

Motion der Staatswirtschaftskommission
betreffend strukturelle Besoldungsüberprüfung (Berichts-Motion)
(Vorlage 2795.1 - 15594)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 13. November 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat die genannte Motion am 30. November 2017 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	In Kürze	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Bisherige Anpassungen der Anstellungsbedingungen	4
4.	Analyse der Anstellungsbedingungen	7
4.1.	Ansatz der Analyse	7
4.2.	Exkurs: Demografischer Wandel und Arbeitsmarktattraktivität	8
4.3.	Exkurs: Arbeitsplatzbewertung und Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern	8
4.4.	Gehaltssystem: Allgemein	10
4.4.1.	Gehaltsklassen	10
4.4.2.	Funktionsgruppen	12
4.4.3.	Gehaltsstufen	14
4.4.4.	Beförderung: Verwaltungsmitarbeitende	16
4.4.5.	Beförderung: Polizeikorps und Lehrpersonen	17
4.4.6.	Teuerungszulage	19
4.4.7.	Ausserordentliche Gehaltserhöhungen	19
4.4.8.	Ausserordentliche Zuwendungen	20
4.4.9.	Übersicht: Zulagen und besondere Vergütungen	22
4.4.10.	Treue- und Erfahrungszulage	22
4.4.11.	Familien- und Kinderzulagen	23
4.4.12.	Dienstaltersgeschenk	25
4.4.13.	Besondere Entschädigungen	26
4.4.14.	Weitere Massnahmen und Leistungen	26
4.5.	Weitere Anstellungsbedingungen	26
4.5.1.	Kündigungsfristen: Verwaltungsmitarbeitende	26
4.5.2.	Kündigungsfristen: Lehrkräfte	28
4.5.3.	Gehaltsfortzahlung	29
4.5.4.	Ferien	30
4.5.5.	Urlaub (allgemein)	32
4.5.6.	Mutterschaftsurlaub	32
4.5.7.	Vaterschaftsurlaub	33
4.5.8.	Fort- und Weiterbildung	34

4.5.9.	Personalvorsorge.....	34
4.5.10.	Arbeitszeit und -modelle.....	35
5.	Übersicht und Fazit der Analyse.....	35
6.	Konferenzielle Anhörung der Einwohnergemeinden.....	37
7.	Konferenzielle Anhörung der Personalverbände	39
8.	Weiteres Vorgehen.....	41
9.	Antrag	42
Anhang:	Quellenverzeichnis	43

1. In Kürze

Der Kanton Zug bietet seinen Mitarbeitenden insgesamt attraktive und konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen an. Dies ist das Ergebnis einer umfassenden Analyse des Gehaltssystems und der weiteren Anstellungsbedingungen. Punktuell besteht ein Handlungsbedarf, insbesondere zur Flexibilisierung und Modernisierung des Gehaltssystems.

Der Kantonsrat überwies die Berichts-Motion der Staatswirtschaftskommission betreffend strukturelle Besoldungsüberprüfung am 30. November 2017 dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag. Der Regierungsrat analysiert das Gehaltssystem und die weiteren Anstellungsbedingungen, um eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen und den Handlungsbedarf abzuleiten. Dies nicht vor dem Hintergrund eines weiteren Sparprogramms, sondern zur Erhaltung und Steigerung der Arbeitsmarktattraktivität. Die Beurteilung erfolgt nach vier Bewertungskriterien: Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt, Leistungsprinzip, Flexibilität und Transparenz.

Attraktive Anstellungsbedingungen

Der Kanton Zug bietet seinen Mitarbeitenden attraktive Anstellungsbedingungen. Einerseits erhalten die Mitarbeitenden marktübliche Gehälter sowie Zulagen und andererseits sind die weiteren Anstellungsbedingungen, wie zum Beispiel das flexible Arbeitszeitmodell, modern. Der Kanton Zug kann sich im Gehaltsvergleich behaupten, was ihm erlaubt, qualifizierte Mitarbeitende zu halten, respektive zu rekrutieren.

Handlungsbedarf

Die Notwendigkeit einer Totalrevision des Personalrechts und der Anstellungsbedingungen besteht nicht. Allerdings hat die Analyse einen punktuellen Handlungsbedarf geortet:

- Die Funktionsbezeichnungen sind zu modernisieren, zu systematisieren und in einem Einreichungsplan auf Verordnungsebene festzusetzen.
- Die Gehaltserhöhungen sind flexibler auszugestalten.
- Die Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) ist durch ein System zu ersetzen, welches anstelle des Dienstalters übrige Komponenten wie nutzbare Erfahrung, Zusatzqualifikationen und Leistung stärker gewichtet.
- Die Kündigungsfristen der kantonalen Lehrpersonen sollen paritätisch ausgestaltet werden.
- Eine Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs wird geprüft.
- Das Reglement über die Weiterbildung soll generell überarbeitet werden.

Neben dem im Bericht aufgezeigten Handlungsbedarf ist der Regierungsrat willens und gefordert, auch die künftige Entwicklung im relevanten Arbeitsmarkt zu beobachten und gegebenenfalls mit entsprechenden Massnahmen darauf zu reagieren.

Anhörungen

Aufgrund der hohen Betroffenheit von allfälligen Änderungen im Personalrecht hat die Finanzdirektion die Personalverbände und die elf Einwohnergemeinden zu einer konferenziellen Anhörung eingeladen. Die beiden Anhörungen haben ergeben, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Personalverbände sowie der Gemeinden mit der vorgeschlagenen Stossrichtung grundsätzlich einverstanden sind.

Weiteres Vorgehen

Die Berichts-Motion bot die Möglichkeit, den Handlungsbedarf bezüglich Lohnsystem und Anstellungsbedingungen des Kantons Zug als Arbeitgeber in einem Gesamtpaket darzustellen. In einem nächsten Schritt sollen für die einzelnen Handlungsfelder konkrete Lösungsvorschläge ausgearbeitet und die Konsequenzen, insbesondere finanzieller, personeller und rechtlicher Art, aufgezeigt werden. Die Umsetzung wird dann in konkreten Projekten schrittweise erfolgen.

2. Ausgangslage

Die Staatswirtschaftskommission reichte am 27. Oktober 2017 eine Berichts-Motion ein, welche am 30. November 2017 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen wurde. Mit dieser Motion wird der Regierungsrat beauftragt, eine strukturelle Besoldungsüberprüfung vorzunehmen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten. Inhalt der strukturellen Besoldungsüberprüfung sind sämtliche Bereiche der Entlohnung und alle Arten von Entschädigungen für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, die dem Personalgesetz unterstellt sind.

Im Rahmen des Berichts werden nicht nur die Besoldungsstruktur (Gehaltssystem), sondern die Anstellungsbedingungen insgesamt analysiert. Dieser erweiterte Ansatz erlaubt ein umfassendes Bild der Anstellungsbedingungen und somit eine allgemeine Beurteilung. Aus der Analyse wird der potenzielle Handlungsbedarf abgeleitet.

3. Bisherige Anpassungen der Anstellungsbedingungen

Die Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen befindet sich im Spannungsfeld zwischen zeitgemässen Anstellungsbedingungen, Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt und den finanzpolitischen Prinzipien der Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden [Finanzhaushaltgesetz, FHG] vom 31. August 2006 [BGS 611.1]). Die Anpassungen in den letzten 20 Jahren erfolgten in diesem Spannungsfeld.

Der Regierungsrat prüft laufend die Anstellungsbedingungen und passt sie an, wo dies angebracht ist, damit der Kanton Zug über attraktive und zeitgemässe Anstellungsbedingungen verfügt. Ein Meilenstein war im Jahr 2000 die Institutionalisierung der differenzierten Mitarbeitenbeurteilung als Grundlage für eine leistungsabhängige Gehaltsentwicklung bei den Verwaltungsmitarbeitenden, was einer Annäherung an die Praxis der Privatwirtschaft entsprach. Zurzeit läuft ein Projekt zur Erneuerung und Erweiterung des HR-Portals betreffend elektronischer Unterstützung der Personalprozesse.

Zeitpunkt	Anpassung Personalrecht betreffend Gehaltssystem/Anstellungsbedingungen	Bemerkung
1999–2004	Gemeinschaftsprojekt Stadt/Kanton Zug mit folgenden vier Teilprojekten: - Erarbeitung eines neuen Gehaltskonzepts - Analytische Arbeitsplatzbewertung - Revision der übrigen Anstellungsbedingungen - Anpassung der Gesetzgebung Für die Leistungsbeurteilung der Lehrpersonen wurde zudem ein separates Projekt lanciert	Ergebnisse des Projekts vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 4. Mai 2004, Vorlage Nr. 666.6 - 11475
2000	Einführung Mitarbeitendengespräch bei den Mitarbeitenden der Verwaltung	Stufenanstieg und TREZ nur bei guter Leistung («Bewährung»)
2008	Personalstrategie: Auslegeordnung mit Definition von 21 Zielen und 57 Massnahmen mit folgenden Schwerpunkten: - Starke Positionierung auf dem Arbeitsmarkt - Verbesserung Zielorientierung und Stärkung des Managements - Optimierung der Prozesse im Personalwesen	Auslöser für Modernisierung der Arbeitszeit- (2011), Spesen- und Zulagenregelung (2012) sowie Teilrevision Personalgesetz (2014) und -verordnung (2015)
2009	Kantonsratsbeschluss Realloohnerhöhung 2 % auf allen Gehaltsklassen, Teuerungsausgleich 2,54 %	Seit 2009 keine Teuerungszulage mehr (Negativteuerung)
2014	Teilrevision Personalgesetz: Erledigung mehrerer parlamentarischer Vorstösse und Anliegen aus der Personalstrategie	Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse Anpassungen bei den Anstellungsbedingungen, aber keine grundlegenden Änderungen am Gehaltssystem
2017/2018	Revision des Personalgesetzes mit dem «Sparpaket 2018»: Flexibilisierung Beförderungsregelung	Beförderungen berücksichtigen Wirtschaftslage und Finanzhaushalt und können ausgesetzt werden

Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und kleinen Anfragen wurden regelmässig weitere Aspekte der Anstellungsbedingungen analysiert. So seien zum Beispiel das Postulat betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der kantonalen Lehrpersonen sowie Mitarbeitenden der Zuger Polizei (Vorlagen-Nr. 2591.1 - 15102; Vorlage-Nr. 2591.2 - 15266 (Nicht-Erheblicherklärung am 27. Oktober 2016) oder die Kleine Anfrage betreffend Familienzulage (Vorlage-Nr. 2745.1 - 15455) erwähnt.

Eine weitere Überprüfung aller Anstellungsbedingungen und des Gehaltssystems fand – unter Einbezug externer Expertinnen und Experten aus Wirtschaft und Politik – im Rahmen der Sanierungsprogramme («Entlastungsprogramm 2015–2018», «Sparpaket 2018» und «Finanzen 2019») statt. Ein allgemeines Prinzip der Sparvorschläge war es, ein ausgewogenes Gesamtpaket zu schnüren, das sowohl für die Bevölkerung als auch für die eigenen Mitarbeitenden erträglich ist und zudem keine Mitarbeitendengruppe überproportional treffen sollte. Eine ganze Reihe von Einsparungen betraf die Mitarbeitenden des Kantons Zug:

Übersicht: Personalmassnahmen im Rahmen der Sanierungsprogramme		
Sanierungsprogramm	Bezeichnung	Bemerkungen
EP 2015–2018	Keine neuen Stellen (gegenüber Finanzplan)	Ab 2015 weniger Stellen besetzt als geplant
EP 2015–2018	Senkung Stellenetat Verwaltungspersonal um ein Prozent	Ca. 12,5 Stellen
EP 2015–2018	Genereller Verzicht auf Abgabe von Reka-Checks	Einsparungen von 390'000 Franken pro Jahr
EP 2015–2018	Kürzung (Halbierung) bezahlter Studienurlaube	Einsparungen von 656'000 Franken pro Jahr
EP 2015–2018	Reduktion Beiträge an Personalanlässe	Einsparungen von 146'000 Franken pro Jahr
EP 2015-2018	Kantonale Lehrpersonen: Stufenanstieg frühestens nach 1. Dienstjahr und Erhöhung Pflichtpensen bei einzelnen Fächern	Einsparungen von 386'000 Franken pro Jahr
EP 2015-2018	Kantonale Lehrpersonen: Pensenabzug bei Minderlektionen	Einsparungen von 325'000 Franken pro Jahr
EP 2015-2018	Reduktion Altersentlastung bei den Berufsschullehrpersonen (KBZ, GIBZ)	Einsparungen von 135'000 Franken pro Jahr
Sparpaket 2018	Aussetzung der Beförderung ¹	Einsparungen von 2,6 Millionen Franken im Jahr 2018
Finanzen 2019	Halbierung pauschale Verpflegungsspesen	Einsparungen von 50'000 Franken pro Jahr
Finanzen 2019	Abbau von 45 Personaleinheiten	Einsparungen von 7 Millionen Franken pro Jahr
Finanzen 2019	Erhöhung Klassen- und Kursgrösse an den kantonalen Mittelschulen	Einsparungen pro Jahr: Je 300'000 Franken ab den Jahren 2020 und 2021
Finanzen 2019	Erhöhung Klassengrössen am GIBZ	Einsparungen von 335'00 Franken pro Jahr

Der Stellenabbau betrifft zwar nicht die formal geregelten Anstellungsbedingungen, hat aber eine direkte Auswirkung auf die Mitarbeitenden. Das aufgrund des Wachstums (Bevölkerung, Steuerpflichtige, Fahrzeuge usw.) steigende Arbeitsvolumen muss auf weniger Mitarbeitende verteilt werden. Ebenfalls führt die Plafonierung des Stellenetats dazu, dass für neue Aufgaben keine zusätzlichen Mitarbeitenden angestellt werden können.

Die Personalmassnahmen trugen insgesamt signifikant zur Haushaltssanierung bei.

¹ Ursprünglich war geplant, dass die Beförderungssumme in den Jahren 2018 und 2019 halbiert wird. Umgesetzt wurde die Sparmassnahme, indem die Beförderung 2018 einmalig vollständig ausgesetzt wurde, um die Gleichbehandlung von Verwaltungs- und Lehrpersonal zu gewährleisten.

4. Analyse der Anstellungsbedingungen

4.1. Ansatz der Analyse

Die Anstellungsbedingungen inklusive der Besoldungsstruktur werden im Sinne einer Auslegung analysiert. Dabei wird der Handlungsbedarf ermittelt.

Folgender Raster, welcher aus der Einteilung des Personalgesetzes abgeleitet ist, wird für die Analyse verwendet:

Analyse Anstellungsbedingungen			
Gehaltssystem		Weitere Anstellungsbedingungen	
Gehaltsklassen und Funktionsgruppen	<div>Verwaltung</div> <div>Lehrpersonen</div>	Kündigungsfristen	
Gehaltsstufen		Gehaltsfortzahlung während Arbeitsverhinderung	
Beförderung und Teuerungszulage		Ferien und Urlaub	
Ausserord. Gehaltserhöhungen und Zulagen		Fort- und Weiterbildung	
Zulagen und besondere Vergütungen		Personalvorsorge	
		Arbeitszeiten und Abwesenheiten	

Das Gehaltssystem wird – wo es Abweichungen gibt – in zwei Bereiche eingeteilt: Verwaltung und Lehrpersonen. Die Aufteilung erfolgt einerseits aufgrund der Zuständigkeit der Direktion für Bildung und Kultur (DBK) sowie der Volkswirtschaftsdirektion (VD) für das Lehrpersonal und andererseits wird so ein möglicher zweigeteilter Lösungsvorschlag antizipiert.

Die Analyse erfolgt aus der Perspektive der Innen- und Aussensicht nach vier verschiedenen Bewertungskriterien:

Perspektive:		Bewertungskriterien:	
Innensicht:	Pos. und negative Aspekte in der Praxis	Transparenz und Nachvollziehbarkeit	
		Leistung wird honoriert	
Aussensicht:	Vergleich mit den öffentlichen Verwaltungen der Nachbarkantonen	Flexibilität	
		Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt	

Der Vergleich mit den Nachbarkantonen ist wichtig. Die isolierte Beurteilung der Anstellungsbedingungen hat nur eine eingeschränkte Aussagekraft, denn letztlich steht der Kanton Zug bezüglich qualifizierten Mitarbeitenden in Konkurrenz zu anderen Verwaltungen. Optimal ist der Vergleich mit den öffentlichen Verwaltungen der Nachbarkantone, weil es sich um die gleiche Branche in derselben Region bzw. im gleichen Wirtschaftsraum handelt. Aufgrund der beschränkten Zugänglichkeit der Daten und Vergleichbarkeit der Funktionsprofile erfolgte kein Vergleich mit der Privatwirtschaft. Dieser soll soweit möglich und sinnvoll bei der Ausarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen in einer nächsten Phase ergänzt werden.

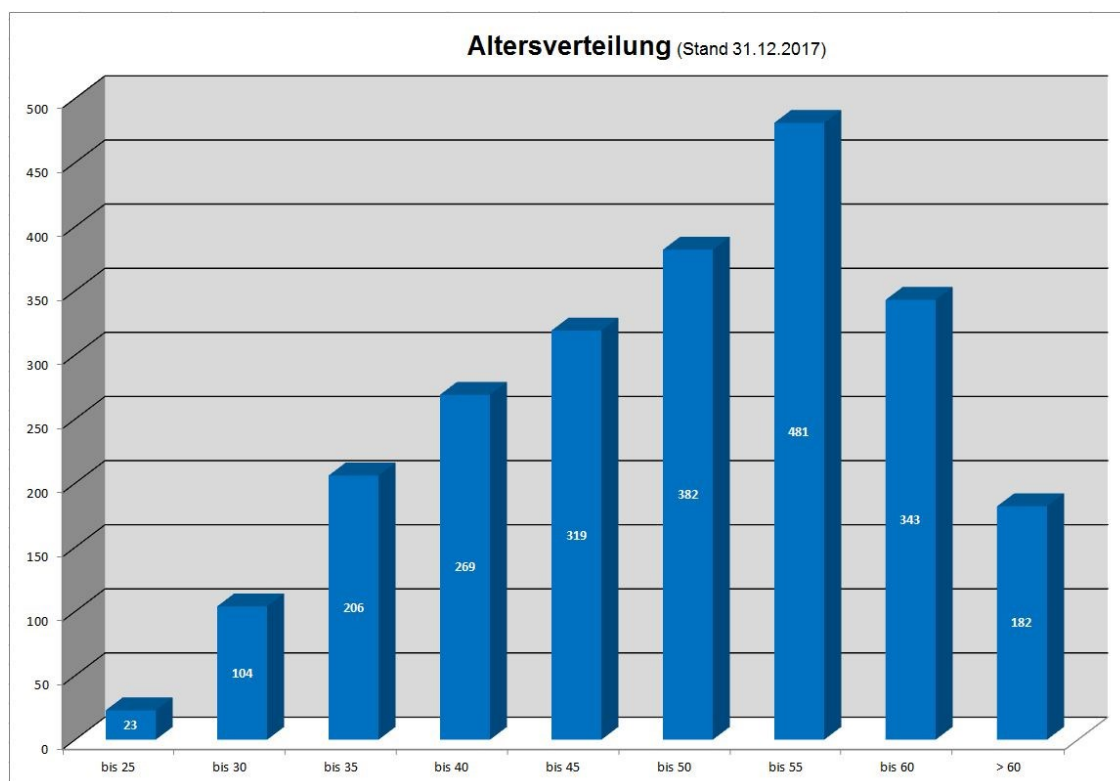
Die Bewertungskriterien stammen aus der Personalstrategie aus dem Jahr 2008, in welcher der Regierungsrat zwei Hauptziele zum Gehaltssystem formuliert hat: Erstens sollen die Gehalts-

und Sozialleistungen des Kantons Zug auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sein und es besteht die Möglichkeit, hervorragende Leistungen speziell anzuerkennen. Zweitens soll das Entlohnungssystem eine transparente, glaubwürdige und nachvollziehbare Einreihung und Entlohnung ermöglichen. Das Ziel der Flexibilität soll ermöglichen, einerseits das Gehaltssystem differenzierter und dynamischer entwickeln zu können und andererseits auch individuelle Gehaltsentwicklungen flexibel zu gestalten.

In der Analyse werden die Anstellungsbedingungen nach den vorgenannten Bewertungskriterien beurteilt und darauf basierend Handlungsempfehlungen abgeleitet.

4.2. Exkurs: Demografischer Wandel und Arbeitsmarktattraktivität

Wie alle Arbeitgebenden steht auch der Kanton Zug aufgrund des demografischen Wandels in den kommenden Jahren vor der Herausforderung, die altershalber austretenden geburtenstarken Jahrgänge mit neuen Mitarbeitenden zu ersetzen. Rund 58 Prozent aller Mitarbeitenden des Kantons sind über 50 Jahre alt. Will der Kanton auch künftig genügend gute und motivierte Mitarbeitende gewinnen und halten, muss er seine Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt erhalten oder sogar noch erhöhen. Der Regierungsrat ist daher gefordert, neben dem im Bericht aufgezeigten Handlungsbedarf auch die künftige Entwicklung im relevanten Arbeitsmarkt zu beobachten und mit entsprechenden Massnahmen darauf zu reagieren.



4.3. Exkurs: Arbeitsplatzbewertung und Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern

Wie in der Ausgangslage erwähnt (siehe Kapitel 2), hat der Kanton Zug gemeinsam mit der städtischen Verwaltung in den Jahren 1999 bis 2004, im Rahmen eines umfassenden Projektes und mit Begleitung externer Fachpersonen, eine analytische Arbeitsplatzbewertung durchgeführt. Ziel der analytischen Arbeitsplatzbewertung ist es, den Punktwert eines Arbeitsplatzes in das richtige Verhältnis zum Punktwert der anderen Arbeitsplätze zu setzen. Mit Hilfe eines Merkmalkatalogs werden die notwendigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Eigenschaften sowie die mit der spezifischen Tätigkeit verbundene Beanspruchung und Belastung je Funktion ermit-

telt, und damit die Minimalanforderungen an eine Funktion ausgedrückt. Die Arbeitsplätze respektive die Funktionen werden dabei unabhängig von den Stelleninhabenden und deren Leistungen bewertet. Aus dem Ergebnis der analytischen Arbeitsplatzbewertung resultiert ein Arbeitswert je Funktion. Der Arbeitswert definiert schliesslich das Anfangsgehalt einer Funktion im Rahmen des bestehenden Besoldungssystems.

In diesem Projekt, bei dem auch alle Personalverbände aktiv mitwirkten, wurde ein Bewertungsinstrumentarium eingesetzt, das auf die spezifischen Bedürfnisse von Stadt und Kanton Zug angepasst war. So wurden 70 Schlüsselstellen der Stadt- und Kantonsverwaltung Zug analysiert und bewertet. Hinzu kamen teilanalytische Bewertungen von über 100 zusätzlichen Funktionen. Die Überprüfung des gesamten Besoldungswesens (Arbeitsplatzbewertung von 1999–2004) auf allen Sektoren und Stufen hat ergeben, dass keine systematischen Lohnungleichheiten vorhanden sind. Das bestehende Gehaltssystem erwies sich unter den gegebenen Bedingungen bezüglich Lohnreihung als weiterhin zweckmässig. Namentlich im Verwaltungsbereich konnten im System grundsätzlich keine Lohnungleichheiten zwischen Frau und Mann festgestellt werden, womit ein für alle Beteiligten sehr wichtiges Anliegen im positiven Sinn erfüllt werden konnte.

Bei den Lehrpersonen hatte die Arbeitsplatzbewertung gezeigt, dass die einzelnen Lehrerkategorien ausbildungsmässig und damit auch besoldungsmässig näher zusammenrückten. Dies hing damit zusammen, dass die Arbeitsplatzbewertung auf die veränderten Voraussetzungen Rücksicht genommen hatte. Bei den Lehrpersonen kam hinzu, dass sich die Ausbildungsgänge mit der Einführung der Pädagogischen Hochschulen verändert und zum Teil verlängert hatten. Der aufgezeigte Handlungsbedarf führte zu einer Anpassung der Besoldungskategorien und der Gehaltsentwicklung bei den gemeindlichen Lehrpersonen. Weitere Details zu der Änderung des Lehrpersonalgesetzes sind aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Zug vom 1. Mai 2007, Vorlage Nr. 1528.1, ersichtlich.

Die Einhaltung der Lohngleichheit ist in der kantonalen Verwaltung durch bestehende Regelungen und die damit verbundene Praxis sichergestellt. Die Mitarbeitenden der Zuger Kantonsverwaltung haben bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung, soweit sie für die Arbeit von Nutzen sind, Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und Leistung (§ 39 Personalgesetz). Wie vorstehend ausgeführt, bestehen im aktuellen Gehaltssystem keine Lohnungleichheiten zwischen Männern und Frauen. Das Geschlecht einer Person darf aber auch beim konkreten Einstufungsverfahren keine Auswirkung auf den Lohn haben. Eine über die ganze Verwaltung einheitliche Anwendung des Gehaltssystems ist somit unabdingbar und durch die folgende Regelung sichergestellt: vor der Anstellung von Personal müssen die Direktionen, die Staatskanzlei und die Ämter, in Bezug auf die Lohnreihung, die Stellungnahme des Personalamtes einholen. Diese in der Praxis bereits früher gültige Regel ist mit der Revision per 18. Juli 2015 auch noch explizit in § 3a Abs. 2 Bst. a der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 12. Dezember 1994 (Personalverordnung; BGS 154.211) verankert worden.

Seit der Arbeitsplatzbewertung wurden die relevanten Regelungen und die Praxis betreffend Lohnreihung nicht angepasst, womit der Befund aus dem Jahr 2004 immer noch Gültigkeit hat.

Handlungsbedarf

Um auf künftige Anforderungen betreffend Nachweis der Lohngleichheit vorbereitet zu sein (z. B. aufgrund neuer bundesgesetzlicher Vorgaben) und eine Lohngleichheitsüberprüfung gemäss den Vorgaben des Bundes durchführen zu können, ist die Datenbasis im Gehaltssystem zu aktualisieren und entsprechend zu ergänzen. Dazu ist das Personalamt auf die Unterstützung und Mitarbeit der einzelnen Amtsstellen angewiesen.

Zwei nicht umgesetzte Anliegen aus dem damaligen Projekt sollten in geeigneter Form in eine nächste Revision des Personalrechts einfließen. Es handelt sich zum einen um die Modernisierung, Erweiterung und Systematisierung der Beschreibungen der Funktionsgruppen (vgl. § 44 PG) bzw. besser von einzelnen Funktionen, und zum anderen um die Zuordnung der einzelnen Stellen (Funktionen) zu den entsprechenden Gehaltsklassen. Daraus resultiert ein sogenannter Einreihungsplan, wie ihn die Exekutive in den meisten öffentlichen Verwaltungen festlegt. Damit würde auch die einheitliche Einreihungspraxis optimiert und besser nachvollziehbar.

4.4. Gehaltssystem: Allgemein

Das aktuelle Gehaltssystem basiert im Wesentlichen auf den Gehaltskomponenten Funktion, Leistung und Erfahrung und erfüllt somit die Grundanforderungen an ein zeitgemässes Gehaltssystem einer öffentlichen Verwaltung. Die Leistungskomponente unterscheidet das gegenwärtige vom traditionellen Modell, in welchem es einen automatischen Stufenanstieg für die Mitarbeitenden gab. Automatische Lohnerhöhungen sind in den öffentlichen Verwaltungen praktisch verschwunden. Zumindest die Kantone beziehen die Mitarbeitendenbeurteilung bei der Festsetzung der Gehaltsentwicklung mit ein.² In einigen Kantonen kommt die Berücksichtigung nur bei der Festlegung der jährlichen Gehaltserhöhung zustande, weil jede Gehaltsreduktion ausgeschlossen ist. Andere Kantone – darunter der Kanton Zug (§ 50 PG) – erlauben bei ungenügenden Leistungen eine Gehaltsreduktion (Bellanger, et al., 2013, S. 463f.).

4.4.1. Gehaltsklassen

Beschreibung

In § 44 Abs. 1 PG sind 23 verschiedene Gehaltsklassen mit dem minimalen und maximalen Jahresgehalt pro Gehaltsklasse definiert. Die Einreihung und Beförderung in Gehaltsklassen und Gehaltsstufen erfolgt für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter aufgrund einer individuellen Beurteilung.

Analyse

Indem die Gehaltsklassen mit dem minimalen und maximalen Jahresgehalt und die Gehaltsstufen fest vorgegeben sind, ist dies für alle Mitarbeitenden transparent und nachvollziehbar.

Gehaltsvergleiche sind anspruchsvoll und können schnell zu Fehlinterpretationen führen, wenn man unterschiedliche Branchen bzw. Funktionen miteinander vergleicht. Einen ersten Überblick

² Zum Teil sehen Kantone für einzelne Funktionsgruppen einen anderen Beförderungsmechanismus vor. Im Kanton Zug besteht diese Möglichkeit gemäss (§ 48 Abs. 3) für die Lehrpersonen und das Polizeikorps.

verschafft die aktuelle Lohnstrukturerhebung (2016) des Bundesamts für Statistik, welche unter anderem den Medianlohn³ der Branchen vergleicht. Der Medianlohn in der Schweiz beträgt insgesamt 6502 Franken. Von den 58 Branchen weist der Pharmabereich mit 9835 Franken den höchsten Medianlohn aus, gefolgt von Finanzdienstleistungen (9742 Franken) und Unternehmensberatung (9616 Franken). Das Bildungswesen liegt mit 8673 Franken an achter Stelle und die öffentliche Verwaltung (8016 Franken) an zehnter Stelle (Bundesamt für Statistik, 2018 und Tages-Anzeiger, 2018). Verglichen mit anderen Branchen im Dienstleistungssektor sind die Gehälter in der öffentlichen Verwaltung konkurrenzfähig und gleichzeitig nicht überhöht.

Wie in den meisten Kantonen ist die Gehaltssumme bzw. sind die Gehälter auch in der Verwaltung des Kantons Zug tendenziell gestiegen, weil u. a. seit Jahren Funktionen im Niedriggehaltssegment automatisiert (z. B. einfache Büroarbeiten, Geschäftsverwaltung und Archivierung) oder ausgelagert worden sind (z. B. Unterhaltsarbeiten an Gebäuden, Fahrzeugen, Strassen, öffentlicher Nahverkehr usw.). Dafür haben Funktionen in höheren Gehaltssegmenten anteilmässig zugenommen (z. B. Projektleitung, Informatik, Rechtswissenschaft, Ökonomie, Steuerprüfung usw.).

Generell hat ein Gehaltsvergleich in der gleichen Branche aus der gleichen Region die höchste Aussagekraft. Aus diesem Grund vergleicht die nachfolgende Tabelle die Gehaltsklassen des Kantons Zug mit den öffentlichen Verwaltungen der Nachbarkantone:

Vergleich Gehaltsklassen						
Verwaltung	Tiefste Gehaltsklasse (Fr./J.)		Höchste Gehaltsklasse (Fr./J.)		Anzahl Klassen	Bemerkungen
	Min.	Max.	Min.	Max.		
Zug	48'140	63'749 (68'653)	173'596	215'901 (232'509)	23	(inkl. maximale TREZ)
Zürich ⁴	46'055	66'500	192'474	269'463	29	Stand: 1. Januar 2018
Aargau ⁵	35'344	49'481	221'384	309'938	23	Stand: 1. Januar 2016
Luzern ⁶	41'014	61'405	144'192	215'888	18	Stand: 1. März 2018 bis 28. Februar 2019
Schwyz ⁷	42'819	68'082	134'472	227'258	29+11	Stand: 2018; 11 zusätzliche Kaderlohnklassen

Der Kanton Zug hat im Vergleich den höchsten Minimallohn in der untersten Gehaltsklasse, während im Maximum, ohne Treue- und Erfahrungszulage (TREZ), die Kantone Zürich, Aargau und Schwyz höhere Gehälter ausweisen. Auffallend ist der Mindestlohn beim Kanton Aargau. Dies würde einem Monatsgehalt von 2718 Franken entsprechen, welcher Aushilfsmitarbeitenden in Verwaltungsfunktion sowie Handwerks- und Hauswirtschaftsfunktionen bezahlt wird (§ 1 lit. a und c Verordnung zum Einreisungsplan). In der höchsten Gehaltsklasse weist der Kanton Zug ohne TREZ den zweittiefsten Maximallohn nach Luzern aus und mit TREZ liegt er im Mittelfeld.

³ Beim Medianlohn handelt es sich um jenen mittleren Lohn, bei welchem die eine Hälfte der Mitarbeiter dieser Branche weniger verdient und die andere Hälfte mehr.

⁴ Anhang in der Personalverordnung

⁵ Anhang 1 im Lohndekret

⁶ § 1 Besoldungsordnung

⁷ § 68 Personal- und Besoldungsgesetz

Der Vergleich zeigt auf, dass der Kanton Zug marktübliche Löhne bezahlt. Er kann sich im Gehaltsvergleich behaupten, was ihm erlaubt, qualifizierte Mitarbeitende auf dem relevanten Arbeitsmarkt zu gewinnen. Gleichzeitig kann die These widerlegt werden, dass der Kanton Zug im regionalen Vergleich zu hohe Löhne bezahlt.

Im Vergleich zu den Kantonen Zürich und Aargau, aber insbesondere auch zur Privatwirtschaft, besteht allenfalls ein Handlungsbedarf bei den Gehältern des obersten Kaders und bei den hochqualifizierten Fachspezialistinnen bzw. Fachspezialisten. Aus diesem Grund hat die CVP-Fraktion am 27. Juni 2008 die Motion betreffend Schaffung einer zusätzlichen Gehaltsklasse (Vorlage-Nr. 1700.1 - 12794) eingereicht. Begründet wurde der Vorstoss vor allem damit, dass der Kanton sonst Gefahr laufe, offene Stellen nicht ausreichend qualifiziert besetzen zu können und leistungsfähige Kadermitarbeitende zu verlieren. Die Aussage des Regierungsrats von damals hat auch heute noch seine Gültigkeit: Die Gehälter des Kantons Zug sind – im Vergleich zu anderen öffentlichen Verwaltungen und zur Privatwirtschaft – über das Ganze gesehen wettbewerbsfähig. Auf die meisten offenen Stellen, insbesondere auch im Topkaderbereich, melden sich in der Regel genügend qualifizierte Bewerbende. Gewisse Schwierigkeiten bestehen bei speziellen Anforderungen und zum Teil im Kaderbereich von Branchen mit Arbeitskräftemangel (z. B. Bauwirtschaft, Medizin/Gesundheit, Informatik).

Handlungsbedarf

Für die Gewinnung von Quereinsteigenden, insbesondere im mittleren Alter, besteht ein Handlungsbedarf, weil beim Einstiegsgehalt zwar die Berufserfahrung, nicht aber die Betriebstreue (TREZ) angerechnet werden kann. Allfällige Anpassungen der Gehaltsklassen müssen deshalb zusammen mit der TREZ betrachtet werden (siehe Kapitel 4.4.10).

4.4.2. Funktionsgruppen

Beschreibung

In § 44 Abs. 1 PG sind nicht nur die 23 Gehaltsklassen betragsmässig definiert, sondern jeder Gehaltsklasse sind so genannte Funktionsgruppen zugeordnet. Funktionen können mehreren Gehaltsklassen zugeteilt sein. Beispielsweise kann eine wissenschaftliche Mitarbeiterin bzw. ein wissenschaftlicher Mitarbeiter den Gehaltsklassen 18 bis 22 zugeteilt sein.

Aus der Einreihung einer Funktion in mehrere Gehaltsklassen kann aber kein Anspruch auf Aufstieg in eine höhere Gehaltsklasse abgeleitet werden (§ 48 Abs. 1 PG).

Funktionen, für welche dieses Gesetz keine besondere Regelung vorsieht, werden entsprechend dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich in eine der Gehaltsklassen eingereiht (§ 44 Abs. 3 PG).

Analyse und Handlungsbedarf

Viele Funktionsbezeichnungen sind veraltet und neuere Funktionen fehlen. Einige Funktionsbezeichnungen bezeichnen einen konkreten Beruf (z. B. Gerichtschreiber/in), bei anderen Bezeichnungen (z. B. Adjunkt/in) bleibt die Funktion ohne eine konkretere Beschreibung derselben ziemlich offen. Bei jeder Änderung einer Funktionsbezeichnung muss das Personalgesetz (PG) angepasst werden. Bezüglich den Bewertungskriterien «Flexibilität» sowie «Transparenz und Nachvollziehbarkeit» besteht somit ein Defizit.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Systeme der Nachbarkantone verglichen, in welcher auch die Zuständigkeiten des Kantons- und Regierungsrats erläutert sind:

Vergleich Zuständigkeiten			
Kanton	System	Zuständigkeit KR	Zuständigkeit RR
Zug	Funktionsgruppen	- Gehaltsklassen mit Minimum und Maximum - Zuteilung der Funktionsgruppen zu den Gehaltsklassen (§ 44 PG)	-
Zürich	Funktionsgruppen (§ 40 PG) und Einreihungsplan (§ 8 PV)	- Mindest- und Höchstbeträge der Gehaltsklassen (Anhang der PV) ⁸	- Einreihungsplan gemäss Vollzugsverordnung
Aargau	Lohnstufen- und Einreihungsplan (§ 5 Abs. 4 Lohndekret)	Lohnstufenplan mit Minimum und Maximum (Anhang 1 des Lohndekrets)	Einreihung der Stellen in Lohnstufen (Verordnung zum Einreihungsplan)
Luzern	Einreihungsplan (wird als Funktionsbeschreibung bezeichnet) (§ 32 PG)	Gehaltsklassen sowie deren Mindest- und Höchstansätze in den Besoldungsordnungen	Funktionsraster mit den Funktionsumschreibungen und den dazugehörigen Gehaltsklassen (<i>Nicht in der publizierten Gesetzessammlung</i>)
Schwyz	Einreihungsplan (§ 44 PG)	Gehaltsklassen mit Minimum und Maximum im PG (§ 68 PG)	Einreihung der Funktionen zu den Gehaltsklassen und Funktionskategorien (Anhang der PV)

Die analysierten Kantone verfügen über Personalerlasse, welche die Zuordnung von Funktionen zu Gehaltsklassen in so genannten «Einreihungsplänen» festlegen. Grundlage für einen Einreihungsplan liefern die detaillierten Beschreibungen der Funktionsinhalte, so genannte Funktionsprofile. In den Funktionsprofilen werden beispielsweise die Aufgaben, die vorausgesetzte Aus- und Weiterbildung, die Berufserfahrung, besondere Kenntnisse sowie die organisatorische Eingliederung beschrieben. Die Einreihungspläne finden sich in den Vollzugserlassen der Personalgesetze. Die Exekutive setzt den Einreihungsplan fest. Dies ist auch gut nachvollziehbar, ändern doch die Funktionen oder die Funktionsinhalte aufgrund neuer Ausbildungsmöglichkeiten und neuer Berufe immer häufiger.

Handlungsbedarf

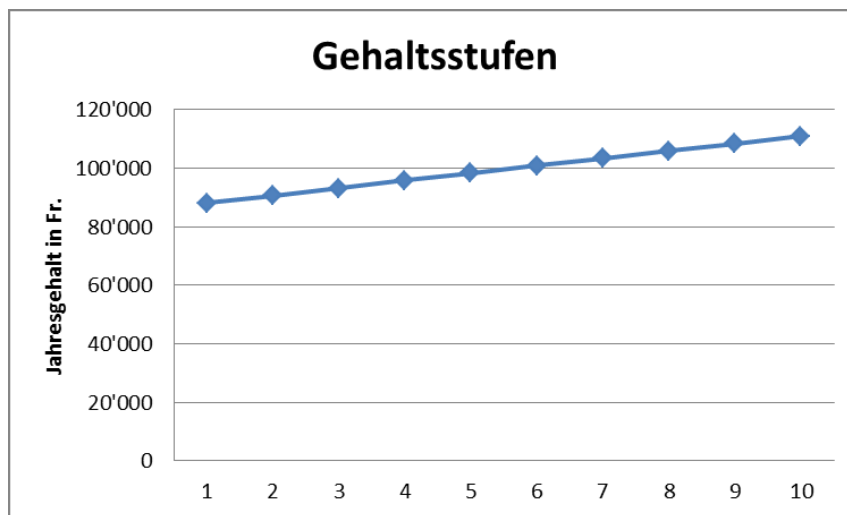
Es besteht Handlungsbedarf, die Funktionsbezeichnung zu modernisieren, zu systematisieren, zu flexibilisieren und in einem sogenannten Einreihungsplan festzuhalten. Die Flexibilität soll erhöht werden, indem Anpassungen der Funktionsbezeichnungen bzw. des Einreihungsplans auf Stufe Verordnung durch den Regierungsrat erfolgen und nicht mehr im Personalgesetz durch den Kantonsrat (siehe Kapitel 4.3).

⁸ Der Regierungsrat erlässt die Personalverordnung, welche der Genehmigungspflicht durch den Kantonsrat unterliegt.

4.4.3. Gehaltsstufen

Beschreibung

Gemäss § 46 PG besteht jede Gehaltsklasse aus zehn Gehaltsstufen, wie die nachstehende Grafik anhand der 14. Gehaltsklasse zeigt.



Die erste Stufe entspricht dem Minimum und die oberste dem Maximum der Gehaltsklasse. Die Gehaltsstufen sind für die Festlegung des Anfangsgehalts und die Beförderungen relevant. Unter Beförderung in diesem Kontext wird eine Gehaltserhöhung in der bestehenden Funktion verstanden.

Analyse

Das System mit den zehn Gehaltsstufen erlaubt auf der einen Seite eine transparente und nachvollziehbare Gehaltsentwicklung. Auf der anderen Seite sind die Gehaltsentwicklungsschritte fix vorgegeben, was die Flexibilität von Gehaltserhöhungen einschränkt. Eine Gehaltserhöhung beträgt mindestens den Anstieg auf die nächste Gehaltsstufe. In der 14. Gehaltsklasse betragen beispielsweise die Entwicklungsschritte des Jahresgehalts 2500 Franken pro Gehaltsstufe. Ein geringerer Anstieg als 2500 Franken oder ein Zwischenschritt zwischen 2500 Franken und 5000 Franken ist nicht möglich.

Vergleich Gehaltsstufen				
Kanton	System	Anzahl Gehaltsstufen	Quelle	Bemerkungen
Zug	Gehaltsstufen	10	§ 46 PG	
Zürich	Gehaltsstufen	29	§ 13 PV	Zusätzlich 2 Anlaufstufen
Aargau	Gehaltsstufen Bandbreiten	-	Gehaltsstufen- und Einreihungsplan (§ 5 Abs. 4 Lohndekret)	Summe aus: Positionsanteil, Leistungsanteil allfälligen Lohnzulagen
Luzern	Lohnband	-	§ 7 Besoldungsverordnung	
Schwyz	Gehaltsstufen und Bandbreiten	22	§ 42 PG § 43 PG	Bandbreitenmodell für Kader

Die Analyse zeigt, dass der Kanton Zug (10) über weniger Gehaltsstufen als Zürich (29) und Schwyz (22) verfügt. Im Vergleich mit dem Kanton Zürich wird ersichtlich, wie sich eine höhere Anzahl von Gehaltsstufen auswirkt.

Auswirkungen der Anzahl Lohnstufen		Stufe		Differenz	
		1	2	Absolut	Relativ
Zug	Tiefste Lohnklasse	48'140	49'874	1'734	4%
Zürich	Tiefste Lohnklasse	46'055	46'832	777	2%
Zug	Höchste Lohnklasse	173'596	178'297	4'701	3%
Zürich	Höchste Lohnklasse	192'474	195'843	3'369	2%

In der tiefsten Gehaltsklasse beträgt im Kanton Zürich der Anstieg von der ersten in die zweite Stufe 777 Franken, während er im Kanton Zug 1734 Franken ausmacht. In der höchsten Gehaltsklasse gibt es einen Spezialfall im Kanton Zürich, da die höchste Gehaltsklasse nur 25 Gehaltsstufen (ansonsten 29) hat und dadurch der Unterschied des Stufenanstiegs zum Kanton Zug weniger ausgeprägt ist. Das Zahlenbeispiel zeigt, dass der Kanton Zürich beim Einstiegsgehalt und den Gehaltserhöhungen stärker differenzieren kann. Aufgrund der höheren Anzahl an Gehaltsstufen gibt es mehr Zwischenschritte. Beispielsweise können die Schritte bei der Gehaltserhöhung kleiner sein oder es gibt 29 (Zürich) anstelle 10 (Zug) mögliche Einstiegsgehälter innerhalb einer Gehaltsklasse.

Das System des Kantons Schwyz ist in zweifacher Hinsicht interessant. Erstens erlaubt § 47 Abs. 2 des PG (SZ) Beförderungen um halbe Gehaltsstufen. Zweitens gibt es bei den Kadermitarbeitenden anstelle der Gehaltsstufen ein Bandbreitenmodell. Darin ist pro Gehaltsklasse nur das Minimum und Maximum definiert. Innerhalb dieser Bandbreite kann ein individuelles Gehalt frei bestimmt werden. Die Gehaltserhöhungen erfolgen in ganzen oder halben Prozentpunkten des Grundgehalts (§ 47 Abs. 4 PG, SZ). Insgesamt verfügt der Kanton Schwyz über ein flexibles System hinsichtlich der Gehaltsentwicklung, wobei auf der anderen Seite die Transparenz und Nachvollziehbarkeit etwas schlechter abschneiden.

Handlungsbedarf

Es besteht ein Handlungsbedarf, um die Gehaltserhöhungen flexibler ausgestalten zu können. Bei den Lösungsvorschlägen ist zu prüfen, ob eine Erhöhung der Anzahl Gehaltsklassen, Gehaltsstufen oder ein Bandbreitenmodell geeignet wäre.

4.4.4. Beförderung: Verwaltungsmitarbeitende

Beschreibung

Gemäss § 48 Abs. 2 PG können gute Leistungen sowie besondere Befähigung und Eignung durch Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse abgegolten werden. Bei einer Beförderung handelt es sich in diesem Zusammenhang nicht um einen Aufstieg innerhalb der Hierarchieebene oder eine Funktionsänderung, sondern um den Gehaltsanstieg um eine Gehaltsstufe oder -klasse. Der 2018 neu eingeführte Abs. 5 definiert den Steuerungsmechanismus: Unter Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschaftslage und dem Finanzhaushalt legt der Regierungsrat die Gesamtsumme für Beförderungen und deren Aufteilungen auf die Direktionen fest. Der Kantonsrat genehmigt mit dem Budget die Beförderungssumme abschliessend.

Analyse

Seit 2000 gibt es bei den Verwaltungsangestellten keinen automatischen Stufenanstieg mehr. Die individuelle Gehaltserhöhung hängt einerseits von einer ausreichenden Mitarbeitendenbeurteilung (Gesamtbeurteilung von mindestens «gut») und andererseits von der im Budget genehmigten gesamten Beförderungssumme ab. Die gesamte Beförderungssumme wird wiederum mittels der Beförderungsrichtlinie vom Regierungsrat auf die einzelnen Bezugseinheiten verteilt.

Mittels der Kopplung an die Mitarbeitendenbeurteilung erfüllt der Beförderungsmechanismus in idealer Weise die Ziele Transparenz und Nachvollziehbarkeit, Leistungsprinzip und flexible Gehaltsentwicklung. Bezüglich Leistungsprinzip ist zu erwähnen, dass bei ungenügender Leistung Gehaltskürzungen möglich sind (§ 50 Personalgesetz).

Indem die Höhe der Beförderungssumme im Budgetprozess geplant und genehmigt wird, werden der Wirtschaftslage und dem Finanzhaushalt Rechnung getragen. Lässt es die Finanzlage nicht zu, kann auf Beförderungen ganz oder teilweise verzichtet werden. So wurde im Rahmen des «Sparpakets 2018» die Beförderungssumme von 2,6 Millionen Franken im Jahr 2018 vollständig ausgesetzt.

Die Regelungen zu den Beförderungsmöglichkeiten bzw. Gehaltsentwicklungsmassnahmen in den öffentlichen Verwaltungen der Nachbarkantone sehen ähnlich aus:

Vergleich Bezeichnung und Prinzip der Gehaltsentwicklungen:			
Kanton	Bezeichnung	Prinzip	Quellen
Zug	Beförderung	Leistung/Steuerungsmechanismus	§ 48 PG
Zürich	Individuelle Lohn-erhöhung	Leistung/Steuerungsmechanismus	§§ 17 bis 19 PV
Aargau	Lohnanpassungen-bzw. -entwicklung	Leistung/Steuerungsmechanismus	§ 10 Lohndekret und § 36 PV
Luzern	Individuelle Lohn-anpassung	Leistung/Steuerungsmechanismus	§ 32 Abs. 4 PG und 63 Abs. 2 PV und § 12 Besoldungsverordnung
Schwyz	Beförderung	Leistung/Steuerungsmechanismus	§ 47 Abs. 1 und § 47a Abs. 2 PG sowie § 48 Abs. 3 PV

Die Kantone steuern die Gehaltsentwicklung, indem sie die zur Verfügung stehende Gesamtsumme, unter Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschaftslage und dem Finanzhaushalt, im Budgetprozess bestimmen. Der grösste Unterschied liegt in der Terminologie.

Die Steuerungsmöglichkeit wird in der Praxis auch konkret angewendet. So wirkte sich die angespannte Lage der meisten Finanzhaushalte direkt auf die Gehaltsentwicklungen aus. Im Rahmen des «Sparpakets 2018» wurde im Kanton Zug die Beförderung 2018 ausgesetzt. Der Kanton Aargau erhöhte die Gehälter 2016 sowie 2017 nicht und der Kanton Zürich reduzierte 2017 und 2018 den für Gehaltserhöhungen verfügbaren Betrag.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf, weil bereits 2000 der allgemeine Automatismus abgeschafft wurde und die Gehaltsentwicklung bei den Verwaltungsangestellten von der Mitarbeitendenbeurteilung abhängt. Zusätzlich wird bei der Festlegung der Beförderungssumme die Wirtschaftslage und der Finanzhaushalt mitberücksichtigt.

4.4.5. Beförderung: Polizeikorps und Lehrpersonen

Beschreibung

§ 48 Abs. 3 PG legt fest, dass besonderen Verhältnissen bei einzelnen Funktionsgruppen (z. B. Lehrerschaft, Polizeikorps) durch Festlegung bestimmter Beförderungsmechanismen Rechnung getragen werden kann. Dieser Passus ist kein Freipass, weil eine wichtige Mindestanforderung definiert wird: Mangelhafte Leistung, Fähigkeit und Eignung sind auf jeden Fall Beförderungshindernisse.

In § 2 PV über die Lohneinreihung der Lehrpersonen der Mittel- und Berufsfachschulen sowie der Brückenangebote sind die Beförderungskriterien sowie der -mechanismus erläutert. Gemäss Abs. 2 werden die Lehrpersonen bei guter Leistung, Fähigkeit und Eignung befördert

Analyse

Seit 2000 gibt es in der öffentlichen Verwaltung keinen automatischen Stufenanstieg mehr, allerdings gibt es mit den Lehrpersonen und Teilen des Polizeikorps zwei Ausnahmen.

Die Ausnahmen wurden im Rahmen der Beantwortung des Postulats betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der kantonalen Lehrpersonen sowie der Mitarbeitenden der Zuger Polizei vom 13. September 2016 (Vorlage Nr. 2591.1 - 15266) erörtert. Die Schlussfolgerung des Regierungsrats war wie folgt: «Die heutige Regelung betreffend die Beförderung für die zwei Funktionsgruppen Lehrpersonen und Polizei ist praktisch, einfach und stellt einen eingespielten Mechanismus dar. [...] Es ist keineswegs so, dass Lehrpersonen sowie Polizei-angestellte ungesehen jedes Jahr eine Beförderung erhalten. Vielmehr hat auch heute bereits die Qualität der Arbeit Einfluss auf die Lohnentwicklung. Erfahrungen mit anderen Beförderungsregelungen, wie sie beispielsweise der Kanton Zürich bei den Lehrpersonen eingeführt hat, zeigen, dass der Aufwand für die Beurteilungen zwar stark angestiegen ist, sich an der Anzahl gewährten Beförderungen aber wenig änderte. Diese hängen letztlich von den gewährten Mitteln beziehungsweise Beförderungsquoten ab.»

Der Kantonsrat folgte den Argumenten und dem Antrag des Regierungsrats und erklärt das Postulat am 27. Oktober 2016 für nicht erheblich (Vorlage 2591). Seit der Beantwortung haben sich die Rahmenbedingungen nicht geändert, und daher sind die Argumente immer noch gültig.

Handlungsbedarf:

Es besteht kein Handlungsbedarf, da es gute Gründe für die Beibehaltung der beiden Ausnahmen gibt.

4.4.6. Teuerungszulage

Beschreibung

Der Regierungsrat kann gemäss § 51 Abs. 2 des PG die Gehälter unter Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Kantonsrat ganz oder teilweise der Teuerung anpassen.

Analyse

Die «Kann-Formulierung» und der Vorbehalt der Budgetgenehmigung sind entscheidend. Sie ermöglichen eine flexible Anwendung, es besteht also kein Automatismus.

Alle untersuchten Kantone haben flexible Ansätze bezüglich der Bestimmung der Teuerungszulage. Es gibt keinen Automatismus und weitere Faktoren sind zu berücksichtigen. So zum Beispiel legt der Kanton Schwyz in § 48 des Personalgesetzes fest, dass der Regierungsrat angemessen das wirtschaftliche Umfeld, den Finanzhaushalt und den allenfalls in den Vorjahren nicht gewährten Teuerungsausgleich berücksichtigt.

Der Kanton Zug unterscheidet analog der Kantone Schwyz und Zürich zwischen Teuerung und Beförderung bzw. individueller Gehaltserhöhung. Die allgemeine Gehaltsentwicklung ist so für die Mitarbeitenden transparent und nachvollziehbar.

Seit 2009 hat der Kanton Zug keine Teuerungszulagen mehr beschlossen, weil es eine langanhaltende Phase von negativen Preisentwicklungen gab. Der Kanton Zug verzichtet – wie die anderen Kantone – auf eine negative Anpassung der Gehälter. Es ist zudem umstritten, ob die aktuelle gesetzliche Grundlage eine negative Anpassung überhaupt zuliesse.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf. Durch die «Kann-Formulierung» und den Vorbehalt der Budgetgenehmigung sind alle relevanten Aspekte abgedeckt.

4.4.7. Ausserordentliche Gehaltserhöhungen

Beschreibung

Gemäss § 49 Abs. 1 PG kann das Gehalt ausnahmsweise bis zu einem Viertel des Maximums der höchstens für die Funktion massgebenden Gehaltsklasse erhöht werden, um dem Kanton besonders geeignete Mitarbeitende in wichtiger Stellung zu gewinnen oder zu erhalten.

Analyse

Dieser Paragraph kommt äusserst selten zur Anwendung. In den letzten sechs Jahren wurde er nur einmal angewendet. Die Gehaltsklassen sind fix definiert (siehe Kapitel 4.4.1), aber durch § 49 wird das Gehaltssystem flexibler. Besonders leistungsfähige Mitarbeitende können dadurch angeworben bzw. erhalten werden. In Spezialfällen wird die Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Durch die Definition der Bandbreite der ausserordentlichen Gehaltserhöhung sind die Ziele Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfüllt.

Vergleich ausserordentliche Gehaltserhöhungen bzw. Arbeitsmarktzulagen			
Kanton	Bezeichnung	Beschreibung	Quellen:
Zug	Ausserordentliche Gehaltserhöhungen	Das Gehalt kann ausnahmsweise bis zu einem Viertel des Maximums erhöht werden, um besonders geeignete Mitarbeitende in wichtiger Stellung zu gewinnen oder zu erhalten	§ 49 Abs. 1 PG
Zürich	Gewinnung oder Erhaltung vorzüglicher Angestellter	Zur Gewinnung oder Erhaltung kann ausnahmsweise eine Erhöhung des Lohnes bis auf einen Viertel über den vorgesehenen Höchstlohn gewährt werden	§ 27 PV
Aargau	Arbeitsmarktzulage	Es kann abgeklärt werden, ob die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Arbeitsmarktzulage gegeben sind	§ 42 PV
Luzern	Arbeitsmarktzulage	Zur Gewinnung oder Erhaltung einer oder eines besonders qualifizierten Angestellten kann in speziellen Fällen eine Arbeitsmarktzulage gesprochen werden	§ 35 Abs. 2 PG
Schwyz	Arbeitsmarktzulage	Zur Gewinnung oder Erhaltung eines besonders qualifizierten Mitarbeiters können ausnahmsweise befristete Arbeitsmarktzulagen bis zu 20 % eines Jahreslohnes gewährt werden. Davon ausgeschlossen sind Kadermitarbeitende	§ 52 PG

Alle analysierten Kantone verfügen über einen entsprechenden Passus in den Personalerlassen. Der Begriff «Arbeitsmarktzulage» bezeichnet treffend das zusätzliche Instrument, um geeignete Kader- und Fachmitarbeitende in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Verwaltungen oder zur Privatwirtschaft zu halten oder akquirieren zu können. Die Kantone betonen, dass es sich jeweils um Ausnahmen handelt. Die Kantone Schwyz und Zürich geben wie der Kanton Zug die zusätzliche Bandbreite vor (20 – 25 Prozent).

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf. Wichtig ist, dass der Kanton Zug weiterhin über diese Möglichkeit verfügt, damit er im Bedarfsfall reagieren kann.

4.4.8. Ausserordentliche Zuwendungen

Beschreibung

Die Erfüllung besonderer Aufträge, ausserordentliche Leistungen sowie wertvolle Anregungen zu Verbesserungen organisatorischer, technischer oder anderer Art können gemäss § 49 Abs. 2 PG durch einmalige Zuwendungen belohnt werden. Die einmaligen Zuwendungen können sowohl während als auch ausserhalb des Beförderungsprozesses erfolgen.

Analyse

Die einmaligen Zuwendungen werden in der Regel im Rahmen des Beförderungsprozesses genehmigt. Ausserhalb des Beförderungsprozesses ist die Anwendung sehr restriktiv und kommt selten vor. Zudem kann ausserhalb des Beförderungsprozesses nur der Regierungsrat ausserordentliche Zuwendungen beschliessen.

Diese Zuwendungen sollen ausserordentliche Leistungen belohnen. Das gibt dem Arbeitgeber eine Flexibilität, indem eine einmalige Zuwendung erfolgt und nicht eine Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder -klasse. Diese Form der Zuwendung gibt es auch in der Privatwirtschaft, ist aber von der leistungsorientierten variablen Gehaltskomponente zu unterscheiden. In der Privatwirtschaft kann es neben einem fixen Grundgehalt einen variablen Gehaltsanteil geben, welcher häufig an die Leistungsziele der Mitarbeitendenbeurteilung gekoppelt ist. Im System des Kantons Zug gibt es keinen variablen Gehaltsanteil. Ausserordentliche Leistung kann mit einer einmaligen Zuwendung abgegolten werden.

Wie der Vergleich mit den anderen Kantonen zeigt, ist es ein bewusster Entscheid der öffentlichen Verwaltungen, ausserordentliche Zuwendungen nur in einer beschränkten Masse zuzulassen.

Vergleich ausserordentliche Zuwendungen, Prämien oder Leistungszulage			
Kanton	Bezeichnung	Beschreibung	Quellen:
Zug	Ausserordentliche Zuwendungen	Belohnung für Erfüllung besonderer Aufträge, ausserordentliche Leistungen sowie wertvolle Anregungen	§ 49 Abs. 2 PG
Zürich	Einmalzulagen	Besondere Leistungen können durch Einmalzulagen oder andere Anreize, wie durch zusätzliche Frei-Tage oder Naturalien, belohnt werden	§ 26 Abs. 3 PV
Aargau	Einmalige Prämien	Ausrichtung von einmaligen Prämien. Kriterien sind Qualität und bzw. oder Quantität der Leistungen sowie das Arbeitsverhalten	§ 40 PV
Luzern	Leistungszulage	In Anerkennung besonderer Leistungen kann die zuständige Behörde eine Leistungszulage in Form einer einmaligen Zahlung ausrichten	§ 35 Abs. 3 PG und § 63 Abs. 2 PV
Schwyz	Leistungszulage	Einzelnen Mitarbeitenden können für herausragende Leistungen eine Leistungszulage für 1 Jahr ausgerichtet werden	§ 50 PG und § 51 PV

Alle analysierten Kantone sehen eine einmalige Zuwendung für ausserordentliche Leistungen analog des Kantons Zug vor. Die Kantone Aargau, Zürich und Luzern sehen neben finanziellen Zuwendungen auch Naturalien oder zusätzliche Ferientage vor. Besonders die zusätzlichen arbeitsfreien Tage geben die Möglichkeit, eine Leistung – sofern es betrieblich möglich ist – haushaltsneutral zu honorieren. Der Kanton Schwyz hat eine besonders transparente und nachvollziehbare Regelung. Auf Verordnungsstufe (§ 51 Abs. 1 Personalverordnung, SZ) ist die

Bandbreite der Zuwendungen definiert: Die Leistungszulage beträgt mindestens 500 Franken und höchstens 6 Prozent des Grundgehalts.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf. Das Instrument der ausserordentlichen Zulagen ist aus heutiger Sicht angemessen.

4.4.9. Übersicht: Zulagen und besondere Vergütungen

Das Gehaltssystem kennt folgende Zulagen und besondere Vergütungen:

Zulagen und besondere Vergütungen⁹	Bemerkungen
Treue- und Erfahrungszulage (TREZ)	Zulage entspricht $\frac{1}{15}$ des Monatsgehalts pro erfülltes Dienstjahr, ab dem 3. Dienstjahr; maximal ein zusätzliches Monatsgehalt
Familien- und Kinderzulagen	Zusätzlich zur Kinder- und Ausbildungszulage nach Bundesrecht
Dienstaltersgeschenk	Erstmals nach 25 Dienstjahren
Besondere Entschädigungen	Spesen und (funktionsbezogene) Zulagen
Weitere Massnahmen und Leistungen	Kann-Bestimmung für: Reka, KITA, Essen, Sport, ÖV, Velo usw.

4.4.10. Treue- und Erfahrungszulage

Beschreibung

Gemäss § 53 Abs. 1 PG wird den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich bewährt haben, ab dem Kalenderjahr, in welchem sie das dritte Dienstjahr erfüllen, eine Treue- und Erfahrungszulage ausgerichtet. Die Zulage entspricht $\frac{1}{15}$ des Monatsgehalts pro erfülltes Dienstjahr, höchstens aber einem vollen Monatsgehalt (§ 53 Abs. 2 PG).

Die «Bewährung» ist dann gegeben, wenn in der Mitarbeitendenbeurteilung insgesamt mindestens ein «gut» erreicht wird. Gemäss Regierungsratsbeschluss vom 13. Dezember 2005 ist bei Nichtbewährung die erstmalige Gewährung oder Erhöhung der TREZ aufzuschieben, zu kürzen oder ganz zu streichen.

Analyse

Das Instrument TREZ hat zwei Komponenten, nämlich die Honorierung der Erfahrung und die Wertschätzung der «Betriebstreue». Die Erfahrung wird aber gemäss § 53 Abs. 3 PG nur dann angerechnet, wenn sie direkt beim Kanton oder für gleichwertige Tätigkeit im öffentlichen Dienst innerhalb des Kantons erworben wurde. Diese Einschränkung führt dazu, dass Mitarbeitende, die vor ihrer Anstellung beim Kanton ihre Erfahrungen in der Privatwirtschaft oder in einer öffentlichen Verwaltung ausserhalb des Kantons gesammelt haben, bei sonst gleichen Voraussetzungen (Ausbildung, Fähigkeiten, Leistung), tiefere Löhne erhalten. Ein solcher Umstand wirkt sich insbesondere bei der Suche und Anstellung von erfahrenen Fachkräften und Kaderleuten negativ aus. Besonders für neueingetretene Mitarbeitende aus vergleichbaren Po-

⁹ Die einzelnen Zulagen und besonderen Vergütungen werden in den nachfolgenden Kapiteln erläutert

sitionen ist es zum Teil schwer nachvollziehbar, warum die interne Erfahrung so stark angerechnet wird.

Es handelt sich also um einen senioritätsbezogenen Aspekt, welcher in der konkreten Ausprägung (d. h. nur die Erfahrung innerhalb der Verwaltung des Kanton Zug ist für die TREZ relevant) wesensfremd im aktuellen Gehaltssystem ist, welches auf den Komponenten Funktion, Leistung und Erfahrung basiert. Senioritätsbezogene Aspekte wurden früher in den Gehaltssystemen allgemein stärker gewichtet. Die Nutzbarkeit des Wissens hat sich aufgrund des technologischen und wirtschaftlichen Wandels verkürzt und dadurch nahm bzw. nimmt die Legitimation von Senioritätsaspekten ab. In vielen Fällen wird dieses Prinzip als Ersatz für ein Leistungsprinzip der Einfachheit halber immer noch angewendet (Klingler et al., 2015, S. 128).

Das Instrument TREZ steht teilweise im Widerspruch zu dem Leistungs- und Flexibilitätsprinzip eines Gehaltssystems, weil es sich quasi um einen automatischen Gehaltsanstieg handelt. Der Kanton ist auf leistungsfähige Mitarbeitende angewiesen. Bei ungenügenden oder nur knapp genügenden Leistungen müssen in der Regel personalrechtliche Massnahmen ergriffen werden. Es erfüllen somit nur wenige Mitarbeitende die Bedingung nicht, welche für die Zulage notwendig ist. Besonders für die langjährigen Mitarbeitenden ist es eine attraktive Zulage.

Die anderen untersuchten Kantone kennen keine vergleichbare Lösung. Einzig der Kanton Schwyz verfügt im Rahmen der Beförderung über einen Ansatz, welcher in eine ähnliche Richtung geht wie die TREZ. Gemäss § 47 Abs. 3 PG (SZ) steigt die bzw. der Mitarbeitende in den Anlauf- und Erfahrungsstufen jedes Jahr um mindestens eine Gehaltsstufe auf.

Handlungsbedarf

Die TREZ ist in der aktuellen Ausprägung nicht mehr zeitgemäss. Es ist zu prüfen, wie die TREZ durch ein System zu ersetzen ist, welches anstelle des Dienstalters die übrigen Komponenten wie nutzbare Erfahrung, Zusatzqualifikationen und Leistung stärker gewichtet. Eine ersatzlose Abschaffung der TREZ ist hingegen kritisch zu beurteilen, weil besonders die Löhne in den oberen Gehaltsklassen nicht mehr konkurrenzfähig wären (siehe Kapitel 4.4.1). Denkbar ist eine Lösung, in welcher die TREZ in die bestehenden Gehaltsklassen überführt und die Besitzstandswahrung gewährleistet wird. Mit dem Einbau der TREZ in die bestehenden Gehaltsklassen würden die Maximalwerte der Gehaltsklassen entsprechend erweitert. Die nutzbare Erfahrung würde somit künftig unabhängig davon, ob sie extern oder intern gewonnen wurde, in die Lohneinreihung und -entwicklung einfließen.

4.4.11. Familien- und Kinderzulagen

Beschreibung

Gemäss § 52 PG erhalten Verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende Mitarbeitende eine jährliche Familienzulage von 2200 Franken, sofern drei Voraussetzungen (Anspruch auf Kinderzulage, Unterstützungspflichtig, kein Doppelbezug) kumulativ erfüllt sind.

Es handelt sich um eine Zusatzleistung für die Mitarbeitenden des Kantons Zug und ist von der bundesrechtlichen Familienzulage zu unterscheiden (monatliche Kinderzulage im Kanton Zug von 300 Franken bzw. Ausbildungszulage von 300 bis 350 Franken).

Analyse

Der Regierungsrat beantwortete die Kleine Anfrage von Alois Gössi und Anastas Odermatt betreffend Familienzulage am 30. Mai 2017 (Vorlage Nr. 2745 - 15455). Die Argumentation des Regierungsrats hat auch heute noch ihre Gültigkeit.

Auch wenn die Familien- und Kinderzulage ursprünglich eine sozialpolitische Massnahme zur Absicherung von Ehepaaren mit Kindern war, hat sie eine sehr moderne Bedeutung. Kinder sind teuer und deshalb ist es die Lebensphase mit der höchsten finanziellen Last. Die Kinder- und Familienzulage trägt dieser Tatsache Rechnung. Zumal in dieser Zeit die TREZ oftmals noch nicht oder nur teilweise zum Tragen kommt. Naturgemäss ist es eine Zulage, welche nichts mit der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Mitarbeitenden zu tun hat. Endet die Unterstützungspflicht, fällt die Familienzulage wieder weg.

Die Familienzulage ist für Mitarbeitende mit unterstützungspflichtigen Kindern eine attraktive Zusatzleistung des Arbeitgebers. Die Ausrichtung der Familienzulage ist zwar abhängig vom Beschäftigungsgrad der berechtigten Mitarbeitenden, aber nicht von der jeweiligen Gehaltshöhe. Das heisst, dass tiefere Einkommen überproportional von der Familienzulage profitieren. Bei einem Jahreseinkommen von 70 000 Franken entspricht die Familienzulage von 2200 Franken immerhin gut drei Prozente des Jahreseinkommens.

Vergleich Familien- und Kinderzulagen			
	Bezeichnung	Beschreibung	Quellen:
Zug	Familien- und Kinderzulage	Jährliche Familienzulage 2200 Franken pro Jahr (100 %-Pensum)	§ 52 PG
Zürich	-	Keine (nur Anspruch auf bundesrechtliche Familienzulage)	§ 43 PV
Aargau	-	Keine (nur Anspruch auf bundesrechtliche Familienzulage)	§ 12 Lohndekret
Luzern	Besondere Sozialzulage	Zulage in der Höhe von 3000 Franken pro Jahr (100 %-Pensum)	§ 37 Abs. 2 PG und § 15 BesoldungsVO
Schwyz	Familienzulage	Die Familienzulage beträgt: 2040 Franken (>halben Normalarbeitszeit) bzw. 1020 Franken pro Jahr (bei einem tieferen Beschäftigungsgrad)	§ 54 f. PV

Im Vergleich mit den Nachbarkantonen kennen die Kantone Luzern und Schwyz eine zusätzliche Familienzulage. Gemäss einer Umfrage richten 15 von 24 (63 Prozent) Kantonen im Jahr 2017 eine freiwillige Familienzulage für Mitarbeitende mit Kindern und/oder zusätzliche freiwillige Kinderzulagen aus. Innerhalb des Kantons Zug richten mit Ausnahme der Gemeinde Walchwil alle Gemeinden eine freiwillige Familien- bzw. Kinderzulage an ihre Mitarbeitenden aus.

Handlungsbedarf

Innerhalb des aktuellen Systems besteht kein Handlungsbedarf. Der Kanton Zug ist bestrebt, ein attraktiver Arbeitgeber zu sein und dazu ist ein entsprechendes Gehaltssystem notwendig. Mit der Familien- und Kinderzulagen werden Mitarbeitende mit Kindern angesprochen.

4.4.12. Dienstaltersgeschenk

Beschreibung

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich bewährt haben, wird nach 25 und 35 Dienstjahren ein Dienstaltersgeschenk in Höhe eines Montagsgehalts ausgerichtet (§ 54 Abs. 1). Soweit der Dienst es gestattet, kann die Hälfte des Dienstaltersgeschenks als Urlaub bezogen werden (§ 54 Abs. 2 PG).

Analyse

Mitarbeitende erhalten das Dienstaltersgeschenk (DAG) erst ab 25 bzw. 35 Jahren. Für sich alleine betrachtet ist das DAG eine unattraktive Zulage, weil immer weniger Mitarbeitende überhaupt so hohe Dienstalter erreichen. Zusammen mit der TREZ erfährt die Betriebstreue aber eine hohe Wertschätzung.

Der Kanton Zug ermöglicht, dass die Hälfte des Dienstaltersgeschenks in Urlaubstagen bezogen werden kann. Ja nach Präferenz ist es für Mitarbeitende attraktiv, gleichzeitig wird durch die Beschränkung der Betrieb nicht gefährdet.

Vergleich Dienstaltersgeschenk									
Kanton	ZG		ZH		AG	LU		SZ	
Quelle	§ 54 PG		§ 28 PV		§ 13 Lohn-dekret	§ 42 PG		§ 51 PG	
Anzahl Jahre	Monats-gehalt	Anzahl Tage Urlaub	Monats-gehalt	Anzahl Tage Urlaub	Anzahl Tage Urlaub	Monats-gehalt	Anzahl Tage Urlaub	Monats-gehalt	Anzahl Tage Urlaub
10	-	Hälfte kann in Urlaubstagen bezogen werden	Kann ausbezahlt werden	15		Kann ausbezahlt werden	10	Im 10. Dienstjahr: 3 % des Jahresgehalts, Nach je 5 weiteren Jahren jeweils + 1 %	Kann ganz oder teilweise in Urlaubstagen bezogen werden
15	-			15	20				
20	-			15	10		10		
25	1			22	10				
30				15	20		10		
35	1			15	10				
40				30	10		10		
45				15	10				
Total		(40)		142	90		40		

Die Dienstaltersgeschenke sind in Zug im Vergleich mit den anderen Kantonen nicht attraktiv. Zieht man die Treue- und Erfahrungszulage mit ein, belohnt der Kanton Zug hingegen die «Betriebstreue» überdurchschnittlich.

Handlungsbedarf

Es besteht gegebenenfalls ein Handlungsbedarf, wenn die Betriebstreue bei einer allfälligen Anpassung der Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) weniger gewichtet wird.

4.4.13. Besondere Entschädigungen

Beschreibung

Spesen und Auslagen im Zusammenhang mit der Erfüllung dienstlicher Aufgaben werden gemäss § 56 PG vergütet. Die einzelnen Spesen und Auslagen sind in der Entschädigungsverordnung geregelt.

Analyse

2011 wurden elf Spesenreglemente zu einer Entschädigungsverordnung harmonisiert. Die Reform erfolgte kürzlich und daher wird die Spesenregelung nicht weiter analysiert.

4.4.14. Weitere Massnahmen und Leistungen

Beschreibung

Gemäss § 57 PG können den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weitere Leistungen gewährt werden. In § 57 sind die verbilligten Reisechecks der Schweizerischen Reisekasse (Abs. 1), Betrieb oder Unterstützung von Einrichtungen zugunsten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Massnahmen und Leistungen zugunsten eines ökologischen, gesundheitsbewussten und sicherheitsfördernden Verhaltens aufgeführt (Abs. 2). Die Formulierung von Abs. 2 ist eine generelle Umschreibung, welche verschiedene Massnahmen und Leistungen zulässt.

Analyse

Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung, welche vom Regierungsrat bis heute zurückhaltend angewendet wurde.

Handlungsbedarf

Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die zusätzlichen Massnahmen und Leistungen sind grundsätzlich moderat und zweckmässig. Der Regierungsrat beabsichtigt, unter dem Gesichtspunkt der Gesamtattraktivität einzelne Aspekte einer Prüfung zu unterziehen.

4.5. Weitere Anstellungsbedingungen

Wie in der Ausgangslage beschrieben (siehe Kapitel 2), wird nicht nur das Gehaltssystem analysiert, sondern die Anstellungsbedingungen insgesamt. Dieser erweiterte Ansatz erlaubt ein umfassendes Bild der Anstellungsbedingungen und somit eine allgemeine Beurteilung. Das Gehaltsniveau und die Zulagen sind wichtige Faktoren für die Attraktivität eines Arbeitgebers. Ebenso wichtig für die Mitarbeitenden sind die weiteren Anstellungsbedingungen wie beispielsweise die Anzahl Ferientage, Förderung von Weiterbildung und das Arbeitszeitmodell.

4.5.1. Kündigungsfristen: Verwaltungsmitarbeitende

Beschreibung

Die Kündigungsfristen der unbefristeten Arbeitsverhältnisse sind in § 9 f. PG geregelt. Die allgemeinen Kündigungsfristen sind in Abs. 2 geregelt. Besondere Kündigungsfristen gibt es für die Lehrkräfte der kantonalen Schulen (Abs. 3), für Leiterinnen und Leiter der Ämter und Abtei-

lungen sowie Mitarbeitende in besonderen Funktionen (Abs. 4). Die besonderen Funktionen sind nicht definiert, haben aber den Zweck, dass die Kündigungsfrist von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ohne Führungsfunktion bei Bedarf erhöht werden kann. Vorstellbar ist es beispielsweise bei hochspezialisierten Fachmitarbeiterinnen und -mitarbeitern.

Für die Kündigungsfristen der Verwaltungsmitarbeitenden spielt es keine Rolle, welche Partei das Arbeitsverhältnis auflösen möchte. In beiden Fällen sind die Fristen identisch.

	Kündigungsfrist		
	3 Monate	4 Monate	6 Monate
Mitarbeitende: während der ersten 6 Dienstjahre	X		
Mitarbeitende: ab dem 7. Dienstjahr		X	
Mitarbeitende: ab dem 15. Dienstjahr			X
Mitarbeitende in leitender oder besonderer Funktion			X

Analyse

Die Kündigungsfristen der Verwaltungsmitarbeitenden sind angemessen und insgesamt als neutral zu bewerten. Die Kündigungsfristen sind paritätisch, also unabhängig davon wer die Kündigung ausspricht. Längere Fristen für Kader und langjährige Mitarbeitende sind legitim.

Die nachfolgende Tabelle vergleicht die Kündigungsfristen des Verwaltungspersonals

Vergleich Kündigungsfristen Verwaltungspersonal			
	Kategorie	Kündigungsfrist	Quellen:
Zug	Mitarbeitende	Zwischen 3 Monaten (in den ersten 6 Dienstjahren) und 6 Monaten (ab dem 15. Dienstjahr)	§ 9 Abs. 2 PG
	Kader	6 Monate	§ 9 Abs. 4 PG
Zürich	Mitarbeitende	Zwischen 1 Monat (im 1. Dienstjahr) und 6 Monaten (ab dem 10. Dienstjahr)	§ 17 Abs. 1 PG
	Kader	6 Monate (ab dem 3. Dienstjahr)	§ 17 Abs. 2 PG
Aargau	Standard	1 Monat (im 1. Dienstjahr) und 3 Monate (ab dem 2. Dienstjahr)	§ 9 Abs. 3 PG
	Ausnahmen	Längere Kündigungsfrist kann vereinbart werden	§ 9 Abs. 4 PG
Luzern	Standard	3 Monate	§ 16 Abs. 1 PG
	Ausnahmen	Längere oder kürzere Kündigungsfrist können vereinbart werden	§ 16 Abs. 3 PG
Schwyz	Standard	1 Monat (im 1. Dienstjahr) und 3 Monate (ab dem 2. Dienstjahr)	§ 20 Abs. 1 PG
	Ausnahmen	Längere Kündigungsfrist kann vereinbart werden (max. 6 Monate)	§ 20 Abs. 2 PG

Einige Kantone kennen keine bzw. wenige Abstufungen der Kündigungsfristen nach Dienstjahren. Im ersten Dienstjahr beträgt die Frist einen Monat und danach allgemein drei Monate. Einige Kantone definieren für das Kader nicht explizit Kündigungsfristen, sondern allgemeine Ausnahmeregelungen.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf bei den Kündigungsfristen des Verwaltungspersonals.

4.5.2. Kündigungsfristen: Lehrkräfte

Beschreibung

Die Kündigungsfristen der Lehrkräfte sind in § 9 f. PG geregelt. Die Fristen bei den Lehrkräften unterscheiden sich je nachdem, ob die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter oder der Kanton kündigt. Die Lehrkräfte der kantonalen Schulen können das Arbeitsverhältnis unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten jeweils nur auf Ende eines Schulhalbjahres kündigen (§ 9 Abs. 3 PG). Den Lehrkräften der kantonalen Schulen kann nur auf Ende des Schuljahres gekündigt werden (§ 10 Abs. 2 PG).

Analyse

Die Kündigungsfristen sind nicht paritätisch. Der Kündigungstermin hängt davon ab, ob die Lehrperson oder der Kanton Zug als Arbeitgeber die Kündigung ausspricht.

Arbeitgebende und Arbeitnehmende haben nicht die «gleich langen Spiesse». Die Dauer bis zum Kündigungstermin beträgt bei Kündigung seitens Lehrkraft zwischen 6 und 12 Monate und seitens Kanton Zug zwischen 6 und 18 Monate. Die maximale Dauer von 18 Monate ist verglichen zu den 12 Monaten zu lang und daher besteht ein Handlungsbedarf.

Vergleich Kündigungsfristen und -termine Lehrpersonen			
	Paritätisch	Kündigungsfrist	Quellen
Zug	Nein	6 Monate jeweils nur auf Ende eines Schulhalbjahres (Kündigung durch Lehrkraft) Nur auf Ende des Schuljahres (Kündigung durch Lehrkraft)	§ 9 Abs. 3 PG § 10 Abs. 2 PG
Zürich	Ja	Kündigungsfristen gemäss den Bestimmungen für das Verwaltungspersonal. Die Kündigung ist beidseitig auf Ende eines Semesters möglich	§ 7 Mittel- und Berufsschullehrer-vollzugsVO
Aargau	Ja	Ab dem zweiten Anstellungsjahr 3 Monate Kündigungsfrist; auf Ende eines Schulhalbjahrs (Mindestfrist)	§ 10 Abs. 4 Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen
Luzern	Ja	4 Monate auf Ende eines Semesters	§ 16 Abs. 2 PG
Schwyz	Ja	Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende des jeweiligen Semesters	§ 6 Personal- und Besoldungsreglement Lehrpersonen an Mittel- und Berufsfachschulen

Die anderen Kantone unterscheiden bei den Kündigungsterminen nicht danach, welche Partei das Arbeitsverhältnis kündigt. Die Kündigung erfolgt paritätisch jeweils auf Ende eines Semesters.

Handlungsbedarf

Es besteht Handlungsbedarf, indem die Kündigungstermine der Lehrpersonen – wie bei den Verwaltungsmitarbeitenden – paritätisch ausgestaltet sein sollten. Das heisst, die Kündigungsfristen sollen gleich lang sein und zwar unabhängig davon, welche Seite die Kündigung ausspricht.

4.5.3. Gehaltsfortzahlung

Beschreibung

Unbefristet angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben gemäss § 58 Abs. 1 PG Anspruch auf Gehaltsfortzahlung, wenn sie durch Krankheit oder Unfall an der Arbeitsleistung verhindert sind. Während der ersten 12 Monate wird die volle Besoldung ausgerichtet. Bei längerdauernder Arbeitsunfähigkeit besteht Anspruch auf 80 Prozent der Besoldung während weiterer 12 Monate, längstens aber bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Analyse

Dieser Aspekt der Anstellungsbedingungen ist in der Schweiz ein Allgemeingut und daher gibt es keinen Grund für eine nähere Analyse. Lediglich der Umfang der Gehaltsfortzahlung kann unterschiedlich sein und ein Vergleich ist lohnenswert.

Vergleich Umfang Gehaltsfortzahlung (Unbefristete Anstellungen)				
Kanton	Anstellungsdauer	Dauer Gehaltsfortzahlung	Umfang	Quellen
Zug	Unabhängig	Erste 12 Monate	100 %	§ 58 Abs. 1 PG
		Weitere 12 Monate	80 %	
Zürich	Erste 12 Monate	Erste 3 Monate Weitere 3 Monate	100 % 75 %	§ 99 Vollzugsverordnung
	Weitere 12 Monate	Erste 6 Monate Weitere 6 Monate	100 % 75 %	
	Ab 24 Monate	12 Monate	100 %	
	Allgemein	gesamte Gehaltsfortzahlungsdauer von max. zwei Jahren	Max. 75 %	
Aargau	Unabhängig	Erste 6 Monate	100 %	§ 17 Lohndekret
		Weitere 18 Monate	Nettogehalt der letzten 12 Monate bei voller Arbeitsleistung.	§ 17a Lohndekret
Luzern	Probezeit	1 Monat	100 %	§ 23 PV
	Ansonsten	24 Monate	100 %	
Schwyz	Unabhängig	Erste 12 Monate	100 %	§ 21 Abs. 1 PV
		Weitere 12 Monate	80 %	

Letztlich unterscheiden sich die Regelungen nicht grundlegend. Die meisten Kantone machen den Leistungsumfang nicht von der Anstellungsdauer abhängig. Einzig die Kantone Luzern und Zürich unterscheiden die Leistungen von der Anstellungsdauer, allerdings mit geringer Auswirkung. Weiter ist zu erwähnen, dass in der Privatwirtschaft, insbesondere in Branchen mit Gesamtarbeitsverträgen, die Gehaltsfortzahlung in der Regel 720 Tage beträgt und das Risiko meistens mit einer Taggeldversicherung abgedeckt wird.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf.

4.5.4. Ferien

Beschreibung

Pro Kalenderjahr besteht bis zum vollendeten 49. Altersjahr ein Anspruch auf bezahlte Ferien von vier Arbeitswochen. Vom 50. Altersjahr an sowie für Jugendliche bis zum vollendeten 20. Altersjahr und Lehrlinge beträgt die Anzahl bezahlter Ferien fünf Arbeitswochen (§ 62 PG). Soweit die einwandfreie Aufgabenerfüllung und der ordnungsgemässe Betriebsablauf nicht beeinträchtigt werden, können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die wöchentliche Normalarbeitszeit um eine Stunde verlängern. Zum Ausgleich besteht Anspruch auf eine arbeitsfreie

Woche und somit erhöht sich die Anzahl Ferien von vier auf fünf Wochen bzw. von fünf auf sechs (§ 30 Abs. 2 PG).

Analyse

Vier Wochen Ferien sind in der Schweiz das Minimum und besonders im Dienstleistungssektor ist der Regelfall fünf Wochen Ferien pro Kalenderjahr. Der Kanton Zug ist hier also unterdurchschnittlich. Das Arbeitszeitmodell des Kantons Zug erlaubt es, dass man die wöchentliche Arbeitszeit um eine Stunde verlängert und sich dadurch fünf zusätzliche arbeitsfreie Tage erarbeiten kann.

Isoliert betrachtet ist der Ferienanspruch nicht attraktiv. Zieht man das flexible Arbeitszeitmodell mit ein, wird die Bewertung positiver. Mitarbeitende können mit dem 43-Stunden Modell nicht nur eine zusätzliche arbeitsfreie Woche generieren. Das Jahresarbeitszeitmodell erlaubt auch, einen positiven Arbeitszeitsaldo zusammenhängend auszugleichen. Der Kanton Zug bietet eine flexible Arbeitszeitregelung an, die sowohl für die Mitarbeitenden wie auch für den Betrieb vorteilhaft ist.

Vergleich Ferienanspruch (in Arbeitstagen)					
	Kanton				
Alter (in Jahren)	Zug (§ 62 PG)	Zürich (§ 79 VV)	Aargau (§ 28 PV + § 24 AZV)	Luzern (§ 34 PV)	Schwyz (§ 23 PG + § 10 PV)
< 20	25 (30)	25	25 (max. 35)	30	20 (25)
> 21	20 (25)	20	22 (max. 32)	25	20 (25)
> 40	20 (25)	20	25 (max. 35)	25	20 (25)
> 50	25 (30)	25	27 (max. 37)	30	25 (30)
> 60	25 (30)	30	30 (max. 40)	33	30 (35)

In den Kantonen Zürich und Schwyz liegt der Mindestanspruch an Ferientagen wie beim Kanton Zug bei 20 Arbeitstagen, allerdings sind die beiden Kantone grosszügiger ab dem 60. Altersjahr. In den Kantonen Luzern und Aargau ist der Ferienanspruch höher.

Die Kantone Aargau und Zug kennen flexible Arbeitszeitmodelle, bei denen die durchschnittliche Arbeitszeit und dadurch die Anzahl freie Arbeitstage erhöht werden kann. In der Vergleichstabelle sind die Werte dazu in den Klammern vermerkt. Im Kanton Schwyz können Mitarbeitende zusätzlich fünf arbeitsfreie Tage pro Jahr generieren, indem sie die tägliche Arbeitszeit von 8 Stunden 24 Minuten auf 8 Stunden 35 Minuten erhöhen. (§ 10 PV SZ).

Interessant ist das Bandbreitenmodell des Kantons Aargau, welches verschiedene Arbeitszeitvarianten ermöglicht (§ 24 Arbeitszeitverordnung AG). Durch Erhöhung der jährlichen Sollarbeitszeit und/oder Gehaltsreduktionen (2 Prozent bis 4 Prozent) können zwischen fünf und zehn arbeitsfreie Tage erworben werden. Dieser Ansatz ermöglicht den Mitarbeitenden zusätzliche arbeitsfreie Tage, ohne den Finanzhaushalt des Kantons Aargau zu belasten.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf, weil die Gesamtbetrachtung von Ferienanspruch und flexiblem Arbeitszeitmodell insgesamt positiv bewertet werden kann.

4.5.5. Urlaub (allgemein)

Beschreibung

Beim Vorliegen besonderer Umstände, vor allem aus gesundheitlichen oder familiären Gründen sowie zum Zweck freiwilliger gemeinnütziger Dienstleistung, des Wohnungsumzugs oder der Weiterbildung, kann gemäss § 63 PG bezahlter oder unbezahlter Urlaub bewilligt werden. In der Verordnung über die Arbeitszeit ist der Anspruch auf bezahlten Urlaub geregelt.

Analyse

Die Urlaubsgründe für bezahlte Kurzurlaube decken alle Lebensbereiche ab und sind zeitgemäss, weil sie die verschiedenen Familien- und Lebensformen berücksichtigen. Insgesamt ist der Anspruch auf Kurzurlaube neutral zu bewerten, weil sie weitgehend dem Standard entsprechen.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf, weil die Urlaubstage alle relevanten Lebensbereiche abdecken und für individuelle Lösungen genügend rechtlicher Spielraum besteht.

4.5.6. Mutterschaftsurlaub

Beschreibung

§ 60 PG regelt den Mutterschaftsurlaub. Den Mitarbeiterinnen wird ein bezahlter Mutterschaftsurlaub gewährt. Dieser beträgt 16 Wochen, wenn am Tag der Niederkunft das Arbeitsverhältnis mindestens 2 Jahre bestanden hat bzw. 8 Wochen in den übrigen Fällen.

Analyse

Der Mutterschaftsurlaub basiert auf dem Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft. Die kantonalen Unterschiede liegen darin, ob der zusätzliche Leistungsumfang (überobligatorischer Teil) von der Anstellungsdauer abhängt oder nicht. Verglichen mit den anderen Kantonen schränkt der Kanton Zug den zusätzlichen Leistungsumfang bei geringerer Anstellungsdauer stärker ein.

Vergleich Mutterschaftsurlaub				
Kanton	Anstellungsdauer	Dauer Mutterschaftsurlaub	Umfang	Quellen
Zug	< 24 Monate	8 Wochen + 6 Wochen	100 % EO-Entschädigung	§ 60 PG EOG
	> 24 Monate	16 Wochen	100 %	
Zürich	Unabhängig	16 Wochen	100 %	§ 96 Abs. VV

Aargau	< 6 Monate	16 Wochen	50 %	EO-Entschädigung
	> 6 Monate	16 Wochen	100 %	
Luzern	Unabhängig	16 Wochen	100 %	§ 44 PV
Schwyz	< 24 Monate	14 Wochen	80 %	§ 37 PV
	> 24 Monate	16 Wochen	100 %	

Neben dem Mutterschaftsurlaub bieten einige Kantone weitere Massnahmen an. Im Kanton Zürich kann der Beschäftigungsgrad nach dem Mutterschaftsurlaub reduziert werden («Kann-Formulierungen» gemäss § 96 Abs. 3 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz Zürich). In der Verwaltung des Kantons Luzern hat die Mutter Anspruch auf sechs Monate unbesoldeten Urlaub anschliessend an den Mutterschaftsurlaub (§ 44 Abs. 8 PV, LU). Auch im Kanton Zug besteht die Möglichkeit aus persönlichen Gründen unbezahlten Urlaub zu beziehen oder den Beschäftigungsgrad (vorübergehend) zu reduzieren, aber es besteht kein gesetzlicher Anspruch darauf.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf, weil für individuelle Lösungen genügend rechtlicher Spielraum besteht.

4.5.7. Vaterschaftsurlaub

Beschreibung

§ 63 PG ist die gesetzliche Grundlage des Vaterschaftsurlaubs, welcher in der Verordnung über die Arbeitszeit geregelt wird. Aktuell haben die Väter Anspruch auf 5 Tage Urlaub bei der Geburt ihres Kindes.

Analyse

Neben dem Vaterschaftsurlaub fördern einige Kantone mit weiteren Massnahmen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Im Kanton Zürich hat der Vater im ersten Lebensjahr des Kindes Anspruch auf einen Monat unbezahlten Urlaub (§ 96 Abs. 5 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz, ZH). In der Verwaltung des Kantons Luzern hat der Vater auf vier Wochen unbesoldeten Vaterschaftsurlaub (§ 45 Abs. 2 PV, LU) Anspruch. Wie für die Mütter besteht auch im Kanton Zug für Väter die Möglichkeit aus persönlichen Gründen unbezahlten Urlaub zu beziehen oder den Beschäftigungsgrad (vorübergehend) zu reduzieren, aber es besteht kein gesetzlicher Anspruch darauf.

Handlungsbedarf

In Anbetracht der aktuellen politischen Diskussion auf Bundesebene sowie der Entwicklung bei anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern, ist die Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs zu prüfen.

4.5.8. Fort- und Weiterbildung

Beschreibung

Der Kanton Zug fördert gemäss § 64 PG die berufliche Fort- und Weiterbildung, soweit dies im Interesse des Kantons liegt. Die Details sind im Reglement über die Weiter- oder Zusatzbildung geregelt.

Analyse

Der Kanton Zug ist auf gut qualifizierte Mitarbeitende angewiesen und fördert dementsprechend die Weiter- und Fortbildung. Er unterstützt die Weiterbildung hinsichtlich Kostenübernahme und der Regelung der Abwesenheit. Diese sind wenig flexibel. Einerseits wird die Arbeitszeit monetär eingerechnet und dadurch wird der Schwellenwert für die Rückerstattungspflicht rasch erreicht. Andererseits wird die Rückerstattungspflicht pro Jahr und nicht pro rata temporis errechnet.

Handlungsbedarf

Das Reglement bedarf einer generellen Überarbeitung. Dabei liegt der Fokus auf einer flexibleren Regelung.

4.5.9. Personalvorsorge

Beschreibung

Es existiert ein eigenständiges Gesetz über die Zuger Pensionskasse vom 29. August 2013 (Stand 1. Januar 2014). Die Personalvorsorge ist nicht Gegenstand der Analyse. Einzig auf die Spar- und Risikobeiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird eingegangen. Dieser Aspekt ist für die Anstellungsbedingungen unmittelbar relevant. Der Arbeitgeber Kanton Zug übernimmt 60 Prozent der Spar- und Risikobeiträge.

Analyse

Die Anteile der Sparbeiträge der verglichenen Kantone bewegen sich in einem ähnlichen Rahmen, wobei der Vergleich durch die Abstufungen der Anteile nach Alter in einzelnen Kantonen schwierig ist. Die Anteile der Risikobeiträge sind ebenfalls ähnlich mit Ausnahme des Kantons Schwyz, welcher eine paritätische Aufteilung hat.

Handlungsbedarf

Kein Handlungsbedarf vorhanden.

4.5.10. Arbeitszeit und -modelle

Beschreibung:

Die wöchentliche Normalarbeitszeit beträgt für Mitarbeitende mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent 42 Stunden (§ 30 Abs. 1 PG). Die wöchentliche Arbeitszeit kann im Ausgleich für eine arbeitsfreie Woche um eine Stunde verlängert werden (§ 30 Abs. 1 PG).

Für alle voll- und teilzeitbeschäftigten Mitarbeitenden, die nicht an feste Arbeitszeiten gebunden sind, gilt das Modell der Jahresarbeitszeit, welches in einer separaten Verordnung geregelt ist.

Zum Zwecke vermehrter Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung soll der Zugang zur Teilzeitbeschäftigung auf allen Stufen offen sein, sofern keine wichtigen Gründe dagegen sprechen.

Es besteht kein Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung (§ 3 PG).

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können ihre Arbeitsleistung in Form von Telearbeit¹⁰ erbringen. Weder besteht ein Rechtsanspruch auf Telearbeit noch kann diese angeordnet werden (§ 13a PV).

Analyse

Mit der Jahresarbeitszeit verfügt der Kanton Zug über ein zeitgemässes Modell. Es ist ein flexibles Modell für Arbeitnehmende und Arbeitgeber, weil es an die unterschiedlichen Bedürfnisse der Mitarbeitenden und an allfällige Schwankungen der Arbeitsbelastung angepasst werden kann.

Weitere moderne Arbeitsmodelle wie Teilzeitbeschäftigung und Telearbeit sind möglich, allerdings besteht kein Anspruch darauf. Diese beiden Aspekte zeigen auf, dass das Personalrecht laufend angepasst wird, um auf gesellschaftliche Änderungen bzw. Bedürfnisse in einem vertretbaren Rahmen reagieren zu können.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Handlungsbedarf, weil die Arbeitszeit und -modelle flexibel und modern sind.

5. Übersicht und Fazit der Analyse

Der Kanton Zug kann seinen Mitarbeitenden insgesamt attraktive Anstellungsbedingungen anbieten. Einerseits erhalten Mitarbeitende marktübliche Löhne sowie Zulagen und andererseits sind die weiteren Anstellungsbedingungen, wie zum Beispiel das Arbeitszeitmodell, modern.

Der Kanton Zug kann sich im Gehaltsvergleich behaupten, was ihm erlaubt, qualifizierte Mitarbeitende zu halten, respektive zu rekrutieren. Gleichzeitig kann widerlegt werden, dass der Kanton Zug im regionalen Branchenvergleich zu hohe Löhne bezahlt. Gute Leistungen, Befähigung und Eignung können durch Beförderung, ausserordentliche Gehaltserhöhungen oder ausserordentliche Zuwendungen belohnt werden. Daneben gibt es – wie für eine öffentliche Verwaltung

¹⁰ Telearbeit liegt vor, wenn Mitarbeitende ihre Arbeitsleistung regelmässig ganz oder teilweise an einem auswärtigen, mit der kantonalen Informatikstruktur vernetzten Arbeitsort erbringen (§ 13a Abs. 2 PV)

üblich – angemessene Zulagen und Vergütungen wie zum Beispiel die Familien- und Kinderzulagen oder eine zeitgemässe Spesenregelung.

Neben dem Gehaltssystem sind die weiteren Anstellungsbedingungen relevant für die Gesamtbeurteilung der Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt. Allen voran verfügt der Kanton Zug mit der Jahresarbeitszeit über ein fortschrittliches und attraktives Modell. Besonders hervorzuheben ist, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse des Kantons und der Mitarbeitenden berücksichtigt werden können.

Isoliert betrachtet ist der Ferienanspruch nicht attraktiv (4 Wochen bis zum 49. Altersjahr bzw. 5 Wochen ab dem 50. Altersjahr und für Jugendliche bis zum 20. Altersjahr). Zieht man das flexible Arbeitszeitmodell mit ein, wird die Bewertung positiv. Nicht nur kann man mit dem 43-Stunden Modell eine zusätzliche arbeitsfreie Woche generieren, sondern das Jahresarbeitszeitmodell erlaubt auch, einen positiven Arbeitszeitsaldo zusammenhängend auszugleichen. Die Urlaubsgründe für bezahlte Kurzurlaube decken alle Lebensbereiche ab und sind zeitgemäss, weil sie die verschiedenen Familien- und Lebensformen berücksichtigen.

Die mit zunehmender Anzahl Dienstjahre steigenden Kündigungsfristen der Verwaltungsmitarbeitenden sind arbeitnehmerfreundlich. Die Gehaltsfortzahlung ist marktüblich. Der Anteil der Beiträge an die Personalvorsorge ist positiv für die Mitarbeitenden zu bewerten, weil der Kanton Zug 60 Prozent übernimmt.

Der Kanton Zug kann keine arbeitgeberspezifischen Fringe Benefits wie in der Privatwirtschaft anbieten. Aus diesem Grund ist ein direkter Vergleich einzelner Elemente wenig sinnvoll, sondern nur ein Vergleich der Gesamtpakete.

Es besteht keine Notwendigkeit für eine Totalrevision der Anstellungsbedingungen, allerdings hat die Analyse einen punktuellen Handlungsbedarf geortet, mit welchem die Anstellungsbedingungen zusätzlich optimiert werden können. In der nachfolgenden Tabelle ist der Handlungsbedarf zusammengefasst:

Aspekte	Handlungsbedarf?
Gehaltssystem:	
Gehaltsklassen	(Ja)*
Funktionsgruppen	Ja
Gehaltsstufen	Ja
Beförderung: Verwaltungsmitarbeitende	Nein
Beförderung: Polizeikorps	Nein
Beförderung: Lehrpersonen	Nein
Teuerungszulage	Nein
Ausserordentliche Gehaltserhöhungen	Nein
Ausserordentliche Zuwendungen	Nein
Familien- und Kinderzulagen	Nein
Treue- und Erfahrungszulage	Ja
Dienstaltersgeschenk	Nein
Besondere Entschädigungen	Nein
Weitere Massnahmen und Leistungen	Nein
Weitere Anstellungsbedingungen:	
Kündigungsfristen: Verwaltungsmitarbeitende	Nein
Kündigungsfristen: Lehrkräfte	Ja
Gehaltsfortzahlung	Nein
Ferien	Nein
Urlaub allgemein	Nein
Mutterschaftsurlaub	Nein
Vaterschaftsurlaub	Ja
Fort- und Weiterbildung	Ja
Personalvorsorge	Nein
Arbeitszeit und -modelle	Nein

* Die Maximalwerte der Gehaltsklassen müssen bei der Integration der TREZ erhöht werden.

Die in der Tabelle aufgeführten Themen mit Handlungsbedarf ergeben sich aus der Analyse des Ist-Zustandes und folgen der Systematik des Personalgesetzes. Neben dem im Bericht aufgezeigten Handlungsbedarf ist der Regierungsrat willens und gefordert, auch die künftige Entwicklung im relevanten Arbeitsmarkt zu beobachten und mit entsprechenden Massnahmen darauf zu reagieren. Die Attraktivität als Arbeitgeber hängt bekannter Weise nicht nur von den Anstellungsbedingungen im engeren Sinne ab, sondern auch von den sogenannten weichen Faktoren, wie Führungs- und Zusammenarbeitskultur, Sinnhaftigkeit und Anerkennung der Arbeit, Entwicklungsmöglichkeiten für alle Lebens- und Laufbahnmodelle. Auf diese Herausforderungen wird der Regierungsrat zusammen mit seinen Führungspersonen mit adäquaten Projekten und Aktivitäten reagieren.

6. Konferenzielle Anhörung der Einwohnergemeinden

Die Einwohnergemeinden sind direkt oder indirekt von möglichen Anpassungen des kantonalen Personalgesetzes betroffen, indem sie bei fehlenden Regelungen auf das kantonale Personalgesetz verweisen oder einzelne Bestimmungen in die gemeindlichen Personalerlasse übernehmen. Aufgrund der hohen Relevanz für die Gemeinden fand am 24. September 2018 eine

konferenzielle Anhörung der Einwohnergemeinden statt. Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher Einwohnergemeinden des Kantons Zug waren anwesend. Im Vorfeld der Anhörung wurden den Gemeinden acht Fragen gestellt, welche in der nachfolgenden Tabelle mit den Antworten und Bemerkungen der Anhörung zusammengefasst sind. Die Anhörung basierte auf einem Entwurf der Analyse der Anstellungsbedingungen (Stand vom 3. September 2018). Aufgrund der Anhörung wurden einzelne Aspekte der Analyse überarbeitet.

Frage	Ansicht der Gemeinden	Bemerkungen
Sind die Gemeinden mit dem Ansatz der Berichts-Motion einverstanden, dass das Gehaltssystem und die Anstellungsbedingungen ohne systematische Arbeitsplatzbewertung analysiert werden?	Einverstanden	Betrifft die Gemeinden nicht. Daher sei der Kanton frei, den Ansatz zu wählen.
Sind die Gemeinden damit einverstanden, dass die Funktionsbezeichnungen modernisiert und systematisiert werden und ein Einreihungsplan auf Verordnungsebene festgesetzt wird?	Einverstanden	Es würde die Lesbarkeit des Gesetzes erhöhen.
Sind die Gemeinden damit einverstanden, dass die Gehaltsstufen reformiert werden?	Einverstanden	Es sei gut zu kommunizieren, dass es sich um eine Flexibilisierung und nicht um eine Sparübung handelt.
Sind die Gemeinden damit einverstanden, dass die Treue- und Erfahrungszulage durch ein System zu ersetzen ist, welches anstelle des Dienstalters die übrigen Komponenten wie nutzbare Erfahrung, Zusatzqualifikationen und Leistung stärker gewichtet?	Einverstanden	-
Sind die Gemeinden damit einverstanden, dass die Kündigungsfristen der kantonalen Lehrpersonen paritätisch ausgestaltet sein sollen?	Einverstanden	Die gemeindlichen Lehrpersonen sollten ebenfalls bei der Anpassung berücksichtigt werden.
Sind die Gemeinden damit einverstanden, dass das Reglement über die Weiterbildung einer generellen Überarbeitung bedarf?	Einverstanden	-
Sind die Gemeinden damit einverstanden, dass bei den kantonalen Lehrpersonen der aktuelle Beförderungsmechanismus unter Berücksichtigung einer allenfalls regelmässig durchzuführenden Mitarbeitendenbeurteilung überprüft und gegebenenfalls angepasst wird?	Kritische Haltung	Mitarbeitendengespräche seien wichtig, aber eine Koppelung von Leistungsbeurteilung und Beförderung wird als problematisch erachtet
Teilen die Gemeinden die Einschätzung, dass neben Funktionsgruppen, Gehaltsstufen, TREZ, Kündigungsfristen sowie Fort- und Weiterbildung kein weiterer Handlungsbedarf besteht?	Siehe nachfolgende Tabelle.	

Die Einwohnergemeinden sind grundsätzlich mit der vorgeschlagenen Stossrichtung der Reform der Anstellungsbedingungen einverstanden. Einzig bei der Beförderung der kantonalen Lehrpersonen äusserten drei Vertreterinnen und Vertreter eine kritische Grundhaltung. Mitarbeitendengespräche seien zwar wichtig, aber eine Koppelung von Leistungsbeurteilung und Beförderung wird als problematisch erachtet. Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter wiesen auf den Wechsel zu Schulleitungssystemen in den gemeindlichen Schulen hin. Insgesamt sei man näher an die Lehrpersonen gekommen. Der Ansatz der Gemeinden könnte ein Vorbild für die kantonalen Schulen sein.

Einzelne Vertreterinnen und Vertreter sehen bei bestimmten Themen einen weiteren Handlungs- oder Abklärungsbedarf. Diese Anregungen wurden in der Anhörung ohne weitere Diskussion und Abstimmung entgegengenommen und werden bei den Umsetzungsarbeiten gegebenenfalls weiter bearbeitet.

Weitere Anregungen (einzelne Äusserungen)
Vergleich der Anstellungsbedingungen mit grossen Arbeitgebern im Kanton Zug (Siemens, V-Zug, Kantonalbank und Roche)
Dienstaltersgeschenk: Möglichkeit vollständiger Bezug in Ferientagen (Kann-Formulierung)
Verlängerung Vaterschaftsurlaub inkl. Frist für Bezug
Reformbedarf bei missbräuchlicher Kündigung. Ist diese missbräuchlich, ist die Entschädigung nach neun Dienstjahren auf alle Fälle 9 Monatslöhne. Es soll geprüft werden, ob bei der Festlegung der Entschädigung die Umstände gewürdigt werden sollen.

7. Konferenzuelle Anhörung der Personalverbände

Im Sinne der guten sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit wurden die Personalverbände am 24. September 2018 zu einer Anhörung eingeladen, um sie frühzeitig in den Prozess möglicher Reformen der Personalerlasse einzubinden. Vertreterinnen und Vertreter des Staatspersonalverbands (SPV), des Lehrerinnen- und Lehrervereins des Kantons Zug (LVZ) sowie des Verbandes Zuger Polizei nahmen an der Anhörung teil. Wie bei der Anhörung der Gemeinden erhielten die Personalverbände acht Fragen zugestellt, welche in der nachfolgenden Tabelle mit den Antworten und Bemerkungen der Anhörung zusammengefasst sind. Die Anhörung basierte auf einem Entwurf der Analyse der Anstellungsbedingungen (Stand vom 3. September 2018). Aufgrund der Anhörung wurden einzelne Aspekte der Analyse überarbeitet.

Frage	Ansicht der Personalverbände	Bemerkungen
Sind die Personalverbände mit dem Ansatz der Berichts-Motion einverstanden, dass das Gehaltssystem und die Anstellungsbedingungen ohne systematische Arbeitsplatzbewertung analysiert werden?	Einverstanden	Regen einen Lohnvergleich mit der Privatwirtschaft an.
Sind die Personalverbände damit einverstanden, dass die Funktionsbezeichnungen modernisiert und systematisiert werden und ein Einreichungsplan auf Verordnungsebene festgesetzt wird?	Einverstanden	-
Sind die Personalverbände damit einverstanden, dass die Gehaltstufen reformiert werden?	Unterschiedliche Ansichten	Flexibilisierung beim Verwaltungspersonal wird begrüsst. Lehrpersonen seien aufgrund des automatischen Stufenanstiegs davon auszunehmen.
Sind die Personalverbände damit einverstanden, dass die Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) durch ein System zu ersetzen ist, welches anstelle des Dienstalters die übrigen Komponenten wie nutzbare Erfahrung, Zusatzqualifikationen und Leistung stärker gewichtet?	Einverstanden	Es sei mit einer Änderung des Dienstaltersgeschenks zu verbinden. Ein Problem sei, dass ohne TREZ für Mitarbeitende im Gehaltsmaximum keine Gehaltsentwicklung mehr möglich ist.
Sind die Personalverbände damit einverstanden, dass die Kündigungsstermine der kantonalen Lehrpersonen paritätisch ausgestaltet sein sollen?	Einverstanden	Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass eine Lehrperson eine neue Anstellung in der Regel nur auf Anfang eines Schuljahrs finden kann.
Sind die Personalverbände damit einverstanden, dass das Reglement über die Weiterbildung einer generellen Überarbeitung bedarf?	Einverstanden	-
Sind die Personalverbände damit einverstanden, dass bei den kantonalen Lehrpersonen der aktuelle Beförderungsmechanismus unter Berücksichtigung einer allenfalls regelmässig durchzuführenden Mitarbeitendenbeurteilung überprüft und gegebenenfalls angepasst wird?	Ablehnung	Das Thema wurde bereits vor einem Jahr aufgrund eines Postulats ausführlich diskutiert und beantwortet. Beurteilungen der Lehrpersonen seien schwierig. Erstens fehlende Ressourcen der Schulleitung (hohe Führungsspanne) und zweitens ist es schwierig, sämtliche Leistungen objektiv zu messen und zu beurteilen.
Teilen die Personalverbände die Einschätzung, dass neben Funktionsgruppen, Gehaltsstufen, TREZ, Kündigungsfristen sowie Fort- und Weiterbildung kein weiterer Handlungsbedarf besteht?	Siehe nachfolgende Tabelle.	

Die Personalverbände sehen bei den meisten Aspekten ebenfalls einen Handlungsbedarf. Sie weisen allerdings darauf hin, dass es noch grosse Fragezeichen bezüglich der konkreten Umsetzung gibt.

Der Lehrerinnen- und Lehrerverein Zug (LVZ) hat Einwände gegen die Flexibilisierung der Gehaltsstufen und der Anpassung des Beförderungsmechanismus der kantonalen Lehrpersonen. Er befürchtet, dass aufgrund des aktuellen Beförderungsmechanismus (jährlicher Stufenanstieg) eine Flexibilisierung der Gehaltsstufen bei den Lehrpersonen zu einem geringeren Lohnanstieg führt. Aus diesem Grund seien die Lehrpersonen von der Flexibilisierung der Gehaltsstufen auszuschliessen. Die Finanzdirektion betont, dass mit der Flexibilisierung keine Sparübung verbunden sei.

Ebenso lehnt der LVZ die Überprüfung und Anpassung des aktuellen Beförderungsmechanismus bei den kantonalen Lehrpersonen ab. Es wurden verschiedene Argumente gegen eine Verknüpfung von Mitarbeitendengespräch und Beförderung aufgeführt: Die Ressourcen der Schulleitung erlaube keine umfassende Mitarbeiterbeurteilung (hohe Führungsspanne). Eine Leistungsbeurteilung bei den Lehrpersonen sei schwierig, weil viele Leistungen wie Projekt-, Eltern- und Schülerarbeit schwer zu überblicken und objektiv zu beurteilen seien. Andere Kantone (Schwyz und Zürich) hätten die Verknüpfung zwischen Leistungsbeurteilung und Gehaltserhöhung inzwischen wieder rückgängig gemacht.

Einzelne Vertreterinnen und Vertreter sehen bei bestimmten Themen einen weiteren Handlungs- oder Abklärungsbedarf. Diese Anregungen wurden in der Anhörung ohne weitere Diskussion und Abstimmung entgegengenommen und werden bei den Umsetzungsarbeiten gegebenenfalls weiter bearbeitet.

Weitere Anregungen (einzelne Äusserungen)
Lohnvergleich mit der Privatwirtschaft.
Arbeitszeit und -modelle der Zuger Polizei, insbesondere betreffend Pausenregelung (Mittagessen in Uniform)
Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt allgemein erhöhen. (Beispiele: Lohngleichheit und Vaterschaftsurlaub)
Möglichkeit, 100 %-Pensum für Kindergartenlehrpersonen zu schaffen.
Vaterschaftsurlaub verlängern.

8. Weiteres Vorgehen

Die Berichts-Motion bot die Möglichkeit den Handlungsbedarf bezüglich Lohnsystem und Anstellungsbedingungen des Kantons Zug als Arbeitgeber in einem Gesamtpaket darzustellen. In einem nächsten Schritt sollen für die einzelnen Handlungsfelder konkrete Lösungsvorschläge ausgearbeitet und die Konsequenzen, insbesondere finanzieller, personeller und rechtlicher Art, aufgezeigt werden. Die Umsetzung wird dann in konkreten Projekten schrittweise erfolgen. Wo Anpassungen des Personalrechts nötig sind, folgen diese den üblichen administrativ-politischen Prozessen. Im weiteren Verlauf können die Personalverbände, die Gemeinden und die politischen Parteien zu den konkreten Änderungsanträgen Stellung nehmen. Allfällige Gesetzesänderungen werden dann dem Kantonsrat zur Entscheidung vorgelegt.

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Vom Bericht des Regierungsrats ist Kenntnis zu nehmen und die Motion (Vorlage Nr. 2795.1 - 15594) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 13. November 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser

Anhang: Quellenverzeichnis

115/bue

Anhang: Quellenverzeichnis

Erlasse	Einordnung
Kanton Zug:	BGS
Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz)	154.21
Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalverordnung)	154.211
Verordnung über die Arbeitszeit (Arbeitszeitverordnung)	154.214
Reglement über die Weiter- oder Zusatzbildung sowie den Studienurlaub des Staatspersonals	154.215
Verordnung über die Lohneinreihung der Lehrpersonen der Mittel- und Berufsfachschulen sowie der Brückenangebote	154.236
Kanton Zürich:	Ordnungs-Nr.
Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz)	177.10
Personalverordnung	177.11
Vollzugsverordnung zum Personalgesetz	177.111
Mittel- und Berufsschullehrervollzugsverordnung	413.112
Kanton Aargau:	SAR
Arbeitszeitverordnung (AZV)	161.115
Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz)	165.100
Personal- und Lohnverordnung (Personalverordnung)	165.111
Dekret über die Löhne des kantonalen Personals (Lohndekret)	165.130
Verordnung zum Einreihungsplan	165.133
Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL)	411.200
Kanton Luzern:	SRL
Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz)	51
Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung)	52
Besoldungsordnung für das Staatspersonal	73
Besoldungsverordnung für das Staatspersonal	73a
Kanton Schwyz:	SRSZ
Personal- und Besoldungsgesetz (Personalgesetz)	145.110
Personal- und Besoldungsverordnung (Personalverordnung)	145.111
Personal- und Besoldungsreglement für die Lehrpersonen an Mittel- und Berufsfachschulen	145.112

In der Berichts-Motion wird für das Personalgesetz die Abkürzung «PG» und für die Personalverordnung die Abkürzung «PV» verwendet.

Literatur
Bellanger, François und Roy, Céline (2013): Entwicklung des Rechts- und Regulierungsrahmens des öffentlichen Diensts in der Schweiz. In: Ladner, Andreas et al. (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 459 - 477.
Bundesamt für Statistik, 2018. Medienmitteilung: Schweizerisch Lohnstrukturerhebung 2016. [Online] Link: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.5226936.html [Zugriff am 16. September 2018]
Klingler, Urs, Lampart, Loran und Feliziani, Marco (2015): Compensation & Benefits Management Leitfaden für eine wirkungsvolle und gerechte Gesamtvergütung. Zürich : WEKA Business Media AG.
Tages-Anzeiger, 2018. Die Rangliste der besten Lohnzahler. [Online] Link https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-rangliste-der-besten-lohnzahler/story/18269403 [Zugriff am 16. September 2018]