

Revision des Besoldungssystems

Bericht der Regierung vom 19. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Personalrechtliche Grundlagen	3
3 Das Besoldungssystem 1997	4
3.1 Ziele der Revision vom 1. Januar 1997	4
3.1.1 Verbesserung der globalen Steuerung und stufengerechte Beförderungsentscheide	4
3.1.2 Verstärkung der Leistungskomponente	4
3.1.3 Transparente und einheitliche Besoldungsordnung	4
3.2 Funktionsweise des Besoldungssystems 1997	5
3.3 Erfahrungen mit dem Besoldungssystem 1997	5
3.3.1 Verbesserung der globalen Steuerung und stufengerechte Beförderungsentscheide	5
3.3.2 Verstärkung der Leistungskomponente	6
3.3.3 Transparente und einheitliche Besoldungsordnung	8
3.4 Akzeptanz bei den Mitarbeitenden	9
3.5 Stärken und Schwächen des Besoldungssystems 1997	10
4 Botschaft zum Personalgesetz vom 27. April 2010	11
5 Merkmale zeitgemässer Lohnsysteme	12
5.1 Anforderungen an das Lohnsystem	12
5.1.1 Lohngerechtigkeit	12
5.1.2 Weitere Anforderungen	13
5.2 Elemente eines Lohnsystems	13
5.3 Lohnsysteme anderer Kantone und des Bundes	14
5.3.1 Kanton Aargau	14
5.3.2 Kanton Luzern	15
5.3.3 Kanton Solothurn	15
5.3.4 Kanton Thurgau	16
5.3.5 Bundesverwaltung	17
6 Projekt «Neues Lohnwesen»	17

6.1	Vorgeschichte	17
6.2	Gliederung des Gesamtprojekts	18
6.2.1	Teilprojekt 1: Laufbahnen und Einreihung	18
6.2.2	Teilprojekt 2: Einstufung und Lohnentwicklung	19
6.2.3	Teilprojekt 3: Lohnsystem	19
7	Planung und Steuerung des Personalaufwands	20
8	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen	21
9	Schlussbemerkungen	21
10	Antrag	22

Zusammenfassung

Die seit dem Jahr 1997 geltende Besoldungsordnung war bereits im November 2001 Gegenstand der Motion 42.01.20, die vom Kantonsrat in der Februarsession 2002 in das Postulat 43.02.05 mit geänderter Wortlaut umgewandelt wurde. Zentrale Anliegen des Postulats waren strukturelle Anpassungen des Lohnsystems und eine Erhöhung der Flexibilität. Mit der im Februar 2009 gutgeheissenen Motion 42.09.02 wurden zudem eine stärkere Leistungsorientierung und die Beseitigung von Automatismen bei Lohnerhöhungen verlangt.

Auf den Beginn der Amtsdauer 2012/2016 wurden die Beziehungen zwischen dem Kanton als Arbeitgeber und seinen Mitarbeitenden auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Die neue Personalgesetzgebung führte materiell das bisherige Lohnsystem praktisch unverändert fort. Die bisher in einer eigenen Besoldungsverordnung enthaltenen Bestimmungen wurden je nach Gehalt in das neue Personalgesetz oder in die neue Personalverordnung überführt. So finden sich die Grundsätze für die Bemessung des Lohns und für Lohnanpassungen auf Gesetzesstufe, währenddem die Konkretisierung des Lohnsystems auf Verordnungsstufe erfolgt und in die abschliessende Zuständigkeit der Regierung fällt.

Der vorliegende Bericht setzt sich zunächst mit dem seit 1997 angewandten Besoldungssystem auseinander. Im Rückblick darf festgestellt werden, dass die mit der damaligen Revision verfolgten Ziele weitgehend erreicht wurden. So kann die angestrebte Verbesserung der globalen Steuerung und der stufengerechten Beförderungsentseide als erreicht beurteilt werden. Dasselbe gilt für die Erhöhung von Transparenz und Einheitlichkeit, auch wenn die Konsistenz der gesamten Besoldungsordnung im Lauf der Jahre abgenommen hat. Nur bedingt erreicht wurde hingegen die Zielsetzung, die Leistungskomponente zu verstärken. Wohl wurde das entsprechende Instrumentarium erweitert, doch konnte der automatische Stufenanstieg bei wenigstens guten Leistungen nicht überwunden werden. Immerhin kann aus den bisher durchgeführten Personalbefragungen der Schluss gezogen werden, dass die Besoldungsordnung von den Mitarbeitenden mehrheitlich als transparent, einfach und berechenbar anerkannt wird.

Der allmähliche Verlust an Konsistenz in einem historisch gewachsenen Lohnsystem und die Fortführung des faktischen Automatismus beim Stufenanstieg waren auch die offensichtlichsten Mängel, welche die Regierung im April 2010 in ihrer Botschaft zum neuen Personalgesetz eingeräumt hat. Nach längeren verwaltungsinternen Vorarbeiten, bei denen auch die Anforderungen an zeitgemässe Lohnsysteme und deren Elemente untersucht wurden, wurde ein Gesamtprojekt zur

umfassenden Neukonzeption des Lohnwesens initiiert. Mit dem Ziel, die bisherigen positiven Elemente des Besoldungssystems zu erhalten und die erkannten Schwachstellen zu beseitigen, werden in einem ersten Teilprojekt die Inkonsistenzen bei den Einstufungsrichtlinien angegangen. Die Umsetzung ist auf den 1. Januar 2017 geplant. In einem weiteren Teilprojekt, das in Abstimmung mit der Behandlung des vorliegenden Berichts gestartet werden soll, stehen die Beseitigung des automatischen Stufenanstiegs und die Verstärkung der Leistungskomponente auf den 1. Januar 2018 im Vordergrund. Parallel dazu sollen die Instrumente für die Planung und Steuerung des Personalaufwands optimiert bzw. weiterentwickelt werden.

Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass die mit dem Postulat 43.02.05 und der Motion 42.09.02 verfolgten Stossrichtungen im Rahmen des anfangs 2015 gestarteten, in drei Teilprojekte gegliederten Gesamtprojekts «Neues Lohnwesen» aufgenommen worden sind. Mit dieser etappierten Vorgehensweise sollen die Konsistenz des gesamten Lohnsystems wieder hergestellt und eine verstärkte Leistungsorientierung umgesetzt werden. Die Sozialpartner werden zu gegebener Zeit und in geeigneter Form in die notwendigen Anpassungen einzubeziehen sein. Zudem werden die Vorgesetzten aller Stufen über die Neuerungen zu informieren und zu instruieren sein, insbesondere in Bezug auf eine differenzierte Leistungsbeurteilung im Einzelfall. Davon ausgehend, dass die Rechtsgrundlagen auf Gesetzesebene unverändert Gültigkeit haben und die Regierung die entsprechenden Verordnungsänderungen in eigener Kompetenz beschliessen kann, ist zu erwarten, dass das angepasste Lohnsystem der Staatsverwaltung auf den Beginn des Jahres 2018 eingeführt sein wird.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage erstatten wir Ihnen Bericht zum Postulat 43.02.05 «Revision der Besoldungsverordnung vom 27. Februar 1996 (sGS 143.2)»

1 Ausgangslage

Mit der Gutheissung des Postulats 43.02.05 «Revision der Besoldungsverordnung vom 27. Februar 1996 (sGS 143.2)» (umgewandelte Motion 42.01.20) vom 18. Februar 2002 lud der Kantonsrat die Regierung ein, Notwendigkeit und Möglichkeit einer umfassenden Revision der geltenden Besoldungsordnung zu prüfen, über das Ergebnis Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen. Ziele einer Revision sollten strukturelle Anpassungen des Besoldungssystems und eine zusätzliche Erhöhung der Flexibilität sein. Die gleiche Stossrichtung verfolgt die im Februar 2009 eingereichte Motion 42.09.02 «Vereinfachung der Besoldungsordnung», die vom Kantonsrat am 21. April 2009 mit geändertem Wortlaut gutgeheissen wurde. Demnach sind die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen vorzulegen mit dem Ziel, das Besoldungssystem zu vereinfachen, transparenter und leistungsorientierter auszugestalten sowie Automatismen in Bezug auf Lohnerhöhungen abzuschaffen. Angesichts der damals in Vorbereitung stehenden neuen Personalgesetzgebung stellte die Regierung die Berichterstattung und die Umsetzung der Motion zurück.

2 Personalrechtliche Grundlagen

Gegenstand der beiden parlamentarischen Vorstösse aus den Jahren 2002 und 2009 ist das Besoldungssystem, das seit dem 1. Januar 1997 angewendet wurde. Auf diesen Zeitpunkt löste die Besoldungsverordnung (nGS 31-91; abgekürzt BesV) die Dienst- und Besoldungsordnung für das Staatspersonal (nGS 27-1; abgekürzt DBO) ab und bildete seither und zusammen mit der Verordnung über den Staatsdienst (nGS 31-29; abgekürzt VStD) die wichtigste personalrechtliche Grundlage. Die VStD wurde von der Regierung in eigener Kompetenz erlassen, während die BesV durch den Kantonsrat zu genehmigen war.

In der Zwischenzeit wurden die personalrechtlichen Grundlagen mit dem Personalgesetz vom 25. Januar 2011 (sGS 143.1; abgekürzt PersG) und der Personalverordnung vom 13. Dezember 2011 (sGS 143.11; abgekürzt PersV) umfassend erneuert. Die Grundsätze für die Bemessung des Lohns im Einzelfall und für die Anpassung der Löhne einschliesslich Begrenzungen sind in Art. 36 bzw. Art. 37 f. PersG geregelt (bisher auf Verordnungsstufe: Art. 1, 5 und 21 f. BesV). Die Kompetenz zur Konkretisierung des Besoldungssystems ist hingegen aufgrund Art. 52 PersG an die Regierung delegiert. In Art. 68 bis 75 PersV wurden die bis anhin geltenden Verordnungsbestimmungen zum Besoldungssystem praktisch unverändert übernommen. Die Personalverordnung selber und damit auch die Bestimmungen zum Besoldungssystem unterliegen indessen nicht mehr der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Als Fazit ergibt sich, dass das seit dem Jahr 1997 geltende Besoldungssystem durch die neue Personalgesetzgebung materiell keine Änderung erfahren hat. Entfallen ist hingegen der Genehmigungsvorbehalt durch den Kantonsrat.

3 Das Besoldungssystem 1997

3.1 Ziele der Revision vom 1. Januar 1997

Mit dem neuen Besoldungssystem wurden die nachfolgend beschriebenen Hauptziele verfolgt:

3.1.1 Verbesserung der globalen Steuerung und stufengerechte Beförderungssentscheide

Die generelle Änderung der Jahresbesoldung und der Zulagen sollte künftig flexibler erfolgen. Sie sollte innerhalb bestimmter Bandbreiten und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der Finanzlage des Staates jährlich unter den Sozialpartnern ausgehandelt werden. Dies bedeutete eine Abkehr von der geltenden starren Teuerungsausgleichsregelung. Die Neuregelung sollte die Flexibilität der jährlichen Besoldungsänderung erhöhen und damit die Steuerungsmöglichkeiten durch den Kantonsrat und die Regierung verbessern. Damit sollte auf Veränderungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der Finanzlage des Staates rascher und zum richtigen Zeitpunkt reagiert werden können. Massgeblich für allgemeine Besoldungsänderungen blieb aber in erster Linie die Entwicklung der Lebenshaltungskosten.

Mit Beförderungsquoten für die zulässigen prozentualen Erhöhungen der Lohnsummen infolge individueller Stufen- und Klassenwechsel sollten den Departementen sowie den Ämtern und Anstalten jährlich klare Vorgaben gemacht werden. Das Amt oder die Anstalt konnte im Gegenzug davon ausgehen, dass bei Einhaltung der Quoten und der Richtlinien über die Einreihung und Beförderung des Personals nicht von den Anträgen abgewichen wird.

3.1.2 Verstärkung der Leistungskomponente

Der Stufenanstieg sollte nicht mehr automatisch erfolgen, sondern nur noch bei guten Leistungen – bisher auch bei genügenden – und auf ausdrücklichen Antrag der oder des Vorgesetzten zugesprochen werden. Gleichzeitig sollte neu auch eine Rückstufung bei ungenügenden Leistungen und die Vereinbarung eines flexiblen Besoldungselements (Bonussystem) bei Kaderangehörigen ermöglicht werden.

3.1.3 Transparente und einheitliche Besoldungsordnung

Zur Erhöhung der Transparenz wurde die Besoldungsordnung klarer strukturiert. Die einzelnen Stufen in den verschiedenen Klassen waren neu prozentual gleich viel wert und Doppelspannen wurden abgeschafft.

3.2 Funktionsweise des Besoldungssystems 1997

Das Besoldungssystem 1997 besteht nach Art. 68 PersV aus zwei Arten von Lohnklassen. Die (ordentlichen) Lohnklassen 1 bis 31 umfassen je acht Lohnstufen, zwischen denen der gleiche prozentuale Abstand besteht. Die Lohnklassen 32 bis 37 bilden die sogenannten Überklassen, die keine Lohnstufen beinhalten. Die in Anhang 1 PersV bezeichneten Funktionen erstrecken sich jeweils über mehrere Lohnklassen, die sich zudem relativ stark überschneiden (Beispiel: eine Einstufung in Lohnklasse 14, Stufe 8 ergibt in etwa die gleiche Jahresbesoldung wie eine Einstufung in Lohnklasse 16, Stufe 5 oder in Lohnklasse 18, Stufe 2). Die Richtlinien über Einreihung und Beförderung legen fest, in welche Besoldungsbandbreiten eine Funktion einzuordnen ist.

Für die individuelle Lohnentwicklung (Beförderung) während der Dauer des Arbeitsverhältnisses sieht die Personalverordnung folgende Instrumente vor:

	Stufenanstieg	zusätzliche Stufe	höhere Lohnklasse
Grundlage (PersV)	Art. 70 Abs. 1	Art. 70 Abs. 2	Art. 72 Abs. 1, Art. 73
Beschreibung	Beförderung um eine Stufe innerhalb der gleichen Lohnklasse bis zum Erreichen des Maximums dieser Lohnklasse	Gewährung einer zusätzlichen Stufe innerhalb der gleichen Lohnklasse bis zum Erreichen des Maximums dieser Lohnklasse	Beförderung in eine höhere Lohnklasse bzw. schrittweise Beförderung in die erste oder eine höhere Überklasse
Voraussetzungen	gute Leistungen	besonders gute Leistungen	gute oder besonders gute Leistungen
Vorbehalte	Aussetzen des Stufenanstiegs durch die Regierung (Art. 71)	verfügbare Mittel für individuelle Beförderungen (Beförderungsquote im Rahmen des Budgets)	
Automatismus	ja (bei guter Leistung)	nein (bewusster Entscheid der Linie, sofern Mittel zur Verfügung stehen)	
Anbindung an das Qualifikationssystem	Koppelung der individuellen Lohnentwicklung an die Gesamtbeurteilung im jährlichen Standortgespräch zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten.		

Der ordentliche Stufenanstieg nach Art. 70 Abs. 1 PersV erfolgt automatisch, wenn die Leistung als gut beurteilt wurde, das Maximum der Lohnklasse (Stufe 8) noch nicht erreicht ist und der Stufenanstieg durch die Regierung nicht ausgesetzt wird. Für alle anderen Beförderungen ist ein entsprechender Entscheid der oder des Vorgesetzten erforderlich.

3.3 Erfahrungen mit dem Besoldungssystem 1997

Bezogen auf die in Abschnitt 3.1 dargestellten Ziele, die mit dem Besoldungssystem 1997 angestrebt wurden, lassen sich folgende Erfahrungen aus der Anwendung des Systems festhalten:

3.3.1 Verbesserung der globalen Steuerung und stufengerechte Beförderungentscheide

Kantonsrat und Regierung haben von den neuen Möglichkeiten zur Gesamtsteuerung der Lohnsumme vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungslage Gebrauch gemacht. Neben diesen Kriterien für allgemeine Besoldungsanpassungen wurde auch die

Höhe der Quote für individuelle Beförderungen als Steuerungsinstrument eingesetzt. Dies belegt auch die folgende Tabelle für die letzten zwölf Jahre:

Jahr	Allgemeine Anpassung	Stufenanstieg	Beförderungsquote	Total
2005	1,0 %	1,0 %	0,3 %	2,3 %
2006	1,5 %	1,0 %	0,4 %	2,9 %
2007	1,7 %	1,0 %	0,3 %	3,0 %
2008	1,6 %	1,0 %	0,4 %	3,0 %
2009	3,0 %	1,0 %	0,4 %	4,4 %
2010	–	1,0 %	0,3 %	1,3 %
2011	0,7 %	0,6 %	0,4 %	2,1 %
2012	–	0,6 %	max. 0,4 %	max. 1,0 %
2013	–	0,6 %	max. 0,15 %	max. 0,75 %
2014	–	0,6 %	0,4 %	1,0 %
2015	–	0,6 %	0,4 %	1,0 %
2016	–	0,6 %	0,3 %	0,9 %

Die Quote für den Stufenanstieg wurde ab dem Jahr 2011 aufgrund einer Neuberechnung der tatsächlichen Kosten reduziert. Ab dem gleichen Jahr wurde zudem mit einem Minderaufwand von 0,5 Prozent als Folge von Mutationsgewinnen kalkuliert. Die Zurückhaltung bei Eingriffen in den Stufenanstieg ist einerseits damit zu erklären, dass ein solcher Eingriff nur bei jenen Mitarbeitenden wirksam wäre, die noch im Stufenanstieg sind und diesen Stufenanstieg aufgrund ihrer Leistungen verdient hätten, während diese Massnahme bei Mitarbeitenden, die das Maximum der Besoldungsklasse bereits erreicht haben, ins Leere stossen würde. Andererseits würde das Aussetzen des Stufenanstiegs zu erheblichen Verzerrungen bei den vordefinierten Lohnentwicklungen für Lehrpersonen führen.

Mit der Zuteilung von Beförderungsquoten konnte die Delegation der Beförderungsentscheide stufengerecht vorgenommen werden. Sofern im Rahmen der Quote und der Richtlinien, wurden die Beförderungsanträge der Vorgesetzten angenommen. Mit der Zuteilung von Sonderquoten konnte auf Spezialsituationen in einzelnen Ämtern (z.B. Kantonspolizei) oder auf veränderte Bedingungen am Arbeitsmarkt reagiert werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass eine Beförderungsquote zwischen 0,3 und 0,4 Prozent (in Verbindung mit dem Stufenanstieg und den ausserordentlichen Leistungsprämien) für individuelle Lohnerhöhungen durchaus angemessen ist.

Insgesamt kann festgestellt, dass die mit dem neuen Besoldungssystem angestrebte Verbesserung der globalen Steuerung und der stufengerechten Beförderungsentscheide erreicht wurde. Die Möglichkeiten einer Steuerung über den Stufenanstieg sind jedoch als eher beschränkt und wenig zweckmässig zu beurteilen.

3.3.2 Verstärkung der Leistungskomponente

Die Einführung einer Leistungskomponente stellt für die Vorgesetzten eine besondere Herausforderung dar. Jede verstärkt leistungsorientierte Festsetzung des individuellen Lohns erweist sich als Lernprozess für Vorgesetzte wie für Mitarbeitende. Mit dem Konzept «Standortgespräch»,

welches das bisherige Beurteilungssystem ablöste, konnten die Hilfsmittel für eine objektivere Leistungsbeurteilung verbessert werden (z.B. Festlegung von Qualitätsstandards).

Die Anwendung der verschiedenen Instrumente für eine leistungsorientierte Entlohnung hat jedoch erhebliche Unterschiede in Bezug auf deren Wirksamkeit aufgezeigt:

- Die grösste Wirksamkeit kommt der *Beförderungsquote* zu, weil diese Mittel den Vorgesetzten erlauben, gute und sehr gute Leistungen der Mitarbeitenden mit einer individuellen Beförderung in eine höhere Besoldungsklasse oder auch durch die Gewährung zusätzlicher Stufen zu honorieren. Das Instrument der sogenannten Doppelspannen (Gewährung von zwei Stufen innerhalb der gleichen Besoldungsklasse) hat sich zudem bei Mitarbeitenden in den ersten Berufsjahren und beim sogenannten Jungkader zur «Beschleunigung» des gehaltmässigen Aufstiegs bewährt. Diese Wirkung ist auch mit Blick auf die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit des Staates auf dem Arbeitsmarkt von Bedeutung.
- Das neue Besoldungssystem zielte darauf ab, die leistungsorientierte Komponente zu verstärken, indem in Bezug auf die Gewährung des *Stufenanstiegs* rechtlich kein Automatismus mehr bestehen sollte. In der Praxis zeigte sich allerdings ein anderes Bild: Der Stufenanstieg wird faktisch immer dann gewährt, wenn die oder der Vorgesetzte die Leistung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters als gut beurteilt (Art. 70 Abs. 1 PersV; vorher Art. 6 BesV). Weil Mitarbeiterqualifikationen erfahrungsgemäss tendenziell eher wohlwollend ausfallen, sind Fälle mit leistungsbedingtem Aussetzen des Stufenanstiegs oder gar mit Rückstufungen in der Praxis äusserst selten. Im Ergebnis ist deshalb ein faktischer Automatismus bei der Gewährung des Stufenanstiegs festzustellen.
- Der Anspruch auf eine leistungsgerechte Entlohnung im Einzelfall kann durchaus zu einem Zielkonflikt mit der Globalsteuerung des Personalbudgets führen. Ein derartiger Zielkonflikt zeigt sich beispielsweise immer dann, wenn der Stufenanstieg generell (ganz oder teilweise) ausgesetzt wird. Ein solcher Eingriff kann finanzpolitisch durchaus sinnvoll sein, hat aber zwangsläufig ungleiche und teilweise ungerechte, mitunter sogar leistungshemmende Auswirkungen auf die Mitarbeitenden. Auf der einen Seite sind Mitarbeitende, die das Maximum ihrer Besoldungsklasse erreicht haben, von einer solchen Massnahme nicht betroffen. Haben sie bereits das Maximum ihrer Lohnlaufbahn erreicht, wird ihre Besoldung faktisch sogar «leistungsresistent». Leistungsbezogene Anerkennung kann allenfalls in Form ausserordentlicher Leistungsprämien erfolgen, während bei ungenügenden Leistungen kaum mit einem Besoldungsabbau zu rechnen ist. Diese Konzeption ist angesichts der altersbedingten Entwicklung der Leistungsfähigkeit nicht per se problematisch. Auf der anderen Seite werden mit dem Aussetzen des Stufenanstiegs jene Mitarbeitenden bestraft, die aufgrund ihrer (guten oder gar sehr guten) Leistungen den Stufenanstieg eigentlich verdient hätten. Auch die Lehrpersonen sind davon betroffen. Sie erreichen das Maximum ihrer Lohnlaufbahn in der Regel erst nach 25 bis 27 (Volksschule), nach 22 bis 25 (Mittelschule) oder nach 25 (Berufsschule) Dienstjahren. Jene Lehrerinnen und Lehrer, die bereits das Lohnmaximum erreicht haben, werden von der Aussetzung eines Stufenanstieges nicht betroffen. Für eine junge Lehrkraft hat diese Massnahme hingegen nachteilige Auswirkungen auf den theoretischen Lebensarbeitslohn.
- Die *Leistungs- und Funktionszulagen* nach Art. 32 VStD boten eine gewisse Flexibilität zur zeit- und sachgerechten Anpassung an erweiterte Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sowie an veränderte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und sollten auch zur Honorierung besonderer Einsätze dienen. Dieser Leistungsbezug wurde mit der neuen Personalgesetzgebung weitgehend aufgegeben, indem die Leistungszulage abgeschafft wurde. Funktions- und Marktzulage nach Art. 40 PersG sind nur in sehr beschränktem Mass leistungsbezogen.

- Die Möglichkeit zur Vereinbarung eines *variablen Besoldungselements* war ursprünglich auf Kaderangehörige beschränkt (Art. 12 BesV). Sie wurde mit Art. 41 PersG zwar auf alle Mitarbeitenden ausgedehnt, wird aber in der Praxis kaum angewendet. Zum einen ist dieses Instrument im Bereich der Staatsverwaltung nicht unproblematisch, und zum andern sind die Aspekte der Gleichbehandlung und des zweckmässigen Massstabs zu beachten. Hinzu kommt, dass die Jahresbesoldung entsprechend herabgesetzt werden müsste (Art. 12 BesV bzw. Art. 75 Abs. 1 PersV) und dass die Regierung die Regelungen im Einzelfall bestimmt (Art. 75 Abs. 3 PersV).
- Einen starken Leistungsbezug weist per definitionem das Instrument der *ausserordentlichen Leistungsprämien* auf, das sich im Lauf der Jahre als fester Bestandteil der Führungsinstrumente etabliert hat. Die entsprechenden Quoten wurden in den letzten Jahren weitgehend ausgeschöpft. Es wurden in überwiegender Masse Einzelpersonen und nur in beschränktem Umfang Gruppen und Teams prämiert. Eine gewisse Gefahr besteht darin, dass immer wieder die gleichen Mitarbeitenden (z.B. Projektmitarbeitende) honoriert werden, während ein Grossteil der Mitarbeitenden kaum Gelegenheit hat, um für eine überdurchschnittliche Leistung eine derart spontane Honorierung zu erhalten.

Als Fazit kann festgestellt werden, dass das neue Besoldungssystem die Leistungskomponente durchaus verstärkt hat, indem das Instrumentarium verbessert wurde (Doppelspannen, Leistungs- und Funktionszulagen, ausserordentliche Leistungsprämien). Ein Vorbehalt ist jedoch in Bezug auf den Stufenanstieg anzubringen, weil bei diesem Instrument faktisch nach wie vor ein weitgehender Automatismus besteht. Die Leistungshonorierung durch Gewährung des Stufenanstiegs ist zudem wegen Erreichens des Besoldungsmaximums für einen erheblichen Teil der Mitarbeitenden nicht möglich. Auch das generelle Aussetzen des Stufenanstiegs ist ein Instrument, das bei isolierter Anwendung zu stossenden Ergebnissen führt. Erschwerend kommt der latente Zielkonflikt zwischen der globalen Steuerung des Personalbudgets und der individuellen leistungsgerechten Lohnfestsetzung hinzu. Insgesamt ist einzuräumen, dass das Ziel, mit dem neuen Besoldungssystem die Leistungskomponente zu verstärken, nur bedingt erreicht worden ist.

3.3.3 Transparente und einheitliche Besoldungsordnung

Das geltende Lohnsystem ist zweifellos einfach in der Handhabung. Es ist weitgehend konsistent, logisch und verständlich aufgebaut. Der Wert der Einstufungen ist frankenmässig klar festgelegt. Der Stufenanstieg in Prozenten ist in allen Klassen gleich. Die Vorgesetzten können die Vorgaben des Lohnsystems im konkreten Fall sehr einfach umsetzen. Die Mitarbeitenden sind ohne weiteres in der Lage, sich anhand der strukturierten Lohn Tabellen über ihre aktuelle Lohnsituation zu orientieren. Die zukünftige Lohnsituation kann einigermaßen verlässlich abgeschätzt werden, wenn die Funktionszuteilung klar ist und die entsprechenden Lohnlaufbahngrenzen bekannt sind.

Die Richtlinien über die Einreihung und Beförderung des Staatspersonals und die Stellungnahmen des Personalamtes bei der Einstufung und zum Teil bei Beförderungen sind wichtige Instrumente, um das Besoldungssystem in der ganzen Staatsverwaltung sowohl anforderungs- als auch leistungsgerecht umzusetzen. Allerdings fehlen objektive Massstäbe, um analoge Funktionen über Departementsgrenzen hinweg vergleichen zu können (z.B. Einstufung juristischer Mitarbeiter im Departement A und im Departement B, Einstufung Mitarbeiterin Empfang im Departement C und im Departement D, Einstufung Rechnungsführer im Departement E und im Departement F). Das Fehlen derartiger Massstäbe wird vor allem dann augenfällig, wenn einzelne Mitarbeitende oder auch ganze Organisationseinheiten in ein anderes Departement wechseln.

Eine weitere Unzulänglichkeit des Besoldungssystems zeigt sich im Rekrutierungsprozess, bei dem der Ausbildung und dem (biologischen) Alter der betreffenden Person im Verhältnis zu den übrigen Kriterien (insbesondere Anforderungen an die Stelle) ein eher zu starkes Gewicht einge-

räumt wird. Auch ist es – gerade bei Wiedereinsteigerinnen – mitunter schwierig, der Erfahrung angemessene Rechnung zu tragen. Die Einstufungsrichtlinien gewichten die Ausbildung im Verhältnis zu den Anforderungen, die vom Stellenprofil her bestimmt sind, sehr stark. Dieser Umstand beeinträchtigt die Transparenz des Besoldungssystems ebenfalls, weil die einheitliche Anwendung der Richtlinien wegen des bestehenden Ermessensspielraumes nicht bzw. nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand sichergestellt werden kann. Auch darf nicht übersehen werden, dass das Lohnsystem historisch gewachsen ist. Das bei der Einführung im Jahr 1997 recht konsistente Gesamtsystem hat im Lauf der Jahre durch verschiedene Einflussfaktoren und punktuelle Anpassungen zwangsläufig an Stabilität verloren. Es verwundert deshalb nicht, dass das St.Galler Verwaltungsgericht in einer umfangreichen Entscheidung zu einer Lohnklage, die verschiedene Einzelklägerinnen und Organisationen aus dem Gesundheitsbereich gegen den Kanton St.Gallen eingereicht hatten, darauf hingewiesen hat, dass Anhaltspunkte für rechtsungleiche Entlohnungen vorliegen (Urteil K 2003/7-16 vom 25. Nov. 2008).

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Ziel einer höheren Transparenz und Einheitlichkeit mit dem Besoldungssystem 1997 wenigstens in den ersten Jahren der Anwendung erreicht wurde. Allerdings hat die historisch gewachsene Besoldungsordnung im Lauf der Jahre immer mehr an Konsistenz verloren.

3.4 Akzeptanz bei den Mitarbeitenden

Im «Leitbild zur Personalpolitik» formuliert die Regierung u.a. auch die Anforderungen an das Besoldungssystem:

In unserem Lohnsystem

- sind für uns die stellenbezogenen Anforderungen das wichtigste Kriterium
- tragen wir sowohl der Berufserfahrung (einschliesslich Freiwilligen- und Familienarbeit) als auch der Stellenerfahrung Rechnung
- berücksichtigen wir in angemessener Masse die individuelle Leistung der Mitarbeitenden, unter Berücksichtigung ihres Beitrages zum Teamerfolg

Im Rahmen der Indikatorenmessungen, die alle drei Jahre durchgeführt werden und jeweils auch eine Personalbefragung beinhalten, wird vor allem die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden überprüft. Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden lässt sich nicht allein an den finanziellen Leistungen (sprich: am Lohn und am Lohnsystem) festmachen, sondern wird auch von anderen Leistungen des Arbeitgebers beeinflusst. Aus diesem Grund werden in der nachfolgenden Tabelle die Werte betreffend die Zufriedenheit mit den Leistungen des Arbeitgebers in den Personalbefragungen 2003 bis 2015 gesamthaft dargestellt.

Leistungen des Arbeitgebers

Ergebnisse Personalbefragungen

	2003	2006	2009	2012	2015
Ferienanspruch und -regelung	5,1	5,2	5,1	5,2	5,3
Arbeitszeitregelung	5,0	5,2	5,2	5,2	5,3
Angebot an internen Weiterbildungsmöglichkeiten	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1
Sicherheit der Stelle vor Arbeitsplatzverlust	4,8	4,8	5,2	5,0	5,0
Sozialleistungen, Pensionskasse, Versicherungen	4,5	4,6	4,7	4,7	4,6
Spesenreglement	4,2	4,5	4,7	4,7	4,8
Lohn	4,2	4,4	4,7	4,6	4,6
Verpflegungsmöglichkeiten	4,1	4,2	4,1	4,2	4,4
Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten	3,9	4,1	4,4	4,4	4,4
Honorierung ausserordentlicher Leistungen	3,7	4,0	4,3	4,3	4,3
Finanzielle Abgeltung für unregelmässige Arbeitszeit	3,6	4,0	4,1	4,2	4,3
Dienstaltersgeschenk	4,7	3,6	3,7	3,9	4,0

Benotung: 1 = sehr negativ / 6 = sehr positiv

Diese Ergebnisse bestätigen die Erkenntnisse verschiedener Motivationstheorien. Theoretische und empirische Erkenntnisse lassen darauf schliessen, dass der Lohn ein wichtiger, aber nicht primärer Anreiz zur Leistungserbringung bei Mitarbeitenden in öffentlichen Institutionen ist. Dass andere Komponenten (wie Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeit- und Ferienregelung, Image) ebenfalls von Bedeutung sind, darf bei der Ausgestaltung neuer Lohnsysteme auf keinen Fall vernachlässigt werden. Die über die Jahre zunehmend positiven Werte beim Lohn beziehen sich wohl in erster Linie auf die Zufriedenheit mit dem eigenen Lohn, doch kann die Frage der Zufriedenheit mit dem Besoldungssystem als Ganzes nicht völlig davon losgelöst werden. Vielmehr besteht Grund zur Annahme, dass die Zufriedenheit mit dem eigenen Lohn und die Akzeptanz des Lohnsystems kongruent sind. Demnach kann unterstellt werden, dass die heutige Besoldungsordnung im Allgemeinen als transparent, einfach und berechenbar anerkannt wird.

3.5 Stärken und Schwächen des Besoldungssystems 1997

Die Stärken und Schwächen des geltenden Besoldungssystems lassen sich aufgrund der Ausführungen in den vorstehenden Abschnitten wie folgt zusammenfassen:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> – Die Einstufung in eine bestimmte Lohnlaufbahn mit Hilfe der Richtlinien über Einreihung und Beförderung des Staatspersonals definiert das von der Funktion abhängige Grundgehalt und die Lohnlaufbahn. – Mit Beförderungen, Funktions- und Leistungszulagen und der Gewährung von Doppelspannen kann flexibel reagiert werden. Ungenügende Leistungen können angemessen sanktioniert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Einstufung erfolgt nicht mittels einer standardisierten Grundlage in Form einer funktionsanalytischen Arbeitsplatzbewertung. Die Richtlinien über Einreihung und Beförderung des Staatspersonals enthalten nicht alle tatsächlich vorkommenden Laufbahnen. – Die Instrumente zur Leistungsbeurteilung wurden mit dem Konzept «Standortgespräch» zwar verbessert, doch ist die Qualität in der

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> – Die Beförderung in eine höhere Besoldungsklasse innerhalb der vorgegebenen Lohnlaufbahn erfolgt in der Regel nur bei sehr guten Leistungen. Dieser Schritt wird auch in der Praxis vorwiegend leistungsorientiert und ohne verdeckten Automatismen vollzogen. – Sonderprämien ermöglichen die spontane Honorierung ausserordentlicher Leistungen von Einzelpersonen oder Teams. – Das geltende Lohnsystem bietet die Möglichkeit, Erfolgsanteile in hierfür geeignete Arbeitsverhältnisse einzubauen. – Das Lohnsystem ist aus arbeitsökonomischer Sicht einfach in der Handhabung. – Es ist logisch aufgebaut und in technischer und formaler Hinsicht transparent. – Es ist von den Mitarbeitenden weitgehend akzeptiert. – Das Lohnsystem erlaubt aus übergeordneter Sicht die Steuerung des Personalbudgets. Es kann somit recht rasch auf eine veränderte Wirtschafts- und Finanzlage reagiert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung dieser Führungsinstrumente recht unterschiedlich. – Der Stufenanstieg innerhalb einer Besoldungsklasse gewichtet in der Praxis den Erfahrungsanteil stärker als den Leistungsanteil. Es wird faktisch immer noch ein Automatismus praktiziert. – Die Beurteilung der Mitarbeitenden ist (und bleibt es in gewissem Umfang) subjektiv gefärbt und fällt deshalb in der Tendenz zu wohlwollend aus. Individuelles Aussetzen des Stufenanstiegs oder gar Rückstufungen sind äusserst selten. – Wird das Maximum der Lohnlaufbahn erreicht, wird die Leistungskomponente praktisch bedeutungslos. – Wird der Stufenanstieg durch die Regierung ausgesetzt, führt dies zu ungleichen Belastungen einzelner Mitarbeitendekategorien (Irrelevanz für Mitarbeitende im Maximum der Besoldungsklasse, Bestrafung der Leistungsträger im Stufenanstieg). – Die ursprüngliche Konsistenz des Gesamtsystems hat fortlaufend abgenommen. Es besteht die Gefahr, dass die Inkonsistenz mit jeder weiteren punktuellen Anpassung zunimmt. Damit verschärft sich auch das Problem rechtsungleicher Entlohnungen.

4 Botschaft zum Personalgesetz vom 27. April 2010

In Bezug auf eine Revision des Lohnsystems hat die Regierung in der Botschaft vom 27. April 2010¹ zum Personalgesetz auf die insgesamt positiven Erfahrungen mit dem geltenden Besoldungssystem hingewiesen. Gleichzeitig räumte sie ein, dass das historisch gewachsene Lohnsystem im Lauf der Jahre immer mehr an Konsistenz verloren habe. Im Vergleich zum früheren Lohnsystem sei es zwar dank verbesserter Instrumente stärker leistungsorientiert, doch sei der weitgehende (faktische) Automatismus nicht überwunden worden.

Eine weitere Stärkung der Leistungsorientierung sei ebenso zu befürworten wie eine Erhöhung der Flexibilität, um auf Veränderungen am Arbeitsmarkt rascher reagieren und bessere Rahmenbedingungen bei Rekrutierungen (insbesondere im Kader-Bereich) bieten zu können. Bei jedem Lohnmodell, das den Leistungsaspekt berücksichtigt und auf Automatismen verzichtet, stelle sich jedoch zwangsläufig das Problem eingeschränkter Objektivität bei der Leistungsbeurteilung. Es gelte deshalb, durch entsprechende Massnahmen und Instrumente (Ausbildungen, Checklisten, Controlling) eine «kontrollierte Subjektivität» zu gewährleisten.

Sollten Leistungsorientierung und Flexibilität im Rahmen des geltenden Lohnsystems verbessert werden, müsse die tatsächliche Beseitigung des Automatismus beim Stufenanstieg im Vordergrund stehen. Konkret wären die Kosten für den (weitgehend automatischen) Stufenanstieg mit

¹ 22.15.10; ABI 2010, 1594 f.

der Quote für individuelle Beförderungen (sogenannte Beförderungsquote) zusammenzulegen. Daraus ergäbe sich ein in Prozent der Lohnsumme definiertes Gesamtvolumen für individuelle Beförderungen aufgrund eines bewussten Vorgesetztenentscheids.

Als weiterer Schritt für eine erhöhte Flexibilität im geltenden Besoldungsmodell wäre der Verzicht auf die Definition von Beförderungsschritten, d.h. die Abschaffung der Stufen innerhalb einer Lohnklasse angezeigt. Dabei könnte die Definition der Unter- und der Obergrenze der einzelnen Lohnklassen mit empfohlenen Zwischenschritten ergänzt werden. Letztlich sollte es aber der oder dem Vorgesetzten überlassen bleiben, innerhalb der zugeteilten Beförderungsquote das Ausmass des Beförderungsschrittes im Einzelfall festzulegen. Mit entsprechenden Massnahmen müsste jedoch sichergestellt werden, dass die zugeteilte Beförderungsquote tatsächlich leistungsorientiert eingesetzt und nicht im Giesskannenprinzip verteilt wird. So könnte festgelegt werden, dass die zugeteilte Beförderungsquote höchstens auf einen Drittel der Mitarbeitenden verteilt werden darf.

Weiter führte die Botschaft aus, dass das skizzierte Lohnmodell auf der Basis des heutigen, vertrauten Besoldungssystems den Leistungsaspekt und die Flexibilität verstärken würde. Es dürfe jedoch keinesfalls übersehen werden, dass ein solches Modell bei den Mitarbeitenden wenigstens in der Übergangsphase zu Verunsicherungen führe sowie als weniger transparent und einfach empfunden werden könnte. Auf jeden Fall würde ein Modell ohne Automatismen höhere Anforderungen stellen an die Vorgesetzten in Bezug auf eine möglichst gerechte, leistungsorientierte Zuteilung der Mittel, die für individuelle Lohnerhöhungen zur Verfügung stehen. Diesen Aspekten müsse Rechnung getragen werden, indem ein solches Lohnmodell sorgfältig kommuniziert und instruiert sowie der Zeitpunkt des Inkrafttretens darauf abgestimmt werde.

5 Merkmale zeitgemässer Lohnsysteme

5.1 Anforderungen an das Lohnsystem

5.1.1 Lohngerechtigkeit

Zeitgemässe Lohnsysteme müssen den Vorstellungen und Ansprüchen verschiedener Interessengruppen genügen. Zielkonflikte sind in diesem Zusammenhang unvermeidlich, weil bei der Lohnfindung in einer Organisation verschiedene Faktoren berücksichtigt werden müssen. Aus Sicht der Mitarbeitenden aller Stufen steht dabei der Aspekt der Lohngerechtigkeit im Vordergrund. Der Begriff der Lohngerechtigkeit lässt sich indessen nicht eindimensional und allgemeingültig umschreiben, sondern beinhaltet verschiedene Facetten (wie Anforderungs-, Leistungs-, Erfolgs-, Verteilungs-, Sozial- oder Marktgerechtigkeit). Diese Ausprägungen können sich teilweise verstärken, sie schränken sich teilweise aber auch gegenseitig ein. Letztlich ist es eine Frage der Werthaltung, welcher Ausprägung welches Gewicht beigemessen wird. Auch ist von Bedeutung, für welches Umfeld das Lohnsystem konzipiert wird. Diesbezüglich bestehen durchaus Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und gewinnorientierten Unternehmen.

Aus personalpolitischer Sicht ist der *innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit* die grösste Priorität einzuräumen. Interne Lohnvergleiche zwischen Mitarbeitenden müssen korrekt und plausibel sein. Es wird erwartet, dass sich die Höhe des Lohns nach dem Schwierigkeitsgrad der Aufgaben, der eingebrachten Erfahrung und dem individuellen Leistungsbeitrag bemisst. Oder anders gesagt: der individuelle Lohn soll *anforderungsgerecht*, *erfahrungsgerecht* und *leistungsgerecht* festgelegt werden. Wie in Abschnitt 3.3 bereits ausgeführt, decken sich diese Erwartungen mit den im «Leitbild zur Personalpolitik» formulierten Anforderungen an das Besoldungssystem. Sie stimmen zudem mit dem in Art. 36 Abs. 1 PersG verankerten Grundsatz überein, dass sich der Lohn nach den Anforderungen der Stelle und nach den persönlichen Eigenschaften (insbesondere Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung) bemisst.

Nebst der innerbetrieblichen Lohngerechtigkeit ist auch der *Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt* besondere Beachtung zu schenken. Diese externe Lohngerechtigkeit setzt einerseits voraus, dass der relevante Arbeitsmarkt bekannt ist und beobachtet wird. Andererseits darf sich die Gegenüberstellung nicht auf die reine Geldleistung für vergleichbare Arbeiten beschränken, sondern muss auch die weiteren Leistungen des Arbeitgebers (wie Ferien- und Arbeitszeitregelung, Weiterbildungsangebote, Aufstiegsmöglichkeiten, Sozialleistungen, Sonderprämien, Fringe Benefits) miteinbeziehen.

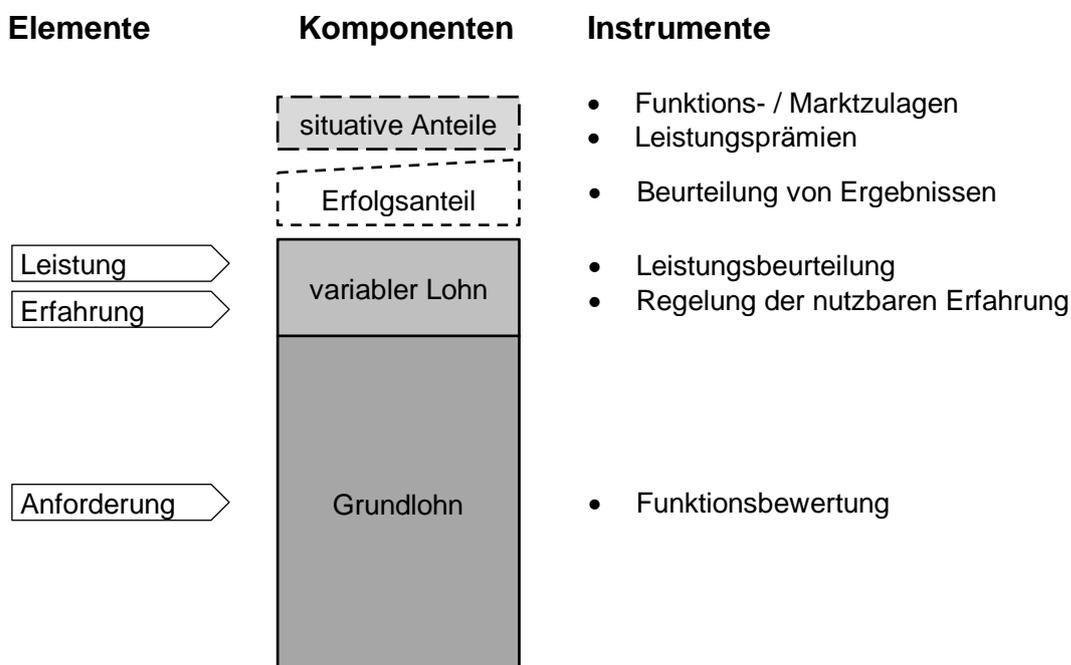
5.1.2 Weitere Anforderungen

Als weitere Anforderung an ein Lohnsystem ist die *Einhaltung des Gleichstellungsprinzips* zu nennen. Diese Anforderung ergibt sich unmittelbar aus dem Gleichstellungsgebot, dem der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber in erhöhtem Mass verpflichtet ist. Diesem Diskriminierungsverbot trägt auch Art. 36 Abs. 2 PersG Rechnung, indem bei vergleichbaren persönlichen Eigenschaften der gleiche Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit ausgerichtet wird.

Schliesslich haben Lohnsysteme hohen Ansprüchen in Bezug auf *Berechenbarkeit und Transparenz* zu genügen, weil intransparente Systeme zu Verunsicherung und Misstrauen führen und rechtlich wie personalpolitisch problematisch sind. Lohnsysteme sollen zudem die *Verantwortung der Linie* für die Personalführung verstärken, und sie sind gleichzeitig mit den Instrumenten zur *Planung und Steuerung des Personalaufwands* zu verknüpfen.

5.2 Elemente eines Lohnsystems

Ausgehend von den Erwartungen in Bezug auf die innerbetriebliche Lohngerechtigkeit lassen sich die Elemente und Instrumente eines Lohnsystems wie folgt modellhaft darstellen:



Hauptbestandteile des individuellen Lohns sind der Grundlohn und der variable Lohn.

Der *Grundlohn* wird in der Regel im Voraus vertraglich fixiert (einschliesslich 13. Monatsgehalt) und meist monatlich ausbezahlt. Es basiert auf dem Funktionslohn bzw. dem Funktionsanteil.

- Der Funktionsanteil wird aufgrund einer Funktionsbewertung bestimmt. Dabei werden in der Regel die Anforderungen und Belastungen einer Funktion in einem analytischen oder summarischen Verfahren ermittelt und damit die Minimalanforderungen an eine Funktion ausgedrückt. Entscheidend ist, dass die Funktionen unabhängig von den jeweiligen Stelleninhaberinnen und -inhabern und deren Leistungen bewertet werden.

Der *variable Lohn* setzt sich aus einem Erfahrungs- und einem Leistungsanteil zusammen. Diese ergeben sich aus der spezifischen Situation der Mitarbeitenden und berücksichtigen die individuelle Erfahrung und Leistung.

- Beim Erfahrungsanteil soll die zunehmende Erfahrung der Mitarbeitenden und die Treue angemessen honoriert werden. Ein Erfahrungsanteil rechtfertigt sich aber auch damit, dass die langjährige Erfahrung der Mitarbeitenden Fluktuationskosten spart, zur Kontinuität der Leistungserbringung von konstanter Qualität beiträgt und den Wissenstransfer sicherstellt. Weil die Erfahrungszunahme degressiv abnimmt, sollten unerwünschte Automatismen durch quantitative und zeitliche Limitierungen des Erfahrungsanteils vermieden werden. Alternativ könnte dieser Anteil mit der Leistungsbeurteilung gekoppelt werden.
- Im Leistungsanteil widerspiegelt sich die individuelle Leistung des Mitarbeitenden an seinem Arbeitsplatz. Eine leistungsorientierte Entlohnung setzt dabei zwingend ein Instrument voraus, mit dem die erbrachte Leistung der einzelnen Mitarbeitenden möglichst objektiv beurteilt werden kann. In der Regel erfolgt diese Beurteilung auf der Grundlage von Zielvereinbarungs- und Mitarbeitergesprächen.

Der *Erfolgsanteil* stellt zwar ebenfalls ein variables Lohnelement dar und kann als Departements-, Amts-, Abteilungs- oder Teamerfolg ausgestaltet sein. Die Bestimmung und Messung des Anteils am Erfolg von klassischen öffentlichen Verwaltungen, insbesondere im Bereich der Eingriffsverwaltung, bereitet jedoch einige Schwierigkeiten. Eine Erfolgsbeteiligung der Mitarbeitenden der öffentlichen Hand hat sich deshalb nie richtig durchgesetzt.

Als *situative Anteile* gelten einerseits funktionsbedingte Zulagen für Zusatz Tätigkeiten (Funktionszulagen) oder arbeitsmarktbedingte Zulagen zur Erhaltung oder Gewinnung besonders qualifizierter Mitarbeitender (Marktzulagen). Andererseits fallen auch leistungsbezogene Sonderprämien an Einzelpersonen oder an Teams in Form einmaliger Zulagen (ausserordentliche Leistungsprämien) darunter.

5.3 Lohnsysteme anderer Kantone und des Bundes

In diesem Abschnitt werden die Lohnsysteme ausgewählter Kantone und des Bundes kurz erläutert. Zudem werden die für die Lohnentwicklung massgebenden Kriterien aufgezeigt.

5.3.1 Kanton Aargau

5.3.1.a Lohnsystem

Die Lohnstufentabelle der aargauischen Verwaltung umfasst 23 Lohnstufen. Die Löhne setzen sich zusammen aus Positionsanteil, Leistungsanteil und Zulagen (z.B. Funktionszulagen). Der Positionslohn widerspiegelt die Anforderungen und ergibt sich auf Grund des Lohnstufenminimums (100 Prozent). Er wird unter anderem durch die Arbeitsplatzbewertung und Marktvergleiche bestimmt.

Für besondere Personalgruppen (z.B. vom Volk oder Grossen Rat gewählte Richterinnen und Richter) werden an Stelle des Positions- und Leistungsanteils ein Grundlohn und ein Erfahrungsanteil (höchstens 20 Prozent des Grundlohns) festgelegt.

5.3.1.b Lohnentwicklung

Der Leistungsanteil beträgt höchstens 40 Prozent des Positionsanteils und wird unter anderem bestimmt durch das jährliche Mitarbeitenden-Gespräch DIALOG.

Der Grosse Rat legt jährlich fest, um welchen prozentualen Anteil sich die Gesamtlohnsumme verändert. Der Regierungsrat bestimmt anschliessend, wie die Veränderung der Lohnsumme auf Positions- und Leistungsanteil sowie Grundlohn und Erfahrungsanteil verteilt wird.

5.3.2 Kanton Luzern

5.3.2.a Lohnsystem

Basis für die Besoldung bildet die Zuordnung der beruflichen Tätigkeit zu einer Funktionskategorie, Funktionskette, Funktion und Lohnklasse. Das Lohnsystem besteht aus 18 Lohnbändern (= Lohnklassen). Ein Lohnband bildet den Schwierigkeitsgrad der Funktion ab. Die einfachsten Funktionen sind der Lohnklasse 1, die schwierigsten der Lohnklasse 18 zugeordnet.

Bei jeder Neuanstellung oder Funktionsänderung wird der Lohn festgelegt. Dabei sind die für die entsprechende Funktion bereits erworbene «nutzbare Erfahrung» (Wert von 0 bis 15) sowie die «Leistungserwartung» massgebend. Das Leistungsband beträgt +/- 10 Prozent ausgehend vom Mittelwert (100 Prozent) bei entsprechender nutzbarer Erfahrung. Die publizierte Lohntabelle enthält als Orientierungshilfe je Lohnklasse und je Wert «nutzbare Erfahrung» den minimalen Funktionslohn (90 Prozent), den Mittelwert (100 Prozent) und den Maximalwert (110 Prozent). Für die Lohnfestlegung wird ausserdem der interne Quervergleich berücksichtigt.

5.3.2.b Lohnentwicklung

Die Steuerung innerhalb des Lohnbands bzw. der Lohnklasse ist sowohl erfahrungs- als auch leistungsabhängig. Die Lohnentwicklung aufgrund des Zuwachses der «nutzbaren Erfahrung» ist in den ersten Jahren der Tätigkeit höher und nimmt laufend ab, bis mit dem Wert «15» die Erfahrungskomponente ausgeschöpft ist. Die zuständige Behörde legt jährlich im Rahmen der Lohnrunde die individuellen Lohnveränderungen fest. Im Einzelfall richtet sich die Lohnveränderung nach der Entwicklung der «nutzbaren Erfahrung» und nach dem Gesamtbeurteilungswert unter Berücksichtigung des Beurteilungs- und Fördergesprächs. In der Regel wird der Wert «nutzbare Erfahrung» jährlich im Rahmen der Lohnrunde um 1 erhöht. Die Lohnentwicklung richtet sich zudem nach den jährlich verfügbaren Mitteln.

Durch Beschluss des Regierungsrates können die Besoldungen ausserdem regelmässig zur Erhaltung der Kaufkraft angepasst werden, sofern der Grosse Rat im Budget die dafür benötigten Mittel bewilligt.

5.3.3 Kanton Solothurn

5.3.3.a Lohnsystem

Die Löhne setzen sich aus drei Komponenten zusammen: dem funktionsabhängigen Grundlohn, dem berufsbiografieabhängigen Erfahrungsanteil (Erfahrungszuschlag) und dem jahresbeurteilungsabhängigen Leistungsbonus.

Das solothurnische Lohnsystem umfasst 31 Lohnklassen, wobei jede Lohnklasse durch einen Grundlohn und 16 Erfahrungsstufen definiert ist. Jede Funktion ist einer der 31 Lohnklassen zugeordnet. Der Lohn wird durch das Personalamt festgelegt, basierend auf einer analytischen Arbeitsbewertung.

Beim Eintritt in den Staatsdienst wird der Anfangslohn, d.h. die Erfahrungsstufe, aufgrund der Erfahrung aus bisherigen Tätigkeiten und ausgewiesenen Fähigkeiten (Ausbildungsabschlüsse) definiert.

5.3.3.b Lohnentwicklung

Die 16 Erfahrungsstufen jeder Lohnklasse sind in 10 Stufen à 3,5 Prozent und 6 Stufen à 2,5 Prozent des Grundlohns unterteilt. Das Lohnmaximum liegt 50 Prozent über dem Grundlohn. Von diesem Modell abweichend werden die sozialen und medizinischen Funktionen (primär in den Spitälern) entlohnt. Dort beträgt der Grundlohn 105 Prozent und die ersten zehn Erfahrungsstufen je 3 Prozent des Grundlohns.

Zum Grundlohn und Erfahrungszuschlag kann ein Leistungsbonus kommen. Er wird in Anlehnung an die Mitarbeitendenbeurteilung festgelegt und beträgt für Mitarbeitende in den Lohnklassen 1 bis 23 durchschnittlich 2,5 Prozent und höchstens 5 Prozent, für Mitarbeitende in den Lohnklassen 24 bis 31 durchschnittlich 5 Prozent und höchstens 10 Prozent des aktuellen Bruttojahreslohns. Ausgenommen von dieser Mitarbeitendenbeurteilung sind die Lehrpersonen der Volksschule und die oberste Führungsebene der Verwaltung sowie der Gerichte. Für diesen Leistungsbonus stehen insgesamt 2,5 Prozent der gesamten Lohnsumme zur Verfügung.

Der Lohn der Mitarbeitenden erhöht sich jährlich um eine Erfahrungsstufe, sofern die Mitarbeitendenbeurteilung wenigstens als genügend bewertet wird, bis das Lohnmaximum (= Erfahrungsstufe 16) erreicht wird.

5.3.4 Kanton Thurgau

5.3.4.a Lohnsystem

Im Kanton Thurgau gilt ein Lohnsystem mit 27 Lohnklassen ohne vorgegebene Stufen.

Im Stellenplan sind alle Funktionen einem Band von drei Lohnklassen zugeordnet (bei den höheren Funktionen zwei Lohnklassen). Im Verlauf der Karriere entwickeln sich die Mitarbeitenden darin in Form von Einführungsphase, Normalphase, Sonder- bzw. Entwicklungsphase (= vier Leistungszonen). Berufs- und Lebenserfahrung sowie Alter werden in der Anfangseinstufung berücksichtigt. Streitigkeiten betreffend Lohneinstufung beurteilt eine paritätische Begutachtungskommission.

5.3.4.b Lohnentwicklung

Jede der 27 Lohnklassen hat einen Aufstiegsrahmen von 48 Prozent. Die Lohnsteuerung innerhalb dieses Spielraumes von 100 Prozent (Minimum) bis 148 Prozent (Maximum) erfolgt leistungsorientiert. Ein Aufstieg bis 140 Prozent setzt die Beurteilung «B» (= erfüllt die Anforderungen) voraus. Über 140 Prozent ist eine Beurteilung «A» (= übertrifft die Anforderungen) nötig. Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine individuelle Lohnerhöhung und sie erfolgt je nach finanziellen Möglichkeiten und Zuteilungsregeln im Amt, flexibel veränderbar von Jahr zu Jahr. Die individuellen, leistungsbezogenen Lohnerhöhungen werden durch die Amtsleitenden in (Jahres-) Frankenbeträgen festgelegt. Bei ungenügender Leistung ist eine jährliche Besoldungsreduktion von bis zu 5 Prozent möglich.

Jährlich steht für individuelle, leistungsbezogene Lohnanpassungen ein Prozentsatz der Lohnsumme zur Verfügung, der vom Grossen Rat festgelegt wird. Dieser Prozentsatz beträgt wenigstens 1 Prozent.

Davon unabhängig können generelle Lohnanpassungen beschlossen werden. Die Kantonale Verwaltung Thurgau strebt dabei grundsätzlich die Kaufkraftrehaltung an. Wenn die allgemeine Lohnentwicklung, die Finanzlage des Kantons oder gesamtwirtschaftliche Interessen dies erfordern, kann der Regierungsrat von diesem Grundsatz abweichen.

5.3.5 Bundesverwaltung

5.3.5.a Lohnsystem

Das Eidgenössische Personalamt hat auf der Basis real existierender Stellenprofile 74 Referenzfunktionen beschrieben. Diese Referenzfunktionen sind idealtypische Funktionsbilder, die die Zuweisung der Stellen zu den Lohnklassen erleichtern. Als Referenzpunkte helfen sie mit, in der Bundesverwaltung für vergleichbare Stellen ähnliche Lohnklassen festzulegen.

Die Anfangslöhne richten sich nach Ausbildung, Berufs- und Lebenserfahrung der anzustellenden Person sowie – in einem eher geringen Ausmass – nach der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die Lohnklasse wird aufgrund der Aufgabe, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Stellenprofils festgelegt. Die jeweilige Lohnklasse nennt den Höchstbetrag, der in der jeweiligen Funktion erreichbar ist.

5.3.5.b Lohnentwicklung

Die Entwicklung des Lohns richtet sich gemäss Definition nach der individuellen Leistung. Wesentliche Elemente des Lohnsystems sind Mitarbeitergespräch und Personalbeurteilung. Das Mitarbeitergespräch dient der Zielvereinbarung, der Überprüfung der Arbeitssituation und der Personalentwicklung. Die Personalbeurteilung bildet die Grundlage für die Lohnentwicklung aufgrund der vereinbarten Leistungs- und Verhaltensziele. Die Höhe des Anfangslohns und die individuelle Leistung bestimmen, wie rasch der Höchstbetrag einer Lohnklasse erreicht wird.

In der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3) sind vier Beurteilungsstufen vorgesehen: Beurteilungsstufe 4: sehr gut; Beurteilungsstufe 3: gut; Beurteilungsstufe 2: genügend; Beurteilungsstufe 1: ungenügend.

Auf der besten Stufe (4) wird der Lohn jährlich um 2,5 bis 3 Prozent erhöht. Bei den Beurteilungsstufen 3 und 2 steigt der Lohn um 1 bis 2 Prozent bzw. um höchstens 0,5 Prozent an. Die Löhne nehmen so lange zu, bis das Maximum der Lohnklasse erreicht ist. Bei der schlechtesten Beurteilungsstufe kann der Lohn um höchstens zwei Prozent des Höchstbetrags der Lohnklasse gesenkt werden; dies kommt in der Praxis allerdings sehr selten vor. Die Löhne werden ausserdem in regelmässigen Abständen der Teuerung angepasst.

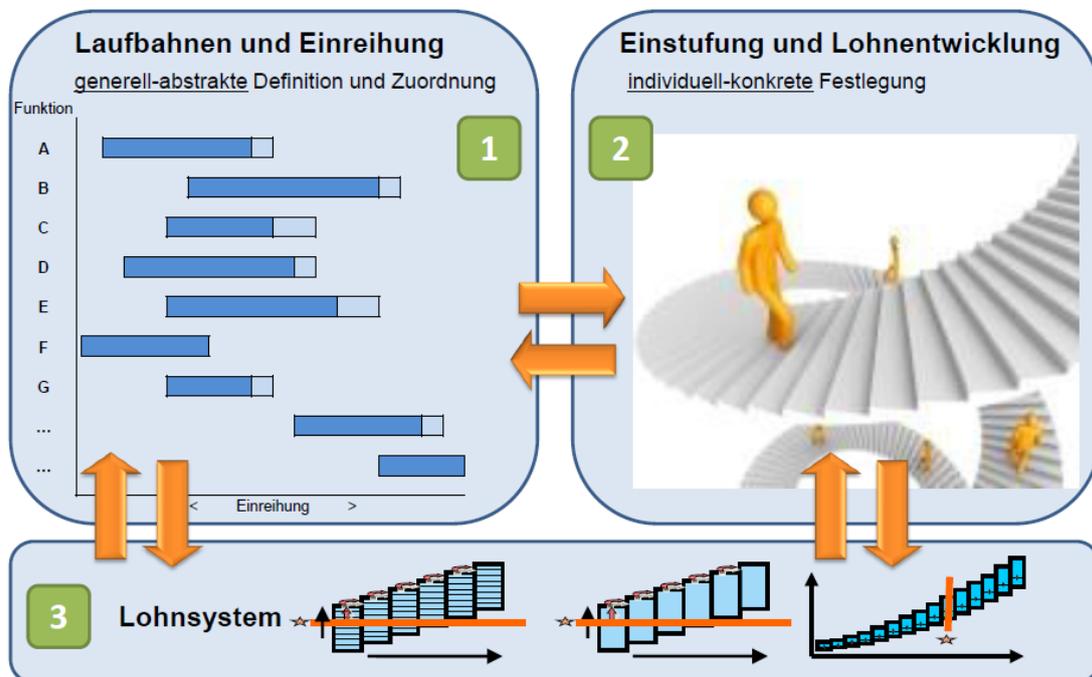
6 Projekt «Neues Lohnwesen»

6.1 Vorgeschichte

Vor dem Hintergrund der dargestellten Erfahrungen mit dem Besoldungssystem 1997 und der parlamentarischen Vorstösse zu strukturellen Anpassungen und höherer Flexibilität der Besoldungsordnung hat die Regierung in einer verwaltungsinternen Vorstudie den Handlungsbedarf für eine umfassende Neukonzeption des Lohnwesens in der Staatsverwaltung untersuchen lassen. Dabei sollten die insgesamt positiven Erfahrungen mit der geltenden Besoldungsordnung angemessen gewürdigt werden. Demzufolge sollten die positiven Elemente erhalten bleiben und erkannte Schwachstellen gezielt beseitigt werden. Zu diesen Schwachstellen gehörten einerseits der im Lauf der Jahre eingetretene Verlust an Konsistenz im Bereich Laufbahnen und Einreihung und andererseits die in der Praxis noch immer nicht umgesetzte Beseitigung von Automatismen bei Beförderungen.

Die Vorstudie zeigte auf, dass das Lohnwesen für eine Organisation in der Grössenordnung der St.Galler Staatsverwaltung ein komplexes System mit hoher Bedeutung für eine Vielzahl von Anspruchsgruppen darstellt. Bei einer Neukonzeption muss diesem Umstand durch eine integrale Betrachtungsweise anstelle punktueller Eingriffe Rechnung getragen werden. Immerhin kann die Komplexität der Aufgabenstellung mit einer Aufgliederung in die drei Teilbereiche «Laufbahnen

und Einreihung», «Einstufung und Lohnentwicklung» (Beförderungen) und «Lohnsystem» reduziert werden. Es gilt jedoch, bei der Priorisierung und Etappierung des Vorhabens die zwischen diesen drei Teilbereichen bestehenden Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zu beachten. Die Zusammenhänge lassen sich grafisch wie folgt darstellen:



6.2 Gliederung des Gesamtprojekts

6.2.1 Teilprojekt 1: Laufbahnen und Einreihung

Die heute geltenden Richtlinien über Einreihung und Beförderung des Staatspersonals stammen aus dem Jahr 1997. Eine wesentliche Änderung war damals der Verzicht auf Richtzeiten bei Beförderungen und somit eine stärkere Gewichtung der leistungsabhängigen Lohnentwicklung. Auf die gesamthafte Überprüfung der Einstufungsstruktur wurde verzichtet. Seither fanden zwei Teilrevisionen statt: Im Jahr 2003 wegen der Neuordnung der Besoldungen im Justizbereich und für generelle Lohnanpassungen bei den Berufen im Gesundheitswesen. Die Teilrevision im Jahr 2008 beinhaltete hauptsächlich formale Anpassungen, die sich aufgrund massgeblicher Veränderungen im Bildungssektor aufdrängten. Zudem wurden bereits früher beschlossene Anpassungen der Richtlinien im Abschnitt Kantonspolizei berücksichtigt. Verschiedene, seitens der Departemente angeregte materielle Anpassungen wurden im Hinblick auf eine Neuauflage der Richtlinien verschoben. Der bereits damals erkannte Handlungsbedarf hat sich seither verstärkt, nicht zuletzt aufgrund zwischenzeitlich erkannter Unstimmigkeiten (fehlende Abbildung verschiedener Funktionen, überholte Bezeichnungen, Vermischung von Funktionen und Berufen bzw. Ausbildungen, Gefahr rechtsungleicher Entlohnungen) und einer Vielzahl interner Richtlinien.

Diesem dringenden Handlungsbedarf soll nun mit dem ersten Teilprojekt Rechnung getragen werden. Der entsprechende Projektauftrag wurde im Januar 2015 erteilt. Der Geltungsbereich erstreckt sich grundsätzlich auch auf die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Betroffen sind somit auch die Laufbahnen im Gesundheitsbereich, die heute im Anhang 1 Abschnitt B der Personalverordnung abgebildet sind. Vom Projekt ausgeklammert sind hingegen die Lehrkräfte der kantonalen Berufs- und Mittelschulen. Der Projektplan sieht vor, dass die neuen Richtlinien weitgehend ab dem 1. Januar 2017 umgesetzt werden können.

Im Rahmen dieses Teilprojekts wurden die heute in der Staatsverwaltung vorkommenden Funktionen bezeichnet und beschrieben sowie deren lohnmassigen Bandbreiten festgelegt. Die bewusst personen-unabhängige Definition und Zuordnung einer Funktion zu Lohnklassen erfolgt nicht aufgrund einer flächendeckenden analytischen Arbeitsplatzbewertung, sondern im Rahmen einer summarischen Funktionsbewertung. Bei dieser Methode wird eine Anzahl von Referenzfunktionen nach einem einheitlichen Standard umschrieben und bewertet. Primäres Zuordnungskriterium sind in Anlehnung an Art. 36 Abs. 1 PersG zunächst die Anforderungen der Stelle (insbesondere in Bezug auf Verantwortlichkeit, Selbständigkeit und Schwierigkeitsgrad). Weitere Zuordnungskriterien sind die funktionsrelevanten persönlichen Eigenschaften wie Ausbildung, Qualifikation und Erfahrung. Zusätzlich werden ein interner Quervergleich und ein externer Marktvergleich mit anderen Verwaltungen und mit dem regionalen Arbeitsmarkt angestellt. Als Endergebnis wird ein Einreihungsplan mit ausbalancierter Anforderungs- und Marktgerechtigkeit angestrebt. In einer anschliessenden Phase können dann die tatsächlich vorkommenden Stellen den Referenzfunktionen zugeordnet werden.

6.2.2 Teilprojekt 2: Einstufung und Lohnentwicklung

Das zweite Teilprojekt widmet sich der LohnEinstufung und der Lohnentwicklung (heute: Beförderung) innerhalb einer Funktion / Laufbahn. Es geht mit anderen Worten um individuell-konkrete Fragestellungen: Welche Faktoren oder Kriterien werden für die Anfangseinstufung und für die spätere Lohnentwicklung der Mitarbeitenden berücksichtigt und wie werden diese gewichtet?

Wie bereits in Abschnitt 3 aufgezeigt, weist eine Beförderungsordnung mit einem faktisch automatischen Stufenanstieg einen Systemmangel auf, den es mit Hilfe des Teilprojekts 2 zu überwinden gilt. Die Stossrichtung einer Neuordnung der Beförderungssystematik wurde bereits in der Botschaft vom 27. April zum Personalgesetz 2010 aufgezeigt (vgl. vorn Abschnitt 4).

Im Rahmen des Teilprojekts 2 soll auch untersucht werden, wie die in Art. 36 Abs. 1 Bst. b PersG genannten persönlichen Eigenschaften (insbesondere Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung) zu gewichten sind. Auch stellt sich die Frage, wie die berufliche Erfahrung aus früheren Arbeitsverhältnissen, geleistete Freiwilligen- und Familienarbeit oder auch generell das Lebensalter berücksichtigt werden sollen. Für die individuelle Lohnentwicklung sollte nebst der erbrachten Leistung auch das Verhalten angemessen gewürdigt werden. Schliesslich wird aufzuzeigen sein, ob und in welchem Ausmass der im Lauf der Anstellung gewonnene Erfahrungszuwachs und absolvierte Weiterbildungen für die Lohnentwicklung relevant sein sollen und inwiefern die geltenden Beurteilungsinstrumente anzupassen sind.

Der Projektauftrag für das Teilprojekt 2 wurde bis anhin bewusst nicht erteilt, weil zunächst die im Rahmen des vorliegenden Berichtes gewonnenen Erkenntnisse und die anschliessende parlamentarische Beratung dieses Berichts abgewartet werden sollen. Es ist vorgesehen, die Projektarbeiten im ersten Halbjahr 2016 aufzunehmen. Damit kann erreicht werden, dass die neuen Regeln über Einstufung und Lohnentwicklung, die eine Anpassung der Personalverordnung erfordern, auf den 1. Januar 2018 umgesetzt werden können.

6.2.3 Teilprojekt 3: Lohnsystem

Im dritten Teilprojekt geht es um die technische Ausgestaltung und Struktur des Lohnsystems. Es wird zu prüfen sein, ob das heutige Klassen-/Stufensystem (mit 31 Lohnklassen zu je acht Stufen sowie sechs Überklassen) beibehalten, in Bezug auf Anzahl Klassen und/oder Stufen verändert oder ob gar ein Wechsel zu einem System mit sogenannten Lohnbändern erfolgen soll. Wegen ihrer engen Verknüpfung werden die Teilprojekte 2 und 3 weitgehend parallel zu bearbeiten sein. Zudem gilt es, die aus den Teilprojekten 1 und 2 gewonnenen Erkenntnisse informatikmässig umzusetzen.

7 Planung und Steuerung des Personalaufwands

Planung und Steuerung des Personalaufwands erfolgen gemäss langjähriger Praxis input- und budgetorientiert. Ausgangsbasis für das Budget des Folgejahres bildet jeweils der für befristete und unbefristete Anstellungen budgetierte Besoldungsaufwand im laufenden Jahr. Dabei gelten folgende Regeln:

- Wird der ordentliche Stufenanstieg nach Art. 70 Abs. 1 PersV gewährt, werden die erforderlichen Mittel über den allgemeinen Personalaufwand (Rechnungsabschnitt 5600 im Finanzdepartement) zentral budgetiert. Eine im Jahr 2010 durchgeführte Simulation ergab tatsächliche Kosten des Stufenanstiegs von 0,6 Prozent der massgebenden Lohnsumme. Von diesem Wert werden 0,5 Prozentpunkte für Mutationsgewinne, die bei Fluktuationen erfahrungsgemäss entstehen, in Abzug gebracht. Dabei kann es aber in einzelnen Bereichen zu wesentlichen Abweichungen kommen, die sich je nach Grösse des Bereichs sehr unterschiedlich auswirken können. Seit dem Jahr 2011 wird somit eine Netto-Quote von 0,1 Prozent der massgebenden Lohnsumme zur Gewährung des ordentlichen Stufenanstiegs zentral in das Budget eingestellt. Für die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte bedeutet dies, dass die für die Krediteinhaltung geltende Basis im entsprechenden Rechnungsjahr um diese Netto-Quote von jeweils 0,1 Prozent auf 100,1 Prozent erhöht wird.
- Ebenfalls im erwähnten Rechnungsabschnitt zentral budgetiert werden die Kosten, die für individuelle Beförderungen nach Art. 70 Abs. 2, Art. 72 und 73 PersV zur Verfügung stehen sollen (sogenannte Beförderungsquote). Den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten wird die anteilmässige Beförderungsquote zu Beginn des Beförderungsprozesses bekanntgegeben. In der Folge prüft das Personalamt anhand der Beförderungsanträge, ob die Beförderungsquote insgesamt eingehalten wurde. Nach der Genehmigung des Budgets durch den Kantonsrat werden die für die individuellen Beförderungen tatsächlich benötigten Kredite den jeweiligen Rechnungsabschnitten zugewiesen. Auch hier wird wiederum die für die Krediteinhaltung geltende Basis entsprechend erhöht.
- Die Mehr- und Minderkosten für Stellenplanveränderungen werden dezentral in den jeweiligen Rechnungsabschnitten budgetiert.

Der ordentliche, dezentral budgetierte Personalaufwand wird somit zu Beginn des Jahres um die Anteile an den zentral budgetierten Krediten ergänzt. Dies erlaubt es den Organisationseinheiten, die zur Verfügung stehenden Besoldungskredite aktiv zu bewirtschaften.

Die Planung des Personalaufwands ist in zeitlicher Hinsicht auf den Beginn des nachfolgenden Kalenderjahres fokussiert, weil Beförderungen in der Regel auf diesen Zeitpunkt vorgenommen werden (Art. 74 PersV). Nicht bzw. ungenügend berücksichtigt werden unterjährige Lohnveränderungen, die sich beispielsweise bei individuellen Funktionsänderungen oder auch bei Abschlüssen von Weiterbildungen ergeben können. Diese Sichtweise erschwert die unterjährige Steuerung des Personalaufwands in den einzelnen Rechnungsabschnitten. Immerhin wird dieser Mangel durch die Erstellung der mutmasslichen Rechnung im Lauf des Jahres etwas aufgefangen.

Wie in Abschnitt 5.1.2 angedeutet, soll ein zeitgemässes Lohnsystem eine Verknüpfung mit Instrumenten zur Planung und Steuerung des Personalaufwands erlauben können. Das Projekt «Neues Lohnwesen» und namentlich das Teilprojekt 2 («Einstufung und Lohnentwicklung») soll deshalb zum Anlass genommen werden, die Planungs- und Steuerungsinstrumente in Bezug auf den Personalaufwand zu optimieren bzw. weiterzuentwickeln. Diese Arbeiten sollen im Rahmen eines parallelen Teilprojekts angegangen werden, das zeitlich und inhaltlich auf die Umsetzung eines neuen Lohnsystems abzustimmen ist (also per 1. Januar 2018). Insbesondere wird zum Beispiel der Ansatz einer stärkeren Globalbudgetierung zu prüfen sein, indem den einzelnen Rechnungsabschnitten (oder Departementen) jeweils eine einzige Quote für die Veränderung des

Personalaufwands im Folgejahr vorgegeben wird. Aus dieser Quote wären sämtliche individuellen Beförderungen – sei es zu Beginn des Kalenderjahres, sei es unterjährig – abzudecken. Sondereffekte (z.B. aufgrund von Stellenplanveränderungen) wären gesondert zu betrachten, und aperiodische Kosten (z.B. für Dienstaltersgeschenke) könnten zentral budgetiert werden. Diese Arbeiten erfordern zudem auch eine enge Abstimmung mit den Arbeiten für eine grundlegende Revision des Finanzhaushaltrechts.

8 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Das aus dem Jahr 1997 stammende Besoldungssystem hat sich in der praktischen Anwendung über viele Jahre hinweg insgesamt bewährt und darf als gut etabliert gelten. Es erfüllt in Bezug auf Inhalt und Aufbau weitgehend die Anforderungen an ein zeitgemässes Lohnsystem in einer öffentlichen Verwaltung. Die Ergebnisse aller seither durchgeführten Personalbefragungen bestätigen eine hohe Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit den finanziellen Leistungen des Arbeitgebers Kanton St.Gallen. Diese Zufriedenheit bezieht sich auch auf das Beförderungssystem, das im Allgemeinen als transparent, einfach und berechenbar anerkannt wird. Dieser Zufriedenheit gilt es Sorge zu tragen; sie darf nicht mit einem komplexen und intransparenten System gefährdet werden. Eine Modernisierung um der Modernisierung Willen ist deshalb zu vermeiden.

Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die Inkonsistenzen im Lauf der Jahre aus verschiedenen Gründen zugenommen haben, namentlich im Bereich der Richtlinien für die Einstufungen bei Beginn des Arbeitsverhältnisses und bei der Begrenzung einzelner Laufbahnen. Zudem besteht im Bereich der Lohnentwicklung ein Automatismus in Form des ordentlichen Stufenanstiegs, der in verschiedener Hinsicht als problematisch und nicht mehr zeitgemäss zu bezeichnen ist. Nach dem Motto «Bewährtes bewahren – Schwachstellen beseitigen» soll deshalb der Fokus bei der Revision der Besoldungsordnung auf die beiden genannten Bereiche gerichtet werden. Im Rahmen des Projekts «Neues Lohnwesen» ist die umfassende Überarbeitung der Einstufungsrichtlinien (Teilprojekt 1) bereits weit fortgeschritten. Die Arbeiten zur Optimierung des Systems der Lohnentwicklung (Beseitigung des automatischen Stufenanstiegs) sollen im ersten Halbjahr 2016 aufgenommen werden, unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der parlamentarischen Beratung des vorliegenden Berichts. Parallel zu diesen Arbeiten sollen die neuen Instrumente für eine effiziente und tatsächliche Planung und Steuerung des Personalaufwands entwickelt werden.

Die aufgezeigten Änderungen werden eine Anpassung der Personalverordnung und ihres Anhangs 1 zur Folge haben. Diese Anpassungen liegen nach Art. 52 PersG in der Zuständigkeit der Regierung als Verordnungsgeberin. Das Personalgesetz selber ist davon materiell nicht betroffen. Insbesondere sollen die Kriterien über die Bemessung des Lohns (Art. 36) und die Regeln für allgemeine Lohnänderungen (Art. 37 f.) als übergeordnete Rahmenbedingungen weiterhin Gültigkeit haben.

9 Schlussbemerkungen

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass bei objektiver Betrachtungsweise keine Notwendigkeit besteht, die geltende Besoldungsordnung einer umfassenden Revision zu unterziehen. Im Gegenteil: Die Besoldungsordnung ist in ihrer Grundkonzeption nach wie vor zeitgemäss. Die mit dem Postulat 43.02.05 erwarteten strukturellen Anpassungen werden mit einer umfassenden Überarbeitung der Laufbahnen und Einreihungen (Teilprojekt 1) umgesetzt, und dem Anliegen einer erhöhten Flexibilität soll mit dem Teilprojekt 2 und insbesondere mit einer Abschaffung des automatischen Stufenanstiegs Rechnung getragen werden. Mit dieser Massnahme wird auch die Grundlage für eine stärkere Leistungsorientierung, wie sie mit der Motion 42.09.02 angestrebt wird, geschaffen.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär