

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

VIII. Nachtrag zum Personalstatut betreffend Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Antrag:

1. Das Personalstatut vom 12. April 1999 wird durch einen VIII. Nachtrag wie folgt geändert:

§ 13 2. Anstellungsinstanz

Abs. 1 lit. a – c unverändert.

d) die Präsidentin oder der Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für deren Angestellte; sie oder er kann diese Kompetenz ganz oder teilweise delegieren.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 50ter Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Winterthur-Andelfingen (neu)

Der Stadtrat legt die Lohnklassen der Behördenmitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Winterthur-Andelfingen im Rahmen der städtischen Lohnskala fest. Der Anfangslohn entspricht einer der Erfahrung entsprechenden Lohnstufe der Einreihungskategorie und dem maximalen Leistungsanteil. Der Lohn wird jeweils auf Beginn des Kalenderjahres um die nächste Lohnstufe erhöht. § 46 Abs. 2 lit. a des Personalstatuts bleibt vorbehalten.

Ersatzmitglieder, welche nicht bei der KESB Winterthur-Andelfingen angestellt sind, werden für ihre Tätigkeit als Ersatzmitglied mit einem Stundenansatz besoldet, welcher der Lohnklasse 15, der Erfahrungsstufe 6 und dem Leistungsanteil 22.5% entspricht.

Ersatzmitglieder, welche zugleich als Fachmitarbeitende der KESB Winterthur-Andelfingen tätig sind, werden für ihre Tätigkeit als Ersatzmitglied zusätzlich zur normalen Besoldung mit einem Stundenansatz besoldet, der der Differenz zwischen ihrem aktuellen Stundenlohn und demjenigen der externen Ersatzmitglieder entspricht.

2. Diese Änderung tritt rückwirkend auf den Amtsantritt der Behördenmitglieder in Kraft.

Weisung:

0. Zusammenfassung

Der vorliegende VIII. Nachtrag zum Personalstatut soll die personalrechtlichen Grundlagen für die Behördenorganisation im Bereich des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, das durch die Änderungen im Zivilgesetzbuch (ZGB) eingeführt und per 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, schaffen. So soll das Lohnsystem für die Behördenmitglieder und die Besoldung der Ersatzmitglieder festgelegt und der Stadtrat ermächtigt werden, die Lohnklassen für die Behördenmitglieder festzulegen. Ausserdem sollen die personalrechtlichen Kompetenzen hinsichtlich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die Präsidentin oder den Präsidenten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) delegiert werden.

1. Ausgangslage

Das bisherige Vormundschaftsrecht wurde grundlegend überarbeitet und am 1. Januar 2013 sind die neuen Bestimmungen in Kraft getreten. Die Änderungen im ZGB führten zwingend zu tiefgreifenden Anpassungen im kantonalen und kommunalen Recht. Insbesondere die Behördenorganisation war völlig neu zu regeln. Nachdem bis anhin das Vormundschaftsamt bzw. die Vormundschaftsbehörde Winterthur für die Prüfung und Anordnung von Massnahmen zugunsten schutz- und hilfsbedürftiger Menschen (Erwachsene und Kinder) in der Stadt Winterthur zuständig war, übernahm ab 2013 eine professionelle und interdisziplinär zusammengesetzte KESB mit Unterstützung des Behördensekretariats diese Aufgabe für die Bezirke Winterthur und Andelfingen. Die Winterthurer Landgemeinden und die Gemeinden des Bezirkes Andelfingen schlossen sich mit Anschlussvertrag der KESB Winterthur-Andelfingen an und beteiligen sich finanziell. All diese Änderungen erfolgten durch übergeordnetes Recht.

Für die Mitglieder der neuen Behörde sind kommunal noch die Anstellungsbedingungen festzulegen. Betreffend Lohnsystem gibt es von Seiten des Kantons keine Vorgaben. Gemäss der Weisung des Regierungsrates vom 31. August 2011 für das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR, Vorlage 4830) sind die Kosten der KESB Sache der Gemeinden. Diese hängen bekanntlich massgeblich von den Löhnen ab und auf diese habe der Kanton keinen Einfluss. Der Kanton nimmt damit gemäss Antrag auch ausdrücklich in Kauf, dass die Löhne in den einzelnen Kreisen unterschiedlich hoch festgelegt werden. Auch ansonsten gibt es im EG KESR nur wenige kantonale Vorgaben: Da es anders als bei politischen Ämtern nicht um die politische Ausrichtung, sondern um die Fachkompetenz geht, sollen die KESB-Mitglieder durch ein Exekutivorgan ernannt werden (§ 8 Abs. 1 EG KESR). Von kantonaler Seite ist lediglich vorgegeben, dass die Behördenmitglieder in einem kündbaren, öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehen. Im Übrigen kommt das kommunale Personalrecht zur Anwendung und die Exekutive regelt die Arbeitsverhältnisse der Mitglieder (§ 3 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 2 EG KESR).

Im Anschlussvertrag vom 31. Oktober 2012 mit den Winterthurer Landgemeinden und den Gemeinden des Bezirkes Andelfingen ist vorgesehen (und dieser Punkt war immer unbestritten), dass das Personalrecht der Sitzgemeinde zur Anwendung kommt, sowohl für die Behördenmitglieder als auch für die übrigen Mitarbeitenden. Die Anstellungsbedingungen der Behördenmitglieder sind deshalb im Personalstatut der Stadt Winterthur zu regeln.

Wie erwähnt ist gemäss EG KESR bei der Auswahl der Behördenmitglieder die Fachkompetenz massgebend, nicht die politische Ausrichtung. Anders als bei politischen Ämtern, bei denen eine Wahl auf Amtsdauer die Regel ist, ist deshalb bei den KESB-Mitgliedern von einer Wahl auf Amtsdauer abzusehen. Die Behördenmitglieder werden stattdessen in einem kündbaren, öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehen. Für die Anstellung und die übrigen

Anstellungsbedingungen inklusive allfälliger Entlassungen findet wie oben aufgezeigt das Personalrecht der Stadt Winterthur Anwendung.

Mit Stadtratsbeschluss vom 22. Februar 2012 (SR.12.78-2) entschied der Stadtrat, dem Grossen Gemeinderat einen VII. Nachtrag zum Personalstatut zu beantragen. Darin sollte das Lohnsystem für die neu zu schaffende KESB festgelegt werden. Das Departement Soziales wurde beauftragt, eine entsprechende Weisung auszuarbeiten. Im erwähnten Entscheid hat der Stadtrat zudem vorbehältlich des Entscheides des Grossen Gemeinderates und des vom Kantonsrat noch zu verabschiedenden EG KESR die Lohnklassen für die Behördenmitglieder festgelegt.

Um die KESB rechtzeitig besetzen zu können, hat der Stadtrat am 25. Januar 2012 die Mitglieder des KESB-Präsidiums und am 21. März 2012 die übrigen Behördenmitglieder sowie am 11. Juli 2012 die Ersatzmitglieder ernannt. Die Ernennungen beruhen auf der vom Stadtrat vorgesehenen Einreihung der Stellen und erfolgten wiederum unter Vorbehalt der Genehmigung des erwähnten Nachtrags durch den Grossen Gemeinderat und des vom Kantonsrat verabschiedeten EG KESR. Den vereinbarten Löhnen wurde ein Entlöhnungssystem zugrunde gelegt, das einerseits für den Anfangslohn den maximalen Leistungsanteil vorsieht und andererseits einen Erfahrungsaufstieg ermöglicht.

2. Anstellungsinstanz

Anstellungsinstanz für die städtischen Angestellten ist nach § 13 Abs. 1 lit. a PST grundsätzlich der Stadtrat. Diese Zuständigkeit kann er im Rahmen von Abs. 2 ganz oder teilweise an ihm nachgeordnete Stellen delegieren. Dies hat er in § 7 VVO PST getan. Nach § 7 Abs. 1 VVO PST ist die Departementsleitung (sofern diese Kompetenz nicht gemäss Personalstatut dem Stadtrat vorbehalten ist) Anstellungsinstanz und kann ihre Befugnisse nach Abs. 2 an die Leitung eines Bereiches oder einer nachgeordneten Verwaltungseinheit delegieren.

Die KESB ist zwar administrativ dem Departement Soziales zugeordnet (z.B. was Finanz- und Personalwesen betrifft), aber sie ist eine unabhängige Behörde und nicht der Departementsleitung in dem Sinne untergeordnet, dass man die Delegation auf § 7 Abs. 2 VVO PST abstützen könnte. § 13 PST ist deshalb für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KESB durch eine neue lit. d in Abs. 1 zu ergänzen. Dabei erscheint es sachgerecht, wenn nicht die Gesamtbehörde als Anstellungsinstanz bezeichnet wird, sondern die Zuständigkeit der Präsidentin oder dem Präsidenten übertragen wird. Sie oder er soll sodann diese Kompetenz ganz oder teilweise delegieren können.

3. Lohnsystem

Hinsichtlich des anwendbaren Lohnsystems für die Behördenmitglieder stehen drei Varianten zur Diskussion:

3.1. Städtisches Lohnsystem

Die Mitglieder der KESB könnten gemäss dem städtischen Lohnsystem angestellt werden, das für den Grossteil des städtischen Personals gilt. Dies würde bedeuten, dass sie auf einer ihren Erfahrungen und Fähigkeiten entsprechenden Stufe eingestellt würden. Danach wäre sowohl ein Lohnstufenanstieg aufgrund der Erfahrung gemäss § 47 Abs. 1 PST als auch bei entsprechender Qualifikation die Gewährung eines Leistungsanteils gemäss § 47 Abs. 2 und 3 PST möglich. Dieses System bedingt eine Leistungs- und Verhaltensbeurteilung der ge-

wählten Behördenmitglieder. Diese müsste vom Vorsteher des Departements Soziales übernommen werden.

3.2. Besoldung im Maximum einer Lohnklasse

Weiter gibt es die Regelung von § 50bis Abs. 1 PST für besondere Ämter. Bei diesen Ämtern entspricht der Lohn (von Anfang an) dem Maximum der jeweiligen Lohnklasse. Diese Regelung gilt etwa für die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen, die Stadtamänner und Stadtamtsfrauen sowie die Friedensrichterinnen und Friedensrichter. Dieses Modell bedeutet, dass vom Moment der Wahl bis zum Ende der Amtstätigkeit keine Lohnentwicklung stattfindet. Ein Behördemitglied würde beispielsweise mit 30 Jahren dieselbe Besoldung erhalten wie 30 Jahre später, mit 60 Jahren.

3.3. Besoldung mit Erfahrungsaufstieg

Schliesslich ist auch eine Zwischenform möglich, bei der der Anfangslohn einer der Erfahrung entsprechenden Lohnstufe der Einreihungsklasse und dem maximalen Leistungsanteil entspricht. Diese Festlegung der Anfangsbesoldung erfolgt durch die Anstellungsinstanz. Der Lohn kann anschliessend jeweils auf Beginn des Kalenderjahres um die nächste Lohnstufe erhöht werden, sofern ein Stufenaufstieg für das gesamte Personal bewilligt wird. Diese Regelung gilt heute schon für die Leitung der Finanzkontrolle (§ 3 Abs. 7 Finanzkontrollverordnung).

3.4. Antrag für Besoldung der KESB-Behördenmitglieder

Das städtische Lohnsystem würde zwar verglichen mit den anderen Varianten die tiefsten Lohnkosten erzeugen, hätte aber beachtliche praktische Nachteile. So müsste alljährlich eine lohnwirksame Qualifikation durchgeführt werden. Diese hätte durch die Anstellungsinstanz, also den Stadtrat zu erfolgen, bzw. müsste an den Vorsteher des Departements Soziales delegiert werden. Die Mitglieder der KESB sind bei ihren Entscheiden jedoch an keine Weisung gebunden (§ 10 EG KESR). Damit soll sichergestellt werden, dass das Ernennungsorgan, mithin der Stadtrat, materiell keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung der KESB nehmen kann. Eine vollständige lohnwirksame Qualifikation durch den Departementvorsteher würde dieser Unabhängigkeit zuwider laufen und wäre zudem nicht praktikabel. Die Besoldung im Maximum einer Lohnklasse hätte dagegen die höchsten Kosten zur Folge, da dort sämtliche Behördenmitglieder von Anfang an das Maximum der jeweiligen Lohnklasse erhalten. Das Modell "Besoldung mit Erfahrungsaufstieg" hat demgegenüber den Vorteil, dass keine vollständige lohnwirksame Qualifikation stattfinden muss, aber dennoch kein Einstieg auf der obersten Erfahrungsstufe erfolgt. Entscheidungsfindung und Verfahrensleitung werden nicht beurteilt. Es findet stattdessen nur eine Beurteilung durch die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten statt, die sich auf die übrigen Kriterien (Verhalten, Arbeits- und Zeiteinteilung, Führung) beschränkt und zwischen den Qualifikationen „mindestens gut“ (= Voraussetzung für Stufenaufstieg erfüllt) und „ungenügend“ (= nicht erfüllt) unterscheidet. Entscheidend ist dabei vor allem, dass so eine Lohnentwicklung entsprechend der zunehmenden Erfahrung möglich ist. Die Besoldung mit Erfahrungsaufstieg erweist sich damit als vorteilhafteste Lösung.

