

Beschluss vom 3. Mai 2022

Kleine Anfrage 2022/9

betreffend Transparenz bei den Löhnen von kantonalen Angestellten: Wie und von wem wird die Einreihung in die und innerhalb der Bandpositionen (BP) vorgenommen?

In einer Kleinen Anfrage vom 7. Februar 2022 stellt Kantonsrat Patrick Portmann Fragen im Zusammenhang mit der lohnmassigen Einreihung von Mitarbeitenden.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Gemäss Art. 19 Abs. 1 des Personalgesetzes (SHR 180.100) haben Mitarbeitende Anspruch auf einen angemessenen Lohn. Dieser richtet sich nach den Anforderungen und Belastungen der Funktion sowie der Leistung und Erfahrung und berücksichtigt den Arbeitsmarkt. Bei der Anstellung ist die nutzbringende Erfahrung angemessen zu berücksichtigen. Festlegung und Entwicklung des Lohnes setzen sich also aus verschiedenen Elementen zusammen. Zum besseren Verständnis der Lohnfestlegung werden zunächst einige zentrale Begriffe näher umschrieben.

Der Lohn wird im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens festgesetzt. Dabei wird zwischen allgemeiner Funktionsbewertung und individueller Lohnfestlegung unterschieden.

Funktionsbewertung

Die Funktionen werden analytisch bewertet unter Berücksichtigung der Anforderungen und Belastungen, welche die Mitarbeitenden bei der Ausführung der jeweiligen Funktion erfüllen (vgl. §§ 2 ff. der Lohnverordnung, SHR 180.101). Die Funktionsbewertung ist die Basis der Zuteilung einer Funktion in ein bestimmtes Lohnband.

Massgebend für die Bewertung der Funktionen sind die Voraussetzungen für eine ausreichende Erfüllung der damit einhergehenden Aufgaben (vgl. § 7 Abs. 1 der Lohnverordnung), nicht aber der individuelle Lebenslauf. Wenn z.B. ein Studium nicht zwingend ist, Mitarbeitende aber einen Studienabschluss aufweisen, kommen sie deswegen nicht in ein höheres Lohnband als für die Funktion vorgesehen ist. Die individuellen Grundlagen, insbesondere die Ausbildung und die Erfahrung, spielen demgegenüber eine Rolle bei der Festlegung des Anfangslohnes innerhalb des Lohnbandes.

Funktionen und Zuordnungen sind nicht in Stein gemeisselt. Wesentliche Veränderungen bei Funktionen können überprüft werden. Wenn Mitarbeitende eine neue Funktion, zusätzliche

Aufgaben oder Verantwortungen übernehmen, können die Auswirkungen im Rahmen der Beförderungsrunde geprüft werden. Davon wird Gebrauch gemacht.

Lohnfestlegung

Der Anfangslohn hängt von der Funktion und der nutzbaren Erfahrung ab. Ergänzend werden der interne Vergleich und, sofern Spielraum besteht, die Lage auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt. Für homogene Berufsgruppen kann das zuständige Departement Richtlinien erlassen (§ 6 Abs. 3 der Lohnverordnung). Was nutzbar ist, hängt von der konkreten Funktion ab und muss im Quervergleich beurteilt werden. Wenn eine Person bereits die meiste Zeit in einer vergleichbaren Funktion gearbeitet hat, verfügt sie über eine höhere nutzbare Erfahrung als jemand, der ganz andere Aufgaben wahrgenommen hat. Für Lehrpersonen gibt es spezielle Grundlagen zur Anrechnung der nutzbaren Erfahrung, welche nachfolgend bei den einzelnen Fragen aufgezeigt werden.

Der Anfangslohn kann unter dem für eine Funktion vorgesehenen Lohnband liegen, wenn noch nicht alle nötigen Voraussetzungen erfüllt werden. Der Lohn kann in diesem Fall schrittweise angehoben werden. Für die Einarbeitungszeit kann ein fester Lohn vereinbart werden. Dieser kann angepasst werden (§ 6 Abs. 4 f. der Lohnverordnung).

Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen für Lohnfestlegung

Der Lohn ist ein zentraler Bestandteil des Arbeitsvertrages (vgl. § 12 Abs. 1 der Personalverordnung, SHR 180.111). Die Kompetenz zum Vertragsabschluss liegt bei der Anstellungsbehörde. Dies ist in der Verwaltung bis Lohnband 9 das Departement, für die Lohnbänder 10 bis 17 der Regierungsrat (vgl. § 10 der Personalverordnung). Für Lehrpersonen, Gerichte sowie die dem Personalgesetz unterstellten Anstalten richtet sich die Anstellungsbefugnis nach den jeweiligen Erlassen. Für die Festlegung des Lohnes ist die Mitwirkung der Personaldienste vorgesehen. Dies soll eine übergeordnete Sichtweise sicherstellen. Soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist, legt die Anstellungsbehörde den Anfangslohn im Einvernehmen mit dem zuständigen Personaldienst fest (§ 6 Abs. 1 und 2 der Lohnverordnung).

Vor diesem Hintergrund können die gestellten Fragen wie folgt beantwortet werden:

1. *Was hält der Regierungsrat von diesen Umständen? Welche Massnahmen möchte der Regierungsrat treffen, um mehr Licht ins Dunkel zu bringen?*

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine weitgehende Transparenz über das Vorgehen und die Kriterien der Lohnfestlegung besteht und sich dies auch aus den nachfolgenden Antworten ergibt.

Eine Übersicht der Lohnbänder, der Funktionsraster und die Lohnentwicklungsmatrix mit Berechnungsbeispielen sind öffentlich zugänglich (§ 8 der Lohnverordnung) und auf der Webseite des Personalamtes des Kantons Schaffhausen einsehbar. Eingereihte Mitarbeitende können über einen Lohnrechner jeweils auch die individuelle, leistungsbedingte Lohnanpassung im Rahmen der jährlichen Lohnrunde nachrechnen.

2. *Als fiktives Beispiel: Nachdem gemäss §16 Lehrer VO (Lehrer VO sowie Berufsschullehrer VO) bei der Anstellung die Erfahrungsjahre berechnet werden, nach welchen Kriterien bzw. welcher Tabelle erfolgt(e) bisher, aktuell und in Zukunft die Einteilung innerhalb des LB gemäss Funktionsraster? Konkret heisst das: Welchen Anfangslohn erhält z.B. eine 30-Jährige, voll ausgebildete Lehrperson, mit 4.5 errechneten Erfahrungsjahren im Lohnband 10?*

Lehrpersonen stellen eine homogene Berufsgruppe dar. Ihr Lohn wird festgelegt aufgrund der Erfahrungsjahre, welche sie bei Anstellung mitbringen. Die Erfahrungsjahre werden gestützt auf § 16 der Lehrerverordnung (SHR 410.401) bzw. § 16 der Berufsschullehrerverordnung (SHR 410.411) berechnet. Aufgrund der Erfahrungsjahre findet ein interner Vergleich mit den bereits eingereichten Lehrpersonen in der entsprechenden Funktion statt, welche die gleiche Anzahl Erfahrungsjahre innehaben. Der Lohn wird mittels dieses Vergleichs festgelegt. Dieses Einstufungsverfahren findet für alle neu eintretenden Lehrpersonen an der Volksschule, der Kantonsschule sowie an der Berufsschule (BBZ) Anwendung. Damit ist eine einheitliche Lohnfestlegung gewährleistet.

Dem Lohnband 10 sind die Lehrerfunktionen «Schulische Heilpädagogin/Schulischer Heilpädagoge an der Primarstufe», «Logopädin/Logopäde», «Sekundarlehrerin/Sekundarlehrer» zugeordnet. Der Einstiegslohn einer Sekundarlehrerin mit 4.5 anrechenbaren Erfahrungsjahren wird demnach abgeleitet aus dem Lohn bereits angestellter Lehrpersonen mit 4.5 Erfahrungs- und Dienstjahren an der Sekundarstufe I. In diesem fiktiven Beispiel würde der Anfangslohn für ein 100% Pensum Fr. 7'200.-/Monat betragen.

3. *Welcher Funktionsträger verantwortet die Berechnung der Erfahrungsjahre und die Einteilung innerhalb des Lohnbandes und der Bandpositionen und auf welcher gesetzlichen Grundlage geschieht dies?*
4. *Wie erfolgt die Festsetzung des Lohns innerhalb des jeweiligen Lohnbandes, so dass Gleichbehandlung und Transparenz möglich sind? Sind die periodische Überprüfung und etwaige Neubeurteilung gewährleistet?*

Die Fragen 3 und 4 laufen ineinander über und werden daher gemeinsam beantwortet.

Lohnfestlegung innerhalb des Lohnbandes

Wie bereits einleitend dargelegt, erfolgt die Lohnfindung unter Berücksichtigung der nutzbaren Erfahrung. Soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist, legt die Anstellungsbehörde im Einvernehmen mit dem zuständigen Personaldienst den Lohn fest. Was als nutzbare Erfahrung gilt, hängt von der Funktion bzw. den Aufgaben ab. Der Vergleich erfolgt unter den Mitarbeitenden, welche für das jeweilige Alter mehr oder weniger nutzbare Erfahrung aufweisen können.

Die Berufsbilder der Lehrpersonen sind innerhalb der jeweiligen Funktion sehr gut vergleichbar. Die Aufgaben einer Sekundarlehrerin unterscheiden sich nicht oder wenig von Berufskolleginnen und -kollegen. Daher kann mit relativ wenig Funktionen eine grosse Zahl von Personen abgedeckt werden. Aufgrund der homogenen Berufsbilder lassen sich Lebensläufe auch gut vergleichen im Hinblick darauf, was als nutzbare Erfahrung gilt. Die Lohnfestlegung erfolgt nach dem unter Antwort 2 beschriebenen Mechanismus. Die Bandposition im Lohnband (a bis e) ist dabei die Folge und leitet sich anhand der Lohnbandtabelle aus dem ermittelten Lohn ab. Beispiel: Der im fiktiven Beispiel (Antwort 2) ermittelte Lohn von Fr. 7'200.- für eine 30-jährige Sekundarlehrerin mit 4.5 Erfahrungsjahren ist der Lohnbandposition (c) zuzuordnen. Dies kann aus der Lohnbandtabelle für das Lohnband 10 abgelesen werden (Lohnhöhe/Alter).

In der kantonalen Verwaltung sind die Funktionen oft spezifischer. Pflichtenhefte können im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten unterschiedlich gestaltet werden. Wieweit Berufserfahrung nutzbar ist, kann stärker nach den Aufgaben variieren. Daher wird nicht mit festen Erfahrungsjahren gerechnet; das Vorgehen als solches ist aber dasselbe: Lebensläufe werden gesichtet und eingeschätzt, und bei der Festlegung der Löhne erfolgt der interne Quervergleich mit anderen Personen mit ähnlichen Funktionen auf vergleichbarem Niveau. Soweit Spielraum besteht, kann auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Der Kanton Schaffhausen als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber hat aber stets das Gebot der Rechtsgleichheit zu beachten und somit die Mitarbeitenden untereinander stimmig zu entlohnen. Für die Prüfung der Lohngleichheit von Mann und Frau wurde zudem bereits im 2018 eine Lohngleichheitsanalyse in der kantonalen Verwaltung und bei den Gerichten durchgeführt. Das Resultat dieser extern durchgeführten Lohngleichheitsanalyse fiel sehr gut aus - es waren nur wenige individuelle Lohnanpassungen erforderlich. Zwischenzeitlich erfolgte bereits im Rahmen der Änderung zum Gleichstellungsgesetz eine zweite externe Lohngleichheitsanalyse, deren Prozess momentan durch eine externe Revisionsfirma überprüft wird.

Dass andere Betriebe mehr oder weniger für bestimmte Tätigkeiten bezahlen, hat daher zwar Einfluss auf die Konkurrenzfähigkeit, kann aber nicht 1:1 umgelegt werden. Andernfalls würden neu eintretende Mitarbeitende bei einer Marktveränderung gegenüber bestehenden Mitarbeitenden bevorzugt

Funktion der Bandposition

Die Bandposition hat keine bestimmte Bedeutung im Rahmen der Lohnfestlegung. Es werden nicht Löhne nach Bandpositionen festgelegt, sondern die Bandposition kann aus dem effektiven Lohn abgeleitet werden. Der Bandposition kommt eine Bedeutung bei der Lohnentwicklung zu, da in die Lohnentwicklungsmatrix die individuelle Beurteilung und die Bandposition einfließen. Die bisherige Gewichtung zielt darauf ab, dass Mitarbeitende in unteren Bandpositionen verhältnismässig mehr Mittel erhalten als solche in höheren Bandpositionen. Faktisch profitieren davon tendenziell jüngere Mitarbeitende. Weiterführende Informationen dazu finden sich auf dem Merkblatt zum Lohnsystem vom 1. Januar 2020 (einsehbar unter: <https://sh.ch/CMS/get/file/3177593d-d491-44e7-abe3-26c37563e65e>).

Überprüfungen

Wenn in einem Einzelfall stichhaltige Anhaltspunkte für einen Fehler beim Lohn vorliegen, ist eine Überprüfung und Anpassung vorbehalten. Für eine periodische Überprüfung der Löhne sehen wir keine Notwendigkeit. Der Aufwand und der mögliche Nutzen stünden auch in keinem Verhältnis zueinander. Bereits die Festlegung der Anfangslöhne und die Prüfung der Löhne bei Einreihungen, Funktionsänderungen oder neuen Aufgaben im Rahmen der Beförderungsrunde ist ein grosser Aufwand. Für eine periodische Prüfung aller Löhne müsste man immer wieder jedes Dossier aller Mitarbeitenden anschauen, den Lebenslauf und die Aufgaben studieren und neue Vergleiche ziehen. Das wäre im Rahmen der bestehenden Stellen unmöglich.

5. *Welche Möglichkeiten haben Angestellte, welche sich genauer über ihren Lohn und das Zustandekommen desselben informieren möchten? Wie können sich Betroffene gegen eine als unfair empfundene Lohnbandeinteilung wehren? Erhalten Angestellte eine offizielle Verfügung für den Verwaltungsakt der Berechnung der Erfahrungsjahre und Einteilung innerhalb des Lohnbandes und Bandpositionen bezüglich ihres Anfangsgehalts?*

Mitarbeitende können sich bei Fragen zum Lohn an die vorgesetzte Stelle, gegebenenfalls die Anstellungsbehörde oder den zuständigen Personaldienst wenden. Dass Anfragen teilweise nicht beantwortet werden, wie in der Kleinen Anfrage ausgeführt, kann aus Sicht des Arbeitgebers nicht bestätigt werden. Wenn Punkte aus Mitarbeitersicht offenbleiben, dürfte es sich weniger um Unklarheiten, sondern eher um inhaltliche Differenzen über den Lohn handeln. Üblich sind Anfragen, weil Mitarbeitende andernorts mehr verdienen könnten oder verdient haben. Ebenso tauchen ab und zu Fragen bei höher qualifizierten Funktionen auf. Bei solchen kann es nötig sein, den Anfangslohn tief oder sogar unterhalb des Ziellohnbandes anzusetzen, weil Mitarbeitende noch nicht über die geforderte Ausbildung und Erfahrung verfügen oder eine besonders intensive Einarbeitung benötigen, sodass sie die Funktion anfänglich noch nicht

vollständig erfüllen können. Auch kommt es bei neuen Stellen vor, dass eine definitive Einschätzung des Niveaus allenfalls noch nicht möglich ist. In solchen Fällen kann man Löhne bis zur Einreihung individuell entwickeln. Dies ist nicht zum Schaden der betroffenen Person. Sobald sie auf dem verlangten Niveau ist, kann eine Einreihung erfolgen.

Der Arbeitgeber kann auf Anfrage diese und weitere Punkte im Rahmen des Möglichen aufzeigen. Er kann aber Mitarbeitenden oder gar Dritten z.B. nicht individuelle Lohndaten von anderen Personen bekannt geben. Dies wäre ein Eingriff in die Persönlichkeitsrechte und verstiesse gegen das Datenschutzrecht.

Der Lohn wird nicht per Verfügung mitgeteilt, sondern im Vertrag festgehalten. Die Anstellungsbehörde genehmigt den Vertrag inklusive Lohn. Dieser ist Teil des Angebotes des Arbeitgebers. Mitarbeitende können das Angebot annehmen oder nicht. Wird es nicht angenommen, kommt kein Arbeitsverhältnis mit den entsprechenden Bedingungen zu Stande.

6. *Gibt es die Möglichkeit, bei Unklarheiten in Bezug auf Lohnfragen in den jeweiligen Bereichen (Spitäler SH, Schaffhauser Schulen, öffentliche Verwaltung SH, Polizei usw.) eine unabhängige Ombudsstelle zu kontaktieren?*

Bei Unklarheiten bezüglich der Löhne muss der Weg wie unter Antwort 5 ausgeführt an die intern zuständigen Stellen führen. Diese klären Fragen soweit möglich. Der Arbeitgeber hat ein hohes Interesse an stimmigen Lohnstrukturen und betreibt die Festlegung der Löhne mit entsprechendem Aufwand.

Eine Ombudsstelle, welche man bei Lohndifferenzen angehen könnte, ist nicht vorgesehen und müsste auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Ob sich die mit einer solchen Stelle verbundenen Erwartungen erfüllen könnten, ist offen. Der administrative Zusatzaufwand wäre hoch. Dies zeigen auch die Erfahrungen der Vergangenheit: Im Rahmen der Totalrevision des Personalrechts 2004/2005 war vorübergehend eine Ombudsstelle tätig, weil das Anstellungs- und Lohnsystem grundlegend angepasst wurde. Mitarbeitende wurden damals unter Berücksichtigung einer Funktionsbewertung nach neuem Recht aus den bisherigen Lohnklassen gelöst und einzeln in die neuen Lohnstrukturen eingereiht. Dies erfolgte mit einer anfechtbaren Verfügung. Gestützt auf das damalige Übergangsrecht (vgl. 47 Abs. 6 ff. des Personalgesetzes) konnten sich Mitarbeitende für Beschwerden im Zusammenhang mit der Überführung an eine Ombudsstelle wenden. Diese Verfahren handelten allesamt von der Funktionsbewertung und nicht von der Höhe der Löhne, da diese grundsätzlich frankenmässig überführt wurden. Wo keine Einigkeit erzielt wurde, wurden im Anschluss einzelne Rechtsstreitigkeiten geführt. In fast allen Fällen wurde dabei die Positionen des Arbeitgebers bestätigt.

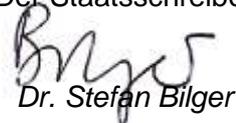
7. *Das obere Kader von staatsnahen Betrieben ist z.T. per OR angestellt, wie z.B. Chefärzte Spitäler SH. Diese Löhne werden aktuell nicht transparent ausgewiesen. Was spricht gemäss dem Regierungsrat für diese Praxis und was spricht dagegen, auch diese Löhne für den Steuerzahlenden transparent auszuweisen?*

Die Mitarbeitenden der öffentlich-rechtlich selbständigen Anstalten sind dem kantonalen Personalrecht unterstellt, soweit die Spezialgesetzgebung nichts Abweichendes regelt. In den wenigen Fällen, wo das Obligationenrecht (OR) spezialgesetzlich vorgesehen ist, geschah dies vom Gesetzgeber bewusst, auch um auf die Lohnentwicklung am Markt reagieren zu können. Nähere Überlegungen dazu finden sich in den jeweiligen Vorlagen und Gesetzesmaterialien wie z.B. den Kantonsratsprotokollen.

Zu den spezifisch genannten Löhnen der Spitäler Schaffhausen ist zu sagen, dass für die dem OR unterstehende Gruppe von Chefärztinnen und -ärzten sowie von Leitenden Ärztinnen und Ärzten Rahmenvorgaben des Regierungsrates betreffend Obergrenze des Gesamteinkommens pro Jahr gelten (Art. 12 Abs. 1 lit. j des Spitalgesetzes). Die Festlegung der individuellen Löhne stützt sich auf unterschiedliche Faktoren ab, wie z.B. die Erfahrung, die Fachdisziplin, die Marktsituation in den jeweiligen Fachdisziplinen, der Einfluss der Funktionsträgerinnen und -träger auf die medizinische Versorgungssituation im Kanton. Eine detaillierte Offenlegung der individuellen Lohndaten würde, wie bereits bei der Antwort zu Frage 5 ausgeführt, dem Daten- und Persönlichkeitsschutz widersprechen. Aus der Tatsache, dass ein öffentlich-rechtlicher Betrieb ganz oder teilweise durch die Öffentlichkeit finanziert wird, lässt sich nicht ableiten, dass sich damit die Öffentlichkeit ein Recht auf individuelle Lohntransparenz erwirbt.

Schaffhausen, 3. Mai 2022

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger