

# **Vollzugsverordnung zum Personalgesetz**

**(Änderung vom 17. Juni 2009)**

*Der Regierungsrat beschliesst:*

I. Die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 wird geändert.

II. Veröffentlichung der Verordnungsänderung in der Gesetzesammlung (OS 64, ...) und der Begründung im Amtsblatt.

---

## **Begründung**

### **1. Ausgangslage**

Mit RRB Nr. 986/2009 hat der Regierungsrat unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat die Einführung eines stärker leistungsorientierten Konzeptes Individueller Lohnerhöhung (Beförderung) und Einmalzulagen beschlossen.

### **1.1 Modell Individueller Lohnerhöhung mit halben Stufen**

#### **A. Lohnstufen und Lohnentwicklung**

Es werden die Stufen im Erfahrungs- und im Leistungsbereich halbiert. Ausserdem wird die Unterscheidung in Erfahrungs- und Leistungsstufen aufgehoben. Die Lohnklasse besteht gemäss angepasstem § 13 Abs. 2 der Personalverordnung (PVO, LS 177.11) neu aus 29 Lohnstufen ohne die unveränderten Anlaufstufen. Die Stufendifferenz beträgt durchschnittlich rund 1,5% in den Lohnstufen 1–17 (ehemaliger Bereich der Erfahrungsstufen) und durchschnittlich rund 1% in den Lohnstufen 17–29 (ehemaliger Bereich der Leistungsstufen). Gemäss angepasstem § 17 Abs. 1 PVO kann bei einer Qualifikation mit «Gut» eine Individuelle Lohnerhöhung um eine bis zwei Lohnstufen bis zum

Maximum der Einreihungsklasse gewährt werden. Bei einer Qualifikation mit «Sehr gut» oder «Vorzüglich» kann gemäss angepasstem § 17 Abs. 2 PVO eine Individuelle Lohnerhöhung um zwei bis fünf Lohnstufen gewährt werden.

## **B. Lohnmaxima**

Gemäss bestehender Regelung § 17 PVO kann mit einer Qualifikation «Gut» bei ausgesetztem Stufenaufstieg bis zum Maximum der Erfahrungsstufen in den Einreihungsklassen eine Individuelle Lohnerhöhung (Beförderung) gewährt werden. Diese Grenze der Lohnentwicklung führte in vielen Fällen dazu, dass Vorgesetzte, die eine Individuelle Lohnerhöhung ihrer Mitarbeitenden in die Leistungsstufen für angebracht hielten, diese gemäss den bestehenden Regelungen mit «Sehr gut» beurteilten, auch wenn sie diese Mitarbeitenden sonst eher mit «Gut» beurteilen würden. Die bestehende Regelung führte somit zu tendenziell zu positiven Mitarbeiterbeurteilungen. Die Mitarbeiterbeurteilung steuerte in vielen Fällen nicht die Lohnentwicklung, vielmehr bestimmte die angestrebte Lohnentwicklung das Qualifikationsniveau. Neu soll mit einer Qualifikation «Gut» bis zum Maximum der Einreihungsklasse eine Individuelle Lohnerhöhung gewährt werden können. Das Ziel der Anpassung von § 17 PVO besteht somit in der Förderung von realistischen, leistungsgerechten Mitarbeiterbeurteilungen. Da neu gemäss § 17 Abs. 1 PVO mit der Qualifikation «Gut» bis zum Maximum der Einreihungsklasse eine Individuelle Lohnerhöhung gewährt werden kann, wird auch § 18 PVO in dem Sinne angepasst, als neu mit einer Qualifikation «Sehr gut» in die erste Leistungsklasse eine Individuelle Lohnerhöhung gewährt werden kann. Für eine Individuelle Lohnerhöhung in die zweite Leistungsklasse ist wie bisher eine Qualifikation «Vorzüglich» Voraussetzung. Die Lohnmaxima werden somit nach Leistung differenziert.

Gemäss bestehender Regelung kann bereits ab Erfahrungsstufe 6 eine Individuelle Lohnerhöhung in eine Leistungsklasse gewährt werden. In der Leistungsklasse bestehen für eine Individuelle Lohnerhöhung jedoch höhere Anforderungen an das Qualifikationsniveau. Somit ist die Lohnentwicklung innerhalb der Leistungsklasse nicht schneller. Es ist daher lohnpolitisch sinnvoller, wenn die Lohnentwicklung soweit möglich in der Einreihungsklasse erfolgt.

Gemäss angepasstem § 18 PVO kann neu eine Individuelle Lohnerhöhung in eine Leistungsklasse erst dann gewährt werden, wenn die aufgrund der Qualifikation mit mindestens «Sehr gut» mögliche maximale Lohnentwicklung nicht mehr innerhalb der Einreihungsklasse und wenn die aufgrund der Qualifikation mit «Vorzüglich» mögliche

maximale Lohnentwicklung nicht mehr innerhalb der ersten Leistungsklasse erfolgen kann. Die bestehende Regelung zur Überführung des Lohnes in die Leistungsklassen bei einer Individuellen Lohnerhöhung (Beförderung) gemäss § 18 Abs. 2 PVO in Verbindung mit § 38 Abs. 2 VVO wird allgemein als zu wenig eindeutig und kompliziert beurteilt. Ausserdem stimmt der mögliche Umfang der Lohnerhöhung bei der Überführung in die Leistungsklassen nicht überein mit dem möglichen Umfang der Lohnerhöhung innerhalb der Einreihungsklasse und der Leistungsklassen bei entsprechender Qualifikation. Die Regelung zur Überführung des Lohnes in die Leistungsklasse aufgrund einer Individuellen Lohnerhöhung wurde daher vereinfacht und entspricht neu dem für eine Individuelle Lohnerhöhung möglichen Umfang innerhalb der Einreihungsklasse und der Leistungsklassen.

### **C. Mitarbeiterbeurteilung**

Gemäss § 136 Abs. 1 VVO sind die Mitarbeitenden von den Vorgesetzten mindestens alle zwei Jahre zu beurteilen. Mit RRB Nr. 1921/2004 legte der Regierungsrat die Einführung eines neuen Systems der Mitarbeiterbeurteilung mit Zielvereinbarung fest. Die Erfahrungen mit der neuen Mitarbeiterbeurteilung zeigen, dass eine Zielvereinbarung über den Zeitraum von bis zu zwei Jahren äusserst anspruchsvoll und wegen immer bestehender planerischer Unwägbarkeiten kaum durchzuführen ist. Ausserdem sind leistungsbezogene Individuelle Lohnerhöhungen auf der Grundlage einer Mitarbeiterbeurteilung, die bis zu zwei Jahre alt sein kann, kaum zu rechtfertigen. Um dem Leistungsprinzip Rechnung zu tragen, sollte für eine Individuelle Lohnerhöhung eine Mitarbeiterbeurteilung möglichst aktuell, jedoch höchstens ein Jahr alt sein. Schliesslich besteht bei der bestehenden Mindestregelung eines Zwei-Jahres-Rhythmus der Mitarbeiterbeurteilung die Möglichkeit, dass Mitarbeitenden, die jährlich beurteilt werden, auch häufiger Individuelle Lohnerhöhungen gewährt werden. Dies kann eine nach Geschlechtern und nach Lohnsegmenten einheitliche Handhabung von Individuellen Lohnerhöhungen bei gleicher Leistung gefährden. Ein jährlicher Beurteilungsrhythmus wird der neuen Mitarbeiterbeurteilung mit Zielvereinbarung besser gerecht und fördert eine leistungsorientierte und einheitliche Handhabung des angepassten Konzeptes Individueller Lohnerhöhung. Es ist daher die Vorgabe, mindestens alle zwei Jahre eine Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen, durch die Vorgabe, eine Mitarbeiterbeurteilung jährlich durchzuführen, zu ersetzen.

## 1.2 Stufenaufstieg

Der in § 16 PVO geregelte Stufenaufstieg legt einen Anspruch der Mitarbeitenden auf eine Lohnentwicklung innerhalb der bestehenden Erfahrungsstufen fest, sofern eine aktuelle Mitarbeiterbeurteilung mit mindestens «Gut» vorliegt. Die Regelung des Stufenaufstieges entspricht nicht dem gemäss Projektauftrag angestrebten, verstärkt leistungsorientierten Konzept einer Individuellen Lohnentwicklung und wird aus den genannten Gründen als nicht mehr zeitgemäss erachtet. Einschränkend ist zu erwähnen, dass der Stufenaufstieg in den letzten Jahren wegen der finanziellen Rahmenbedingungen nur vereinzelt gewährt werden konnte. Dieser Umstand ist allerdings gemäss § 21 Abs. 3 PVO als Ausnahme vorgesehen. Im Hinblick auf die geplante Abschaffung des Stufenaufstieges wird für die Lehrpersonen der Volksschule sowie der Mittel- und Berufsschulen gemäss Beschluss vom 20. August 2008 eine gesonderte Vorlage zur Regelung der Lohnentwicklung ausgearbeitet.

## 1.3 Einmalzulagen

Einmalzulagen gemäss § 26 Abs. 3 PVO in Verbindung mit § 44 VVO dienen der Honorierung sehr guter qualitativer und/oder quantitativer Leistungen auf einem Gebiet oder Teilgebiet des Aufgabebereichs. Sie bilden eine wesentliche Ergänzung zu den Individuellen Lohnerhöhungen. Einmalzulagen sind wegen ihrer Bedeutung für ein leistungsorientiertes Lohnsystem zu stärken. Gemäss § 26 Abs. 5 PVO und § 44 Abs. 4 VVO sind Einmalzulagen daher neu im Rahmen von 0,2 bis 0,4% zu budgetieren. Die Budgetierung von Einmalzulagen schafft für alle Leistungsgruppen gleiche Voraussetzungen für deren Nutzung und ermöglicht eine Steuerung ihrer Verwendung. Auch andere kantonale Verwaltungen, wie z.B. die Kantone Aargau oder Bern, haben aus diesen Gründen eine Budgetierung von Einmalzulagen in ihrem Personalrecht festgelegt. Die Budgetierung von Einmalzulagen ist umso mehr gerechtfertigt, als gemäss § 17 Abs. 2 der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) Einmalzulagen an Mitarbeitende aus Rücklagen nicht mehr zulässig sind. Somit entfällt die gemäss § 26 Abs. 4 PVO vorgesehene Möglichkeit, Zulagen aus Rücklagen auszurichten. Einmalzulagen aus Rücklagen können zum letzten Mal 2009 zulasten der Rechnung 2008 gewährt werden. Auswertungen des Personalamtes haben ergeben, dass von 2003 bis 2006 für Einmalzulagen gemäss § 26 Abs. 3 PVO und für Zulagen aus Rücklagen gemäss § 26 Abs. 4 PVO insgesamt pro Jahr 0,2–0,4% der Lohnsumme des gemäss Personalverordnung angestellten Personals entrichtet wurden.

Gemäss bestehender Regelung können Einmalzulagen von höchstens Fr. 5000 und Zulagen aus Rücklagen von höchstens Fr. 3000 pro Person und Jahr ausgerichtet werden. Aufgrund der erwähnten Abschaffung der Zulagen aus Rücklagen wurde der bestehende Höchstbetrag für die Ausrichtung von Einmalzulagen auf Fr. 8000 pro Person und Jahr erhöht. Eine weiter gehende Erhöhung der Zulagen wurde als nicht zweckmässig betrachtet, da Zulagen weiterhin den Charakter von einmaligen Leistungsprämien, nicht aber von variablen Lohnbestandteilen (Boni) haben sollen. Neu wird ein Mindestbetrag von Fr. 500 für die Ausrichtung von Einmalzulagen festgelegt, damit sehr gute Leistungen angemessen honoriert werden und die budgetierten Zulagen nicht nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet werden können. Die Kriterien für Einmalzulagen und Naturalgeschenke wurden gegenüber der bestehenden Regelung konkretisiert und so formuliert, dass entsprechende Leistungsanforderungen von allen Mitarbeitenden und nicht nur von Kadermitarbeitenden erfüllt werden können.

