu Schwankungen in der Arbeitszeit und vielfach auch zu höheren Arbeitszeiten.

PG) liefern entsprechende Anhaltspunkte. Es leuchtet beispielsweise nicht ein, dass ein Sozialarbeiter II in GK 18 Überzeitebeschädigungen erhält, seine Kollegin als Sozialarbeiterin I in GK 19 jedoch leer ausgeht. Auch in der Gehaltsdifferenz dieser beiden Gehaltsklassen, die einem normalen Gehaltsklassenunterschied in der flachen Lohnkurve öffentlicher Unternehmen entspricht, kann kein Grund für eine Grenzziehung erkannt werden. Einzig die Ferienregelung kann zur Rechtfertigung herangezogen werden. Ab GK 19 entsteht der Anspruch auf eine zusätzliche Ferienwoche 5 Jahre früher als in den tieferen Gehaltsklassen. Dieser Ausgleich ab dem 45. Altersjahr macht aber lediglich 42 Stunden pro Jahr bzw. bis zur ordentlichen Pensionierung 420 Stunden aus und fällt damit bei grösseren Überzeitleistungen kaum ins Gewicht. Überzeitsanktion und Grenzziehung erscheinen deshalb willkürlich.

Aus Sicht des Autors bleibt als letzte Erklärungsmöglichkeit für die Überzeitsanktion und die Grenzziehung die Überlieferung der entsprechenden Regeln aus dem bisherigen Recht. Ihre Verankerung im öffentlichen Personalrecht hat offensichtlich Tradition, und das Bundesgericht würde im Falle einer staatsrechtlichen Beschwerde möglicherweise auf das Kriterium der Üblichkeit zurückgreifen. Dennoch: die Überzeitsanktion bzw. die gesamte Regelung von Überzeit stammen aus Zeiten der Bürokratie und des Beamtentums, wo differenzierte Regelungen Selbst- und Führungsverantwortung überflüssig machten. Diese Relikte sollten im Lichte der grundlegend veränderten Arbeitssituation in der Verwaltung, der neuen Arbeitszeitmodelle mit ihren Steuerungsinstrumenten und mit Blick auf die Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen kritisch hinterfragt und beseitigt werden.

2.4.7 *Mehrarbeit ohne Grenzen?*

Das Personalrecht des Kantons Bern und das vieler anderer öffentlicher Arbeitgeber legen die Arbeitszeit sowie den Arbeitszeitrahmen für alle Mitarbeitenden in ähnlicher Weise fest. So heisst es beispielsweise in Artikel 124 PV „die Arbeitszeit des gesamten Kantonspersonals beträgt bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent 42 Stunden pro Woche“. Für das Personal der Stadtverwaltung Burgdorf gilt eine analoge Regel, bezogen auf die Jahresarbeitszeit: „Die jährliche Soll-Arbeitszeit für Voll-

zeitbeschäftigte ist die Summe der Arbeitstage pro Jahr zu je 8 Stunden und 24 Minuten, unter Berücksichtigung dienstfreier Tage und allfälliger kürzerer Arbeitszeiten vor dienstfreien Tagen“. Der Arbeitszeitrahmen ist in Abbildung 2 grafisch dargestellt. Ansatzweise sind auch Obergrenzen der Arbeitszeit definiert. Ansatzweise deshalb, weil sie nur pro Tag und pro Woche limitiert sind, nicht aber für ein ganzes Jahr. Dies, obschon sowohl im Kanton wie auch in der Stadt für einen Grossteil des Personals die Jahresarbeitszeit gilt. Eine explizite Höchst-arbeitszeitgrenze pro Jahr fehlt in beiden Erlassen. Somit muss versucht werden, diese Grenze durch Auslegung zu ermitteln. Falls dies zu keinem Ergebnis führt, müssen für Angehörige der Verwaltung wenigstens die Vorschriften im Arbeitsgesetz über den Gesundheitsschutz beachtet werden (Art. 6, 35 und 36a i.V. mit Art. 3a ArG)¹⁸.

Die tägliche Arbeitszeit darf im Kanton normalerweise 10 Stunden und nur ausnahmsweise und kurzfristig bis maximal 12 Stunden betragen (Art. 125 Abs. 3 PV), in der Stadt in der Regel 11 Stunden pro Tag und nur ausnahmsweise und kurzfristig 50 Stunden in der Woche überschreiten (Art. 2 Abs. 3 AZV). Der reformierte Kanton Bern mit einem Minimum an kirchlichen Feiertagen rechnet mit durchschnittlich 264 Arbeitstagen pro Jahr bzw. 22 pro Monat (AGR 2006, S. 10). Gestützt auf diese Regelungen müsste sich die Arbeitszeitobergrenze pro Jahr irgendwo im Bereich von 2'600 Stunden und nur „ausnahmsweise“ noch etwas höher bewegen. Wie viel höher oder tiefer genau kann aber nicht bestimmt werden. Die „Normalarbeitszeit“ von 2'184 Stunden dürfte pro Jahr also ungefähr um einige hundert Stunden überschritten werden.

Das vorne beschriebene Jahresarbeitszeitmodell schöpft diesen Arbeitszeitrahmen aber bei Weitem nicht aus. Es verordnet im Gegenteil, dass alle geleistete Arbeitszeit, welche 2'284 Stunden pro Jahr überschreitet (2'184 plus 100 Stunden übertragbarer Saldo), entschädigungslos verfällt (Bermudaregel). Die Mitarbeitenden dürfen demnach zwar viel (mehr) Arbeiten oder können gar zu Überzeit verpflichtet werden. Ab 2'284 Stunden müssen sie diese Leistungen jedoch auf eigene Rechnung

¹⁸ Insbesondere keine Überbeanspruchung (Art. 6 Abs. 2 ArG) und Gesundheitsschutz bei Mutterschaft (Art. 35 ArG).

erbringen! Dieses Ergebnis befriedigt aus Sicht der Angestellten ebenso wenig wie die Bermudaregel und die Überzeitsanktion. Sie lässt konsequenter Weise nur eine logische Schlussfolgerung zu: die *Obergrenze der Mehrarbeit* bildet gleichzeitig die Obergrenze der Höchstarbeitszeit; sie *liegt* demnach pro Jahr bei *maximal 2'284 Stunden*. Alles, was mehr geleistet wird, ist Freizeitarbeit. Es fragt sich allerdings, ob dieses Resultat praxisgerecht ist und den Bedürfnissen einer modernen, flexiblen Verwaltung entspricht. Gerade bei Kadern und besonders qualifizierten Mitarbeitenden dürfte dieser Arbeitszeitpielraum zu eng bemessen sein. Dennoch entspricht er der reglementierten und dem Gehalt zu Grunde gelegten (siehe unten Ziffer 2.5) Fiktion, dass alle Mitarbeitenden ohne Ausnahme die gleiche wöchentliche oder jährliche Arbeitszeit leisten.

2.4.8 *Lösungsansatz*

Nach dem Gesagten haften vielen Arbeitszeitregelungen der öffentlichen Hand Mängel an. Es entsteht der Eindruck, dass in Bezug auf das Anstellungsverhältnis im öffentlichen Dienst zwar viele Neuerungen eingeführt, diese aber nicht konsequent und logisch aufeinander abgestimmt wurden. Die Widersprüche wirken sich einseitig zu Ungunsten der Angestellten und besonders auch der Kaderangehörigen aus, was aus rechtsstaatlicher und ethischer Sicht beanstandet werden muss.

Der Lösungsansatz besteht darin, ein einheitliches, in sich widerspruchsfreies Arbeitszeitsystem mit wirksamen Steuerungsinstrumenten für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber aufzubauen. Dieses System kann komplizierte Überzeitregelungen ablösen und anstelle von Bermudaregel und Überzeitsanktion faire, verhandelbare Entschädigungen vorsehen. Zur Auszahlung von Mehrleistungen sollte das System Alternativen anbieten wie die Umwandlung in Ferien oder die Äufnung eines Sabbatical-Kontos als wirkungsvolles Instrument gegen das Burn-out-Syndrom. Die Führungskräfte sind aufgefordert, ihre Führungsverantwortung wahrzunehmen.

2.4.9 Zwischenergebnis 2 (Arbeitszeitmanagement)

- ▶ Die Komplexität flexibler Arbeitszeitsysteme erfordert ein Arbeitszeitmanagement.
- ▶ Im Jahresarbeitszeitmodell tragen Arbeitnehmende und Arbeitgeber gemeinsam die Verantwortung für Plus- und Minusstunden. Für Vorgesetzte handelt es sich um eine Führungsaufgabe. Sie müssen diese vermehrt und konsequent wahrnehmen.
- ▶ Die in gemeinsamer Verantwortung entstandenen Minus- und Plusstunden sollten im gegenseitigen Einvernehmen mit Gehaltsabzügen bzw. –zuschlägen ausgeglichen werden.
- ▶ Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung für Plus- und Minusstunden sollte zwingend auch für die Folgen von Mehrarbeit gelten. Der entschädigungslose Verfall von Mehrarbeitszeit (Bermudaregel) ist eine einseitige Massnahme zu Ungunsten des Personals und sollte deshalb beseitigt werden.
- ▶ Die Bermudaregel steht auch im Widerspruch zu den Anforderungen des NPM und dem Grundsatz der Bilanzwahrheit.
- ▶ Überzeit ist für das kantonale Personal restriktiver geregelt als in der Privatwirtschaft. Sie wird mit massiven Abzügen sanktioniert (Überzeitsanktion). Schon ab mittleren Gehaltsstufen entfällt eine Entschädigung vollständig.
- ▶ Der Ausschluss von Überzeitentschädigung ab einer bestimmten Gehaltsklasse (Grenzziehung) ist sachlich nicht ausreichend begründbar und erscheint willkürlich.
- ▶ Für Mehrarbeit bestehen im kantonalen Recht keine ausdrücklich festgelegten Obergrenzen, im Unterschied zum privaten Arbeitsrecht. Unter Berücksichtigung der Bermudaregel und der restriktiven Überzeitregelung und Überzeitsanktion muss eine Obergrenze empfohlen werden, die beim Jahresarbeitszeitsoll zuzüglich den übertragbaren Stunden liegt.

Lösungsansatz

Einheitliches, in sich widerspruchsfreies Arbeitszeitsystem mit wirksamen Steuerungsinstrumenten für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber. Die Überzeitregelungen sollten ins Arbeitszeitsystem möglichst vollständig integriert werden. Anstelle von Bermudaregel und Überzeitsanktion sind faire, verhandelbare Entschädigungen vorsehen.

2.5 Gehaltssysteme im öffentlichen Personalwesen

2.5.1 Anforderungen an öffentliche Gehaltssysteme

Lohn ist primär das Entgelt für die der Institution zur Verfügung gestellte Arbeitskraft einer Person. Er ist aber auch ein Mittel, um Mitarbeitende mit ihrer Arbeit zufrieden zu stellen, sie zur weiteren Arbeit zu motivieren, die Identifikation mit dem Arbeitgeber zu steigern und den Arbeitnehmer an die Institution zu binden (Thom/Ritz 2000, S. 300). Gehaltssysteme sind nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst demnach ein Instrument (unter mehreren), um die Leistungsbereitschaft und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden in einem Unternehmen zu fördern und zu verhindern, dass gute Arbeitskräfte den Arbeitsplatz verlassen. Zudem ist der Lohn ein wichtiger Faktor für die Personalgewinnung.

Der Reformtrend in jüngerer Vergangenheit zeigt auch im öffentlichen Sektor deutlich in Richtung individualzentrierter Leistungslohnsysteme (Thom/Ritz 2000, S. 298). Wie einleitend in Ziffer 2.1 aufgezeigt wurde, hat die Frage nach der gerechten Entlohnung einen ethischen Gehalt, weil es dabei sehr stark um Wertungen geht. Innerbetrieblich - darauf bezieht sich das Gerechtigkeitsempfinden der Mitarbeitenden in erster Linie - sollten gleiche und gleichwertige Tätigkeiten gleich entlohnt werden. Diesem Anspruch müssen Gehaltssysteme im öffentlichen Sektor in besonderem Masse genügen, gelten doch zugleich das Legalitäts- und Gleichbehandlungsprinzip.

Die zu treffenden Wertentscheidungen stehen nach Thom/Ritz (S. 299) im Spannungsfeld der folgenden vier *Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit*:

- *Anforderungsgerechtigkeit*: Je grösser die physischen und psychischen Anforderungen einer Position, desto höher der Anteil an der betrieblichen Wertschöpfung.
- *Sozialgerechtigkeit*: Je grösser der Beitrag einer Person zur Realisierung der sozialpolitischen Ziele einer Gesellschaft ist, desto grösser ihr Anteil an der Wertschöpfung, weil eine Institution auch eine gesellschaftliche Verantwortung trägt.
- *Marktgerechtigkeit*: Je höher der Arbeitsmarktwert einer Person, umso höher der Wertschöpfungsanteil, da der Marktwert das für die Erreichung der Ziele einer Institution nutzbare Leistungspotenzial ausdrückt.
- *Leistungsgerechtigkeit*: Je höher die Leistung einer Person, desto grösser ihr Wertschöpfungsanteil, weil sie diesen selbst realisiert hat.

Die vier Prinzipien beeinträchtigen einander gegenseitig und kommen in der Praxis in unterschiedlichen Mischformen mit unterschiedlichen Ausprägungen vor. Öffentliche Gehaltssysteme betonen in der Regel die Anforderungsgerechtigkeit sowie die Sozialgerechtigkeit. Mit der Einführung von Leistungslohnkomponenten spielt - abhängig von ihrer Höhe - vermehrt auch die Leistungsgerechtigkeit eine Rolle. Anforderungs- und Leistungsgerechtigkeit erfordern zuverlässige Bewertungsgrundlagen, nämlich eine Arbeitsplatzbewertung sowie regelmässige Mitarbeiterbeurteilungen.

Für *Arbeitsplatzbewertungen* haben Fachleute ausgeklügelte Systeme entwickelt¹⁹. Im öffentlichen Dienst werden damit normalerweise sämtliche Funktionen lückenlos erfasst und nach einheitlichen Kriterien und Rahmenbedingungen bewertet. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört das einheitliche Arbeitspensum von 100 Prozent, denn die Lohnsysteme im Dienstleistungsbereich, wo Leistungen oft nur schwer messbar sind, sind in erster Linie *Zeitlohnsysteme*. Diese Feststellung ist für das vorlie-

¹⁹ Vgl. das Beispiel ABAKABA, hinten Ziffer 3.

gende Thema von besonderem Interesse, weil auch die obersten Kaderfunktionen im Gesamtsystem berücksichtigt und aufgrund der gleichen Rahmenbedingungen und Kriterien bewertet werden. Oberste Kaderstellen beim Kanton und Gemeinden gehören demnach weder gehalts- noch arbeitszeitmässig zu einer exklusiven „höheren Liga“, wie das in der Privatwirtschaft öfters der Fall und laut Arbeitsgesetz (siehe Ziffer 2.6.1) zulässig ist. Die Lohngerechtigkeit innerhalb eines Lohnsystems beruht somit auch auf der gleichen Arbeitszeit für alle.

Über die Lohnwirksamkeit der Mitarbeiterbeurteilung sind die Meinungen in der Fachwelt und in der Praxis geteilt (vgl. Thom/Ritz 2000, S. 300). Wer sich aber für ein Leistungslohnsystem entscheidet, glaubt im Normalfall an seine Anreizwirkung. Entscheidend wird sein, wie das System ausgestaltet ist und wie es in der Praxis umgesetzt wird. Anreize, die nur auf dem Papier bestehen, mangels Mittel jedoch nicht realisiert werden können, bewirken leicht das Gegenteil, etwa nach dem Motto „wenn schon der Lohn nicht meinen Leistungen entspricht, passe ich meine Leistungen dem Lohn an“²⁰.

Ein Gesamtlohn sollte sich nach Thom/Ritz aus mehreren Lohnbestandteilen zusammensetzen (S. 302): einem Kompetenzanteil (was kann ich?), einem Leistungsanteil (was tue ich?) und einem Effektivitätsanteil (wie wirksam tue ich es?). In der Praxis anzutreffen sind etwa ein Grundgehalt, ein Erfahrungsanteil, ein Leistungsanteil sowie eventuell einmalige Sonderprämien für spezielle Leistungen. Weil im öffentlichen Sektor die finanziellen Aufstiegsmöglichkeiten im Vergleich zur Privatwirtschaft aber gering sind, empfehlen die Autoren eine breite immaterielle Anreizpalette anzubieten wie beispielsweise individuelle Arbeitszeitlösungen, Sabbaticals oder zusätzliche Ferien.

²⁰ Das Beispiel spricht die Problematik extrinsischer Motivationsinstrumente an, welche die Zufriedenheit nicht unbedingt erhöhen können, deren Wegfall aber rasch zu Unzufriedenheit führen.

