

Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission

Information der Regierung vom 28. Mai 2019

Im Zusammenhang mit der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 zu verschiedenen personalpolitischen Themen ergeben sich aus Sicht der Regierung verschiedene Bemerkungen (Art. 91 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR]).

Bemerkungen zum Neuen Lohnsystem (NeLo):

Das Neue Lohnsystem (NeLo), das mit dem III. Nachtrag¹ zur Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV) legislativ umgesetzt und auf den 1. Januar 2019 eingeführt wurde, entspricht in allen Teilen dem Modell, das die Regierung im Bericht 40.16.02 «Revision des Besoldungssystems» vom 19. Januar 2016 dargestellt hatte. Der Kantonsrat nahm diesen Bericht in der April-session 2016 zur Kenntnis. Vorher und nachher wurde auch die Finanzkommission über das Projekt und den Stand der Arbeiten informiert. Hauptzielsetzungen von NeLo waren und sind eine stärkere Leistungsorientierung, der Verzicht auf (faktische) Automatismen, die Erhöhung der Flexibilität und die Beseitigung der im Laufe der Jahre entstandenen Inkonsistenzen. Die Ziele der diesbezüglichen Motion des Kantonsrates (42.09.02) – mithin die Annäherung des öffentlichen Personalrechts an die Privatwirtschaft – wurden unbestrittenermassen umgesetzt.

Im Bericht 40.16.02 «Revision des Besoldungssystems» vom 19. Januar 2016 hat die Regierung als Hauptschwachstelle der alten Ordnung einerseits den im Laufe der Jahre eingetretenen Verlust an Konsistenz im Bereich der Laufbahnen und Einreihung und andererseits die in der Praxis noch immer nicht umgesetzte Beseitigung von Automatismen bei Beförderungen dargestellt. Vereinfacht gesagt haben sich in der Staatsverwaltung im Laufe der Zeit verschiedene Praxiswelten eingeschlichen. Dass vor diesem Hintergrund die Einführung eines neuen Lohnsystems auch zu kontroversen Diskussionen und subjektiv unterschiedlichen Einschätzungen führt, liegt auf der Hand. Die Finanzkommission hat bei der Beratung des Berichts darauf Wert gelegt, dass das neue Lohnsystem kostenneutral umgesetzt wird. Der Vorsteher des Finanzdepartementes wiederum hat bei der Beratung darauf hingewiesen, dass aufgrund der interkantonalen Lohnvergleiche kein genereller Erhebungsbedarf besteht. Er hat den Grundsatz der Kostenneutralität bestätigt, wobei er auch auf allfällige Restrukturisierungskosten und die Sozialpartnerschaft hingewiesen hat.

Mit NeLo wurde das bisherige Modell mit Laufbahnen und Klassen/Stufen durch ein Modell mit Referenzfunktionen und zugeordneten Lohnbändern abgelöst. Im Gegensatz zu den nur summarisch beschriebenen, in der Praxis nicht konsequent gepflegten Laufbahnen werden mit den Referenzfunktionen alle in der Verwaltung vorkommenden Stellen anhand folgender Kriterien einheitlich umschrieben:

- a) Aufgaben;
- b) berufliche Stellung;
- c) Verantwortung.

Die Zuordnung einer Stelle zu einer Referenzfunktion erfolgte konsequent nach diesen Kriterien und unabhängig von Personen und Organisationseinheiten sowie stets mit dem Fokus auf eine sowohl vertikal (innerhalb einer Organisationseinheit) als auch horizontal (im Vergleich zu ande-

¹ nGS 2017-055.

ren Organisationseinheiten) nachvollziehbare und ausgewogene Zuordnung. Erst nach Abschluss des mehrstufigen und iterativen Zuordnungsprozesses mit verschiedenen Eskalationsstufen bis hin zur Regierung erfolgte die Mitteilung der Initialzuordnungen an die Mitarbeitenden.

In Bezug auf die Zuordnung von Stellen der Staatskanzlei übernimmt die Staatswirtschaftliche Kommission offenbar deren Befürchtungen in Bezug auf ihre Arbeitgeberattraktivität. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Zuordnung wie erwähnt nach inhaltlich-funktionalen Kriterien erfolgte, mithin nach den oben erwähnten Aspekten. Die Tatsache, dass die Staatskanzlei von einer Magistratsperson geführt wird, war und ist in diesem Zusammenhang nicht massgeblich. Die «Nähe» zu einer Magistratsperson wäre in der NeLo-Systematik sowieso ein sachfremdes und unlogisches Kriterium, das zu einer Lohnungerechtigkeit gegenüber anderen Mitarbeitenden mit vergleichbaren Arbeitsinhalten führen würde. Die Sorge um eine Schwächung der Staatskanzlei bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal ist aus Sicht der Regierung unbegründet.

Im Bereich der Festlegung des Anfangslohns anerkennt die Staatswirtschaftliche Kommission die Verbesserungen in Bezug auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit, auf Prozessunterstützung und Standardisierung. Auch die Kompetenzausweitung für Staatskanzlei, Departemente und Gerichte wird zu Recht erkannt. Dass bei Anfangslöhnen, die ausserhalb eines klar definierten Bereichs liegen, die Zustimmung des Personalamtes eingeholt werden muss, ist im Interesse der Systempflege unerlässlich. Nicht erklärbare Lohnunterschiede haben ihren Ursprung oftmals in einer unterschiedlichen Handhabung bei der Festlegung des Anfangslohns. Nachdem im alten Lohnsystem grundsätzlich alle Neuanstellungen dem Personalamt zur Stellungnahme unterbreitet werden mussten, ist nicht erkennbar, was am neuen Ausnahmeprozess «kompliziert, schwerfällig und praxisfern» sein soll. Im Gegenteil hat das im Bericht erwähnte Tool zu einer merklichen Verschlankung der Prozesse geführt. Anfangslöhne, die sich in einem bestimmten Korridor bewegen, sind per se in Ordnung. Nur Anfangslöhne, die sich ausserhalb des Korridors bewegen, werden mit dem Personalamt besprochen. Dabei ist festzuhalten, dass bis zum heutigen Tag stets eine Einigung gefunden werden konnte, so dass schriftliche Begründungen hinfällig waren.

Der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission wiederholt die Unzufriedenheit einer Reihe von Mitarbeitenden, die auch bereits in parlamentarischen Vorstössen und in Reaktionen der Personalverbände zum Ausdruck gekommen ist. In Bezug auf die Kommunikation und Steuerung eines derart komplexen Projekts hat die Regierung den Verbesserungsbedarf erkannt. Die traditionelle, dienstwegorientierte Kommunikation muss in der Tat hinterfragt werden.

Dass die Zuordnung zu einer Referenzfunktion aus subjektiver Sicht teilweise als nicht sachgerecht und nicht fair empfunden wird, liegt wohl in der Natur der Sache. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Kenntnisse über die Anforderungen an die zum Vergleich herangezogene Stelle oftmals unvollständig sind. Zudem ist eine gewisse Gefahr zur Überbewertung der eigenen Stelle bzw. zur Unterbewertung der Vergleichsstelle nicht von der Hand zu weisen.

Nicht zu verkennen ist jedoch die Einschätzung, dass NeLo verbreitet als Sparübung betrachtet wurde. Dazu massgeblich beigetragen hat der Umstand, dass im Jahr 2018 die Personalkredite zusätzlich gekürzt wurden. Im Übergangsjahr 2018 sank deshalb der Anteil der Mitarbeitenden mit individuellen Lohnentwicklungen um rund die Hälfte auf etwa 20 Prozent. Dieser Spareffekt wird zu Unrecht dem neuen Lohnsystem angelastet, denn letztlich ist jedes Lohnsystem davon abhängig, wie viele Mittel ihm für individuelle Lohnentwicklungen zur Verfügung gestellt werden. Diese Aussage lässt sich bereits anhand der Lohnrunde für das Jahr 2019 verdeutlichen.

Aus Sicht der Regierung ist es angebracht, zunächst Erfahrungen mit dem zu Beginn dieses Jahres eingeführten Lohnsystem zu sammeln und NeLo nach Ablauf einer dreijährigen Konsolidierungsphase einem Review zu unterziehen. Diese Absicht wurde bereits kommuniziert, so dass der entsprechende Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission offene Türen einrennt.

Offenheit besteht auch in Bezug auf eine externe Überprüfung. Sollte im Rahmen dieses Reviews von einer bloss summarischen Arbeitsplatzbewertung auf eine analytische Arbeitsplatzbewertung umgestellt werden, würde ein solcher Systemwechsel ein neues, mehrjähriges Projekt auslösen. Die damit verbundenen Projektkosten in der Grössenordnung von schätzungsweise 1 Mio. Franken müssten konsequenterweise im Aufgaben- und Finanzplan für das Jahr 2022 eingestellt werden. Wie die Erfahrung in anderen Kantonen zeigt, führt auch eine analytische Arbeitsplatzbewertung zu «Gewinnern» und «Verlierern».

Weitere Bemerkungen zu den Anträgen und Empfehlungen:

Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein, das Leitbild der Personalpolitik zu überarbeiten und zu aktualisieren sowie die Ziele und Massnahmen der Personalpolitik verbindlich zu erklären und im jeweils definierten Zeitfenster umzusetzen. Die Regierung wird basierend auf der in diesem Jahr stattfindenden Indikatorenmessung und der Personalbefragung eine umfassende Analyse vornehmen und dabei insbesondere auch die Erreichung der Ziele der Personalpolitik überprüfen.

Das Finanzdepartement ist zudem bereits beauftragt, bis Ende 2019 eine Diskussionsgrundlage und Vorschläge für die künftige Rolle des Personalamtes vorzulegen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in den letzten Jahren bereits verschiedene Massnahmen zur Professionalisierung und Optimierung des Personalwesens ergriffen wurden. Speziell zu erwähnen sind dabei folgende Elemente:

- Schaffung eines Kompetenzzentrums Personalrecht;
- Aufbau eines internen Case Managements;
- Aufbau einer HR-Beratung für die Zentralverwaltung;
- Zentralisierung/Standardisierung der Stellenausschreibungen;
- NeLo: Zustimmung PA zur Zuweisung zu einer Referenzfunktion und zur Festlegung des Anfangslohns.

Aus Sicht der Regierung stellen sich mit Blick auf die Zukunft folgende Herausforderungen, die nun vertieft zu prüfen sind:

- Stärkung der Kompetenzen im Bereich Organisationsentwicklung (u.a. im Hinblick auf New Work);
- Zentrale Steuerung des Arbeitgeber-Marketings / -Auftritts;
- Ausbau des HR-Controllings / -Reportings zuhanden der Regierung;
- Rekrutierung: Vereinheitlichung der Prozesse bei Anstellungen im Zuständigkeitsbereich der Regierung;
- Lehrlingswesen: zentrale Steuerung im kaufmännischen Bereich;
- Stärkung der direkten internen Kommunikation zu Personalangelegenheiten (Art. 144 PersV);
- Zentralisierung Familienzulagen bei Familienausgleichskasse Staatspersonal;
- Departementale Personaldienste: Klärung Rollenverständnis und Schnittstellen.