

Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit betreffend Besoldung von diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen im Jahr 2011

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. August 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
1.1 Lohngleichheitsklage	2
1.2 Vergleichsverhandlungen	3
2 Inhalt des Vergleichs	4
2.1 Besoldungsnachzahlungen	4
2.2 Besoldungskorrektur	4
2.3 Übrige Regelungen	4
3 Kosten	5
3.1 Besoldungsnachzahlungen	5
3.2 Besoldungskorrektur	5
3.3 Gesamtkosten	5
4 Nachtragskreditbedarf	5
5 Rechtliches	6
6 Antrag	6
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit betreffend Besoldung von diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen im Jahr 2011)	7

Zusammenfassung

Die Angehörigen aus verschiedenen Berufsgruppen des Gesundheitswesens reichten im Jahr 2003 beim Verwaltungsgericht eine Lohnklage ein, nachdem der Kantonsrat auf Antrag der Regierung den Lohn des Pflegepersonals lediglich um eine und nicht wie gefordert um zwei Besoldungsklassen angehoben hatte.

Nach Einholen eines Gutachtens wies das Verwaltungsgericht im November 2008 die Lohnklage ab. Es kam zum Schluss, dass der Lohn des Pflegepersonals im Vergleich etwa zum Lohn der

Polizisten oder Rettungssanitäter zwar tatsächlich zu tief sei. Weil das Salär des Pflegepersonals aber auch tiefer als dasjenige anderer typischer Frauenberufe sei, könne nicht von einer geschlechterbedingten Diskriminierung ausgegangen werden.

Mehrere Berufsverbände und acht Betroffene gelangten in der Folge an das Bundesgericht. Dieses hiess im August 2010 die Beschwerde gut und wies die Streitsache zur Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht zurück. Das Verwaltungsgericht forderte die Parteien auf, sich um eine vergleichsweise Lösung des Rechtsstreits zu bemühen.

Gestützt auf verschiedene Modellrechnungen vereinbarte die Regierung, vertreten durch das Finanzdepartement, mit den Einzelklägerinnen und den Verbandsklägern einen Vergleich. Dieser enthält Regelungen einerseits für die acht Einzelklägerinnen und andererseits für die übrigen Angehörigen der klagenden Berufsgruppen (Krankenschwestern DN2 und Hebammen). Während die Besoldungen der Einzelklägerinnen rückwirkend bis in das Jahr 1998 vollständig korrigiert werden, sieht der Vergleich für die übrigen Angehörigen der klagenden Berufsgruppen (Feststellungskläger) eine zweiteilige Besoldungskorrektur vor. Diese enthält eine anteilmässige Pauschalabgeltung für die Jahre 2006 bis 2010 und eine Anhebung der Besoldung um eine Klasse und eine Stufe. Die Anhebung der Besoldung um eine Besoldungsklasse erfolgt rückwirkend auf den 1. Januar 2011. Die Anhebung der Besoldung um eine Stufe wird ab dem Jahr 2012 wirksam.

Aus der Pauschalabgeltung ergeben sich einmalige Kosten von rund 24,2 Mio. Franken, welche durch die zulasten der Rechnung 2010 gebildete Rückstellung im Umfang von 25 Mio. Franken gedeckt sind. Die Anhebung der Besoldung der diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen um eine Klasse und eine Stufe hat jährlich wiederkehrende Kosten von rund 14 Mio. Franken zur Folge. Ab 1. Januar 2012 sind diese Kosten jeweils im Rahmen des Voranschlags zu berücksichtigen. Die rückwirkende Anhebung der Besoldung um eine Besoldungsklasse auf den 1. Januar 2011 ist im Voranschlag 2011 nicht enthalten und bedarf deshalb eines Nachtragskredits in der Höhe von 8,4 Mio. Franken. Dieser untersteht nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über den Nachtragskredit betreffend Besoldung von diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen im Jahr 2011.

1 Ausgangslage

1.1 Lohngleichheitsklage

Im Rahmen des Voranschlags 2002 erhöhte der Kantonsrat die Besoldungen des Staatspersonals um generell 2,5 Prozent. Zusätzliche, ergänzende Massnahmen wurden für das Pflegepersonal, das medizinisch-therapeutische und das medizinisch-technische Personal in den Spitälern und Kliniken getroffen. Gestützt auf den Bericht einer vom Gesundheitsdepartement eingesetzten Task Force Pflege wurden unter anderem die Lohnbänder der Pflegeberufe um eine Besoldungsklasse angehoben. Für diese Lohnverbesserung im Pflegebereich wurde in den Voranschlag 2002 eine Gesamtsumme von 8,2 Mio. Franken eingestellt. Dies entsprach einer durchschnittlichen Anhebung der Löhne um 5,5 Prozent. Zusammen mit der für das gesamte Staatspersonal beschlossenen generellen Besoldungsanpassung ergab sich damit im Pflegebereich eine Verbesserung von durchschnittlich über neun Prozent. Dies entsprach jedoch nicht im vollen Umfang den Anträgen der Task Force Pflege. Diese hatte eine Anhebung um zwei Besoldungsklassen vorgeschlagen.

In der Folge reichten im Herbst 2003 verschiedene Einzelklägerinnen und Berufsverbände Lohngleichheitsklagen beim Verwaltungsgericht ein. Sie machten geltend, dass die lohnmassige Einstufung der entsprechenden frauendominierten Gesundheitsberufe im Vergleich mit der männerdominierten Berufsgruppe der Polizisten geschlechterdiskriminierend erfolge. Sie forderten vom Kanton die Nachzahlung des Lohns zuzüglich fünf Prozent Zins ab mittlerem Verfall sowie der AHV- und Pensionskassenbeiträge. Nach Einholen eines Gutachtens wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 25. November 2008 die Klagen ab. Es stellte fest, dass die Hebammen mit Grundausbildung und Aufbau sowie die Krankenschwestern DN2 im Vergleich zu den Angehörigen der Polizei sowie den Diätköchinnen und -köchen zu niedrig eingestuft seien. Es erwog deshalb, die Einreihung der entsprechenden Berufsgruppen sei möglicherweise in rechtsungleicher, nicht aber in geschlechterdiskriminierender Weise erfolgt.

Gegen dieses Urteil reichten einige der Klägerinnen und deren Verbände Beschwerde beim Bundesgericht ein. Dieses hob mit Entscheid vom 31. August 2010 das erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichtes auf und wies die Streitsache zur Beurteilung der Frage, ob die Entlohnung der Krankenschwestern DN2 und der Hebammen geschlechterdiskriminierend sei, an das Verwaltungsgericht zurück. Das Bundesgericht führte aus, eine Lohndiskriminierung zwischen weiblichen und männlichen Angestellten sei auch möglich, wenn der Arbeitgeber die Angestellten des gleichen Geschlechts ebenfalls ungleich behandle. Würde dies nicht so gehandhabt, könne der Arbeitgeber, indem er mit Angestellten des gleichen Geschlechts lohnmassig unterschiedlich verfare, jeden Vorwurf der – geschlechtsbedingten – Diskriminierung abwehren. Es sei demnach dem Kanton als Arbeitgeber nicht gelungen, mit dem im angefochtenen Urteil geführten Argumentarium den Beweis für eine nicht im Geschlecht der Beschwerdeführerinnen begründete Schlechterstellung der Entlohnung zu erbringen.

Das Verwaltungsgericht seinerseits wies mit Entscheid vom 9. November 2010 die Angelegenheit an die Regierung zurück, damit diese prüfe, ob sie im Licht des bundesgerichtlichen Urteils die klägerischen Ansprüche anerkennen oder erneut ganz oder teilweise abweisen will. Auf Ersuchen der Parteien sistierte es das Verfahren anfänglich bis Ende Juni 2011, später bis Ende September 2011 zur Führung von Vergleichsverhandlungen.

