



Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)

Zusatzbericht und -antrag des Regierungsrates
vom 26. Januar 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen für die Beratung des Ombudsgesetzes im Kantonsrat zwei Anträge, welche sich auf das Ergebnis der Beratung der Vorlage in der vorberatenden Kommission beziehen, sowie einen Antrag auf eine Ergänzung von § 4 um einen neuen Absatz 3 (der bisherige Absatz 3 wird damit neu zu Absatz 4) des Ombudsgesetzes.

A. § 12 Abs. 1 Ombudsgesetz: Wahl der Ombudsperson und der Stellvertretung

Fassung gemäss Regierungsrat	Fassung gemäss vorberatender Kommission
¹ Der Kantonsrat wählt die Ombudsperson und eine Stellvertretung auf eine Amtsdauer von vier Jahren.	¹ Der Kantonsrat wählt die Ombudsperson und eine Stellvertretung auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Wahl erfolgt mindestens sechs Monate vor Beginn der Amtsperiode.

1. Die vorberatende Kommission des Kantonsrats hat am 18. November 2009 den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Wortlaut von § 12 Abs. 1 des Ombudsgesetzes wie folgt ergänzt (Ergänzung in Kursivschrift und Fettdruck):

¹ Der Kantonsrat wählt die Ombudsperson und eine Stellvertretung auf eine Amtsdauer von vier Jahren. **Die Wahl erfolgt mindestens sechs Monate vor Beginn der Amtsperiode.**

Begründet wird diese Ergänzung im Wesentlichen damit, auf diese Weise entstünden keine teuren Abfindungen bei einer allfälligen Nichtwiederwahl der Ombudsperson. Entsprechend wird von der Kommission beantragt, für die Ombudsperson keine Abgangsentschädigung vorzusehen, sollte sie gegen ihren Willen nicht wiedergewählt werden (Antrag der Kommission, wonach § 27 Abs. 1 Personalgesetz *nicht* entsprechend dem Vorschlag des Regierungsrats zu ergänzen sei).

2. Das Personalrecht des Kantons Zug kennt zwei Arten der Begründung eines Arbeitsverhältnisses: Durch *Arbeitsvertrag* und durch *Wahl auf Amtsdauer durch das Volk oder den Kantonsrat nach den Vorschriften der Kantonsverfassung* (§ 4 Personalgesetz). Letzteres galt bisher für die Richterinnen und Richter sowie den Landschreiber/die Landschreiberin. Neu soll auch die Ombudsperson durch den Kantonsrat gewählt werden.

a) Für die arbeitsvertraglich Angestellten regelt das Personalrecht die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mittels Kündigung ausführlich und stellt dafür mit den §§ 7 bis 18 die nötigen (Schutz-)Bestimmungen zur Verfügung. Gemäss §§ 24 bis 26 des Personalgesetzes stehen den arbeitsvertraglich angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unter bestimmten Voraussetzungen (bestimmte Dauer des Arbeitsverhältnisses und unverschuldete Kündigung) eine Abgangsentschädigung oder Entlassungsrente zu.

b) Bei den gewählten Personen endigt das Arbeitsverhältnis nicht mittels Kündigung sondern dadurch, dass sie nicht wieder gewählt werden. Geschieht dies wider ihren Willen und vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze, so räumt ihnen das Personalrecht unterschiedslos – ob vom Volk oder vom Kantonsrat gewählt – einen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung ein (§ 27 Personalgesetz). Wie bei den Kündigungsbestimmungen der arbeitsvertraglich Angestellten steht auch bei dieser Regelung der Schutzgedanke im Vordergrund: Die aus einer exponierten öffentlichen Stellung abgewählten Personen sollen eine angemessene wirtschaftliche Absicherung erhalten, um auf dem – ihnen nicht mehr in gleicher Breite offen stehenden Arbeitsmarkt – wieder Fuss fassen zu können. Dabei ist die Höhe der Abgangsentschädigung abhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses (und es besteht ab Vollendung des 60. Altersjahres wahlweise Anspruch auf eine Entlassungsrente).

3. Der Regierungsrat stellt sich nun die Frage, ob die Ombudsperson nicht gleich behandelt werden soll oder gar muss (Gebot der Gleichbehandlung) wie jene anderen Personen, deren Wahlorgan ebenfalls der Kantonsrat (Landschreiber/Landschreiberin und Gerichtspräsidien) bzw. das Volk (Richterinnen und Richter) ist. Die Frage der Gleichwertigkeit der verschiedenen Funktionen hängt zwar von Beurteilungen ab, die letztlich unterschiedlich ausfallen können, je nachdem, welche Anknüpfungspunkte als für die Frage der Regelung der Wiederwahl bzw. der Abgangsentschädigung als massgebend betrachtet werden: Eher politischer Aspekt bei der Landschreiberin/dem Landschreiber; Aspekt der *völligen Unabhängigkeit*, welcher bei den Gerichten und deren Präsidentinnen/Präsidenten in gleicher Weise massgeblich ist wie bei der Ombudsperson. Aus Sicht des Regierungsrates gibt es vor diesem Hintergrund keine überzeugenden Gründe, die Ombudsperson – als ebenfalls (vom Kantonsrat) gewählte Person – anders zu behandeln.

4. Die Ombudsperson fällt bei der von der Kommission vorgesehenen Regelung im eigentlichen Sinn zwischen Stuhl und Bank: Weder würde sie bei einer Nichtwiederwahl eine Abgangsentschädigung wie die Richter und Richterinnen sowie der Landschreiber/die Landschreiberin erhalten (§ 27 Personalgesetz), noch eine solche wie alle übrigen Staatsangestellten bei unverschuldeter Kündigung seitens des Kantons (§ 24 bis 26 Personalgesetz). Auch kämen für sie die Schutzbestimmungen zur „missbräuchlichen Kündigung“ gemäss den §§ 13 und 14 des Personalgesetzes (vor allem auch in Verbindung mit § 10 Abs. 3 und 4) nicht zur Anwendung, welche allen übrigen nicht vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten Staatsangestellten gewisse Rechte – und bei deren Verletzung ebenfalls den Anspruch auf eine Entschädigung – einräumen. Nach der Regelung, welche die vorberatende Kommission vorschlägt, stehen der Ombudsperson alle diese Ansprüche nicht zu. Es wird somit allein für die Ombudsperson im Hinblick auf die Beendigung des Anstellungsverhältnisses (Nichtwiederwahl/Kündigung) eine neue, schlechter gestellte „Personalkategorie“ geschaffen, wofür es nach der Meinung des Regierungsrates keine ausreichenden sachgerechten Gründe gibt.

5. Aus diesen Gründen ist die von der vorberatenden Kommission getroffene Regelung in § 12 Abs. 1 des Ombudsgesetzes nicht zu unterstützen. Sachgerecht ist vielmehr, für alle vom Kantonsrat (bzw. Volk) gewählten Personen das Wahlprocedere und die Abgangsentschädigung im Falle der Nichtwiederwahl gleich zu regeln, wie es der Regierungsrat in seinem Antrag getan hat. Deshalb **beantragen** wir Ihnen nach wie vor Zustimmung zu folgender Fassung von § 27 Abs. 1 des Personalgesetzes:

§ 27 Titel, Abs. 1

Abgangsentschädigung bzw. Entlassungsrente an Richterinnen und Richter, an die Ombudsperson sowie an die Landschreiberin/den Landschreiber

¹ Die vom Volk gewählten hauptamtlichen Richterinnen und Richter, die Ombudsperson sowie die Landschreiberin/der Landschreiber haben Anspruch auf eine Abgangsentschädigung, wenn sie vor dem Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gegen ihren Willen nicht wiedergewählt werden.

B. § 18 Ziff. 2 Ombudsgesetz: Besoldungseinreihung durch Anpassung von § 45 Abs. 1 des Personalgesetzes

Fassung gemäss Regierungsrat	Fassung gemäss vorberatender Kommission
<p>¹ Das Jahresgehalt der vom Volk gewählten hauptamtlichen Richterinnen und Richter des Kantonsgerichts sowie der Ombudsperson entspricht bei der Aufnahme der Amtstätigkeit dem Maximum der 23. Gehaltsklasse, nach 6 Amtsjahren demjenigen der 24. Gehaltsklasse, nach 12 Amtsjahren demjenigen der 25. Gehaltsklasse.</p>	<p>⁶ Das Jahresgehalt der vom Kantonsrat gewählten Ombudsperson entspricht bei der Aufnahme der Amtstätigkeit dem Maximum der 22. Gehaltsklasse, nach 6 Amtsjahren demjenigen der 23. Gehaltsklasse und nach 12 Amtsjahren demjenigen der 24. Gehaltsklasse.</p>

1. Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass die vom Regierungsrat in der Ombudsgesetz-Vorlage vorgeschlagene Fassung von § 45 Abs. 1 des Personalgesetzes so nicht korrekt ist; der letzte Satz in der geltenden Fassung ("und nach 18 Amtsjahren demjenigen der 26. Gehaltsklasse") darf natürlich nicht ersatzlos gestrichen werden. Diese Bestimmung hat nämlich die Gehälter der Kantonsrichterinnen und -richter zum Gegenstand. Der Regierungsrat wollte diese Bestimmung mit der Gehaltsregelung der Ombudsperson ergänzen, die Ombudsperson jedoch gehaltsmässig nicht mit den Kantonsrichterinnen und -richtern gleichstellen. Würde nun dieser letzte Satz von § 45 Abs. 1 des Personalgesetzes gestrichen, gingen die Kantonsrichterinnen und -richter ihres gesetzlichen Anspruchs auf Einreihung in die 26. Gehaltsklasse nach 18 Amtsjahren verlustig. Dies war nie die Absicht des Regierungsrats; die Streichung des letzten Satzes von § 45 Abs. 1 des Personalgesetzes in der Ombudsgesetz-Vorlage beruhte vielmehr auf einem bedauerlichen offensichtlichen Versehen und ist zu korrigieren.

2. Die vorberatende Kommission des Kantonsrats hat es abgelehnt, die Ombudsperson entsprechend dem Vorschlag des Regierungsrats gleich wie die Kantonsrichterinnen/-richter zu entlohnen (mit der Abweichung, dass das Gehaltsmaximum bei der höchsten Stufe der 25. anstelle der 26. Gehaltsklasse erreicht wird). Sie schlägt vor, § 45 des Personalgesetzes durch einen neuen Abs. 6 zu ergänzen, welcher wie folgt lauten soll:

⁶ Das Jahresgehalt der vom Kantonsrat gewählten Ombudsperson entspricht bei der Aufnahme der Amtstätigkeit dem Maximum der 22. Gehaltsklasse, nach 6 Amtsjahren demjenigen der 23. Gehaltsklasse und nach 12 Amtsjahren demjenigen der 24. Gehaltsklasse.

Damit setzt sie das für die Ombudsperson geltende Gehalt gegenüber dem Vorschlag der Regierung um eine volle Gehaltsklasse herab, was zum Ergebnis führt, dass der Kanton Zug im Vergleich mit den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich, welche in der Deutsch-

schweiz über eine Ombudsstelle verfügen, die kantonale Ombudstätigkeit eher an den unteren Rand des vergleichbaren Lohnbandes setzt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in der Schweiz bei den Gehältern zum Teil beträchtliche Unterschiede feststellbar sind. So liegen beispielsweise die Löhne im dienstleistungsorientierten Kanton Zürich deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt. Ebenso führt die Arbeitsmarktsituation dazu, dass grosse städtische Zentren wie Genf und Basel bei höher qualifiziertem Personal ebenfalls eine Sogwirkung entfalten und ein entsprechend hohes Lohnniveau aufweisen. Die Entlohnung einzelner Funktionen muss immer in einem bestehenden Gesamtsystem beurteilt werden: Anstelle eines Vergleichs der Löhne von vergleichbaren Tätigkeiten (in Franken) in verschiedenen Lohnsystemen ist die Stellung der betreffenden Funktion innerhalb eines bestimmten Systems zu betrachten.

Eine nochmalige Überprüfung der Gehaltsfrage unter den vorgenannten Aspekten führt den Regierungsrat dazu, dem Kantonsrat zu beantragen, die Entlohnung der Ombudsperson einerseits – wie dies die vorberatende Kommission getan hat – von derjenigen für die Kantonsrichterrinnen/-richter loszulösen, andererseits aber neu eine flexiblere Lösung vorzuschlagen.

3. Es scheint sachgerecht, im Gesetz nicht abschliessend und unverrückbar einen Anfangslohn festzusetzen. Es muss der Justizprüfungskommission hier eine gewisse Flexibilität zugestanden werden. Wissen, gesammelte Erfahrungen und bisherige Tätigkeiten der Bewerberin/des Bewerbers sollten bei der erstmaligen Lohnfestsetzung berücksichtigt werden können. Es sollte beispielsweise ein Unterschied gemacht werden können zwischen einer allfälligen Anstellung eines 40-jährigen Verwaltungsjuristen und einer 58-jährigen ehemaligen Oberrichterin. Durch die hier vorgeschlagene Flexibilisierung des Anfangsgehalts wird der Spielraum der Justizprüfungskommission bei Auswahl und Anstellung der Ombudsperson erweitert und damit das Auswahlverfahren verbessert. Zudem wird der Gehaltsanstieg an die Amtsperioden der Ombudsperson geknüpft, welche im Gegensatz zu derjenigen der Richterinnen/Richter nicht sechs sondern vier Jahre beträgt. Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der vorberatenden Kommission zu, das Minimum der Anfangsbesoldung eine Gehaltsklasse tiefer als in seinem ursprünglichen Vorschlag festzusetzen. Das Maximum ist aber – entsprechend dem ursprünglichen Vorschlag des Regierungsrates – bei der höchsten Stufe der 25. Gehaltsklasse zu belassen, was einerseits dem heutigen Stand der Entlohnung des Vermittlers in Konfliktsituationen Rechnung trägt (Gehaltsklasse 25/9 im 8. Amtsjahr, bei Alter 59 und grosser spezifischer Berufserfahrung und Ausbildung), es aber auch erlauben wird, der Justizprüfungskommission im zukünftigen Auswahlverfahren nicht nur nach unten, sondern auch nach oben genügend Spielraum zur Verfügung zu stellen, um die Ombudsstelle möglichst optimal besetzen zu können.

Gestützt auf diese Ausführungen **beantragt** Ihnen der Regierungsrat, § 45 Abs. 1 des Personalgesetzes in der bisherigen Fassung zu belassen und diesen Paragraphen um folgenden neuen Absatz 6 zu ergänzen:

⁶ Das Jahresgehalt der Ombudsperson entspricht im Minimum der höchsten Stufe der 22. Gehaltsklasse und im Maximum der höchsten Stufe der 25. Gehaltsklasse. Die erstmalige Lohnfestsetzung erfolgt durch die Justizprüfungskommission unter Berücksichtigung des Curriculums und nach Konsultation des Personalamtes. Auf Beginn einer weiteren Amtsperiode steigt das Jahresgehalt um eine Gehaltsklasse bis zum Erreichen des Maximums.

C. Ergänzung von § 4 Abs. 3 (neu)

	Vorschlag des Regierungsrats
	§ 4 Abs. 3 (neu) Die Ombudsperson nimmt an der Behandlung des Voranschlags der Ombudsstelle mit beratender Stimme teil. Abs. 3 bisher wird neu zu Abs. 4

Gemäss § 4 Abs. 2 des Ombudsgesetzes erstellt die Ombudsstelle ein eigenes Budget und leitet es an den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats weiter. Die Ombudsperson erstattet dem Kantonsrat überdies jährlich Bericht über ihre Tätigkeit und vertritt diesen im Kantonsrat persönlich (§ 15 Abs. 3 Ombudsgesetz). Während im Gesetz ausdrücklich erwähnt ist, dass die Ombudsperson ihren Tätigkeitsbericht im Kantonsrat persönlich vertritt, fehlt diese Kompetenz beim Budget; das Ombudsgesetz sagt nicht, wer dieses vor dem Kantonsrat zu vertreten hat. Diese Frage ist zu klären. Dass der Regierungsrat dafür nicht in Frage kommen kann, ergibt sich daraus, dass ihm gemäss § 4 des Ombudsgesetzes das Recht zusteht, dem Budget der Ombudsstelle nicht zuzustimmen und seinen abweichenden Antrag zusätzlich dem Kantonsrat vorzulegen. Speziell an diesem Fall zeigt sich, dass es zwingend notwendig ist festzulegen, dass die Ombudsperson ihr Budget im Kantonsrat selbst vertreten kann. Eine analoge Regelung ist auch für die Datenschutzbeauftragte bzw. den Datenschutzbeauftragten vorgesehen.

Deshalb **beantragen** wir Ihnen, § 4 des Ombudsgesetzes um einen neuen Absatz 3 zu ergänzen. Dadurch wird der bisherige Absatz 3 neu zu Absatz 4.

§ 4 Abs. 3 (neu)

³ Die Ombudsperson nimmt an der Behandlung des Voranschlags der Ombudsstelle mit beratender Stimme teil.

Absatz 3 bisher wird neu zu Absatz 4

D. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, unseren Anträgen zu entsprechen.

Zug, 26. Januar 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio