



KANTON  
NIDWALDEN

---

REGIERUNGSRAT

---

# GESETZ ÜBER DAS ÖFFENTLICHE ARBEITSVERHÄLTNIS (PERSONALGESETZ)

ÄNDERUNGEN BETREFFEND DIE WIRKUNGSORIENTIERTE  
VERWALTUNGSFÜHRUNG MIT GLOBALBUDGETS

BERICHT ZUR VERNEHMLASSUNG



<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>4</b>
1.1	Das Projekt WOV	4
1.2	Die bisherigen Realisierungsschritte	4
<b>2</b>	<b>Personalgesetzgebung</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Personalgesetzes</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>10</b>

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Das Projekt WOV**

Mit Schreiben vom 3. November 1998 reichte Landrat Marc Blöchlinger, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnende eine Motion betreffend die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt ein. Das Gesetz sei unverzüglich einer Revision zu unterziehen. Dabei sollen die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beim Kanton Nidwalden, bei den unselbstständigen kantonalen Anstalten sowie bei der Verwaltung der Rechtspflege eingeführt werden.

In seiner Beantwortung vom 15. Juni 1999 hat sich der Regierungsrat grundsätzlich positiv zu den Grundanliegen des Motionärs geäußert und ein pragmatisches Vorgehen vorgeschlagen. WOV sei ein grundlegend neues, ja «revolutionäres» Konzept der Verwaltungsführung. Es verändere die Rolle aller Partner in der öffentlichen Aufgabenerfüllung teilweise grundlegend. Es verlange eine grundlegend neue Verwaltungskultur mit entsprechendem Führungsstil und könne nicht auf dem herkömmlichen Weg der «administrativen Umsetzung» eingeführt werden. Es brauche insbesondere auch eine breite parlamentarische und öffentliche Diskussion. Nur so könnten sich Demokratie und Effizienz wirksam verbinden.

Eine Anpassung der heutigen rechtlichen Grundlagen beziehungsweise die Schaffung dieser Grundlagen sei unbedingte Voraussetzung für die Einführung der Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Unter anderem sollten insbesondere die durch die geänderten Aufgaben notwendigen Gesetzesänderungen erfolgen. Ein Schwerpunkt werde dabei die gesetzliche Regelung der Aufgabenerfüllung über Leistungsaufträge sein. So sollen insbesondere verbindliche Zielvorgaben (Leistungen und Kosten) als Grundlage für die jährlichen Globalbudgets geschaffen werden.

Am 12. März 2002 hat der Regierungsrat zuhanden des Landrates einen umfassenden Bericht verabschiedet, der eine gute Darstellung der Ziele, der Inhalte und der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Nidwalden ist. Der Landrat hat diesen Bericht am 22. Mai 2002 im bejahenden Sinne zur Kenntnis genommen und einer ersten Leistungsauftragserweiterung zugestimmt. Mit der Gewährung dieses Kredites für eine professionelle Projektleitung wurde der erste Schritt für die Umsetzung des Projektes gemacht.

Unterdessen hat der Landrat am 4. Februar 2004 auch die Motion von Landrat Res Schmid, Emmetten, und Mitunterzeichnenden betreffend vorläufige Sistierung des Projektes wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) abgelehnt. Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist somit programmgemäss weiter voranzutreiben.

### **1.2 Die bisherigen Realisierungsschritte**

Der Bericht des Regierungsrates vom 12. März 2002 zeigt im Kapitel 6 die Umsetzung des WOV-Projektes auf. Dabei wurde ein schrittweises Vorgehen auf pragmatischer Basis als Ansatz gewählt. Die geplante Umsetzung umfasst die Parlamentsreform, die Regierungsreform und die Reform der Ämterstrukturen, die Kosten- und Leistungsrechnung, die Leistungsaufträge, das Controlling sowie das Globalbudget.

Bereits realisiert sind die Parlamentsreform und die Reform der Ämterstrukturen. Mit der Änderung des Landratsgesetzes vom 22. Oktober 2003 wurden neu drei ständige Aufsichtskommissionen sowie vier ständige Fackkommissionen geschaffen. Als neues parlamentarisches Instrument wurde die Anmerkung eingeführt, welche eine förmliche, kurze Feststellung oder Anregung zu den Planungs- bzw. Rechenschaftsberichten ist. Zur Unterstützung der Kommissionen bei ihren Aufgaben wurde beim Landratssekretariat eine zusätzliche Stelle mit einem Pensum von 50% geschaffen.

Die Reform der Ämterstrukturen wird fortlaufend umgesetzt. Es ist beabsichtigt, im Juni 2004 mit der Änderung der Regierungsratsverordnung den grössten Teil abzuschliessen. Damit bestehen sieben Direktionen sowie die Staatskanzlei mit zusammen 26 Ämtern. Bis am 1. Januar 2006 soll durch Zusammenschluss die Zahl der Ämter auf 24 reduziert werden.

Die Bereiche Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsaufträge, Controlling sowie Globalbudget müssen noch umgesetzt werden. Dazu müssen einerseits die gesetzlichen Grundlagen geschaffen und andererseits die entsprechenden Instrumente entwickelt werden. Neben dem vorgesehenen WOV-Gesetz bedarf es auch Anpassungen im Regierungsratsgesetz und im Personalgesetz sowie in den dazugehörigen Vollzugsverordnungen.

## **2 Personalgesetzgebung**

Das Personalgesetz wurde Ende der 90er Jahre einer Totalrevision unterzogen und auf den 1. Januar 1999 neu in Kraft gesetzt. Bereits damals wurde die Idee der wirkungsorientierten Führung weitestgehend verwirklicht, allerdings lediglich im Personalbereich. Folgende Elemente der Personalgesetzgebung machen dies deutlich:

- Öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse mit Arbeitsverträgen
- Unbefristete Anstellungen, keine Amtsdauer mehr
- Definition der Leistungsaufträge im Personalbereich
- Wirkungsorientierte Stellenbewirtschaftung durch den Regierungsrat im Rahmen der gesprochenen Leistungsaufträge
- Annäherung der Kündigungsmodalitäten an das Schweizerische Obligationenrecht
- Einführung von flexiblen Pensionierungsmöglichkeiten
- Einführung neuer Arbeitszeitmodelle
- Einführung von Anerkennungsprämien für ausserordentliche Leistungen
- Verankerter Persönlichkeits- und Datenschutz
- Globalbudget beim Personalaufwand
- Flexibles, leistungsorientiertes und automatisierenfreies Lohnsystem
- Zielorientierte, jährlich stattfindende Personalgespräche mit Leistungsbeurteilung
- Herbeiführung der Deckungsgleichheit zwischen Ausführungs-, Resultat- und Mittelverantwortung und damit
- Delegation der Entscheidungsbefugnis auf die Stufe der Sachkompetenz

- Abschaffung des Disziplinarrechts

Obwohl bereits viele Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Personalgesetzgebung verwirklicht sind, sind Anpassungen der heutigen Gesetzgebung notwendig. Lohnsystem und Lohnsumme werden im Zusammenhang mit dem Globalbudgetsystem anders gesteuert. Die Arbeitszeiterfassung bildet neu die Grundlage für die Leistungserfassung, ein Eckpfeiler der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Im Gegensatz zum WOV-Gesetz, das lediglich für die WOV-Ämter gilt, ist es bei der Personalgesetzgebung umgekehrt: Sie ist grundsätzlich so aufgebaut, dass sie WOV-kompatibel ist, sie regelt also die Personalfragen umfassend für alle Direktionen, Ämter und Abteilungen. Bis zur flächendeckenden Einführung der Globalbudgets gilt es aber während einer Übergangsphase im Rahmen der Übergangs- und Schlussbestimmungen die Lohnsumme der Ämter ohne Globalbudgets zusätzlich zu regeln. Im Folgenden sollen die einzelnen gesetzlichen Änderungen kommentiert werden.

### **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Personalgesetzes**

#### **Zu Art. 3 3. für das Personal der Gemeinden**

Dem Personalgesetz unterstehen die vom Kanton im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis beschäftigten Personen.

Für das Personal der selbstständigen kantonalen Anstalten gilt die Personalgesetzgebung ebenfalls, soweit nicht aufgrund der Spezialgesetzgebung etwas anderes bestimmt ist. Die Verwaltungsbehörden der Anstalten nehmen die Aufgaben und Befugnisse wahr, welche die Personalgesetzgebung dem Landrat und dem Regierungsrat einräumen.

Soweit die Gemeinden für die von ihnen im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis beschäftigten Personen in der Gemeindeordnung oder in einem Reglement keine abweichenden Bestimmungen erlassen, ist für das Personal der Gemeinden die Personalgesetzgebung des Kantons sinngemäss anwendbar.

Art. 3 Abs. 2 des Personalgesetzes muss deshalb geändert werden, weil die Steuerung der Lohnsumme im System mit Globalbudget ändert. Der Inhalt des bisherigen Artikel 33 des Personalgesetzes ist neu einerseits in Art. 32 für die Organisationseinheiten die mit Globalbudget geführt werden und andererseits in Art. 86a für die Organisationseinheiten mit traditionellem Voranschlag enthalten. Die diesbezüglichen jährlichen Beschlüsse des Landrates sind auch für die Gemeinden sinngemäss verbindlich.

Während die Gemeindeversammlung (anstelle des Landrates beim Kanton) über den Voranschlag Erweiterungen oder Verminderungen des bisherigen Leistungsauftrages beschliesst, ist der administrative Rat wie bisher zuständig für die Festlegung der individuellen Entlohnung des Personals (Einstufungen, Lohnanpassungen, Zulagen).

#### **Aufhebung von Art. 4**

Lediglich Mitglieder von Behörden werden auf Amtsdauer bewählt. Das Personal des Kantons wird durch die zuständige Anstellungsinstanz (Art. 11) angestellt. In allen Fällen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Angestellte mit unbefristetem Arbeitsvertrag, der grundsätzlich von jeder Vertragspartei gekündigt werden kann. Beamtinnen und Beamte, welche auf Amtsdauer gewählt würden, gibt es nicht mehr.

## **Aufhebung von Art. 12**

Die heutige Formulierung, grundsätzlich das Schweizer Bürgerrecht zu verlangen, widerspricht dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Angaben über ein Mindestalter sind nicht haltbar, da Lernende oder Praktikanten auch jünger als 18 Jahre sein können. Gemäss Art. 13 kann die Anstellungsinstanz persönliche Voraussetzungen verlangen. Das Schweizer Bürgerrecht als zusätzliche Voraussetzung in begründeten Fällen wird neu in Art. 13 geregelt.

## **Zu Art. 12a Anstellung nach vorzeitiger oder ordentlicher Pensionierung**

Dieser Artikel ist neu. Der Kanton beschäftigt aktuell auch Personen in meist sehr kleinen Pensen, die im Pensionsalter stehen. Sie sind beschäftigt in der Aufsicht der Nidwaldner Museen. Weil der Grundsatz gilt, dass alle Mitarbeitenden des Kantons öffentlich-rechtlich anzustellen sind (Art. 5), muss für vorzeitig oder ordentlich Pensionierte eine Regelung gefunden werden, dass sie nicht Ansprüche geltend machen können, die für das übrige Personal Sinn machen. Art. 12a, Abs. 2 hält fest, dass Ansprüche aus einem allfällig bisherigen Arbeitsverhältnis nicht mehr bestehen. Insbesondere gilt dies für Treueprämien und Lohnanspruch bei Arbeitsverhinderung. Zwar gelten diese Rechte für Mitarbeitende, die nach ihrer Pensionierung neu angestellt werden genau so, wie für alle anderen, sie müssen aber im neuen Arbeitsverhältnis wieder neu erworben werden. Konkret bedeutet dies zum Beispiel:

- dass bei Krankheit oder Unfall eine volle Lohnfortzahlung im Umfang des Pensums lediglich während drei Monaten statt während sechs Monaten erfolgt;
- dass die Dauer eines allfälligen Kündigungsschutzes im ersten Dienstjahr lediglich 30 Tage dauert statt allenfalls 90 oder 180 Tage.

Wichtig ist noch folgender Unterschied zwischen ordentlich Angestellten und Pensionierten, die (wieder) einen neuen Anstellungsvertrag erhalten haben: Ein Anspruch auf Entlöhnungsnachgenuss im Todesfall besteht nicht mehr.

## **Zu Art. 13 Voraussetzungen**

In Art. 13 wird neu das Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung in begründeten Fällen geregelt (vgl. Ausführungen zu Art. 12). Die weiteren Änderungen sind redaktionell.

## **Zu Art. 24 Zulagen**

Grundsätzlich müssen Leistungsprämien gemäss der neuen WOV-Gesetzgebung aus den Globalbudgets heraus bezahlt werden. Verschiedene Ämter des Kantons haben aber nicht die Möglichkeit, Erträge zu generieren. Die angestrebten Leistungsziele aber können sie trotzdem übertreffen. Im Rahmen der WOV-Gesetzgebung ist ein Anreizsystem auf der Basis der Balanced Scorecard (4-Punkte-Bewertung) vorgesehen. Mit Hilfe dieses Messsystems, welches auf Indikatoren und Standards beruht, wird es künftig möglich sein, neben der Finanzperspektive auch die Kunden- und Marktperspektive oder die Innovations- und Lernperspektive sowie die interne Geschäftsperspektive zu berücksichtigen. Im Vergleich mit anderen Kantonen lässt sich aus diesen Grössen eine objektive Leistungserbringung eruieren. Wenn es sich bei den erbrachten Leistungen um ausserordentlich gute handelt, sollen sie ebenfalls honoriert werden. Wie bisher werden die dafür erforderlichen Mittel separat veranschlagt und in Form von individuellen Anerkennungsprämien für ausserordentliche Leistungen ausbezahlt.

