

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
regierungsrat@ktsh.ch

An den Kantonsrat

Schaffhausen, 3. Juli 2012

Volksmotion 2012/1 «Für ein gerechtes Lohnsystem mit Zukunft»
Stellungnahme des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit einer Volksmotion soll der Regierungsrat eingeladen werden, das Personalgesetz, insbesondere Art. 19, so zu ändern, dass den Arbeitnehmenden des Kantons Schaffhausen mit zufriedenstellenden und guten Leistungen eine angemessene Lohnentwicklung ermöglicht wird. Es soll ein entsprechender Anspruch gesetzlich festgelegt werden, wobei dieser bei schlechter Wirtschaftslage und angespannten Kantonsfinanzen ausnahmsweise ganz oder teilweise aufgeschoben werden kann. Der Regierungsrat nimmt dazu schriftlich wie folgt Stellung:

Die Motion will das Rad zurückdrehen

Die Motion verfolgt das Ziel, Mitarbeitenden, deren Leistung zumindest zufriedenstellend ist, einen **gesetzlichen Anspruch** auf jährliche Lohnerhöhungen einzuräumen. Die betreffenden Mittel wären gebunden und müssten ausgegeben werden, ungeachtet des wirtschaftlichen Umfeldes und der finanziellen Situation des Kantons. Die zeitliche Umsetzung könnte unter bestimmten Umständen aufgeschoben, müsste jedoch nachgeholt werden. Dies steht in klarem Widerspruch zu den grundlegenden Zielen der Personal- und Lohnrechtsrevision 2004/2005 und beruht teilweise auf unzutreffenden Grundlagen. Aufgrund der Umstände ist davon auszugehen, dass die von den Motionären geäußerte Unzufriedenheit auch weniger im Lohnsystem als solchem, als in der Frage der ungenügenden Mittelzufuhr gründet.

Das aktuelle Lohnsystem setzt die vom Gesetzgeber geforderte Flexibilität um und wurde breit abgestützt erarbeitet. Es ermöglicht es, die zur Verfügung stehenden Mittel differenziert einzusetzen und bei der Verteilung Prioritäten zu setzen. Die Faktoren werden unter Einbezug von Personalvertretungen festgelegt. Die Lohnentwicklung ist trotz Steuerungsmöglichkeiten nachvollziehbar bis auf Stufe der Mitarbeitenden. Das frühere System war dagegen unflexibel und verpflichtete den Kanton, Mittel mehr oder weniger vorgegeben auszugeben ohne Rücksicht auf Rahmenbedingungen oder innere Verhältnisse. Die mit der Volksmotion angestrebte Rückkehr zum alten System wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe der gewonnenen finanz- und personalpolitischen Steuerbarkeit. Eine Bezifferung der Folgen vorab ist nicht möglich. Es kann nicht gesagt werden, was eine angemessene Lohnentwicklung sein soll. Die Motion verfolgt jedoch das klare Ziel, die Lohnentwicklung zu verstärken, weshalb davon auszugehen ist, dass eine entsprechende Umsetzung zu kaum mehr kontrollierbaren, aber spürbar höheren Kosten führen würde. Nachfolgend wird näher dargelegt, worauf das aktuelle Lohnsystem aufbaut und welche Eigenschaften es hat, die im Falle einer Gutheissung der Motion weitgehend wieder aufgegeben würden.

Der Gesetzgeber hat Automatismen bewusst abgeschafft

Das alte Lohnsystem war im Personalgesetz aus dem Jahr 1970 verankert. Die Lohnpolitik wurde im Gesetz beschrieben und liess kaum Spielraum zu. Mitarbeitende hatten bei guter Leistung den gesetzlichen Anspruch auf einen Stufenanstieg. Der Teuerungsausgleich war auch gesetzlich verankert. Der Kantonsrat konnte davon abweichen, wenn gleichzeitig hohe Teuerung, schlechte Wirtschaftslage und schlechte Kantonsfinanzen vorlagen. Hinzu kam ab dem sechsten Dienstjahr eine ansteigende Treueprämie. Die Mitarbeitenden wussten somit genau, wie viel sie bei guter Leistung in fünf oder zehn Jahren verdienen würden. Kantonsrat und Regierungsrat hatten praktisch keine Möglichkeiten zur finanz- und personalpolitischen Steuerung. In einer sich schnell ändernden Welt war es nachvollziehbar, dass das Parlament eine Neuordnung forderte. Im Jahr 2000 erklärte der Kantonsrat eine Motion von Hansruedi Richli erheblich, die eine Totalrevision des Personal- und Lohnrechts vorsah. Kernpunkte waren Verzicht auf den Beamtenstatus, Abschaffung von Automatismen im Lohnbereich und Erneuerung der Strukturen. D. h. es wurde **mehr Flexibilität** gefordert. Das Gesetz sollte noch die Grundzüge für die Arbeit beim Kanton regeln (vgl. Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 17. Juni 2003, Amtsdruckschrift 03-56).

Die aktuelle Lösung wurde breit abgestützt erarbeitet

Aus Gründen der Transparenz liess der Regierungsrat parallel zur Gesetzesrevision auch die Eckpunkte des auf Verordnungsebene zu definierenden Lohnsystems erarbeiten. Dieses sollte Flexibilität schaffen, aber nachvollziehbar bleiben. Eine Arbeitsgruppe mit über dreissig Mit-

gliedern befasste sich mit dem Lohnsystem. Vertreten waren die Personalkommission und weitere Personalvertretende (z.B. Lehrerverein), Departementssekretäre, Personalleitende (Personalamt, Schulen, Spitäler, Stadt Schaffhausen), Leitende von Dienststellen mit vielen Mitarbeitenden (z.B. Polizei), ausserdem Vertretende der Stadt Schaffhausen sowie gegen den Schluss der Arbeiten auch zwei Kantonsräte. Dabei wurden verschiedene Lohnsysteme angeschaut und geprüft und schlussendlich hat die Arbeitsgruppe das heute zur Anwendung gelangende System vorgeschlagen.

Das Lohnsystem ermöglicht Lohnpolitik und stärkt die Sozialpartnerschaft

Das Lohnsystem wird nicht mehr weitgehend im Personalgesetz abgebildet. Dieses enthält wesentliche **Grundsätze**, nach welchen der Kanton seine Mitarbeitenden entlöhen will, und ermöglicht **Lohnpolitik**. Der Kantonsrat legt auf Antrag des Regierungsrates mit dem Budget die Lohnsumme fest. Dabei sind die Entwicklung der Lebenshaltungskosten (Teuerung), die Wirtschaftslage, die personal- und lohnpolitischen Zielsetzungen, die Kantonsfinanzen sowie die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Die Verteilung der beschlossenen Lohnsumme obliegt dem Regierungsrat. Dieser bestimmt, wie viele Mittel für leistungs- und teuerungsbedingte Lohnentwicklung zur Verfügung stehen (vgl. Art. 19 Personalgesetz). Er zieht beim Antrag zur Lohnsumme wie auch bei der Verteilung der Mittel die Personalkommission bei. Flexible Systeme bedingen vermehrte Entscheidungen. Dies bedeutet intensivere Zusammenarbeit mit der Personalvertretung. **Verstärkte Zusammenarbeit** mit Sozialpartnern war ebenfalls ein erklärtes Ziel der Revision.

Das Lohnsystem ermöglicht Kostentransparenz und ist steuerbar

Das aktuelle System stellt sicher, dass **im Voraus** bekannt ist und gesteuert werden kann, wie viel Mittel für die Lohnrunde eingesetzt werden. Beim früheren System der gebundenen Mittel konnte weder Einfluss auf Umfang noch Verteilung der Mittel genommen werden und war erst im Nachhinein bekannt, wie viel effektiv für die Lohnrunde ausgegeben werden musste.

Der grosse Vorteil des aktuellen Systems ist die **Steuerbarkeit** bei der Verteilung. Gerade in Jahren, in denen wenig Mittel zur Verfügung stehen, ist es umso wichtiger, dass Prioritäten gesetzt und die Mittel haushälterisch und gezielt eingesetzt werden.

Politisch gewollt sind auch die **Gestaltungsmöglichkeiten** des Arbeitgebers. Es muss nicht mehr bei jeder kleinen Änderung des Lohnsystems ein langwieriger Gesetzgebungsprozess erfolgen. War früher z. B. gesetzlich vorgeschrieben, dass Mitarbeitende bei guter Leistung eine und bei sehr guter Leistung eine weitere Besoldungserhöhung erhalten, kann heute das Beurteilungssystem, das Einfluss auf die Lohnentwicklung nehmen soll, in relativ kurzer Zeit

angepasst werden. Dies geschieht nicht hinter verschlossenen Türen. Die Sozialpartnerschaft spielt auch hier und es wirken Beteiligte mit. In den Erarbeitungs- und Evaluationsprozess wurden u. a. die Personalkommission und Führungspersonen einbezogen.

Leistung kann differenziert entlohnt werden

Ein zentrales Ziel, das mit dem Lohnsystem verfolgt wird, ist die differenzierte Honorierung aufgrund der Leistung. Das aktuelle System belässt Spielraum, wie stark die individuelle Leistung bei der Lohnentwicklung berücksichtigt wird. Der Regierungsrat entscheidet auch hier nicht allein hinter verschlossenen Türen. Der Verteilschlüssel (Lohnentwicklungsmatrix) wird jährlich mit der Personalkommission besprochen. Auch die Berechnungsformel kann in Zusammenarbeit mit der Personalkommission modifiziert werden, um bestimmte Effekte zu erreichen bzw. verstärken. Seit Einführung des neuen Systems herrschte über die Verteilung der bewilligten Mittel immer Konsens zwischen Regierungsrat und Personalkommission.

Die Lohnentwicklung ist trotz Flexibilität nachvollziehbar

Die Verteilung der Mittel ist trotz vieler Variablen nachvollziehbar geblieben. Das Lohnsystem ist aufgrund der Steuerungsmöglichkeiten zwar komplex, aber transparent. Alle Grundlagen der Lohnrunde werden jeweils im Internet aufgeschaltet. Die Mitarbeitenden können die Lohnentwicklung generell nachvollziehen und individuell nachrechnen. Mit seinen Angaben geht der Kanton Schaffhausen weit über das hinaus, was viele Arbeitgeber offen legen. Die herrschende Transparenz hat es den Mitarbeitenden auch erst ermöglicht, die Entwicklung nachzuvollziehen, Fragen zu stellen, eigene Vorstellungen einzubringen usw.

Mit Unsicherheiten soll verantwortungsbewusst umgegangen werden

Vieles erscheint in der heutigen Gesellschaft unsicher. Der Wunsch nach Verbindlichkeit ist darum nachvollziehbar. Da sich die Welt weiter verändern wird, wäre es aber der falsche Weg, wenn sich der Kanton übermässig binden würde, um eine vermeintliche Sicherheit zu schaffen. Aus Sicht des Regierungsrates kann es sich **kein Arbeitgeber leisten, langfristig eine bestimmte Lohnentwicklung zu garantieren**, unter Vernachlässigung von Prioritäten und Finanzen. Auch in privaten Unternehmungen, die bei Lohnfragen dann und wann gerne zum Vergleich herangezogen werden, haben Mitarbeitende keine Gewissheit, dass sie ein mögliches Lohnmaximum erreichen. Je nach Geschäftsgang können aber Umverteilungen schnell ein Thema werden. Öffentliche Arbeitgeber sind zurückhaltender und können sich durch erhöhte Konstanz auszeichnen. Das aktuelle Lohnsystem schafft Handlungsspielraum und ermöglicht es, sich verändernden Verhältnissen anzupassen. Dies ist unabdingbar. Im Rahmen der Möglichkeiten sollten aber Regierungsrat und Kantonsrat beim Antrag bzw. der Bewilligung

der Mittel eine **gewisse Kontinuität anstreben**, ohne gesetzliche Vorgaben, wie sie die Motion vorsieht.

Die flexible Gestaltung des Lohnsystems hat auch dazu geführt, dass es für die einzelnen Mitarbeitenden nicht mehr möglich ist, im Voraus die Lohnentwicklung zu kennen. Es handelt sich nicht einfach um einen Systemwechsel, sondern einen **Kulturwandel**. Für Mitarbeitende dürfte die grösste Herausforderung des Systems darin bestehen, mit dieser Ungewissheit umzugehen. Eine bestimmte Lohnentwicklung ist nicht garantiert. Die Mitarbeitenden kennen zwar den Maximallohn für ihre Funktion. Wann und ob dieser erreicht wird, hängt aber neben der direkt beeinflussbaren Grösse, der Leistung, erheblich von den zur Verfügung stehenden Mitteln und der Lohnpolitik ab. Je nach Annahmen ist es möglich, ein Lohnband vom Minimum bis zum Maximum zu durchlaufen. Wenn sich etwas ändert, hat dies aber sofort Auswirkungen auf die Entwicklung, weshalb keine verbindlichen Angaben darüber möglich sind. Die Motion zielt darauf ab, dies zu ändern und feste Entwicklungen gesetzlich zu garantieren. Damit würde die erlangte Flexibilität wieder aufgegeben. Der Kantonsrat hat es bei der Beratung des Personalgesetzes im Jahr 2004 auch bewusst abgelehnt, im Gesetz eine feste, minimale Grenze für leistungsbedingte Lohnanpassungen zu verankern.

Das Lohnsystem muss weiterhin gespiesen werden

Die nachfolgende Übersicht zeigt die generelle und individuelle Lohnentwicklung seit Einführung des aktuellen Lohnsystems. Mit Ausnahme des Jahres 2012 hat der Kanton entsprechend seiner Möglichkeiten immer Mittel für individuelle leistungsbedingte Lohnentwicklungen bewilligt, zwischen 0.7 % und 1.2 %. Die Teuerung (generelle Lohnerhöhung) ist jeweils ausgeglichen worden.

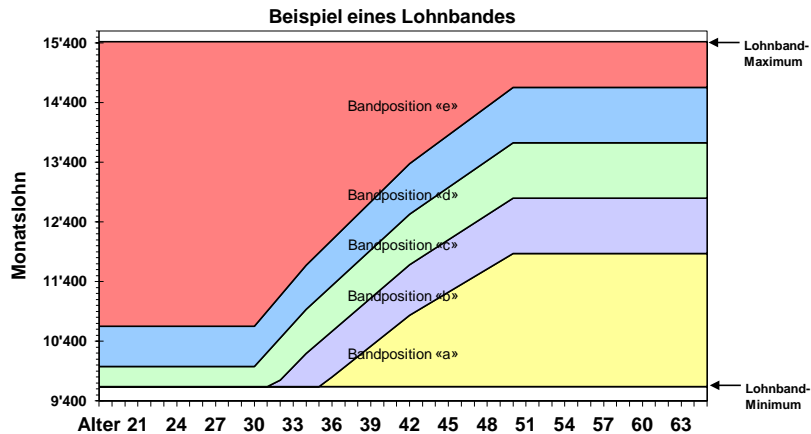
Jahr	Generell	Individuell	Total	Bemerkungen
2006	1.1%	0.9%	2.0 %	
2007	1.2%	1.2%	2.4 %	
2008	0.8%	1.2%	2.0 %	
2009	2.5%	1.0%	3.5 %	
2010	-	0.7%	0.7 %	
2011	-	0.8%	0.8 %	
2012	-	-	-	0.2 % für Spezialmassnahme BP a + b

Die Diskussion mit den Motionären zeigt, dass es weniger um das Lohnsystem als solches geht, sondern primär um den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel. Die Motion will im Ergebnis sicherstellen, dass regelmässig angemessene Mittel zur Verfügung stehen. Der Weg über eine gesetzliche Bindung ist abzulehnen. Es trifft aber zu, dass kein System ohne ausreichende Mittel funktionieren kann. Für individuelle leistungsbedingte Lohnerhöhungen sollte im Normalfall rund 1 % eingesetzt werden können.

Eine bestimmte Lohnentwicklung wurde nie in Aussicht gestellt und wäre systembedingt gar nicht möglich. Soweit Mitarbeitende schon Erwartungen von 2 % formuliert haben, leiten sie dies möglicherweise aus der Beschreibung des Lohnsystems ab, welche im Zusammenhang mit dem neuen Personalgesetz aufgeschaltet war. Das seinerzeitige Rechenbeispiel lehnte sich an die erste Lohnrunde an, bei welcher total 2 % zur Verfügung standen, 1.1 % für generelle (teuerungsbedingte) und 0.9 % für individuelle (leistungsbedingte) Lohnentwicklung. Es wurde jedoch nirgends festgehalten, dass die Lohnentwicklung immer so verlaufen werde, sondern im Gegenteil immer darauf hingewiesen, dass dies jährlich neu festgelegt werden muss.

Bei Anpassungsbedarf werden Massnahmen ergriffen

Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass auch Problemfelder aufgetreten sind. Von Anfang an wurde differenziert entlohnt nach Beurteilung und Bandposition. Nach dem ersten Jahr hat der Regierungsrat Varianten des Verteilschlüssels vorgelegt. Einerseits sollten Unterschiede aufgrund der Beurteilung vergrössert werden. Andererseits sollten mehr Mittel an Mitarbeitende in unteren Bandpositionen fliessen. Die Personalkommission hat ein Modell gewählt, das die Beurteilung stärker gewichtete. Die weiteren Parameter blieben unverändert. An diesem Verteilschlüssel wurde bis 2010 festgehalten. In dieser Zeit mussten wir feststellen, dass die Lohnentwicklung von jüngeren Mitarbeitenden, welche den grössten Erfahrungszuwachs haben, eher zu gering ausfallen. Der Regierungsrat hat nach Rücksprache mit der Personalkommission das System so angepasst, dass jüngere Personen im steigenden Bereich der Bandpositionen bei guter Leistung überdurchschnittlich berücksichtigt werden und gleichzeitig mehr Mittel an Mitarbeitende in unteren Bandpositionen mit guter Leistung zugeführt werden konnten. Die Veränderungen haben Wirkung gezeigt. Die betreffenden Personen haben 2011 mehr erhalten. Ältere Mitarbeitende in oberen Bandpositionen haben dafür feststellen müssen, dass ihre Lohnentwicklung geringer ausgefallen ist.



Der flache Teil beginnt je nach Lohnband zwischen 44 (LB1) und 50 (LB 17).

Die Lohnentwicklung hätte in diesem Rahmen weitergeführt werden sollen. Im Jahr 2012 hat die Mechanik nicht gegriffen, weil nur sehr wenig Mittel für Mitarbeitende in den unteren Bandpositionen zur Verfügung standen. Die Veränderungen in der Verteilung haben weitere Folgen gezeigt. Obwohl alle Lohnabrechnungskreise mit prozentual gleich vielen Mitteln gespiesen werden, haben sich durch diese beschriebene Anpassung des Verteilschlüssels relevante Unterschiede in der individuellen Lohnentwicklung in den Lohnabrechnungskreisen ergeben. Nach Rücksprache mit der Personalkommission hat der Regierungsrat beschlossen, die bis anhin an die Organisationsstruktur angelehnten Lohnabrechnungskreise in einem einzigen Kreis zusammenzufassen. Somit werden jegliche Unterschiede eliminiert.

Der Aufwand zur Betreuung des Lohnsystems ist minim

Die Motion unterstellt einen enormen Aufwand zur Umsetzung des Systems. Das trifft nicht zu. Es lohnt sich aber, einen gewissen Aufwand zu betreiben für die Lohnentwicklung. Dabei ist der externe Aufwand vergleichsweise gering. Wenn man die Kosten ab 2002 inklusive Evaluation des Lohnsystems einbezieht und alle weiteren Kosten wie Software, Lizenzen und Beratung hochrechnet, kommt man insgesamt auf 0.1 % der Lohnsumme (Basis 2011: 255 Mio. Franken ohne Arbeitgebersozialleistungen, inkl. alle über das Lohnsystem abgewickelten Betriebe wie z.B. Sozialversicherungsamt). Legt man diese Kosten noch auf die 7 Betriebsjahre um, bewegt man sich jährlich im Bereich von rund 0.01 % (bzw. 0.1 Promille) der Lohnsumme.

Zugenommen haben hingegen Gespräche und Diskussionen. Flexiblere Systeme sind betreuungsintensiver. Die Beteiligten müssen miteinander sprechen, sich auseinander setzen, Prioritäten setzen und Entscheide treffen. Bei einem System, in dem mehr oder weniger alles vorgegeben ist, muss man dagegen nicht mit der Personalkommission über die Lohnentwicklung sprechen. Solche Gespräche sind heute normal und stärken generell die Sozialpartnerschaft, auch für den Umgang mit Fragen, welche nicht mit dem Lohn zusammenhängen. Es wäre daher zu kurz gegriffen, sie nur als Aufwand zu betrachten.

Die Zuordnung innerhalb der Lohnbänder erfolgt nach klaren Regeln

Die Motion thematisiert am Rande auch die Zuordnung der Mitarbeitenden bzw. der Löhne in den Lohnbändern. Auch hier gelten klare Grundlagen. Basis des Lohnes ist die Funktion. Die Anforderungen und Belastungen bestimmen das Lohnband und den Minimallohn. Grundlage ist eine Funktionsbewertung. Ein aufwendiges Verfahren stellte sicher, dass die kantonalen Funktionen ein in sich stimmiges Gerüst bilden. Mitarbeitende konnten bei der Überführung in die neuen Lohnbänder an eine Ombudsstelle gelangen und anschliessend den Rechtsweg beschreiten. Im Gegensatz zu anderen Kantonen wurden wenige formelle Verfahren geführt und es mussten keine Zuordnungen gerichtlich geändert werden. Es bestehen akzeptierte und stabile Grundlagen. Die Lohnentwicklung richtet sich nach Kriterien wie Alter, bisheriger Lohn und Beurteilung und kann wie dargelegt nachgerechnet werden. Bei der Lohnfindung für Neuanstellungen spielen die nutzbare Erfahrung, der interne Quervergleich sowie der Markt eine Rolle. Dabei gibt es keine Unterschiede zu einem System mit festen Stufen.

Schlussfolgerung und Antrag

Der Regierungsrat sieht aus den angeführten Gründen keinen Anlass, das Personalgesetz zu ändern. Damit das System gepflegt werden kann, sind wir aber darauf angewiesen, dass Mittel für die individuelle Lohnentwicklung zur Verfügung stehen. Nur so kann das System ausgeschöpft werden mit Blick auf das Umfeld. Deshalb hat der Regierungsrat trotz finanziell schwieriger Zeiten im Finanzplan 1 % pro Jahr eingesetzt. Wir sind der Ansicht, dass dies erforderlich ist, auch im Vergleich zu dem, was in anderen Kantonen für die Lohnentwicklung eingesetzt wird. Öffentliche Arbeitgeber sollen im Gegensatz zur Privatwirtschaft längerfristig eine gewisse Konstanz aufweisen.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Motion aus den vorgenannten Gründen abzulehnen.
Wir werden uns aber weiterhin dafür einsetzen, dass das aktuelle, flexible Lohnsystem mit
ausreichend Mitteln gespiesen wird.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:



Ursula Hafner-Wipf

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger