



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN

Erläuternder Bericht zur Revision des Besoldungsteils im StKB PeV

Bericht der Standeskommission

vom 3. November 2020



Inhaltsverzeichnis

- 1 Ausgangslage1**
- 2 Allgemeines1**
- 3 Bemerkungen zu den Änderungen.....1**

1 Ausgangslage

Die Standeskommission hat sich zum Ziel gesetzt, das Besoldungswesen des Staatspersonals zu überarbeiten und auf eine neue Basis zu stellen. Die Umsetzung ist auf den 1. Januar 2021 geplant.

Ein Element der Umsetzung der Besoldungsrevision ist die Anpassung der Regelungen zum Besoldungswesen im Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung vom 13. April 1999 (StKB PeV, GS 172.311). Mit diesem Bericht werden die vorgenommenen Änderungen erläutert.

Zum Besoldungssystem selber besteht ein separater Bericht, in welchem die Gründe für die Neugestaltung, die vorgenommenen Änderungen sowie das Vorgehen einlässlich dargestellt werden.

2 Allgemeines

Das Besoldungsrecht des kantonalen Verwaltungspersonals ist heute zum einen in der Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310) geregelt, zum anderen im zugehörigen Standeskommissionsbeschluss, dem StKB PeV.

Die Personalverordnung regelt lediglich die Grundzüge des Besoldungswesens. Sie gibt den Rahmen vor, in welchem die Standeskommission gestützt auf Art. 39 PeV ausfüllendes und ergänzendes Recht erlässt. Schon heute enthält der Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung im Kapitel IV einlässliche Regelungen zu den Funktionen, zum Lohnsystem, zur Lohnfestsetzung und zur Lohnadministration (Art. 21 bis Art. 33c). Wegen der Einführung einer neuen Funktionsabstufung ist das Kapitel weitgehend neu zu fassen. Die Grundregelung in der Personalverordnung kann demgegenüber in der heutigen Form belassen bleiben.

3 Bemerkungen zu den Änderungen

Titel: III. Funktionsstufen

Die Gliederung des Besoldungssystems mit Funktionsstufen und die Zuweisung der Stellen zu den Stufen wird im neuen Recht etwas ausführlicher und breiter gefasst. Der Inhalt geht über die Funktionsbewertung hinaus, sodass der Titel geändert wird.

Art. 21 Funktionsstufen

Das heutige System mit 12 Funktionsstufen wird durch ein solches mit 16 Stufen ersetzt. Grundsätzlich ist jede einzelne Stelle in der Verwaltung einer Stufe zugeordnet. Ausnahmen werden in Art. 22 geregelt.

Die Stufen sind aber nicht nur mit den Funktionen, sondern auch mit dem Besoldungssystem verknüpft: Jeder Stufe ist ein Lohnband mit einem Minimum und einem Maximum zugewiesen.

Die Stufen und die zu jeder Stufe gehörenden Lohnminima und Lohnmaxima werden im Anhang aufgeführt. Auf diese Weise können sich die Mitarbeitenden besser orientieren, wo sie mit ihrem Lohn im Gesamtgefüge stehen.

Art. 22 Stellenzuweisung

Für die kantonale Verwaltung wird bereits heute ein zentraler Stellenplan geführt. Für jede erfasste Stelle besteht ein Stellenbeschrieb. Jede einzelne Stelle wird einer bestimmten Funktionsstufe zugewiesen. Die Zuweisung wird im Anstellungsvertrag festgehalten.

Zugewiesen werden Stellen und nicht Personen, die eine Stelle innehaben. Individuelle Leistungen der Mitarbeitenden wirken sich daher nicht auf die Funktionszuweisung aus, sondern sind bei der Lohnbemessung innerhalb des jeweiligen Lohnbands zu berücksichtigen.

Stellen können sich im Verlauf der Zeit erheblich ändern. Auslöser dafür können neue Aufgaben, erweiterte Kompetenzen, steigende Anforderungen oder grössere Verantwortung sein. In diesen Fällen kann die Stelle einer neuen Funktionsstufe zugewiesen werden (siehe dazu Art. 22a StKB PeV).

Wechsel zu einer neuen Funktionsstufe setzen erhebliche Änderungen voraus. Umgekehrt kann aber nicht aus jeder markanten Änderung abgeleitet werden, dass ein Wechsel zwingend vorzunehmen ist. Es ist immer eine Gesamtbeurteilung im Quervergleich mit anderen Funktionen in der Verwaltung vorzunehmen.

Art. 22a Zuweisungsverfahren

Zuständig für die Zuweisung einer Stelle ist die Ständekommission. Wie üblich bei Ständekommissionengeschäften wird die Antragstellung durch das betroffene Departement vorgenommen. Da es um eine Personalangelegenheit geht, nimmt das Personalamt zu den Anträgen Stellung.

Massgeblich für die Zuweisung sind folgende Kriterien: Aus- und Weiterbildung, aufgabenbezogene Erfahrung, Komplexität der Aufgabe, Entscheidkompetenzen, Budgetverantwortung und Führungsverantwortung.

Bei der verlangten Aus- und Weiterbildung ist in erster Linie von Bedeutung, ob für die fragliche Stelle eine spezifische Ausbildung verlangt ist. Je anspruchsvoller die verlangte Ausbildung in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht ist, desto mehr macht sich dies beim Lohn bemerkbar. Die Beurteilung wird aufgrund der Aufgaben, die mit einer Stelle verbunden sind, vorgenommen und nicht nach den Fertigkeiten, die eine bestimmte Kandidatin oder ein bestimmter Kandidat hat. Bringt jemand ausbildungsmässig mehr mit als für die fragliche Stelle verlangt wird, führt dies nicht zu einer Neuzuweisung der Stelle nach oben. Kann man diese Person wegen ihrer höheren Ausbildung jedoch vielseitiger einsetzen als jemanden ohne diese zusätzliche Ausbildung, wird sich dies im Regelfall lohnmässig günstig auswirken. Bringt jemand ausbildungsmässig weniger mit als verlangt, wird darauf ebenfalls nicht mit einer Neuzuteilung der Stelle reagiert, sondern mit einer Berücksichtigung bei der Lohnbemessung. Erst wenn die Stelle wegen einer fehlenden Ausbildung in wesentlichen Teilen nicht oder nicht vollwertig wahrgenommen werden kann, fällt eine Neuzuteilung in Betracht. Normalerweise wird die Lücke mit einem raschen Nachholen der fehlenden Aus- oder Weiterbildungsteile geschlossen. Auf eine Neuzuweisung der Stelle wird diesfalls verzichtet. Eng verbunden mit der Anforderung, dass eine bestimmte Ausbildung verlangt wird, ist die Pflicht, dass das Ausbildungs- und Wissensniveau regelmässig aktualisiert wird.

Für viele Stellen in der kantonalen Verwaltung wird eine gewisse Erfahrung verlangt, da die Aufgaben häufig schon von Beginn weg relativ selbständig wahrgenommen werden müssen. Dazu gehört auch, dass die Erfahrung während der Anstellung kontinuierlich gepflegt und

vertieft wird. Diese Elemente sind bei der Zuweisung einer Stelle selbstverständlich ebenfalls zu berücksichtigen.

Im Zentrum des Zuweisungsprozesses steht die Komplexität der an einer bestimmten Stelle zu erfüllenden Aufgabe. Es geht dabei häufig um folgende Fragen: Müssen komplizierte Fragestellungen bearbeitet werden oder lassen sich die auftauchenden Fragen relativ leicht lösen? Geht es um Entscheide mit weitreichenden Konsequenzen für den Kanton oder nicht? Lässt sich ein Sachverhalt rasch erfassen oder bedarf es hierzu aufwendiger Abklärungen und Analysen? Muss man für ein bestimmtes Resultat anspruchsvolle Verhandlungen führen oder kann man ein Problem für sich oder rein amtsintern lösen? Geht es um häufig wiederkehrende und gleichartige Aufgaben oder fallen immer wieder neue anspruchsvolle Aufgaben an? Muss man die Arbeit auf lange Sicht planen oder kann man täglich seine Aufgaben abarbeiten? Anhand solcher Fragen wird die Komplexität der Aufgaben beurteilt, die an einer bestimmten Stelle im Durchschnitt zu erledigen sind.

Als separates Kriterium wird die Entscheidkompetenz behandelt. Es geht dabei hauptsächlich um den Punkt, dass man für ungünstige Entscheide, die bei gehöriger Vorbereitung anders hätten gefällt werden müssen, die Verantwortung trägt. Diese Konstellationen ergeben sich jedoch meist erst auf der Stufe der Amtsleitungen.

Ähnlich wie die Entscheidkompetenz ist auch die Budgetverantwortung ein Element der Beurteilung einer Stelle. Die Belastung, die mit der Budgetverantwortung einhergeht, hängt allerdings nicht direkt von der Höhe der budgetierten Mittel ab. Entscheidender ist vielmehr der Gestaltungsspielraum. Es gibt Ämter, über die hohe Beträge abgewickelt werden, ohne dass ein grosser Gestaltungsspielraum besteht. In diesen Bereichen ist die Budgetverantwortung regelmässig mit weniger Belastung verbunden als bei Ämtern mit einem erheblichen Gestaltungsspielraum, beispielweise wenn für ein grosses Bauprojekt gewährleistet werden muss, dass der Kreditrahmen eingehalten wird.

Ein weiteres zentrales Element für die Beurteilung einer Stelle ist die Führungsverantwortung. Personelle Schwierigkeiten können sehr belastend wirken und einem viel abfordern. Entsprechend muss die Führungsverantwortung für die Stellenzuweisung angemessen gewichtet werden.

Die Grundlage für die Kriterien bilden grundsätzlich die Stellenbeschriebe, die für jede einzelne Stelle bestehen. Zu den Stellenbeschrieben gehören auch die erforderlichen Angaben zu den Anforderungen in der Aus- und Weiterbildung sowie die erwartete Erfahrung. Da jedoch die Stellenbeschriebe nicht überall in der gleichen Weise gefasst sind, kann auf eine Einzelbeurteilung ausgewichen werden. Wichtig ist allerdings auch immer eine Kontrollbeurteilung im Quervergleich. Ähnliche Funktionen sollten ähnlich zugewiesen werden.

Untertitel vor Art. 23: IV.A. Lohnfestlegung

Der Titel IV. Lohn kann belassen werden. Auf den heutigen Untertitel IV.A. Lohnsystem kann demgegenüber verzichtet werden, weil das System bereits unter dem Titel Funktionsstufen dargelegt wird. Ab Art. 23 geht es nur noch um die Lohnfestlegung zu Beginn des Arbeitsverhältnisses und im Verlauf der Anstellung. Daher kann künftig auch auf den Untertitel vor Art. 26 «IV.B. Lohnerhöhungen» verzichtet werden.

Art. 23 Individuelle Lohnfestlegung

Nach Art. 27 PeV richtet sich die Festlegung des Lohns grundsätzlich nach der Qualifikation, der Erfahrung und dem Markt. Diese Grundlagen werden in Art. 23 StKB PeV konkretisiert.

Der Anfangslohn wird im Anstellungsvertrag gemäss Art. 10 PeV festgehalten. Dies ist schon heute der Fall.

Art. 24 Abweichung

Jeder Funktionsstufe ist ein Lohnband mit einem Minimum und einem Maximum zugeordnet. Die Löhne müssen in diesem Rahmen festgelegt werden. Davon gibt es nur zwei Abweichungen:

Wird ausnahmsweise eine Person angestellt, welche die Voraussetzungen für die fragliche Funktion nicht erfüllt, kann das Minimum unterschritten werden. Es ist dafür zu sorgen, dass die Voraussetzungen möglichst rasch erfüllt werden. So muss beispielsweise jemand eine für eine bestimmte Stelle erforderliche Ausbildung umgehend nachholen oder abschliessen. Sobald die Voraussetzungen erfüllt sind, muss der Lohn innerhalb des Lohnbands liegen.

In seltenen Fällen kann die Konstellation eintreten, dass die Marktverhältnisse dazu drängen, dass man eine Person mit einem Lohn anstellen muss, der über dem Maximum liegt. Eine solche Konstellation darf allerdings nicht leichtfertig herbeigeführt werden. Grundsätzlich soll ein solcher Lohn nicht mehr steigen, bis er wieder im Lohnband Platz findet.

Für die Stelle der Ratschreiberin oder des Ratschreibers wird zudem die Möglichkeit eröffnet, dass mit dem Lohn über das Maximum der Funktionsstufe hinausgegangen werden kann.

Aufhebung Untertitel IV.B. Lohnfestsetzung

Siehe Kommentierung zum Untertitel vor Art. 23.

Art. 25 Überprüfung

Die Standeskommission beobachtet die Gesamtsituation bei den Löhnen kontinuierlich. Die Stellenzuweisungen werden periodisch überprüft. Hierbei geht es weniger um eine Überprüfung jeder einzelnen Stelle als vielmehr um eine Beobachtung der Stellenzuweisungen im Quervergleich und auf dem Hintergrund des Markts.

Aufhebung Untertitel IV.B. Lohnerhöhungen

Siehe Kommentierung zum Untertitel vor Art. 23.

Art. 26 Rahmen für Lohnerhöhungen

Wie bisher legt der Grosse Rat jeweils an der Dezembersession im Rahmen der Budgetbeschlüsse für das Folgejahr die individuellen Lohnerhöhungen, die generellen Lohnerhöhungen und die ausserordentlichen Lohnanpassungsmassnahmen fest. Die Erhöhungen für die individuellen und die generellen Lohnerhöhungen werden bei den Besoldungspositionen der Departemente und Amtsstellen ausgewiesen. Die ausserordentlichen Anpassungen werden im Budget separat berücksichtigt.

Art. 27 Generelle Lohnerhöhungen

Mit den generellen Lohnerhöhungen wird normalerweise die Teuerung ausgeglichen. Da der Ausgleich aber auf einer Prognose beruht, können die Erhöhungen und der Teuerungsausgleich abweichen. Es obliegt dann der Entscheidungshoheit des Grossen Rates, je nach Bedarf bei der nächsten Budgetierung oder später korrigierend einzugreifen.

Die generellen Lohnerhöhungen kommen grundsätzlich allen Mitarbeitenden zu Gute. Auf die Gewährung kann aber beispielsweise bei einer Person verzichtet werden, deren Lohn wegen marktlicher Umstände über dem Maximum des betreffenden Lohnbands festgelegt wurde. Ein Verzicht fällt aber auch dort in Betracht, wo für eine bestimmte Person eine Lohnentwicklung bereits für einige Jahre im Voraus fix und einzig unter dem Vorbehalt des Erreichens von Zielen festgelegt wurde. Verantwortlich für die Gewährung ist die Vorsteherin oder der Vorsteher des Departements. Im Regelfall wird hierfür nicht ein Einzelentscheid gefällt, sondern der Entscheid mit der Visierung der Gesamtlohnliste für das Departement vorgenommen.

Wird eine generelle Lohnerhöhung vorgenommen, wird diese bei den Lohnbändern aufgerechnet. Wird also eine generelle Erhöhung von z.B. 0.5% gewährt, steigen Minima und Maxima der Lohnbänder der 16 Funktionsstufen ebenfalls um je 0.5%. Diese Massnahme hat für die einzelnen Mitarbeitenden keine unmittelbare Auswirkung. Mit dem Anheben der Maxima steigt aber der zur Verfügung stehende Lohnspielraum für eine Lohnentwicklung in einer Gesamtkarriere.

Art. 28 Individuelle Lohnerhöhungen

Bereits Art. 27 Abs. 2 PeV hält fest, dass für die Lohnentwicklung insbesondere die Leistung und das Verhalten massgeblich sind. In Art. 28 StKB PeV wird diese Vorgabe konkretisiert.

Hauptbeurteilungsbasis bilden die Mitarbeitergespräche. Normalerweise wird mit den Mitarbeitenden ein Jahresgespräch durchgeführt (siehe Art. 6 PeV). Je nach Bedarf und Situation können aber auch mehrere Gespräche geführt werden.

Die Mitarbeitergespräche werden im Regelfall am Ende des Kalenderjahrs durchgeführt. Das ist auch die Zeit, in welcher die Verteilung der individuellen Lohnerhöhungen für das Folgejahr vorgenommen wird. Es ist daher nur folgerichtig, wenn im Grundsatz die Mitarbeitergespräche als Grundlage für den Lohnentscheid genommen werden. Allerdings können sich auch Abweichungen ergeben. Zum einen kann in Einzelfällen zwischen dem Mitarbeitergespräch und dem Lohnentscheid schon eine gewisse Zeit liegen. Die Entwicklungen in dieser Zeit können bei der Lohnzuweisung ebenfalls eine Rolle spielen. Zum anderen gibt es objektive Begrenzungselemente, beispielsweise der Stand der Lohnentwicklung. Liegt jemand beispielsweise lohnässig beim Maximum des jeweiligen Lohnbands, ist eine individuelle Lohnerhöhung nicht mehr möglich.

Personen, deren Lohn über dem Lohnmaximum ihrer Funktionsstufe liegt, können keine individuellen Lohnerhöhungen erhalten. Abgesehen von generellen Lohnerhöhungen oder einer generellen Erweiterung des Lohnbandes im Rahmen einer künftigen Revision des Besoldungssystems bleiben sie daher in ihrer Lohnentwicklung stehen. Eine Ausnahme bildet die Ratschreiberin oder der Ratschreiber, insoweit eine individuelle Erhöhung im Rahmen des Zuschlags nach Art. 24 Abs. 3 vorgenommen wird.

Verantwortlich für die Verteilung der individuellen Lohnerhöhungen sind die Departementsvorsteherin und die Departementsvorsteher. Das bedeutet nicht, dass sie alle Lohnentscheide im Departement selber fällen müssen. Sie können beispielsweise Quoten zur Verteilung an Ämter übergeben. Ihnen obliegt aber die Gesamtverantwortung für die Verteilung.

Art. 29 Ausserordentliche Lohnanpassungen

Ergibt der Quervergleich mit analogen Funktionen in der kantonalen Verwaltung, dass sich mit der Zeit Lohnrückstände ergeben haben, kann mit einer ausserordentlichen Lohnmassnahme eine Korrektur vorgenommen werden. Dabei muss aber immer auch die Leistungs- und Verhaltensebene beachtet werden, die bei unterschiedlichen Mitarbeitenden mit ähnlichen Funktionen selbst erhebliche Lohndifferenzen durchaus begründen können.

Aufhebung Art. 31 Zuständigkeit und Verfahren bei Lohnanpassungen

Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Lohnanpassungen werden bei jeder Erhöhungsart festgelegt. Art. 31 kann daher aufgehoben werden.

Art. 40 Abs. 3

Die Bestimmung wird formal an das neue System mit den Funktionszuweisungen angepasst.

Art. 54a Abs. 1

In der Bestimmung über die Wahl eines Bandbreitenmodells werden die bisherigen Funktionsstufen 1 bis 10 genannt. Die Nennung wird wegen der Erweiterung der Funktionsstufen von 12 auf 16 angepasst: Neu können Mitarbeitende bis zur Funktionsstufe 14 von der Möglichkeit profitieren.

Art. 54b Abs. 2 und Abs. 4

Auch hier geht es um die Anpassung der Funktionsstufen. Statt der Funktionsstufen 11 und 12 sind die Funktionsstufen 15 und 16 einzusetzen.

Auf die Regelung nach Art. 54b Abs. 4, wonach die Ständekommission die Entschädigung im Einzelfall festlegt, kann verzichtet werden, da der Zuschlag im Vorsatz bereits festgelegt wird.

Art. 62 Abs. 1

Die Mitarbeitenden können nur eine begrenzte Zahl an Gleitzeitguthaben auf das neue Jahr übertragen. Die restlichen Stunden verfallen im Grundsatz.

Mit der Erweiterung der Funktionsstufen auf 16 muss die Stufenzuordnung neu vorgenommen werden. An den Übertragungsmengen und am Übertragungsmechanismus ändert sich nichts.

Art. 73a Übergang Besoldungsrevision

Die Änderungen am Besoldungssystem erfordern verschiedene Übergangsmassnahmen und -bestimmungen.

Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des neuen Systems müssen alle Stellen in die Struktur mit 16 Funktionsstufen überführt werden. Die individuelle Mitteilung an die Mitarbeitenden über die Zuweisung ihrer Stelle wird voraussichtlich im November 2020 vorgenommen.

Wer mit der Zuweisung der eigenen Stelle nicht einverstanden ist, kann sich an die Departementsvorsteherin oder den -vorsteher wenden. Es wird eine Stellungnahme des Personalamts eingeholt. Die Sache wird mit der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter besprochen. Kann die Sache im Gespräche dahingehend geklärt werden, dass es bei der vorgenommenen Zuweisung bleibt, ist das Überprüfungsverfahren beendet. Kommt es zu keiner Einigung oder gelangt die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher zur Auffassung, dass die Zuweisung anzupassen ist, wird die Angelegenheit der Standeskommission zum Entscheid vorgelegt.

Die Neuzuweisung einer Stelle ins neue Funktionssystem hat für sich genommen keine Lohnerhöhung zur Folge, und zwar auch dann nicht, wenn die Zuordnung in eine höhere Stufe vorgenommen wird. Die generellen und individuellen Lohnerhöhungen sowie allfällige ausserordentliche Lohnmassnahmen werden im Prozess der üblichen Verteilung gegen Ende des Jahrs vorgenommen. Angesichts der prognostizierten Negativsteuerung und der schwierigen allgemeinen Wirtschaftssituation in Folge der Corona-Pandemie wurde dem Grossen Rat beantragt, für das Jahr 2021 auf generelle und individuelle Lohnerhöhungen zu verzichten.

Speziell zu betrachten sind die Löhne von Mitarbeitenden, die nach der Überführung ins neue Besoldungssystem oberhalb des Lohnmaximums oder unterhalb des Lohnminimums der betreffenden Funktionsstufe liegen. Mitarbeitende mit Löhnen über dem Maximum geniessen eine Besitzstandswahrung. Es handelt sich nur um ganz wenige Personen.

Die Löhne, die unter dem Minimum liegen, werden auf das Minimum angehoben. Ausnahmen wären hier nur möglich, wenn die Voraussetzungen für die Funktion noch nicht oder nicht vollständig erfüllt sind. Solche Ausnahmen sind derzeit nicht ersichtlich. Insgesamt handelt es sich auch bei den Fällen mit einem Anstieg auf das Minimum nur um ganz wenige Mitarbeitende.

Anhang

Die 16 Funktionsstufen mit den jeweiligen Lohnminima und -maxima werden neu in der Gesetzessammlung publiziert. Anpassungen wegen gewährten generellen Lohnerhöhungen werden automatisch vorgenommen.

Inkrafttreten

Die Revision tritt auf den 1. Januar 2021 in Kraft.