1.2 Vergleichsverhandlungen

Im Auftrag der Regierung führte in der Folge das Finanzdepartement Vergleichsgespräche mit den betroffenen Berufsverbänden und den Einzelklägerinnen. Zuvor hatte die Regierung im Konto 550900.381 eine zentrale Rückstellung im Umfang von 25 Mio. Franken für die mutmasslichen Mehrkosten aus Lohnnachzahlungen für die betroffenen Berufe des Gesundheitswesens gebildet. Mit der Genehmigung der Rechnung 2010 (33.11.01) stimmte der Kantonsrat am 7. Juni 2011 dieser Rückstellung zu.

In mehreren Vergleichsgesprächen vereinbarten die Verhandlungsparteien gestützt auf verschiedene Modellrechnungen einen Vergleich. Der Vergleich enthält unterschiedliche Regelungen für die acht Einzelklägerinnen (Leistungsklägerinnen) und für die übrigen Angehörigen der klagenden Berufsgruppen (Krankenschwestern DN2 und Hebammen). Während die Besoldungen der Einzelklägerinnen rückwirkend bis in das Jahr 1998 vollständig korrigiert werden, sieht der Vergleich für die übrigen Angehörigen der klagenden Berufsgruppen (Feststellungskläger) eine zweiseitige Besoldungskorrektur vor. Diese enthält eine anteilmässige Pauschalabgeltung für die Jahre 2006 bis 2010 und eine Anhebung der Besoldung um eine Klasse und eine Stufe. Die Anhebung der Besoldung um eine Besoldungsklasse erfolgt rückwirkend auf den 1. Januar 2011. Die Anhebung der Besoldung um eine Stufe wird ab dem 1. Januar 2012 wirksam.

Die Regierung stimmte dem Vergleich am 16. August 2011 zu, bezüglich der zweiteiligen Besoldungskorrektur für die übrigen Angehörigen der klagenden Berufsgruppen unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch den Kantonsrat.

2 Inhalt des Vergleichs

2.1 Besoldungsnachzahlungen

Gegenüber den acht Einzelklägerinnen verpflichtet sich der Kanton zu einer Besoldungsnachzahlung vom 1. September 1998 bis 31. Dezember 2010, die für jede Leistungsklägerin nach einer individuellen Berechnung erfolgt.

Den übrigen diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen, die im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2010 bei den St.Galler Spitalverbunden oder den kantonalen psychiatrischen Diensten angestellt waren, wird gemäss Vergleich eine Besoldungsnachzahlung von 2,7 Prozent auf der im entsprechenden Jahr ausgerichteten Bruttobesoldung (ohne Zulagen, Treueprämien u.dgl.) gewährt.

Auf den pauschalen Besoldungsnachzahlungen werden keine Beiträge an die Versicherungskasse für das Staatspersonal in Abzug gebracht und keine Beiträge des Kantons bzw. des jeweiligen Spitalverbundes geleistet, weil die Nachzahlungen als unregelmässig anfallende Lohnbestandteile gelten.

Der Differenzbetrag der Besoldungsnachzahlungen zum bisher ausbezahlten Brutto-Grundlohn wird mit drei Prozent jährlich ab mittlerem Verfall (jeweils ab 1. Juli) verzinst.

2.2 Besoldungskorrektur

Die acht Einzelklägerinnen sind mit der vollständigen Besoldungsnachzahlung gemäss Ziff. 2.1 dieser Botschaft rückwirkend ab 1. Januar 2011 um eine Besoldungsklasse und eine Stufe höher eingestuft.

Die übrigen diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen werden rückwirkend ab 1. Januar 2011 um eine Besoldungsklasse und auf 1. Januar 2012 um eine zusätzliche Stufe neben dem ordentlichen Stufenanstieg höher eingestuft. Ist das Maximum einer Besoldungsklasse Ende 2011 bereits erreicht (Stufe 8), erfolgt eine Anhebung auf Stufe 7 der nächsthöheren Besoldungsklasse. Sofern aus administrativen Gründen eine Abrechnung erst im Jahr 2012 erfolgen kann, wird für das Jahr 2011 eine pauschale Besoldungsnachzahlung von 4,5 Prozent auf der in diesem Jahr ausgerichteten Bruttobesoldung (ohne Zulagen, Treueprämien u.dgl.) gewährt.

2.3 Übrige Regelungen

Der Kanton trägt die Anwaltskosten von höchstens 150'000 Franken.

Die Verbände und Rechtsanwältinnen sichern ihrerseits zu, keine Pflegefachpersonen und Hebammen bei einer allfälligen Klage gegen den Kanton oder die Spitalverbunde zu unterstützen. Die Verbände empfehlen ihren Mitgliedern die vorbehaltlose Annahme der rückwirkenden Zahlungen und die Zustimmung zur Neueinstufung.

3 Kosten

3.1 Besoldungsnachzahlungen

Aus den Besoldungsnachzahlungen ergeben sich einmalige Kosten von 0,33 Mio. Franken für die individuelle Abgeltung der acht Leistungsklägerinnen bzw. von 23,54 Mio. Franken für die Pauschalabgeltung der übrigen diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen, total also 23,87 Mio. Franken. Hinzu kommen die Kosten für eine effiziente Abwicklung der Nachzahlungen in schätzungsweise 2'500 Fällen von rund 180'000 Franken.

3.2 Besoldungskorrektur

Die Anhebung der Besoldung der übrigen diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen um eine Besoldungsklasse hat wiederkehrende Kosten von 8,4 Mio. Franken zur Folge. Die Gewährung einer zusätzlichen Stufe an die diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen bewirkt jährlich wiederkehrende Kosten von rund 5,6 Mio. Franken. Darüber beschliesst der Kantonsrat jeweils im Rahmen des Voranschlags.

Dabei gilt es zu beachten, dass ab dem Jahr 2012 die neue Spitalfinanzierung Gültigkeit hat. Es ist derzeit noch offen, in welchem Umfang dieser Mehraufwand in den für das Jahr 2012 laufenden Tarifverhandlungen angerechnet werden kann und wie diese Mehrkosten im Rahmen der neuen Spitalfinanzierung finanziert werden.

Die rückwirkende Anhebung der Besoldungsklasse führt im Jahr 2011 zu einmaligen Kosten in der Höhe von 8,4 Mio. Franken.

3.3 Gesamtkosten

Die einmaligen Kosten des Vergleichs betragen:

– Besoldungsnachzahlungen	Fr.	23'870'000.–
– Abwicklungskosten	Fr.	180'000.–
– Anwaltskosten	Fr.	<u>150'000.–</u>
Total	Fr.	24'200'000.–

Die jährlich wiederkehrenden Kosten betragen:

– Anhebung der Besoldungsklasse ab 1. Januar 2011	Fr.	8'400'000.–
– Anhebung der Besoldungsstufe ab 1. Januar 2012	Fr.	<u>5'600'000.–</u>
Total	Fr.	14'000'000.–

4 Nachtragskreditbedarf

Die einmaligen Kosten von 24,2 Mio. Franken sind durch die zulasten der Rechnung 2010 gebildete Rückstellung im Umfang von 25 Mio. Franken gedeckt. Die Anhebung der Besoldung um eine Klasse und eine Stufe ab 1. Januar 2012 erfolgt jeweils im Rahmen des Voranschlags.

Einzig die rückwirkende Anhebung der Besoldung um eine Klasse auf den 1. Januar 2011 macht einen Nachtragskredit in der Höhe von 8,4 Mio. Franken erforderlich. Der Nachtragskredit soll – analog zu den jeweils im Voranschlag zentral erfassten Teuerungsanpassungen der Besoldungen – zentral auf dem Konto 5600.360 Allgemeiner Personalaufwand / Staatsbeiträge eingestellt werden. In der Staatsrechnung 2011 werden dann die effektiven Aufwendungen über die Nachkalkulationen der Globalkredite den massgebenden Rechnungsabschnitten (Spitalverbunde, Psychiatrische Dienste) belastet.

5 Rechtliches

Sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Bundesgericht gelangten im vorliegenden Fall gestützt auf das gerichtliche Gutachten zum Schluss, dass die Berufsgruppen der Krankenschwestern DN2 und der Hebammen im Vergleich mit den Polizisten lohnmässig zu tief eingestuft sind. Das Bundesgericht hielt überdies fest, die Klageparteien hätten glaubhaft gemacht, die Schlechterbesoldung habe ihren Grund im Geschlecht. Die vom Kanton dagegen aufgeführten Argumente hätten nicht genügt, dieses Vorbringen zu entkräften. Dem Staat steht es aufgrund seiner Grundrechtsbindung aber nicht frei, rechtsungleiche oder diskriminierende Löhne auszurichten. Eine Anhebung der Besoldung sowie entsprechende Nachzahlungen stehen deshalb nicht im freien Ermessen des Staates, sondern sind diesem durch das übergeordnete Recht zwingend vorgeschrieben.

Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstellt einmalige neue Ausgaben von Fr. 3'000'000.– bis Fr. 15'000'000.– dem fakultativen Finanzreferendum. Dem Begriff der «neuen Ausgabe» steht derjenige der «gebundenen Ausgabe» gegenüber. Die Begriffe «neu» und «gebunden» schliessen sich gegenseitig aus. Eine Ausgabe ist entweder gebunden bzw. bereits beschlossen oder sie ist nicht gebunden bzw. neu. Während die Nachzahlungen die aufgelaufene Besoldungsschuld zum Gegenstand haben und gebunden sind, geht es beim Nachtragskredit von 8,4 Mio. Franken für die rückwirkende Anhebung der Besoldung um eine Klasse auf den 1. Januar 2011 um die Besoldungskorrektur, zumindest einmal bis zum Erlass einer neuen Besoldungsverordnung bei Einführung des neuen Personalgesetzes. Der Kanton ist von Verfassungs wegen gehalten, auf eine Besoldung hinzuwirken, welche die Ungleichbehandlung beseitigt. Ob es sich dabei nun um eine neue oder gebundene Ausgabe handelt, muss aber mit Blick auf die Frage des Finanzreferendums nicht weiter diskutiert werden.

Art. 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und entsprechend auch Art. 9 Bst. a RIG sehen vor, dass Erlasse über die Besoldung des Staatspersonals und der Lehrkräfte der Grundschule nicht dem (Finanz-)Referendum unterstehen. Dabei ist der Begriff «Erlasse» nicht eng zu verstehen. Vielmehr ergibt sich aus den Materialien deutlich die Absicht des Verfassungsgebers, jegliche Erlasse über die Besoldung, seien es Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen oder Beschlüsse, vom Finanzreferendum auszunehmen (vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Verfassung des Kantons St.Gallen, ABI 2000, 165 ff., 301; ProtKR 1996/2000 Nr. 601/12). Der Beschluss über den Nachtragskredit zur Finanzierung der Anhebung der Besoldung diplomierter Pflegefachpersonen und Hebammen um eine Besoldungsklasse im Jahr 2011 untersteht daher nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit betreffend Besoldung von diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen im Jahr 2011 einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über den Nachtragskredit betreffend Besoldung von diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen im Jahr 2011

Entwurf der Regierung vom 16. August 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 16. August 2011¹ Kenntnis genommen und
beschliesst:

1. Zur Anhebung der Besoldung von diplomierten Pflegepersonen und Hebammen um eine Besoldungsklasse rückwirkend auf den 1. Januar 2011 wird ein Nachtragskredit von Fr. 8'400'000.– gewährt.
2. Der Kredit wird der Verwaltungsrechnung 2011 (Konto 5600.360, Allgemeiner Personalaufwand / Staatsbeiträge) belastet.

¹ ABI 2011, ...