



**Postulat und Motionen der erweiterten Justizprüfungskommission
betreffend Vorkommnisse im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug
vom 29. Mai 2009
(Vorlage Nr. 1683.3 - 13121)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 16. März 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit den Vorkommnissen im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug hat die erweiterte Justizprüfungskommission am 29. Mai 2009 folgende parlamentarischen Vorstösse eingereicht (Vorlage Nr. 1683.3 - 13121):

1. Abklärung des Gefährdungspotenzials, insbesondere Begünstigungspotenzial, bei Verwaltungshandlungen innerhalb der gesamten kantonalen Verwaltung und bei Bedarf Treffen von Massnahmen (Postulat) (Vorlage 1922);
2. Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen, damit der/die Generalsekretär/in den aktuellen Stand sämtlicher wichtiger Geschäfte kennt und verpflichtet ist, bei Ausfall der/des Direktionsvorstehers/in dem stv. Regierungsratsmitglied die nötigen Informationen weiterzugeben (Motion) (Vorlage 1923);
3. Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Einführung eines einheitlichen und umfassenden Absenzenmanagements durch das Personalamt (Motion) (Vorlage 1924);
4. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Anspruch auf «Whistleblowing» in der kantonalen Verwaltung (Motion) (Vorlage 1925).

Ferner hatte sie den Regierungsrat mit einem sofort zu behandelnden Postulat beauftragt, die Anfechtung der Auflösungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zug und H.P.B. vom 12./17. April 2007 (Regierungsratsbeschluss vom 1. Mai 2007) zu prüfen und bis spätestens Ende 2009 allfällige rechtliche Schritte einzuleiten. Dieses Postulat hat der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 26. November 2009, gestützt auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Oktober 2009 (Vorlage Nr. 1683.3 - 13121) als erledigt abgeschrieben (Protokollziffer 910).

Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht:

Zu 1. Normalerweise funktionieren die Kontrolle der Verwaltungshandlungen oder der fehlenden Verwaltungshandlungen durch die Bürgerinnen und Bürger. Diese könnten sich mittels Beschwerden zur Wehr setzen. Die Kontrolle funktioniert jedoch nicht in Bereichen, in denen Verwaltungshandlungen oder fehlende Verwaltungshandlungen zu Begünstigungen führen könnten («wo kein Kläger, da kein Richter»). Deshalb müssten alle Direktionen ihre Ämter und Abteilungen darauf überprüfen, in welchen Bereichen eine wirksame Justizkontrolle unter Umständen nicht funktionieren könnte und insbesondere Begünstigungspotenzial bejaht werden

müsste. Trotz eines Bedürfnisses nach mehr Kontrolle dürfe aber nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass eine wirksame Kontrolle bei vorsätzlicher Irreführung auch mit schärfsten Mitteln an ihre Grenzen stosse. Die Position der Chefbeamtin oder des Chefbeamten sei nach wie vor eine Vertrauensposition und solle es auch bleiben.

Zu 2. Die Rolle der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs solle neu überprüft werden; er oder sie sei die konstante Führungskraft innerhalb einer Direktion. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär müsse über sämtliche wesentlichen Geschäfte einer Direktion Kenntnis haben. Die Direktion müsse sicherstellen, dass die Generalsekretärin oder der Generalsekretär bei einem Ausfall der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter die nötigen Informationen gebe und er oder sie selbst den aktuellen Stand aller wesentlichen Geschäfte kenne.

Zu 3. Mit einem einheitlichen und umfassenden Absenzenmanagement für die ganze Verwaltung sollten bei längeren Absenzen ein Case Management und Rückkehrgespräche institutionalisiert werden. Solche Massnahmen könnten Arbeitnehmenden sowie den Arbeitgebenden eine Hilfestellung sein. Das Personalamt solle nicht nur ein Dossier führen, sondern bei Auffälligkeiten auch proaktiv handeln können und zwar über alle Direktionen hinweg und auf allen Stufen, also auch bei Amtsleitenden und Generalsekretärinnen und Generalsekretären.

Zu 4. Wer in einem Betrieb oder in der öffentlichen Verwaltung Hinweise auf interne Unregelmässigkeiten, Korruption oder Gesetzesverletzungen mache (Whistleblower), solle vor Kündigungen oder Repressionen besser geschützt werden. Auf Bundesebene seien dazu bereits entsprechende parlamentarische Vorstösse für eine Gesetzesänderung eingereicht worden. Unabhängig davon, ob es auf Bundesebene zu einer gesetzlichen Anpassung komme oder die Rechte der Arbeitnehmenden bereits ausreichenden Schutz bieten würden, sei zu überlegen, ob im Kanton Zug Whistleblowing explizit zu erlauben und wie dieses Recht im Detail auszugestalten und durchzusetzen sei. In jedem Fall sei darauf zu achten, dass dadurch eine konstruktive Unternehmenskultur nicht erschwert werde und die Vorgesetzten nicht von ihrer Führungsverantwortung entbunden würden.

Wir erstatten dazu nachstehenden Bericht:

Zu 1. Das Verbot der Begünstigung im öffentlichen Dienst ist wie folgt geregelt: Gemäss § 6 der Strafprozessordnung für den Kanton Zug vom 3. Oktober 1940¹⁾ müssen Behördenmitglieder, Beamte und Angestellte des Gemeinwesens strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, mit allen sachdienlichen Angaben zur Anzeige bringen. Grundsätzlich besteht in einer öffentlichen Verwaltung in jedem Amt, in jeder Abteilung und theoretisch auf jeder Hierarchiestufe eine nicht mit absoluter Sicherheit auszuschliessende Möglichkeit von Begünstigung, widerrechtlicher Vorteilsannahme und dergleichen. Wesentliche Unterschiede in den verschiedenen Bereichen bestehen diesbezüglich an und für sich nicht. Es kommt auch nicht darauf an, in welcher Rechtsform eine Person für das Gemeinwesen tätig ist. Entscheidend ist lediglich, dass sie oder er Staatsaufgaben wahrnimmt. Dies trifft letztlich auf alle Staatsangestellten zu. Aus diesem Grund erübrigt es sich auch, in den einzelnen Ämtern und Abteilungen differenziert nach mehr oder weniger Gefährdungspotenzial zu forschen.

¹⁾ BGS 321.1

Im Rahmen der in Aussicht genommenen Revision des Personalgesetzes ist beabsichtigt, auf Gesetzesstufe einschlägige und griffige Vorschriften aufzunehmen. Dabei geht es nicht nur um das ausdrückliche Verbot der Begünstigung, sondern beispielsweise auch um jenes der Vorteilsannahme bzw. Korruption sowie um die Integrität im Beschaffungswesen etc. Als weitere vorbeugende Massnahme ist vorgesehen, analog der Bundesverwaltung einen «Verhaltenskodex» für Staatsangestellte in schriftlicher Form auszuarbeiten. Im Übrigen werden nach wie vor am jährlich zweimal stattfindenden Einführungsseminar für Neueintretende die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf solche Bereiche besonders sensibilisiert.

Fazit: Das Anliegen der Erweiterten Justizprüfungskommission ist folglich nur teilweise berechtigt; das Postulat ist nur teilweise im Sinne der obigen Ausführungen erheblich zu erklären (Gesetzesrevision, Verhaltenskodex für Staatsangestellte, Sensibilisierung beim Einführungsseminar).

Zu 2: Gemäss § 3 Abs. 6 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998²⁾ werden die Direktionssekretariate jeweils von einer Generalsekretärin oder einem Generalsekretär geleitet. Diese erfüllen unter anderem Stabs-, Planungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen. Damit – im Sinne der eher weit gehenden, aber angesichts der Vorfälle nachvollziehbaren Motion – die Rolle der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs als «konstante Führungskraft innerhalb einer Direktion» verdeutlicht wird, soll § 3 Abs. 6 des Organisationsgesetzes dahingehend ergänzt werden, dass die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher seine Generalsekretärin oder seinen Generalsekretär laufend über die wichtigsten Direktionsgeschäfte orientiert. Bei Ausfall des Direktionsvorstandes ist die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär gesetzlich zu verpflichten, dem stellvertretenden Mitglied des Regierungsrates die nötigen Informationen weiterzugeben.

Der Regierungsrat betont indessen, dass der Inhalt einer solchen Norm – der Informationsfluss bzw. die Kommunikation – zur ohnehin engen Zusammenarbeit zwischen Regierungsratsmitglied und Generalsekretärin bzw. Generalsekretär gehört. Eine Direktion funktioniert gar nicht reibungslos, wenn die Regierungsratsmitglieder und die Generalsekretärin oder der Generalsekretär nicht je eine Drehscheibenfunktion insbesondere bei der Weitergabe der dossierrelevanten Informationen proaktiv wahrnehmen. Die Direktionen müssen über eine diesen Zweck unterstützende Organisation verfügen und entsprechende Arbeitsmittel (u.a. elektronische Geschäftsfallverwaltung) einsetzen. Ohne regelmässige, in kurzen Intervallen stattfindende Koordinationssitzungen oder «Rapporte» ist ein sachdienlicher Informationsaustausch undenkbar. Letztlich wird aber mit der von der Erweiterten Justizprüfungskommission geforderten Legiferierung nur eine führungs- und organisationsmässige Selbstverständlichkeit normiert. Diese neue Gesetzesbestimmung gibt der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär zwar einen Rechtsanspruch auf Information; dessen Umfang wird durch die neue Bestimmung nicht ausgedehnt.

Das Anliegen der Erweiterten Justizprüfungskommission ist folglich berechtigt; die Motion ist erheblich zu erklären. Die Ergänzung von § 3 Abs. 6 des Organisationsgesetzes wird mit der nächsten Revision umgesetzt.

Zu 3. Es gehört zu den Führungsaufgaben der Vorgesetzten, ihre Mitarbeitenden aufgrund ihrer Fähigkeiten und Belastbarkeit richtig einzusetzen, aber auch Hinweise auf Erschöpfungszustände frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls professionelle Hilfe zu empfehlen bzw. in

²⁾ Organisationsgesetz; BGS 153.1

Anspruch zu nehmen. Gemäss aktueller Praxis berät und unterstützt das Personalamt die Führungskräfte in allen Angelegenheiten betreffend das Personal, so auch im Bereich der Gesundheitsvorsorge. Werden bei Mitarbeitenden schwerwiegende gesundheitliche Probleme festgestellt oder besteht die Gefahr einer dauernden Invalidität, kann das Personalamt solche Fälle der Zuger Pensionskasse weitermelden (so genanntes Case Management). Danach offeriert die Zuger Pensionskasse die Möglichkeit, die professionellen Dienstleistungen des unabhängigen Case Management-Anbieters PKRueck in Anspruch zu nehmen (vgl. § 14 Pensionskassenverordnung³⁾). Damit das Personalamt künftig nicht nur reagieren, sondern proaktiv tätig werden kann, sind insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen des Personalamtes auf Gesetzesstufe ausdrücklich neu zu definieren. Im Rahmen der geplanten Revision des kantonalen Personalrechts soll dies umgesetzt werden. Administrativ gehört hierzu auch der Einsatz eines elektronischen Absenzenmanagements. Mit einer einheitlichen Parametrisierung der verschiedenen Absenzen kann eine einheitliche und schnelle Aufbereitung der Zahlen gewährleistet werden. Diese erlauben bei der Gesundheitsvorsorge eine präventive Eingriffsnahme durch die Führungsverantwortlichen. Das Personalamt ist mit der Vorevaluation eines elektronischen Systems beauftragt, das für die gesamte Verwaltung einsetzbar ist. Mit diesem System soll auch gewährleistet werden, dass die Mitarbeitenden vor dem Hintergrund einer transparenten Rechnungsführung die individuellen Leistungen erfassen können. Um die einheitliche Erfassung und Auswertung sicherstellen zu können, ist die Kompetenz der Systemauswahl und die Parametrisierung dem Personalamt zu übertragen. Dieses hat im Rahmen des Personalcontrollings die Aufgabe, zuhanden von Regierungsrat und den jeweiligen Direktionen die entsprechenden Erhebungen als Führungskennzahlen aufzuarbeiten und Handlungsvorschläge zu unterbreiten.

Aus diesen Gründen ist das Vorbringen der Erweiterten Justizprüfungskommission auf Gesetzesstufe regelungsbedürftig; die Motion ist erheblich zu erklären.

Zu 4. Das Thema «Whistleblowing» hat in der kantonalen Verwaltung seine Aktualität bereits seit dem Erlass der regierungsrätlichen Personalstrategie vom 2. Dezember 2008. Diese sieht vor, dass die Ombudsstelle im zukünftigen Ombudsgesetz auch für das Personal zuständig sein soll und zudem – so der Gesetzesentwurf – als Meldestelle für Korruptionsfälle fungieren soll (vgl. § 2 Bst. d der Vorlage Nr. 1854.2 - 13174). Es ist zur Zeit noch offen, ob diese Bestimmung im Sinne einer Übergangsregelung im Ombudsgesetz aufgenommen oder ob sie vom Kantonsrat gestrichen wird. Die Meldepflicht bzw. das Melderecht (Whistleblowing) für die kantonalen Mitarbeitenden ist auf alle Fälle im Rahmen der geplanten Revision des kantonalen Personalrechts neu zu regeln. Dabei werden die Entwicklungen auf Bundesebene (Teilrevision des Obligationenrechts, Schutz bei Meldung von Missständen am Arbeitsplatz) zu berücksichtigen sein.

Der Vorstoss der Erweiterten Justizprüfungskommission erscheint relevant; die Motion ist erheblich zu erklären.

³⁾ Verordnung zum Gesetz über die Zuger Pensionskasse (Pensionskassenverordnung) vom 20. November 2007 (BGS 154.311)

Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- das Postulat (Ziffer 1 der Begehren) (Vorlage 1922) im Sinne der Erwägungen unter Ziff. 1, S. 2 unten und S. 3 oben, teilweise erheblich zu erklären (einschlägige Vorschriften im Rahmen der Revision des Personalgesetzes, Verhaltenskodex für die Mitarbeitenden und Sensibilisierung im Einführungsseminar für Neueintretende, jedoch keine Abklärung des Gefährdungspotenzials).
- die Motionen (Ziffern 2 bis 4 der Begehren) (Vorlagen 1923, 1924, 1925) erheblich zu erklären.

Zug, 16. März 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio