

REGIERUNGSRAT

9. Mai 2018

18.41

Interpellation René Bodmer, SVP, Unterlunkhofen (Sprecher), und Michaela Huser, SVP, Wettingen, vom 6. März 2018 betreffend Inhalt und Aufbewahrungspflicht der Personalakten von Schulleitern und Lehrpersonen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Fragen der Interpellanten zum Inhalt und zur Aufbewahrungspflicht von Personalakten betreffen wichtige Aspekte der Personalführung an der Schule vor Ort. Es geht darum, wie die Schulführung einen zuverlässigen Einblick in die Arbeitsqualität der einzelnen Mitarbeitenden erhält und wie sie bei festgestellten Mängeln im Verhalten oder der Leistung transparent, verbindlich und lösungsorientiert agiert.

Weder das Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) vom 17. Dezember 2002 noch die Verordnung über die Anstellung und die Löhne der Lehrpersonen (VALL) vom 13. Oktober 2004 regeln Inhalt des Personaldossiers und Aufbewahrungspflichten spezialgesetzlich; es greift die Vorschrift von § 21 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 auf, dass Personalakten zu vernichten sind, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe sowie zu Sicherungs- und Beweis Zwecken nicht mehr benötigt werden (vorbehältlich Archivierungsvorschriften). § 22 Abs. 2 VALL bestimmt, dass Personendaten nur soweit bearbeitet werden dürfen, als sie für das Anstellungsverhältnis relevante Daten enthalten. Diese Bestimmungen regeln die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung auch in zeitlicher Hinsicht, weil nicht mehr relevante Daten auch nicht mehr bearbeitet werden dürfen, das heisst zu löschen sind.

Entsprechend der Stossrichtung der Interpellation wird "Aufbewahrungspflicht" als "Aufbewahrungsdauer" verstanden. Diesbezüglich gilt in der Privatwirtschaft wie auch in anderen Kantonen der gleiche Grundsatz. Namentlich darf der Arbeitgeber gemäss Art. 328b des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) vom 30. März 1911 Daten über den Arbeitnehmer nur bearbeiten, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Durchführung des Arbeitsvertrags erforderlich sind. Im Übrigen verweist die zitierte Norm auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, die im Umgang mit besonders schützenswerten Daten ebenso restriktiv sind wie

die kantonalen Datenschutznormen. Insbesondere gelten nicht für alle Inhalte eines Personaldossiers gleich lange Aufbewahrungsfristen.

Für die verschiedenen Aufbewahrungsdauern der Personalakten in der Privatwirtschaft sind ausserdem die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zu beachten (vgl. <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/dokumentation/taetigkeitsberichte/aelttereberichte/9--taetigkeitsbericht-2001-2002/aufbewahrung-des-personaldossiers.html>).

Zur Frage 1

"Verfügt der Kanton Aargau über ein übergeordnetes Personalreglement und falls Ja, gibt es bezüglich Inhalt und Aufbewahrungspflicht / -fristen der Personalakten Abweichungen zwischen Verwaltungsangestellten und Lehrpersonen, bzw. zur Handreichung Personalführung an Aargauer Volksschulen?"

Nein. Es gelten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons sowie für die Schulleitungs- und Lehrpersonen die gleichen Grundsätze bezüglich Inhalt und Aufbewahrungsdauer von Personalakten.

Zur Frage 2

"Ist der Regierungsrat der Meinung, dass für Schulleiter und Lehrpersonen im Kanton Aargau, bezüglich der Aufbewahrungspflicht von Personalakten, andere Regeln gelten sollen, als dies in der Privatwirtschaft oder in anderen, an den Aargau angrenzenden Kantonen der Fall ist und dort gesetzlich vorgeschrieben ist und falls Ja, wie begründet er diesen Sonderstatus?"

Nein. Wie in den Vorbemerkungen ausgeführt, gelten betreffend Inhalt und Aufbewahrungspflicht der Personalakten für Schulleiterinnen/Schulleiter und Lehrpersonen grundsätzlich dieselben Regelungen wie für alle anderen Angestellten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft.

Zur Frage 3

"Wie begründet der Regierungsrat, dass er in der entsprechenden Handreichung vorschreibt, dass anlässlich eines Wechsels des Schulleiters die Personaldaten wie z. B. die Protokolle von Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergesprächen, Massnahmenpläne, Vereinbarungen usw. vernichtet werden sollen, obwohl die Lehrperson dort weiterhin beschäftigt ist?"

Der mit der vorliegenden Interpellation kritisch hinterfragte Hinweis in der Handreichung Personalführung an der Volksschule (Version 2017) befasst sich mit dem spezifischen Fall des Wechsels bei der Schulleitung. Er bezieht sich nur auf die Aufzeichnungen im Rahmen der jährlichen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche und ausdrücklich nicht auf formelle Mahnungen, Dokumente zu laufenden Kündigungsverfahren oder Diskussionen über das Arbeitszeugnis.

Es stellt sich daher die Frage, ob es unter den datenschutzrechtlichen Vorgaben tatsächlich angemessen ist, sämtliche Aufzeichnungen von Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergesprächen länger in den Personalakten aufzubewahren.

Zwar äussert sich der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) nicht zur Situation des Vorgesetztenwechsels, hält in der oben erwähnten Empfehlung aber immerhin Folgendes fest:

"Relevant für die Erstellung eines Arbeitszeugnisses sind in der Regel nur die letzten zwei Mitarbeiterbeurteilungen. Frühere Beurteilungen sind regelmässig aus dem Personaldossier zu entfernen und zu vernichten."

Zur Frage 4

"Wie kann sich der Regierungsrat erklären, dass die Schlichtungsstelle ein Urteil fällt, in welchem angewiesen wird, dass die Akten, welche Bestandteil der Klage waren, vernichtet werden müssen?"

Der Regierungsrat kennt den hier angesprochenen Fall und die Empfehlung nicht.

Er weiss aber, dass die Schlichtungskommission für Personalfragen ganz im Sinne der Niederschwelligkeit ihres Angebots und zur Vermeidung ressourcenintensiver zusätzlicher Gerichtsverfahren den Anstellungsbehörden jeweils empfiehlt, diejenigen Gesuchs-Dokumente, welche sich anlässlich des Schlichtungsverfahrens und aufgrund des Schlichtungsergebnisses als tatsachen- oder rechtswidrig erweisen aus dem Personaldossier zu entfernen. Insbesondere gilt das für unrechtmässig erlangte, das heisst unter anderem nicht autorisierte Referenzauskünfte im Rekrutierungsverfahren, unverhältnismässige oder nicht korrekte Mahnungen, nicht verifizierte Aktennotizen und Protokolle. Hierzu hat die gesuchstellende Person einen eigenen spezialgesetzlich durchsetzbaren Anspruch aufgrund der geltenden Datenschutzbestimmungen.

Zur Frage 5

"Ist dem Regierungsrat bewusst, dass er mit dieser Weisung die Dokumentationspflicht untergräbt und die anstellende Behörde in ihren Führungsaufgaben schwächt und wie gedenkt er dies zeitnah zu korrigieren?"

Wie bereits aus den vorstehenden Antworten hervorgeht, ist der Regierungsrat überzeugt davon, dass die betreffenden Empfehlungen aus rechtlicher Sicht grundsätzlich nicht zu beanstanden sind.

Zur Frage 6

"Wie kann in Zeiten, in denen es häufig zu Wechsel von Schulleitern und Schulpflegemitarbeitern kommt, eine stringente Mitarbeiterführung sichergestellt werden, wenn dafür wichtige Grundlagen per Weisung vernichtet werden müssen?"

In kritischen Fällen ist auf Dokumente zurückzugreifen, die vom Gesetz ausdrücklich vorgesehen sind, insbesondere auf schriftliche Mahnungen sowie die aufgezeichneten Ergebnisse im Rahmen der damit verbundenen Bewährungszeit. Diese bleiben auch bei einem Vorgesetztenwechsel im Personaldossier.

Zur Frage 7

"Anlässlich der ESE (externe Schulevaluation), wird u. a. die Vollständigkeit des Inhalts der Personalakten geprüft. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass dies mit der Regelung kollidiert, dass Dokumente vernichtet werden müssen?"

Nein. Aufzeichnungen früherer Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche, die unter einer anderen vorgesetzten Person entstanden sind, sind für das Kriterium der Vollständigkeit der Personalakten nicht massgebend.

Zur Frage 8

"Ist dem Regierungsrat bewusst, dass infolge dieser Weisung bei einer späteren arbeitsrechtlichen Auseinandersetzung immense Kosten auf die jeweilige Gemeinde zukommen können, da relevante Protokolle, Massnahmenpläne usw. vernichtet wurden welche das Verhalten der Lehrperson beweiskräftig dokumentieren würde?"

a. Welches Interesse würdigt der Regierungsrat als höher ein?"

Der Regierungsrat hält fest, dass die Personalführung eine Aufgabe der Schulleitungen und Schulpflegen ist. Sie trägt wesentlich zur Qualität der Volksschule bei. Zur Personalführung hat der Regierungsrat Standards erlassen (§ 2 Verordnung zur geleiteten Schule vom 23. November 2005). Diese sollen gewährleisten, dass die Auswahl und Einführung von neuen Mitarbeitenden sorgfältig erfolgt, dass Mitarbeitendengespräche wertschätzend geführt und dass Qualitätsdefizite rechtzeitig erkannt und bearbeitet werden. Diese für die Qualität einer Schule bedeutsamen Prozesse werden durch die externe Schulevaluation (Ampel Schulführung und Qualitätsmanagement) regelmässig überprüft.

Immense Kosten bei arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen entstehen nicht, weil nach einem Wechsel der beziehungsweise des Vorgesetzten Protokolle oder Massnahmenpläne nicht mehr greifbar sind. Die kostenverursachenden Umstände und Faktoren sind vielmehr dort auszumachen, wo keine oder zu wenig Referenzen eingeholt wurden, wo das rechtliche Gehör verletzt oder wo ohne vorgängige schriftliche Mahnung gekündigt wurde.

Zur Frage 9

"Wie kann sichergestellt werden, dass Lehrpersonen von welchen man sich schon mal getrennt hat, infolge fehlender Dokumentation zu einem späteren Zeitpunkt in derselben Gemeinde nicht wieder eingestellt werden, da sowohl Schulleitung als auch Schulpflege zwischenzeitlich anders besetzt sind?"

- a. Führt der Kanton eine Datenbank, aus welcher ersichtlich ist, wie oft eine Lehrperson bereits Fall der Schlichtungsstelle war?
- b. Kann die Anstellungsbehörde anlässlich der Rekrutierung beim BKS eine Information erlangen, ob und wie oft eine Kandidatin / ein Kandidat bereits Fall der Schlichtungsstelle war?"

Nein. Die Geltendmachung von Ansprüchen bei der Schlichtungskommission für Personalfragen durch eine Lehrperson fällt zwar nicht unter den Beispielskatalog der in § 7 der Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (VIDAG) vom 26. September 2007 aufgeführten besonders schützenswerten Personendaten, bietet aber aufgrund des Zusammenhangs mit der Anstellung und Wiederanstellungschancen eine besondere Gefahr der Persönlichkeitsverletzung (§ 3 Abs. 1 lit. k IDAG). Für die Bekanntgabe der Beteiligung an einem Schlichtungsverfahren wäre eine gesetzliche Grundlage erforderlich (§ 14 Abs. 2 IDAG). Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage wäre aus datenschutz-rechtlicher Sicht abzulehnen, da die Geltendmachung von Ansprüchen bei der Schlichtungskommission für Personalfragen berechtigt sein kann und die Mitarbeitenden Anspruch darauf haben, ihre Rechte geltend machen zu können, ohne nachteilige Folgen befürchten zu müssen.

Ausnahme bildet die Liste der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) betreffend Lehrpersonen ohne Unterrichtsberechtigung gemäss § 50a des Schulgesetzes. Demgegenüber ist es den Anstellungsbehörden selbstverständlich unbenommen, bei den früheren Arbeitgebern Arbeitszeugnisse und Referenzen über die Bewerberin beziehungsweise den Bewerber einzuholen. Fehlen Referenzen durch die damaligen Vorgesetzten für frühere Anstellungen, können daraus im Bewerbungsverfahren die entsprechenden Schlüsse gezogen werden.

Zur Frage 10

"Wie viele Schlichtungsfälle hatte der Kanton Aargau über die letzten fünf Jahre zu verzeichnen (pro Jahr, gegliedert nach Schulleiter / Lehrpersonen / SHP's / Verwaltungsmitarbeiter)?"

a. Zu wessen Gunsten (Mitarbeiterin / Anstellungsbehörde) wurde dabei jeweils entschieden?"

Gesucheingänge Schlichtungskommission für Personalfragen 2013–2017 und Art der Erledigung

	Anzahl Gesuche total	Gesuche von SL	Gesuche von LP	Gesuche von SHP	Gesuche von Verwaltungsangestellten
2013	52	2	31	6	13
2014	46	4	30	2	10
2015	60	12	27	10	11
2016	33	2	16	4	11
2017	40	7	21	3	9

	Vergleich	Rückzug	Empfehlung Teil-/Gutheissung	Empfehlung Abweisung	Nichteintreten	hängig	Total
2013	23	17	3	8	1		52
2014	24	12	6	4	0		46
2015	26	11	7	14	2		60
2016	16	8	4	3	2		33
2017	24	5	6	3	0	2	40
	113	53	26	32	5	2	231
	49 %	23 %	11 %	14 %	2 %	1 %	100 %

Fazit

Von den Gesuchen, welche der Schlichtungskommission für Personalfragen in den letzten fünf Jahren von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, den vom Kanton besoldeten Lehrpersonen, den Schulischen Heilpädagoginnen/Heilpädagogen und Schulleitenden unterbreitet wurden, konnten 72 % einer gütlichen Einigung zugeführt werden. Darüber hinaus beschloss die Schlichtungskommission für Personalfragen in 2 % der Fälle ein Nichteintreten, 1 % (betrifft das Jahr 2017) ist hängig. Die restlichen 25 % endeten in einer Empfehlung zuhanden der Anstellungsbehörde.

Von den total 58 ergangenen Empfehlungen wurden 45 % der Gesuche gutgeheissen oder teilgutgeheissen (26 Gesuche), 55 % der Gesuche (32 Gesuche) abgewiesen. Es ist bei den Empfehlungen somit eine leichte Tendenz zugunsten der Anstellungsbehörden fest zu stellen.

Zur Frage 11

"Die entsprechenden Weisungen des Kantons Zürich für das gesamte kantonale Personal (inkl. Schulleiter und Lehrpersonen) orientiert sich am privatwirtschaftlichen Recht und schreibt eine 10-jährige Aufbewahrungspflicht für Personalakten vor. Es wird explizit festgehalten, dass eine gute und vollständige Dokumentation auch aus Beweisgründen als wichtig erachtet wird und dies auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Ist der Regierungsrat gewillt zeitnah eine rechtlich verpflichtende Änderung seiner entsprechenden Weisungen und der geltenden Praxis in die Wege zu leiten?"

Das Zürcherische Recht trifft in der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO) vom 19. Mai 1999 eine differenzierte Regelung:

§ 24

¹Personaldossiers werden während der Anstellung periodisch überprüft. Personendaten, die weder für die Aufgabe der betreffenden Dienststelle noch für die Begründung, Durchführung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder für die Erstellung eines Arbeitszeugnisses notwendig sind, werden im Hinblick auf eine spätere Archivierung ausgesondert.

²Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses werden aus dem Personaldossier alle Unterlagen ausgesondert, die nicht mehr aufgrund gesetzlicher Aufbewahrungspflichten, für die Erteilung von Referenzauskünften oder im Zusammenhang mit Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis notwendig sind."

§ 25

¹Ausgesonderte Unterlagen werden während des Arbeitsverhältnisses verschlossen aufbewahrt.

²Personaldossiers und ausgesonderte Unterlagen werden nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses während zehn Jahren nach Ablauf des Austrittsjahres verschlossen aufbewahrt.

³Sowohl Personaldossiers als auch ausgesonderte Unterlagen werden dem Staatsarchiv gemäss § 8 des Archivgesetzes vom 24. September 1995 angeboten. Unterlagen, die das Staatsarchiv nicht übernimmt, werden vernichtet."

Wie nach aargauischem Recht stehen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses somit (nur) die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufbewahrungspflichten, zur Erteilung von Referenzauskünften und zur Beweisführung erforderlichen Akten zur Verfügung. Übrige Akten sind nach der Zürcher Regelung zwar während zehn Jahren aufzubewahren, aber verschlossen.

Der Regierungsrat ist gewillt, die rechtlichen Rahmenbedingungen im Kanton Aargau im Hinblick auf Ausführlichkeit und Aufbewahrungspflicht der Personalakten zeitnah zu überprüfen und, wo datenschutzrechtlich möglich, mit entsprechenden Anpassungen in der Handreichung Personalführung an der Aargauer Volksschule im Sinne der Interpellanten auszudehnen. Im Übrigen hat die Kantonale Datenschutzstelle einen für die Schulen spezifischen Datenschutzleitfaden in Aussicht gestellt.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'152.–.

Regierungsrat Aargau