

An das
Ministerium für Präsidiales und Finanzen
Regierungsgebäude
Peter-Kaiser-Platz 1
Postfach 684
9490 Vaduz

Vaduz, 04. November 2022

Stellungnahme des Personalverbandes öffentlicher Verwaltungen Liechtensteins zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Staatspersonalgesetzes und des E-Government-Gesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungschef Dr. Risch,

Der Personalverband öffentlicher Verwaltungen Liechtensteins (PVL) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorliegenden Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Staatspersonalgesetzes (StPG) und des E-Government-Gesetzes (E-GovG).

Das Amt für Personal und Organisation (APO) hatte den PVL gestützt auf Art. 35 StPG im Auftrag der Regierung bereits im Vorfeld über die geplante Anpassung informiert und angehört. Die nachfolgenden Anmerkungen beschränken sich daher auf die aus Sicht des PVL weiterhin offenen Punkte und Bedenken. Generell steht der PVL der jetzigen Abänderung kritisch gegenüber, da es der Regierung nicht gelingt, die Notwendigkeit einer Revision überzeugend darzulegen. Die vorgelegten Anpassungen lassen zum Teil nicht erkennen, wie dadurch – im Gegensatz zum geltenden Recht – die mit der Vorlage verfolgten Ziele erreicht werden sollen, wie beispielsweise die Änderung von Art. 9 Abs. 3 des Entwurfs zum StPG (StPG-E).

Zudem wird das Ziel der Anpassung der Strukturen und Leistungen der Verwaltung an die sich verändernden Verhältnisse und Bedürfnisse vornehmlich und damit einseitig mit Anpassungen auf Arbeitgeberseite verfolgt, die jedoch zu einem Ungleichgewicht zum Nachteil der Mitarbeitenden führen. Die vorgesehenen Abänderungen, die teilweise gleichzeitig Abweichungen von geltenden Regelungen des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuchs (ABGB)¹ zur Folge hätten, führen letztlich dazu, dass die Symmetrie zwischen Arbeitgebenden einerseits und Arbeitnehmenden andererseits zu Lasten der Arbeitnehmenden verschoben würden. Dies gilt insbesondere für die geplanten Anpassungen von Art. 14 Abs. 3 StPG-E (einseitige Verlängerung Probezeit auf sechs Monate), Art. 42a StPG-E (einseitige Bestimmung des Arbeitsplatzes und damit wohl auch des Arbeitsortes) sowie Art. 54 Abs. 1 Bst. a und Art. 54a Abs. 1 und 2 StPG-E (einseitige Freistellungen).

¹ Gemäss Art. 3 StPG kommen die Bestimmungen des ABGB ergänzend zur Anwendung.

Zu Art. 9 Abs. 3 StPG-E

Mit der neuen Bestimmung von Abs. 3 sollen die Fälle, in denen auf eine öffentliche Ausschreibung von Amtsleitungsstellen verzichtet werden darf, erweitert werden. Die Regierung verspricht sich davon eine Erleichterung der Kaderentwicklung und Besetzung mit geeigneten Personen innerhalb der Amtsstelle bzw. LLV.

Die Regierung hatte schon einmal, namentlich im Jahr 2014, diesbezüglich einen Vorstoss versucht und mit Bericht und Antrag Nr. 87/2014 unter anderem beantragt, auf die Ausschreibung von Amtsstellenleitungen zu verzichten. Im Rahmen der 1. Lesung in der Sitzung vom 7. November 2014 hatte der Hohe Landtag massive Bedenken gegen diese Anpassung mit der Folge, dass die Regierung zur 2. Lesung diese Abänderung nicht mehr vorlegte. Damalige Gegenargumente waren die Wichtigkeit und das Aussenbild der Amtsleitungsstellen und das dadurch erhöhte Mass an Transparenz.²

Aus den Erläuterungen im aktuellen Vernehmlassungsbericht ergibt sich nicht, was sich seitdem massgeblich geändert hat, sodass eine andere Beurteilung oder andere Massstäbe anzulegen wären. Aus Sicht des PVL wiegen die in den Erläuterungen auf S. 15 genannten Vorteile nicht die Nachteile der fehlenden Transparenz bei so wichtigen Stellen wie einer Amtsleitung auf. Bei der Besetzung von Richterstellen jedenfalls erachtet es die Regierung vor allem aus Gründen der Transparenz für erforderlich, die Pflicht zur Stellenausschreibung sogar neu auf gesetzlicher Ebene zu verankern.³ Zudem wird die Frage, wer die Qualifikation bzw. besondere Eignung für eine Stelle beurteilt, nicht geregelt.

