

An den Landrat

Glarus, 20. September 2022

Änderung der Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 91 der Verfassung des Kantons Glarus obliegt dem Landrat u. a. die Festlegung der Besoldungen für die Behördenmitglieder und Angestellten des Kantons sowie für die Lehrpersonen. In Artikel 17 des Gesetzes über das Personalwesen sowie in Artikel 74 des Gesetzes über Schule und Bildung wird die Zuständigkeit des Landrates bestätigt.

Die Details sind in der landrätlichen Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals (Lohnverordnung, LohnV) geregelt. Die aktuell gültige, totalrevidierte Lohnverordnung trat per 1. Juli 2018 in Kraft. Im Rahmen der Totalrevision wurden zehn Grundsätze der Lohnpolitik verankert (Art. 3) und das Lohnsystem definiert, mit welchem die Lohnsumme diesen Grundsätzen entsprechend verteilt wird. Das Lohnsystem unterscheidet dabei zwischen der Entlohnung der Angestellten und der Lehrpersonen. Es wird bewusst zwischen finanzpolitischer Verantwortung des Landrates und lohnpolitischer Steuerung durch den Regierungsrat unterschieden. Zudem regelt die Lohnverordnung die weiteren Lohnbestandteile wie Leistungsprämie, Arbeitsmarktzulage, Inkonvenienzentschädigung oder Treueprämie sowie die Entlohnung der verschiedenen Behördenmitglieder (Regierungsrat, Gerichte, Landrat und weitere Behörden und Kommissionen). Die vom Landrat definierten Lohnbänder und der vom Regierungsrat bzw. der Verwaltungskommission der Gerichte erstellte Einreihungsplan sind im Anhang der Lohnverordnung aufgeführt.

2. Eckpfeiler für die Anpassung der Lohnbänder

2.1. Pflege des Lohnsystems

Das Lohnsystem muss gepflegt werden. In regelmässigen Abständen ist die Arbeitsmarktentwicklung zu analysieren. Allfällige Tendenzen sind bei den Lohnbändern nachzuvollziehen, damit ein arbeitsmarktkonformes Lohnpotenzial der Verwaltungsangestellten bewahrt bleibt. So wird sichergestellt, dass die Löhne der kantonalen Verwaltung nicht zunehmend von jenen im generellen Arbeitsmarkt abweichen. Wenn auf dem externen Arbeitsmarkt für vergleichbare Funktionen über mehrere Jahre Lohnanpassungen erfolgen, welche der Kanton etwa aus finanziellen Gründen nicht nachvollziehen kann, so ist zumindest das künftige Lohnpotenzial durch Anhebung der Lohnbandminima und -maxima sicherzustellen. Es ist der

Grundsatz 2 der Lohnpolitik («Die Löhne sind arbeitsmarktfähig»), der die Überprüfung verlangt und legitimiert.

Die Anpassung der Lohnbänder an die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hat keine direkte Erhöhung der Lohnsumme zur Folge. Sie geht somit auch nicht mit höheren Löhnen einher. Es entsteht dadurch auch kein Druck auf die Löhne. Lohnbandminima und -maxima stellen die Leitplanken dar, die weder unter- noch überschritten werden. Ein Bruchteil der Mitarbeitenden bewegt sich an diesen beiden Polen. Die meisten Mitarbeitenden bewegen sich im Bereich für gute und sehr gute Leistungen. Die Verteilung der Mitarbeitenden innerhalb eines Lohnbandes entspricht einer Normalverteilung, d. h. drei Viertel der Mitarbeitenden bewegen sich in diesem Segment.

2.2. Gesetzliche Regelung

Gemäss Artikel 4 Absatz 5 (Lohnbänder der Angestellten) bzw. Artikel 5 Absatz 5 (Lohnbänder der Lehrpersonen) LohnV passt der Landrat die Lohnbänder mindestens alle vier Jahre und unter Mitberücksichtigung der Finanzlage des Kantons an die Arbeitsmarktentwicklung an. Auf welcher Basis und mit welcher Methode die Überprüfung der Lohnbänder geschehen soll, ist nicht näher definiert. Seit der Einführung des neuen Lohnsystems im 2018 sind die Lohnbänder des Kantons nicht mehr an einen Index gebunden. Es gibt auch keine explizite gesetzliche Grundlage dafür, dass bei einer generellen Lohnerhöhung die Lohnbänder anzupassen sind.

Bei vergleichbaren Kantonen sind die Grenzen der Lohnbänder an die Entwicklung der Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) gebunden. Oder die Lohnbandminima und -maxima werden durch die zuständige Instanz angepasst, wenn eine generelle Lohnerhöhung gesprochen wird. Diese Anpassungen erfolgen jeweils zeitnah.

Tabelle 1. Systematik der Lohnbandanpassungen in anderen Kantonen

<i>Kanton</i>	<i>Anpassung Lohnbänder bei genereller Lohnerhöhung</i>	<i>Anpassung der Lohnbänder auf Grundlage LIK</i>	<i>Instanz für Anpassung der Lohnbänder</i>	<i>letztmalige Anpassung Lohnbänder</i>
AI	X		Grosser Rat	01.2021
AR	X		Kantonsrat	01.2017
GR		X	Regierungsrat	01.2022
NW	X		Regierungsrat	01.2021
SG		X	Regierungsrat	01.2020
SH	X		Regierungsrat	01.2020
SZ		X	Regierungsrat	01.2011
UR		X	Regierungsrat	01.2018

2.3. Entwicklung Landesindex der Konsumentenpreise

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Teuerung gemäss dem LIK seit dem Erlass (Juni 2017) bzw. der Inkraftsetzung (Juli 2018) der Lohnverordnung mit den heutigen Lohnbändern. Während die Teuerung bis Ende 2020 gar leicht negativ war, ist sie seither – insbesondere im laufenden Jahr – deutlich angestiegen.

Tabelle 2. Entwicklung LIK 2017–2022 (Basis Dezember 2015 = 100)

<i>Monat und Jahr</i>	<i>Index</i>	<i>Δ zu Juni 2017</i>	<i>Δ zu Juli 2018</i>
Juni 2017 (Erlass LohnV)	100,9		
Juli 2018 (Inkraftsetzung LohnV)	101,8		
Dezember 2018	101,5	-0,6	-0,3
Dezember 2019	101,7	-0,8	-0,1
Dezember 2020	100,9	0	-0,9
Dezember 2021	102,4	+2,5	+0,6
August 2022	105,7	+4,8	+3,9

2.4. Nachvollzug der generellen Lohnerhöhung von 2019 auf die Lohnbänder

Der Regierungsrat erachtet individuelle und strukturelle Lohnanpassungen als zielführender als generelle Lohnanpassungen; mit ihnen lassen sich gute Leistungen besser berücksichtigen (Grundsatz 7 der Lohnpolitik: «Leistung ist ein wesentlicher Faktor für die individuelle Lohnentwicklung»). Generelle Lohnanpassungen sichern in erster Linie die Kaufkraft in Zeiten mit einer signifikanten Teuerung. 2019 wurde eine generelle Lohnanpassung von 0,5 Prozent gewährt, die Lohnbandgrenzen wurden jedoch nicht entsprechend angepasst. Dadurch verkleinerte sich für alle Mitarbeitenden ihr reales Lohnentwicklungspotenzial. Mitarbeitende, deren Lohn sich auf dem Lohnbandmaximum befand oder knapp darunter, bekamen keine generelle Lohnanpassung oder nur einen Bruchteil davon. Um die Kaufkraft zu erhalten, sollte eine generelle Lohnanpassung jedoch allen Mitarbeitenden zugutekommen.

2.5. Arbeitsmarktentwicklung

Der Generationenwechsel ist in der kantonalen Verwaltung seit einiger Zeit in vollem Gang. Waren 2016 noch 23,8 Prozent der Mitarbeitenden (ohne Lehrpersonen und ohne Mitarbeitende im Reinigungsdienst) 55-jährig oder älter, so waren es 2021 bereits 32,3 Prozent. Mit anderen Worten: Ein Drittel des Verwaltungspersonals tritt in den nächsten Jahren in den (frühzeitigen) Ruhestand. Die Fluktuation ist mit 6,6 Prozent (2021) im interkantonalen Vergleich zwar eher tief. Die Bereitschaft, eine Anstellung beim Kanton zugunsten einer beruflichen Veränderung oder eines Karriereschritts aufzugeben, ist bei jüngeren Angestellten jedoch viel ausgeprägter als früher. Das Ziel ist nicht mehr eine lebenslange Anstellung bei einem sicheren Arbeitgeber, sondern es sind attraktive Anstellungskonditionen, interessanter Arbeitsinhalt und die Möglichkeit von Teilzeitarbeit. Aufgrund der grossen Zahl von Stellenangeboten im ausgetrockneten Arbeitsmarkt ist davon auszugehen, dass in gewissen Berufskategorien der Verwaltung die Fluktuation markant ansteigen wird. Selbst für hochattraktive Führungspositionen, welche in den letzten Monat beim Kanton zu besetzen waren, gehen kaum valable Bewerbungen ein. Die Verwaltung selber ist zu schlank aufgestellt, als dass Führungspositionen wie auch Fachspezialisten häufig durch interne Nachfolgeplanungen besetzt werden können. Fluktuationen bei ausgetrocknetem Arbeitsmarkt steigern den Lohndruck. Den Wettbewerb im Arbeitsmarkt kann die Verwaltung nicht über den Lohn gewinnen. Wenn sich jedoch bereits der Einstiegslohn bei einer Fachspezialisten- oder Führungsfunktion mit ausgewiesener Berufserfahrung in den obersten 10 Prozent des entsprechenden Lohnbandes befindet, fehlt hier jegliche Entwicklungsperspektive. Dies schmälert wiederum die Attraktivität der Stelle für jemandem im mittleren Berufsalter in einem erheblichen Ausmass.

3. Anpassung der Lohnbandminima und -maxima

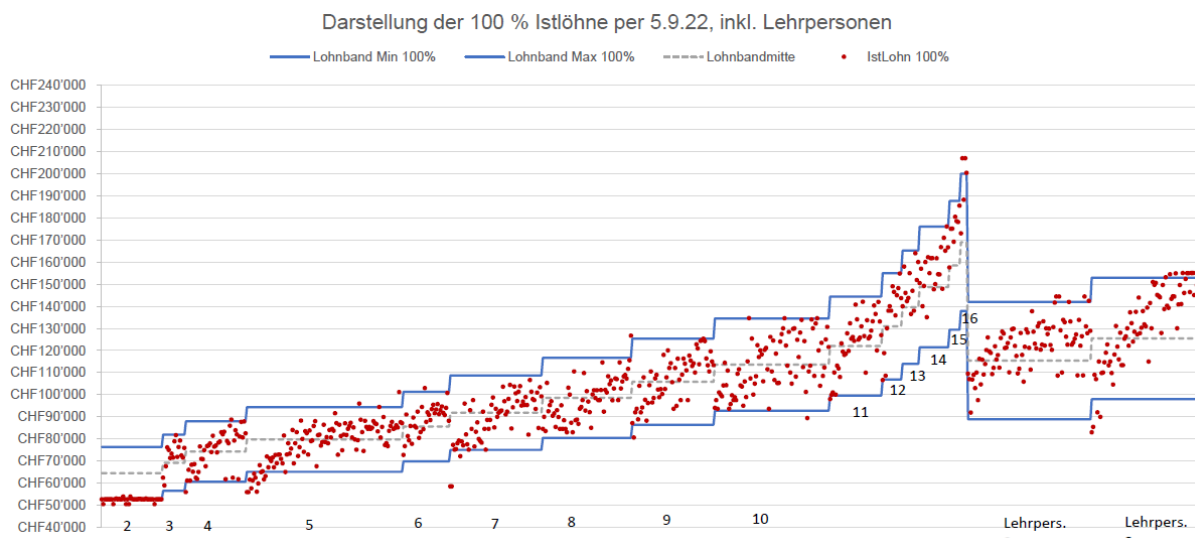
Der Regierungsrat schlägt dem Landrat aufgrund der Teuerung seit dem Erlass bzw. Inkrafttreten der Lohnverordnung eine Erhöhung der Lohnbandminima – und daraus folgend auch der Lohnbandmaxima – um 4 Prozent vor. Es gilt, die für Schweizer Verhältnisse hohe Teuerung wie auch die weit verbreitete Knappheit an Arbeitskräften in fast allen Berufsfeldern zu

berücksichtigen. Die hohe Teuerung ruft nach einem Teuerungsausgleich, und wenn die Arbeitskräfte knapp sind, wären Reallohnsteigerungen die natürliche Folge. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass mit einer Lohnbandanpassung um 4 Prozent nur gerade die aktuelle Teuerung gedeckt und eine zusätzliche Lohnentwicklungsperspektive nicht gegeben ist. Beim Entscheid über Anpassungen ist indessen auch die Finanzlage des Kantons mit zu berücksichtigen.

