



Änderung des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) und des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates (Rechtsstellungsgesetz)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 23. Oktober 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nrn. 1709.1/.2 - 12802/03 an zwei Halbtages-Sitzungen vom 3. und 23. Oktober 2008 beraten. Finanzdirektor Peter Hegglin vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Unterstützt wurde er von Martina Meienberg, Leiterin des Personalamtes, sowie von deren Stellvertreterin Claudia Fitz, die das Protokoll führte.

Wir erstatten Ihnen hierzu unseren Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	Vorbemerkungen.....	1
2.	In Kürze	2
3.	Ausgangslage / Detailberatung	3
4.	Finanzielle Auswirkungen	6
5.	Antrag.....	7

1. Vorbemerkungen

Die vorberatende Kommission beschliesst, dass die beiden Geschäfte «Personalgesetz: Realloohnerhöhung für das Staatspersonal» sowie «Rechtsstellungsgesetz: Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder des Regierungsrates» in zwei separate Vorlagen aufzuteilen sind. Dies vor allem deshalb, weil die heute mit der Besoldung des Staatspersonals verknüpften Regierungsrats-Entschädigungen inskünftig konsequent vom Personalgesetz abgekoppelt werden sollen¹⁾. Immerhin behandelt das Personalgesetz den Arbeitsvertrag in der Kantonsverwaltung, während ein Mitglied des Regierungsrates eine politisch gewählte Funktion ausübt und sich nicht etwa in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton befindet. Die Ausrichtung einer dienstaltersbasierten Treueprämie ist für ein politisches Mandat mit vom Wahlergebnis abhängiger Amtsdauer ungeeignet.

Unsere Ausführungen untergliedern wir deshalb in je zwei getrennte Abschnitte:

- A) zum Personalgesetz
- B) zum Rechtsstellungsgesetz

¹⁾ Vgl. Rechtsstellungsgesetz § 5 Abs. 1 (BGS 151.2).

2. In Kürze

A) Personalgesetz: Reallohnerhöhung für das Staatspersonal

Im Gegensatz zum Regierungsrat, der eine Reallohnerhöhung von linear 2% für das Staatspersonal beantragt, bevorzugen wir eine differenzierte Lösung, die den Fokus auf das Kader legt. Dies analog zur Bundesverwaltung, wo der Bundesrat eine Reallohnerhöhung von 1% für das gesamte Bundespersonal beschlossen und sich zu Gunsten des Kadern für eine Reallohnerhöhung von 2.5% beim mittleren bzw. 5% beim Topkader ausgesprochen hat. Damit wird aus unserer Sicht den in unserer Verwaltung anhaltenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung und Bindung des Kadern besser entsprochen als mit einer gleichmässig verteilten Erhöhung. Wir haben uns in der Schlussabstimmung mehrheitlich für folgende Lösung entschieden:

Klassen 4 bis 21	+ 1.0%
Klassen 22 und 23	+ 2.5%
Klassen 24 bis 26	+ 5.0%

Die in § 45 Absätze 3 und 4 des Personalgesetzes geregelten Jahresgehälter der vom Volk hauptamtlich gewählten Richterinnen und Richter des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie die Jahresgehälter der beiden Gerichtspräsidien sind in die Kommissionslösung einzubeziehen. Die heutigen Saläre liegen über der 26. Klasse und damit ebenfalls im Bereich Topkader. Sachlogisch muss demnach auch hier eine Erhöhung um 5% zur Anwendung kommen.

Daraus resultieren nach heutigem Stand jährlich wiederkehrende Mehrkosten von rund 3.7 Millionen Franken zuzüglich Fr. 750'000 bei den Beiträgen mit Zweckbindung (gemeindliches Lehrpersonal).

In der regierungsrätlichen Vorlage wird ausgeführt, die letzte generelle Reallohnerhöhung sei vor 18 Jahren erfolgt. Diese an sich richtige Aussage ist zu relativieren: Der Ausdruck «*generelle* Reallohnerhöhung» meint die systemmässige Erhöhung der Lohnbänder in den Lohnklassen und –stufen. Der allgemeingültige Ausdruck «Reallohnerhöhung» umschreibt dagegen die effektive Lohnerhöhung nach Abzug der Teuerung. So gewährt beispielsweise Coop gemäss Pressemeldung für 2009 eine Lohnerhöhung von 3.25%, wobei 2.5% auf die Teuerung entfallen. In den verbleibenden 0.75% Reallohnerhöhung sind individuelle Lohnerhöhungen und Beförderungen enthalten. Somit werden nicht alle Mitarbeitenden eine Lohnerhöhung erhalten.

Beim Kanton als Arbeitgeber orientiert sich das jährliche Wachstum des Personalaufwands an der Finanzstrategie. Der über die Teuerung hinausgehende Betrag steht für (bewilligungspflichtige) zusätzliche Stellen und individuelle Reallohnerhöhungen zur Verfügung. Die konkrete Ausrichtung im Einzelfall erfolgt bei Lehrpersonen über automatische Stufen- und Klassenanstiege aufgrund des Dienstalters und bei Verwaltungsangestellten über leistungsabhängige Stufen- und Klassenanstiege. Somit haben die Kantonsangestellten in den letzten 18 Jahren sehr wohl Reallohnerhöhungen erhalten, allerdings nicht generell, sondern individuell

Kantonsangestellte, die in ihrem Bereich die oberste Klasse und Stufe erreichen, werden unter normalen Umständen keine weiteren Reallohnerhöhungen mehr erhalten. Dazu ist aber festzuhalten, dass sie bis und mit Klasse 21 bereits in der Vergangenheit höhere Löhne ausbezahlt erhielten, als dies in vergleichbaren Kantonen und auf dem Arbeitsmarkt üblich ist. Auch wenn die Entlohnung bereits grosszügig ist, kann das Fehlen jeglicher finanzieller Entwicklungsmög-

lichkeiten für langjährige und verdiente Mitarbeitende nicht befriedigen. Dieses Problem kann aber nicht mit der Giesskanne gelöst werden, sondern mit der von uns geforderten Überarbeitung des Systems. Anders sieht es bei Kadermitarbeitenden in den Klassen 22 und höher aus: Dort zahlt der Kanton im Vergleich mit dem Arbeitsmarkt zu tiefe Gehälter. Diese Situation will die Kommission beheben durch die differenzierte Reallohnerhöhung und den Auftrag an die Regierung, das System mittelfristig zu verbessern.

B) Rechtsstellungsgesetz: Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder des Regierungsrates

In seiner Vorlage beantragt der Regierungsrat die zusätzliche Gewährung der Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) gemäss § 53 Personalgesetz²⁾. In unserer Kommission ist man sich einig darüber, dass die derzeitige Grund-Entschädigung Fr. 200'327³⁾ für ein Mitglied des Regierungsrates den tatsächlichen Anforderungen und Erwartungen längst nicht mehr entspricht. Aus den in Kapitel 1 erwähnten Gründen (Entflechtung Personalgesetz und Rechtsstellungsgesetz) halten wir die Gewährung der TREZ für ein untaugliches Instrument im Zusammenhang mit einer erforderlichen Anpassung der Regierungsratsentschädigung. Demzufolge soll inskünftig im Rechtsstellungsgesetz ein fixer Betrag als Regierungsrats-Entschädigung festgelegt werden, der sich nicht mehr am Lohn-Einreihungsplan gemäss Personalgesetz orientiert. Ferner soll das Rechtsstellungsgesetz klar festhalten, dass ein solches Mandat nicht mehr lediglich im «Hauptamt» gemäss geltendem § 1 des Rechtsstellungsgesetzes, das heisst zu ca. 80%, ausgeübt werden kann, sondern realistischerweise nur noch im «Vollamt», das heisst zu 100%. Wir haben den heutigen Betrag um 20% erhöht, was nicht ganz 100% entspricht, aber den dringendsten Anpassungsbedarf abdeckt. Daraus ergibt sich eine neue Grund-Entschädigung von Fr. 240'392⁴⁾.

Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten belaufen sich nach heutigem Stand auf rund Fr. 360'000.

3. Ausgangslage / Detailberatung

A) Personalgesetz: Reallohnerhöhung für das Staatspersonal

Unsere Kommission hat die beantragte Reallohnerhöhung für das gesamte Staatspersonal umfassend und kontrovers diskutiert. Man ist sich durchaus bewusst, dass eine solche Vorlage angesichts der jüngsten Entwicklungen in der Finanzwirtschaft ein heikles Unterfangen ist. Wir plädieren aber dezidiert dafür, dass sich der Staat – angesichts seines nach wie vor gesunden Haushaltes – durchaus antizyklisch verhalten kann und muss. Es wäre ein psychologisch schlechtes Signal und würde die derzeit herrschende Unsicherheit verstärken, würde nun der Kanton Zug auf eine Lohnanpassung zu Gunsten seines Personals ganz verzichten.

Eine Reallohnerhöhung von 2% für alle Mitarbeitenden lehnt die Kommission mehrheitlich ab, allerdings nicht aus Sparüberlegungen. Es herrscht die Ansicht vor, dass mit der generellen Erhöhung die Rekrutierungsprobleme des Kantons beim Kader nicht gelöst werden. Eine mögliche Variante wäre die Einführung einer 27. Gehaltsklasse, wie sie CVP und Stadt Zug vor-

²⁾ BGS 154.21.

³⁾ Gemäss Personalgesetz § 45 Abs. 4, teuerungsbereinigt derzeit Fr. 227'331.

⁴⁾ Teuerungsbereinigt derzeit Fr. 272'797 (Teuerungsausgleich 2008: 13.48%).

schlugen. Eine solche Massnahme greift jedoch nicht kurzfristig, da weitergehende Anpassungen am Salärssystem nötig würden. Sie wird mittelfristig (innert drei bis vier Jahren) im Rahmen der geforderten Systemüberarbeitung zu prüfen sein. Ebenfalls zur Diskussion gestellt wurden die generelle Erhöhung auf ein Jahr befristet als Übergangslösung, eine generelle Erhöhung von 3% und eine generelle Erhöhung von 1%.

Es kamen im Detail folgende Anträge zur Abstimmung:

- Antrag Regierungsrat 2% für alle unbefristet
- 1% für alle unbefristet
- 3% für alle unbefristet
- 2% für alle, befristet auf 1 Jahr, maximal 2 Jahre; Auftrag zur Überarbeitung des Salärsystems; Behandlung Motion CVP 27. Gehaltsklasse
- differenziert nach Lohnklassen: 1% Klassen 4 bis 21, 2.5% Klassen 22 und 23, 5% Klassen 24 bis 26, unbefristet; Auftrag zur Überarbeitung des Salärsystems innert maximal drei bis vier Jahren.

In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage Realloohnerhöhung differenziert nach Lohnklassen (Klassen 4 bis 21 + 1%, Klassen 22 und 23 + 2.5%, Klassen 24 bis 26 + 5%) mit 8 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

In § 45 Absätze 3 und 4 des Personalgesetzes werden die Jahresgehälter der vom Volk hauptamtlich gewählten Richterinnen und Richter des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie die Jahresgehälter der beiden Gerichtspräsidien geregelt. Folglich sind auch sie in die Kommissionslösung einzubeziehen. § 45 Abs. 1 des Personalgesetzes schafft einen direkten Bezug zu den Lohnklassen. Somit betragen die Realloohnerhöhungen 2.5% oder 5%. Die heutigen Saläre gemäss § 45 Absätze 3 bis 4 liegen über der 26. Klasse, das heisst ebenfalls im Bereich Topkader. Der Gesetzgeber wollte damit offensichtlich die richterlichen Funktionen höher entlönnen als die Oberstaatsanwältinnen bzw. -anwälte. Sachlogisch muss demnach auch hier eine Erhöhung um 5% zur Anwendung kommen.

Folgende Überlegungen haben uns zu diesem Ausgang der Beratungen geführt:

Im Gegensatz zum Regierungsrat zielt die Kommission auf ein differenziertes – weil marktorientiertes – Ergebnis. Es wurde uns glaubhaft dargelegt, dass der Kanton Zug in den Lohnklassen 4 bis 21 eher höhere Löhne zahlt als vergleichbare Kantone und der Markt. In den gemäss Lohnklassen 22 bis 23 eingereichten Berufen zahlt der Markt derzeit höhere Löhne, und in den Lohnklassen 24 bis 26 liegen die marktüblichen Löhne deutlich höher als diejenigen des Kantons. Die Kommissionsmehrheit will die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons bei den Kadersalären erhöhen und spricht sich folgerichtig für eine nach Lohnklassen differenzierte Realloohnerhöhung analog der Bundeslösung aus.

Mit dem von der Regierung angestrebten «Giesskannenprinzip» würde das Lohndefizit im Kaderbereich kurzfristig nicht behoben, sondern noch akzentuiert, wenn nicht gar zementiert. Eine Erhöhung der Basislöhne ohne Marktdruck müsste als wirtschaftlich ineffiziente Investition bezeichnet werden. Die generelle Realloohnerhöhung erhielte den Charakter eines undifferenzierten, systemwidrigen Bonus und würde für die kommenden Jahre wiederum Präjudizien schaffen. Auch bei einer allfälligen an den Ertragsüberschuss gekoppelten Einmalzahlung stünde der Charakter eines Bonus mit einem quasi Automatismus-Charakter klar im Vordergrund, was aus unserer Sicht abzulehnen ist. Warum dieser Widerstand gegen ein Bonus-System? Das Salär-

system des Kantons ist bewusst starr gehalten und grundsätzlich nicht erfolgsabhängig. Die Einführung einer Erfolgskomponente, welche die Angestellten am Ergebnis (positiv und negativ) teilhaben lässt, wäre inkonsequent. Sollte die Ergebniskomponente Bestandteil der Entlohnung werden, müsste der Beitrag der einzelnen Angestellten zum Ergebnis gemessen werden. Dieser Systemwechsel kann grundsätzlich in Betracht gezogen werden, bedingt aber einen Totalumbau des Salärsystems. Bisher wehrten sich Angestelltenvertretungen teilweise vehement gegen Bestrebungen in diese Richtung.

Eine konsequente und ausschliessliche Orientierung an den Marktverhältnissen hätte im Grunde den gänzlichen Verzicht auf eine Lohnerhöhung in den Klassen 4 bis 21 zur Folge. In Anbetracht des nach unserem Dafürhalten eher unglücklichen Vorgehens der Regierung, die gegenüber dem Personal die Realloohnerhöhung bereits in Aussicht stellte, würde ein vollständiges Aussetzen der Realloohnerhöhung bis Klasse 21 jedoch einen kontraproduktiven und an sich auch unnötigen Vertrauensverlust beim Personal auslösen. Damit würde der Kanton seiner Verantwortung als Arbeitgeber keineswegs gerecht.

Die von unserer Kommission vorgeschlagene differenzierte Lösung ist insofern ein ausgewogener Kompromiss, als einerseits alle Beteiligten überhaupt einbezogen sind und andererseits die höhere Verantwortung und Führungsaufgaben gebührend berücksichtigt werden:

- Für die Mitarbeitenden der Klassen 4 bis 21 ist als positiv zu werten, dass sie trotz wirtschaftlich unsicherem Umfeld in den Genuss einer Realloohnerhöhung kommen. Negativ ist hier zu erwähnen, dass die hoch gesteckten Erwartungen (2% bis 5%) enttäuscht werden.
- Den Kadermitarbeitenden werden eine substanzielle Lohnerhöhung und eine Annäherung an marktkonforme Salarierungen in Aussicht gestellt. Der verbleibende Rückstand wird allerdings erst in drei bis vier Jahren behoben werden können.
- Die Steuerzahlenden nehmen eine gezielte und dadurch effiziente Investition vor. Allenfalls als nachteilig kann die zusätzliche Lohn-Ausschüttung im Basisbereich empfunden werden.
- Für die Gemeinden und die Arbeitgebenden der Privatwirtschaft reduziert sich der Druck auf Lohnanpassungen. Ein gewisser Anpassungsbedarf bleibt jedoch bestehen.

Wir knüpfen die Gewährung der differenzierten Realloohnerhöhung jedoch ausdrücklich an folgende Bedingungen:

- Verpflichtung der Regierung zur bedarfsgerechten Überarbeitung des Salärsystems innert drei bis vier Jahren,
- Verpflichtung der Regierung, keine weiteren Anpassungen und Einmalzahlungen innert dieser Zeit vorzunehmen.

B) Rechtsstellungsgesetz: Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder des Regierungsrates

In unserer Kommission ist man sich einig darüber, dass die derzeitige Grund-Entschädigung von Fr. 200'327⁵⁾ für ein Mitglied des Regierungsrates den tatsächlichen Anforderungen und Erwartungen längst nicht mehr entspricht und eine Anpassung der Regierungsrats-Entschä-

⁵⁾ Gemäss Personalgesetz § 45 Abs. 4, teuerungsbereinigt derzeit Fr. 227'331.

digung angezeigt ist. Wenn der Regierungsrat indessen für sich die zusätzliche Gewährung der Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) gemäss § 53 des Personalgesetzes beantragt, halten wir dies für ein grundlegend untaugliches Instrument. Nach unserer Überzeugung ist die bisherige Verknüpfung der Entschädigung für die Mitglieder des Regierungsrates mit den Besoldungen gemäss Personalgesetz sachfremd und falsch⁶⁾. Immerhin behandelt das Personalgesetz den Arbeitsvertrag in der Kantonsverwaltung, während ein Mitglied des Regierungsrates eine politisch gewählte Funktion ausübt und sich nicht etwa in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton befindet. Deshalb sind die Exekutiv-Entschädigungen neu konsequent vom Personalgesetz abzukoppeln und ausschliesslich im Rechtsstellungsgesetz zu regeln.

Gemäss § 1 des geltenden Rechtsstellungsgesetzes üben die Mitglieder des Regierungsrates ihr Mandat «im Hauptamt» aus. Unter Hauptamt wurde seit jeher ein 80%-Pensum verstanden. Es muss nicht näher erläutert werden, dass bei der heutigen Arbeitsbelastung einer Regierungsrätin oder eines Regierungsrates das Pensum weit mehr als 100% beträgt. Deshalb soll das Rechtsstellungsgesetz inskünftig klar festhalten, dass ein solches Mandat nicht mehr im «Hauptamt», sondern realistischerweise nur noch im «Vollamt» ausgeübt werden kann. Infolge der Entflechtung von Personalgesetz und Rechtsstellungsgesetz ist im Rechtsstellungsgesetz ein fixer Betrag als Regierungsratsentschädigung festzulegen, der sich nicht mehr am Personalgesetz orientiert und keinen Bezug zur Amtsdauer hat. Wir haben den heutigen Betrag um 20% erhöht, was nicht ganz 100% entspricht. Daraus ergibt sich eine neue Grund-Entschädigung von Fr. 240'392⁷⁾. Als weitere Konsequenz aus dem Wechsel vom Hauptamt ins Vollamt ergibt sich sachlogisch das Verbot von Ausübung einer nebenberuflichen Tätigkeit (§ 2 des Gesetzes).

Es lagen der Kommission Vergleichszahlen von Exekutiv-Entschädigungen aus anderen Kantonsregierungen vor. Mit der jetzt beantragten Lösung befindet sich der Kanton Zug auf gleichem Niveau wie beispielsweise der Kanton Thurgau, was durchaus gerechtfertigt ist.

Es kamen im Detail folgende konkurrierende Anträge zur Abstimmung:

- Erhöhung der Regierungsratsentschädigung um 20%
- Einbau der TREZ plus Reallohnerhöhung für das Staatspersonal

In der Schlussabstimmung wurde die Erhöhung der Regierungsratsentschädigung um 20% mit 10 zu 5 Stimmen angenommen.

4. Finanzielle Auswirkungen

A) Personalgesetz: Reallohnerhöhung für das Staatspersonal

Die nach Lohnklassen differenzierte Reallohnerhöhung verursacht einen Zuwachs von rund 3.7 Millionen Franken beim Personalaufwand sowie von Fr. 750'000 bei den Beiträgen mit Zweckbindung⁸⁾. Wir weisen in diesem Zusammenhang nochmals darauf hin, dass es der Kommission keineswegs etwa um eine «Sparübung» gegenüber der regierungsrätlichen Vorla-

⁶⁾ Vgl. Rechtsstellungsgesetz § 5 Abs. 1 (BGS 151.2).

⁷⁾ Teuerungsbereinigter derzeit Fr. 272'797 (Teuerungsausgleich 2008: 13.48%).

⁸⁾ Gemeindliches Lehrpersonal.

ge geht. Vielmehr sollen gezielte und effiziente Investitionen vorgenommen werden, und zwar in erster Linie dort, wo tatsächlich ein Handlungsbedarf besteht.

B) Rechtsstellungsgesetz: Anpassung der Entschädigung für die Mitglieder des Regierungsrates

Aus unserem Antrag resultiert nach heutigem Stand ein jährlicher Mehraufwand von rund Fr. 360'000.

5. Antrag

Die vorberatende Kommission beantragt Ihnen,

auf die Vorlage Nrn. 1709.4/.5 - 12914/15 einzutreten und zuzustimmen.

Zug, 23. Oktober 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Thomas Lötscher

Beilagen 1 und 2

Kommissionsmitglieder:

Lötscher Thomas, Neuheim, Präsident
Abächerli Fredy, Menzingen
Andenmatten Karin, Hünenberg
Gisler Stefan, Zug
Häcki Felix, Zug
Lehmann Martin B., Unterägeri
Pezzatti Bruno, Edlibach
Röllin Philipp, Oberägeri
Strub Barbara, Oberägeri
Thalmann Silvia, Oberwil
Villiger Werner, Zug
Walker Arthur, Unterägeri
Weber Monika, Steinhausen
Wicky Vreni, Zug
Zürcher Beat, Baar

300/hs