## **2. Ergebnisse der Vernehmlassung**

Gestützt auf RRB Nr. 298/2009 führte die Finanzdirektion vom 6. März bis zum 20. Mai 2009 eine Vernehmlassung durch. Zusätzlich zum angeschriebenen Adressatenkreis haben auch die politischen Parteien CVP, EVP und Grüne eine Stellungnahme eingereicht. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungen begrüsst grundsätzlich die Vorlage für ein flexibleres und verstärkt leistungsorientiertes Lohnsystem. Es wird betont, dass die Vorlage die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber steigert. Der in der Personalverordnung neu vorgesehene Regelung, dass Einmalzulagen künftig budgetiert werden sollen, wird zugestimmt. Auch die vorgesehene Bandbreite der Einmalzulagen von 0,2 bis 0,4% der Lohnsumme wird mehrheitlich begrüsst. Die Volkswirtschaftsdirektion erachtet die Untergrenze von 0,2% der Lohnsumme als zu tief, die Finanzkontrolle den Budgetrahmen von 0,2 bis 0,4% der Lohnsumme als insbesondere für kleine Organisationseinheiten als zu knapp bemessen und die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte den Rahmen von 0,2 bis 0,4% der Lohnsumme als viel zu gering. Die Bandbreite von mindestens Fr. 500 bis höchstens Fr. 8000 für die individuelle Ausrichtung der Einmalzulagen wird begrüsst. Die Staatskanzlei ist einverstanden mit dem Höchstbetrag von Fr. 8000, möchte diesen im Einzelfall aber auf  $\frac{1}{13}$  des Jahresgrundlohnes beschränken. Diese Regelung dürfte jedoch Bedenken im Hinblick auf die Gleichstellung auslösen. Die reformierte Kirche schlägt vor, den Höchstbetrag auf Fr. 12 000 zu erhöhen, während für

die Volkswirtschaftsdirektion mit dem Höchstbetrag von Fr. 8000 zu hohe Erwartungen geweckt werden. Die Volkswirtschaftsdirektion beantragt, dass neu Einmalzulagen bis Fr. 1000 für gute Leistungen gewährt werden sollen, die unter ausserordentlich erschwerten Bedingungen erbracht werden. Dazu ist jedoch keine zusätzliche Regelung erforderlich. Leistungen werden immer unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen beurteilt. Insofern können gute Leistungen unter ausserordentlich erschwerten Bedingungen als sehr gut beurteilt werden. Die Regelung, dass Mitarbeiterbeurteilungen jährlich durchgeführt werden sollen, wird einzig von der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion abgelehnt. Die Sicherheitsdirektion macht geltend, dass diese Regelung bei der Kantonspolizei wegen des zeitlichen, organisatorischen und administrativen Aufwands kaum umzusetzen sei. Die Gesundheitsdirektion befürchtet ebenfalls, dass eine jährliche Mitarbeiterbeurteilung zu aufwendig sei und die Qualität entsprechend leide. Dem ist entgegenzuhalten, dass insbesondere eine Zielvereinbarung kaum für einen längeren Zeitraum als ein Jahr getroffen werden kann und dass das Führungsinstrument der Mitarbeiterbeurteilung erfahrungsgemäss nur bei jährlicher Anwendung die Leistungsorientierung betont und damit wirkungsvoll eingesetzt werden kann.

### **3. Änderungen der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz**

Die Einführung des stärker leistungsorientierten Konzeptes Individueller Lohnerhöhung (Beförderung) und Einmalzulagen verlangt verschiedene Änderungen der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111). Ausserdem werden weiter gehende technische Anpassungen der VVO in §§ 36 Abs. 1, 38 Abs. 1 sowie 161 Abs. 2 vorgenommen.

Die zu ändernden Bestimmungen:

§ 12 Abs. 1 und 2

Der Ausdruck «Beförderung» wird durch den Ausdruck «Individuelle Lohnerhöhung» ersetzt und der Ausdruck «Stufenaufstieg» wird gestrichen.

#### § 36 Abs. 1

Die besondere Begründung für die Anfangseinreihung in den Leistungsstufen bzw. neu in den Lohnstufen 19–29 ist unnötig, wenn die vorgesetzte Direktion diese nicht genehmigen muss. Die Anfangseinreihung in einer Leistungsklasse ist jedoch nach wie vor zu begründen und von der vorgesetzten Direktion zu genehmigen.

#### § 38 Abs. 1

Die Bezeichnung Voranschlag wird gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) durch die Bezeichnung Budget ersetzt.

#### Abs. 2

Bei der Überführung in die Leistungsklasse gilt derselbe mögliche Umfang der Lohnentwicklung wie bei Individuellen Lohnerhöhungen in der Einreihungsklasse und in den Leistungsklassen mit einer Qualifikation mit «Sehr gut» bzw. «Vorzüglich» (vgl. § 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 3 PVO), d.h. um zwei bis fünf Lohnstufen pro Kalenderjahr. Die bestehende Regelung, dass zum bisherigen Lohn 3% des Minimums der Leistungsklasse addiert und dieser mindestens eine Lohnstufe oberhalb dieses Betrags festzulegen ist, wird als kompliziert beurteilt. Zudem wird dabei vom möglichen Umfang der Lohnentwicklung bei einer Qualifikation mit «Sehr gut» bzw. «Vorzüglich», der sowohl für die Einreihungsklasse als auch für die Leistungsklassen gilt, abgewichen. Es ist nicht mehr vorgesehen, in begründeten Fällen mehr als die definierte Anzahl Lohnstufen zu gewähren.

#### § 44 Abs. 1

Der Höchstbetrag für Einmalzulagen wird erhöht, um deren Attraktivität zu steigern. Zudem kann so auch die Abschaffung der Zulagen aus Rücklagen ausgeglichen werden. Gemäss bestehender Regelung können Einmalzulagen von höchstens Fr. 5000 und Zulagen aus Rücklagen von höchstens Fr. 3000 pro Person und Jahr kombiniert werden.

Da Einmalzulagen neu budgetiert werden, ist auch ein Mindestbetrag von Fr. 500 festzulegen, um sicherzustellen, dass Einmalzulagen nicht nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet werden. Zudem werden auf diese Weise Einmalzulagen betragsmässig auch von der spontanen Ausrichtung von Naturalgeschenken (siehe Abs. 3) abgegrenzt. Eine Regelung in der VVO, dass Einmalzulagen nicht VKS-versichert, jedoch AHV- und steuerpflichtig sind, ist nicht erforderlich, weil diese Fragen in anderen gesetzlichen Grundlagen bereits geregelt sind.

## Abs. 2

Die Kriterien für die Ausrichtung von Einmalzulagen wurden gegenüber der bestehenden Regelung verdeutlicht. Ausserdem wurden sie so formuliert, dass besondere Leistungen von Mitarbeitenden aller Stufen angesprochen werden.

Der Grundsatz, dass Einmalzulagen für sehr gute Leistungen sowohl im Fachbereich als auch im Verhaltensbereich ausgerichtet werden können, bleibt bestehen. Ebenso sollen Einmalzulagen sowohl aufgrund von Einzel- als auch von Teamleistungen gewährt werden können.

## Abs. 3

Neu wird ein Höchstmass von zehn Tagen für die Gewährung des bezahlten Urlaubs festgelegt. Die während sieben Jahren aufgrund eines RRB geltende Regelung wird damit in die VVO übergeführt.

Die Bestimmung wird durch die Angabe des längstens möglichen Urlaubs griffiger und einfacher anwendbar.

## Abs. 4

Auswertungen des Personalamtes für 2003 bis 2006 haben ergeben, dass pro Jahr Einmalzulagen und Zulagen aus Rücklagen im Umfang von 0,2 bis 0,4% der Lohnsumme des gemäss Personalverordnung angestellten Personals ausgerichtet wurden.

Die Budgetierung von Einmalzulagen ist in § 26 Abs. 3 PVO geregelt.

## § 55 Abs. 1

Es handelt sich um eine technische Anpassung der Lohnstufen aufgrund des neuen Stufenmodells gemäss § 13 PVO.

## Abs. 6

Es handelt sich bei beiden Varianten um eine technische Anpassung aufgrund des neuen Stufenmodells gemäss § 13 PVO.

## § 136 Abs. 1

Die Anpassung des Beurteilungsrhythmus wird der Mitarbeiterbeurteilung mit Zielvereinbarung besser gerecht und fördert eine leistungsorientierte und einheitliche Anwendung des revidierten Konzeptes der Individuellen Lohnentwicklung.

§ 161 Abs. 2

Es handelt sich um eine technische Anpassung der Formulierung.  
Die Bezeichnung Voranschlag wird gemäss CRG durch Budget ersetzt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi