

MOTION DER KOMMISSION TEILREVISION PERSONALGESETZ
BETREFFEND EINFÜHRUNG EINES LEISTUNGSABHÄNGIGEN
ENTLÖHNUNGSSYSTEMS FÜR DAS GESAMTE STAATSPERSONAL
(VORLAGE NR. 666.1 - 9864)

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 23. AUGUST 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen hiermit zum Zwischenbericht des Regierungsrates (Vorlage Nr. 666.3 - 10893) betreffend Durchführung einer strukturellen Besoldungsrevision im Rahmen einer Teilrevision des Personalgesetzes Bericht und Antrag.

Den Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Stand des Projekts
2. Das Personalgesetz
3. Analytische Arbeitsplatzbewertung
4. Kostenneutralität
5. Möglichkeit von Einsparungen/Kompensationen
6. Anträge

1. Stand des Projekts

Die kantonsrätliche Kommission zur Teilrevision des Personalgesetzes hat am 26. Mai 1999 folgende Motion eingereicht (Vorlage Nr. 666.1 - 9864, erheblich erklärt am 28. Oktober 1999):

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Totalrevision des Personalgesetzes an die Hand zu nehmen und dem Kantonsrat unter Berücksichtigung folgender Anliegen eine Vorlage zu unterbreiten:

- Leistungsabhängiges Entlohnungssystem mit entsprechendem Qualifikationssystem für sämtliche kantonalen Angestellten sowie nach Möglichkeit für Lehrerinnen und Lehrer der kantonalen Lehranstalten und gemeindlichen Schulen;
- Abschaffung der Treue- und Erfahrungszulage unter Einbau ins leistungsabhängige Entlohnungssystem;
- Überprüfung des gesamten Besoldungswesens auf allen Sektoren und Stufen unter allfälligem Einschluss einer Arbeitsplatzbewertung;
- Kostenneutralität im Vergleich zu den Personalkosten unter dem geltenden Personalgesetz (Basisjahr: 1999);
- Überprüfung weiterer, insbesondere im Rahmen der Teilrevision des Personalgesetzes von Vernehmlassungsteilnehmern gestellten Begehren.

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bis Mitte des Jahres 2001 über den Stand des Revisionsverfahrens einen Zwischenbericht zu erstatten.

Mit Vorlage Nr. 666.2 - 10645 vom 10. Juli 2001 stellte der Regierungsrat ein Gesuch um Fristerstreckung für die Einreichung des Zwischenberichts, da er sich im Detail mit den Arbeitsergebnissen auseinandersetzen will. Durch die tragischen Ereignisse am 27. September 2001 erfährt das Geschäft eine zusätzliche Verzögerung.

Aufgrund des Zwischenberichts vom 21. Mai 2002 (Vorlage Nr. 666.3 - 10893) beantragte der Regierungsrat in Abänderung der erheblich erklärten Motion der vorberatenden Kommission zur Teilrevision des Personalgesetzes vom 26. Mai 1999 (Vorlage Nr. 666.1 - 9864), für die Weiterführung der Strukturellen Besoldungsrevision vom Postulat der Kostenneutralität Abstand zu nehmen.

Die Staatswirtschaftskommission beantragte mit Vorlage Nr. 666.4 - 10914 vom 6. Juni 2002, die vom Regierungsrat beantragte Änderung der Motion und damit die Abkehr vom Postulat der Kostenneutralität, abzulehnen.

Das Geschäft wurde an die Kommission Teilrevision Personalgesetz zur detaillierten Beurteilung zurückgewiesen. Hiermit erstattet die Kommission Teilrevision Personalgesetz dem Kantonsrat Bericht.

2. Das Personalgesetz

Der Kantonsrat hat das Personalgesetz 1995 ein erstes Mal entscheidend in Richtung eines aktuellen, leistungsabhängigen Lohnsystems abgeändert. Mit der Änderung des Personalgesetzes, in Kraft seit 1.1.1995, hat der Kantonsrat einen wesentlichen Schritt, nämlich die Abschaffung der Wahl auf Amtsdauer, vorgenommen.

Die Revisionsvorlage des Regierungsrates vom 12. August 1997 (Vorlage Nr. 472.1/.2 - 9289/90) beinhaltete dann schwerpunktmässig die Abschaffung des automatischen Stufenanstieges und damit eine weitere Anpassung an das Privatrecht. Seit dem 1.1.2001 ist in der ganzen kantonalen Verwaltung verbindlich vorgeschrieben, dass Mitarbeiter-Qualifikationen durchgeführt werden müssen und eine Beurteilung, die mindestens „gut“ sein muss, Voraussetzung für einen Besoldungsklassen- oder -stufenanstieg ist.

Damit wird in unserem Kanton seit Jahren konsequent die Entwicklung eines neuen und leistungsabhängigen Lohnsystems verfolgt.

3. Analytische Arbeitsplatzbewertung

Der heutige Einreihungsplan des Kantons Zug basiert nicht mehr auf den neuesten Erkenntnissen von Anforderungs- und Belastungsmerkmalen, die eine Funktion zu erfüllen hat. Unter dem Aspekt der neuesten Rechtssprechung in Bezug auf Lohn-gleichheit sind in einer Gehaltsordnung zudem die Einhaltung der Prinzipien der Gleichstellung und Gleichbehandlung zu berücksichtigen. Wesentlicher Bestandteil einer Personalgesetzrevision ist somit eine analytische Arbeitsplatzbewertung. Sie führt zu einem aktualisierten und plausiblen Einreihungsplan und stellt eine notwendige Grundlage für die Einstufung der Stellen im Gehaltssystem dar. Bei einem Systemwechsel zum leistungsabhängigen Lohnsystem kann eine Beförderung nur noch bei entsprechender Qualifikation erfolgen. Dies verlangt aber auch, dass das Grundgehalt, nämlich der Ausgangspunkt, stimmt.

Die Bewertung von 70 Schlüsselstellen der Stadt- und Kantonsverwaltung Zug konnte per 4. Mai 2001 erfolgreich abgeschlossen werden. Wie die Ergebnisse der Schlüsselstellenbewertung zeigen, liegen heute zum Teil massgebliche Lohnungleichheiten vor. Tendenziell sind pädagogische und soziale Funktionen und

vereinzelte Funktionen des handwerklichen Bereichs zu tief eingestuft. Durch die aktive Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern der Personalverbände in der Projektorganisation sind die Ergebnisse der Arbeitsplatzbewertung in diesem Umfeld bekannt. Die durchgeführte Schlüsselstellenbewertung hat zudem zu einer breiten Sensibilisierung der Mitarbeitenden rund um das Thema Lohn- und Chancengleichheit beigetragen. Die Möglichkeit, dass bei einem allfälligen Abbruch der Arbeitsplatzbewertung Lohngleichheitsklagen eingereicht werden, besteht.

Die Erfolgsaussichten von Arbeitnehmenden, die eine Lohngleichheitsklage einreichen würden, werden grundsätzlich als hoch beurteilt. Durch die Umkehr der Beweislast muss der Beweis, dass eine Lohngleichheitsklage nicht gerechtfertigt ist, durch den Arbeitgeber erbracht werden. Ohne fundierte und breit abgestützte Arbeitsplatzbewertung kann eine glaubwürdige Beweisführung schlecht vorgenommen werden. Zur Beurteilung von potenziell eingehenden Klagen müsste somit allenfalls nachträglich doch noch eine Arbeitsplatzbewertung durchgeführt werden.

Das kostenmässige Risiko, das in Zusammenhang mit Lohngleichheitsklagen steht, kann beträchtlich sein. Neben den Personalkosten, die durch die Bearbeitung der Klagen anfallen, kommen allenfalls massgebliche Lohnnachzahlungen hinzu. Gemäss Obligationenrecht Art. 128 verjähren Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmenden grundsätzlich nach 5 Jahren. Es ist somit möglich, dass rückwirkend bis zu 5 Jahren Lohnansprüche geltend gemacht würden. Im Kanton Bern waren beispielsweise aufgrund einer schlechten Umsetzung der Ergebnisse einer Arbeitsplatzbewertung insgesamt 8 Juristinnen und Juristen über 4 Jahre mit der Bearbeitung der Beschwerdeflut beschäftigt.

4. Kostenneutralität

Der Kantonsrat hat beim Start des Projekts „Strukturelle Besoldungsrevision“ festgelegt, dass die Realisierung einer neuen Gehaltsordnung kostenneutral zu erfolgen habe.

Die Meinungen in der Kommission bezüglich der Bedeutung von Kostenneutralität, insbesondere wie dies damals bei der Einreichung der Motion gemeint war, sind verschieden. Die Durcharbeitung der Protokolle hat ergeben, dass sich die Kommission bei Einreichung und Abfassung der Motion zumindest grösstmehrheitlich der

Problematik von strukturellen Lohnerhöhungen bei einer Überprüfung der Funktionen nicht bewusst war.

Wenn es in der damaligen Kommission „Personalgesetz“ bei Einreichung der Motion um die Frage der Kosten ging, so vor allem darum, dass erstens erklärt wurde, aus der neuen Besoldungsrevision solle keine Sparübung werden und zweitens, dass der Antrag Anne Ithen die Summe, die sich aus der TREZ und dem Stufenanstieg (1,5 %) ergibt, für die leistungsabhängige Besoldung nach entsprechender Qualifikation, nicht erhöht werden sollte.

Die Ergebnisse der Schlüsselstellenbewertung führen zur Erkenntnis, dass der Grossteil der Mitarbeitenden (rund 70 %) heute ein Gehalt bezieht, das im „grünen Bereich“ liegt. In diesen Fällen befindet sich das alte Gehalt innerhalb des Gehaltsbandes der neuen Gehaltsklasse (und zwar zwischen Normalgehalt und Maximalgehalt), wodurch eine Frankenüberführung vorgenommen werden kann. Das heisst, der Start im neuen System erfolgt mit der zuletzt ausgerichteten Besoldung des alten Systems.

Rund 15 % der Mitarbeitenden des Kantons Zug beziehen heute ein Gehalt, das unter dem Normalgehalt der neuen Gehaltsklasse liegt (das Normalgehalt entspricht jenem Gehalt, das ein Mitarbeitender, der eine „normale Gehaltsentwicklung“ innerhalb einer Gehaltsklasse mitgemacht hat, aufgrund seines aktuellen Alters und seiner Erfahrung aufweisen sollte). Unterbewertet sind dabei tendenziell pädagogische und soziale Funktionen und vereinzelt Funktionen des handwerklichen Bereichs. Von diesen 15 % liegen zudem 1 - 2 % der Mitarbeitenden unterhalb des Grundgehalts (dies entspricht dem Anfangsgehalt der entsprechenden Funktion).

Aufgrund der Ergebnisse der Bewertung der 70 Schlüsselstellen beurteilt die Finanzdirektion die Kosten, die dem Kanton entstehen, wie folgt:

- Eine Anpassung der Gehälter des Kantonspersonals (inkl. Anteil Besoldung gemeindliches Lehrpersonal) auf das Normalgehalt ist schätzungsweise mit Kosten von 3.5 Mio. verbunden.
- Dies entspricht rund 2.2 % der gesamten Bruttolohnsumme (159.8 Mio. im Jahr 2001).
- Im Vergleich dazu betrug das Lohnsummenwachstum im Jahr 2000 rund 4.9 %, im Jahr 2001 rund 6.4 %.

Die Anpassung der Besoldung von Magistratspersonen (Mitglieder Regierungsrat sowie vom Volk gewählte Richterinnen und Richter) sowie des Landschreibers wäre mit weiteren Kosten von rund 1.5 Mio. verbunden.

Darüber hat die Kommission an der Sitzung jedoch weder diskutiert, noch beraten. Sie ist der Ansicht, dass über eine solche Lohnerhöhung die Kommission, die dann über die Änderung des Personalgesetzes zu entscheiden hat, diskutieren und darüber entscheiden muss. Ein solcher Entscheid kann nicht auf Grund eines Zwischenberichtes vorweg genommen werden.

Bei rund 15 % der Mitarbeitenden des Kantons Zug liegt zudem das heutige Gehalt über dem Maximalgehalt der neuen Gehaltsklasse. Bei den überbewerteten Funktionen handelt es sich um Einzelfälle / Einzelfunktionen. Eine mögliche Begründung für die (zu) hohen Löhne kann beispielsweise in aktuellen Marktverhältnissen im Zeitpunkt der Einstellung liegen oder auch darin, dass aktuell nicht mehr im gleichen Ausmass die ursprüngliche Ausbildung, ohne Berücksichtigung von Weiterbildungen und geänderten Stellenanforderungen, berücksichtigt werden sollen. Dies kann vor allem bei Personen, die über Jahrzehnte als treue Staatsangestellte unserem Kanton gedient haben, je nach neuen Gesichtspunkten zu falschen Einreihungen führen.

5. Möglichkeit von Einsparungen / Kompensationen

Die Kommission stellte fest, dass die Frage der Durchführung der Arbeitsplatzbewertung und des Resultates der Arbeitsplatzbewertung von der Art und Weise der Einführung unterschieden werden muss.

Für die Kommission ist klar, dass eine Arbeitsplatzbewertung nicht durchgeführt werden kann, bei gleichzeitiger Vorgabe des Ergebnisses der Kostenneutralität. In diesem Fall würde die Weiterführung der Arbeitsplatzbewertung keinen Sinn machen. Das Ergebnis der Arbeitsplatzbewertung kann nicht vorausgesehen und nicht vorgegeben werden.

Umgekehrt ist die Kommission der Ansicht, dass die Frage, wie und in welchem zeitlichen Rahmen die Ergebnisse der Arbeitsplatzbewertung umgesetzt und die dadurch vorgegebenen Lohnerhöhungen vorgenommen werden, differenziert zu betrachten ist. Deshalb wurden die Fragen nach der Finanzierung und Kompensation

der systembedingten Erhöhung der Lohnkosten mit der Finanzdirektion nochmals erörtert.

Die Kommission hat darüber diskutiert, dass grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit bestünde, durch Änderungskündigungen zu hohe Gehälter herabzusetzen. Die Änderungskündigung bei 15 % der Angestellten (bei 1'700 Angestellten der Verwaltung würde dies bedeuten, eine Kündigung für rund 200-250 Angestellte) erachtet die Kommission als falsches Signal und unnötige Demotivationsübung. Andererseits ist die Kommission der Ansicht, dass die Einfrierung der Löhne, allenfalls sogar unter Streichung des Teuerungsausgleiches, was jedoch eine Gesetzesänderung bedingt, eine allenfalls zweckmässige Lösung darstellt, um die Auswirkungen der strukturellen Besoldungsrevision in finanzieller Hinsicht abzufedern und den Angestellten zumindest den nominalen Besitzstand zu gewähren.

Die Finanzdirektorin legte anlässlich der Sitzung weitere folgende mögliche Kompensationen dar:

1. Denkbar ist eine stufenweise Erhöhung der zu tiefen Gehälter, wobei die Anpassung innerhalb von 2 Jahren abgeschlossen werden sein sollte.
2. Über 0,4 % (Lohnprozent) TREZ-Anwartschaft kann nach Abschaffung der automatischen Ausrichtung der TREZ und der Einführung des Leistungslohnes frei verfügt werden. Dies entspricht einer Summe von jährlich ca. Fr. 650'000.00, die für Lohnausgleichszahlungen verwendet werden können.
3. Wird der Lohn eingefroren und auch keine Teuerungszulagen mehr ausgerichtet, so ergibt dies bei 15% der Angestellten, die zu hoch eingestuft sind, eine jährliche Einsparung von rund Fr. 240'00.00.
4. Zählt man beide Beträge von Fr. 650'000.00 und Fr. 240'000.00 zusammen so ergibt dies pro Jahr einen für die Lohnanpassung frei zur Verfügung stehenden Betrag von Fr. 890'000.00, womit festgestellt werden kann, dass in vier Jahren die systembedingten Lohnerhöhungen von rund Fr. 3.5 Mio ausgeglichen oder kompensiert werden können sollten. Theoretisch möglich ist also eine Kostenneutralität nicht sofort aber innerhalb von vier Jahren zu erreichen.

Die Kommission kommt unter diesen Voraussetzungen abschliessend mit 14:4 Stimmen bei Null Enthaltungen zum Ergebnis, dass die strukturelle Besoldungsrevision mit analytischer Arbeitsplatzbewertung fortgeführt werden soll. Vom Postulat der Kostenneutralität ist Abstand zu nehmen, wobei der Regierungsrat im Rahmen der

Gesetzesrevision und der Umsetzung aufzuzeigen hat, wie diese Mehrkosten, die sich aus der strukturellen Besoldungsrevision ergeben, finanziert (Länge) und kompensiert werden können.

6. Anträge

Gestützt auf den vorliegenden Bericht **b e a n t r a g t** die Kommission Teilrevision Personalgesetz:

- die Arbeiten im Rahmen der analytischen Arbeitsplatzbewertung wie geplant fortzuführen und die Ergebnisse ins neue Gehaltsmodell umsetzen;
- vom Postulat der Kostenneutralität Abstand zu nehmen, wobei aufzuzeigen ist, wie die Kosten der systembedingten Korrektur des Besoldungssystem finanziert und kompensiert werden können.

Zug, 23. August 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN
KOMMISSION

Die Präsidentin: Andrea Hodel

Kommissionsmitglieder:

Hodel Andrea, Zug, **Präsidentin**
Birri Othmar, Zug
Durrer Hans, Zug
Hotz Andreas, Baar
Landtwing Margrit, Cham
Meienberg Eugen, Steinhausen
Michel Matthias, Zug
Schlumpf Hans Peter, Steinhausen

Stuber Sophie, Risch
Studerus Konrad, Menzingen
Suter Louis, Hünenberg
Villiger Beat, Baar
Winiger Jutz Erwina, Zug
Wirth Ueli, Hünenberg
Wyss Ruth, Baar