Das Personalstatut ist deshalb um einen neuen § 50ter zu ergänzen, der die entsprechende Regelung enthält. Der Stadtrat soll ermächtigt werden, die entsprechenden Lohnklassen im Rahmen der städtischen Lohnskala festzulegen.

3.5. Besoldung der Ersatzmitglieder

Die vom Stadtrat am 11. Juli 2012 ernannten Ersatzmitglieder sind alle zugleich als Fachmitarbeitende der KESB Winterthur-Andelfingen tätig. Es ist deshalb zu regeln, wie ihre Entlohnung aussieht, wenn sie in ihrer Funktion als Ersatzmitglieder tätig sind. Dabei ist zu beachten, dass sie als Ersatzmitglieder eine höhere Verantwortung tragen, die bei der Besoldung zu berücksichtigen ist. Es ist aber auch zu vermeiden, dass sie durch ihre Tätigkeit als Ersatzmitglieder insgesamt eine höhere Besoldung erhalten, als die ordentlichen KESB-Mitglieder. Ersatzmitglieder, welche zugleich als Fachmitarbeitende der KESB Winterthur-Andelfingen tätig sind (LK 15, normale Einstufung bezüglich Erfahrung und Leistungsanteil) sollen deshalb für ihre Tätigkeit als Ersatzmitglied mit einem Stundenansatz besoldet werden, welcher der Differenz zwischen ihrem aktuellen Stundenlohn und demjenigen eines KESB-Mitgliedes in der selben Erfahrungsstufe, jedoch mit maximalem Leistungsanteil (22.5%) entspricht.

Zu regeln ist jedoch auch der Fall, wenn in Zukunft einmal Ersatzmitglieder ernannt werden, welche nicht bei der KESB Winterthur-Andelfingen als Fachmitarbeitende angestellt sind: Sie sollen wie KESB-Mitglieder besoldet werden, mit einem Stundenansatz, der Lohnklasse 15, Erfahrungsstufe 6, Leistungsanteil 22.5% entspricht.

Die Absätze 2 und 3 des neuen § 50ter enthalten die geschilderten Regeln für die Entlohnung der Ersatzmitglieder und der Fachmitarbeitenden, welche die Funktion eines solchen wahrnehmen.

4. Weiteres Vorgehen

Wie erwähnt hat der Stadtrat am 25. Januar 2012 die Mitglieder des KESB-Präsidiums, am 21. März 2012 die übrigen Behördenmitglieder und am 11. Juli 2012 die Ersatzmitglieder der KESB ernannt. Diese haben in der zweiten Jahreshälfte 2012 gestaffelt ihre Tätigkeit aufgenommen. Die Ernennung der KESB-Mitglieder wurde vom Regierungsrat bereits aufsichtsrechtlich geprüft und genehmigt. Nachdem der Anschlussvertrag durch die Gemeindevorstände am 31. Oktober 2012 unterzeichnet wurde, ist dieser vom Regierungsrat am 28. November 2012 ebenfalls genehmigt worden (RRB 1211/2012). Am 1. Januar 2013 hat die KESB Winterthur-Andelfingen offiziell ihre Tätigkeit aufgenommen. Im Verlauf des ersten Quartals 2013 wurden sodann die noch offenen Stellen bei den Mitarbeitenden der KESB Winterthur-Andelfingen besetzt. Die Personalverbände wurden an der Sitzung der Personalkommission vom 24. Februar 2014 über die mit dem VIII. Nachtrag vorgeschlagenen Änderungen des Personalstatuts informiert. Sie verzichteten auf eine schriftliche Vernehmlassung bzw. waren grundsätzlich einverstanden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder