



Petition Alter hat Potenzial – zum Wohl der Zuger Bevölkerung und für den Kanton Zug als Arbeitgeber

Bericht und Antrag der Justizprüfungskommission
vom 21. März 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Sachverhalt

Am 26. Januar 2018 reichte A.M. die Petition „Alter hat Potenzial – zum Wohl der Zuger Bevölkerung und für den Zug als Arbeitgeber“ ein und stellte dem Kantonsrat folgende Begehren:

1. Der Kantonsrat des Kantons Zug habe das Verbot der Diskriminierung von älteren Arbeitnehmenden (Art. 8 Abs. 2 BV) in der kantonalen Gesetzgebung umfassend umzusetzen. Namentlich seien die zur Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von älteren Arbeitnehmenden von der WHO und der OECD zu Handen der Schweiz abgegebenen Empfehlungen gesetzgeberisch zu befolgen.
2. Der Kantonsrat des Kantons Zug habe insbesondere auch Lohn- und Anreiz-Systeme im Personalgesetz zu verankern, damit a) beim Kanton Zug angestellte Arbeitnehmende möglichst lange im Arbeitsleben verbleiben und b) Neuanstellungen von älteren Arbeitnehmenden gefördert werden. Analoges soll auch für die mittelbare Staatsverwaltung gelten.

Die Petitionärin hat auch Begehren an den Regierungsrat formuliert, für dessen Beurteilung der Kantonsrat nicht zuständig ist.

Zur Begründung ihrer Petition führt die Petitionärin zusammenfassend aus, die Einstellungsrate bei den über 55-Jährigen sei in der Schweiz tiefer als im Durchschnitt des OECD-Raumes, obwohl sich der Schweizer Arbeitsmarkt durch einen vergleichsweise schwachen Arbeitsplatzschutz auszeichne. Ein Grund dafür sei die altersbedingte Diskriminierung bei der Einstellung, eine Praxis, die in der Schweiz gesetzlich nicht verboten und nach wie vor verbreitet sei. Das Diskriminierungsverbot sei zwar in Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) festgeschrieben, jedoch bislang nicht wirksam geworden. Fast alle OECD-Länder hätten Rechtsvorschriften oder Richtlinien gegen die altersbedingte Diskriminierung am Arbeitsplatz verabschiedet. Die Schweiz sei den Empfehlungen des OECD-Berichts von 2003 in dieser Hinsicht nicht gefolgt. Ein gesetzliches Verbot der Diskriminierung von älteren Arbeitnehmenden analog den benachbarten Ländern existiere in der Schweiz nicht, auch nicht in der Gesetzgebung des Kantons Zug. Namentlich seien im Personalgesetz des Kantons Zug keine wirksamen Lohn- und Anreizsysteme verankert, damit die beim Kanton Zug angestellten älteren Arbeitnehmenden möglichst lange im Arbeitsleben verbleiben und Neuanstellungen von älteren Arbeitnehmenden gefördert würden. Der Kanton Zug sei diesbezüglich rückständig, was blamabel sei. Obwohl die Erfahrungen gezeigt hätten, dass Stärken älterer MitarbeiterInnen nicht ohne Weiteres durch Qualitäten jüngerer Arbeitskräfte ersetzt werden können, habe sich das Modell eines optimal durchmischten Personalbestandes bisher nicht gefestigt. Dies gelte nicht nur für die Verwaltung und die Gerichte des Kantons Zug, sondern in besonderem Mass auch für die Privatwirtschaft. Zwar habe der Kanton Zug mit seiner Kampagne „Alter hat Potenzial“ eine Sensibilisierung des Themas zum Ziel gehabt, jedoch sei die blossen Sensibilisierung keine genügende Antwort auf die Verschiebung der Altersstruktur und trage auch den Empfehlungen der OECD nicht Rechnung. Vielmehr müsse der Kantonsrat gesetzgeberisch tätig werden und das Verbot der Diskriminierung älterer Arbeitnehmenden gesetzgeberisch umfassend umsetzen.

An der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2018 wurde die Petition der Justizprüfungskommission zu Bericht und Antrag überwiesen. Am 25. April 2018 lud die Justizprüfungskommission das Obergericht, das Verwaltungsgericht sowie den Regierungsrat zum Mitbericht ein. Das Obergericht verzichtete auf die Einreichung eines Mitberichts. Das Verwaltungsgericht hat in seiner Stellungnahme vom 29. August 2018 zwar sein Verständnis für die Petition ausgesprochen und seine Bereitschaft zugesichert, im Rahmen einer gemeinsamen Personalpolitik der Verwaltung und der Gerichte allfällige Massnahmen im Sinne der Petition soweit möglich zu unterstützen und mitzutragen. Jedoch sei es nur schon wegen seiner geringen Grösse nicht in der Lage, selber konkrete Eckpunkte einer Förderung älterer Arbeitnehmer/innen zu formulieren. Der Regierungsrat nahm am 29. Januar 2019 Stellung zur Petition. Auf dessen Ausführungen wird nachfolgend eingegangen.

An ihrer Sitzung vom 21. März 2019 hat die Justizprüfungskommission die Petition von A.M. und den Bericht des Regierungsrates beraten. Zusammenfassend hält die Justizprüfungskommission fest, dass für die mit der Petition geforderten Massnahmen keine Notwendigkeit besteht. Die Kommission schliesst sich daher der nachfolgenden Begründung des Regierungsrates vollumfänglich an.

2. Erwägungen

Die Aufnahme des Verbots der Diskriminierung älterer Arbeitnehmender in die Personalgesetzgebung erübrigt sich schon deshalb, weil die Arbeitgeber unmittelbar an die Grundrechte des in Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbots aufgrund des Alters gebunden sind und dieses Verbot unmittelbar Rechtswirkung entfaltet. Zudem ist in § 13 Abs. 1 lit. a des Personalgesetzes (BGS 154.21) bereits deklariert, dass die Kündigung wegen einer persönlichen Eigenschaft, wozu auch das Alter gehört, missbräuchlich ist. Auf kantonaler Ebene gibt es im Weiteren keine Spezialgesetze, welche die Arbeitsverhältnisse in der Privatwirtschaft im Kanton Zug betreffen. Für Letzteres gilt Bundesrecht und nicht das kantonale Recht. Die Umsetzung des in der BV verankerten Altersdiskriminierungsverbotes – vor allem im Hinblick auf den Schutz vor Diskriminierung unter Privaten – bedarf einer bundesrechtlichen Verankerung. Dafür bräuchte es die Schaffung eines umfassenden gesetzlichen Diskriminierungsverbots aufgrund des Alters analog zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1). Entsprechende politische Vorstösse zur Änderung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen im Obligationenrecht wurden bereits aufgenommen. Die Allianz gegen Altersdiskriminierung ist bereits daran, eine Initiative zu lancieren. Weitere kantonale Massnahmen erübrigen sich daher.

Auch der zweite Antrag der Petition ist unbegründet, da – entgegen der Behauptung der Petitionäre - im Personalgesetz des Kantons Zug bereits wirksame Lohn- und Anreizsysteme verankert sind, damit die im Kanton Zug angestellten älteren Arbeitnehmenden möglichst lange im Arbeitsleben verbleiben und Neuanstellungen gefördert werden. Die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung, Dienstaltersgeschenke, eine grosszügige Lohnfortzahlung während unverschuldeter Krankheit, die Möglichkeit des Pensionierungsaufschubs, und überdurchschnittliche Pensionskassenleistungen sind bloss beispielhafte Aufzählungen davon.

3. Antrag

Die Justizprüfungskommission beantragt dem Kantonsrat daher mit 6 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung:

die Petition vom 26. Januar 2018 von A.M. sei im Sinne der Antwort der Regierung zur Kenntnis zu nehmen; es sei ihr keine Folge zu leisten.

Zug, 21. März 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner