

An den Landrat

Glarus, 2. Dezember 2015

Bericht zur Änderung des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Finanzen und Steuern behandelte die Änderung des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz) an ihren Sitzungen vom 27. November und 2. Dezember 2015 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Roland Goethe, Glarus

Mitglieder: LR Hans Luchsinger, Nidfurn
LR Karl Stadler, Schwändi
LR Vreni Reithebuch, Linthal
LR Jacques Marti, Sool
LR Thomas Tschudi Näfels
LR Beny Landolt, Näfels (Ersatzmitglied)
LR Roger Schneider, Niederurnen (Ersatzmitglied)
LR Bruno Gallati-Landolt, Näfels (Ersatzmitglied)

Entschuldigt: LR Luca Rimini, Oberurnen
LR Christian Marti, Glarus

An den Sitzungen nahmen weiter teil:

- LS Rolf Widmer, Departementsvorsteher Finanzen und Gesundheit
- RR Benjamin Mühlemann, Departementsvorsteher Bildung und Kultur (Sitzung vom 2.12.2015)
- Samuel Baumgartner, Departementssekretär Finanzen und Gesundheit
- Christoph Zimmermann, Departementssekretär Bildung und Kultur (Sitzung vom 2.12.2015)
- Eva Schielly, Hauptabteilungsleiterin Personal und Organisation

Auf ein Sitzungsprotokoll wurde verzichtet.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag LR
- SBE
- Synopse

1. Grundsätzliches

Hauptgegenstand der Änderung des Personalgesetzes sind die Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Es handelt sich dabei aber eher um eine technische als eine politische Angelegenheit, die insbesondere für den Kanton als Arbeitgeber von Bedeutung ist. Der Regierungsrat betont, dass die Vorlage zu keinem Sozialabbau führt, sondern eine möglichst praktikable Handhabung bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen ermöglichen will. Neu soll der Grundsatz „Entschädigung statt Weiterbeschäftigung“ gelten. Die bisherige Weiterbeschäftigungspflicht hat sich als nicht praktikabel erwiesen. So konnten Stellen nach Kündigungen teilweise über Monate nicht besetzt werden, da Personen krankgeschrieben waren. Eine Weiterbeschäftigung auf einer anderen Stelle innerhalb der Verwaltung erwies sich zudem aufgrund derer geringer Grösse als illusorisch. Die damit entstehende Unsicherheit für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber gilt es zu vermeiden. Die mit der neuen Regelung angestrebten „sauberen“ Trennungen sind im Interesse sowohl des Arbeitgebers wie auch des Arbeitnehmers.

Neben den Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses werden verschiedene weitere Änderungen im Personalgesetz vorgenommen. Dabei handelt es sich zum einen Teil um Anpassungen an die heutige Praxis, die im Gesetz formell verankert werden sollen (z. B. die Anlauf- und Meldestelle). Daneben schlägt der Regierungsrat Verbesserungen beim Mutterschafts- (100% Lohnfortzahlung während 16 Wochen) und beim Vaterschaftsurlaub (min. 5 Tage) vor. Letzterer wurde von den Personalverbänden im Rahmen der Vernehmlassung gefordert und vom Regierungsrat in die Vorlage integriert.

Der Kanton hat in der Vergangenheit die Leistungen für seine Mitarbeitenden deutlich verbessert. Einzig bei den Dienstjubiläen und den Überbrückungsrenten fanden im Rahmen der Effizienzanalyse „light“ angemessene Korrekturen statt. Die nun vorgeschlagenen Änderungen des Personalgesetzes stiessen in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Sie sind wichtige Rahmenbedingungen für den Kanton als Arbeitgeber.

Der Bericht wird beraten:

Finanzielle Auswirkungen (Ziff. 2.5; S. 2)

Die Neuregelung des Mutterschaftsurlaub führt zu einem Mehraufwand von rund 11'000 Franken im Jahr (Berechnungen auf Basis der Mutterschaftsentschädigungen seit 2012). Der um drei Tage erhöhte Vaterschaftsurlaub verursacht theoretische Kosten von bis zu 10'000 Franken pro Jahr. Bei diesen Kosten handelt es sich aber nicht um effektive Auszahlungen. Allfällig entstehende Überzeit wird nicht ausbezahlt, sondern muss kompensiert werden.

Vernehmlassung (Ziff. 4; S. 3)

Es wird gefragt, weshalb die politischen Parteien nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurden. Es gab keine spezifischen Gründe die Parteien auszuschliessen. Da es sich aber um eher technische Änderungen handelt, wurde das politische Interesse an der Vernehmlassung als eher gering beurteilt.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Ziff. 5; S. 4 ff.)

Artikel 3; Personalkommission

Die Personalkommission wird künftig voraussichtlich zwei anstatt wie bisher drei Mitglieder des Regierungsrates umfassen.

Artikel 19; Lohnfortzahlung bei Mutterschaft

Die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft soll neu nicht mehr an die Dienstjahre gekoppelt sein, sondern generell 16 Wochen betragen.

Die Sonderregelung für Lehrerinnen während den Sommerferien (Art. 71 Bildungsgesetz), galt bereits bisher aufgrund eines entsprechenden Reglements des Departements Bildung und Kultur.

Bei befristeten Anstellungen wird die Mutterschaftsentschädigung nur bis zum vereinbarten Endtermin vergütet. Eine explizite Regelung im Gesetz ist nicht notwendig.

Artikel 19a; Vaterschaftsurlaub

Der Regierungsrat schlägt aufgrund der Vernehmlassungsantworten der Personalverbände einen gesetzlich verankerten Vaterschaftsurlaub von mindestens 5 Tagen vor. Der Regierungsrat könnte in der Personalverordnung eine höhere Anzahl Tage festlegen. Aktuell gewährt der Kanton einen Vaterschaftsurlaub von 2 Tagen. Bei durchschnittlich 5 Vaterschaften pro Jahr entspricht die Erhöhung somit gesamthaft 15 Tagen zusätzlichen Urlaub.

Im schweizweiten Vergleich unter den Kantonen läge der Kanton Glarus auch mit 5 Tagen Vaterschaftsurlaub noch deutlich unter dem Durchschnitt. Auch in der Privatwirtschaft werden – zumindest in Branchen mit einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV; z. B. Swissmem) – in der Regel mindestens 5 Tage gewährt. In Branchen ohne GAV existieren keine repräsentativen Angaben.

Es wird die Frage gestellt, wieso der Kanton nicht eine eidgenössische Regelung abwartet. Einerseits sei die vorgeschlagene Einführung ein entgegenkommen gegenüber den Personalverbänden und der Kanton kann damit selber ein positives Zeichen setzen. Andererseits sind Änderungen im Obligationenrecht (OR) für den Kanton nicht bindend. Er kann das Personalrecht selber regeln. Das OR gelangt nur zur Anwendung, wenn das kantonale Recht keine Regelung kennt (Art. 57 Personalgesetz).

In der Diskussion wird darauf hingewiesen, dass ein Vaterschaftsurlaub Arbeitgeber vor Probleme stellen kann, wenn Arbeitnehmer kurzfristig bis 5 Tage ausfallen. Dem wird entgegengehalten, dass diese Problematik in gewissem Umfang auch bei 2 Tagen Vaterschaftsurlaub vorhanden ist. Zudem dürfte es in der Verwaltung nicht allzu viele sensible Stellen geben, bei denen ein kurzfristiger Ausfall nicht kompensiert werden könnte.

Artikel 20; Lohnfortzahlung bei Militär-, Zivilschutz- und zivilem Ersatzdienst

Eine volle Lohnfortzahlung während der Rekrutenschule wird als grosszügig beurteilt. Seitens des Regierungsrates wird aber darauf hingewiesen, dass beim Kanton keine Fälle bekannt sind, in denen ein Mitarbeiter über die Rekrutenschule hinaus, beschäftigt wurde. Die Regelung hat daher in Bezug auf die Rekrutenschule nur geringe bzw. keine Auswirkungen.

Artikel 45; Erreichen der Altersgrenze, aufgeschobene Pensionierung

Bei einer Weiterbeschäftigung über das 65. Altersjahr hinaus, sollen jeweils im Einzelfall geeignete Lösungen gefunden werden. Bekannt sind zwei Fälle: Der ehemalige Kantonsoberrichter wurde ein halbes Jahr weiterbeschäftigt, bis sein Nachfolger die Stelle antrat. Der Kantonstierarzt wird aktuell auf Mandatsbasis weiterbeschäftigt bis eine Nachfolge gefunden wird. Der Vertrag wurde dabei jeweils wiederholt für 3–6 Monate verlängert.

Artikel 53; Elektronische Datenbewirtschaftung

Das erwähnte Zeiterfassungssystem (prime WebSystem) ist bereits seit mehreren Jahren im Einsatz.

2. Eintreten

Die vorgeschlagene Lösung in Bezug auf die Regelung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses wird als willkommene Vereinfachung begrüsst.

Eintreten bleibt unbestritten.

3. Detailberatung

3.1. Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz)

Artikel 5a; Anlauf- und Meldestelle

Mit der Verankerung der Anlauf- und Meldestelle im Personalgesetz werden letztlich gebundene Ausgaben geschaffen. Auf diese könnte daher bei künftigen Sparrunden ohne eine entsprechende Gesetzesänderung nicht mehr verzichtet werden.

Bei der geltenden Mandatslösung fallen nur Kosten an, wenn die Anlauf- und Meldestelle auch tätig werden muss. Der Aufwand beläuft sich auf rund 5'000–7'000 Franken im Jahr. Im Jahr 2014 wurden 7 Meldungen bearbeitet.

Artikel 19a; Vaterschaftsurlaub

Ein Mitglied beantragt den Vaterschaftsurlaub in Absatz 1 auf fünf Tage zu fixieren und die Bestimmung in Absatz 2, wonach der Regierungsrat den Umfang festlegt, infolgedessen zu streichen. Ein Vaterschaftsurlaub sei sinnvoll, allerdings solle sich Regierungsrat an verbindliche gesetzliche Vorgaben halten müssen und den Umfang über das Minimum hinaus nicht selber regeln dürfen.

Ein Mitglied beantragt den Artikel zu streichen und auf den Vaterschaftsurlaub zu verzichten. Der Vaterschaftsurlaub sei eine ungerechtfertigte Privilegierung der Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft. Ein Vaterschaftsurlaub sei nicht in allen Branchen und Berufen möglich (z. B. Landwirtschaft). Zudem würde durch die Einführung des Vaterschaftsurlaubs der Druck auf Lohnerhöhungen zunehmen, da diese dann als weniger gerechtfertigt angesehen werden könnten.

Diesen Argumenten wird entgegnet, dass der Kanton vor allem mit anderen Verwaltungen – gegenüber denen er schlecht dastehe – und weniger mit der Privatwirtschaft konkurrenzieren. Zudem trage der Vaterschaftsurlaub zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei, insbesondere auch wenn bereits Kinder vorhanden sind und der Vaterschaftsurlaub nicht zwingend zum Zeitpunkt der Geburt bezogen werden muss.

Abstimmung:

Eine Streichung des Vaterschaftsurlaubs wird mit 5 zu 4 Stimmen abgelehnt. Hingegen stimmt die Kommission mit 6 zu 3 Stimmen dafür, den Vaterschaftsurlaub im Gesetz auf fünf Tage zu fixieren.

Artikel 45; Beendigung infolge Erreichen des AHV-Alters

Mit Erreichen des 65. Altersjahres endet das Arbeitsverhältnis formlos. Frauen können damit neu auch bis 65 Jahre weiterarbeiten. Wenn sich eine Frau mit Erreichen des AHV-Alters (64 Jahre) pensionieren lassen will, muss sie dies dem Arbeitgeber mitteilen.

Ein Kommissionsmitglied betont, dass eine Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Altersgrenze nur unter restriktiven Bedingungen (z. B. befristete Weiterbeschäftigung maximal während einem Jahr und/oder im Stundenlohn) möglich sein soll. Es gelte zu beachten, dass eine Weiterbeschäftigung ansonsten für die Arbeitnehmer zu attraktiv wäre und jüngere Arbeitnehmer keine Stelle erhielten.

Es wird darauf hingewiesen, dass eine Weiterbeschäftigung im Einzelfall eine mögliche Lösung ist. Diese habe aber gemäss dem Vorschlag des Regierungsrates zwingend befristet zu sein und müsse im Interesse des Kantons liegen. Beispiele seien eine Übergangslösung zur Einarbeitung einer Nachfolge, laufende Projekte oder Rekrutierungsschwierigkeiten für die Nachfolge. Von der Verankerung von zu engen Bedingungen wie einer Entschädigung im Stundenlohn wird hingegen abgeraten. Viele Personen, die sich weiterbeschäftigen lassen, machen dies aus Überzeugung und nicht wegen dem Lohn. Der Kanton profitiert von diesen Angestellten. Eine Weiterbeschäftigung im Stundenlohn könnte dabei negative Auswirkungen auf die Moral des Arbeitnehmers haben.

Artikel 54a; Vorsorgliche Massnahmen

Es wird die Frage gestellt, ob der Unschuldsvermutung bei vorsorglichen Massnahmen infolge der Einleitung eines Strafverfahren wegen eines möglichen Verbrechens oder Vergehens (Bst. b) genügend Gewicht beigemessen wird? Wie in den Erläuterungen ausgeführt, gilt im Einzelfall abzuklären, ob das Strafverfahren Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung haben kann oder nicht.

3.2. Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz)

Artikel 71; Mutterschaftsurlaub

Ein Mitglied beantragt die Aufhebung von Artikel 71 des Bildungsgesetzes. Da der Mutterschaftsurlaub von 14 auf 16 Wochen erhöht wird, sei die Kompensation für den Verzicht auf die Sommerferien nicht mehr gerechtfertigt. Eine Aufhebung wahre den Besitzstand.

Dem wird entgegnet, dass die Lehrerinnen ihre Ferien nicht frei wählen können. Wenn die Sommerferien vollständig in den Mutterschaftsurlaub fallen, sollen diese daher mindestens einen Teil der entgangenen Ferien kompensieren dürfen. Andernfalls entsteht eine Ungleichbehandlung mit anderen Mitarbeiterinnen, bei denen allfällig geplante Ferien auch nicht dem Mutterschaftsurlaub angerechnet werden, sondern zu einem späteren Zeitpunkt bezogen werden können. Zudem würde eine Aufhebung der bestehenden Regelung die Änderung des Personalgesetzes in ein negatives Bild rücken.

Die Kommission wies die definitive Beschlussfassung zu Artikel 71 an ihrer Sitzung vom 27. November 2015 für eine zweite Sitzung am 2. Dezember 2015 unter Beizug von Vertretern des Departements Bildung und Kultur zurück.

Diese führten aus, dass die geltende Regelung auf ein Urteil des Verwaltungsgerichtes zurückzuführen sei, wonach eine gesetzliche Grundlage für die Anrechnung von Ferienzeit notwendig sei. Diese wurde mit Artikel 71 im Bildungsgesetz von der Landsgemeinde 2001 geschaffen. Gegen eine Streichung wurden seitens des Departements die folgenden Argumente angeführt:

- Die Gemeinden wären weiterhin frei eine separate Regelung zu erlassen. Sie gehen bereits heute über die kantonale Regelung hinaus und gewähren 12 Schulwochen Mutterschaftsurlaub (= max. 18 Wochen Mutterschaftsurlaub).
- Die Anzahl betroffener Lehrerinnen und folglich die finanziellen Auswirkungen sind sehr gering. Von 147 kantonalen Lehrern (Berufs-, Kantons-, Pflege- und Sportschule) sind 60 Frauen, wovon 19 jünger als 40 Jahre sind. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine mögliche Schwangerschaft vollumfänglich in die Sommerferien fällt ist damit sehr gering.
- Der Besitzstand solle gewahrt werden.
- In der Vernehmlassung forderte der Verband der Lehrerinnen und Lehrer Glarus einen Mutterschaftsurlaub von 14 Schulwochen (= max. 20 Wochen Mutterschaftsurlaub). Mit der vorgeschlagenen Regelung werden maximal 18 Wochen Mutterschaftsurlaub gewährt.

Neben den bereits erwähnten Argumenten für und wider eine Aufhebung von Artikel 71 des Bildungsgesetzes wurde auch erwähnt, dass der Kanton Schwyz eine Kompensation von entgangenen Ferien im Gesetz ausdrücklich ausschliesst. Unklar sei zudem, ob eine Ungleichbehandlung der Lehrerinnen vor Gericht Bestand haben würde.

Abstimmung:

Die Kommission stimmt der Aufhebung von Artikel 71 mit 5 zu 4 Stimmen zu.

4. Antrag

Die Landrätliche Kommission Finanzen und Steuern beantragt dem Landrat mit 6 zu 3 Stimmen, der Änderung des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz) mit folgenden Änderungen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen:

Ziffer I. Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002:

Artikel 19a

Vaterschaftsurlaub

¹ Bei Geburt eigener Kinder hat der Angestellte Anspruch auf fünf Tage bezahlten Urlaub.

² Der Regierungsrat regelt dessen Bezug. Er kann weitere Formen des Vaterschaftsurlaubs vorsehen wie insbesondere einen Anspruch auf Bezug eines unbezahlten Urlaubs oder den Bezug des 13. Monatslohns in Form von bezahltem Urlaub.

Ziffer II. 2. Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001:

Artikel 71

Aufgehoben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Finanzen und Steuern**



Roland Goethe, Glarus
Kommissionspräsident