



Ergebnis 1. Lesung RR vom 21. Februar 2012

Änderung des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom ...

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Änderung des Personalgesetzes und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze	2
2. Ausgangslage / Gründe für die Gesetzesänderung.....	3
2.1. Letzte Revision per 1. Januar 2000.....	3
2.2. Legislaturziele 2010 – 2014	3
2.3. Parlamentarische Vorstösse	3
3. Die Teilrevision im Einzelnen	4
3.1. Zuständigkeitsordnung für individuelle Personalgeschäfte betreffend oberstes Kader	4
3.2. Art des Arbeitsverhältnisses.....	5
3.3. Whistleblowing / Meldung von Missständen	6
3.4. Begünstigungsverbot und Verbot der Annahme von Geschenken.....	7
3.5. Einheitliches Absenzenmanagement.....	8
3.6. Bezahlter Urlaub für öffentliche Nebenämter und Rückerstattung von Weiterbildungskosten.....	8
3.7. Änderung des Lohnsystems, Schaffung einer 27. Lohnklasse	9
3.8. Freistellung und Lohnrückforderung	10
3.9. Anpassung an die Preisentwicklung	11
3.10. Kostenersatz.....	11
3.11. Weitere Massnahmen und Leistungen zugunsten des Personals.....	11
3.12. Pflichten bei Krankheit und Unfall	12
3.13. Streitwertgrenze	12
3.14. Aufgaben und Kompetenzen des Personalamtes	12
4. Finanzielle Auswirkungen	13
5. Zeitplan	13
6. Antrag.....	13

1. In Kürze

Das Personalgesetz wurde letztmals mit Wirkung ab 1. Januar 2000 einer grösseren Teilrevision unterzogen und hat sich bis heute grundsätzlich bewährt. Mit gezielten Ergänzungen und Anpassungen soll das Personalgesetz an die heutigen Erfordernisse angepasst werden. Die Teilrevision umfasst insbesondere die Themen Whistleblowing, Korruptionsbekämpfung und Vereinheitlichung der Anstellungsverhältnisse.

Das Personalgesetz, das sich seit Abschaffung des Beamtenstatus und weit gehender Angleichung an das private Arbeitsvertragsrecht grundsätzlich bewährt hat, soll in folgenden Bereichen einer Teilrevision unterzogen werden:

Gesetzliche Grundlagen betreffend Whistleblowing und Korruptionsbekämpfung

Die vorliegende Revision des Personalgesetzes schafft insbesondere gesetzliche Grundlagen, um kantonale Mitarbeitende, die Hinweise auf interne Unregelmässigkeiten, Korruption oder Gesetzesverletzungen geben (Whistleblowing) besser vor möglichen Repressalien zu schützen. Auf der anderen Seite, werden das Begünstigungsverbot und das Verbot der Annahme von Geschenken ebenfalls auf Gesetzesstufe geregelt.

Vereinheitlichung der Anstellungsverhältnisse

Der Regierungsrat teilt die in der Lehre verbreitete Auffassung, wonach das Rechtsverhältnis zwischen Staat und seinen Angestellten durchgehend öffentlich-rechtlicher und nicht privatrechtlicher Natur sein muss, zumal insbesondere die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien auch bei zivilrechtlichen Anstellungsverhältnissen zwingend zu beachten sind. Mit Ausnahme der Lehrverträge der Auszubildenden sind deshalb sämtliche Anstellungsverhältnisse beim Kanton dem öffentlichen Recht zu unterstellen.

Gesetzliche Regelung der Aufgaben und Kompetenzen des Personalamtes

Bis anhin finden sich weder im Personalgesetz noch in der Personalverordnung Bestimmungen über das Personalamt. Es ist jedoch ein erklärt Ziel der Personalstrategie, die Stellung des Personalamtes zu stärken. Dem entsprechend werden dessen Aufgaben und Kompetenzen nicht mehr von Fall zu Fall, sondern in einem generell abstrakten Erlass definiert.

Zuständigkeitsordnung für individuelle Personalgeschäfte betreffend oberstes Kader

Gemäss § 1 Abs. 4 Personalgesetz ist die Zuständigkeit für Personalgeschäfte der Amtsleitenden zwingend auf Stufe Regierungsrat angesiedelt. Dies soll für Anstellung und Entlassung so beibehalten werden. Für individuelle Personalgeschäfte während der Dauer des Dienstverhältnisses hingegen (beispielsweise die Bewilligung eines Urlaubs etc.) ist es sinnvoll, die Zuständigkeit des Regierungsrates an die Direktionen zu delegieren. Dies erhöht einerseits die Flexibilität im Bereich der Personalführung, andererseits kann damit dem Thema der hohen Arbeitsbelastung des Gesamtregierungsrates begegnet werden.

Ferner sollen einige wenige, gezielte Aktualisierungen und Ergänzungen erfolgen, die sich teilweise aus parlamentarischen Vorstössen ergeben.

Die vorliegende Teilrevision hat keine finanziellen Auswirkungen.

2. Ausgangslage / Gründe für die Gesetzesänderung

2.1. Letzte Revision per 1. Januar 2000

Das Personalgesetz wurde letztmals mit Wirkung ab 1. Januar 2000 einer grösseren Teilrevision unterzogen. Zu jenem Zeitpunkt ging es um die Ermächtigung des Regierungsrates sowie – im Bereich der Justizverwaltung – des Obergerichts bzw. des Verwaltungsgerichts zur Kompetenzdelegation in Personalangelegenheiten sowie um die Abschaffung des automatischen Stufenaufstiegs innerhalb der Gehaltsklassen. Ferner wurde die Gesetzesbestimmung über den Mutterschaftsurlaub neu gefasst. Schliesslich erfolgte eine Reihe von Änderungen untergeordneter Bedeutung (Ausnahmen vom öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis, Ausnahmen von den gesetzlichen Kündigungsterminen und Kündigungsfristen, Ausschluss förmlicher Rechtsmittel gegen bestimmte Massnahmen, keine aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen Kündigung und fristlose Entlassung, Gehaltsrahmen für die Landschreiberin bzw. den Landschreiber, Beförderung, Bemessungsgrundlage für das Dienstaltersgeschenk, Lohnanspruch der Lehrlinge bei obligatorischer Dienstleistung).

Betreffend Kompetenzdelegation wurde bereits in der Revision per 1. Januar 2000 darauf hingewiesen, dass sich eine Konzentration der Führungsspitze auf die wesentlichen Aufgaben in der Personalführung aufdränge. Dies werde durch die Entlastung von rein administrativen Aufgaben bei gleichzeitiger Stärkung der Eigenverantwortung nachgeordneter Verwaltungseinheiten erreicht; dies bedinge in erster Linie eine Lockerung der starren gesetzlichen Zuständigkeitsvorschriften.

Im Sinne der allseits und zu Recht geforderten Verstärkung der Leistungslohnkomponente wurde sodann der automatische und praktisch voraussetzungslose Stufenaufstieg abgeschafft. Neu konnte, gleich wie davor schon der Aufstieg in eine höhere Gehaltsklasse, auch der Aufstieg in eine höhere Stufe nur durch Beförderung aufgrund individueller Leistungsbeurteilung erfolgen.

Das Personalgesetz des Kantons Zug befindet sich insgesamt auf einem modernen Stand. Eine Totalrevision drängt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht auf.

2.2. Legislaturziele 2010 – 2014

Der Regierungsrat hat die Revision des Personalrechts als konkretes Ziel in seine Legislaturplanung 2010 – 2014 aufgenommen. In einem ersten Schritt hat er die Rechtsgrundlagen in den Bereichen Zulagen, Spesen und Arbeitszeit modernisiert, indem er ein Dutzend uneinheitliche Reglemente durch zwei neue, zeitgemässe Verordnungen ersetzt hat.

Als nächster Schritt werden das Personalgesetz und die Personalverordnung durchleuchtet und wo nötig angepasst. Dabei sind insbesondere auch die pendenten parlamentarischen Vorstösse zu berücksichtigen, die teilweise eine Änderung des Personalrechts erfordern.

2.3. Parlamentarische Vorstösse

Die jahrelangen Unterlassungen im damaligen Amt für Straf- und Massnahmenvollzug führten zu einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen. Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 1. Februar 2011 sind die im Folgenden aufgelisteten und vom Kantonsrat am 1. Juli 2010

erheblich erklärten Vorstösse bei der nun vorliegenden Revision des Personalgesetzes weiter zu verfolgen (Vorlagen: 1922.1 / 1923.1 / 1924.1 / 1925.1 - 13371).

1. Abklärung des Gefährdungspotenzials, insbesondere Begünstigungspotenzial, bei Verwaltungshandlungen innerhalb der gesamten kantonalen Verwaltung und bei Bedarf Treffen von Massnahmen, Vorlage 1922 (Postulat Gefährdungspotenzial),
2. Motion betreffend Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Einführung eines einheitlichen und umfassenden Absenzenmanagements durch das Personalamt, Vorlage 1924 (Motion Absenzenmanagement),
3. Motion betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Anspruch auf «Whistleblowing» in der kantonalen Verwaltung, Vorlage 1925 (Motion Whistleblowing).

Ausgehend von den seinerzeitigen Diskussionen über eine Reallohnherhöhung beim Staatspersonal reichte die CVP-Fraktion am 27. Juni 2008 eine Motion zur Schaffung einer 27. Lohnklasse ein (Vorlage 1700.1 - 12794). Begründet wurde der Vorstoss vor allem damit, dass der Kanton sonst Gefahr laufe, offene Stellen nicht ausreichend qualifiziert besetzen zu können und leistungsfähige Kadermitarbeitende zu verlieren. Der Kantonsrat hat die Motion am 27. November 2008 erheblich erklärt.

3. Die Teilrevision im Einzelnen

3.1. Zuständigkeitsordnung für individuelle Personalgeschäfte betreffend oberstes Kader

Gemäss § 1 Abs. 4 Personalgesetz ist die Zuständigkeit für Personalgeschäfte der Amtsleitenden zwingend auf Stufe Regierungsrat angesiedelt. Dies soll für Anstellung und Entlassung so beibehalten werden. Für individuelle Personalgeschäfte während der Dauer des Dienstverhältnisses hingegen (beispielsweise die Bewilligung eines Urlaubs etc.) ist es sinnvoll, die Zuständigkeit des Regierungsrates an die Direktionen zu delegieren. Dies erhöht einerseits die Flexibilität im Bereich der Personalführung, andererseits kann damit dem Thema der hohen Arbeitsbelastung des Gesamtregierungsrates begegnet werden.

§ 1 Abs. 4 Personalgesetz lautet deshalb neu wie folgt:

Der Regierungsrat kann seine gesetzlichen Zuständigkeiten, mit Ausnahme der Anstellung und Entlassung von Amtsleitenden, an die Direktionen delegieren und diese zur Subdelegation an die ihnen direkt Unterstellten ermächtigen, jedoch ohne Ermächtigung zur weiteren Subdelegation. Für das Obergericht und das Verwaltungsgericht gilt diese Regelung sinngemäss.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass zurzeit die Arbeiten zur Anpassung des kantonalen Datenschutz- und des Polizeigesetzes an den Schengen-Standard laufen. Je nach Ausgang der entsprechenden Beratungen sind im Personalgesetz § 1 (Ausnahme Datenschutzstelle vom Geltungsbereich) und § 45 (Lohneinreichung Datenschutzstelle) anzupassen bzw. zu ergänzen.

3.2. Art des Arbeitsverhältnisses

Gemäss § 2 Absatz 1 des Personalgesetzes stehen die Mitarbeitenden in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis. Gemäss Absatz 2 und 3 derselben Bestimmung werden Lehrlinie, Aushilfspersonal und Hilfskräfte durch zivilrechtlichen Arbeitsvertrag angestellt. Ferner können weitere Personalkategorien durch zivilrechtlichen Arbeitsvertrag angestellt werden.

Seit der Abschaffung des Beamtenstatus werden in Wissenschaft und Rechtssprechung Diskussionen über die Stellung und Bedeutung des privaten Arbeitsvertragsrechts für die öffentlichen Dienstverhältnisse geführt. Es gibt vermehrt Stimmen, die eine Unterstellung der öffentlichen Dienstverhältnisse unter das Privatrecht grundsätzlich ausschliessen¹⁾. Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass das Rechtsverhältnis zwischen Staat und seinen Angestellten durchgehend öffentlichrechtlicher und nicht privatrechtlicher Natur sein muss, zumal insbesondere die Verfahrensgarantien (rechtliches Gehör, Verhältnismässigkeit usw.) auch bei zivilrechtlichen Anstellungsverhältnissen beim Staat zwingend zu beachten sind. Die öffentliche Hand als Arbeitgeberin kann nur dann die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die Ausgestaltung der Anstellungsverhältnisse gewährleisten, wenn diese Rechtsverhältnisse dem öffentlichen Recht unterstehen.

Anders ist die Sachlage bei Lehrverträgen. Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10) wird zwischen den Lernenden und den Anbietern der Bildung in beruflicher Praxis ein Lehrvertrag abgeschlossen; dieser Lehrvertrag hat sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über den Lehrvertrag zu richten (Art. 344-346a OR). § 5 der Ausführungsbestimmungen zum Einführungsgesetz Berufsbildung vom 30. Mai 2008 (BGS 413.111) bestimmt, dass nur das national einheitliche Lehrvertragsformular verwendet werden darf. Auszubildende sind also auch weiterhin zwingend durch zivilrechtlichen Arbeitsvertrag anzustellen.

Auch wenn künftig, mit Ausnahme der Lehrverhältnisse, alle Anstellungsverhältnisse öffentlich-rechtlicher Natur sein sollen, besteht in besonderen Fällen das Bedürfnis, bestimmte Abweichungen vom Personalgesetz zuzulassen. Dies betrifft namentlich Praktikumsstellen, Aushilfen und Hilfskräfte. Hier sollen Spezifizierungen bzw. Abweichungen (z.B. Gestaltung der Arbeitszeit oder Kündigungsfrist) zwischen den Vertragsparteien im jeweiligen Arbeitsvertrag vereinbart werden können. Das Arbeitsverhältnis bleibt aber auch in diesen Fällen öffentlich-rechtlicher Natur.

Mithin sind die §§ 2 und 4 des Personalgesetzes wie folgt zu überarbeiten:

§ 2 Absatz 2 lautet neu:

² Mit Lernenden gemäss dem Bundesgesetz über die Berufsbildung wird ein Lehrvertrag nach dem Obligationenrecht abgeschlossen.

Absatz 3 wird aufgehoben.

¹⁾ vgl. z.B. Marco Donatsch, Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst, in: Jusletter 3. Mai 2010

Absatz 3 von § 4 wird wie folgt geändert:

³ Der Arbeitsvertrag kann in besonderen Fällen namentlich bei Ausbildungs- und Praktikumsverhältnissen, Aushilfen oder Hilfskräften hinsichtlich Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Arbeitszeit, Besoldung sowie Ferien von diesem Gesetz abweichen.

3.3. Whistleblowing / Meldung von Missständen

«Whistleblowing» heisst frei übersetzt etwa: «Die Alarmpfeife blasen». Auf der Suche nach einer personifizierbaren Übersetzung kann man Whistleblower auch mit «Hinweisgebende» bezeichnen. Es handelt sich um Angestellte, die meist abseits vom normalen Dienstweg und gegenüber einer dafür eingerichteten zentralen Anlaufstelle – auf grobe Missstände oder Rechtsbrüche im eigenen Unternehmen hinweisen. Richtig organisiert, eröffnen Whistleblowing-Systeme die Möglichkeit, bedenkliche Handlungen frühzeitig aufzudecken und korruptionsverdächtige Sachverhalte der eigenen Mitarbeitenden in Zukunft zu verringern.

In der Schweiz verbieten gesetzliche Regelungen den Arbeitnehmenden das Informieren von Dritten über schädliche Unternehmenspraktiken praktisch vollständig. Whistleblower sind ungerechtfertigter Entlassung und anderen Repressalien mehr oder weniger schutzlos ausgeliefert. Dies hat zur Folge, dass in der Schweiz das Aufdecken von Korruptionsfällen oder weiteren illegalen Aktivitäten höchst riskant ist. In vielen Fällen werden die Aussagen von Whistleblowern zuerst ignoriert und nach dem letzten verzweifelten Schritt des Whistleblowers an die Öffentlichkeit von der betroffenen Institution oder Unternehmung dementiert. Im Gegenzug für den Gang an die Öffentlichkeit werden die Whistleblower als Nestbeschmutzer und Denunzianten abgestempelt, entlassen und beruflich ruiniert.

Befürchtungen, dass ein Gesetz zum Schutz von Whistleblowern einen regelrechten Anzeigen-Boom auslöst und als einfaches Mittel zur Befriedigung von Rachegelüsten missbraucht wird, zeigen sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen als ungerechtfertigt. Studien belegen, dass Whistleblower typischerweise zuerst alle organisationsinternen Mittel ausschöpfen. Erst wenn ihre Bemühungen, intern auf die Missstände aufmerksam zu machen, scheitern, wenden sie sich an die Öffentlichkeit. Der Gang an die Öffentlichkeit wird als letzter Ausweg benutzt. Sofern also Unternehmen bzw. der Staat ein internes Meldesystem einrichten, ersparen sie sich das Aufsehen erregende externe Whistleblowing. Aus diesen Gründen ist eine Regelung sinnvoll, welche Whistleblowern einen effektiven Schutz garantiert und sie vor ungerechtfertigter Entlassung sowie weiterer Diskriminierung schützt.

Wer in einem Betrieb oder in der öffentlichen Verwaltung Hinweise auf interne Unregelmässigkeiten, Korruption oder Gesetzesverletzungen macht (Whistleblower), soll vor Kündigung oder Repressionen besser geschützt werden. Auf Bundesebene sind dazu bereits entsprechende parlamentarische Vorstösse für eine Gesetzesänderung eingereicht worden. Unabhängig davon, ob es auf Bundesebene zu einer gesetzlichen Anpassung kommt oder die Rechte der Arbeitnehmenden bereits ausreichenden Schutz bieten, ist im Kanton Zug eine Regelung betreffend Whistleblowing zu formulieren.

Aus diesem Grunde soll ein neuer § 28^{bis} ins Personalgesetz aufgenommen werden mit folgendem Wortlaut:

§ 28^{bis} Meldung von Missständen

¹ Stellen Mitarbeitende einen Missstand fest und gibt die vorgesetzte Instanz der Anzeige keine Folge oder verweigert sie die Entbindung vom Amtsgeheimnis, können Mitarbeitende die Missstände einer vom Regierungsrat bestimmten Meldestelle melden.

² Wer unter den Voraussetzungen nach Abs. 1 in Treu und Glauben einen Missstand meldet, verstösst nicht gegen die Sorgfalts- und Interessenwahrungspflicht und darf deswegen in der beruflichen Stellung nicht benachteiligt werden.

³ Der Regierungsrat bestimmt eine Meldestelle und regelt deren Aufgaben und Kompetenzen.

Als Meldestelle wird sich in erster Linie die ausserhalb der Verwaltung stehende Ombudsstelle eignen.

3.4. Begünstigungsverbot und Verbot der Annahme von Geschenken

Das Verbot der Begünstigung im öffentlichen Dienst ist wie folgt geregelt: Gemäss § 93 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1; in Kraft seit 1. Januar 2011) müssen kantonale und gemeindliche Behördenmitglieder und Angestellte strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit allen sachdienlichen Angaben anzeigen. Eine Übernahme dieser Bestimmungen ins Personalgesetz würde zwar gegen das Gebot verstossen, den Regelungsinhalt eines bestehenden Erlasses nicht ohne Not in einer anderen generell-abstrakten Norm zu wiederholen. Dennoch stellen wir immer wieder fest, dass das äusserst wichtige Begünstigungsverbot auf allen Hierarchiestufen völlig unbekannt ist. Aus unserer Sicht lässt sich deshalb eine ausnahmsweise Abweichung vom vorerwähnten Gebot rechtfertigen. Hinzu kommt, dass sich der Regierungsrat im Zusammenhang mit den Vorkommnissen im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug in seinem Bericht und Antrag vom 16. März 2010 (Vorlage 1683.3 - 13121) bereits dahingehend geäussert hat, im Rahmen der in Aussicht genommenen Revision des Personalgesetzes einschlägige und griffige Vorschriften auch personalrechtlich zu regeln. Dabei gehe 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.

Zum Begünstigungsverbot schlagen wir vor, die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Bestimmung von § 93 des Gerichtsorganisationsgesetzes sinngemäss wie folgt zu übernehmen:

§ 28^{ter} Meldung von strafbaren Handlungen

¹ Die Mitarbeitenden müssen strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit allen sachdienlichen Angaben anzeigen. Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Regelungen.

² Auf eine Anzeige kann mit Zustimmung der vorgesetzten Stelle verzichtet werden, wenn es sich um eine Übertretung handelt und im Falle einer Verurteilung von Strafe abzusehen wäre.

Es ist allerdings zu beachten, dass auf eine Anzeige gemäss Abs. 2 nur dann verzichtet werden darf, wenn es sich um einen absoluten Bagatellfall handelt. Im Zweifelsfall ist Anzeige zu

erstatteten. Ansonsten könnten sich die Mitarbeitenden selbst wegen Begünstigung strafbar machen.

Zum Verbot der Vorteilsannahme schlagen wir folgende Regelung vor:

§ 28^{quater} Verbot der Annahme von Geschenken

¹ Mitarbeitenden ist es verboten, Geschenke oder andere Vorteile, die im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehen, für sich oder andere zu fordern, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen.

² Von diesem Verbot ausgenommen ist die Annahme von Geschenken von geringem Wert sowie von wissenschaftlichen und kulturellen Auszeichnungen.

In § 29 Absatz 1 und 3 sind betreffend Amtsgeheimnis die Vorbehalte gemäss § 28bis und § 28ter einzufügen.

3.5. Einheitliches Absenzenmanagement

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 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 PKRück in Anspruch zu nehmen (vgl. § 14 Pensionskassenverordnung). Damit das Personalamt künftig nicht nur reagieren, sondern pro aktiv tätig werden kann, sind die Aufgaben und Kompetenzen des Personalamtes in einem Erlass zu definieren. Administrativ gehört hierzu auch der Einsatz eines elektronischen Zeit- und Absenzenmanagementsystems. Mit einer einheitlichen Parametrisierung der verschiedenen Absenzen kann eine systematische und schnelle Aufbereitung der Zahlen gewährleistet werden. Diese erlauben bei der Gesundheitsvorsorge eine präventive Eingriffsnahme durch die Führungsverantwortlichen.

Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf erkannt, ist aber der Auffassung, dass die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen ausreichend sind. Die berechtigten Anliegen sind vielmehr in einem Vollzugserlass umzusetzen. Er hat darum eine neue Verordnung über die Arbeitszeit erlassen, in der unter anderem die diesbezüglichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Mitarbeitenden, der Vorgesetzten und des Personalamtes detailliert geregelt sind. Die neue Verordnung erlaubt es dem Personalamt zudem Vorgaben zu machen betreffend elektronischer Arbeitszeit- und Absenzenerfassung.

3.6. Bezahlter Urlaub für öffentliche Nebenämter und Rückerstattung von Weiterbildungskosten

Bei den vorgeschlagenen Änderungen der §§34 und 37 handelt es sich um formale Anpassungen in Anlehnung an die angewandte Praxis. Bei der bewilligten Ausübung eines öffentlichen Amtes gilt der Grundsatz, dass dieses hauptsächlich in der arbeitsfreien Zeit auszuüben ist. Bei

der Gewährung des bezahlten Urlaubs wird jeweils die konkrete Arbeitssituation (z.B. Beschäftigungsgrad, flexible Arbeitszeit) der Gesuchstellerin bzw. des Gesuchstellers berücksichtigt.

Wir schlagen folgende Präzisierung von § 34 vor:

² Soweit die Ausübung eines öffentlichen Nebenamtes nicht in der arbeitsfreien Zeit möglich ist, wird bezahlter Urlaub bis zu 12 Arbeitstagen pro Kalenderjahr gewährt. Bei einem Teilzeitpensum wird der Urlaub anteilmässig berechnet.

In § 37^{ter} sind die Rückzahlungsverpflichtungen sehr detailliert geregelt. Die Festlegung der jeweiligen Prozentsätze nach Austrittsjahren im Personalgesetz ist nicht stufengerecht. Es ist zweckmässiger und flexibler, wenn diese Details vom Regierungsrat festgelegt werden können.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlagen wir vor, in § 37^{ter} Absatz 3 die Buchstaben a) bis c) aufzuheben.

3.7. Änderung des Lohnsystems, Schaffung einer 27. Lohnklasse

Der Regierungsrat hat in seiner Personalstrategie zum Thema Lohn bzw. Lohnsystem zwei Ziele formuliert. Zum einen sollen die Lohn- und Sozialleistungen des Kantons Zug auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sein, und zum anderen soll das Entlohnungssystem eine transparente, glaubwürdige und nachvollziehbare Einreichung und Entlohnung, ermöglichen.

Aufgrund dieser Ziele hat der Regierungsrat die Stärken und Schwächen des aktuellen Lohnsystems eingehend analysiert. In die Analyse hat er insbesondere auch die Erfahrungen anderer Kantone einbezogen. Die Analyse zeigt folgendes Ergebnis:

Das aktuelle Lohnsystem basiert im Wesentlichen auf den Lohnkomponenten Funktion, Leistung und Erfahrung und erfüllt somit die Grundanforderungen an ein zeitgemäßes Lohnsystem. Das bestehende Klassensystem mit Lohnklassen und Lohnstufen hat sich im Kanton Zug, wie bei den meisten Arbeitgebern der öffentlichen Hand, als System etabliert. Das Klassensystem erfüllt insbesondere die Forderung nach Transparenz und Einfachheit sowie Planbarkeit des Personalaufwandes. Die Notwendigkeit für eine grundlegende Änderung des heutigen Systems besteht demnach nicht.

Ausgehend von den seinerzeitigen Diskussionen über eine Reallohnerhöhung beim Staatspersonal reichte die CVP-Fraktion am 27. Juni 2008 eine Motion zur Schaffung einer 27. Lohnklasse ein (Vorlage 1700.1 - 12794). Begründet wurde der Vorstoss vor allem damit, dass der Kanton sonst Gefahr laufe, offene Stellen nicht ausreichend qualifiziert besetzen zu können und leistungsfähige Kadermitarbeitende zu verlieren.

Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass die Löhne des Kantons Zug im Vergleich zu anderen öffentlichen Verwaltungen und zur Privatwirtschaft über das Ganze gesehen wettbewerbsfähig sind. Dies gestützt auf folgende Feststellungen:

- Am 26. Februar 2009 beschloss der Kantonsrat eine Reallohnerhöhung von 2% für das gesamte Staatspersonal. Zusammen mit dem Teuerungsausgleich von 2,54% sind die Löhne im 2009 bei allen Mitarbeitenden um mindestens 4,54% erhöht worden.

- Die allgemein zugänglichen Lohnstatistiken, aber auch eigene Vergleiche mit anderen öffentlichen Verwaltungen zeigen, dass die Lohn- und Sozialleistungen des Kantons Zug mit jenen der Nachbarkantone mindestens ebenbürtig sind.
- Auf die meisten offenen Stellen, insbesondere auch im Topkaderbereich, melden sich in der Regel genügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber. Gewisse Schwierigkeiten bestehen bei speziellen Anforderungen und zum Teil im technischen Bereich.
- Die Mitarbeitendenbefragung 2010 zeigte, dass die Zufriedenheit mit dem Lohn vergleichsweise hoch ist.

Fazit:

Aufgrund vorstehender Feststellungen ist eine grundlegende Revision der Löhne und Sozialleistungen nicht erforderlich, insbesondere ist die Erweiterung der Lohnklassen mit einer 27. Lohnklasse zurzeit nicht angezeigt.

3.8. Freistellung und Lohnrückforderung

Grundsätzlich haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anspruch auf Lohn (§§ 39 und 43 PG), weshalb eine diesen Rechtsanspruch berührende Bedingung einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Im Kanton Zug besteht – anders als beispielsweise im Kanton Zürich – keine gesetzliche Grundlage, um im Falle einer die Berufsausübung tangierenden strafrechtlichen Verurteilung den bereits ausbezahlten Lohn wieder zurückfordern zu können. Dies kann zu äusserst stossenden Ergebnissen führen.

Beispielsweise ist ein Fall vorstellbar, in welchem einer Lehrperson von einer Schülerin oder einem Schüler sexuelle Übergriffe vorgeworfen werden. Wenn die Lehrperson diese Vorwürfe bestreitet, könnte eine Kündigung vor Abschluss eines Strafverfahrens missbräuchlich sein. Auf der anderen Seite kann ein allfälliges Strafverfahren Jahre dauern, in welchen Lohn bezahlt werden muss. Einerseits ist in einem solchen Fall die bzw. der Arbeitnehmende vor einer missbräuchlichen Kündigung zu schützen, andererseits soll der Staat als Arbeitgeber nicht zu nicht rückforderbaren Lohnzahlungen verpflichtet sein, obwohl möglicherweise ein Strafverfahren mit einem Schulterspruch endet.

Aus diesem Grund ist folgende Regelung in das Personalgesetz aufzunehmen:

§ 50^{bis} Freistellung und Lohnrückforderung

- ¹ Die zuständige Instanz kann eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter jederzeit freistellen, wenn
- a) genügende Hinweise auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses bestehen,
 - b) wegen eines Verbrechens oder Vergehens ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, oder
 - c) gewichtige öffentliche oder betriebliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern.

² Die zuständige Instanz entscheidet über Weiterausrichtung, Kürzung oder Entzug des Lohnes. Über eine Nach- oder Rückzahlung wird spätestens mit dem Entscheid über die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses entschieden.

3.9. Anpassung an die Preisentwicklung

In § 51 ist die Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung geregelt. Der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) wird seit 1922 berechnet. Seither wurde er neun Revisionen unterzogen (1926, 1950, 1966, 1977, 1982, 1993, 2000, 2005, 2010). Mit der letzten Revision 2010 stellte das BFS den LIK auf neue Grundlagen (Basis Dezember 2010 = 100), die ab Januar 2011 für die Berechnung massgebend sind. Wie die früheren Indexerneuerungen passte auch die jüngste Revision den LIK an veränderte Markt- und Konsumstrukturen an und berücksichtigte neue methodische Entwicklungen. Schwerpunkte waren unter anderem die Überarbeitung des Mietpreisindex, Fragen zur Qualitätsbereinigung und die Erhebungstechniken.

Der Lohn soll auf dem aktuellen, verbesserten Landesindex der Konsumentenpreise 2010 basieren. Diese Anpassung hat zur Folge, dass das Gehalt per Ende Oktober 2008 nicht mehr auf 116.7 Indexpunkten basiert (Basis Mai 1993), sondern neu auf 100.4 Indexpunkten (Basis Dezember 2010). Diese Umrechnung bzw. formelle Änderung von § 51 hat auf die aktuellen Löhne keine Auswirkungen.

3.10. Kostenersatz

Es ergibt sich direkt aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, dass er seine Mitarbeitenden vor ungerechtfertigten Angriffen zu schützen hat. Die Kosten für Rechtsstreitigkeiten, welche den Angestellten in Zusammenhang mit der Diensttätigkeit gegenüber Dritten erwachsen, sind vom Arbeitgeber zu tragen. Heute ist der entsprechende § 56^{bis} im Personalgesetz als «Kann-Bestimmung» ausgestaltet. Obwohl solche Fälle äusserst selten vorkommen, müssen die Kosten ohne Vorbedingungen übernommen werden. Sollte sich im Rahmen des Verfahrens ergeben, dass die ins Recht gefasste Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter vorsätzlich oder grobfahlässig gehandelt haben, können ihnen die Kosten ganz oder teilweise überwälzt werden.

Die Bestimmung ist somit wie folgt neu zu formulieren:

§56^{bis} Rechtsschutz

¹ Die zuständige Direktion gewährt den Mitarbeitenden unentgeltlich Rechtsschutz, wenn sie in Erfüllung ihrer Amtspflicht von Dritten für Folgen aus gesetzmässigen Handlungen verantwortlich gemacht werden oder wenn sie in Ausübung des Dienstes zu Schaden kommen und Forderungen dafür gegenüber Dritten einzuklagen haben.

² Ergibt das Verfahren, dass die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter die Amtspflichten vorsätzlich oder grobfahlässig verletzt hat, kann sie oder er zur Rückerstattung der Kosten verpflichtet werden.

3.11. Weitere Massnahmen und Leistungen zugunsten des Personals

Gemäss § 57 PG haben die Mitarbeitenden und Pensionierten des Kantons Anspruch auf verbilligte Reisechecks (Reka). Dies soll auch so beibehalten werden. Für andere potenzielle Leistungen des Kantons zugunsten seiner Mitarbeitenden fehlt im Personalrecht bis anhin eine rechtliche Grundlage. Aufgrund der neuen allgemein gehaltenen Bestimmung kann der Kanton beispielsweise den Betrieb von Personalkantinen, Erfrischungsräume oder Einrichtungen für die familiengänzende Kinderbetreuung unterstützen. Weiter soll der Kanton als Arbeitgeber die Möglichkeit haben, ein ökologisches, gesundheitsbewusstes oder sicherheitsförderndes

Verhalten seiner Mitarbeitenden gezielt unterstützen zu können. Darunter fällt beispielsweise das für Mitarbeitende vergünstigte Angebot «Sport am Mittag» des Amtes für Sport. Im Rahmen der Massnahmen zum Mobilitätsmanagement der kantonalen Verwaltung und Gerichte wird unter anderem vorgeschlagen, allen Mitarbeitenden ein Halbtax-Abonnement abzugeben.

§ 57 Personalgesetz wird wie folgt ergänzt:

- ² Beiträge können gewährt werden für,
 - a) den Betrieb oder die Unterstützung von Einrichtungen zu Gunsten der Mitarbeitenden,
 - b) Massnahmen und Leistungen zu Gunsten eines ökologischen, gesundheitsbewussten und sicherheitsfördernden Verhaltens der Mitarbeitenden.

3.12. Pflichten bei Krankheit und Unfall

Weitere Arztzeugnisse als auch Untersuchungen durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt oder Spezialärztinnen oder Spezialärzte sollten nicht nur aufgrund länger dauernder Arbeitsunfähigkeit verlangt werden können. Es gibt in der Praxis Fälle, wo beispielsweise mehrere Kurzabsenzen die Anordnung solcher Spezialuntersuchungen durch den Arbeitgeber rechtfertigen. Die Bestimmung von § 58 Abs. 2 wird daher auf «begründete Fälle» ausgeweitet.

3.13. Streitwertgrenze

Eine formale Anpassung betrifft die Anpassung der Streitwertgrenze an das Obligationenrecht. Neu ist das Verfahren, sofern es nicht mutwillig veranlasst wurde, bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken kostenlos (statt wie bisher 20'000 Franken; Anpassung von § 70 Abs. 4 Personalgesetz).

3.14. Aufgaben und Kompetenzen des Personalamtes

Bis anhin finden sich weder im Personalgesetz noch in der Personalverordnung Bestimmungen über das Personalamt. Es ist jedoch ein erklärtes Ziel der Personalstrategie, die Stellung des Personalamtes zu stärken. Dem entsprechend sind dessen Aufgaben und Kompetenzen nicht mehr von Fall zu Fall, sondern in einem generell abstrakten Erlass wie folgt zu definieren:

§ 73^{bis} Personalamt

¹ Das Personalamt betreut das Personalwesen des Kantons und unterstützt den Regierungsrat sowie die Direktionen in personellen Angelegenheiten.

² Die Personalverordnung legt fest, für welche Personalgeschäfte das Einvernehmen mit dem Personalamt erforderlich ist.

³ Das Personalamt verkehrt mit den Ämtern direkt, mit den Direktionen in der Regel über das Direktionssekretariat.

⁴ Soweit es seine Aufgaben erfordern, holt es von den Direktionen und Ämtern die notwendigen Informationen ein. Es nimmt Einsicht in die Daten des zentralen Personalinformationssystems.

Die Umschreibung der Aufgaben des Personalamtes im Einzelnen soll in der Personalverordnung erfolgen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

5. Zeitplan

Der voraussichtliche Zeitplan präsentiert sich wie folgt:

Ende Mai 2012	Ende der Vernehmlassung
August/September 2012	Bildung vorberatende Kommission
Dezember 2012	Beratung Stawiko
Januar 2013	1. Lesung im Kantonsrat

6. Antrag

1. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. ... einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion der CVP-Fraktion zur Schaffung einer 27. Gehaltsklasse vom 27. Juni 2008 (Vorlage Nr. 1700.1 – 12794) sei als erledigt abzuschreiben.
3. Das teilweise erheblich erklärte Postulat der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Abklärung des Gefährdungspotenzials, insbesondere Begünstigungspotenzial, bei Verwaltungshandlungen innerhalb der gesamten kantonalen Verwaltung und bei Bedarf Treffen von Massnahmen vom 29. Mai 2009 (Vorlage 1922) sei als erledigt abzuschreiben.
4. Die erheblich erklärte Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Einführung eines einheitlichen und umfassenden Absenzenmanagements vom 29. Mai 2009 (Vorlage 1924) sei als erledigt abzuschreiben.
5. Die erheblich erklärte Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Anspruch auf «Whistleblowing» in der kantonalen Verwaltung vom 29. Mai 2009 (Vorlage 1925) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, xxx

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart