Interpellation Simmler-St.Gallen / Schöb-Thal / Schmid-St.Gallen vom 18. Februar 2019

0,8 Prozent Wachstum des Sockelpersonalaufwands – was bleibt wirklich für das Personal übrig?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 26. März 2019

Monika Simmler-St.Gallen, Andrea Schöb-Thal und Susanne Schmid-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2019 zum Umsetzungsstand des neuen Lohnsystems (NeLo) vor dem Hintergrund der zeitgleich eingeführten neuen Personalaufwandsteuerung. Im Zentrum der Interpellation steht die Frage, ob die im Budget 2019 zusätzlich gesprochenen finanziellen Mittel von insgesamt 0,8 Prozent der Lohnsumme für individuelle Lohnmassnahmen oder für zusätzliche Stellenschaffungen verwendet werden. Zudem soll der Frage nachgegangen werden, ob mit den vorgesehenen finanziellen Ressourcen die Zielerreichung von NeLo sichergestellt werden kann.

Die Regierung antwortet wie folgt:

In der Budgetbotschaft 2019 (33.18.03) wurde im Abschnitt 3.3.2 (Personalaufwand) detailliert auf die vorgesehene Mittelverwendung wie auch die Aufteilung der zusätzlichen personellen Ressourcen eingegangen. Diese Ausführungen stellen die Basis der Mittelverwendung im Rechnungsjahr 2019 dar. Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2020–2022 (33.19.04) wird die Personalaufwandsteuerung in Analogie zum Budget 2019 beschrieben (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Wie in der Budgetbotschaft 2019 ausgeführt, werden für individuelle Lohnmassnahmen innerhalb und ausserhalb des Sockelpersonalaufwands 0,4 Prozent der massgebenden Lohnsumme gemäss Budget 2018 von 725,6 Mio. Franken verwendet. Für individuelle Lohnmassnahmen stehen den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten im Jahr 2019 somit 2,9 Mio. Franken zur Verfügung (1,7 Mio. Franken im Sockelpersonalaufwand, 1,2 Mio. Franken ausserhalb des Sockelpersonalaufwands). Die Mittelverteilung erfolgte proportional, gestützt auf die entsprechenden Lohnsummen. Für individuelle Lohnanpassungen stehen den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten im Rechnungsjahr 2019 demnach folgende Mittel zur Verfügung (brutto, einschliesslich Arbeitgeberbeiträge, in Franken):

	Sockelpersonalaufwand	**ausserhalb Sockelpersonalaufwand**	**Total**
SK	28'481	-	28'481
VD	123'461	126'724	250'186
DI	113'079	-	113'079
BLD	128'375	960'121	1'088'495
FD	149'327	-	149'327
BD	284'282	-	284'282
SJD	759'308	34'678	793'986
GD	73'688	-	73'688
Gerichte	-	128'477	128'477
Total	**1'660'000**	**1'250'000**	**2'910'000**

Zusätzlich stehen den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten bei aktiver Personalkreditbewirtschaftung die nachhaltigen Mutationseffekte zur Verfügung. Diese können gemäss der neuen Personalaufwandsteuerung für individuelle Lohnmassnahmen, aber auch für andere Massnahmen (z.B. Pensenanpassungen) eingesetzt werden. Die Mutationseffekte betragen gemäss Erfahrungswerten im Durchschnitt rund 0,5 Prozent der Lohnsumme.

Ausgehend vom bereinigten Sockelpersonalaufwand aus dem Budget 2018 in der Höhe von 414,0 Mio. Franken steht für den strukturellen Personalbedarf bzw. für Stellenschaffungen im Jahr 2019 0,4 Prozent bzw. ein Betrag von 1,7 Mio. Franken zur Verfügung. Die konkrete Mittelzuteilung auf die Departemente und die Staatskanzlei erfolgt im Rechnungsjahr 2019 folgendermassen (in Franken):

	Mittel für strukturellen Personalaufwand im Budget 2019
SK	120'000
VD	130'000
DI	-
BLD	200'000
FD	380'000
BD	240'000
SJD	500'000
GD	130'000
Total	**1'700'000**

Da der Personalaufwand ausserhalb des Sockelpersonalaufwands bedarfsgerecht budgetiert wird, sind für diesen Bereich keine zusätzlichen Mittel für Stellenschaffungen notwendig.

3. Seit der Einführung von NeLo per 1. Januar 2019 haben in der Zentralverwaltung insgesamt 1'774 Personen von einer individuellen Lohnerhöhung profitiert. Das entspricht einem Anteil von 38,7 Prozent des NeLo-relevanten Personalbestands per 1. Januar 2019 (4'590 Personen). Die Lohnerhöhungen betrugen dabei durchschnittlich 2,54 Prozent. Miteinbezogen in die Berechnungen wurden nur Anstellungen mit einer Zuordnung zu einer Referenzfunktion gemäss NeLo. Ausgenommen sind die Lehrkräfte der Mittel- und Berufsfachschulen, deren Besoldung in eigenständigen Verordnungen geregelt ist und für die weiterhin das Klassen-/ Stufen-Modell mit Stufenanstieg gilt, sowie Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten und Aushilfen.

4. Eine Umfrage betreffend Anzahl begünstigter Personen und durchschnittlicher Erhöhung bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons St.Gallen hat Folgendes ergeben:

selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Personen mit Lohnentwicklung / in Klammer: Anteil am relevanten Gesamtbestand (NeLo)	Mittelwert der Erhöhung	Bemerkungen
Universität St.Gallen	274 (52,3 %)	0,76 %	ohne Lehrkörper und wissenschaftliche Mitarbeitende
Spitalregion St.Gallen Rorschach	2'468 (62,4 %)	1,80 %	ohne Ärzteschaft
Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland	211 (18,8 %)	2,00 %	ohne Ärzteschaft
Spital Linth	31 (8,0 %)	4,55 %	ohne Ärzteschaft
Spitalregion Fürstenland Toggenburg	123 (18,2 %)	1,58 %	ohne Ärzteschaft
Psychiatrie St.Gallen Nord	227 (36,3 %)	2,80 %	ohne Ärzteschaft
Psychiatrie-Dienste Süd	149 (35,5 %)	2,10 %	ohne Ärzteschaft
Pädagogische Hochschule	13 (12,3 %)	4,36 %	ohne Dozierende und wissenschaftliche Mitarbeitende
Zentrum für Labormedizin	51 (28,0 %)	0,70 %	ohne Ärzteschaft
Gebäudeversicherung	16 (32,0 %)	2,70 %	
Sozialversicherungsanstalt	118 (28,2 %)	3,10 %	
Rheinunternehmen	6 (25,0 %)	3,13 %	

5. Die Bewirtschaftung von Mutationseffekten liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Departemente, der Staatskanzlei und der Gerichte. Dazu ist wichtig festzuhalten, dass Mutationseffekte eine positive wie auch eine negative Ausprägung haben können. Durch Veränderungen im Personaletat einer Verwaltungseinheit können also Mutationsgewinne wie auch Mutationsverluste resultieren. Es liegt in der Verantwortung der Departemente, der Staatskanzlei und der Gerichte, ihre Personalkredite nachhaltig zu bewirtschaften. Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 erläutert, können Mutationsgewinne für individuelle Lohnmassnahmen sowie in geringem Umfang für Pensenanpassungen eingesetzt werden. Aufgrund des notwendigen nachhaltigen Mitteleinsatzes wird nur ein geringer Teil der individuellen Lohnmassnahmen aus Mutationsgewinnen finanziert. Da die Kompetenz zur Verwendung der Mutationsgewinne auf Stufe Departemente, Staatskanzlei und Gerichte festgelegt ist, kann das Problem der fehlenden kritischen Grösse einer Verwaltungsstelle aus Sicht der Regierung vernachlässigt werden.

6. Im AFP 2020–2022, der vom Kantonsrat in der Februarsession 2019 beschlossen wurde, sind folgende Massnahmen im Bereich des Personalaufwands vorgesehen:
   – Ab dem Jahr 2020 sollen gesamthaft jährlich 0,8 Prozent der massgebenden Lohnsumme für individuelle Lohnmassnahmen und für strukturellen Personalbedarf eingesetzt werden. Wie die Aufteilung der 0,8 Prozent auf die beiden Elemente erfolgen soll, wird die Regierung mit dem Budget 2020 entscheiden.
   – Im Jahr 2020 sollen zusätzlich einmalig 0,8 Prozent der massgebenden Lohnsumme für allgemeine Lohnmassnahmen eingesetzt werden. Bezüglich konkreter Ausgestaltung einer allgemeinen Lohnrunde sind Gespräche mit den Sozialpartnern vorgesehen.

   Die Regierung ist der Ansicht, dass mit den im AFP 2020–2022 vorgesehenen Massnahmen die Ziele von NeLo umgesetzt werden können.

7./8. Art. 73d und 73e der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV) bilden die Grundlagen für individuelle Lohnerhöhungen innerhalb des Lohnbands der zugewiesenen Referenzfunktion. Die individuelle Lohnentwicklung ist also grundsätzlich zwischen Minimum und Maximum dieses Lohnbands möglich. Bei der Grundsatzregelung der individuellen Lohnentwicklung handelt sich um eine Kann-Bestimmung. Das bedeutet, dass die individuelle Lohn-

entwicklung wohl von der Beurteilung der konkreten Leistung und des Verhaltens der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters abhängig ist, ohne dass aber ein Anspruch auf eine Lohnentwicklung daraus abgeleitet werden kann. Auch aus einer guten oder sehr guten Qualifikation im Rahmen des jährlichen Standortgesprächs kann kein unmittelbarer Anspruch auf eine individuelle Lohnentwicklung im Folgejahr abgeleitet werden. Es besteht mit anderen Worten keine direkte Koppelung zwischen Standortgespräch und individueller Lohnentwicklung. Letztere ist vielmehr von weiteren Kriterien, insbesondere von den für individuelle Lohnentwicklungen zur Verfügung stehenden Krediten, abhängig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei einer Neuanstellung keineswegs eine Besoldungsentwicklung in Aussicht gestellt wird, die später durch den Kanton als Arbeitgeber zwingend zu gewährleisten ist (kein Automatismus). Aus der Zuordnung zu einer Referenzfunktion lassen sich keine Ansprüche herleiten, da gemäss Art. 73d PersV kein Anspruch auf eine individuelle Lohnentwicklung besteht. Es ist aber unbestritten, dass grundsätzlich eine Entwicklung innerhalb des Lohnbands bei entsprechender Leistung und Verhalten möglich sein soll. Das Ausmass individueller Lohnentwicklungen wird jedoch – neben Leistung und aktueller Positionierung im Lohnband – ganz wesentlich auch durch die dafür zur Verfügung stehenden Mittel bestimmt.

Die Regierung ist, wie in der Antwort zu Frage 6 ausgeführt, der Ansicht, dass NeLo mit den im AFP 2020–2022 berücksichtigten Planwerten adäquat und zielkonform umgesetzt werden kann.

9. Das angesprochene Risiko besteht grundsätzlich und die Höhe der Mittel, die für individuelle Lohnentwicklungen zur Verfügung stehen, spielt in diesem Zusammenhang sicher eine Rolle. Diese Frage ist aber nicht NeLo-spezifisch, sondern stellt sich bei jedem Lohnsystem. Um dieses Risiko im Zusammenhang mit dem neuen Lohnsystem zu minimieren, wurden insbesondere folgende Massnahmen getroffen:
   – Bei der Konzeption der Anfangslohnberechnung wurde unter anderem ein theoretisches Lohnentwicklungsszenario zu Grunde gelegt, das Erfahrung und Lage im Lohnband durch entsprechende Kurvenneigung abbildet.
   – Ein systematisches Controlling (im Aufbau) sowie regelmässige Lohnvergleiche (intern und extern) unterstützen die Konsistenzprüfung des Systems.
   – (Lohn-)Vorgesetzte sind im Rahmen ihrer mit NeLo erhöhten Flexibilität bezüglich Verteilung der Mittel in der Lage, die lohnmässige Situation ihrer Mitarbeitenden zu beurteilen und entsprechend steuernd einzugreifen. Dazu werden ihnen ergänzende Informationen zur Verfügung gestellt (interne Quervergleiche, Lage im Lohnband in Prozent).
   – Die Regierung kann sich vorstellen, nach Auswertung der Lohndaten die Mittel für individuelle Lohnerhöhungen gezielter und bedarfsgerechter auf ihre Verwaltungseinheiten zu verteilen. Damit könnten allfällige Unterschiede geglättet werden.
   – Das Personalamt hat im Rahmen der Einführung von NeLo und der damit verbundenen Nachträge zur PersV zusätzliche Kompetenzen erhalten, die ebenfalls auf Systempflege und Konsistenz abzielen.

   Dass sich die Lohnentwicklung der Mitarbeitenden der Verwaltung aufgrund von NeLo verändern wird, ist klar. Schliesslich können individuelle Lohnerhöhungen durch die Vorgesetzten viel flexibler vorgenommen werden und sind nicht mehr an den bisherigen Klassen- und Stufenmechanismus gebunden. Auch eine allfällige bedarfsgerechte Mittelzuteilung hätte entsprechenden Einfluss. Letztlich ist aber unbestritten, dass für die Systempflege auch ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen müssen. Der von der Regierung geplante Review des Lohnsystems drei Jahre nach dessen Einführung wird unter anderem solche Fragen fokussieren und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigen.