



Änderung des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21)

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 10. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Teilrevision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG) gemäss der Vorlage Nr. 2687.2 - 15318 an einer zweistündigen Sitzung am 10. Mai 2017 beraten. Finanzdirektor Heinz Tännler nahm von Amtes wegen teil. Das Protokoll führte Rita Weiss Schregenberger; sie ist juristische Mitarbeiterin bei der Finanzdirektion und stellvertretende Stawiko-Sekretärin. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	Ausgangslage und Eintretensdebatte	1
2.	Detailberatung	1
3.	Parlamentarische Vorstösse	5
4.	Anträge	5

1. Ausgangslage und Eintretensdebatte

Der Regierungsrat beantragt eine Änderung des Personalgesetzes (PG). Damit soll eine Rechtsgrundlage im kantonalen Personalrecht geschaffen werden, die es ermöglicht, Mitarbeitende des Kantons einer sicherheitstechnischen Eignungsprüfung zu unterziehen, um abzuklären, ob sie wegen ihres Vorlebens ein Sicherheitsrisiko für den Kanton als Arbeitgeber und/oder Dritte darstellen. Die Details dazu finden sich im regierungsrätlichen Bericht, Vorlage Nr. 2687.1 - 15317.

Die vorberatende Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und stellt gemäss ihrem Bericht Nr. 2687.3 - 15429 einige Änderungsanträge.

Eintreten war auch in der Stawiko unbestritten. Es wurde einzig darauf hingewiesen, dass es sich bei den ausgewiesenen Kosten nur um die direkten Kosten handelt. Indirekte Kosten wie beispielsweise Personalkosten wurden keine ausgewiesen. Grund dafür ist, dass es wohl einen Initialaufwand geben wird; danach wird aufgrund der Periodizität eine Nivellierung dieser indirekten Kosten stattfinden. Die Stawiko bittet aber darum, indirekte Kosten in Zukunft aufzuzeigen, wenn diese wie hier der Initialaufwand nicht vernachlässigbar sind.

2. Detailberatung

Nachfolgend werden diejenigen Paragraphen erwähnt, die in der Detailberatung zu Fragen oder Diskussionen führten oder zu welchen Anträge gestellt wurden. Bei den anderen Paragraphen folgt die Stawiko den Anträgen des Regierungsrats bzw. der vorberatenden Kommission. In der beiliegenden Synopse sind das geltende Recht, die Anträge des Regierungsrats und der Kommission sowie diejenigen der Stawiko übersichtlich dargestellt.

➔ Die Beschlüsse der Stawiko sind in diesem Bericht mit einem Pfeil gekennzeichnet.

Teilrevision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals
(Personalgesetz, PG)

§ 2 Abs. 1

«Die Anstellung und Weiterbeschäftigung kann vom Ergebnis einer registerbasierten, einer medizinischen oder von einer anderen Eignungsprüfung abhängig gemacht werden. Vorbehalten bleiben abweichende spezialgesetzliche Bestimmungen.»

Mit dem Hinweis auf eine «andere Eignungsprüfung» sind beispielsweise grafologische Gutachten oder Assessments gemeint. Würden gestützt auf diese Bestimmung allerdings in Zukunft vermehrt Assessments durchgeführt, würden die eingestellten Kosten von 6500 Franken jährlich nicht ausreichen. Die Stawiko erwartet, dass gestützt auf diese Bestimmung nicht mehr Eignungsprüfungen vorgenommen werden, als durch den Betrag von 6500 Franken abgedeckt werden können. Dies bedeutet, dass in Zukunft nicht mehr Assessments als heute durchgeführt werden dürfen.

Es wird beantragt, dass die Worte «und Weiterbeschäftigung» gestrichen werden. Begründet wird dies damit, dass eine Eignungsprüfung für eine Anstellung durchaus sinnvoll sein könne. Während eines laufenden Arbeitsverhältnisses stelle es aber eine Führungsaufgabe dar, mögliche Probleme durch Beobachten und in Gesprächen herauszufinden. Ein Eignungstest während des Anstellungsverhältnisses gebe eine Scheinsicherheit. Dem wird entgegengehalten, wenn ein Eignungstest nur bei Anstellung möglich sei, dann werde der Nutzen eines solchen Tests relativiert. Es soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, solche Tests gerade auch während eines Anstellungsverhältnisses durchführen zu können.

→ Die Stawiko lehnt den Antrag mit 4 Nein- zu 1 Ja-Stimmen ohne Enthaltung ab.

§ 2 Abs. 2 Bst. b

«(...) in ihrer Funktion qualifizierte Zeichnungsberechtigung für Ausgaben oder zur Eingehung von Verbindlichkeiten und weitgehende Verfügungsbefugnis betreffend Festlegung von Einnahmen haben oder grosse Vermögenswerte und Güter von hohem Wert verwalten;»

«Qualifizierte Zeichnungsberechtigung» bedeutet hierbei Folgendes:

- Es sind Mitarbeitende mit besonderen Finanz- oder Vermögensverwaltungskompetenzen. Beispiele: Mitarbeitende mit der Kompetenz, höhere Ausgaben zu tätigen (Lohnbuchhaltung); Mitarbeitende mit der Kompetenz, höhere Verbindlichkeiten einzugehen (Finanzverwaltung); Mitarbeitende, welche über weitgehende Verfügungsbefugnis bei Festlegung von Einnahmen verfügen (Mitarbeitende der Steuerveranlagung).
- Mitarbeitende mit Kaderfunktion. Beispiele: Kadermitarbeitende, die aufgrund ihrer Stellung und Verantwortung über weitreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen; Kadermitarbeitende, die Entscheide von hoher Tragweite beeinflussen können und dadurch auf die Struktur, den Geschäftsgang und die Entwicklung einer Verwaltungsabteilung oder einer Schule einen nachhaltigen Einfluss nehmen können (dies sind meist Mitarbeitende mit leitender Tätigkeit und meist in Vorgesetztenstellung mit entsprechender Vorbildfunktion, wie Amtsleitende, Generalsekretärinnen und -sekretäre oder Schulleitungsmitglieder).

§ 2 Abs. 2 Bst. d

«(...) in ihrer Funktion über Zugriff auf Informatikmittel verschiedener Verwaltungseinheiten verfügen;»

Hier sind primär die Mitarbeitenden des Amtes für Informatik und Organisation (AIO) gemeint.

§ 2 Abs. 2 Bst. e

«(...) in ihrer Funktion Kontakt mit Minderjährigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen (Betagte, Kranke, Menschen mit Behinderung) haben.»

Die vorberatende Kommission beantragte eine redaktionelle Änderung, so dass die Gesetzesbestimmung neu wie folgt lauten soll: «(...) in ihrer Funktion Kontakt mit besonders schutzbedürftigen Personen (Minderjährige, Betagte, Kranke, Menschen mit Behinderung) haben.»

Die Stawiko bevorzugt die Formulierung der vorberatenden Kommission.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 2 Abs. 4

«Die für die Anstellung zuständige Stelle entscheidet während der Anstellung aufgrund des vorliegenden Ergebnisses einer Eignungsprüfung und unter Berücksichtigung der für das Kündigungsverfahren geltenden Bestimmungen über die Fortsetzung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses.»

Diese Bestimmung bedeutet nicht, dass vor jeder Kündigung ein Eignungstest durchgeführt werden muss. Eine Kündigung seitens des Kantons ist auch weiterhin möglich, wenn dafür sachliche Gründe vorliegen. Diese Kündigungsgründe werden von dieser neuen Bestimmung nicht tangiert. Sollte beispielsweise eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter wiederholt offensichtlich alkoholisiert am Arbeitsplatz erscheinen, dann kann dieser Person nach einer entsprechenden Verwarnung auch weiterhin ohne Test gekündigt werden. Steht jedoch eine bestrittene Vermutung oder ein entsprechender Vorwurf im Raum, kann mit einem Test Klarheit geschaffen werden.

Die Periodizität der Tests während des Anstellungsverhältnisses wird von einer vorgesetzten Stelle festgelegt. Allerdings kann bei einem Verdacht auf ein unerwünschtes oder regelwidriges Verhalten auch ausserhalb dieser Periodizität ein Test angeordnet werden.

§ 2^{ter}

In der vorberatenden Kommission wurde der vom Regierungsrat vorgeschlagene § 2^{ter} eingehend diskutiert. Der Regierungsrat hatte vorgeschlagen, eine generelle Norm für Eignungsprüfungen zu schaffen. § 15 des Gesetzes über die kantonalen Schulen hätte dahingehend ergänzt werden sollen, dass Lehrpersonen, welche an Gymnasien angestellt werden sollen oder angestellt sind, der Anstellungsbehörde vor ihrer Anstellung, sofern eine solche tatsächlich in Frage kommt, und auf Verlangen während ihrer Beschäftigung einen aktuellen Sonderprivatauszug oder, bei ausländischen Lehrpersonen, ein gleichwertiges Dokument vorzulegen haben. Die Berufsschulen waren im Vorschlag des Regierungsrats nicht umfasst, da ab Alter 16 kein besonderer Schutz mehr nötig schien. Die vorberatende Kommission wollte den Geltungsbereich von § 15 des Gesetzes über die kantonalen Schulen ausdehnen auf alle Schülerinnen und Schüler unter 16 Jahren an kantonalen Schulen. Allerdings ist eine solche umfassendere Regelung nur mit einer Bestimmung im Personalgesetz umsetzbar. Deshalb beantragte die vorberatende Kommission die Einfügung eines neuen entsprechenden Paragraphen im Personalgesetz. § 2^{ter} erhielt somit den Wortlaut dieses von der vorberatenden Kommission neu eingefügten Paragraphen.

Durch die Ausdehnung der fraglichen Regelung auf alle kantonalen Lehrpersonen, welche Schülerinnen und Schüler unter 16 Jahren unterrichten, werden Mehrkosten entstehen.

Der Antrag der vorberatenden Kommission erscheint konsequent; deren Anliegen ist nachvollziehbar.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 2^{quater}

Durch die Neuformulierung von § 2^{ter} wurde der vormalige, vom Regierungsrat vorgeschlagene § 2^{ter} neu zu § 2^{quater}.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Aufhebung § 26 und § 27 Abs. 3

Mit ihrem Bericht vom 15. Juni 2016 zur Änderung des Rechtstellungsgesetzes, des Personalgesetzes und der Geschäftsordnung des Kantonsrats betreffend Abgangsentschädigungen (Vorlage Nr. 2639.1 - 15195) hatte die Stawiko den Regierungsrat aufgefordert, eine Streichung von §§ 26 und 27 Abs. 3 PG zu prüfen. Dieser Auftrag ist hiermit umgesetzt worden.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag des Regierungsrats.

§ 52

Der Regierungsrat hatte bezüglich § 52 des Personalgesetzes lediglich eine redaktionelle Änderung beantragt, um Abgrenzungsfragen und Unklarheiten zu klären. Eine inhaltliche Änderung wurde nicht beantragt.

Überraschend wurde in der vorberatenden Kommission der Antrag gestellt, § 52 aufzuheben mit der Begründung, die Mitarbeitenden des Kantons erhielten sonst schon hervorragende Leistungen; der Zuger Finish sei hier nicht nötig.

Finanzdirektor Heinz Tännler rät davon ab, § 52 des Personalgesetzes auf diesem Weg aufzuheben. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern konnte kein Mitspracherecht gewährt werden, obwohl § 66 f. des Personalgesetzes dies entsprechend vorschreibt; die Personalverbände, welche die Mitarbeitenden vertreten, konnten nicht informiert oder angehört werden. Selbstverständlich könne ein solches Vorgehen diskutiert werden, aber sinnvollerweise würde dies im Projekt «Finanzen 2019» oder allenfalls aufgrund einer Kommissionsmotion geschehen. Im ganzen Vernehmlassungsverfahren seien keinerlei Hinweise darauf gemacht worden, dass § 52 PG aufgehoben werden könnte. Finanzdirektor Heinz Tännler rät zur Zurückhaltung, § 52 PG aufzuheben und dadurch das Risiko eines Referendums gegen alle geplanten Änderungen in Kauf zu nehmen.

Würde eine Kommissionsmotion eingereicht oder der Gedanke in das Projekt «Finanzen 2019» aufgenommen, könnte sich auch der Regierungsrat dazu äussern.

Auch von Mitgliedern der Stawiko werden Bedenken geäussert: Aus dem Entlastungsprogramm 2015–2018 sollte man gelernt haben, dass die Prozesse einzuhalten seien und von Paketlösungen abzuraten sei. Man solle nicht ohne Not einen Konflikt provozieren, weil keine Anhörung der Personalverbände durchgeführt wurde. Dem wird entgegengehalten, die Not sei mit der finanziellen Situation des Kantons durchaus gegeben. Es könnte gar von Vorteil sein, diese Frage dem Projekt «Finanzen 2019» vorzuziehen, um dieses Projekt ein wenig zu entlasten. Jetzt sei ein guter Zeitpunkt, um diesen «alten Zopf» der Familien- und Kinderzulage abzuschneiden.

Folgende Beiträge an Familien- und Kinderzulagen wurden in den letzten Jahren gestützt auf § 52 PG ausgerichtet:

- 2012 erhielten 680 Personen den Totalbetrag von 1 245 015.10 Franken
- 2013 erhielten 693 Personen den Totalbetrag von 1 284 118.75 Franken
- 2014 erhielten 697 Personen den Totalbetrag von 1 297 232.90 Franken
- 2015 erhielten 700 Personen den Totalbetrag von 1 317 544.50 Franken
- 2016 erhielten 698 Personen den Totalbetrag von 1 315 325.50 Franken

Bei der Frage, ob und wie viele Einwohnergemeinden bei ihrem Personal Familienzulagen ausrichten, ergibt sich folgendes Bild: Mit Ausnahme der Gemeinde Walchwil richten alle Einwohnergemeinden eine freiwillige Familienzulage aus.

- Die Stawiko folgt mit 3 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung dem Antrag der vorberatenden Kommission auf Streichung von § 52 des Personalgesetzes.

Eine Abstimmung darüber, ob eine Kommissionsmotion betreffend diese Frage einzureichen sei, wird entsprechend nicht mehr durchgeführt, da die Mehrheit der Stawiko dem Antrag der vorberatenden Kommission auf Streichung von § 52 des Personalgesetzes zugestimmt hat.

Teilrevision des Gesetzes über die kantonalen Schulen

§ 15

Wie bereits vorstehend ausgeführt, beantragte die vorberatende Kommission eine Ausdehnung des Schutzgedankens auf alle Schülerinnen und Schüler an kantonalen Schulen unter sechzehn Jahren. Entsprechend wurde von der vorberatenden Kommission ein Paragraph in das Personalgesetz eingefügt, so dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung von § 15 des Gesetzes über die kantonalen Schulen konsequenterweise aufgehoben wurde.

- Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

→ Schlussabstimmung

Die Stawiko beschliesst mit 4 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, den Änderungen des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) zuzustimmen.

3. Parlamentarische Vorstösse

Mit der Änderung des Personalgesetzes wird das Postulat von Thomas Werner betreffend gesetzliche Grundlagen für die Anstellung kantonalen Angestellten im Allgemeinen nur mit aktuellem Strafregisterauszug (Vorlage Nr. 2346.1 - 14554) erledigt.

4. Anträge

Die Stawiko beantragt:

- 1) einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2687.2 einzutreten und mit 4 Ja- und 1 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, ihr mit den von der Stawiko beantragten Änderungen gemäss der Detailberatung zuzustimmen;
- 2) einstimmig, das Postulat von Thomas Werner betreffend gesetzliche Grundlagen für die Anstellung von kantonalen Angestellten im Allgemeinen nur mit aktuellem Strafregisterauszug (Vorlage Nr. 2346.1 - 14554) als erledigt abzuschreiben.

Unterägeri, 10. Mai 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilage:

- Spezial-Synopse mit geltendem Recht und den Anträgen der Regierung, der vorberatenden Kommission und der Stawiko