

Motion Fraktion FDP (Sandra Wyss): Führungsverstärkung der Kadermitarbeitenden statt Disziplinarrecht

Die disziplinarrechtlichen Bestimmungen des Personalreglements der Stadt Bern (PRB); 153.01 vom 21. November 1991 „3. Kapitel: Disziplinarische Verantwortlichkeit“ Artikel 72 bis Artikel 76 sind ersatzlos zu streichen; alle Verweisartikel im PRB sind entsprechend anzupassen (z.B. Art. 92 Abs. 1 bis 3).

Das Personalrecht der Stadt Bern war bei seiner Inkraftsetzung am 1. Juli 1992 modern und wegweisend.

Die Aufhebung des Beamtenstatus und die Abschaffung der Amtsdauer (von vier Jahren) waren damals fast revolutionär und bewirkten eine Annäherung des öffentlichen Angestelltenrechts an das Arbeitsvertragsrecht des OR. In den Vorarbeiten auf Verwaltungsebene war die Abschaffung des Disziplinarrechts diskutiert (Begründung: das neue Personalrecht stärkt die Führungsverantwortung und macht das Disziplinarrecht überflüssig) und schliesslich verworfen worden.

Das Disziplinarrecht wurde verfahrensmässig rechtsstaatlich ausgestaltet; beispielsweise ist die Untersuchungsleitung nur noch durch Juristinnen und Juristen möglich, im übrigen wurden die verfahrensmässigen Rechte des von einem Disziplinarverfahren betroffenen Mitarbeitenden erheblich verstärkt und an moderne Prozessordnungen angepasst.

Inhaltlich wurden Relikte aus grauer Verwaltungsvorgangeneit wie die Massnahme des Strafdienstes bei der Stadtpolizei abgeschafft. Der Katalog der Massnahmen wurde gestrafft, aber nach wie vor die mildeste Massnahme des Verweises beibehalten.

Folge dieser Verfahrensaufwertung war aber auch eine Zurückhaltung, das Disziplinarverfahren anzuwenden, weil das Verfahren ausgesprochen zeitaufwändig wurde und weil der Einsatz der im Personalreglement in Artikel 20 vorgesehenen Vorgehensweise, nämlich schriftliche Mahnung und Entlassung einfacher, schneller und erfolgsversprechender schien. Zudem konnten und können diese Massnahmen durch die Vorgesetzten ohne Beizug von juristisch geschulten Personen in die Wege geleitet werden.

Das Disziplinarrecht verlor an Bedeutung und ist heute - als quasi Sonderregelung für öffentliche Verhältnisse - problemlos verzichtbar geworden. Neuere Personalrechte, welche auch teilweise auf den Beamtenstatus verzichtet haben, haben zwischenzeitlich auch das Disziplinarrecht abgeschafft.

Zusammenfassend kommt das Personalrecht der Stadt Bern für die Lösung personalrechtlicher Problemfälle ohne Disziplinarrecht aus. Mit dem Wegfall der Amtsdauer entfällt auch das Risiko, dienstpflichtverletzende Arbeitnehmende während vier Jahren weiterbeschäftigen zu müssen, Führungsmassnahmen können von jeder vorgesetzten Person getroffen werden; die Kündigung als ultima ratio ist viel einfacher möglich als vor 1992.

Dass gewisse Disziplinarfälle der letzten Zeit, welche publik wurden Zweifel an der Effizienz dieser öffentlichrechtlichen Spezialität haben aufkommen lassen, ist nicht zu verhehlen.

Bern, 26. Mai 2005

Motion Fraktion FDP (Sandra Wyss, FDP): Heinz Rub, Dolores Dana, Christoph Müller, Sibylle Burger-Bono, Karin Feuz-Ramseyer, Stephan Hügli-Schaad, Christian Wasserfallen, Thomas Balmer, Markus Blatter, Ueli Haudenschild, Hans Peter Aeberhard

Antwort des Gemeinderats

Mit der Motion soll der Gemeinderat beauftragt werden, dem Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der das im Personalreglement unter dem Titel „Verantwortlichkeit der Angestellten“ geregelte Disziplinarrecht abgeschafft wird.

