



► **an den Grossen Rat**

FD/080299

Basel, 17. September 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 16. September 2008

Ratschlag

betreffend

**Änderung des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlöhnung
der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt
(Lohngesetz)
SG 164.100**

I. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, § 9 und § 10 des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 zu ändern.

II. Gründe für die Anpassung

a) Anpassung an die Justizreform: Ausschluss der Rechtsweggarantie bei ad personam-Entscheiden

Auf den 1. Januar 2007 ist die Justizreform des Bundes in Kraft getreten. Ein wichtiger Bestandteil der Justizreform ist neben weiteren Anpassungen im Rechtspflegesystem die neu in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Jede Rechtsstreitigkeit muss künftig von mindestens einem Gericht mit voller Rechts- und Sachverhaltsüberprüfung beurteilt werden können. In Ausnahmefällen können Bund und Kanton aber die Rechtsweggarantie ausschliessen. Ein solcher Ausschluss hat aber in einem Gesetz im formellen Sinn zu erfolgen. Der Ausschluss des Gerichtszugangs lediglich auf Verordnungsstufe genügt nicht. Zudem sind übergeordnete Rechtsnormen, insbesondere die Verfahrensgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu berücksichtigen, was z.B. dazu führt, dass Streitigkeiten, welche als „zivilrechtlich“ im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren sind, nicht von der Rechtsweggarantie ausgeschlossen werden können.

Für die Anpassung der kantonalen Ausführungsbestimmungen an die neue Rechtsweggarantie ist in Art. 130 Abs. 3 Bundesgerichtsgesetz (BGG) eine Übergangsfrist von 2 Jahren ab Inkrafttreten der Justizreform vorgesehen. Die kantonalen Gesetze müssen demnach bis spätestens 1. Januar 2009 an die neuen gesetzlichen Grundlagen angepasst werden. Dies bedingt, dass der Kanton Basel-Stadt diejenigen Rechtsbereiche bestimmen muss, in welchen die Rechtsweggarantie ausgeschlossen werden kann und soll.

Kriterium für den ausnahmsweisen Ausschluss des Gerichtszugangs ist im Wesentlichen die Justiziabilität von Verwaltungsakten. Nicht justiziabel sind regelmässig Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (vgl. Esther Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2006, S. 88ff.), wie z.B. der Entscheid über einen kantonalen Richtplan oder Entscheide betreffend die Spital- oder Gesundheitsplanung (vgl. die Aufzählung bei Esther Tophinke, Auswirkungen der Justizreform des Bundes auf die Kantone, AJP 2007, S. 797 oben). Soweit man sich an diese Vorgaben hält, ist der Ausschluss des Rechtswegs in diesen Bereichen auch mit der übergeordneten Verfahrensgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vereinbar, denn bei politischen Entscheiden handelt es sich regelmässig nicht um solche zivilrechtlicher Natur.

Das Lohngesetz sieht in § 9 die sogenannten ad personam-Einreihungen für die Gewinnung, Erhaltung und Auszeichnung von besonders qualifizierten Mitarbeitenden vor. Bei Entscheiden über ad personam-Geschäfte handelt es sich um solche, die ganz wesentlich von personalpolitischen Überlegungen abhängen und die deshalb von der Rechtsweggarantie ausgeschlossen werden können (in diesem Sinne bezüglich der Bestellung von Chefbeamten: Esther Tophinke, vorzitiert, AJP 2007, S. 797 oben). Es wäre in diesen Fällen nicht sinnvoll, wenn die Entscheide des Regierungsrates an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnten, da die Personalpolitik des Kantons gemäss der geltenden gesetzlichen Grundlagen in die Kompetenz des Regierungsrates fällt (vgl. § 5 Personalgesetz). Dementsprechend ist es angezeigt, den Rechtsweg bei ad personam-Entscheiden zu beschränken und eine abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrates vorzusehen.

b) Präzisierung der Zuständigkeiten bei ad personam-Einstufungen

Neben der Anpassung an die Rechtsweggarantie soll auch die Zuständigkeitskompetenz bei ad personam-Geschäften klarer formuliert werden. Bereits nach geltendem Recht ist für ad personam-Einreihungen in die Lohnklasse der Regierungsrat zuständig (§ 9 Abs. 1 Lohngesetz). Solche ad personam-Einreihungen dürfen aber nur dann erfolgen, wenn die Stufenbandbreite der Soll-Lohnklasse nicht ausreicht (vgl. § 8 der Verordnung betreffend ad personam-Einreihungen). Daraus leitet sich die heutige Praxis ab, die für ad personam *Einstufungen* innerhalb der Stufenbandbreite der Soll-Lohnklasse nicht den Regierungsrat als zuständige Stelle bezeichnet, sondern die Departemente respektive die Anstellungsbehörde. Diese nicht sehr transparente Zuständigkeitsordnung wurde von der Finanzkontrolle anlässlich der Revision in einem Departement gerügt. Mit einer Ergänzung von § 9 des Lohngesetzes soll nun auch die ad personam-Einstufung auf Gesetzesebene klar geregelt werden. Der Entwurf sieht vor, dass für ad personam-Einstufungen entsprechend der heutigen Praxis die Departementsvorstehenden zuständig sind.

c) Anpassung der Zuständigkeit bei Abweichungen vom Stufenanstieg

Damit die Zuständigkeit für alle ausserordentlichen Einstufungen innerhalb der Stufenbandbreite künftig bei ein und derselben Instanz liegt, ist die Zuständigkeit für Entscheide über Abweichungen vom Stufenaufstieg ebenfalls anzupassen (§ 10 LG). Es ist wenig sinnvoll, wenn die Departementsvorstehenden zwar über ad personam-Einstufungen, daneben aber nicht über eine Abweichung vom Stufenaufstieg, also über einen Stufenstopp oder über einen beschleunigten Stufenaufstieg, entscheiden können. Auch hier sollen künftig, entsprechend der Regelung bei ad personam-Einstufungen die Departementsvorstehenden zuständig sein. Im Unterschied zu ad personam-Entscheiden ist bei Abweichungen vom Stufenanstieg aber kein Ausschluss der Rechtsweggarantie möglich. Zum Einen besteht prinzipiell ein Anspruch auf einen jährlichen Stufenaufstieg, womit bei einem Stufenstopp der Rechtsweg offenstehen muss, zum Andern sind die Voraussetzungen für eine Stufenbeschleunigung bzw. Stufenstopp klar geregelt (vgl. dazu § 10 LG und die zugehörige Verordnung über die Beschleunigung und die Verzögerung des Stufenaufstiegs gemäss § 10 des Lohngesetzes). Entscheide über die Abweichung vom Stufenanstieg lassen sich damit nicht allein personalpolitisch begründen, sondern müssen die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Die entsprechenden Entscheide sind damit einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Zuständigkeit fallen künftig alle ausserordentlichen Einstufungen innerhalb der Stufenbandbreite einheitlich in die Kompetenz der Departementsvorstehenden.

d) Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt)

Die AGSt wurde am Kontaktgespräch mit dem Zentralen Personaldienst vom 15. Januar 2008 orientiert und ist mit den Änderungen einverstanden.

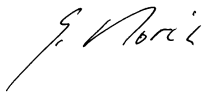
III. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat den beiliegenden Beschlussentwurf zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber



Dr. Guy Morin



Dr. Robert Heuss

Beilagen:

- Entwurf Gesetzesänderungen
- Synopse

Anpassung des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995

Geltende Bestimmung	Vorgeschlagene Änderungen
<p><i>Ausserordentliche Einreihung ad personam</i></p> <p>§ 9. Die Einreihung der Stellen gemäss § 5 dieses Gesetzes erfolgt grundsätzlich funktionsbezogen. In begründeten Fällen, namentlich bei ausserordentlicher persönlicher Prägung der Funktion durch die Stelleninhaberin oder den Stelleninhaber oder zur Gewinnung, Erhaltung oder Auszeichnung besonders hervorragender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, kann der Regierungsrat ausserordentliche Einreihungen ad personam vornehmen.</p> <p>² Das Verfahren regelt der Regierungsrat in einer Verordnung.</p>	<p><i>Ausserordentliche Einreihung und Einstufung ad personam</i></p> <p>§ 9. Die Einreihung der Stellen gemäss § 5 dieses Gesetzes erfolgt grundsätzlich funktionsbezogen. In begründeten Fällen, namentlich bei ausserordentlicher persönlicher Prägung der Funktion durch die Stelleninhaberin oder den Stelleninhaber oder zur Gewinnung, Erhaltung oder Auszeichnung besonders hervorragender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, kann der Regierungsrat ausserordentliche Einreihungen ad personam vornehmen.</p> <p>² Aus denselben Gründen können die Departementsvorstehenden ausserordentliche Einstufungen ad personam innerhalb der Lohnklassen vornehmen.</p> <p>³ Der Regierungsrat entscheidet endgültig über ad personam-Einreihungen und ad personam-Einstufungen.</p> <p>⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.</p>
<p><i>Abweichung beim Stufenaufstieg</i></p> <p>§ 10. Nach Massgabe der persönlichen Leistung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters kann vom regulären Stufenaufstieg gemäss § 4 (Verzögerung oder Beschleunigung) abgewichen werden. Die Beurteilung der Leistung ist von der zuständigen Behörde auf der Basis eines Beurteilungssystems vorzunehmen.</p> <p>² Über Abweichungen vom Stufenaufstieg entscheidet die Wahlbehörde.</p> <p>³ Das Verfahren, insbesondere Art und Umfang der Abweichung, regelt der Regierungsrat in einer Verordnung.</p>	<p><i>Abweichung beim Stufenaufstieg</i></p> <p>§ 10. Nach Massgabe der persönlichen Leistung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters kann vom regulären Stufenaufstieg gemäss § 4 (Verzögerung oder Beschleunigung) abgewichen werden. Die Beurteilung der Leistung ist von der zuständigen Behörde auf der Basis eines Beurteilungssystems vorzunehmen.</p> <p>² Über Abweichungen vom Stufenaufstieg entscheiden die Departementsvorstehenden.</p> <p>³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.</p>

Gesetz betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. xxxx vom 16. September 2008 beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 wird wie folgt geändert:

§ 9 erhält folgende neue Marginalie und folgende neue Fassung:

Ausserordentliche Einreihung und Einstufung ad personam

§ 9. Die Einreihung der Stellen gemäss § 5 dieses Gesetzes erfolgt grundsätzlich funktionsbezogen. In begründeten Fällen, namentlich bei ausserordentlicher persönlicher Prägung der Funktion durch die Stelleninhaberin oder den Stelleninhaber oder zur Gewinnung, Erhaltung oder Auszeichnung besonders hervorragender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, kann der Regierungsrat ausserordentliche Einreihungen ad personam vornehmen.

² Aus denselben Gründen können die Departementsvorstehenden ausserordentliche Einstufungen ad personam innerhalb der Lohnklassen vornehmen.

³ Der Regierungsrat entscheidet endgültig über ad personam-Einreihungen und ad personam-Einstufungen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

§ 10 Abs. 2 und 3 erhalten folgende neue Fassung:

² Über Abweichungen vom Stufenaufstieg entscheiden die Departementsvorstehenden.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Die Änderung wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.