



VPOD Ostschweiz
Frau Maria Huber
Zwinglistrasse 3
9001 St.Gallen

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 8. November 2018

Neues Lohnsystem «NeLo» – Offener Brief an die Regierung

Sehr geehrte Frau Huber
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. Oktober 2018 haben Sie der Staatskanzlei einen offenen Brief an die Regierung betreffend das Neue Lohnsystem (NeLo) übergeben. Der Brief ist von 1'245 Personen unterzeichnet, wobei es sich bei 1'057 Personen um Mitarbeitende des Kantons und bei den übrigen 188 Unterzeichnenden um weitere unterstützende Personen handelt. Im offenen Brief werden grosse Zweifel am Verfahren zur Einführung des neuen Lohnsystems ausgedrückt. Viele Mitarbeitende seien wegen der Zuteilung der Referenzfunktion und der Mitteilung des neuen Lohns verärgert und verunsichert. Wichtige Fragen wie etwa die Beschwerdemöglichkeiten gegen eine falsche Einstufung oder gegen eine Lohnkürzung seien offen. Die Unterzeichnenden stellen deshalb verschiedene Forderungen an die Regierung. Gern nehmen wir hierzu nachfolgend Stellung.

1. In materieller Hinsicht ist festzustellen, dass die im offenen Brief vorgebrachte Kritik im Wesentlichen mit den Vorhalten übereinstimmt, welche die Kantonsrätinnen Simmler-St.Gallen, Schmid-St.Gallen und Schöb-Thal am 25. Juni 2018 in ihrer Einfachen Anfrage 61.18.26 «Neues Lohnsystem (NeLo): Chaos um Einführung und Rechtsschutz?» vorgetragen hatten. In unserer Antwort vom 3. Juli 2018 haben wir uns eingehend mit der Kritik im Allgemeinen und den gestellten Fragen im Besonderen auseinandergesetzt.
2. Die Einführung eines neuen Lohnsystems – sei es in der Privatwirtschaft, sei es in der öffentlichen Verwaltung – ist naturgemäss ein höchst komplexes Vorhaben und stellt hohe Ansprüche in Bezug auf Konzeption und Kommunikation. Das Spannungsfeld zwischen individueller Einschätzung und amts-/departementsübergreifender Gewährleistung kohärenter Zuordnungen zu Referenzfunktionen ist offensichtlich. Dabei musste bereits zu Beginn des Projekts festgestellt werden, dass sich im Laufe der letzten Jahre teilweise verschiedene Praxiswelten in der Staatsverwaltung entwickelt haben. Die Überführung in ein Lohnsystem, das über die ganz Verwaltung Kohärenz schafft, führte aufgrund dieser Ausgangslage zu Verunsicherung. An dieser Stelle ist in Erinnerung zu rufen, dass parlamentarische Vorstösse den Anstoss



für eine solche Neukonzeption gaben. Erklärte Zielsetzung der in der Aprilsession 2009 überwiesenen Motion 42.09.02 «Vereinfachung der Besoldungsordnung» war, das Besoldungssystem zu vereinfachen, es transparenter und leistungsorientierter auszugestalten sowie die Automatismen in Bezug auf Lohnerhöhungen abzuschaffen. Das Lohnsystem des Staates sollte an die Praxis in der Privatwirtschaft angenähert werden.

In Erfüllung dieses Auftrags hat die Regierung in ihrem Bericht 40.16.02 «Revision des Besoldungssystems» vom 19. Januar 2016 die inhaltlichen Eckwerte eines neuen Lohnsystems ausführlich dargestellt. Auf eben dieser Grundlage wurden in der Folge die Projektarbeiten unter Federführung des Personalamtes und mit enger Begleitung durch den Lenkungsausschuss, dem zwei Mitglieder der Regierung angehörten, vorangetrieben.

3. Der Kommunikation zur Einführung des neuen Lohnsystems wurde von Anfang an ein hoher Stellenwert beigemessen. Über den Projektstand wurden die Mitarbeitenden in NeLo-Newslettern informiert, sobald einzelne Projektarbeiten definitiv abgeschlossen und damit kommunikationsreif waren. Diese Newsletter, die häufigsten Fragen und die entsprechenden Antworten, ein animierter E-Learning-Kurs und alle weiteren Informationen zum Projekt wurden jeweils auf der Homepage des Kantons aufgeschaltet. An zahlreichen Informationsveranstaltungen für Departemente und Ämter im August 2017 und im August 2018 hat das Personalamt die Vorgesetzten zuhänden ihrer Mitarbeitenden über das neue Lohnsystem informiert. Alle Mitarbeitenden wurden zudem im Juli 2017 über den Wechsel zum neuen Lohnsystem, die Neuerungen und Übergangsregelungen und den Geltungsbereich schriftlich vorinformiert. Gleichzeitig wurde ihnen angekündigt, dass sie bis Ende März 2018 persönlich über ihre Zuordnung zu einer Referenzfunktion, zum Lohnband und zum Lohn per 1. Januar 2019 informiert würden. Diese Ankündigung wurde für das Gros der Mitarbeitenden mit dem Versand von rund 4'000 Briefen am 20. März 2018 und einem weiteren NeLo-Newsletter termingerecht umgesetzt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass zum Projekt und zum Projektverlauf zwar zahlreiche Informationen angeboten wurden, die aber nicht überall in ausreichendem Masse ankamen. Um die Gründe hierfür zu ermitteln, sollen die Projektkommunikation im Nachgang zur Einführung des neuen Lohnsystems genauer analysiert und daraus Schlussfolgerungen für analoge Projekte gezogen werden. Dabei wird die Regierung insbesondere auch das Verhältnis und das Rollenverständnis der Linienverantwortlichen und der zentralen Projektsteuerung analysieren müssen. Diesbezüglich sieht die Regierung bei der Führung und Kommunikation komplexer Querschnittsthemen auch Verbesserungsbedarf. Insbesondere müssen in den einzelnen Einheiten frühzeitiger Anlässe für die Mitarbeitenden eingeplant werden.

4. In Zusammenhang mit der Zuordnung der einzelnen Stellen zu den Referenzfunktionen kann dem Vorwurf, die Einstufungskriterien seien nicht offengelegt und der Zuordnungsprozess sei nicht transparent, nicht gefolgt werden. Die Einstufungskriterien (wie die Beschreibung der Funktion, die berufliche Stellung und der Verantwortungsbereich) sind im öffentlich zugänglichen Referenzfunktionskatalog für alle Stellen ein-



sehbar. Die konkrete Zuordnung der einzelnen Stellen zu einer dieser Referenzfunktionen erfolgte keineswegs einseitig durch das Personalamt, sondern in einem intensiven und iterativen Erarbeitungsprozess mit Departementen, Staatskanzlei und Gerichten. Das Personalamt hat in diesem Prozess die Qualitätssicherung übernommen, indem es die Zuordnungsvorschläge plausibilisiert und departementsübergreifende Quervergleiche angestellt hat. Die Kohärenz des Lohnsystems muss dabei Leitschnur bleiben, unerklärliche Lohnunterschiede müssen unterbleiben. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass eine der Hauptschwachstellen des Status quo der im Laufe der Jahre eingetretene Verlust an Konsistenz im Bereich der Laufbahnen und Einreihung war (vgl. Bericht der Regierung 40.16.02 an den Kantonsrat vom 19. Januar 2016). Lenkungsausschuss, Generalsekretäre-Konferenz und Regierung waren in diesen Erarbeitungsprozess ebenfalls eingebunden.

Dass die Mitteilung der individuellen Zuordnung zu einer Referenzfunktion und des dazugehörigen Lohnbands mitunter auch die Erkenntnis beschränkter Lohnentwicklungsmöglichkeiten gefördert hat, ist nicht zu bestreiten. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass bereits im geltenden Lohnsystem kein Rechtsanspruch auf Erreichen des Lohnmaximums einer Laufbahn bestand. Auch war vielen Mitarbeitenden bisher nicht bewusst, in welcher Laufbahn sie sich befinden und welche Lohnentwicklungsmöglichkeiten bestehen. Das neue Lohnsystem hat dieses Bewusstsein offensichtlich geschärft, weil das Lohnbandmaximum nun klar erkennbar ist. Transparenz und Berechenbarkeit werden somit im Vergleich zum bisherigen Lohnsystem klar verbessert. Ausserdem sind heutige Laufbahnen oft nicht nach dem Inhalt der Aufgabe ausgerichtet, sondern nach der Ausbildung. Auch dieser Übergang führt verständlicherweise zu Verunsicherung.

Wie bereits erwähnt, besteht auch im neuen Lohnsystem kein Rechtsanspruch auf individuelle Lohnentwicklung bis zum Erreichen des Lohnbandmaximums. Die Bekanntgabe des Lohnbandmaximums der massgebenden Referenzfunktion ist deshalb nicht anspruchsbegründend, sondern gibt den Rahmen vor. Bei der Mitteilung der massgebenden Referenzfunktion handelt es sich deshalb nicht um einen hoheitlichen, mittels Beschwerde anfechtbaren Akt, sondern um eine Information des Arbeitgebers im Rahmen des vertraglich geregelten Arbeitsverhältnisses. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Löhne der Mitarbeitenden mit der Umstellung auf das neue Lohnsystem per 1. Januar 2019 grundsätzlich 1:1 übernommen werden. Ausgenommen sind Anpassungen von Löhnen, die unterhalb des Lohnbandminimums liegen, sowie individuelle Lohnentwicklungen im Rahmen der Lohnrunde 2019. Allfällige Absenkungen auf das Lohnbandmaximum, die in 2,3 Prozent der Fälle vorzunehmen sind, werden hingegen erst per 1. Januar 2022 umgesetzt. Falls hierzu Änderungskündigungen erforderlich würden, stehen den betroffenen Mitarbeitenden die entsprechenden Rechtsmittel zur Verfügung.

5. Zur Frage der individuellen Lohnentwicklung ist vorweg klarzustellen, dass mit dem neuen Lohnsystem die von der Politik erwartete Verstärkung der Leistungsorientierung erreicht werden wird, indem die individuelle Lohnentwicklung keinen faktischen Automatismen folgen soll. Mit dem neuen Lohnsystem wird hingegen kein eigentlicher Leistungslohn eingeführt. Dies würde zunächst die detaillierte Umschreibung




der von der Staatsverwaltung zu erbringenden Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht und die Messung dieser Leistungen voraussetzen.

Ebenfalls klarzustellen ist, dass Erfahrung und Leistung auch im neuen Lohnsystem berücksichtigt werden. Dies gilt zum einen bei der Festlegung des Anfangslohns, bei dem die Erfahrung das wichtigste Kriterium darstellt, die neu nach einheitlichen Standards ermittelt wird. Zum anderen kann bei der individuellen Lohnentwicklung der Erfahrungszuwachs, der sich regelmässig ja auch in einer gesteigerten Leistung niederschlägt, gewürdigt werden. Eine automatische Anrechnung wäre jedoch systemwidrig. Wichtiger sind die Unterstützung der Vorgesetzten bei der Verteilung der für individuelle Lohnentwicklung zur Verfügung stehenden Mittel und die Anpassung des Instrumentariums zur Leistungsbeurteilung an die neuen Bedürfnisse.

Der Vollständigkeit halber möchten wir darauf hinweisen, dass der in einer frühen Projektphase angestellte Verwaltungslohnvergleich 2014 (mit den Kantonen Thurgau, Aargau, Luzern und Solothurn sowie den Städten St.Gallen und Chur) ergeben hat, dass das durchschnittliche Gesamtlohniveau des Kantons St.Gallen (ohne Lehrpersonen) insgesamt demjenigen der Vergleichsverwaltungen entspricht und somit als «robust» bezeichnet werden kann. Der Kanton St.Gallen bezahlt vergleichsweise faire und insgesamt wettbewerbsfähige Löhne. Dieser Ausgangslage ist Sorge zu tragen, um die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber zu erhalten und nachhaltig zu sichern. Hierzu bedarf es ausreichender finanzieller Mittel für individuelle Lohnentwicklungen, und zwar unabhängig davon, welches Lohnsystem hinterlegt ist. Wir versichern Ihnen, dass wir uns dafür einsetzen, dass diese Mittel in die jeweiligen Budgets eingestellt werden.

Abschliessend halten wir fest, dass die Mitarbeitenden im Kanton St.Gallen sehr gute und kompetente Arbeit leisten. Dafür sind wir den Mitarbeitenden dankbar, und wir schätzen ihren Einsatz zugunsten des Kantons sehr. Dem im offenen Brief zum Ausdruck gebrachten Vorwurf der fehlenden Wertschätzung für die Mitarbeitenden können wir keineswegs zustimmen. Wir sind überzeugt, dass viele Mitarbeitende für ein leistungsorientierteres Lohnsystem durchaus Verständnis aufbringen. Entscheidend ist, dass für eine wertschätzende Honorierung der Leistungen auch die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen, und dafür werden wir uns wie erwähnt auch einsetzen.

Im Namen der Regierung


Stefan Kölliker
Präsident


Canisius Braun
Staatssekretär