Auch Inkonvenienzzulagen sind Zulagen, deshalb sind sie im Artikel 24 aufzuführen. Bisher wurde die Deklaration dieser vergessen. Es handelt sich also lediglich um eine redaktionelle Ergänzung.

### **Zu Art. 32 Lohnsumme und Leistungslohnanteile**

#### **1. Festlegung der Lohnsumme**

Mit der Einführung des Globalbudgetsystems werden Leistungsaufträge anders gesteuert als bisher. Das Globalbudget umfasst nicht mehr wie bisher lediglich den Personalaufwand. Deshalb müssen die jährlichen Lohnerhöhungen unabhängig von den Leistungsaufträgen, aber nach wie vor unter Berücksichtigung des Umfeldes (siehe neuer Art. 34 Abs. 2) festgelegt werden. Der Landrat beschliesst gleichzeitig mit dem Voranschlag über die prozentuale Veränderung der Lohnsumme, welche wie bisher auf den individuellen Löhnen aller Mitarbeitenden beruht. Ebenfalls wie bisher wird unterschieden zwischen einer generellen und einer individuellen, leistungsorientierten Lohnanpassung. Das seit 1999 eingeführte Entlohnungssystem, welches die jährlichen Lohnerhöhungen, abhängig von der jeweiligen individuellen Leistung, errechnet, wird unverändert belassen. Auch am Prinzip, dass das Parlament unter Berücksichtigung der im neuen Art. 34 Abs. 2 aufgeführten Parameter die prozentualen Lohnerhöhungen bestimmt, soll weiterhin festgehalten werden. Die Mechanismen, wie sie die Privatwirtschaft kennt, haben sich in den vergangenen sechs Jahren bewährt.

#### **Aufhebung von Art. 33**

Artikel 33 wird aufgehoben, weil sein Inhalt im neuen Artikel 32 Aufnahme gefunden hat, soweit er noch relevant ist unter den neuen Gegebenheiten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit Globalbudgets. Die Regelungen, welche das Globalbudget und die Leistungsaufträge betreffen, werden im neuen WOV-Gesetz enthalten sein.

#### **Zu Art. 34 Festlegung der Lohnanteile**

Wie bereits ausgeführt, werden das Globalbudget und die Leistungsaufträge im neuen WOV-Gesetz geregelt. Deshalb werden die ersten beiden Absätze des bisherigen Artikels 34 aufgehoben. Die Änderungen der bisherigen Absätze 3 und 4, welche neu die Absätze 1 und 2 bilden, sind lediglich redaktioneller Natur.

#### **Zu Art. 35 Verteilung**

Im Wesentlichen handelt es sich bei den Anpassungen in diesem Artikel um redaktionelle Änderungen. Allerdings die Streichung des Begriffes «einzelner Lohnbänder» hat auch materielle Auswirkungen. Die praktische Anwendung dieses Artikels in der Vergangenheit hat gezeigt, dass Korrekturen sich nicht nur auf einzelne Lohnbänder beziehen müssen, sondern generell notwendig werden können. Das heisst: Die differenzierte Verteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für generelle Lohnerhöhungen betrifft praktisch alle Mitarbeitenden, und zwar so, dass Mitarbeitende einzelner Lohnbänder mehr erhalten als Mitarbeitende anderer Lohnbänder. Anpassungen an den Personalmarkt können für Personen mit geringerem Lohn nötiger werden als für Personen mit höherem Lohn oder umgekehrt. Diese Flexibilität ist für die Beibehaltung der Konkurrenzfähigkeit des Kantons auf dem Arbeitsmarkt wichtig.

#### **Zu Art. 52a 2. Leistungserfassung**

Seit 1989 erfassen die Mitarbeitenden beim Kanton Nidwalden ihre Arbeitszeit. Die vom Regierungsrat erlassene Arbeitszeitverordnung (165.112) regelt

Einzelheiten. Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist auch die Erfassung der Leistungen sehr wichtig. Nur mit diesen Daten wird ein Vergleich (Benchmark) mit vergleichbaren Arbeitgebern möglich werden. Das Benchmarking (Vergleichen und vom Besten lernen) ist ein zentrales Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Auch eine Kosten- und Leistungsrechnung setzt die Leistungserfassung voraus.

#### **Zu Art. 72 2. vorzeitige (Pensionierung)**

Seit der Einführung der vorzeitigen Pensionierung beim Kanton Nidwalden hat sich dieser Artikel bewährt. Absatz zwei soll aber ergänzt werden durch den Nebensatz: « ... wobei das durchschnittliche Arbeitspensum der letzten fünf Jahre massgebend ist».

Fehlt dieser Zusatz, ist es möglich, dass eine angestellte Person während Jahren lediglich ein Teilpensum inne hat. Kurz vor einer beabsichtigten Pensionierung erhöht sie das Pensum, um die volle Übergangsrente zu erhalten. Auch die Umkehrung dieses Falles ist möglich: Eine Person hat während vielen Jahren immer voll gearbeitet, reduziert aber das Pensum zum Beispiel aus gesundheitlichen Gründen in den letzten beiden Jahren. Bei einer vorzeitigen Pensionierung wird sie nun unverhältnismässig hart «bestraft» dafür, indem sie nur noch einen Anteil der Überbrückungsrente erhält. Wird der Durchschnittswert der letzten fünf Jahre berücksichtigt für die Berechnung der Übergangsrente, können solche Fälle künftig ausgeglichener und fairer abgehandelt werden.

#### **Zu Art. 84 Vollzug**

Die Liste der durch den Regierungsrat zum Vollzug des Personalgesetzes erforderlichen Bestimmungen ist unter den Ziffern 5 und 6 zu ändern beziehungsweise zu ergänzen. Der Begriff Anerkennungsprämien soll ersetzt werden durch den Begriff Leistungsprämien (man beachte dazu auch den neuen Artikel 24). In den Erläuterungen zum neuen Artikel 24 wurde darauf hingewiesen, dass der Begriff der Inkonvenienzzulagen zwar nicht neu ist, bisher aber im Personalgesetz nicht aufgeführt wurde. Dieses Versäumnis muss auch in diesem Artikel nachgeholt werden.

#### **Zu Art. 86a Lohnsumme der Ämter ohne Globalbudget**

#### **Zu Art. 86b Berechnung der Lohnsumme**

Für jene Organisationseinheiten, deren Voranschlag nicht mit einem Globalbudget gemäss WOV-Gesetz festgelegt wird, müssen entsprechende Übergangsbestimmungen (Artikel 86a und 86b) aufgenommen werden. Diese Bestimmungen gelten auch für die Gemeinden, welche die Globalbudgets nicht einführen. Inhaltlich enthalten sie die Formulierungen der bisherigen Artikel 33 und 34 des Personalgesetzes. Diese beiden Artikel müssen im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Personalgesetz geändert werden (man beachte dazu die Erläuterungen Seite 6 dieses Berichtes). Die bisherige Steuerung der Lohnsumme und der Leistungsaufträge behält aber für die Ämter, welche noch nicht mit Globalbudgets arbeiten, ihre Gültigkeit. Deshalb werden die entsprechenden Grundsätze neu in den Artikeln 86a und 86b aufgeführt. Nach und nach werden alle Ämter mit dem Globalbudgetsystem arbeiten, so dass diese beiden Artikel ihre Gültigkeit verlieren werden.

#### 4            **Finanzielle Auswirkungen**

Mit welchen finanziellen Auswirkungen zu rechnen ist bei der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, ist bereits im Bericht des Regierungsrates vom 12. März 2002 festgehalten. Daran ändert sich nichts.

Die Änderung des Personalgesetzes zieht – abgesehen von der zu beschaffenden Software für die Zeit- und Leistungserfassung – per se keine finanziellen Auswirkungen nach sich. Die neue Zeit- und Leistungserfassung allerdings müsste auch ohne wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeführt werden, ist doch das aktuell beim Kanton im Einsatz stehende Zeiterfassungssystem veraltet; es genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Die Ablösung dieses Systems wurde bereits in die Wege geleitet und verursacht Kosten in der Gesamthöhe von 140'000 Franken für die gesamte Verwaltung. Die Einführung des neuen Zeit- und Leistungserfassungssystems wird in drei Tranchen vollzogen und zieht sich über drei Jahre hinweg.

Stans, 18. Mai 2004

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Beat Fuchs*

Landschreiber

*Josef Baumgartner*