Unbestritten ist, dass der Druck auf die Löhne aufgrund des Arbeitnehmenden-Marktes in allen Branchen steigen wird. Die kantonale Verwaltung verfügt mit den Lohnbändern zwar über eine Systematik, welche sicherstellt, dass es bei Anstellungen zu keinen Ausreissern kommt. Hier unterstützen Lohnbandmaxima die Wahrung der internen Lohnhygiene, auch in Zeiten eines knappen Angebots an Arbeitskräften. Dem Arbeitsmarkt nicht angepasste Lohnbandmaxima haben jedoch unter Umständen auch zur Folge, dass qualifizierte Bewerbende nicht eingestellt werden können. Oder, dass auf nachvollziehbare Lohnentwicklungsvorstellungen von hochqualifizierten Mitarbeitenden nicht eingegangen werden kann und sie dann eine externe Anstellung annehmen.

Wie erwähnt, verursacht die Anhebung der Lohnbänder alleine noch keine Kosten. Sie erhöht aber das Lohnentwicklungspotenzial gerade für nachgefragte Fachspezialisten, deren Lohn sich bereits im obersten Segment des Lohnbandes oder gar auf dem Lohnbandmaximum befindet. Dies betrifft die Lohnbänder der Angestellten wie auch die Lohnbänder der Lehrpersonen. Die wenigen Mitarbeitenden (20), deren Lohn sich auf dem aktuellen Lohnbandmaximum oder gar leicht darüber (aufgrund von Besitzstandwahrung bei der Überführung in das neue Lohnsystem) befindet, haben wieder ein kleines Lohnentwicklungspotenzial und könnten an einer generellen Lohnanpassung aufgrund einer Teuerung richtigerweise partizipieren. Das gleiche gilt für diejenigen Mitarbeitenden, deren Lohn sich knapp unter dem Lohnbandmaximum befindet.

Abbildung 1. Ist-Löhne auf Vollzeitäquivalente gerechnet (in Fr. per 5.9.2022)



3.1. Lohnbänder Verwaltungsangestellte

Nachfolgend finden sich die neuen Lohnbandminima und -maxima der Verwaltungsangestellten bei einer Erhöhung um 4 Prozent.

Tabelle 3. Vergleich der aktuellen und neuen Lohnbandminima und -maxima der Angestellten (in Fr.)

Lohnband	Lohnband aktuell		Lohnband neu	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1	49'028	71'091	50'989	73'934
2	52'630	76'314	54'735	79'366
3	56'495	81'918	58'755	85'194
4	60'646	87'936	63'072	91'454
5	65'100	94'395	67'704	98'171
6	69'881	101'328	72'676	105'381
7	75'015	108'772	78'016	113'123
8	80'525	116'761	83'746	121'432
9	86'439	125'337	89'897	130'350
10	92'789	134'544	96'501	139'926
11	99'605	144'427	103'589	150'204
12	106'921	155'036	111'198	161'237
13	113'950	165'227	118'508	171'837
14	121'440	176'089	126'298	183'132
15	129'423	187'664	134'600	195'170
16	137'931	200'000	143'448	208'000

Auf die Auflistung der gerade mal im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen LohnV gültigen betragsmässigen Minima und Maxima der einzelnen Lohnbänder in der Lohnverordnung selbst wurde verzichtet. Stattdessen wird in Artikel 4 Absatz 4 LohnV lediglich der minimale Jahreslohn des Lohnbandes 1 aufgeführt. Die Minima und Maxima der weiteren 15 Lohnbänder ergeben sich aus den in den Absätzen 2 und 3 definierten Parametern. Die sich daraus ergebende Lohnskala ist jedoch im Anhang öffentlich verfügbar.

3.2. Lohnbänder Lehrpersonen

Neben den Lohnbändern der Angestellten soll der Landrat auch diejenigen der Lehrpersonen anpassen (Art. 5 Abs. 5 LohnV). Diese sollen ebenfalls um 4 Prozent erhöht werden. Durch die ausdrückliche Delegation dieser Kompetenz an den Landrat werden sich die entsprechenden Entscheide des Landrates auch gegenüber den Lehrpersonen der Gemeinden auswirken. Dies stellt eine Ausnahme vom Grundsatz dar, dass regierungsrätliche Regelungen im Bereich der Besoldung für das Personal der Gemeinden nicht direkt anwendbar sind. Auf eine Vernehmlassung bei den Gemeinden verzichtete der Regierungsrat jedoch, da es sich hier in erster Linie um den Vollzug eines landrätlichen Erlasses handelt.

Tabelle 4. Vergleich der aktuellen und neuen Lohnbandminima und -maxima der Lehrpersonen (in Fr.)

Lohnband	Lohnband aktuell		Lohnband neu	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1	76'500	117'000	79'560	121'680
2	88'900	142'000	92'456	147'680
3	98'000	153'000	101'920	159'120

4. Entlohnung des Regierungsrates und der Gerichtspräsidenten

Der Landrat statuierte anlässlich der Totalrevision der Lohnverordnung den Grundsatz, wonach die Löhne der Regierungsratsmitglieder die Spitze der kantonalen Lohnpyramide darstellen. Das bedeutet auch, dass am bestehenden Abstand zwischen dem höchsten Lohn-

bandmaximum und dem höchsten Lohn eines Behördenmitglieds grundsätzlich nichts geändert werden soll. Infolgedessen sind auch die Jahreslöhne von Regierungsrat und Gerichtspräsidien entsprechend den Lohnbandanpassungen zu erhöhen. Ein Einfrieren der Löhne der Regierungsratsmitglieder und der Gerichtspräsidien dürfte weder zielführend noch die Absicht des Verordnungsgebers gewesen sein. Entsprechend ist bei der Anpassung der Lohnbänder die Entlohnung der Behördenmitglieder im gleichen Ausmass zu erhöhen. Wäre ihre Entschädigung wie im früheren Lohnsystem an das höchste Lohnband gekoppelt, würde diese Anpassung bei einer Lohnbandanpassung automatisch geschehen.

Dieser Nachzug bei den Behördenmitgliedern hat – anders als bei den Angestellten und Lehrpersonen – direkte finanzielle Auswirkungen (s. Ziff. 7).

5. Vergütung der Präsidien von Landrat und ständigen Kommissionen

Ob und in welchem Umfang die Vergütungen für das Landratspräsidium und die Präsidien der ständigen Kommissionen (Art. 26 LohnV) ebenfalls erhöht werden sollen, hat der Landrat nach Auffassung des Regierungsrates autonom zu entscheiden. Er verzichtet daher diesbezüglich auf einen Antrag, erachtet aber eine Erhöhung um ebenfalls 4 Prozent als nachvollziehbar.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 4; Lohnbänder der Angestellten

Absatz 4: Auf die Auflistung der gerade mal im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen LohnV gültigen betragsmässigen Minima und Maxima der einzelnen Lohnbänder wurde verzichtet. Stattdessen wird lediglich der minimale Jahreslohn des Lohnbandes 1 aufgeführt. Das Lohnbandminimum von Lohnband 1 wird gemäss Tabelle 3 auf 50'989 Franken angepasst.

Artikel 5; Lohnbänder der Lehrpersonen

Absätze 2, 3 und 4: Die Lohnbandminima und -maxima werden gemäss Tabelle 4 angepasst.

Artikel 19; Jahreslohn

Absatz 1: Anpassung des Jahreslohns der Regierungsratsmitglieder um 4 Prozent von 216'000 auf 224'640 Franken.

Artikel 22; Präsidium

Absatz 1: Anpassung des Jahreslohns der Gerichtspräsidien um 4 Prozent von 206'000 auf 214'240 Franken.

Artikel A1-1; Anhang

Die Lohnbandminima und -maxima werden gemäss Tabelle 3 angepasst.

Inkrafttreten

Die Änderung der Lohnverordnung soll am 1. Januar 2023 in Kraft treten.

7. Finanzielle Auswirkungen

Einzig die Anpassung bei den Behördenmitgliedern hat direkte finanzielle Auswirkungen. Inklusive Arbeitgeberkosten belaufen sich die Mehrkosten auf 100'000 Franken. Allfällige Lohnanpassungen bei den Angestellten und Lehrpersonen richten sich weiterhin nach den von den Budgetbehörden bewilligten Mitteln für Lohnanpassungen.

Tabelle 5. Mehrkosten Entlohnung Behördenmitglieder (in Fr.).

<i>Behörde (Anzahl)</i>	<i>Lohnkosten heute</i>	<i>Lohnkosten neu (+ 4 %)</i>	Δ
Regierungsrat (3)	648'000	673'920	25'920
Landesstatthalter (1)	222'480	231'379	8'899
Landammann (1)	233'280	242'611	9'331
Gerichtspräsidenten (4)	721'000	749'840	28'840
Gerichtsvizepräsidenten (3)	241'020	250'661	9'641
<i>Kosten total</i>	<i>2'065'780</i>	<i>2'148'411</i>	<i>82'631</i>
<i>Mehrkosten inkl. AG-Kosten</i>			<i>100'000</i>

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse