

MOTION DER ERWEITERTEN STAATSWIRTSCHAFTSKOMMISSION

BETREFFEND ÄNDERUNG DES PERSONALGESETZES  
(VORLAGE NR. 1351.1 - 11768)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 22. NOVEMBER 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die erweiterte Staatswirtschaftskommission hat am 6. Juni 2005 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage mit folgender Änderung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) einzureichen:

§ 51

*Anpassung an die Preisentwicklung*

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Gehälter jeweils auf Jahresanfang unter Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Kantonsrat ganz oder teilweise der Teuerung anpassen. Dabei können Teuerungseffekte, die auf fiskal- oder umweltpolitische Massnahmen des Bundes zurückzuführen sind, ausgeklammert werden.

Begründet wird die Motion damit, die erweiterte Staatswirtschaftskommission (Stawiko) habe anlässlich der Vorbereitung und der Debatte zum Budget 2004 feststellen müssen, dass die von ihr gewünschten Kennzahlen zum Ausgabenwachstum insbesondere im Personalbereich von der Regierung nicht erreicht worden seien. In der Folge hätten die Mitglieder der erweiterten Stawiko mit grossem Aufwand versucht, Anträge zur Verbesserung des aus ihrer Sicht unbefriedigenden Budgets zu formulieren. Es habe sich herausgestellt, dass dem Parlament nur sehr wenige Möglichkeiten zur Korrektur zur Verfügung stünden. Viele Budgetpositionen stellten so genannte

gebundene Ausgaben dar, welche gemäss § 8 des Finanzhaushaltgesetzes vom 28. Februar 1985 (FHG; BGS 611.1) «durch einen Rechtssatz grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben sind» oder «die nicht dem Umfang nach vorgeschrieben, aber zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind». In der Folge sei zur Bremsung des Personalaufwandes u. a. eine Streichung der Teuerungszulage beantragt und vom Parlament in der Budgetdebatte vom 18. Dezember 2003 gutgeheissen worden. Im Nachgang zu dieser sehr intensiv geführten Debatte habe die Regierung am 27. Januar 2004 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das unter anderem klären sollte, ob das Parlament überhaupt berechtigt sei, die Teuerungszulage zu streichen. Gemäss Gutachten der Universität Bern (Institut für öffentliches Recht, Prof. Dr. Regina Kiener, 2. August 2004) sei mit der Übertragung der Sachkompetenz an den Regierungsrat gemäss § 51 Abs. 2 Personalgesetz gleichzeitig eine Übertragung einer entsprechenden Ausgabenkompetenz erfolgt. Eine Kürzung oder Streichung des notwendigen Kredits durch das Parlament sei deshalb unzulässig. Die Gutachterin sei aber ebenfalls zum Schluss gekommen, dass das Parlament bezüglich Teuerung die Budgethoheit behalten könne, wenn die Delegationsnorm im § 51 Abs. 2 Personalgesetz mit einem ausdrücklichen Budgetvorbehalt ergänzt würde.

Die erweiterte Stawiko stelle fest, dass die jetzige Regierung die Vorgaben der aktualisierten Finanzstrategie mit den vereinbarten Kennzahlen sehr gut einhalte. Damit könnten die wesentlichen Faktoren auf der Ausgabenseite (Personalaufwand, Beiträge mit Zweckbindung) aktuell gut kontrolliert werden. Da diese Vereinbarungen zwischen der erweiterten Stawiko und der jetzigen Regierung jedoch nicht bindenden Charakter hätten d. h. nicht in einem Gesetz festgeschrieben seien, könne eine zukünftige Regierung die Ausgabendisziplin auch wieder anders verstehen und die Kennzahlen in der Finanzstrategie höher als vom Parlament gewünscht festlegen. Das Parlament benötige in diesem Fall für zukünftige Budgetdebatten die Möglichkeit, die Entwicklung des Personalaufwandes über die Teuerungszulage beeinflussen zu können. Dieses Mittel solle zukünftig dann zur Verfügung stehen, wenn die Regierung die vom Parlament gewünschten Kennzahlen nicht einhalte und sämtliche Möglichkeiten zu einer einvernehmlichen Lösung gescheitert seien. Der Vorbehalt der Budgetgenehmigung bei der Anpassung der Gehälter an die Teuerung sei ein klares Zeichen des Zuger Kantonsparlamentes, auch in Zukunft in jedem Fall die abschliessende Budgethoheit behalten zu wollen.

Wir erstatten dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze .....	3
2. Auszüge aus dem Gutachten der Universität Bern vom 2. August 2004.....	3
2.1 Geltende Regelung im Kanton Zug und ihre Entstehungsgeschichte .....	3
2.2 Überblickbarkeit .....	4
2.3 Sachliche Begründung .....	5
3. Regelungen in anderen öffentlichen Verwaltungen.....	5
4. Schlussfolgerungen.....	9
5. Antrag.....	10

## **1. Das Wichtigste in Kürze**

Die umfassenden Ausführungen des Gutachtens der Universität Bern vom 2. August 2004 bejahen die sachliche Zuständigkeit des Regierungsrates für die Ausrichtung des Teuerungsausgleichs. Diese Kompetenzordnung besteht einerseits vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte von § 51 Abs. 2 des Personalgesetzes und andererseits vor allem in sachlicher Hinsicht. Überdies würde mit der Zurücknahme der seit 35 Jahren in den Händen der Exekutive liegenden Kompetenz deutlich gegen die auch von unserem Parlament befürworteten Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verstossen. Für eine Änderung besteht kein sachlicher Grund. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die bestehende Zuständigkeitsordnung für die Ausrichtung des Teuerungsausgleichs beizubehalten und die Motion nicht erheblich zu erklären.

## **2. Auszüge aus dem Gutachten der Universität Bern vom 2. August 2004**

In den nachfolgenden Ziffern 2.1 bis 2.3 zitieren wir diejenigen Darlegungen des Gutachtens, welche im Zusammenhang mit der vorliegenden Motion wesentlich sind:

### **2.1 Geltende Regelung im Kanton Zug und ihre Entstehungsgeschichte <sup>1</sup>**

§ 51 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (PG) regelt in Absatz 2 die Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung:

<sup>1</sup> Gutachten S. 20, Kap. V, Ziff. 1, Bst. a

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Gehälter jeweils auf Jahresanfang ganz oder teilweise der Teuerung anpassen. Dabei können Teuerungseffekte, die auf fiskal- oder umweltpolitische Massnahmen des Bundes zurückzuführen sind, ausgeklammert werden.

Bis ins Jahr 1970 wurde der Teuerungsausgleich vom Zuger Kantonsrat jährlich mit einfachem Beschluss festgelegt. 1970 wurde diese Kompetenz im Rahmen einer Gesetzesrevision an den Regierungsrat abgetreten. Um der Exekutive mehr Spielraum zu gewähren, wurden 1975 die Vorschriften so ausgestaltet, dass die Regierung jährlich über eine vollständige oder auch nur eine teilweise Anpassung der Gehälter entscheiden konnte. 1982 wurde diese «Kann-Formel» durch eine Pflicht des Regierungsrates ersetzt, die Löhne ganz oder teilweise der Teuerung anzupassen. In einer neuerlichen Gesetzesrevision im Jahr 1990 wurde die Regelung ein weiteres Mal modifiziert und dem Staatspersonal ein Rechtsanspruch auf Anpassung der Grundgehälter an die volle Preisentwicklung zugestanden (automatischer Teuerungsausgleich). Durch Kantonsratsbeschluss vom 26. August 1993 wurde das Besoldungsgesetz ein letztes Mal geändert. Gemäss § 11<sup>bis</sup> Abs. 2 Besoldungsgesetz war es wieder dem Ermessen des Regierungsrates überlassen, die Gehälter jeweils auf Jahresanfang ganz oder teilweise der Teuerung anzupassen. Diese Bestimmung wurde als § 51 ins neue Personalgesetz übernommen.

## 2.2 Überblickbarkeit <sup>2</sup>

Die Tragweite der Ermächtigung war für den delegierenden Gesetzgeber nicht nur klar überblickbar, sondern ausdrücklich gewollt.

Der Wille des Gesetzgebers, den Regierungsrat über den Teuerungsausgleich bestimmen zu lassen, ist aus der Entstehungsgeschichte von § 51 Abs. 2 PG und den Materialien zur letzten Fassung des Besoldungsgesetzes klar ersichtlich. Mit der «Kann-Formulierung» sollte zur Regelung zurückgekehrt werden, welche von 1975 bis 1982 Gültigkeit hatte. Nicht intendiert war eine Beschneidung der regierungsrätlichen Kompetenzen: In den Materialien finden sich keinerlei Indizien dafür, dass der Teuerungsausgleich in Zukunft durch den Kantonsrat beschlossen oder von einem Voranschlagskredit des Parlaments abhängig gemacht werden sollte. Im Gegenteil wurde mehrfach und sowohl seitens der Regierung wie auch des Parlaments betont, dass der Regierungsrat das geeignete Organ sei, um «nach pflichtgemäsem

---

<sup>2</sup> Gutachten S. 22, Bst. aa

Ermessen die Besoldungen - der jeweiligen allgemeinen Wirtschaftslage und insbesondere der finanziellen Situation des Kantons Rechnung tragend - ganz oder teilweise der Teuerung anzupassen». Hätte der Kantonsrat selber über die Gewährung des Teuerungsausgleichs entscheiden wollen, wäre es ihm anlässlich der Revision des Besoldungsgesetzes offen gestanden, diese Kompetenz an sich zu ziehen und damit zu einer Regelung zurückzukehren, wie sie vor 1970 bestand.

Die Bestimmung umschreibt die an die Exekutive delegierte Finanzbefugnis und den ihr zukommenden Ermessensspielraum sehr genau: Von ihrem Gegenstand her ist die Ausgabe auf den vollständigen oder teilweisen Ausgleich der Teuerung beschränkt; und ihre maximale Höhe ist aufgrund der Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise exakt vorgegeben. Eine Kontrolle der Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates im Rahmen der Budgetdebatte ist bei diesem begrenzten Entscheidungsspielraum der Exekutive deshalb nicht geboten.

### 2.3 Sachliche Begründung <sup>3</sup>

Im Übrigen lässt sich die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates auch sachlich begründen: Nach der ratio legis von § 51 Abs. 2 PG sollte die Gehaltsordnung so flexibilisiert werden, dass sie den jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen kann. Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung als die verwaltende und vollziehende Gewalt und als oberster Dienstherr des Kantons ist der Regierungsrat berufen, einerseits die finanzielle Lage des Kantons und andererseits die Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu beurteilen. Der Regierungsrat wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen denn auch mehrfach als geeignetes Organ bezeichnet, um über die Gewährung des Teuerungsausgleichs zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund erscheint der Regierungsrat deshalb als das geeignete Organ, um abschliessend über die in Frage stehende Ausgabe zu entscheiden.

## 3. Regelungen in anderen öffentlichen Verwaltungen

Eine im Zusammenhang mit vorliegender Motion kürzlich durchgeführte Umfrage mit insgesamt 24 Rückmeldungen aus anderen Verwaltungen ergab folgendes Bild:

---

<sup>3</sup> Gutachten S. 22, Bst. bb

Nr.	Verwaltung	Exekutive	Parlament	Bemerkungen
1	Aarau, Stadt			Die Stadtverwaltung Aarau kennt den Teuerungsausgleich als solchen nicht mehr. Das Parlament legt mit dem Budget die prozentuale Erhöhung der Lohnsumme fest, und der Stadtrat (= Exekutive) teilt diese dann in einen generellen und einen individuellen Teil auf. Die prozentuale Gehaltsanpassung im Voranschlag richtet sich nach der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der allgemeinen wirtschaftlichen Situation, der finanziellen Situation der Stadt und nach der Situation auf dem regionalen Personalmarkt.
2	Aargau, Kanton			Eine Teuerungszulage gibt es nicht mehr. Das Parlament beschliesst die %-Veränderung der Lohnsumme. Der Regierungsrat legt die Aufteilung auf generelle und individuelle Lohnerhöhung fest.
3	Appenzell AR, Kanton	X		
4	Basel-Land, Kanton		X	
5	Basel-Stadt, Kanton		X	Der Teuerungsausgleich ist im Lohngesetz als Automatismus festgelegt. Wenn der Teuerungsausgleich nicht ausbezahlt werden soll, erfordert dies eine Änderung des entsprechenden Gesetzesartikels und muss folgerichtig durch den Grossen Rat erfolgen.
6	Bern, Kanton	X		
7	Chur, Stadt	X		Das Parlament (Gemeinderat) nimmt im Rahmen der Budgetberatungen manchmal direkt Einfluss auf die Gewährung der Teuerungszulage.
8	Freiburg, Kanton	X		De facto hat das Parlament gleichwohl das Sagen (über das Finanzgesetz), da das Budget dem Parlament vorgelegt werden muss.
9	Glarus, Kanton		X	
10	Graubünden, Kanton	X		
11	Luzern, Kanton	X		

12	Nidwalden, Kanton		X	Der Landrat/Kantonsrat bewilligt auf Antrag der Regierung eine Lohnsummenerhöhung. Diese ist aufgeteilt in einen generellen und einen individuellen, leistungsbezogenen Teil. Einen eigentlichen Teuerungsausgleich gibt es seit 1999 nicht mehr. Hingegen achtet man darauf, dass der generelle Teil in etwa der Teuerung entsprechen könnte. Allerdings gelingt dies nicht immer. Seit 1999 hat man diesbezüglich ein Defizit von 1,36 %.
13	Obwalden, Kanton		X	Der Landrat/Kantonsrat bewilligt auf Antrag der Regierung eine Lohnsummenerhöhung. Diese ist aufgeteilt in einen generellen und einen individuellen, leistungsbezogenen Teil. Einen eigentlichen Teuerungsausgleich gibt es seit 1999 nicht mehr. Hingegen achtet man darauf, dass der generelle Teil in etwa der Teuerung entsprechen könnte. Allerdings gelingt dies nicht immer. Seit 1999 hat man diesbezüglich ein Defizit von 3,43 %.
14	Schaffhausen, Kanton	X		Ab 2006 wird das Parlament die Mittel für die Lohnkosten sprechen. Es liegt in der Kompetenz des RR zu entscheiden, wie viel für die Teuerung und wie viel für die Reallohnentwicklung (Leistungskomponente) eingesetzt wird. Der RR muss sich jedoch an die bewilligten Mittel halten. Somit spricht das Parlament indirekt weiterhin ein Wort mit.
15	Schwyz, Kanton	X		
16	Solothurn, Kanton	X		
17	Solothurn, Stadt	X		

18	St. Gallen, Kanton	X		Das st. gallische Dienstrecht kennt keine «Teuerungszulage» i.e.S. mehr, sondern nur «Allgemeine Besoldungsänderungen»: Die Regierung bestimmt eine all-fällige Änderung im Rahmen der mit dem Staatsvoranschlag bewilligten Kredite durch Verordnung. Sie berücksichtigt dabei die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie die Finanzlage des Staates. Die Besoldungsverordnung sieht aber Begrenzungen der allg. Besoldungsänderungen im Vergleich zur Jahresteuern gemäss Landesindex der Konsumentenpreise und zum Landesindex der Konsumentenpreise selber vor. Siehe dazu Besoldungsverordnung BesV (sGS 143.2), Artikel 21 ff.
19	St. Gallen, Stadt		X	
20	Tessin, Kanton	X		Bei der Annahme des jährlichen Budgets (Dezember) könnte das Parlament die Jahreskredite für das Personal kürzen. Das könnte zu einer indirekten Einschränkung der Kompetenz der Exekutive führen. Vor einigen Jahren war dies der Fall.
21	Thun, Stadt	X		
22	Thurgau, Kanton	X		Kompetenz der Exekutive als generelle Besoldungsanpassung. Teuerungszulage im engeren Sinne abgeschafft.
23	Uri, Kanton	X		
24	Zürich, Kanton	X		

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der deutlichen Mehrzahl der Verwaltungen (16) die Kompetenz zur Ausrichtung des Teuerungsausgleichs bei der Exekutive liegt. Lediglich bei einer Minderheit (6) ist dies eine Befugnis des Parlaments, wobei hiervon in zwei Fällen der Teuerungsausgleich als Automatismus im Personalgesetz festgelegt ist und eine Änderung des entsprechenden Gesetzesartikels demnach zwingend durch das Parlament erfolgen müsste. In zwei Verwaltungen wurde der Teuerungsausgleich abgeschafft.