Zu Art. 14 Abs. 3 StPG-E

Die Bestimmung soll dahingehend – einseitig und in Abweichung vom privaten Arbeitsrecht – abgeändert werden, dass die Verlängerung der Probezeit auf maximal sechs Monate in die alleinige Zuständigkeit der Anstellungsbehörde fällt, ohne dass der/die betreffende Mitarbeitende einverstanden sein muss. Gleichzeitig aber soll es auch Mitarbeitenden offenstehen, ihrerseits eine Verlängerung der Probezeit zu beantragen. Hier stellt sich die Frage, ob auch in diesem Fall umgekehrt gelten würde, dass die Anstellungsbehörde nicht damit einverstanden sein muss. Der neue Wortlaut ist diesbezüglich nicht eindeutig. Offen bleibt auch die Frage, wie eine verlängerte Beobachtungszeit zur besseren Feststellung der Eignung beitragen soll, wenn diese gegebenenfalls sogar gegen den Willen der betreffenden Mitarbeitenden erfolgt.

Zu Art. 28 Abs. 1 StPG-E

Das Ziel der Stärkung der Rechte der Mitarbeitenden ist positiv zu bewerten. Allerdings stellt sich die Frage nach dem Mehrwert und der legislatischen Notwendigkeit einer Wiedergabe von § 1173a Art. 27 Abs. 1 ABGB, da Art. 3 ergänzend auf die Regelungen des ABGB verweist.

² Siehe Landtagsprotokoll vom 7. November 2014, S. 2186 ff.

³ Siehe Stellungnahme der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zu den anlässlich der ersten Lesung betreffend die Abänderung des Richterbestellungsgesetzes sowie des Staatsanwaltsgesetzes aufgeworfenen Fragen (Bericht und Antrag Nr. 1/2022).

Zu Art. 41 Abs. 2 StPG-E

Abs. 2 sieht eine Verordnungskompetenz vor. Mit Art. 33 Staatspersonalverordnung (StPV) gibt es bereits eine konkretisierende Bestimmung auf Verordnungsebene, die nach Auffassung des PVL jedoch nicht stimmig mit der Gesetzesnorm ist, insbesondere sind die Zuständigkeiten nicht klar geregelt, wer für was in welcher Reihenfolge zuständig ist. Dies bedürfte unserer Meinung nach einer Klarstellung.

Zu Art. 44a, 45 und 48 StPG-E

Es ist zu begrüßen, dass die Führung der Personalakten auf Gesetzesebene geregelt werden soll. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen möchte der PVL auf folgende Gesichtspunkte hinweisen, die im Rahmen der Umsetzung – sei es auf Gesetzes- oder Verordnungsebene – ebenfalls zwingend zu berücksichtigen sind:

Es gilt das Verbot, Schattendossiers zu führen. Die Handhabung von Unterlagen (zu denken wäre beispielsweise an die Unterlagen im Zusammenhang mit der Mitarbeiterbeurteilung), die nach Art. 45 StPG parallel oder separat in den Ämtern bei den zuständigen Vorgesetzten geführt werden dürfen, ist daher ausdrücklich regeln, wie z. B. die Weiterleitungspflicht von Arztzeugnissen (Art. 54a, 54b StPV). Redundanzen, parallele Aktenführung oder eine Aufbewahrung nicht relevanter Unterlagen sind klar zu vermeiden.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wer letztlich über die Erforderlichkeit entscheiden darf. Wenn jeder Vorgesetzte selbst entscheiden darf, was für den Personalakt «relevant» und an das APO zu übermitteln ist (s. Erläuterungen), birgt dies die Gefahr in sich, dass jede/r Vorgesetzte dies anders handhabt und in der Praxis letztlich die mit der Vorlage angestrebte Verbesserung und Vereinheitlichung ausbleiben. Aus diesem Grund sind klare Vorgaben für den zwingenden Inhalt der Personalakts erforderlich betreffend die Art und vor allem Vollständigkeit der aufzunehmenden Dokumente einschliesslich der Dokumentation von E-Mail-Korrespondenz, Telefonaten, Gesprächsprotokollen, etc.

Auch Mitarbeitende müssen das Recht und die Möglichkeit haben, jederzeit die Aufnahme von Dokumenten, Aktennotizen, etc. innert Tagen verlangen zu dürfen, ohne dass die Vorgesetzten oder das APO dies verweigern können.

Ebenso ist zu regeln, welche Informationspflichten bei Änderungen des Personalakts bestehen. Es gilt zu verhindern, dass der Personalakt Dokumente enthält, von denen der/die Mitarbeitende keine Kenntnis hat. Es dürfte nicht im Interesse des APO sein, wenn Mitarbeitende regelmässig Einsicht in ihren Personalakt verlangen müssten, nur um sicherzugehen, dass insbesondere keine für sie nachteiligen Informationen hinterlegt sind. Das Recht auf Akteneinsicht muss ungeachtet dessen jederzeit und unbegrenzt kostenlos möglich sein.

Im Übrigen müsste aus datenschutzrechtlicher Sicht auch die besondere Kategorie der Gesundheitsdaten in Art. 44a Abs. 1 StPG explizit genannt werden (Arztzeugnisse, Gesundheitsmanagement). Ebenso sind die erforderlichen Schutzmassnahmen für die Datenverarbeitung und -übermittlung zu regeln. Die allgemeinen datenschutzrechtlichen Rechte dürfen durch die Spezialregelung von Art. 48 StPG nicht beschränkt werden. Der PVL geht davon aus,

dass die datenschutzrelevanten Bestimmungen daher mit der Datenschutzstelle geprüft wurden respektive werden.

Zu Art. 49 StPG-E

Mitarbeitergespräch und -beurteilung sind zwingend mindestens einmal jährlich durchzuführen. Dennoch hat die Praxis gezeigt, dass dieser gesetzlichen Pflicht nicht immer nachgekommen wird. Insbesondere müssen Mitarbeitende die Durchführung und Dokumentation verlangen können. Es gilt daher die Vorgehensweise zu regeln, wenn (1.) das Mitarbeitergespräch nicht durchgeführt und/oder die sich anschliessende Beurteilung nicht dokumentiert wird, und (2.) Differenzen bestehen. Die in Abs. 3a vorgesehene (eigentlich selbstverständliche) Möglichkeit, dass Angestellte eine Stellungnahme zu Händen des Personalaktes abgeben können, läuft ansonsten ins Leere, wenn nicht klar ist, was in Folge passiert.

Zu Art. 54 Abs. 1 Bst. a und Art. 54a Abs. 1 und 2 StPG-E

Diesbezüglich stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit sowie nach dem Mehrwert einer spezialgesetzlichen Freistellungsregelung mit Blick auf den ergänzenden Verweis auf das ABGB in Art. 3 StPG.

Die Beurteilung, unter welchen Voraussetzungen ein „wichtiger Grund“ in diesem Zusammenhang vorliegt, dürfte sogar zu mehr Rechtsunsicherheit führen, da dieser zwar im Rahmen einer fristlosen Kündigung, nicht aber bei einer ordentlichen Kündigung nach Art. 22 StPG gegeben sein muss.

In Art. 54a Abs. 2 des Entwurfs soll bereits der Anschein eines Interessenskonflikts ausreichend für eine Freistellung sein. Dies kommt einer Freistellung auf Verdacht nahe und ermöglicht willkürliche Freistellungen mit einschneidenden Konsequenzen. Fraglich ist zudem, ob Mitarbeitende einer Freistellung zustimmen müssen oder hiergegen vorgehen können (Rechtsmittel).

Zu Art. 55 Abs. 1 StPG-E

Die Vorstellung ist allgemein in Art. 89 Landesverwaltungspflegegesetz geregelt, so dass sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Ergänzung von Abs. 1 stellt. Massgebend muss sein, dass diese spezialgesetzliche Bestimmung nicht zu einer Einschränkung der allgemeinen Rechte der Mitarbeitenden führt.

Zu Art. 59a StPG-E

Die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht von Verbrechen oder Vergehen, welche die Vertrauenswürdigkeit oder Eignung beeinträchtigen können, ist grundsätzlich kritisch zu betrachten und mit der jetzigen Formulierung abzulehnen. Erstens wird nicht geregelt, wer prüft, ob die Vertrauenswürdigkeit oder Eignung betroffen sind. Zweitens kann dies zu Beginn bei der Einleitung und erst recht nicht bei der Einstellung eines Strafverfahrens abschliessend beurteilt werden. Und drittens dürfte eine Übermittlung, wenn überhaupt, nur nach Eintritt der Rechtskraft eines Strafurteils erlaubt sein.

Zu Art. 61 StPG-E

Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis der Staatsangestellten bedarf klarer und umfassender Regelungen auf gesetzlicher Ebene. Die zahlreich vorgesehenen Verordnungsdelegationen (auch im Rahmen einzelner Bestimmungen) sind angesichts des Transparenzgebots und des Legalitätsgrundsatzes sehr kritisch zu betrachten und laufen dem erklärten Ziel der Vorlage, wonach „das Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar sein“ muss, teilweise zuwider.

Im Rahmen der ersten Konsultation hatte der PVL weitere Anpassungen angeregt, die aufgrund unserer Erfahrungen in den letzten Jahren unumgänglich geworden sind und die von der Regierung mit der jetzigen Vorlage verfolgten Ziele verstärken würden. Das jetzige Vernehmlassungsverfahren bietet die Gelegenheit, die bestehenden Mängel, insbesondere in Bezug auf Art. 22 StPG, zu bereinigen. Unsere konkreten Anliegen sind:

Zu Art. 22 Abs. 1 S. 2 StPG

Die Bestimmung listet die Gründe, in denen eine Kündigung zulässig ist, nur beispielhaft auf («insbesondere»). Dies wurde mit LGBL 2016 Nr. 340 eingeführt und im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsvorhabens von uns massiv kritisiert.⁴ An dem damaligen Hauptkritikpunkt der Gefahr der Willkür hat sich bis heute nichts geändert.

Der PVL sieht sich in seiner Kritik mit dem Vierten Evaluationsbericht der Staatengruppe gegen Korruption (Groupe d'Etats contre la corruption, GRECO) vom 17. Juni 2022 mehr als bestätigt.⁵ Dieser Bericht bewertet die von den liechtensteinischen Behörden ergriffenen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen, die im Evaluationsbericht der vierten Runde betreffend Liechtenstein ausgesprochen wurden. Die Empfehlung xiv. betrifft die Notwendigkeit zur Anpassung der Kündigungsregelung von Art. 50 Abs. 1 Staatsanwaltsgesetz (StAG). Nachdem GRECO die Bestimmung kritisiert hatte, wurde diese erst jüngstens mit LGBL 2022 Nr. 123 dahingehend angepasst, dass eine Kündigung aus betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen nur dann zulässig sei, wenn zeitnah kein Stellenabbau durch natürliche Fluktuation möglich sei.⁶ Selbst diese neue Bedingung konnte die grundsätzlichen Bedenken von GRECO nicht beseitigen, da dadurch das Risiko nicht minimiert werde, dass ein Staatsanwalt aus subjektiven Gründen aus dem Amt abberufen werden kann. Im Ergebnis erachtet GRECO diese Anpassung der kritisierten Bestimmung als unzureichend und folgert, dass die Empfehlung nicht umgesetzt wurde.⁷

⁴ Stellungnahme vom 11. März 2016 betreffend die Abänderung «Flexibilisierung Kündigungsrecht» des Staatspersonal-, Lehrerdienst- und Besoldungsgesetzes (04.2016 Stellungnahme), abzurufen unter <https://www.personalverband.li/stellungnahmen/>.

⁵ GRECO, Vierte Evaluationsrunde – Umsetzungsbericht über Liechtenstein, verabschiedet am 17. Juni 2022, Greco RC4(2022)18, abzurufen unter <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a75030>.

⁶ Art. 50 Abs. 1 StAG lautet: «Die Regierung kann das Dienstverhältnis mit einem Staatsanwalt aus wesentlichen betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen, insbesondere bei Wegfall von finanziellen Mitteln, kündigen, sofern ein zeitnaher Abbau der Stelle über die natürliche Fluktuation nicht möglich ist. In diesem Fall ist die Stelle des Staatsanwaltes aus dem Stellenplan zu streichen.»

⁷ GRECO Umsetzungsbericht, a. a. O., Rz. 44 ff., 47.

Ein vergleichender Blick zu den Kündigungsbestimmungen in Art. 22 StPG zeigt, dass Abs. 1 Bst. f einen ähnlich offen formulierten Vorbehalt für eine Kündigung aus wesentlichen betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen vorsieht, namentlich wenn der betroffenen Person keine zumutbare andere Arbeit angeboten werden kann. Kriterien für die Auswahl und Beurteilung etwaiger Versetzungsmöglichkeit fehlen. Um dem Gebot der willkürfreien Behandlung zu entsprechen, fordert der PVL daher eine Anpassung von Abs. 1 Bst. f im Sinne der GRECO-Vorgaben sowie eine Streichung von „insbesondere“ im Einleitungssatz von Abs. 1.

Zu Art. 35 StPG

Art. 35 StPG regelt die Mitwirkungsrechte und setzt die Existenz des Personalverbandes als gegeben voraus, gesetzliche Vorgaben für die Verbandsstrukturen gibt es nicht. Der PVL ist als Verein nach Art. 246 ff. Personen- und Gesellschaftsrecht (PGR) konstituiert und vertritt die individuellen und kollektiven Interessen der Verbandsmitglieder. Die Verbandstätigkeit entfaltet ihre Wirkung jedoch vielfach über die Verbandsstrukturen hinaus insbesondere bei Themen, die nicht nur die Mitglieder, sondern alle dem StPG unterstellten Mitarbeitenden betreffen. Als Beispiele können die vorliegende Stellungnahme oder Konsultationen/Stellungnahmen in Zusammenhang mit Lohnerhöhung, Pensionskasse, etc. genannt werden. Die Liste wäre beliebig erweiterbar. Zudem nehmen die Themen sowohl an Quantität und Aufwand als auch an Komplexität markant zu. Aus Sicht des PVL wäre es daher an der Zeit, die Verbandsstrukturen auf gesetzlicher Ebene zu institutionalisieren, indem beispielsweise ein Verbandssekretariat vorgesehen wird.

Zu Art. 36 StPG

Für die Ausfertigung eines Arbeitszeugnisses ist eine gesetzliche Frist vorzusehen. Ausserdem gilt es durch Konkretisierung bestehender oder Schaffung neuer Regelungen zu vermeiden, dass sich der Vorgesetzte und das APO gegenseitig die Zuständigkeit für die Ausstellung und den Inhalt des Zeugnisses zuschieben mit der Folge, dass für die Mitarbeitenden nicht klar ist, von welcher Stelle die Ausfertigung (ggf. auf dem Rechtsweg) zulässigerweise eingefordert werden kann, vgl. Art. 29 Abs. 3 StPV.

Zu Art. 52 StPG

Die Bestimmung regelt das Verfahren und die Zuständigkeiten bei Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis. In der jetzigen Fassung ist die Bestimmung totes Recht, weil es nicht möglich ist, dass die Personalkommission innert nützlicher Frist auch bei niederschweligen Meinungsverschiedenheiten angerufen wird, und ein Tätigwerden auf Antrag betroffener Mitarbeitenden ausgeschlossen ist. Damit bestehen keine gleich langen Spiesse. Hierzu verweisen wir auf unsere obigen Aufführungen zum Mitarbeitergespräch, für das unter anderem nicht geregelt ist, wie Mitarbeitende vorgehen können, um dieses (ihr Recht) einzufordern.

Der PVL hält daher Anpassungen von Art. 52 für dringend notwendig, um das Schlichtungsverfahren in der Praxis zum Leben zu bringen. Alternativ könnte zur Stärkung der Mitwirkungsrechte auch an die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle gedacht werden, worauf wir bereits in der Stellungnahme zum Gesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) aufmerksam gemacht haben.⁸

Eine Ombudsstelle könnte auch für das Gesundheitsmanagement zuständig sein. Denn das Gesundheitsmanagement sollte mit Blick auf Art. 27 und 28 vom APO weisungsunabhängig aufgestellt sein.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse im Auftrag des PVL-Vorstandes


Thomas Klaus
PVL-Präsident

A circular blue ink stamp. The outer ring contains the text 'Personalverband öffentlicher Verwaltungen Liechtensteins'. In the center, the letters 'PVL' are printed in a bold, sans-serif font, with the website address 'www.pvl.li' printed below it.

⁸ Siehe <https://www.personalverband.li/stellungnahmen/>.