2.5.2 Zwischenergebnis 3 (Gehaltssysteme)

- ▶ Gehaltssysteme sorgen dafür, dass gleiche und gleichwertige Arbeit gleich entlohnt wird.
- ▶ Leistungslöhne sind anforderungsgerecht, sozialgerecht und leistungsgerecht auszugestalten.
- ▶ Im öffentlichen Dienst werden sämtliche Funktionen bis zu den obersten Kaderstellen nach einheitlichen Kriterien und gestützt auf ein 100 Prozent Pensum bewertet.
- ▶ Die Lohngerechtigkeit innerhalb eines (Zeit-) Lohnsystems beruht u.a. auf der gleichen Arbeitszeit für alle.
- ▶ Neben materiellen sind auch immaterielle Anreize empfehlenswert.

2.6 Blick auf die Privatwirtschaft

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich hauptsächlich auf drei Grundlagen: Das private und öffentliche Arbeitsrecht, eine Projektarbeit an der Fachhochschule Solothurn im Auftrag der Novartis Pharma AG mit dem Titel „Kader und Arbeitszeiterfassung; Rechtliche Vorgaben und Realität in der Schweiz“ sowie die kürzlich der Öffentlichkeit vorgestellten Ergebnisse des „Lohnvergleich(s) ausgewählter Funktionen des Bundes mit vergleichbaren Funktionen der Privatwirtschaft und der Kantone“ (siehe Literaturverzeichnis). In der Projektarbeit wurden 39 Grossunternehmen aus der Privatwirtschaft mit mindestens 3000 Beschäftigten befragt²¹. Der Lohnvergleich des Bundes basiert auf den Daten der Bundesverwaltung sowie von 14 Unternehmen der Privatwirtschaft, drei bundesnahen Unternehmen und vier Kantonen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse repräsentieren somit ein aktuelles Bild der Arbeitszeit- und Lohnsituation in der Privatwirtschaft sowie im Vergleich zum öffentlichen Dienst.

²¹ Die Erhebung erfolgte anhand eines Interviewleitfadens über Telefon bei den Personalverantwortlichen von 25 der 39 angefragten Unternehmen (14 waren nicht rechtzeitig erreichbar). In die Auswertung gelangten 25 Grossunternehmen

Das schweizerische Arbeitsrecht zum Thema Arbeitszeit umfasst u.a. Normen im Obligationenrecht (Arbeitsprivatrecht; OR Art. 319 ff;) sowie im Arbeitsgesetz (öffentliches Arbeitsrecht; ArG Art. 9 ff). Vom Geltungsbereich des Letzteren sind jedoch „Arbeitnehmer, die eine höhere leitende Tätigkeit...ausüben“, ausgeschlossen (Art. 3 Bst. d ArG). Im Folgenden wird aufgezeigt, wer den Arbeitszeitvorschriften des Arbeitsgesetzes unterliegt, welche diese hier interessierenden Vorschriften sind und wie die Privatwirtschaft damit umgeht.

2.6.1 *Höhere leitende Angestellte (Art. 3 ArG)*

„Eine höhere leitende Tätigkeit übt aus, wer auf Grund seiner Stellung und Verantwortung sowie in Abhängigkeit von der Grösse des Betriebes über weit reichende Entscheidungsbefugnisse verfügt oder Entscheide von grosser Tragweite massgeblich beeinflussen und dadurch auf die Struktur, den Geschäftsgang und die Entwicklung eines Betriebes oder Betriebsteils einen nachhaltigen Einfluss nehmen kann“ (Art. 9 Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 [ArGV 1; SR 822.111]). Wird eine höhere leitende Tätigkeit bejaht, sind die Konsequenzen im Einzelfall weit reichend: Der Arbeitnehmer unterliegt nicht mehr den öffentlich-rechtlichen Schutzbestimmungen des Arbeitsgesetzes (ausser betreffend Gesundheitsschutz, Art. 6 i.V. mit Art. 3a Bst. b ArG). Für ihn gelten weder maximale Arbeitszeitvorgaben noch die Aufzeichnungspflicht der geleisteten Arbeitszeiten.

In seiner konstanten Praxis legt das Bundesgericht den Begriff „höhere leitende Angestellte“ restriktiv aus (vgl. BGE 126 III 337). Der Sinn der Ausnahmeregelung besteht darin, dass Arbeitnehmer, die eine höhere leitende Tätigkeit ausüben, wegen ihrer besonderen Stellung im Betrieb keines öffentlich rechtlichen Schutzes bedürfen und für den Arbeitgeber vor allem in zeitlicher Hinsicht (relativ) frei verfügbar sein sollen. Als zentral für eine höhere leitende Tätigkeit erachtet das Bundesgericht die Befugnis, nicht etwa nur Anträge zu stellen, sondern eigenständige und vor allem eigenverantwortliche Entscheide in wesentlichen Angelegenheiten der Unternehmung fällen zu dürfen. Wesentliche Angelegenheiten sind dabei solche, die das Unternehmen als Ganzes oder einen bedeutenden Teil davon betreffen und den Betrieb nachhaltig beeinflussen. Für

sich allein keine entscheidenden Kriterien sind hingegen der Umstand, dass ein Arbeitnehmer eine besondere Vertrauensstellung im Unternehmen innehat, noch Titel, Unterschriftenbefugnis, Weisungsbefugnisse gegenüber Untergebenen oder die Höhe des Lohnes. Aus dieser Interpretation der höheren leitenden Tätigkeit muss gefolgert werden, dass in grösseren Unternehmungen nur das Topmanagement vom Arbeitnehmerschutz ausgenommen ist. Alle anderen Kaderangehörigen in der Privatwirtschaft fallen unter die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes. Für sie gelten insbesondere auch die Arbeits- und Überzeitevorschriften von Art 9ff ArG. In kleineren Betrieben können solche Topkaderstellen auch gänzlich fehlen (Koller 2000, S. 3).

2.6.2 *Arbeitszeit, Überstunden, Überzeit und Aufzeichnungspflicht*

Die im Arbeitsrecht verwendeten Begriffe Arbeitszeit, Überstunden und Überzeit unterscheiden sich voneinander:

Die *Arbeitszeit* wird in der Privatwirtschaft in erster Linie durch den individuellen Arbeitsvertrag (oder Normal- und Gesamtarbeitsverträge) zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart.

Überstunden sind diejenige Arbeitszeit, die über betriebsübliche oder *vertraglich* vereinbarte Arbeitszeit hinausgeht (vgl. OR Art. 321c), jedoch unter der vom Arbeitsgesetz festgelegten wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 45 bzw. 50 Stunden liegt (Art. 9 ArG)²². Die Arbeitnehmer sind zu Überstunden verpflichtet, sofern sie diese zu leisten vermögen und sie ihnen nach Treu und Glauben zugemutet werden können. Der Arbeitgeber kann Überstundenarbeit nur im Einverständnis mit dem Arbeitnehmer durch Freizeit gleicher Dauer ausgleichen. Für nicht ausgeglichene Überstundenarbeit ist Lohn mit einem Zuschlag von 25 Prozent zu entrichten. Da Art. 321c OR dispositives Recht darstellt, dürfen die Parteien vertraglich jedoch etwas anderes vereinbaren und zum Beispiel die Überstundenentschädigungen ausdrücklich ausschliessen.

²² 45 Stunden gelten für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für Büropersonal, technische und andere Angestellte, mit Einschluss des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels. Für alle übrigen Arbeitnehmer beträgt das Maximum 50 Stunden pro Woche (Art. 9 Abs. 1 ArG).

Überzeit ist diejenige Arbeitszeit, welche die Dauer des gesetzlichen Maximums von 45 bzw. 50 Stunden pro Woche überschreitet (vgl. Art. 9 ArG). Diese Obergrenzen dürfen vertraglich nicht erhöht und die Entschädigungsansprüche für Überzeitarbeit nicht weg bedungen werden. Sie sind zwingendes Recht. Das Arbeitsgesetz limitiert die ausnahmsweise zulässige Überzeit in verschiedener Hinsicht, so u.a. auch pro Tag (2 Stunden) und pro Jahr (170 bzw. 140 Stunden). Zudem muss für Überzeitarbeit zwingend ein *Lohnzuschlag* von mindestens 25 Prozent ausgerichtet werden (Art. 13 ArG). Auf die Diskrepanz zur Überzeitregelung im öffentlichen Dienst wurde bereits hingewiesen (Überzeitsanktion).

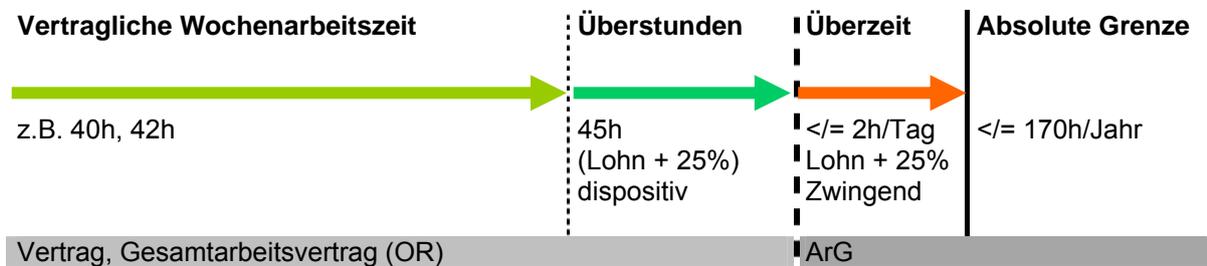


Abbildung 3: Arbeitszeit, Überstunden, Überzeit (Beispiel Industrie- oder Büroarbeit)

Private Unternehmen sind nicht nur verpflichtet, die Arbeitszeitschriften des Arbeitsgesetzes einzuhalten. Sie müssen auch für jede angestellte Person entsprechende *Aufzeichnungen* machen und sie den Vollzugs- und Aufsichtsorganen, denen Zutritt zu gewähren und Auskunft zu erteilen ist, während fünf Jahren offen legen (Art. 45 und 46 ArG). Die Anforderungen an diese Aufzeichnung sind hoch. Unter anderem müssen daraus ersichtlich sein „die geleistete (tägliche und wöchentliche) Arbeitszeit inkl. Ausgleichs- und Überzeitarbeit sowie ihre Lage“, „die gewährten wöchentlichen Ruhe- und Ersatzruhetage, soweit diese nicht regelmässig auf einen Sonntag fallen“, „die Lage und Dauer der Pausen von einer halben Stunde und mehr“, sowie „die nach Gesetz geschuldeten Lohn- und/oder Zeitzuschläge“ (Art. 73 Bst. c-e und h ArGV 1). Diese Angaben können nur gemacht werden, wenn die Arbeitszeit des Personals, das dem Arbeitsgesetz unterstellt ist, detailliert erfasst wird. Die strenge Aufzeichnungspflicht soll die Anwendung der Arbeitszeitschriften in der Privatwirtschaft unterstützen - mit mässigem Erfolg, wie unten gezeigt wird.

2.6.3 *Arbeitszeit in der privatwirtschaftlichen Praxis*

Kern et al. (2002, S. 8 ff) konnten mit der Umfrage in ihrer Projektarbeit aufzeigen, dass die Arbeitszeitevorschriften des Arbeitsgesetzes in der Privatwirtschaft, soweit sie die Kader betreffen, mehrheitlich umgangen werden. Das geschieht insbesondere dadurch, dass der Begriff des Kaderns sehr weit gefasst und die Kaderangestellten von der Arbeitszeiterfassung entbunden werden. Im Durchschnitt aller Unternehmen machte die Kaderpopulation 17 Prozent der gesamten Belegschaft aus, bei einer Streuung von 7 bis 35 Prozent. Von diesen Kadern erfassen 77 Prozent keine Arbeitszeit, was einem Total von 13 Prozent der gesamten Belegschaft entspricht. Es ist offensichtlich, dass diese Kaderanteile weit mehr Führungskräfte umfassen als nur die „höheren leitenden Angestellten“ im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Zur Rechtfertigung wird hauptsächlich angeführt, die Zeiterfassung bei Kadern sei nicht erforderlich und nicht gewünscht, da diese durch ihre Zielvorgaben geführt und nicht für ihre Präsenz bezahlt würden. Diese Argumentation ist rechtlich nicht stichhaltig. Den meisten Unternehmen ist dies gemäss der Untersuchung (S. 11) bewusst. Sie spekulieren ganz klar darauf, dass kaderseitig keine Ansprüche gestellt werden oder Streitfälle gegebenenfalls gütlich geregelt werden können. Gleichzeitig wird versucht, durch Vertragszusätze die Risiken weitgehend zu verringern²³. Die seltenen Gerichtsfälle beschränken sich in der Regel auf Kündigungsfälle. Kern et al. schliessen daraus, dass Arbeitgeberseitig rein finanziell wenig Interesse besteht, die Kaderangehörigen einer Zeiterfassung zu unterstellen und Überstunden sowie Überzeiten auszubezahlen. Einzelne Vergleiche oder Gerichtsfälle sind der wesentlich billigere Lösungsansatz (S. 12). Es versteht sich von selbst, dass sich öffentliche Arbeitgeber niemals so verhalten dürften.

Als weiteres Argument gegen die Zeiterfassung bei Kaderangehörigen führen Unternehmen ins Feld, dass der zeitlichen Mehrbelastung von Kadern eine entsprechend höhere Entlohnung gegenübersteht. Wie es damit steht, zeigt der Lohnvergleich des Bundes auf. Da er zudem öf-

²³ Beispiele: vertragliche Pflicht, Überstunden und Überzeit in regelmässigen Zeitabständen vom Vorgesetzten abzeichnen zu lassen oder nur auf Anordnung hin leisten zu dürfen; Hinweis, dass Überstunden mit dem Lohn abgegolten sind.

fentliche Gehaltssysteme einbezieht, liefert der Lohnvergleich für die vorliegenden Fragestellungen weitere wertvolle Fakten.

2.6.4 Löhne in der Privatwirtschaft

Die im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes von PricewaterhouseCoopers AG (PWC) durchgeführte Lohnvergleichsstudie (EPA, 2005/2) berücksichtigt sämtliche Entlohnungskomponenten wie das Basissalär, die variablen Lohnbestandteile (Bonus, Beteiligungen), die Lohnnebenleistungen bzw. Fringe Benefits (Vergünstigungen im Bereich der Versicherungen, Verpflegung etc.) und weitere Anstellungsbedingungen (Arbeitszeit, Ferien, Abgangschädigungen). Eine grafische Darstellung befindet sich im Anhang 4. Untersucht wurden 36 in allen Unternehmen vergleichbare Funktionen vom Reinigungspersonal (=34, siehe Abb. 4) bis zum Leiter Finanzen der Unternehmung (=1). Die in den Vergleich einbezogenen Unternehmen und Funktionen sind aus Anhang 5 und 6 ersichtlich.

Der Vergleich ergab die folgenden Lohnkurven für Privatwirtschaft, Bund und Kantone:

Quelle; EPA 2005/2, S. 4

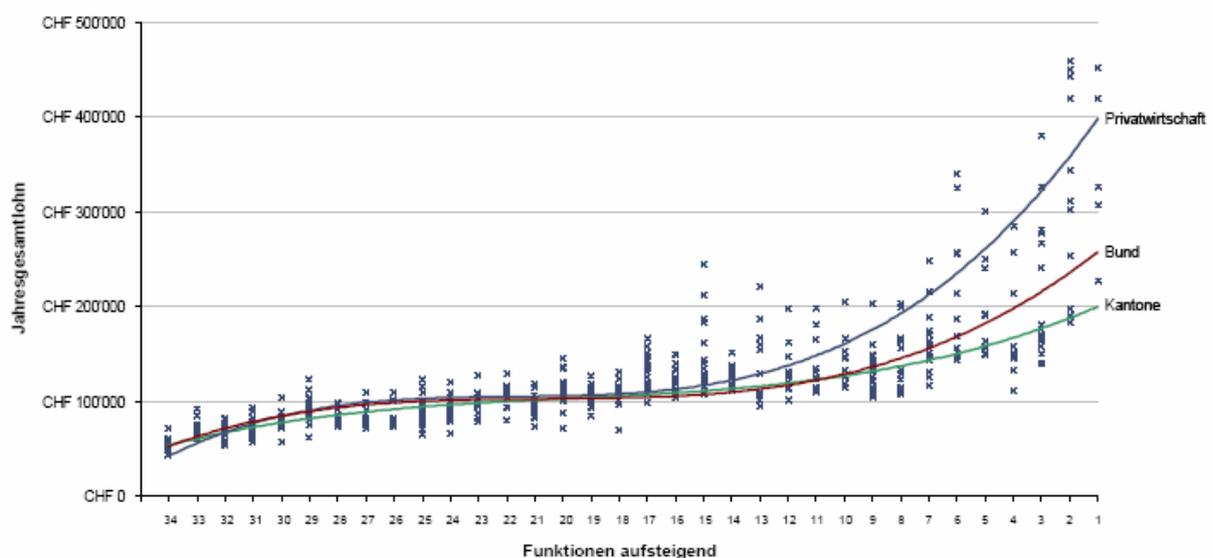


Abbildung 4: Lohnrendlinien Bundesverwaltung, Kantone, Privatwirtschaft

Die wichtigsten Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Bund, Kantone und Privatwirtschaft bezahlen bei Sachbearbeitungs- und gut qualifizierten Funktionen bis zu einer Höhe von ca. 120'000 Franken vergleichbare Jahresgesamtlöhne.
- Die Lohnschere öffnet sich ab dem mittleren Kader. Die Jahresgesamtlöhne bei sehr gut qualifizierten Funktionen und Führungsfunktionen ab einer Höhe von 120'000 Franken liegen in der Privatwirtschaft höher als bei Bund und Kantonen. Der Unterschied beträgt in den Lohnklassen 24 bis 27 des Bundes zwischen 20 und 30 Prozent bzw. etwa 30'000 Franken. Den Unterschied machen vor allem die variablen Lohnbestandteile aus.
- Die Jahresgesamtlöhne anspruchsvoller Führungsfunktionen des höheren Kadern ab Lohnklasse 28 liegen deutlich unter dem Niveau der Vergleichsorganisationen. Der Unterschied beträgt bis zu 63 Prozent, im obersten Bereich gar bis zu 80 Prozent.

Dieses Resultat bestätigt zwei Dinge, die hier interessieren: Erstens bezahlt die Privatwirtschaft bereits für mittlere Kaderfunktionen deutlich höhere Löhne als der öffentliche Sektor. Auf Stufe Gemeinde fallen die Unterschiede noch einmal deutlicher aus, wobei die Funktionenbandbreite auf dieser Ebene normalerweise kleiner ist. Zweitens steigt die Lohnkurve in der Privatwirtschaft schon ab etwa Funktion 17 signifikant steiler an als beim Bund und erst recht bei den Kantonen. Das bedeutet, dass in der Privatwirtschaft die Kaderfunktionen im Vergleich zu den übrigen Funktionen deutlich besser gestellt sind als dies im öffentlichen Sektor der Fall ist, wo die Lohnkurve flach und gestreckt verläuft.

2.6.5 Zwischenergebnis 4 (Privatwirtschaft)

- ▶ Nur das Topmanagement von Privatunternehmen fällt nicht unter die zwingenden Überzeitevorschriften des Arbeitsgesetzes. Der Grossteil des Kaders ist ihm unterstellt.
- ▶ Die Überzeitevorschriften des Arbeitsgesetzes dürfen im Unterschied zu Regelungen betreffend Überstunden vertraglich nicht abgeändert werden.
- ▶ Die Arbeitszeit aller dem Arbeitsgesetz unterstellten Personen muss erfasst, detailliert aufgezeichnet und 5 Jahre archiviert werden (=> Pflicht zur Arbeitszeiterfassung).
- ▶ Der Umfang der zulässigen Überzeit ist begrenzt und beträgt 170 bzw. 140 Stunden pro Jahr.
- ▶ Für Überzeitarbeit muss mindestens ein Lohnzuschlag von 25 Prozent ausgerichtet werden. Das gleiche gilt für Überstundenarbeit, sofern eine Entschädigung nicht vertraglich weg bedungen wurde. Kompensation durch Freizeit ist im Einverständnis mit dem Arbeitnehmer möglich.
- ▶ Die auch für Kader geltenden Arbeitszeit- und Aufzeichnungsvorschriften des Arbeitsgesetzes werden in der Privatwirtschaft weitgehend umgangen.
- ▶ Die Privatwirtschaft bezahlt bereits für mittlere Kaderfunktionen deutlich höhere Löhne als der öffentliche Sektor.
- ▶ Die Lohnkurve in der Privatwirtschaft steigt bereits ab mittleren Funktionen signifikant steiler an als beim Bund und erst recht bei den Kantonen.
- ▶ Zwischen Kaderfunktionen und übrigen Funktionen bestehen in der Privatwirtschaft deutlich grössere Lohnunterschiede als im öffentlichen Sektor.

2.7 Zusammenfassung und Erkenntnisse

In diesem zweiten Abschnitt wurde versucht, die wichtigsten konzeptionellen Grundlagen zum Thema zusammenzustellen, sie zu besprechen und mit den Verhältnissen in der Privatwirtschaft zu vergleichen. Die Zwischenergebnisse 1 bis 4 fassen das Wichtigste in prägnanten Sätzen zusammen. Der tabellarische Überblick unten soll die *Parallelen und Unterschiede* der interessierenden Merkmale zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor in einer Gesamtübersicht verdeutlichen.

<i>Merkmale</i>	<i>Privatwirtschaft</i>	<i>Öffentlicher Sektor</i>	<i>Differenz</i>
Legalitätsprinzip	nein (zwingendes Rechts muss eingehalten werden)	ja (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes)	ja
Rechtsgleichheitsprinzip	teilweise (Gleichstellung)	ja (Rechtsetzung, -anwendung)	ja
Rechtsgrundlagen	OR, ArG, Verträge	öffentliches Personalrecht, Verträge	ja
Kündbare Arbeitsverhältnisse	ja	ja (mehrheitlich)	nein
Flexible AZ-Modelle	ja	ja	nein
Umgang mit Überstunden, Mehrarbeit	Vertragliche Regel	Bermudaregel (Verfall)	ja
Überzeitentschädigung	Lohnzuschlag 25%	Lohnabzug (Überzeitsanktion)	ja
Überzeitentschädigung Kader	ja (ausser Topmanagement)	nein	ja
Überzeitmaximum	ja (140 / 170 h)	unbestimmt	ja
Gesamtlöhne Kader	(viel) höher	tief	ja
Leistungsanteile	hoch	tief	ja
Basisgehälter	ähnlich	ähnlich	nein
Leistungsbeurteilung	ja	ja	nein

Im vergangenen Jahrzehnt wurde das öffentliche Personalmanagement, ja das gesamte öffentliche Management jenem der Privatwirtschaft angenähert. Wie aufgezeigt wurde, bestehen jedoch immer noch erhebliche Unterschiede. Sie sind teilweise auf die höheren rechtlichen Anforderungen zurückzuführen, die ein öffentlicher Arbeitgeber erfüllen muss. Solche Unterschiede werden auch in Zukunft bestehen bleiben. Auffällig ist hingegen, wie Verwaltungskader in Bezug auf Entschädigungen all-

gemein und vor allem auch bezüglich Entschädigungen für Mehrleistungen deutlich schlechter gestellt sind als Kaderangehörige von Privatunternehmen. Mit Einführung neuer, leistungsbezogener Gehaltssysteme hat sich die Situation für die Kader eher noch verschlechtert, weil Leistungsanreize auf dem Papier zwar vorhanden, in Wirklichkeit aber von der Politik die entsprechenden Mittel nicht oder nur ungenügend bereitgestellt werden. Wenn aber auch im öffentlichen Sektor vom Kader zunehmend unternehmerisches Denken und überdurchschnittliche Verfügbarkeit erwartet werden, dann passen die traditionellen Arbeitszeitvorschriften und Entschädigungsmöglichkeiten ganz klar nicht mehr dazu. Notwendig ist deshalb ein klares Bekenntnis der öffentlichen Arbeitgeber:

- entweder sie schrauben ihre Erwartungen an die Kader auf den normalen Arbeitszeitrahmen hinunter und sorgen selber über die Führungspersonen für dessen rigorose Durchsetzung.
- Oder sie entscheiden sich für flexible, transparente und gerechte Arbeitszeit- und Entschädigungslösungen, die jenen in der Privatwirtschaft wenigstens näher kommen und sich nicht noch weiter davon entfernen.

Die Forderung muss deshalb lauten: ein kohärentes, widerspruchsfreies Arbeitszeit- und Entschädigungssystem mit klaren und fairen Regeln für alle, inkl. Chefs.

3 ANALYSE DES BURGENDORFER MODELLS

3.1 Personalrecht der Stadt Burgdorf

Die Stadt Burgdorf verfügt über eigene personalrechtliche Vorschriften (Arbeitsverhältnis, Gehalt, Altersvorsorge). Wo das städtische Personalrecht Lücken aufweist, gelangen subsidiär die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts zur Anwendung (Art. 1 Abs. 3 PersR), d.h. das Personalgesetz²⁴ und die Personalverordnung²⁵. Rechtliche Grundlagen für alle Arbeitsverhältnisse sind das *Personalreglement* der Stadt Burgdorf vom 15. Dezember 1997 (Personalreglement; PersR)²⁶ mit den *Ausführungsverordnungen* sowie die *schriftlichen Anstellungsverträge*.

3.1.1 Personalreglement

Das *Personalreglement* wurde vom Stadtrat (Legislative) gestützt auf Artikel 63 der Gemeindeordnung vom 26. November 2000 (GO) beschlossen und war dem fakultativen Referendum unterstellt. Es ist somit ein Gesetz *im formellen Sinn* auf Stufe Gemeinde und sollte gemäss Legalitätsprinzip die wichtigsten Anordnungen der städtischen Lohnregelung enthalten. Tatsächlich enthält es nicht alle Elemente einer Gehaltsordnung, welche die Lehre gerne im formellen Gesetz sehen würde. Beispielsweise fehlen darin Angaben zu Mindest- und Höchstgehältern sowie zur Anzahl Gehaltsstufen vollständig (vgl. Art. 13a und 14 PersR). Stattdessen delegiert es dem Gemeinderat weitgehende Regelungskompetenzen, insbesondere für die in dieser Projektarbeit interessierenden Bereiche Gehaltssystem, Arbeitszeit und Abgeltung von Überzeit (Art. 14, 25 und 32 PersR). Der Gemeinderat wird darüber hinaus er-

²⁴ Das PG enthält die Kapitel: Allgemeine Bestimmungen; Begründung, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses; Allgemeine Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; Gehalt und andere finanzielle Leistungen; Versicherungsschutz; Haftung; Rechtspflege; Übergangs- und Schlussbestimmungen.

²⁵ Die ausführliche Verordnung mit 226 Artikeln ist in folgende Kapitel gegliedert: Allgemeine Bestimmungen; Stellenplan; Begründung, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses; Gehalt; Besondere Leistungen; Arbeitszeit, Ferien, Urlaub; Mitarbeiterförderung; Weitere Inhalte des Arbeitsverhältnisses; Personalkommission und Betriebskommissionen; Ausserdienstliche Tätigkeiten; Dienstweg; Rechtspflege; Übergangs- und Schlussbestimmungen.

²⁶ Das Reglement enthält folgende Kapitel: Allgemeine Bestimmungen; Das Arbeitsverhältnis; Die Rechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; Die Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; Besondere Bestimmungen; Schluss- und Übergangsbestimmungen.

mächtigt, zum Vorteil des Personals per Beschluss vom subsidiär anwendbaren Personalrecht des Kantons abzuweichen (Art. 13 Abs. 2 PersR). In der Praxis sind solche Festlegungen von Gehältern in Verordnungen oder Dekreten bzw. weitgehende Kompetenzdelegationen häufig und können durchaus als üblich angesehen werden. Im Lichte der gelockerten Bundesgerichtspraxis, welche das Kriterium der Üblichkeit berücksichtigt, ist das Personalreglement *mit dem Legalitätsprinzip vereinbar*.

Da das städtische Personalrecht für *alle* Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt gilt, unterliegen ihm auch *alle Kaderangehörigen*. Der Gemeinderat kann zwar auch privatrechtliche Arbeitsverhältnisse begründen, jedoch nur für höchstens zwei Jahre (Art. 2 PersR)²⁷. Als Anwendungsfälle kommen projektbezogene Aufgaben, Aushilfstätigkeiten oder Arbeiten, die üblicherweise im Stundenlohn vergeben werden, in Frage. Diese Abweichung vom öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis ist sachlich begründ- und nachvollziehbar.

Betreffend die Anstellungsart schreibt das Personalreglement lediglich vor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter *öffentlich-rechtlich* sowie *auf Kündigung* angestellt werden (Art. 1 Abs. 2 bzw. Art. 9 ff. PersR), was so viel wie die Abschaffung des Beamtenstatus bedeutet. Bei freier Wahl der Rechtsform - Verfügung oder Vertrag – hat sich die Stadt für *öffentlich-rechtliche Anstellungsverträge* für alle Mitarbeitenden entschieden.

3.1.2 *Anstellungsverträge*

Neben dem städtischen Personalrecht bilden die Anstellungsverträge eine weitere rechtliche Grundlage für die Arbeitsverhältnisse der Stadtverwaltung. Anders als bei Anstellungen mittels Verfügungen, die einen einseitigen (zustimmungsbedürftigen) Behördenakt darstellen, geht es bei einem Vertrag um *gegenseitige Abmachungen*. Diese Abmachungen betreffen in der Stadt Burgdorf alle für das individuelle Arbeitsverhältnis

²⁷ Massgebend sind in diesen Fällen gemäss Art. 2 Abs. 2 PerR nicht die städtischen Personalerlasse, sondern ausschliesslich die vertraglichen Bestimmungen und ergänzend das Schweizerische Obligationenrecht (OR; SR 221).

erforderlichen Gegenstände: Zeitpunkt des Stellenantritts, Stellenbezeichnung, Unterstellung, Beschäftigungsgrad, *Arbeitszeit pro Woche*, Probezeit, *Besoldung*, Spesenvergütung, Abzüge, Pensionskasse, Ferien, Versicherung gegen Unfall und Krankheit und Hinweis auf gesetzliche Bestimmungen. Arbeitszeit und Besoldungen der städtischen Funktionen werden somit nicht nur in der Arbeitszeitverordnung und der Gehaltsverordnung festgelegt, sondern zusätzlich auch im Arbeitsvertrag gegenseitig vereinbart. Dies ist zu begrüßen, weil damit gerade auch für die Kaderpersonen klare Verhältnisse geschaffen werden. Stillschweigende Abmachungen bezüglich erwarteter Mehrarbeit können aufgrund der ausdrücklichen vertraglichen Abmachung später nicht ins Feld geführt werden.

Gestützt auf seine weit reichenden Kompetenzen erliess der Gemeinderat am 26. März 2001 eine Gehaltsverordnung (GehV) sowie am 13. Dezember 2004 eine (neue) Arbeitszeitverordnung (AZV), auf die weiter unten eingegangen wird.

Somit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass in Bezug auf Geltungsbereich, Anstellungsverhältnisse, Anstellungsart und Vorgaben für die Lohnregelung das Personalreglement die Anforderungen des Legalitätsprinzips und des Rechtsgleichheitsprinzips erfüllt.

3.2 Gehaltsverordnung

Mit Artikel 13a PersR beauftragte der Stadtrat den Gemeinderat, ein einheitliches Bewertungssystem für die Gehaltsklassenzuordnungen aller Funktionen festzulegen und den Grundlohn der einzelnen Funktionen zu bestimmen. Das Bewertungssystem sollte die Anforderungen und Belastungen der einzelnen Funktionen berücksichtigen. In der Folge liess der Gemeinderat eine detaillierte Funktionsanalyse und –bewertung sämtlicher Funktionen (insgesamt 123, siehe Anhang 2) der Stadtverwaltung mit dem Instrument „**ABAKABA**“ (**A**lytische **B**ewertung von **A**rbeitstätigkeiten nach **K**atz und **B**aitsch)²⁸ durchführen. In der Gehaltsverord-

²⁸ Nähere Angaben dazu finden sich unter <http://www.katzundbaitzsch.ch/index.asp>.

nung regelte er gestützt auf die Erkenntnisse die Rahmenbedingungen dieser Funktionsbewertung, die Bewertung und Zuweisung der städtischen Funktionen in Gehaltsklassen, die Kriterien für die Festlegung der Gehälter, das Verfahren für die Mitarbeitergespräche sowie die Festlegung der leistungsunabhängigen und leistungsabhängigen Lohnanteile.

ABAKABA erfasst im Hinblick auf eine möglichst gerechte Lohnfindung direkt vergleichbar und methodisch korrekt vier Hauptmerkmalsbereiche jeder Arbeitstätigkeit bzw. Funktion, die unterschiedlich gewichtet wurden²⁹. Die Bewertung basiert auf der detaillierten Analyse der funktionspezifischen Anforderungen und Belastungen, jeweils bezogen auf ein *Arbeitspensum von 100 Prozent* und der damit verbundenen Wochenarbeitszeit von in casu 42 Stunden.

Eine stadtspezifische Lohnkurve (siehe Abbildung 5) enthält 30 Gehaltsklassen (GK), von denen jede aus einem Gehaltsminimum und – maximum besteht (vgl. Anhang 3). Die Kurve der Mittelwerte verläuft sehr flach und ist mit Gehaltskurven in der Privatwirtschaft (siehe Abbildung 4), die speziell im oberen Bereich deutlich ansteigen, nicht vergleichbar.

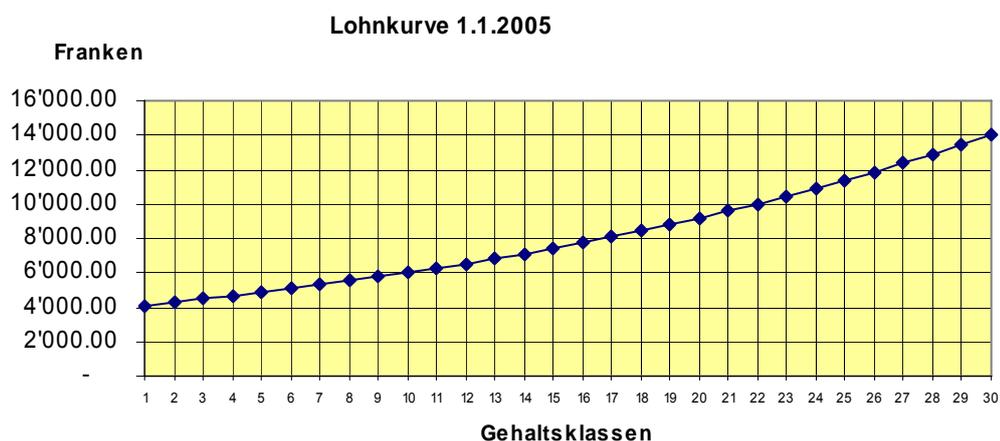


Abbildung 5: Lohnkurve der Stadt Burgdorf (Mittelwert je Gehaltsklasse)

²⁹ Intellektueller Merkmalsbereich (Gewichtung 65%), psycho-sozialer Merkmalsbereich (10%); physischer Merkmalsbereich (5%) sowie Führungsverantwortung (20%).

Zwischen Minimum und Maximum einer GK beträgt die Lohnbandbreite insgesamt 60 Prozent. Innerhalb der Lohnbandbreite setzt sich die individuelle Einstufung zusammen aus dem *Grundlohn* (= Minimum der GK) sowie einem leistungsunabhängigen Lohnanteil (*Erfahrungsanteil*, max. 15% des Grundlohns) und einem leistungsabhängigen Lohnanteil (*Leistungsanteil*, max. 45% des Grundlohns: siehe zum Ganzen die Art. 2a, 4 und 9 GehV). Der Gehaltsaufstieg erfolgt somit aufgrund des Erfahrungszuwachses sowie der Leistung, die in jährlichen Mitarbeitergesprächen (Art. 15 [Kader] und 16 PersR sowie Art. 10a bis 10c GehV) zu beurteilen ist. Ein Leistungsanteil wird nur ausgerichtet, wenn die Anforderungen erfüllt oder übertroffen sind und zudem nur soweit im Vorschlag der Gemeinde hierfür Geldmittel zur Verfügung stehen (Art. 10c GehV). Die Höhe der Leistungsanteile hängt vom bewilligten Lohnsummenwachstum ab, von welchem vorab der obligatorische Erfahrungsaufstieg und die Teuerung finanziert werden. Was dann noch übrig bleibt, kann leistungsbezogen verteilt werden. Mit anderen Worten besteht - im Unterschied zum Erfahrungsanteil - *kein Rechtsanspruch auf einen Leistungsanteil*. Das ermöglichte es der städtischen Politik in den vergangenen Jahren deutlich weniger Mittel für den Lohnanstieg bereit zu stellen als mit dem neuen Gehaltssystem beabsichtigt war und von der Leistung der Verwaltung her auch gerechtfertigt gewesen wäre. So blieb die Gehaltsentwicklung deutlich hinter den nationalen und internationalen Werten zurück. Sie betrug beispielsweise für die vergangenen drei Jahre je 1,5% (einschliesslich Teuerung). Die nominale Gehaltssteigerung in der Schweiz betrug demgegenüber im vergangenen Jahr 2.8%, in Deutschland und Österreich je 3.2% (Thom 2006, Folie 17). *Der Leistungsanteil fällt regelmässig so tief aus, dass er in keiner Weise allfällig geleistete Mehrarbeit ausgleichen könnte*. Diesbezüglich sind die Möglichkeiten mit denen der Privatwirtschaft nicht vergleichbar.

Die flache Lohnkurve ist gleichbedeutend mit einer nur wenig geöffneten *Lohnschere*. Das höchste mittlere Gehalt³⁰ ist nur rund dreieinhalb Mal so hoch wie das tiefste. Dieses theoretische Verhältnis entspricht der tatsächlichen Situation. Die Person mit dem tiefsten ausbezahlten Gehalt

³⁰ Mittelwert zwischen Grundgehalt und Lohnmaximum einer Gehaltsklasse.

in der Stadtverwaltung ist in GK 5 eingereiht, jene mit dem höchsten in GK 24³¹. Das tatsächliche Lohnverhältnis beträgt somit 1: 3,57.

Im „Normalfall“ beträgt der Unterschied der Gesamtvergütung zwischen Geschäftsleitern und einfachen Sachbearbeitern (entspricht in Burgdorf der GK 08) im europäischen Umfeld und in der Schweiz ca. 1:5 bis 1:6 (Thom 2006, Folien 14 und 16). Demnach müsste das höchste Gehalt in der Stadt Burgdorf bei ungefähr 300'000 Franken³² liegen... Es ist offensichtlich, dass solche Spitzengehälter im öffentlichen Dienst einer mittel-grossen Stadtverwaltung unangemessen wären und politisch nicht akzeptiert würden. Das Beispiel zeigt aber, dass auf der anderen Seite die tatsächliche Lohnspreizung von 1:3.57 sich klar am unteren Limit bewegt.

Diese *Feststellung* ist für die Frage, ob Mehrleistungen von Kadern mit dem Gehalt bereits abgegolten sind, *relevant*. Denn mit der flachen Lohnkurve sind die Erhöhungsschritte auch im Kaderbereich so gering, dass darin unmöglich eine Abgeltung für umfangreiche Mehrarbeitszeit gesehen werden kann. Vielmehr führen schon verhältnismässig wenige Mehrstunden, die nicht abgegolten werden, zu tieferen Stundenansätzen als in unteren Gehaltsklassen (siehe konkrete Beispiele unten, Ziffer 3.1.6). Dieser Effekt führt zu einer zweiten wichtigen *Feststellung*: *je kleiner die Gehaltsunterschiede zwischen den Hierarchieebenen sind, desto weniger können vom Kader im Rahmen des normalen Gehalts zusätzliche Arbeitszeitleistungen erwartet werden. Sonst würde die Gehaltshierarchie ausser Kraft gesetzt*. Wie weiter vorne gezeigt wurde, verläuft die Gehaltskurve in der Privatwirtschaft deutliche steiler nach oben. Bis 50 Prozent mehr Gehalt von einer zur nächsten Stufe ist keine

³¹ Konkret beträgt der tiefste ausbezahlte Lohn für Angestellte in der Stadt bezogen auf ein 100% Pensum 3'758 Franken und der höchste 13'424 Franken (Stand 1.1.2006). Der Unterschied ist somit das 3.57- fache. In der Privatwirtschaft galt bis Ende der 80er Jahre ein Verhältnis von 1 zu 10 bis 1 zu 30 als üblich. Es stieg in den 90er Jahren rasch auf bis zu 1 zu 100 und heute 1 zu 400 (UBS, Novartis) an (Quelle: Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz, ZV April 2005, S. 6).

³² Das tiefste Gehalt eines Sachbearbeiters (GK 08) beträgt 4'269 Franken pro Monat. Mit Faktor fünf ergibt sich ein Jahressalär (13 Monatsgehälter) von 277'000 Franken, mit Faktor 5 ein solches von 332'000 Franken.

Seltenheit. Da ist natürlich wesentlich mehr Spielraum für darin eingeschlossene Mehrarbeit gegeben.

Nach dem Gesagten verfügt die Stadt Burgdorf über ein detailliertes und abgestimmtes Gehaltssystem, das für sämtliche Funktionen in der Stadtverwaltung gilt. Das System macht in Bezug auf die Einstufungskriterien keine Unterschiede zwischen Kaderfunktionen und den übrigen Funktionen. Letzteres gilt insbesondere auch für das in der Bewertung berücksichtigte Arbeitspensum von 100 Prozent. Das Gehaltssystem setzt das Rechtsgleichheitsprinzip im Sinne von Lehre und Rechtsprechung korrekt um. Durch die flache Lohnkurve ist jedoch kein Spielraum für unbezahlte Mehrarbeitszeit vorhanden.

Die Lohnkurve der Stadt verläuft sehr flach. In den höheren Löhnen des Kaders kann deshalb keine stillschweigende Abgeltung von Mehrleistungen gesehen werden. Für entsprechende Erwartungshaltungen fehlt somit die Grundlage.

3.3 Arbeitszeitverordnung

Funktion, Erfahrung und Leistung sind nicht die einzigen Kriterien für eine gerechte Zuordnung von Lohn auf geleistete Arbeit. Das Gehaltssystem der Stadt Burgdorf beruht auf dem *Zeitlohn*³³ mit (kleiner) Leistungszulage (Thom 2006, Folie 7) und somit auf dem Faktor Arbeitszeit. Für alle Funktionen, insbesondere auch für die Kaderstellen, geht es von einem 100% -Pensum aus. Teilzeitarbeit wird entsprechend tiefer entlohnt als Vollzeitarbeit. *Arbeitszeit* ist die Zeit, in der Arbeitnehmende ihre Arbeitskraft vertraglich gegen Entgelt dem Arbeitgeber zur Verfügung stellen (Definition Arbeitszeit in Blum/Zaugg 1999, S. 36). Sie bildet deshalb den gemeinsamen Nenner für den Stunden-, Monats- oder Jahreslohn jeder Funktion, und macht die unterschiedliche Bewertung der Arbeitsleistungen sichtbar.

³³ Zeitlohn eignet sich für Arbeiten, die einen hohen Qualitätsstandard, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit erfordern und wenn Leistungen nicht oder nur schlecht messbar sind. Vom Zeitlohn unterscheiden wird der Leistungslohn (Akkordlohn, Prämienlohn).

3.3.1 Jahresarbeitszeit

Im Unterschied zu früher gibt es heute verschiedene flexible Arbeitszeitmodelle³⁴, die im Idealfall sowohl den Bedürfnissen der Beschäftigten wie auch den betrieblichen Anforderungen des Unternehmens zugute kommen. Letzteres zum Beispiel, indem sie einen wichtigen Beitrag zur Verringerung von Überzeiten bzw. Fehlzeiten leisten. Bei grossem Arbeitsanfall soll gearbeitet und bei kleinem kompensiert werden. Für alle Angestellten sowie das Kader der Stadtverwaltung gilt das *Jahresarbeitszeitmodell* mit 2121 Stunden³⁵ (Art. 2 und 6 AZV) auf der Basis der 42-Stunden-Woche. Der Ferienanspruch entspricht jenem des Kantonspersonals. Die Arbeitszeitverordnung regelt in Artikel 7 das Jahresarbeitszeitmodell analog dem kantonalen „Ampelsystem“. Abweichungen vom Arbeitszeitsaldo sind im Rahmen bestimmter Werte, welche unterschiedliche Interventionen der vorgesetzten Person zur Folge haben, zulässig. Ausdrücklich hebt die Verordnung das zentrale Element der *gemeinsamen Verantwortung* für die Steuerung der Arbeitszeit hervor (Art. 5 AZV; siehe auch vollständige AZV in Anhang 7):

Allgemeine
Pflichten der Be-
teiligten

Art. 5

¹Die Vorgesetzten sind verantwortlich, dass auf alle Mitarbeitenden die für sie und den Betrieb vorteilhafteste Arbeitszeitregelung angewendet wird und die Aufgabenerfüllung sichergestellt ist.

²Vorgesetzte und Mitarbeitende tragen gemeinsam die Verantwortung für die Arbeitszeiterfassung und das Zeitmanagement und stimmen betriebliche sowie eigene Bedürfnisse optimal aufeinander ab.

³⁴ Gleitende Arbeitszeit, Bandbreitenmodell, Variable Arbeitszeit, flexible Schichtarbeitszeit, Job-Sharing, Jahresarbeitszeit, Sabbaticals, flexible/gleitende Pensionierung, Lebensarbeitszeit u.a. (vgl. Beschreibung in Blum/Zaugg 1999, Tab. 1).

³⁵ Der Wert bezieht sich auf das Jahr 2005 und unterliegt, abhängig von der Lage der Feiertage, jährlichen Schwankungen.

Die Steuerung der Arbeitszeit erfolgt nach folgendem Prinzip:

Phase	Plus/Minus Arbeitszeitsoll	Aktivität und Verantwortung
Grün	bis 60 Stunden	Eigener Kompetenzbereich der Mitarbeitenden
gelb	über 60 bis 100 Stunden	Plus- oder Minusstunden nur in Absprache mit der vorgesetzten Person.
rot	über 100 Stunden	Massnahmen zum Abbau der Plus- oder Minusstunden in Absprache mit der vorgesetzten Person.

Artikel 8 AZV ordnet, wie am Ende der Abrechnungsperiode mit Plus- oder Minusstunden zu verfahren ist.

Übertrag und Abrechnung

Art. 8

¹Am Ende der jährlichen Abrechnungsperiode wird der Saldo der Plus- oder Minusstunden auf die folgende Abrechnungsperiode übertragen.

²Plusstunden können mit Zustimmung der Direktion in ein Ferienguthaben umgewandelt werden. Dieses ist innerhalb von 5 Jahren zu beziehen.

³Wenn die Umwandlung in Ferien oder die Kompensation durch Minderarbeit aus dienstlichen Gründen nicht möglich ist, können Plusstunden im Einvernehmen mit der betreffenden Person bis zur Erreichung der Phase gelb (100 Stunden) finanziell abgegolten werden. Zuständig für den Entscheid ist die Direktion in Absprache mit der Leitung Personal und unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs.

⁴Auf die folgende Abrechnungsperiode dürfen nicht mehr als 100 Minusstunden übertragen werden. Diesen Wert überschreitende Minusstunden werden von der ersten Gehaltszahlung in der neuen Abrechnungsperiode abgezogen.

Diese Bestimmung gilt ohne Unterschied für alle Gehaltsklassen, d.h. auch für das oberste Kader. Insofern weicht die städtische Regelung entscheidend von jener des Kantons ab, denn beim Kanton verfallen alle Stunden, die den übertragbaren Saldo übersteigen (Art. 129 PV). Die Stadt Burgdorf verfügt somit bereits über eine Lösung, welche die vorne kritisierte Bermudaregel überwindet und für Arbeitnehmende wie Arbeitgeber entsprechend ihrer gemeinsamen Verantwortung gleichwertige Konsequenzen auslöst.

3.3.2 *Überzeit*

In der Arbeitszeitverordnung sucht man detaillierte Überzeitevorschriften, wie sie der Kanton kennt, vergeblich. Sie beschränkt sich auf drei Artikel über Zeitgutschriften und finanzielle Abgeltungen für den polizeilichen Pikettdienst (Art. 11 AZV), für Spezialdienste wie Schneeräumung (Art. 12 AZV) sowie für angeordnete Arbeiten ausserhalb der Normalarbeitszeit (Art. 13):

Polizeilicher Pikettdienst	<p>Art. 11</p> <p>¹Die Zeitgutschriften für den Einsatz aus dem Pikett-/Bereitschaftsdienst betragen:</p> <p>a Von Montag bis Samstag in der Zeit von 20.00 Uhr bis 06.00 Uhr: 25 Prozent.</p> <p>b An Sonntagen und allgemeinen Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 24.00 Uhr: 50 Prozent.</p> <p>²Finanzielle Ansprüche für Früh- oder Spätdienst, Nachtdienst sowie Pikett-/Bereitschaftsdienst innerhalb und ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit wurden in der Funktionsbewertung berücksichtigt.</p> <p>³Für Übertrag und Abrechnung von Plus- oder Minusstunden gelten die Artikel 8 und 9 sinngemäss.</p>
Spezialdienste	<p>Art. 12</p> <p>¹Die für Spezialdienste eingesetzten Mitarbeitenden mit festen Arbeitszeiten haben Anspruch auf finanzielle Abgeltung der geleisteten Mehrarbeit, soweit eine Kompensation durch Minderarbeit aus betrieblichen Gründen nicht möglich ist.</p> <p>²Die Zeitgutschriften für Spezialdienste betragen:</p> <p>a In der Nacht von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr sowie an Sonntagen und allgemeinen Feiertagen: 50 Prozent.</p> <p>b In der übrigen Zeit ausserhalb der festen Arbeitszeiten: 25 Prozent.</p> <p>³Die Auszahlung erfolgt nach dem ordentlichen Stundenansatz zusammen mit dem Monatsgehalt.</p>
Übriges Personal	<p>Art. 13</p> <p>Muss auf Anordnung der vorgesetzten Stelle ausserhalb der Normalarbeitszeit gemäss Artikel 2 gearbeitet werden, und ist diese Zusatzbelastung bei der Funktionsbewertung nicht berücksichtigt worden, so werden Zeitgutschriften entsprechend Artikel 11 Absatz 1 gewährt.</p>

Da Arbeitszeit über das Ampelsystem in gemeinsamer Verantwortung gesteuert werden kann und weitergehende Überzeitregeln entbehrlich sind, *konnte auf einseitige Überzeitsanktionen* in der Art des Kantons (Art. 134 PV) *verzichtet* werden. Stattdessen sieht Art. 13 AZV eine analoge Lösung zum Arbeitsgesetz vor und entschädigt angeordnete Arbeiten ausserhalb der Normalarbeitszeit mit einem *Zeitzuschlag*. Angeordnete Arbeitszeit, Zeitzuschlag und übrige Arbeitszeit fliessen somit in einen einzigen ‚Topf‘ und können deshalb mit einem einzigen Instrument – der Ampelsteuerung – bewirtschaftet werden. Es braucht neben der Ampelsteuerung keine separate Buchführung mehr über besondere Überzeitkonti. Dieses System funktioniert, vorausgesetzt die Vorgesetzten nehmen ihre Führungsaufgabe im Bereich des Arbeitszeitmanagements auch tatsächlich wahr. Das darf aber selbstverständlich von ihnen erwartet werden.

3.3.3 *Optimierungsmöglichkeiten*

Beim Zeitzuschlag *bietet sich ein Spielraum für eine differenziertere Behandlung des Kaders*. Mit dem Argument des höheren Gehalts erscheint es vertretbar, von einer bestimmten Gehaltsklasse an auf Zeitgutschriften zu verzichten.

Man könnte sich zudem überlegen, ob eine *Obergrenze für Mehrarbeit* eingeführt werden sollte. Das Arbeitsgesetz kennt solche Grenzen. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit beträgt dort 45 Stunden (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ArG). Darüber hinaus geleistete Arbeitszeit ist Überzeit. Deren Obergrenze liegt bei 170 Stunden im Jahr (Art. 12 Abs. 2 Bst. a ArG). Es liegt nahe, diese Grenzen auf die Jahresarbeitszeit zu übertragen, um eine weitere Annäherung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses an das privatrechtliche zu vollziehen. Abzüglich vier Wochen Ferien resultiert eine maximal zulässige Jahresarbeitszeit von 2'330 Stunden (48,5 Stunden pro Woche). Die Ferien eingerechnet beträgt die Obergrenze *2498 Stunden (48 Stunden pro Woche)*³⁶. Um zu verhindern, dass übermässige Zahlungen fällig werden, kann der *finanzielle Aus-*

³⁶ 48 Wochen mal 45 Stunden plus 170 Stunden Überzeit ergeben 2'330 Stunden. Zusätzlich vier Wochen Ferien im Umfang der vertraglichen Arbeitszeit von z.B. 42 Stunden wöchentlich ergeben insgesamt 2'498 Stunden.

gleich von Mehrstunden *limitiert* werden. Beispielsweise hat der Kanton die Vergütung von Überzeit auf höchstens 200 Stunden im Jahr begrenzt. Im Falle einer Limitierung müsste das verbleibende Restguthaben in Ferien umgewandelt werden.

3.4 Subsidiäres kantonales Personalrecht

In Bezug auf Arbeitszeitmanagement und Gehalt verfügt die Stadt Burgdorf über eigenständige Regelungen. Nach den bisherigen Erfahrungen bleibt für die subsidiäre Anwendung entsprechender kantonaler Vorschriften in diesen Bereichen deshalb kein Raum.

3.5 Fallbeispiele

Einfache Beispiele verdeutlichen, wie das Prinzip gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit in der Stadt verletzt werden kann, wenn die oberste Kaderstufe (Direktionsleiter) von finanziellen Entschädigungen ausgeschlossen wird, das unterstellte Personal (z.B. ein Fachspezialist) jedoch nicht (Fälle 1 und 3), sowie wenn zwei gleichgestellte Direktionsleiter unterschiedliche Belastungen bewältigen müssen (Fall 2). Beim dritten und vierten Fall handelt es sich um reale Beispiele aus der Mehrarbeitszeitabrechnung von 2005:

<i>Funktion</i>	<i>JAZ Netto</i> <i>h</i>	<i>Gehalt/a</i> <i>effektiv</i>	<i>Stun-</i> <i>den-</i> <i>Lohn</i>	<i>Mehr-</i> <i>stun-</i> <i>den</i>	<i>Entschä-</i> <i>digung</i>	<i>Effektives</i> <i>Gehalt/a</i>	<i>Effektiver</i> <i>Stunden-</i> <i>lohn</i>
Fall 1							
Direktionsleiter GK 22	1'800	140'000	77.78	200	nein	140'000	70.00
Fachspezialist GK 22	1'800	140'000	77.78	200	15'555	155'555	77.87
Differenz	0	0	0	0	-15'555	-11%	-11%
Fall 2							
Direktionsleiter 1 GK 22	1'800	140'000	77.78	300	nein	140'000	66.66
Direktionsleiter 2 GK 22	1'800	140'000	77.78	0	nein	140'000	77.78
Differenz	0	0	0	300	0	0	-17%
Fall 3 (real)							
Direktionsleiter GK 24	1'800	155'250	86.25	310	nein	155'250	73.60
Fachspezialist GK 22	1'800	121'410	67.45	300	20'235	141'645	67.45
Differenz	0	+33'840	+27.8%	10	20'235	+13'605	+9.1% => -18,7%
Fall 4 (real)							
Direktionsleiter GK 22 (50%)	900	52'560	58.40	390	nein	52'560	40.74
Differenz							-30,2%

Abbildung 6: Fallbeispiele

Die Fallbeispiele gehen davon aus, dass die Stelleninhaber innerhalb der Lohnbandbreite ihrer Gehaltsklasse ‚richtig‘ eingereiht sind, dass also systembedingte Gehaltsunterschiede (Alter, Erfahrung, Leistungsanteile) gerechtfertigt sind. Die Vergleiche beziehen sich also auf diese individuell richtige Einreihung. Die Auswirkungen der vier Fallbeispiele können wie folgt zusammengefasst werden:

- Im Fall 1 wird der Vorgesetzte schlechter entschädigt als sein Fachspezialist und er musste für seinen Lohn 11 Prozent mehr arbeiten.
- Im Fall 2 wird der Direktionsleiter 1 relativ viel schlechter gestellt als Direktionsleiter 2, weil er für den gleichen Lohn 17 Prozent mehr arbeiten musste.
- Im Fall 3 verringert sich der gerechtfertigte Lohnunterschied von 28 Prozent zwischen dem Direktionsleiter und seinem Fachspezialisten um fast 19 Prozent.

-
- Und im Fall 4 führt die unbezahlte Mehrleistung zu einer massiven Rückstufung im Gehalt um 30 Prozent, d.h. die tatsächliche Entlohnung würde der GK 15 statt 22 entsprechen.

Je grösser der Unterschied der geleisteten Mehrstunden ausfällt, desto stärker unterscheidet sich der effektive Stundenlohn. Die Berechnungen anhand der konkreten Abrechnungen im Jahr 2005 zeigen, dass dadurch selbst grössere Gehaltsunterschiede zwischen Direktionsleitern und Sachbearbeitern wettgemacht oder gar umgekehrt werden können. Solche Effekte, verursacht durch Mehrleistungen, sind unverhältnismässig und können innerhalb des Gehaltssystems, das ‚gerechte‘ Löhne sicherstellen sollte, das Rechtsgleichheitsgebot verletzen.

Dr. Christian P. Katz, der zusammen mit Prof. Christof Baitsch das ABAKABA-System entwickelt und in der Stadtverwaltung Burgdorf eingeführt hat, nahm zum Umgang mit Mehrstunden bei Kaderfunktionen wie folgt Stellung:

„Stellungnahme aus arbeitspsychologischer Sicht unter Berücksichtigung des Gehaltssystems

Im Gehaltssystem der Stadtverwaltung Burgdorf gibt es in Bezug auf die Einstufungskriterien keine Unterschiede zwischen Kaderfunktionen und den übrigen Funktionen. Das Gehaltssystem basiert auf der detaillierten Analyse der funktionsspezifischen Anforderungen und Belastungen, jeweils bezogen auf ein Pensum von 100% und der damit verbundenen Wochenarbeitszeit. Bei Teilzeitpensen wird der Lohn entsprechend der Arbeitszeitreduktion verringert, Mehrstunden werden gemäss einer spezifischen Verordnung zusätzlich, ebenfalls in logischer Relation zum individuellen Lohn entschädigt (oder mit Freizeit kompensiert). Die erhöhte Verantwortung von Kaderfunktionen ist in der Funktionsbewertung berücksichtigt. Dass solche Funktionen erhöhtes Engagement und Identifikation mit der Stadtverwaltung voraussetzen, versteht sich von selbst und muss aus arbeitsbewerterischer Sicht nicht besonders berücksichtigt werden. Diese Besonderheiten beinhalten sicherlich auch die Erwartung, dass die Funktionsinhaber/innen bei Bedarf Mehrstunden leisten. Unlogisch und kaum begründbar wäre nun hingegen eine Praxis, bei Kaderfunktionen im Gegensatz zu den übrigen Funktionen diese Mehrstunden nicht zu entschädigen, eben weil es sich um dasselbe Gehaltssystem mit denselben Einstufungskriterien handelt. Dies würde zudem zu massiven Ungleichbehandlungen führen, indem faktisch unterschiedliche Pensen (über 100%) lohnmässig nicht differenziert behandelt würden, d.h. Kaderpersonen ohne Mehrarbeitsstunden wären relativ besser gestellt. Wollte man Kaderfunktionen lohnsystematisch anders behandeln als die übrigen Funktionen, müssten sie explizit aus dem aktuellen Lohnsystem ausgeschlossen werden. Ob eine solche Massnahme juristisch überhaupt vertretbar wäre, kann ich nicht beurteilen. Eine Bezugnahme auf die Gepflogenheiten in der Privatwirtschaft wäre insofern unstatthaft, als dort in der Regel für Kaderfunktionen überproportional hohe, individuell verhandelte und vom Unternehmenserfolg abhängige Löhne ausgerichtet werden, häufig verbunden mit nicht geringen Bonusanteilen, wodurch die besondere unternehmerische Verantwortung und die Erwartung eines bezüglich Arbeitszeit und Motivation überdurchschnittlichen Einsatzes adä-

quat entschädigt werden.

Die Löhne der Burgdorfer Kaderfunktionen bewegen sich allerdings bei weitem nicht auf einem mit den erwähnten privatwirtschaftlichen Funktionen vergleichbaren Niveau.“

Diese Ausführungen bestätigen das Gesagte. Das Gehaltssystem von Burgdorf sieht für Kaderangehörige keine Mehrarbeitszeiten vor, die bereits im Lohn inbegriffen wären. Eine solche Annahme würde im Gegenteil das ganze Gehaltssystem durcheinander bringen und zu ethisch wie rechtlich unhaltbaren Lohnungerechtigkeiten führen.

3.6 Vergleich mit der Privatwirtschaft

In der Analyse des Burgdorfer Modells wurden bereits verschiedentlich Vergleiche zur Privatwirtschaft gezogen. Wie schon unter Ziffer 2 ausgeführt, bestehen in rechtlicher Hinsicht und in Bezug auf Gestaltung und Höhe des Lohnes bedeutende Unterschiede zum öffentlichen Sektor. Das trifft, wie der Lohnvergleich des Bundes zeigte, insbesondere auf Funktionen ab einem Lohn von 120'000 Franken und noch verstärkt auf die höheren Kaderfunktion zu. In der Praxis der Privatwirtschaft wird von Kaderangestellten oft Mehrarbeit erwartet, mit der dann nicht ganz so oft nicht im Sinne des Arbeitsgesetzes umgegangen wird. Steilere Lohnkurven, höhere Leistungsanteile und Fringe Benefits sind jedoch Belohnungsmöglichkeiten, wie sie der Stadt Burgdorf fast gänzlich fehlen. Umso mehr erscheint es gerade auch mit Blick auf die Privatwirtschaft angemessen, einen Ausgleich über Mehrarbeitsentschädigungen zu leisten.

Für diesen Ausgleich spricht auch die Tatsache, dass private Unternehmen arbeitsrechtlich verpflichtet sind, Überzeitleistungen von Kaderangehörigen finanziell zu entschädigen und sogar einen Zuschlag von 25 Prozent zu leisten (vgl. vorne Ziffer 2.6.1). Ausgenommen davon sind nur die ‚höheren leitenden Angestellten‘ bzw. nach der restriktiven Auslegung des Bundesgerichts nur das Topkader einer Unternehmung. Als zentral für eine höhere leitende Tätigkeit erachtet das Bundesgericht die Befugnis, nicht etwa nur Anträge zu stellen, sondern eigenständige und

vor allem eigenverantwortliche Entscheide in wesentlichen Angelegenheiten der Unternehmung fällen zu dürfen. Wesentliche Angelegenheiten sind dabei solche, die das Unternehmen als Ganzes oder einen bedeutenden Teil davon betreffen und den Betrieb nachhaltig beeinflussen. Für sich allein keine entscheidenden Kriterien sind hingegen weder der Umstand, dass ein Arbeitnehmer eine besondere Vertrauensstellung im Unternehmen innehat, noch Titel, Unterschriftenbefugnis, Weisungsbefugnisse gegenüber Untergebenen oder die Höhe des Lohnes. Das Arbeitsgesetz gilt bekanntlich nicht für den öffentlichen Dienst. Es kann aber zu dessen Auslegung herangezogen werden (vgl. Ziffer 2.3.3 hiervoor). Doch auch in einem auf den öffentlichen Dienst übertragenen Sinne erfüllt in der Stadtverwaltung Burgdorf *keine Kaderstelle diese Anforderungen an eine höhere leitende Tätigkeit*. Somit müsste dem gesamten Kader der Stadtverwaltung - wäre es in der Privatwirtschaft beschäftigt - geleistete Überzeit mit einem Zuschlag von 25 Prozent entschädigt werden.

3.7 Zwischenergebnis 5 (Burgdorfer Modell)

- ▶ In Bezug auf Geltungsbereich, Anstellungsverhältnisse, Anstellungsart und Vorgaben für die Lohnregelung genügt das Personalreglement den Anforderungen des Legalitätsprinzips und des Rechtsgleichheitsprinzips.
- ▶ Das städtische Personalrecht gilt ausnahmslos für alle Mitarbeitenden der Stadtverwaltung, die Kader eingeschlossen.
- ▶ Das Gehaltssystem ABAKABA unterscheidet nicht zwischen Kaderfunktionen und den übrigen Funktionen. Es basiert auf dem gleichen Arbeitspensum von 100 Prozent bzw. 42 Stunden pro Woche für alle Mitarbeitenden.
- ▶ Die Lohnkurve der Stadt verläuft sehr flach. In den höheren Löhnen des Kadern kann deshalb keine stillschweigende Abgeltung von Mehrleistungen gesehen werden.
- ▶ Der Leistungsanteil fällt regelmässig so tief aus, dass er ebenfalls in keiner Weise allfällig geleistete Mehrarbeit ausgleichen könnte.
- ▶ Die gesamte Arbeitszeit einschliesslich der angeordneten wird in einem einzigen ‚Topf‘ mit der Ampelsteuerung bewirtschaftet.

- ▶ Die Arbeitszeitverordnung ersetzt die Bermudaregel und die Überzeitsanktion durch ein in sich abgestimmtes, ausgewogenes Arbeitszeit- und Entschädigungssystem.
- ▶ Im Vergleich zur Privatwirtschaft erscheint in Analogie zur Überzeitsentschädigung bei Kadern gemäss Arbeitsgesetz ein Ausgleich über Mehrarbeitsentschädigungen auch des obersten Kaders einer Stadtverwaltung als angemessen.

Zu prüfen:

- ▶ Verzicht auf Zeitzuschläge beim Kader.
- ▶ Einführung einer maximalen Obergrenze für Mehrarbeitszeit und Limite für Auszahlung.

3.8 Zusammenfassung der Analyse

Die Burgdorfer Lösung (Gehaltssystem und Arbeitszeitverordnung)

- basiert auf einem Zeitlohnsystem mit einer detaillierten Arbeitswertanalyse und sehr beschränkt möglicher Leistungsbelohnung,
- besteht aus einem einzigen, klar definierten Steuerungsinstrument für die Arbeitszeit (Jahresarbeitszeit mit Ampelsteuerung),
- integriert die Überzeit ins Steuerungsinstrument,
- macht Mitarbeitende und Vorgesetzte gemeinsam für die Steuerung verantwortlich,
- verzichtet deshalb auf einseitige Massnahmen wie Bermudaregel und Überzeitsanktion,
- sieht stattdessen die Umwandlung in Ferien oder finanzielle Entschädigungen ab einem Mass von 100 Mehrarbeitsstunden vor und
- behandelt alle Mitarbeitenden einschliesslich Kaderpersonen gleich und gewährleistet damit rechtsgleiche Behandlung.

Zudem kann im regulären Gehalt auch der obersten Kaderangestellten aufgrund der flachen Lohnkurve und den sehr geringen Leistungsanteilen keine Abgeltung von Mehrarbeitszeit gesehen werden. Der Ausgleich

von Mehrarbeit durch Umwandlung in Ferien oder Auszahlung ist deshalb auch im Vergleich zur Privatwirtschaft angezeigt und angemessen.

Wie schon in Kapitel 2 zu *NPM* ausgeführt wurde, sollten alle Arbeitsleistungen, die über die reguläre Arbeitszeit hinausgehen, als Produktkosten erfasst bzw. nach dem *Grundsatz der Bilanzwahrheit* im Finanzhaushalt ausgewiesen werden. Auch diesem Anspruch wird die Burgdorfer Lösung vollauf gerecht.

In Ziffer 2.7 wurde als Fazit aus den konzeptionellen Grundlagen die Forderung nach einem *kohärenten, widerspruchsfreien Arbeitszeit- und Entschädigungssystem mit klaren und fairen Regeln für alle, inkl. Chefs*, aufgestellt. Dieser Forderung entspricht die Burgdorfer Lösung weitgehend. Zur Ergänzung denkbar sind ein Verzicht auf Zeitzuschläge für Kaderpersonal sowie die Einführung einer Obergrenze für Mehrarbeit und ev. einer Limite für finanzielle Abgeltungen.

4 GESAMTBEURTEILUNG DER THESE

4.1 Beantwortung der Fragestellungen

Antwort auf Frage 1

In welchem Umfang darf vom obersten Verwaltungskader einer Gemeinde Mehrarbeit erwartet werden? Gibt es eine Obergrenze?

- Aus dem kantonalen Personalrecht kann eine nicht genau bestimm- bare Arbeitszeitobergrenze bei ungefähr 2'600 Stunden jährlich abge- leitet werden.
- Bermudaregel und Überzeitsanktion sind aber gewichtige einseitige Nachteile, welche die Mitarbeitenden ‚zwingen‘, nicht mehr als die Jahresarbeitszeit und den übertragbaren Saldo zu arbeiten. Diese Obergrenze lässt sich jährlich genau ausrechnen. 2005 lag sie in Burgdorf bei 2221 Stunden.
- Für die Privatwirtschaft gilt eine Obergrenze von 2498 Stunden im Jahr (inkl. 4 Wochen Ferien).

Antwort auf Frage 2

Ist der herangezogene Vergleich mit der Privatwirtschaft zutreffend? Welche Parallelen und Unterschiede sind relevant?

Der Vergleich mit der Privatwirtschaft ist in dem Sinne, wie er gemeint war, nicht zutreffend. Er zeigt vielmehr eher das Gegenteil, nämlich dass Zusatzleistungen in der Privatwirtschaft belohnt werden:

- Vergleichbare Kaderlöhne liegen in der Privatwirtschaft schon ab ei- nem Lohn von 120'000 Franken deutlich höher. Leistung und Erfolg widerspiegeln sich deshalb im Lohn viel stärker als im Gehalt der Stadt Burgdorf.
- Dem gesamten Kader der Stadtverwaltung müsste - wäre es in der Privatwirtschaft beschäftigt - die Überzeit mit einem Zuschlag von 25 Prozent entschädigt werden.

Antwort auf Frage 3

Welcher Umgang mit Mehrleistungen des obersten Kadern empfiehlt sich aus betriebswirtschaftlicher und aus ethischer Sicht?

- Aus betriebswirtschaftlicher Sicht gehören Mehrarbeitsleistungen zu den effektiven Herstellungskosten der Produkte der Verwaltung. Sie werden mit der KLER erfasst. Nach dem Grundsatz der Bilanzwahrheit müssen sie zudem bilanziert und mit Rückstellungen finanziell abgesichert werden.
- Aus ethischer Sicht sollten die Mehrleistungen des obersten Kadern belohnt werden, soweit dies nicht bereits durch überdurchschnittlich hohe Gehälter und Erfolgsbeteiligungen etc. geschieht.
- Die Folge, dass Mehrleistungen, die einen Arbeitsmehrwert darstellen, zu einer schlechteren Bezahlung führen, falls sie nicht ausgeglichen werden, widerspricht dem ethischen Grundsatz des gerechten Ausgleichs und ist abzulehnen.

Antwort auf Frage 4

Ist die Mehrarbeit mit dem Chefgehalt bereits abgegolten oder besteht ein Anspruch auf Kompensation durch Freizeit oder Geld?

- Die flache Lohnkurve und die gezeigten Beispiele verdeutlichen, dass in den höheren Chefgehältern der Stadt Burgdorf keine Abgeltung von Mehrleistungen enthalten sein kann.
- Es besteht ein Anspruch auf Kompensation, weil sonst das gesamte Gehaltssystem in Frage gestellt und einzelne Mitarbeitende rechtungleich behandelt würden.

Antwort auf Frage 5

Wie müsste eine ideale Regelung (auch für Burgdorf) aussehen, die sowohl die Interessen des Arbeitgebers wie auch des Arbeitnehmers berücksichtigt?

- Arbeitnehmer und Arbeitgeber besorgen das Arbeitszeitmanagement in gemeinsamer Verantwortung;
- Flexible Arbeitszeiten mit flexiblen, verhandelbaren Entschädigungslösungen;
- Keine Bermudaregel und keine Überzeitsanktion;
- Leistungsabhängiges Gehaltssystem mit echten Gehaltsentwicklungsmöglichkeiten;
- Die Führungskräfte aller Stufen nehmen ihre Führungsverantwortung im Arbeitszeitmanagement wahr.

Die heutige Regelung von Burgdorf erscheint weitgehend ideal, mit Ausnahme des wirkungslosen leistungsbezogenen Gehaltsaufstiegs.

4.2 Beurteilung der These

Die eingangs aufgestellte These lautete:

Unbeschränkte zeitliche Mehrleistungen, die für die qualitativ richtige Erfüllung der anfallenden Aufgaben notwendig sind, werden vom obersten Kader der Verwaltung erwartet. Sie sind im (höheren) Chefgehalt inbegriffen. Es besteht kein Anspruch auf zusätzliche Entschädigungen.

Diese These erweist sich als *nicht haltbar*. Vielmehr trifft die folgende Antithese zu:

Von Kadern der Verwaltung dürfen Mehrleistungen sowie eine erhöhte zeitliche Verfügbarkeit zweifellos erwartet werden, wenn sie erforderlich sind. Grundlagen des Arbeitsverhältnisses und der Entschädigungen sind jedoch auch für die obersten Kader einer Stadtverwaltung das geltende Personalrecht bzw. die Gehaltsordnung sowie ein Arbeitspensum von 100 Prozent. Mehrleistungen sind deshalb im vergleichsweise tiefen Gehalt nicht berücksichtigt, so dass ein Anspruch auf angemessene Entschädigungen besteht.

5 GESTALTUNGSEMPFEHLUNG

5.1 Varianten

Es gibt grundsätzlich *drei Varianten* für den Umgang mit Mehrarbeit von Kaderangehörigen:

Variante 1 (kantonale Lösung)

Die Mehrarbeit wird nicht entschädigt. Gleichzeitig wird aber auch nicht erwartet, dass die Kaderangehörigen mehr als 100 Stunden über das normale Arbeitspensum hinaus arbeiten (Obergrenze von 2284 Stunden, vgl. Ziffer 2.4.7). Ist dieses Mass erreicht, muss ein Kadermitglied ohne Nachteile für seine Leistungsbeurteilung weitere Zusatzleistungen ablehnen bzw. diese durch Freizeit ausgleichen dürfen. Konsequenter Weise müsste diese Regel für alle Mitarbeitenden mindestens ab einer mittleren Gehaltsstufe gelten, weil sonst die Lohnhierarchie in Frage gestellt und es auch unlogisch erscheinen würde, dass die Vorgesetzten weniger arbeiten (dürfen) als ihre Unterstellten.

Variante 2 (geltende Lösung Burgdorf)

Die Mehrarbeit wird entschädigt. In diesem Falle können von Kaderangehörigen eine überdurchschnittliche zeitliche Verfügbarkeit sowie umfangreiche Mehrarbeiten erwartet werden. Als Obergrenze sollte jedoch die Schranke des Arbeitsgesetzes (2'498 Stunden) beachtet werden. Diese Variante wahrt die mit ABAKABA angestrebte Lohngerechtigkeit und entspricht vollumfänglich den Anforderungen des NPM und der Finanzhaushaltsvorschriften.

Variante 3 (neues Gehaltssystem)

Das Gehaltssystem wird neu definiert. Die Gehaltskurve im Kaderbereich wird ähnlich wie in der Privatwirtschaft deutlich steiler angehoben. Gleichzeitig wird für die Arbeitszeit des Kaderns nur eine Richtgrösse oder Bandbreite definiert. Diese dritte Variante führt zu einer Lohnkurve, wie sie für Verwaltungen eher untypisch ist. Das Verwaltungsmanagement sowie das öffentliche Personalrecht haben im vergangenen Jahrzehnt jedoch viele Veränderungen erfahren, die eine Annäherung auch des öf-

fentlichen Gehaltssystem an privatwirtschaftliche Verhältnisse durchaus logisch erscheinen lassen.

5.2 Gestaltungsempfehlungen

Die Gestaltungsempfehlung für Burgdorf ist Variante 2. Variante 1 fällt aufgrund der in dieser Arbeit aufgezeigten Mängel ausser Betracht. Variante 3 würde ein neues Gehaltssystem erfordern, kurz nachdem ABAKABA eingeführt worden ist. Eine Änderung nach so kurzer Zeit würde vom Personal kaum verstanden. Variante 2 hingegen ist bereits eingeführt und wird vom Personal akzeptiert. Die Arbeitszeitverordnung ist auf das Gehaltssystem ABAKABA sowie das NPM-Modell von Burgdorf abgestimmt. Da sie gemeinsam mit dem Personal entwickelt wurde, findet auch sie breite Akzeptanz. Drei schon erwähnte Anpassungen erscheinen jedoch als sinnvoll: eine Obergrenze für die Arbeitszeit; eine Limitierung der finanziellen Abgeltungen und der Verzicht auf Zeitzuschläge ab einer bestimmten Gehaltsklasse. Die Auszahlungslimite sollte jedoch keine unumstössliche Grenze darstellen. Die bisherigen Erfahrungen in der Stadtverwaltung zeigen, dass Ausnahmesituationen eintreten können, die eine angemessene Sonderlösung erfordern.

5.3 Konkreter Regelungsvorschlag in der AZV

Maximale *Jahresarbeitszeitgrenze*:

Arbeitszeit
und
Arbeitstage

Art. 2

¹ und ² unverändert.

³Die Arbeitszeit darf an einzelnen Tagen in der Regel 11 Stunden nicht überschreiten und nur ausnahmsweise und kurzfristig mehr als 50 Stunden pro Woche betragen. Die maximal zulässige Jahresarbeitszeit beträgt 2'500 Stunden.

⁴ bis ⁶ unverändert.

Limite für die Auszahlung von Plusstunden:

Die Limite soll nicht absolut gelten. Die Kompetenz, über Ausnahmen zu entscheiden, soll jedoch beim obersten Exekutivorgan der Gemeinde, dem Gemeinderat liegen.

Übertrag und Abrechnung	<p>Art. 8 ¹ und ² unverändert.</p> <p>³Wenn die Umwandlung in Ferien oder die Kompensation durch Minderarbeit aus dienstlichen Gründen nicht möglich ist, können Plusstunden im Einvernehmen mit der betreffenden Person bis zur Erreichung der Phase gelb (100 Stunden) finanziell abgegolten werden.</p> <p>⁴(neu) <u>Zuständig für den Entscheid über die Abgeltung von bis zu 200 Stunden ist die Direktion in Absprache mit der Leitung Personal. Über Entschädigungen, die dieses Mass ausnahmsweise überschreiten, entscheidet der Gemeinderat.</u></p> <p>⁵ Der bisherige Absatz 4 wird zu Absatz 5.</p>
-------------------------	---

Ausschluss von Zeitgutschriften ab Gehaltsklasse 19:

Gemäss Artikel 13 PersR gilt für die Ferien das kantonale Personalrecht. Dieses sieht ab Gehaltsklasse 19 eine zusätzliche Ferienwoche jeweils fünf Jahre früher vor (Art. 144 Abs. 2 PV, siehe vorne Ziffer 2.4.6). Es ist somit nahe liegend, für *Zeitgutschriften* auf diese Gehaltsklassengrenze abzustellen.

Übriges Personal	<p>Art. 13 ¹Der bisherige Artikel wird zu Absatz 1.</p> <p>²<u>Zeitgutschriften entfallen für Personal, das höher als in Gehaltsklasse 18 eingereiht ist.</u></p>
------------------	---

6 LITERATURVERZEICHNIS

- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR, 2006):*
Praxis Personalrecht. Internet:
[http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_personalrecht_praxis.05mi
m.pdf](http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_personalrecht_praxis.05mi
m.pdf), 22. Januar 2006.
- Blum, Adrian / Zaugg Robert J. (1999):* Praxishandbuch Arbeitszeitma-
nagement. Chur / Zürich 1999.
- Blum Adrian (1999):* Integriertes Arbeitszeitmanagement. Berner be-
triebswirtschaftliche Schriften Band 20. Bern / Stuttgart / Wien 1999.
- Eidgenössisches Personalamt EPA (2005/1):* Lohnvergleich ausgewähl-
ter Funktionen des Bundes mit vergleichbaren Funktionen in der
Privatwirtschaft und des Kantone; das Wichtigste in Kürze (Man-
agement Summary vom 10. November 2005). Internet
[http://www.personal.admin.ch/themen/ppolitik/d/lohnvergleichsumm
ary.pdf](http://www.personal.admin.ch/themen/ppolitik/d/lohnvergleichsumm
ary.pdf), 12. Januar 2006.
- Eidgenössisches Personalamt EPA (2005/2):* Lohnvergleich ausgewähl-
ter Funktionen des Bundes mit vergleichbaren Funktionen in der
Privatwirtschaft und des Kantone (Synthese vom 28. November
2005). Internet [http://www.personal.admin.ch/themen/
ppolitik/d/lohn pensionskassenvergleichsynthese.pdf](http://www.personal.admin.ch/themen/
ppolitik/d/lohn pensionskassenvergleichsynthese.pdf), 12. Januar 2006.
- Katz, Christian / Baitsch Christof (o.J.):* Leistungslohn im öffentlichen
Dienst. Internet <http://www.sgvw.ch/sekto r/news/leistungslohn.pdf>,
8. Januar 2006.
- Kern, Claudia / Niederhauser Urs / Weiss, Heidi / Wyss, Cornelia (2002):*
Kader und Arbeitzeiterfassung; Rechtliche Vorgaben und Realität in
Schweizer Grossunternehmen. Projektarbeit im Auftrag der Novartis
AG an der Fachhochschule Solothurn, Hochschule für Wirtschaft.
Olten 2002. Internet: [http://www.fhso.ch/pdf/human/snp21_
kader.pdf](http://www.fhso.ch/pdf/human/snp21_
kader.pdf), 8. Januar 2006.
- Koller, Thomas (2000):* Überstunden- und Überzeitentschädigung bei
Kaderleuten? – Ein klärendes Urteil des Bundesgerichts (Bespre-
chung von BGE 126 III 337 ff.). Zivilistisches Seminar Uni Bern. Jus-
letter 11. Dezember 2000. Internet: [http://pdf.weblaw.ch/pdf.asp?
ArticleNr=873&LanguageNr=1](http://pdf.weblaw.ch/pdf.asp?
ArticleNr=873&LanguageNr=1), 15. Dezember 2006.

- Lienhard, Andreas* (2001): NPM Steuerungsmechanismen und Preispolitiken. Referat anlässlich der SIK GS Tagung vom 15. November 2001. Internet: <http://www.sik-gis.ch/Downloads/tagung15.11.01/NPM-Lienhard-UniBern.pdf>, 8. Februar 2005.
- Meyer, Christoph* (2001): Marktlöhne im öffentlichen Personalrecht. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 2001, S. 249 – 265.
- Michel, Matthias* (1998): Beamtenstatus im Wandel. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht. Zürich 1998.
- Ruh, Hans* (2001): Ethische Aspekte bei der Personal- und Verwaltungsführung (Arbeitspapier). Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz (ZV). Internet: <http://www.zentral.ch/upload/pdf/ethik.pdf>
- Schenk, Roman* (2005): Politische Planung für die Stadt Burgdorf. Masterarbeit, eingereicht dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern am 14. April 2005. Bern.
- Thom, Norbert / Ritz, Adrian* (2000): Public Management; Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2000.
- Thom, Norbert* (2005): Modul 13, Arbeitszeitmanagement (Skriptum Uni Bern. Internet <http://www.iop.unibe.ch/Lehre/Lehrveranstaltungen/PM/M13-Arbeitszeitmanagement.pdf>, 15. Januar 2006.
- Thom, Norbert* (2006): Löhne im internationalen Vergleich; Referat am 1. HR Forum Bern. Internet: http://promotion.bern.ch/files/referat_prof_norbert_thom.pdf, 26. Januar 2006.

7 VERZEICHNIS DER RECHTSQUELLEN

Bund:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).
- Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Fünfter Teil: Obligationenrecht (OR, SR 220).
- Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; ArG; SR 822.11).
- Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111).

Kanton Bern:

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).
- Personalgesetz vom 27. Februar 2004 (PG; BSG 153.01). Internet <http://www.sta.be.ch/belex/d>, 8. Januar 2006.
- Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV; BSG 153.011.1). Internet <http://www.sta.be.ch/belex/d>, 8. Januar 2006.

Stadt Burgdorf:

- Gemeindeordnung vom 26. November 2000 (GO), Artikel 63. Internet http://www.burgdorf.ch/uploads/tx_userdocument/Gemeindeordnung.pdf, 8. Januar 2006.
- Personalreglement vom 15. Dezember 1997 (PersR; letztmals revidiert am 17. Juni 2002). Internet http://www.burgdorf.ch/uploads/tx_userdocument/Personalreglement.pdf, 8. Januar 2006.
- Arbeitszeitverordnung vom 13. Dezember 2004 (AZV). Internet http://www.burgdorf.ch/uploads/tx_userdocument/Arbeitszeitverordnung.pdf, 8. Januar 2006.
- Verordnung über die Gehaltsklasseneinreihung der städtischen Funktionen vom 26. März 2001 (GehV). Internet http://www.burgdorf.ch/uploads/tx_userdocument/Gehaltsverordnung2005.pdf, 8. Januar 2006.

8 **ABBILDUNGSVERZEICHNIS**

Abbildung 1:	Regelkreis von NPM und Wirkungskette	20
Abbildung 2:	Arbeitszeitbegriffe	31
Abbildung 3:	Arbeitszeit, Überstunden, Überzeit (Beispiel Industrie- oder Büroarbeit)	44
Abbildung 4:	Lohntrendlinien Bundesverwaltung, Kantone, Privatwirtschaft.....	46
Abbildung 5:	Lohnkurve der Stadt Burgdorf (Mittelwert je Gehaltsklasse)	54
Abbildung 6:	Fallbeispiele	63

9 **ANHANGVERZEICHNIS**

Anhang 1:	Begriffsglossar	83
Anhang 2:	Funktionen in der Verwaltung der Stadt Burgdorf	85
Anhang 3:	Gehaltsklassenminima und –maxima (Stand 1.1.2006)	87
Anhang 4:	Lohnvergleich Bund: Gesamtlohnsystem	88
Anhang 5:	Lohnvergleich Bund: Vergleichsorganisationen	88
Anhang 6:	Lohnvergleich: verglichene Funktionen	89
Anhang 7:	Arbeitszeitverordnung vom 13. Dezember 2004.....	90

10 ANHÄNGE

Anhang 1: Begriffsglossar

In dieser Projektarbeit werden folgende Begriffe im beschriebenen Sinne verstanden und verwendet:

Begriff	Beschreibung
Angestellte	Die in einem gegenseitig kündbaren Verhältnis zum Arbeitgeber stehen.
Arbeitszeit	Die <i>Arbeitszeit</i> wird in der Privatwirtschaft in erster Linie durch den individuellen Arbeitsvertrag (oder Normal- und Gesamtarbeitsverträge) zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart.
Arbeitsrecht	Umgekehrt wird der Begriff „Arbeitsrecht“ in einem umfassenden Sinne immer für das <i>gesamte private Arbeitsrecht</i> verwendet im Gegensatz zum öffentlichen Personalrecht. Er umfasst somit die einschlägigen Bestimmungen im OR sowie im Arbeitsgesetz bzw. den dazugehörigen Verordnungen.
Beamte	Die durch Wahl auf Amtsdauer bestellten öffentlichen Bediensteten. Die Gesetzgebung bestimmt für welche Funktionen Personal auf Amtsdauer gewählt wird.
Bermudaregel	Rechtliche Bestimmung, wonach geleistete Mehrarbeitszeit, die am Ende einer Abrechnungsperiode eines flexiblen Arbeitszeitsystems ein gewisses Mass überschreitet (übertragbarer Saldo), entschädigungslos verfällt (in Anlehnung an den Begriff des ‚Bermudadreiecks‘). Beispiel Art. 129 Abs. 2 PV.
Gleitüberzeit	Gleitüberzeit ist die Arbeitszeit, die vorübergehend über der Sollarbeitszeit liegt und deren Bewirtschaftung bis zur Abrechnung (durch Kompensation oder Auszahlung) im Verantwortungsbereich der angestellten Person liegt.
Mehrarbeit (Mehrleistungen)	Die Begriffe „Mehrarbeit“ und „Mehrleistungen“ sind im Rahmen dieser Projektarbeit als Synonyme und Oberbegriffe zu verstehen für die Arbeitsleistungen, die über den Rahmen der Jahresarbeitszeit hinaus geleistet wurde. Sie fassen somit Überstundenarbeit und Überzeitarbeit zusammen.
Personalrecht	In dieser Projektarbeit wird der Begriff „Personalrecht“ immer für <i>das öffentliche Personalrecht</i> im Gegensatz zum privaten Arbeitsrecht verwendet. Er umfasst somit das kantonale und das kommunale Recht, das auf das Personal angewendet wird.
Überstunden	Überstunden sind diejenige Arbeitszeit, die über betriebsübliche oder vertraglich vereinbarte Arbeitszeit hinausgeht (vgl. OR Art. 321c), jedoch unter der vom Arbeitsgesetz festgelegten wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 45 bzw. 50 Stunden liegt (Art. 9 ArG). Von der Regelung im OR kann vertraglich abgewichen werden (dispositives Recht).
Überzeit	<i>Überzeit</i> ist diejenige Arbeitszeit, welche die Dauer des gesetzlichen Maximums von 45 bzw. 50 Stunden pro Woche überschreitet (vgl. Art. 9 ArG). Die Überzeitvorschriften des Arbeitsgesetzes sind zwingendes Recht. 45 Stunden gelten für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für Büropersonal, technische und andere Angestellte, mit Einschluss des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels. Für alle übrigen Arbeitnehmer beträgt das Maximum 50 Stunden pro Woche (Art. 9 Abs. 1 ArG).

Begriff**Beschreibung****Überzeitsanktion**

Regelung, wonach Überzeit ab einer bestimmten Gehaltsklasse überhaupt nicht oder generell nur mit einem stark reduzierten Stundenansatz entschädigt wird (Beispiel Art. 134 und 135 PV).

Anhang 2: Funktionen in der Verwaltung der Stadt Burgdorf

Einreihungsplan gültig ab 1.1.2006
L = Ausbildungsverantwortung für Lernende

GR 5.12.2005, Trakt. 37.2

GKL	Funktionsbezeichnung	Gültig ab	Revisionsdatum	Gültig b
28	StadtpräsidentIn	01.01.2001	01.01.2001	
26	LeiterIn Baudirektion	01.01.2001	01.01.2001	
24	LeiterIn Finanzdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
24	StadtschreiberIn	01.01.2001	01.01.2001	
23	LeiterIn Sicherheitsdirektion und Einwohnerdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
23	LeiterIn Sozialdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
23	LeiterIn Tiefbau/Stadtgrün	01.01.2005	25.10.2004	
22	LeiterIn Bildungsdirektion	01.01.2006	24.10.2005	
22	LeiterIn Immobilien	01.01.2001	01.01.2001	
22	LeiterIn Informatik (Markteinstufung GKL 17)	01.01.2001	01.01.2001	
22	LeiterIn Personal (Markteinstufung GKL 19)	01.01.2001	01.01.2001	
22	LeiterIn Stadtentwicklung	01.01.2001	01.01.2001	
21	LeiterIn Sach- und Finanzhilfe	01.01.2001	01.01.2001	
21	LeiterIn Stadtmarketing	01.01.2005	24.10.2005	
20	LeiterIn Hochbau	01.01.2001	01.01.2001	
19	LeiterIn Feuerwehr/Zivilschutz	01.01.2001	01.01.2001	
19	LeiterIn Steuern	01.01.2001	01.01.2001	
18	LeiterIn Bewilligungen/Vollzug	01.01.2005	25.10.2004	
18	LeiterIn Finanzen	01.01.2006	24.10.2005	
18	LeiterIn Stadtpolizei	01.01.2001	01.01.2001	
18	SozialarbeiterIn vormundschaftliche Abklärungen	01.01.2005	25.10.2004	
17	JugendbeauftragteR	27.10.2003	27.10.2003	
17	KulturbedauftragteR	01.01.2005	25.10.2004	
17	LeiterIn Werkbetrieb	01.01.2001	01.01.2001	
16	LeiterIn Einwohnerdienste	01.01.2001	01.01.2001	
16	LeiterIn Kadettenmusik	01.01.2001	01.01.2001	
16	ProjektleiterIn Stadtgrün/Wasserbau	01.01.2005	25.10.2004	
16	ProjektleiterIn Tiefbau/Stadtentwässerung	01.01.2005	25.10.2004	
16	SozialarbeiterIn	01.01.2001	01.01.2001	
16	TeamleiterIn Immobilien	01.01.2006	24.10.2005	
15	ProjektleiterIn Stadtplanung	28.10.2002	28.10.2002	
15	ProjektleiterIn Verkehr/Umwelt	01.01.2005	25.10.2004	
15	Stv. LeiterIn Sicherheitsdirektion und Einwohnerdirektion (ad personam)	01.01.2005	01.01.2005	
15	Stv. LeiterIn Stadtpolizei	01.01.2001	01.01.2001	
15	Vize-StadtschreiberIn	01.01.2001	01.01.2001	
14	BauinspektorIn Nachbargemeinden	27.10.2003	27.10.2003	
14	LeiterIn Anmeldung und Support Sozialdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
14	TeamleiterIn Friedhof	01.01.2005	25.10.2004	
14	TeamleiterIn Strassen-/Gewässerunterhalt	01.01.2001	01.01.2001	
13	BauinspektorIn	01.01.2001	30.10.2001	
13	BetriebsdisponentIn/SicherheitsbeauftragteR	01.01.2001	30.10.2001	
13	LeiterIn AHV-Zweigstelle	01.01.2001	01.01.2001	
13	LeiterIn Sekretariat Baudirektion	01.01.2001	01.01.2001	
13	PolizistIn	01.01.2001	28.10.2002	
13	ProjektleiterIn Hochbau	01.01.2001	01.01.2001	
13	SachbearbeiterIn Immobilien	01.01.2001	01.01.2001	
13	TeamleiterIn Grünanlagen	01.01.2001	01.01.2001	
13	TeamleiterIn Markierung/Signalisation	01.01.2001	01.01.2001	
13	TeamleiterIn Stadtentwässerung	01.01.2001	01.01.2001	
13	TeamleiterIn Stadtreinigung/Entsorgung	01.01.2001	01.01.2001	
12	AsylberaterIn	01.01.2001	01.01.2001	
12	HauswartIn/TechnischeR MitarbeiterIn Immobilien	01.01.2001	01.01.2001	
12	HortleiterIn	01.01.2001	01.01.2001	
12	LeiterIn Sekretariat Einwohnerdirektion, Sicherheitsdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
12	Praktikant Bauinspektorat	08.03.2002	08.03.2002	
12	Techn. MitarbeiterIn Feuerungs- u. Tankkontrolle	01.01.2001	01.01.2001	
12	TechnischeR MitarbeiterIn Markierung/Signalisation	01.01.2001	01.01.2001	
11	GruppenverantwortlicheR EZS	30.10.2001	30.10.2001	
11	HauswartIn L	01.01.2006	24.10.2005	
11	SachbearbeiterIn Baudirektion L	01.01.2006	24.10.2005	
11	SachbearbeiterIn Siegelungen/Bestattungen	01.01.2001	01.01.2001	
11	SchulsekretärIn	01.01.2001	28.10.2002	
11	Stv. LeiterIn AHV-Zweigstelle L	01.01.2006	24.10.2005	
11	Techn. MitarbeiterIn Feuerungskontrolle	01.01.2001	30.10.2001	

GKL	Funktionsbezeichnung	Gültig ab	Revisionsdatum	Gültig
11	TechnischeR MitarbeiterIn Feuerwehr/Zivilschutz	01.01.2001	01.01.2001	
11	TrauerbegleiterIn	01.01.2001	01.01.2001	
11	Zivilschutz-StellenleiterIn/Rechnungswesen Feuerwehr L	01.01.2006	24.10.2005	
10	Chauffeur/Chauffeuse Entsorgung mit Koordinationsaufgaben	27.10.2003	27.10.2003	
10	GärtnerIn	01.01.2005	25.10.2004	
10	HandwerkerIn Baudirektion	01.01.2001	30.10.2001	
10	HauswartIn	01.01.2006	24.10.2005	
10	HortnerIn	01.01.2001	01.01.2001	
10	SachbearbeiterIn Anmeldung und Support Sozialdirektion I L	01.01.2006	24.10.2005	
10	SachbearbeiterIn Baudirektion	01.01.2006	24.10.2005	
10	SachbearbeiterIn Besoldung	01.01.2001	30.10.2001	
10	SachbearbeiterIn Einwohnerdienste/Fremdenkontrolle	01.01.2001	01.01.2001	
10	SachbearbeiterIn Einwohnerdirektion, Sicherheitsdirektion	27.10.2003	27.10.2003	
10	SachbearbeiterIn Finanzen	28.10.2002	28.10.2002	
10	SachbearbeiterIn Personal	01.01.2001	01.01.2001	
10	SachbearbeiterIn Präsidialdirektion	28.10.2002	28.10.2002	
10	SachbearbeiterIn Präsidialdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
10	SachbearbeiterIn Stadtentwicklung	01.01.2001	01.01.2001	
10	SachbearbeiterIn Steuern	30.10.2001	30.10.2001	
10	SachbearbeiterIn Steuerregister L	01.01.2006	24.10.2005	
10	SachbearbeiterIn Tiefbau/Stadtgrün	30.10.2001	30.10.2001	
10	SachbearbeiterIn Vormundschaft L	01.01.2006	24.10.2005	
10	Stv. LeiterIn AHV-Zweigstelle	01.01.2006	24.10.2005	
10	Zivilschutz-StellenleiterIn/RechnungsführerIn Feuerwehr	01.01.2006	24.10.2005	
09	BetriebsarbeiterIn Bau mit Gruppenführung	01.01.2001	01.01.2001	
09	BetriebsarbeiterIn Hauptsammelstelle	01.01.2001	01.01.2001	
09	IC TechnikerIn	01.01.2001	30.10.2001	
09	LebensmittelkontrolleurIn	01.01.2001	30.10.2001	
09	SachbearbeiterIn Anmeldung und Support Sozialdirektion I	01.01.2006	24.10.2005	
09	SachbearbeiterIn Anmeldung und Support Sozialdirektion II	01.01.2001	01.01.2001	
09	SachbearbeiterIn Bestattungen	01.01.2001	01.01.2001	
09	SachbearbeiterIn Einwohnerdienste L	01.01.2006	24.10.2005	
09	SachbearbeiterIn Einwohnerdir., Sicherheitsdir. und Rechnungswesen L	01.01.2006	24.10.2005	
09	SachbearbeiterIn Empfang/Sekretariat Baudirektion L	01.01.2006	24.10.2005	
09	SachbearbeiterIn Rechnungswesen Sozialdirektion	01.01.2001	01.01.2001	
09	SachbearbeiterIn Steuerregister	01.01.2006	24.10.2005	
09	SachbearbeiterIn Vermietung öffentliche Anlagen	01.01.2001	01.01.2001	
09	SachbearbeiterIn Vormundschaft	01.01.2006	24.10.2005	
08	BetriebsarbeiterIn Stadtentwässerung	01.01.2001	01.01.2001	
08	Chauffeur/Chauffeuse Entsorgung	01.01.2001	01.01.2001	
08	Hortköchin/Hortkoch	01.01.2001	01.01.2001	
08	SachbearbeiterIn Einwohnerdienste	01.01.2006	24.10.2005	
08	SachbearbeiterIn Einwohnerdir., Sicherheitsdir. und Rechnungswesen	01.01.2006	24.10.2005	
08	SachbearbeiterIn Empfang/Sekretariat Baudirektion	01.01.2006	24.10.2005	
08	SachbearbeiterIn EZS	01.01.2001	30.10.2001	
08	SachbearbeiterIn Fundbüro Einwohnerdienste	01.01.2001	01.01.2001	
08	SachbearbeiterIn HFS	01.01.2001	01.01.2001	
07	GartenarbeiterIn Krematorium	01.01.2005	25.10.2004	
06	BetriebsarbeiterIn Bau	01.01.2001	01.01.2001	
06	BetriebsarbeiterIn Stadtreinigung	01.01.2001	01.01.2001	
06	GartenarbeiterIn	01.01.2005	25.10.2004	
05	AdministrativeR AssistentIn	30.10.2001	30.10.2001	
05	BetriebsarbeiterIn Entsorgung	01.01.2001	01.01.2001	
05	MitarbeiterIn Empfang Stadtverwaltung	01.01.2001	01.01.2001	
05	Reinigungshilfen 3	30.10.2001	30.10.2001	
04	RaumpflegerIn Baudirektion	01.01.2001	01.01.2001	
04	RaumpflegerIn Friedhof	01.01.2001	01.01.2001	
04	Reinigungshilfen 2	30.10.2001	30.10.2001	
03	Reinigungshilfen 1	30.10.2001	30.10.2001	

Anhang 3: Gehaltsklassenminima und –maxima (Stand 1.1.2006)

GKL	Grundlohn	Maximum
01	3'170.90	5'073.40
02	3'308.55	5'293.70
03	3'452.20	5'523.50
04	3'602.10	5'763.35
05	3'758.45	6'013.50
06	3'921.60	6'274.60
07	4'091.90	6'547.05
08	4'269.65	6'831.35
09	4'454.95	7'127.90
10	4'648.40	7'437.40
11	4'850.15	7'760.25
12	5'060.80	8'097.30
13	5'280.45	8'448.70
14	5'509.75	8'815.55
15	5'748.90	9'198.25
16	5'998.55	9'597.70
17	6'259.00	10'014.30
18	6'530.70	10'449.10
19	6'814.25	10'902.80
20	7'110.05	11'376.15
21	7'418.80	11'870.05
22	7'740.85	12'385.30
23	8'077.00	12'923.10
24	8'427.60	13'484.20
25	8'793.50	14'069.60
26	9'175.25	14'680.45
27	9'573.65	15'317.90
28	9'989.25	15'982.80
29	10'423.00	16'676.75
30	10'875.50	17'400.80

Anhang 4: Lohnvergleich Bund: Gesamtlohnsystem

Beteiligung	Mitarbeiterbeteiligungsmodelle, variabler Lohnbestandteil langfristige Betrachtung
Variabler Lohn	leistungsorientierter, variabler Lohnbestandteil kurzfristige Betrachtung
Basis-lohn	Funktions- oder Grundlohn, fixer Lohnbestandteil kurzfristige Betrachtung
Fringe Benefits	Lohnnebenleistungen
Pensions-kasse	Leistungen aus der Pensionskasse

Quelle: EPA 2005/1, S. 2

Anhang 5: Lohnvergleich Bund: Vergleichsorganisationen

Branche	Vergleichsorganisation
Banken	UBS AG Credit Suisse Zürcher Kantonalbank Berner Kantonalbank
Versicherungen	Mobilier Allianz Suisse Swiss Life
Pharma	F. Hoffmann – La Roche AG Novartis Pharma AG
Chemie	Ciba Spezialitätenchemie AG Clariant AG
Handel	Genossenschaft Migros Aare Coop Nestlé Suisse AG
Bundesnahe Unternehmen	Schweizerische Bundesbahnen Schweizerische Post Swisscom AG
Kantone	Kanton Bern Kantonale Verwaltung Zürich Etat de Vaud Etat de Genève

Quelle: EPA 2005/2, Anhang 5.1

Anhang 6: Lohnvergleich: verglichene Funktionen

36 Funktionen

mit erhobenen Daten von insgesamt 31'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

LeiterIn Finanzen der Unternehmung (schweizweit)
 LeiterIn Personal der Unternehmung (schweizweit)
 LeiterIn Personal der Division (>1000 MA)
 AbteilungsleiterIn in der Forschung und Entwicklung
 AbteilungsleiterIn im Bereich der Erarbeitung von Grundlagen
 LeiterIn Finanzen der Division (>1000 MA)
 LeiterIn Kommunikation der Division (>1000 MA)
 Steuerexpertin/-experte
 JuristIn im Rechtsdienst
 Ingenieur ETH
 NaturwissenschaftlerIn (z.B. Chemiker, Physiker) in der Forschung
 NaturwissenschaftlerIn (z.B. Mathematiker, Mediziner) in der Erarbeitung von Grundlagen
 ÖkonomIn Uni in der Erarbeitung von Grundlagen
 WirtschaftsprüferIn
 LeiterIn Personal des Bereichs (>200 MA)
 ArchitektIn FH
 Informatik-ProjektleiterIn II, ICT Nr. 88-2
 ApplikationsentwicklerIn III, ICT Nr. 35-3
 RedaktorIn
 System-Spezialist III, ICT Nr. 14-3
 Webpublisher
 ÜbersetzerIn
 Webmaster, ICT Nr. 18-2
 Kaufmännische/r Angestellte/r oder Techniker mit Hauptsachgebiet in einem qualifizierten Bereich
 MitarbeiterIn Finanzbuchhaltung
 SchreinerIn, MalerIn, GärtnerIn oder ähnliche
 ElektrikerIn
 LaborantIn
 Administrativ/r AssistentIn der/s Divisionsleitenden
 MitarbeiterIn Personen- und Gebäudesicherheit
 Kaufmännische/r Angestellte/r ohne Hauptsachgebiet mit Routineaufgaben
 MitarbeiterIn Post/Triage/Bürohilfe
 Logendienst/Empfang
 Reinigungspersonal

Die Funktionen Leiterin bzw. Leiter Pensionskasse sowie Chefin bzw. Chef Bauten und Immobilien mussten aufgrund der geringen Anzahl verfügbarer Daten aus statistischen Gründen aus dem Vergleich ausgeschlossen werden.

Quelle: EPA 2005/1, S. 3

Anhang 7: Arbeitszeitverordnung vom 13. Dezember 2004

Arbeitszeitverordnung

Der Gemeinderat erlässt gestützt auf Art. 25 und 32 des Personalreglements vom 15. Dezember 1997 folgende Verordnung:

1. Regelungsgegenstände

Art. 1

¹Diese Verordnung regelt

- a die Arbeitszeit;
- b die Arbeitszeitmodelle;
- c Zeitgutschriften und finanzielle Abgeltungen.

²Ergänzend gelten die Bestimmungen des kantonalen Rechts, namentlich die Personalverordnung.

2. Arbeitszeit

Art. 2

¹Die jährliche Soll-Arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte ist die Summe der Arbeitstage pro Jahr zu je 8 Stunden und 24 Minuten, unter Berücksichtigung dienstfreier Tage und allfälliger kürzerer Arbeitszeiten vor dienstfreien Tagen.

²Die Arbeit wird von Montag bis Freitag zwischen 6.00 und 20.00 Uhr geleistet.

³Die Arbeitszeit darf an einzelnen Tagen in der Regel 11 Stunden nicht überschreiten und nur ausnahmsweise und kurzfristig mehr als 50 Stunden pro Woche betragen.

⁴Ausnahmsweise kann im Einvernehmen zwischen der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter und der vorgesetzten Person bis um 23.00 Uhr sowie am Samstag oder Sonntag gearbeitet werden, wenn es die betrieblichen Bedürfnisse erfordern.

⁵Für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten die Sonderschutzvorschriften des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz), soweit das kantonale oder kommunale Recht nicht weitergehende Vorschriften enthält.

⁶Vorbehalten bleiben besondere Arbeitszeitregelungen in einem betrieblichen Einsatzplan oder für einen Spezialeinsatz.

Art. 3

Die Arbeit muss nach spätestens sechs Stunden für mindestens 30 Minuten unterbrochen werden.

Art. 4

¹Die Arbeitszeit wird in der Regel mit Informatikhilfsmitteln erfasst. Wo dies aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, wird die Arbeitszeit manuell erfasst.

Arbeitszeit und
Arbeitstage

Arbeitsunter-
bruch

Arbeitszeiterfas-
sung

3. Arbeitszeitmodelle

Art. 5

Allgemeine
Pflichten der
Beteiligten

¹Die Vorgesetzten sind verantwortlich, dass auf alle Mitarbeitenden die für sie und den Betrieb vorteilhafteste Arbeitszeitregelung angewendet wird und die Aufgabenerfüllung sichergestellt ist.

²Vorgesetzte und Mitarbeitende tragen gemeinsam die Verantwortung für die Arbeitszeiterfassung und das Zeitmanagement und stimmen betriebliche sowie eigene Bedürfnisse optimal aufeinander ab.

Art. 6

Jahresarbeits-
zeit
a. Begriff

¹Bei der Jahresarbeitszeit wird der Zeitraum für die Abrechnung der Arbeitszeit auf ein ganzes Jahr festgelegt.

²Das Jahresarbeitszeitmodell ermöglicht, die Arbeitszeit für die Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber innerhalb des Arbeitszeitrahmens von Artikel 2 möglichst flexibel zu gestalten und sie den Schwankungen der Arbeitsbelastung während des Jahres anzupassen.

³Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in der Regel nach dem Jahresarbeitszeitmodell.

⁴Massgebend für die Anwendung der Jahresarbeitszeit sind die dienstlichen Bedürfnisse und Möglichkeiten. Sie haben gegenüber den individuellen Wünschen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Priorität.

Art. 7

b. Steuer-
ung

¹Die Bewirtschaftung der Arbeitszeit der Mitarbeitenden während des Jahres erfolgt mit der sogenannten Ampelsteuerung.

²Mit der Ampelsteuerung werden Phasen beschrieben und Warngrenzen für Voll- und Teilzeitarbeit festgelegt, bei deren Überschreitung Vorgesetzte und Mitarbeitende gemeinsam die Arbeitszeitsituation erörtern müssen:

<i>Phase</i>	<i>Plus/Minus Arbeitszeitsoll</i>	<i>Aktivität</i>
grün	bis 60 Stunden	Eigener Kompetenzbereich der Mitarbeitenden
gelb	über 60 bis 100 Stunden	Plus- oder Minusstunden nur in Absprache mit der vorgesetzten Person.
rot	über 100 Stunden	Massnahmen zum Abbau der Plus- oder Minusstunden in Absprache mit der vorgesetzten Person.

³Die Plus- und Minusstunden sind wenn möglich während des Jahres durch Mehr- oder Minderarbeit auszugleichen.

⁴Aus gesundheitlichen Gründen müssen in jedem Falle jährlich Kompensations- oder Ferientage im Umfang von mindestens 75% des ordentlichen Ferienanspruchs bezogen werden. Der nicht bezogene Anteil ist innerhalb von 5 Jahren zu beziehen.

⁵In der Phase rot bei Minusstunden kann ausser Ferien keine weitere Freizeit zu Lasten des Arbeitszeitsaldos bezogen werden. Im Einverständnis mit der vorgesetzten Person kann jedoch zur Reduktion des Minussaldos eine Gehaltskürzung vorgenommen werden.

- c. Übertrag und Abrechnung
- Art. 8**
- ¹Am Ende der jährlichen Abrechnungsperiode wird der Saldo der Plus- oder Minusstunden auf die folgende Abrechnungsperiode übertragen.
- ²Plusstunden können mit Zustimmung der Direktion in ein Ferienguthaben umgewandelt werden. Dieses ist innerhalb von 5 Jahren zu beziehen.
- ³Wenn die Umwandlung in Ferien oder die Kompensation durch Minderarbeit aus dienstlichen Gründen nicht möglich ist, können Plusstunden im Einvernehmen mit der betreffenden Person bis zur Erreichung der Phase gelb (100 Stunden) finanziell abgegolten werden. Zuständig für den Entscheid ist die Direktion in Absprache mit der Leitung Personal und unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs.
- ⁴Auf die folgende Abrechnungsperiode dürfen nicht mehr als 100 Minusstunden übertragen werden. Diesen Wert überschreitende Minusstunden werden von der ersten Gehaltszahlung in der neuen Abrechnungsperiode abgezogen.
- d. Abrechnung bei Austritt
- Art. 9**
- ¹Ein positiver Saldo sowie Ferienguthaben sind bis zum Austritt nach Möglichkeit durch Freizeit auszugleichen.
- ²Wenn der Ausgleich durch Freizeit aus dienstlichen Gründen nicht möglich ist, werden die Zeitguthaben finanziell abgegolten.
- ³Besteht ein negativer Saldo, wird das letzte Gehalt gekürzt resp. das zu viel ausgerichtete Gehalt zurückgefordert.
- ⁴Zuständig ist die Direktion unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs.
- Andere Arbeitszeitmodelle
- Art. 10**
- ¹Die Direktionen können in einzelnen Bereichen oder für einzelne Personen ein anderes Arbeitszeitmodell anwenden, wenn es die betrieblichen Verhältnisse erfordern.
- ²Besondere, für bestimmte Funktionen notwendige Arbeitszeitregelungen gehen anderen Arbeitszeitmodellen vor.
- ³Für den Übertrag und die Abrechnung von Plus- oder Minusstunden sowie bei Austritt gelten sinngemäss die gleichen Bestimmungen wie für das Jahresarbeitszeitmodell.
- ⁴Die betroffenen Personen sind anzuhören.

4. Zeitgutschriften und finanzielle Abgeltungen

Polizeilicher Pi-
kettendienst

Art. 11

¹Die Zeitgutschriften für den Einsatz aus dem Pikett-/Bereitschaftsdienst betragen:

- c Von Montag bis Samstag in der Zeit von 20.00 Uhr bis 06.00 Uhr: 25 Prozent.
- d An Sonntagen und allgemeinen Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 24.00 Uhr: 50 Prozent.

²Finanzielle Ansprüche für Früh- oder Spätdienst, Nachtdienst sowie Pikett-/Bereitschaftsdienst innerhalb und ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit wurden in der Funktionsbewertung berücksichtigt.

³Für Übertrag und Abrechnung von Plus- oder Minusstunden gelten die Artikel 8 und 9 sinngemäss.

Spezialdienste

Art. 12

¹Die für Spezialdienste eingesetzten Mitarbeitenden mit festen Arbeitszeiten haben Anspruch auf finanzielle Abgeltung der geleisteten Mehrarbeit, soweit eine Kompensation durch Minderarbeit aus betrieblichen Gründen nicht möglich ist.

²Die Zeitgutschriften für Spezialdienste betragen:

- c In der Nacht von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr sowie an Sonntagen und allgemeinen Feiertagen: 50 Prozent.
- d In der übrigen Zeit ausserhalb der festen Arbeitszeiten: 25 Prozent.

³Die Auszahlung erfolgt nach dem ordentlichen Stundenansatz zusammen mit dem Monatsgehalt.

Übriges Personal

Art. 13

Muss auf Anordnung der vorgesetzten Stelle ausserhalb der Normalarbeitszeit gemäss Artikel 2 gearbeitet werden, und ist diese Zusatzbelastung bei der Funktionsbewertung nicht berücksichtigt worden, so werden Zeitgutschriften entsprechend Artikel 11 Absatz 1 gewährt.

Sitzungen

Art. 14

Die Zeit für die Teilnahme von städtischen Mitarbeitenden an Sitzungen des Stadtrates, des Gemeinderates oder von Kommissionen sowie für die Vertretung der Stadt Burgdorf in anderen Gremien gilt als Arbeitszeit. Es besteht kein Anspruch auf Sitzungsgeld.

6. Inkrafttreten

Art. 15

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2005 in Kraft.

Burgdorf, 13. Dezember 2004

DER GEMEINDERAT

Dr. Franz Haldimann, Stadtpräsident

Fürsprecher Roman Schenk, Stadtschreiber

11 ÜBER DEN AUTOR



Roman Schenk, 1956, legte die Matur Typ C ab und schloss 1985 das Rechtsstudium an der Universität Bern mit dem Staatsexamen als Fürsprecher ab. Es folgten drei Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter, zwei Jahre als Leiter des Rechtsdienstes und zwei Jahre als Direktionssekretär der Land- und Forstwirtschaftsdirektion des Kantons Bern. Von 1993 bis 2004 leitete er die kantonalen Ämter für Wald und Natur bzw. für Natur. Er war für zahlreiche Gesetzgebungen und Reorganisationsprojekte verantwortlich. Seit 2004 ist er Stadtschreiber von Burgdorf.

Breitenrain 49, CH-3032 Hinterkappelen