Dem Vernehmen nach sind bei keiner Verwaltungseinheit Bestrebungen im Gange, die bestehende Kompetenzordnung zur Ausrichtung des Teuerungsausgleichs zu ändern.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die sich mit dem Teuerungsausgleich befassenden Ausführungen des Gutachtens der Universität Bern sind in jeder Hinsicht plausibel und erklären sich von selbst. Überzeugend sind vor allem die Darlegungen betreffend die sachliche Begründung der Kompetenz des Regierungsrates. Wenn das Gutachten zum Schluss kommt, der Regierungsrat sei «aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung als die verwaltende und vollziehende Gewalt und als oberster Dienstherr berufen, einerseits die finanzielle Lage des Kantons und andererseits die Konkurrenzfähigkeit des Staates als Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt zu beurteilen», ist dem nichts hinzuzufügen. Überdies wird im Gutachten ausdrücklich festgehalten, dass es sich bei der an die Exekutive delegierten Finanzbefugnis betreffend Teuerungsausgleich um eine sehr genau umschriebene, auf einen einzigen Gegenstand begrenzte und in ihrer maximalen Höhe exakt vorgegebene Ausgabe handelt. Deshalb ist die Materie tatsächlich für das Parlament problemlos «überblickbar», wie es das Gutachten klarstellt, und ein disziplinloser Umgang mit dem Teuerungsausgleich ist jedenfalls von vornherein ausgeschlossen. Insofern ist diese Ausgabe gebunden im Sinne des Gesetzes (§ 8 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 28. Februar 1985; BGS 611.1).

Ein wesentlicher Leitgedanke der wirkungsorientierten Verwaltungsführung - der sich auch das Zuger Kantonsparlament für die Erprobungsphase «Pragma» angeschlossen hat - ist, dass Regierungsrat und Verwaltung für die Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung mehr Handlungsspielraum erhalten, gleichzeitig aber auch zusätzliche Verantwortung übernehmen, namentlich im finanziellen Bereich. Der Regierungsrat kann seine Planungs-, Steuerungs- und Führungsaufgaben nur wahrnehmen, wenn ihm der Kantonsrat die notwendigen Befugnisse lässt. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gewalten setzt deshalb eine von gegenseitigem Vertrauen geprägte Kultur voraus, in deren Zentrum der Respekt vor den durch Verfassung und Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereichen steht. Nur so können Kantonsrat und Regierungsrat die Aufgaben des Kantons auch in Zukunft zum Wohl der Bevölkerung erfüllen.

Vor diesem Hintergrund scheint es paradox, wenn einerseits im Rahmen der probeweisen Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung der Exekutive und der Verwaltung mehr Freiraum und Eigenverantwortung übertragen werden, andererseits aber die bestehende Entscheidungskompetenz des Regierungsrates in anderen Bereichen beschnitten werden soll. Ein geradezu akuter Handlungsbedarf

für solch eine Massnahme besteht gerade nicht, führt doch die Motion selbst aus, dass die jetzige Regierung die Vorgaben der aktualisierten Finanzstrategie sehr gut einhält und die wesentlichen Faktoren auf der Ausgabenseite (u. a. Personalaufwand) gut kontrolliert werden können. Latente Befürchtungen betreffend eine zukünftige Regierung können nicht der Grund dafür sein, das Rad der Geschichte in einem Mass zurückzudrehen, das wohl auch in den Augen der Öffentlichkeit kaum verstanden würde.

Hinzu kommt, dass in der überwiegenden Mehrzahl anderer öffentlicher Verwaltungen die Kompetenz zur Ausrichtung des Teuerungsausgleichs bei der Exekutive liegt, ohne dass daran etwas geändert werden soll. Es wäre deshalb eher sonderbar, wenn ausgerechnet der Kanton Zug ohne Not einer bislang bewährten Regelung den Rücken kehren würde.

## **5. Antrag**

Nichterheblicherklärung.

Zug, 22. November 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete CHF 2'500.--.