Das Disziplinarrecht ist kein Spezialstrafrecht sondern ein reines Massnahmenrecht. Mit ihm werden die ordnungsgemässe Tätigkeit, das Ansehen und die Vertrauenswürdigkeit des Gemeinwesens sichergestellt. Neben dem Hauptzweck der Prävention soll es fehlbare Angestellte zur Ordnung rufen (korrektiver Zweck), aber auch Angestellte, die wegen schweren Fehlverhaltens für die Verwaltung untragbar geworden sind, aus dem öffentlichen Dienst entfernen (epurativer Zweck). Ansatzpunkt ist der Disziplinarfehler, d.h. die schuldhafte (vorsätzliche oder fahrlässige) Verletzung der Dienstpflichten. In einem Verfahren wird abgeklärt, ob überhaupt eine Dienstpflichtverletzung vorliegt und welche Disziplinar-massnahme angezeigt ist, um die Ordnung wiederherzustellen, die das Vertrauen in die staatliche Tätigkeit rechtfertigt. Es gilt das Opportunitätsprinzip: Massnahmen sollen nur dann getroffen werden, wenn sie dem Disziplinarzweck dienen. Bei der Zumessung einer Massnahme ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten; weitere Kriterien sind die Schwere der Dienstpflichtverletzung, der Grad des Verschuldens, die dienstliche Stellung, das bisherige Verhalten sowie weitere mildernde oder erschwerende Umstände.

Schafft man das Disziplinarrecht ab, hat dies einschneidende Folgen:

- Es fehlt dann ein rechtsstaatlich normiertes Untersuchungsverfahren, bei dem abgeklärt werden kann, ob überhaupt jemand seine Dienstpflichten verletzt hat. Es ist vielfach so, dass ein Verdacht unkorrekten Verhaltens geäussert oder ein entsprechender Vorwurf erhoben wird, ohne dass bereits ein klarer Sachverhalt vorliegen würde. In einer Disziplinaruntersuchung geht es dann darum, dass sich die Verwaltung Gewissheit darüber verschaffen kann, was eigentlich geschehen ist. Ein anderes, stadtrechtlich verankertes Verfahren steht nicht zur Verfügung.
- Fehlt das Disziplinarverfahren, haben verdächtige Personen keine Gelegenheit mehr, ein Verfahren durchführen zu lassen, mit dem festgestellt werden kann, ob sie sich korrekt verhalten haben. Diese Möglichkeit ist vor allem für Mitarbeitende von Bedeutung, die sich unschuldig fühlen und denen es deshalb wichtig ist, dass dies in einem klaren rechtsstaatlichen Verfahren festgestellt werden kann.
- Das Massnahmenspektrum für die Führungsverantwortlichen bei Dienstpflichtverletzungen ihrer Mitarbeitenden reduziert sich auf die zwei Extremmöglichkeiten „Alles oder Nichts“: Entweder Nichtstun und allenfalls Mahnen im Hinblick auf eine mögliche Entlassung oder gleich Entlassen. Es ist nicht mehr möglich, Mitarbeitende, die sich nicht korrekt verhalten haben, durch angemessene und angepasste Massnahmen wieder zu korrektem Handeln zu bringen. Die Führungsmassnahmen allein stumpfen sich ab – die Entlassung als einzig verbleibende personalrechtliche Massnahme kann nur in sachlich klar begründbaren Fällen in Frage kommen.
- Dem Verhältnismässigkeitsprinzip als bindendem Grundsatz kann bei Massnahmen gegenüber Mitarbeitenden nicht mehr nachgelebt werden, denn es fehlt ein situationsgerecht abgestufter Massnahmenkatalog. Ein differenziertes Vorgehen mit entsprechend angepassten Massnahmen ist jedoch nötig, will man verwaltungsseitig nicht Gefahr laufen, dass allfällige ausgesprochene Entlassungen durch die zuständigen Gerichtsbehörden aufgehoben werden.
- Die neuen Konzepte (Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz; Mobbing) sehen bei Fehlverhalten von Mitarbeitenden ausdrücklich Disziplinar-massnahmen vor, damit der Schwere des Fehlverhaltens mit entsprechenden Massnahmen begegnet werden kann. Fehlt das

Instrument des Disziplinarrechts, sind keine differenzierten Sanktionsmassnahmen mehr möglich.

Aus all diesen Gründen gelangt der Gemeinderat zur Auffassung, dass die Abschaffung des Disziplinarrechts gewichtige Nachteile mit sich bringt. Auch wenn in der Stadtverwaltung Disziplinarverfahren nicht allzu häufig durchgeführt werden, zeigt die Praxis doch, dass ein Bedürfnis für dieses Massnahmenrecht weiterhin besteht. Der Gemeinderat ist als oberste für die Personalführung der Stadtverwaltung zuständige Behörde davon überzeugt, dass das Disziplinarrecht weiterhin seine Berechtigung im Führungs- und Verwaltungsalltag hat und haben muss. Selbstverständlich gilt weiterhin: Die Vorgesetzten sollen ihre Führungsverantwortung gegenüber ihren Mitarbeitenden primär in der täglichen Führungsarbeit (Setzen von Zielen und Intervention bei Zielabweichungen) wahrnehmen.

Er spricht sich daher für das Beibehalten des Disziplinarrechts und damit gegen die Motion aus.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 23. November 2005

Der Gemeinderat