



III. Nachtrag zum Personalgesetz

Bericht und Entwurf des Finanzdepartementes vom 19. März 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
2 Rechtliche Umsetzung «HR-Strategie»	3
3 Rechtliche Umsetzung «HR-Geschäftsmodell»: Zuständigkeiten und Arbeitgeberrechte	4
3.1 Charakterisierung und Zielvorstellung «HR-Geschäftsmodell»	4
3.2 Organisatorische Umsetzung	5
3.3 Rechtliche Umsetzung	6
3.3.1 Arbeitgeberfunktion	7
3.3.2 Zuständigkeit für personalrechtliches Handeln	8
3.3.3 Personalamt	8
4 Rechtliche Umsetzung «Review Lohnsystem»	9
4.1 Schlussbericht Projekt «Review Lohnsystem»	9
4.2 Teilprojekt Governance – Rechtliche Umsetzung	10
4.2.1 Künftige Rolle der Referenzfunktionskommission	10
4.2.2 Anpassungen auf Gesetzesesebene und auf Verordnungsstufe	11
4.2.3 Sozialpartnerschaft	12
5 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	13
6 Personelle und finanzielle Auswirkungen	18
6.1 Auswirkungen aufgrund von Veränderungen auf Gesetzesstufe	18
6.2 Auswirkungen aufgrund geplanter Veränderungen auf Verordnungsstufe	18
6.3 Auswirkungen auf die Gemeinden	18
7 Referendum	18
8 Antrag	18
Entwurf (III. Nachtrag zum Personalgesetz)	19



Zusammenfassung

Das Personalwesen des Kantons St.Gallen wurde in den vergangenen Jahren neu ausgerichtet. Einerseits wurde eine neue «HR-Strategie» entwickelt und andererseits ein «HR-Geschäftsmodell» erarbeitet, das die Zuständigkeiten und Arbeitgeberrechte innerhalb der Kernverwaltung neu festlegt. Im Wesentlichen wird die Kernverwaltung, bestehend aus der Regierung, den Departementen und der Staatskanzlei, zu einer Arbeitgeberin zusammengefasst. Dies geht insbesondere mit einer stärkeren Zentralisierung der administrativen HR-Prozesse einher. Durch Prozesseffizienz werden Kapazitäten freigesetzt, die zum Aufbau von zentralen HR-Kompetenz-Zentren (z.B. Personal- und Organisationsentwicklung, Weiterentwicklung des Lohnsystems, Betriebliches Gesundheitsmanagement usw.) und zu einer Stärkung der dezentralen HR-(Führungs-)Beratung eingesetzt werden können. In diesem Zuge wird auch die Rolle des Personalamtes ausgebaut. Es soll nicht mehr nur unterstützende Aufgaben haben, sondern zum einen auch eine klare strategische Rolle übernehmen und zum anderen die Personaladministration umfassend sicherstellen. Mit diesem Nachtrag werden die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Neuorganisation geschaffen.

Parallel dazu wurde das Lohnsystem, das am 1. Januar 2019 eingeführt wurde, einem Review unterzogen. Die Referenzfunktionskommission, die dannzumal als beratendes Gremium implementiert wurde, soll neu als Entscheidgremium für die Zuordnung von Stellen zu Referenzfunktionen in der Kernverwaltung ausgestaltet werden. Dafür ist eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen, und ebenso werden die Organisation und die Zusammensetzung der Referenzfunktionskommission neu festzulegen sein. Besonderes Augenmerk ist dabei auf eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft zu legen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des III. Nachtrags zum Personalgesetz.

1 Ausgangslage

Das Personalwesen des Kantons St.Gallen wurde in den vergangenen Jahren neu ausgerichtet, umorganisiert und umstrukturiert. Es wurden eine neue «HR-Strategie» und ein «HR-Geschäftsmodell» erarbeitet und implementiert. Diese Neuerungen verlangen Anpassungen am Personalgesetz (sGS 143.1; abgekürzt PersG), die in den nachfolgenden Abschnitten 2 und 3 detailliert erläutert werden.

Eine weitere Thematik betrifft das Lohnsystem des Kantons, das per 1. Januar 2019 eingeführt wurde («Projekt NeLo»). Dieses wurde nach einer dreijährigen Konsolidierungsphase wie vorgesehen einem Review unterzogen. Mit Schlussbericht vom 4. Juli 2023 konnte das Projekt «Review Lohnsystem» abgeschlossen werden. Aus dem Projekt ergeben sich ebenfalls vereinzelte Anpassungen am Personalgesetz, die im nachfolgenden Abschnitt 4 im Einzelnen erläutert werden.

In beiden Themenbereichen beschränken sich die Anpassungen nicht nur auf die formalgesetzlichen Grundlagen im Personalgesetz. Vielmehr werden die grundsätzlichen Anpassungen im Gesetz auch detailliertere Änderungen auf Verordnungsstufe, in der Personalverordnung (sGS 143.1; abgekürzt PersV), nach sich ziehen. Diese liegen in der Kompetenz der Regierung. Um die Stossrichtung der Verordnungsregelungen transparent und verständlich zu machen, werden

die grundsätzlichen Vorstellungen der Regierung bzw. die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts im Rahmen dieser Botschaft erläutert.¹

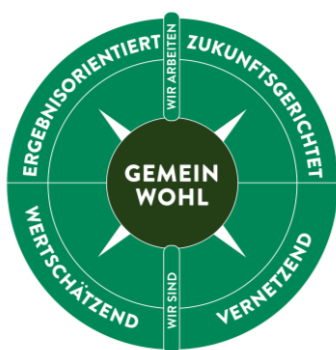
Dass die Themenbereiche «HR-Strategie» und «HR-Geschäftsmodell» sowie «Review Lohnsystem» einen Nachtrag zum Personalgesetz nötig machen, wurde zum Anlass genommen, weiteren Anpassungsbedarf am Personalgesetz bei den Departementen, der Staatskanzlei, den Gerichten und den Personalverbänden in Erfahrung zu bringen. Es wurden verschiedene Anliegen eingebracht, deren Bearbeitung aber der erforderlichen Zeit bedarf, damit sie sorgfältig erfolgen kann. Dem vorliegenden III. Nachtrag zum Personalgesetz wird deshalb in der kommenden Zeit ein IV. Nachtrag folgen, dessen Umfang und Inhalt sich im Moment allerdings noch nicht klar abschätzen lässt.

2 Rechtliche Umsetzung «HR-Strategie»

Die Regierung erteilte im Dezember 2020 den Auftrag, das Leitbild zur Personalpolitik zu überarbeiten und eine neue HR-Strategie zu entwickeln. In einem umfangreichen, partizipativen Prozess entwickelten die Projektgremien eine HR-Strategie mit drei Stossrichtungen: «Kultur und Werte», «Personalgewinnung, -entwicklung und -bindung» und «Prozesse und Organisation». In diesen drei Stossrichtungen sollten Zielsetzungen und Massnahmen erarbeitet werden, um das Personalmanagement der Staatsverwaltung weiterzuentwickeln.

Als Ergebnis dieses Prozesses entstand ein Wertekompass mit vier Werten und einem Grundverständnis:

- Im Zentrum steht das «Gemeinwohl». Das Gemeinwohl ist der gemeinsame Sinn und Zweck der Tätigkeiten der kantonalen Verwaltung.
- Um diesen Kern herum lassen sich die Arbeitsweise («Tun») und die Art und Weise der Zusammenarbeit («Sein») in der Staatsverwaltung beschreiben. Diese beiden Dimensionen des Wertekompasses sind jeweils mit zwei spezifischen Werten beschrieben: «Ergebnisorientiertes» und «zukunftsgerichtetes» Tun und «wertschätzende» und «vernetzende» Zusammenarbeit.



Gemäss Regierungsbeschluss vom 4. April 2023 bildet der Wertekompass die Grundlage der Unternehmenskultur der Staatsverwaltung. Das Finanzdepartement als zuständiges Departement

¹ Vgl. Art. 5^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1), wonach dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts zu unterbreiten sind, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.



ment ist für die Umsetzung der neuen «HR-Strategie» besorgt und erneuert derzeit die Grundlegendendokumente des Personalwesens (z.B. das Leitbild Personalpolitik und die Führungsgrundsätze) auf der Grundlage des Wertekompasses.

Zur Umsetzung der HR-Strategie erlässt die Regierung im Rahmen der Legislaturziele konkrete personalpolitische Ziele. Zu deren Erreichung werden verschiedene Instrumente und Prozesse entwickelt. Dabei wird vor allem der Organisations-, Führungs- und Personalentwicklung Rechnung getragen.

Vor diesem Hintergrund wird Art. 4 PersG angepasst. Während der umfassende Begriff der «Personalpolitik» nach wie vor als gültig erscheint, und auch dessen Umschreibung in Art. 3 PersG unverändert alle relevanten Aspekte enthält, ist ein Leitbild über die Personalpolitik nur ein Instrument unter anderen. Es sind verschiedene Konzepte und Instrumente möglich, die eine Personalpolitik konkretisieren. Der Begriff des Leitbildes wird deshalb offener formuliert. Der Begriff «Instrumente» lässt Spielraum zu, wie die Personalpolitik künftig gestaltet und umgesetzt werden soll.

3 Rechtliche Umsetzung «HR-Geschäftsmodell»: Zuständigkeiten und Arbeitgeberrechte

Im Dezember 2020 erteilte die Regierung des Kantons St.Gallen den Projektauftrag «HR-Geschäftsmodell» (RRB 2020/954), mit dem Ziel, das Personalmanagement des Kantons St.Gallen weiter zu entwickeln und zu stärken. Das Projekt sah ein zweiteiliges Vorgehen vor. In einer ersten Phase 2021–2022 sollte durch eine umfassende Analyse der Zustand des Personalmanagements erhoben und evaluiert werden. Auf Basis dieser Analyse bestätigte die Regierung im Juni 2022 die vom Projekt erarbeiteten Stossrichtungen und erteilte im August 2022 basierend auf den diskutierten Stossrichtungen den Projektauftrag zur Umsetzung eines neuen HR-Geschäftsmodells (Phase 2).

3.1 Charakterisierung und Zielvorstellung «HR-Geschäftsmodell»

Die Analyse aus der Phase 1, die durch die Firma Empiricon AG durchgeführt wurde, ergab, dass das Personalmanagement der kantonalen Verwaltung sehr breit und stark dezentral aufgebaut ist. Ein grosser Teil der Personalkapazitäten ist in administrativen HR-Prozessen gebunden. Dadurch fehlen Ressourcen, um die Führungskräfte und Mitarbeitenden – proaktiv – zu unterstützen und dadurch mehrwertschaffende HR-Prozesse aufzubauen und zu steuern. Das HR müsste insgesamt prozessgestaltender und weniger abwicklungsorientiert werden. Auf Basis dieser Erkenntnisse wurden die Stossrichtungen entwickelt, die zusammenfassend wie folgt beschrieben werden können:

- *Stärkung dezentrale HR-Beratung:* Die Kapazitäten und Dienstleistungen der Führungsunterstützung (z.B. zur Beratung von Führungskräften in Konfliktsituationen, Organisationsveränderungen, Rekrutierung, usw.) und der HR-Prozessführung (z.B. Prozesse der Zielvereinbarungs- und Beurteilungsprozesse, Lohnmassnahmen, Nachfolgeplanungen u.a.m.) sollen insgesamt gestärkt und dezentral in den Departementen bleiben (Stossrichtung 1).
- *Stärkung zentrale HR-Kompetenz-Center:* Wie bereits in einigen Themenfeldern bestehend (z.B. Personal- und Organisationsentwicklung, Case Management, usw.) sollen weitere Kompetenz-Center definiert und aufgebaut werden. Bei der Entwicklung dieser Themen soll das Personalamt die Federführung haben. Die konkrete Arbeitsaufteilung zwischen Personalamt und dezentralen Stellen gilt es im Rahmen der Prozessdefinitionen zu prüfen, weil sich sach-

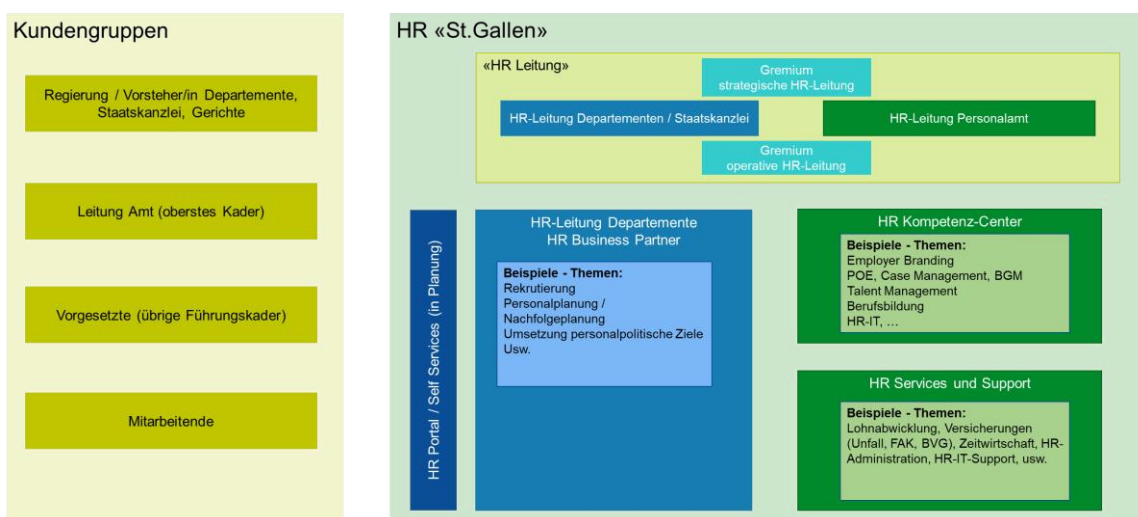
liche Überschneidungen zwischen HR-Kompetenz-Center und HR-Beratung ergeben können. Hier sind Themen wie die Pflege und Weiterentwicklung des Lohnsystems, Employer Branding, Betriebliches Gesundheitsmanagement, Nachfolgeplanung, Talentmanagement usw. zu nennen. In diesen Themenfeldern bestehen derzeit Dienstleistungslücken, die in einem «state-of-the-art HR» vorhanden sein müssten (Stossrichtung 2).

- **Stärkung der zentralen HR-Services:** Die administrativen und abwicklungsorientierten Prozesse sollen harmonisiert und weitestgehend im Personalamt zentralisiert werden. Dies ist zwingende Voraussetzung, um diese Prozesse in der Folge stärker zu digitalisieren. Nur so können durch Prozesseffizienz Kapazitäten freigesetzt werden, die zum Aufbau der Kompetenz-Center oder zur Stärkung der dezentralen HR-Beratung eingesetzt werden können (Stossrichtung 3). Mit der stärkeren Digitalisierung von HR-Prozessen werden auch die Self-Service-Möglichkeiten für Mitarbeitende und Führungskräfte zunehmen.

Neben diesen Stossrichtungen attestierte die Analyse, dass die Ressourcenausstattung des Personalmanagements insgesamt mit einem HR-Quotient von 101 (d.h. auf 100 Mitarbeitende kommt eine HR-Person) durchschnittlich ist. Da jedoch viele Kapazitäten derzeit in der HR-Administration gebunden sind, fehlen diese andernorts, was sich in Lücken in einem «state-of-the-art HR-Dienstleistungskatalog» zeigt.

Diese Analyseergebnisse decken sich auch mit den Ergebnissen aus den «Effizienzanalysen Querschnittsbereiche», die dem Kantonsrat im Rahmen der Budgetbotschaft 2024 (33.23.03; vgl. S. 176 ff.) als Ergebnisse auf seinen Auftrag betreffend Effizienzanalysen zugleitet wurden.

Das Zielbild des neuen «HR-Geschäftsmodells» stellt ein neues «HR St.Gallen» dar. Es agiert als Dienstleister gegenüber den Departementen, der Staatskanzlei und partiell den Gerichten. Das «HR St.Gallen» besteht aus zentralen und dezentralen Einheiten, wobei alle Leistungen in enger Abstimmung und gemeinsam erbracht werden.



Dies führt dazu, dass der Kanton als Organisation stärker ins Zentrum gestellt wird, z.B. in der Arbeitgeberrolle, und nicht mehr das einzelne Departement. Das «HR St.Gallen» handelt als Organisation über alle Departemente und Staatskanzlei hinweg als gemeinsame Einheit.

3.2 Organisatorische Umsetzung

Die Umsetzung des «HR-Geschäftsmodells» bedingt, dass die HR-Ressourcen gebündelt und konzentriert werden.



Die Umsetzung der Stossrichtung 3 zielt primär auf personaladministrative Prozesse mit hohem Standardisierungs- und Digitalisierungspotenzial ab. Im aktuellen Projektvorgehen besteht in der ersten Phase die Herausforderung, die stark departemental geprägten Prozesse zu standardisieren. Durch die Standardisierung und Zentralisierung der Abwicklung in einem HR-Service-Center können die notwendigen Effizienzvorteile realisiert werden. Durch die Standardisierung können auch Stellvertretungen aufgebaut und das Digitalisierungspotenzial identifiziert werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Mitarbeitenden, die diese Prozesse derzeit ausführen, eng miteinander zusammenarbeiten, sich austauschen, ihre Erfahrungen teilen und so die Prozessqualitäten steigern können. Dies wiederum bedingt, dass zur Umsetzung dieses HR-Service-Centers die in der Stossrichtung 3 betroffenen Prozesse ins Personalamt verschoben werden. Dies wiederum hat zur Folge, dass die betroffenen Mitarbeitenden zum Umsetzungszeitpunkt ebenfalls ins Finanzdepartement bzw. das Personalamt wechseln müssen.

Die Umsetzung des angestrebten «HR-Geschäftsmodells» verändert die Anforderungen und Aufgaben an alle HR-Funktionen. An die zentralen und zentralisierten HR-Funktionen werden vermehrte Fachanforderungen gestellt, womit sich diese Funktionen zunehmend spezialisieren. Die dezentralen HR-Funktionen entwickeln sich vermehrt in führungsunterstützende Rollen und werden verstärkt als Partner der oberen und obersten Führung der Departemente agieren. Dies setzt ein breites HR-Fachwissen voraus und verlangt andere Kompetenzen im Umgang mit strategischen, politischen und prozessualen Fragestellungen. Alle Rollen agieren im neuen «HR-St.Gallen» als Teil eines kantonsweiten Personalmanagements und nicht mehr als Teil eines viel kleineren, autonomen, departementalen Personaldienstes. Dies fordert auch andere Zusammenarbeitsformen innerhalb der HR-Organisation.

Diese Funktionen wurden im Rahmen des Projekts entwickelt und die Anforderungen geschärft. Dies ging einher mit den Entwicklungen der entsprechenden Prozesse und Zuständigkeiten. Ein zu entwickelndes Aus- und Weiterbildungsangebot wird die Mitarbeitenden darin unterstützen, ihre Kompetenzen auf- und auszubauen.

Damit das «HR-Geschäftsmodell» als übergeordnete Einheit effektiv funktionieren kann, bedarf es einer engeren und strukturierten Abstimmung zwischen den zentralen und dezentralen HR-Akteuren. Die bereits heute bestehende Personaldienstleiterkonferenz soll entsprechend weiterentwickelt werden, womit die Vorgehensweisen, Zielsetzungen und Herausforderungen bei der Umsetzung der personalpolitischen Ziele übergreifend bearbeitet und gesteuert werden können.

3.3 Rechtliche Umsetzung

Die Umsetzung des «HR-Geschäftsmodells» wirkt sich auf die personalgesetzlichen Rahmenbedingungen aus. Die Analyse hatte festgestellt, dass die Ursache der derzeit noch starken Dezentralität der Personalarbeit darin liegt, dass die Autonomie und Unabhängigkeit der einzelnen Departemente und der Staatskanzlei sehr hoch sind. Die Umsetzung des HR-Geschäftsmodells bedingt die engere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen HR-Akteuren, vor allem zwischen dem Personalamt und den Departementen und der Staatskanzlei. Zudem fordern verschiedene Initiativen im Umfeld der HR-Strategie (z.B. gemeinsamer Arbeitgeberauftritt, Erhöhung der Mobilität innerhalb der Verwaltung, übergeordnetes Talentmanagement usw.) die Notwendigkeit, institutionelle Hürden zwischen den Departementen aufzuheben und den Kanton als einen Arbeitgeber zu positionieren. Die Schaffung des Zielbilds des «Kantons als ein Arbeitgeber» – auf der Ebene der Kernverwaltung – ist unterdessen unbestritten.



Künftig soll auch im täglichen Umgang der Kanton – bzw. die gesamte Kernverwaltung – als einheitlicher Arbeitgeber verstanden und die Dezentralität in den einzelnen Departementen nur noch dort erhalten bleiben bzw. sogar gestärkt werden, wo dies aufgrund der persönlichen Nähe angebracht und weiterhin effizient ist. Namentlich ist die gesamte Personaladministration zu vereinheitlichen, während in den einzelnen Departementen HR-Business-Partner als Ansprechpersonen für Mitarbeitende und Führungskräfte zur Verfügung stehen für Führungsunterstützung und HR-Prozessführung.

Mit dem vorliegenden Nachtrag sind die personalrechtlichen Zuständigkeiten nach Art. 9 ff. PersG deshalb entsprechend anzupassen. Neben der Neuregelung der Zuständigkeiten in der Kernverwaltung ist dabei auch der besonderen Rolle der Gerichte wie auch der weiterhin autonomen Stellung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons Rechnung zu tragen.

Nachgelagert werden auch Anpassungen in der Personalverordnung, vor allem bezüglich der Zuständigkeiten des Personalamtes (Art. 140 ff. PersV), erforderlich sein.

Auf der Ebene des Personalgesetzes ergeben sich die nachfolgend dargestellten Anpassungen.

3.3.1 Arbeitgeberfunktion

Zentrale Grundlage des «HR-Geschäftsmodells» ist es, den Kanton als Organisation stärker ins Zentrum zu stellen. Dies betrifft die Ebene der Kernverwaltung, d.h. die Regierung, die Departemente und die Staatskanzlei sowie das Zusammenwirken dieser Behörden mit dem Personalamt. Neu sollen die Departemente und die Staatskanzlei folglich nicht mehr wie bis anhin als eigene Arbeitgeber agieren, sondern als Teil der Kernverwaltung, als der Regierung nachgeordnete Behörden. Regierung, Departemente und Staatskanzlei werden in Art. 9 Abs. 1 Bst. a PersG deshalb zu einem Arbeitgeber zusammengefasst.

Besondere Beachtung verdient die Stellung der Gerichte und anderen Justizbehörden. Diese Behörden haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind rechtlich somit Teil des Kantons. Als eigene «Staatsgewalt» verfügen sie aber über eine Unabhängigkeit in ihrer Aufgabenerfüllung, die auch den personalrechtlichen Zuständigkeiten zum Ausdruck kommt. Die beiden Staatsgewalten werden neu deshalb gleichberechtigt nebeneinander abgebildet. Auch die zuständigen Organe von Gerichten und anderen Justizbehörden handeln – gleich wie die Regierung und die ihr nachgeordneten Behörden – als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber. Dieses Gleichgewicht kam im bisherigen Personalgesetz insofern ungenügend zum Ausdruck, als die personalrechtliche Zuständigkeit der Gerichte in Art. 9 Abs. 1 Bst. c PersG einerseits zusammen mit den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, andererseits in Art. 11 PersG auf der Ebene der Departemente kodifiziert war.

Der besonderen Stellung der Gerichte und anderen Justizbehörden wird zudem mit einer separaten Regelung der personalrechtlichen Zuständigkeiten Rechnung getragen (siehe dazu die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt 3.3.2).

Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1 PersG sind eigene Rechtspersonen und als solche weiterhin Arbeitgeberinnen ihrer Mitarbeitenden.

Eine weitere Besonderheit stellen die unabhängig und selbständig handelnden, dem Departement oder der Staatskanzlei zugeordneten Dienststellen nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 2 PersG dar. Diese Dienststellen sind rechtlich ebenfalls Teil des Kantons, in ihrer Aufgabenerfüllung aber



fachlich unabhängig und selbständig. Es handelt sich hierbei namentlich um die Parlamentsdienste (zu Stellung, Aufgaben und Organisation vgl. Art. 6a ff. des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]), die Finanzkontrolle (zu Stellung und Organisation vgl. Art. 42a ff. StVG) und um die Fachstelle für Datenschutz (zu Organisation und Zuständigkeit vgl. Art. 24 ff. des Datenschutzgesetzes [sGS 142.1, abgekürzt DSG]). Diese Dienststellen sind administrativ einem Departement oder der Staatskanzlei zugeordnet. Der Klarheit halber und um mehr Transparenz zu schaffen, werden sie in Art. 9 Abs. 2 PersG neu namentlich genannt.

Zusätzliche Ausführungen zur besonderen Stellung des Kantonsrates finden sich unter dem nachfolgenden Abschnitt 5, Bemerkungen zu Art. 9.

3.3.2 Zuständigkeit für personalrechtliches Handeln

Wie bis anhin ist zu regeln, wer für das personalrechtliche Handeln des Kantons zuständig ist. Diesbezüglich gelten folgende Unterscheidungen:

- Die Zuständigkeit der Regierung nach Art. 10 PersG bleibt unverändert bestehen. Die Regierung ist weiterhin zuständig für die Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse der im Gesetz aufgeführten Führungspersonen und kann ihre Zuständigkeit auch auf weitere Arbeitsverhältnisse ausdehnen. Die Gestaltungs- und Weisungsberechtigung gegenüber den erwähnten Mitarbeitenden obliegt der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher.
- Vorbehältlich der Zuständigkeit der Regierung sind die Departemente und die Staatskanzlei weiterhin zur Begründung und Beendigung sowie Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich berechtigt (Art. 11 PersG). Sie halten sich dabei an die administrativen Vorgaben des Personalamtes (siehe nachfolgende Ausführungen in Abschnitt 3.3.3).

Ebenfalls unverändert bestehen bleibt die Möglichkeit der Departemente und der Staatskanzlei, ihre Zuständigkeiten ganz oder teilweise an nachgeordnete Dienststellen zu übertragen. Dabei soll aufgrund der Bedeutung dieser Entscheide die Kompetenz zur Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse nach wie vor zumindest auf der Hierarchiestufe der Ämter (bzw. der Dienststellen der Staatskanzlei) verbleiben. Die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse – dies umfasst im Wesentlichen die organisatorische, räumliche und inhaltliche Arbeitsgestaltung sowie Führungsaufgaben wie Weisungsrechte, Personalentwicklungsmassnahmen u.Ä. – kann hingegen wie bis anhin auch an Abteilungen übertragen werden.

- Die personalrechtlichen Zuständigkeiten der Gerichte und anderen Justizbehörden, die sich nach den besonderen gesetzlichen Grundlagen richten, werden neu separat in einem eigenen Artikel geregelt (Art. 12^{bis} PersG).
- Schliesslich wird auch festgehalten, dass die personalrechtlichen Zuständigkeiten der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sich nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen, die für sie gelten (Gesetz oder zwischenstaatliche Vereinbarung), richten.

3.3.3 Personalamt

Die grundsätzliche Rolle des Personalamtes wird neu definiert. Die zentralen HR-Kompetenzen und HR-Services werden gestärkt, indem Know-how gebündelt und die administrativen und abwicklungsorientierten Prozesse harmonisiert und weitestgehend im Personalamt zentralisiert werden.



Entsprechend gehen die Zuständigkeiten und Verantwortungen über den heute in Art. 13 Abs. 1 PersG formulierten Rahmen hinaus. Das Personalamt übernimmt einerseits weiterhin die strategische Rolle der Gestaltung und Entwicklung der kantonsweiten Personalpolitik und der damit verbundenen Unterstützung der Departemente und der Staatskanzlei wie auch der Gerichte und anderen Justizbehörden und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Umsetzung der Personalpolitik und in der einheitlichen Anwendung des Personalrechts.

Darüber hinaus ist das Personalamt durch die im neuen «HR-Geschäftsmodell» umgesetzten zentralen Abwicklungsaufgaben auch für die reibungslose und rechtssichere Umsetzung der Personaladministration, einschliesslich Lohnabwicklung, Sozialversicherungen, Ein- und Austritte der Mitarbeitenden u.Ä. zuständig. Dazu ist es für die Bereitstellung entsprechender Prozesse und Standards verantwortlich und stellt die für die effiziente und möglichst digital unterstützte Umsetzung notwendige Informatik-Landschaft zur Verfügung. Die effiziente und einheitliche Umsetzung bedingt, dass das Personalamt in seinem Zuständigkeitsbereich entsprechende Standards definieren und als verbindliche Vorgaben durchsetzen kann.

Diese Standards in der Personaladministration werden für die Kernverwaltung verbindlich sein, ebenso für den Justizbereich, in dem Rahmen, in dem das Personalamt HR-Aufgaben übernimmt. Soweit die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und allfällige weitere Institutionen des Kantons das Personalamt mit ihrer Personaladministration betrauen, gelten dieselben Standards auch für sie.

4 Rechtliche Umsetzung «Review Lohnsystem»

4.1 Schlussbericht Projekt «Review Lohnsystem»

Am 1. Januar 2019 wurde das neue Lohnsystem «NeLo» eingeführt. Bereits bei der Einführung war vorgesehen, das System nach einer dreijährigen Konsolidierungsphase einem Review zu unterziehen. Es war absehbar, dass mit der konkreten Anwendung des Systems auch allfällige Fehler oder Schwächen aufgedeckt würden. Am 1. März 2022 wurde der Projektauftrag zum «Review Lohnsystem» durch die Regierung erteilt und das Finanzdepartement bzw. das Personalamt mit der Umsetzung betraut.

Das Projekt verfolgte das primäre Ziel, das im Jahr 2019 eingeführte Lohnsystem einem Review zu unterziehen. Aufgetretene Mängel, Probleme in der Funktionsweise des Systems oder initiale Fehlzusweisungen von Funktionen oder Funktionsgruppen sollten kritisch beurteilt und gegebenenfalls angepasst werden. Es war nicht vorgesehen, alle Zuteilungen der Referenzfunktionen erneut zu überprüfen, obschon bei Korrekturen von Funktionsgruppen die Abhängigkeiten zu den übrigen Referenzfunktionen berücksichtigt werden müssen.

Im Detail wurden die Arbeiten in vier Teilprojekte unterteilt:

- Ziele zum Lohnsystem;
- Ziele zur Governance und Funktionsweise des Lohnsystems;
- Ziele zur Überprüfung der initialen Überführung und der finanziellen Auswirkungen des neuen Lohnsystems;
- Ziele zur Kommunikation und Schulung.

Der Schlussbericht der Regierung zum Projekt «Review Lohnsystem» vom 4. Juli 2023 hält fest, dass sich das Lohnsystem nach der dreijährigen Konsolidierungsphase seit der Einführung am 1. Januar 2019 grundsätzlich etabliert hat. Einige Handlungsfelder konnten identifiziert und geeignete Massnahmen abgeleitet und teilweise bereits umgesetzt werden. Hervorzuheben ist das Ergebnis, dass für die nachhaltige Pflege des Lohnsystems genügend finanzielle Mittel zur



Verfügung gestellt werden müssen. Im Schlussbericht zum Review Lohnsystem ist festgehalten: «Für die jährliche Lohnrunde ist insgesamt eine Mittelbereitstellung von rund 0,9 Prozent bis 1,0 Prozent notwendig, um konkurrenzfähig zu bleiben und das Lohnsystem nachhaltig stabil zu betreiben.»² Die Ergebnisse des Reviews wurden auch der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission am 17. August 2023 aufgezeigt und – mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen – als Teil der Budgetbotschaft (33.23.03) vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen.

Die Ergebnisse der im Herbst 2023 durchgeführten Personalbefragung in der Staatsverwaltung zeigten zudem, dass zwar die Leistungshonorierung als Teil des Lohnsystems positiver beurteilt wird, insgesamt jedoch der Konkurrenzfähigkeit des kantonalen Lohnsystems weiterhin Beachtung geschenkt werden muss.

Handlungsbedarf in der Rechtsetzung ergibt sich aktuell zunächst in Bezug auf den bestehenden Referenzfunktionskatalog, der inhaltlich und redaktionell in einigen Punkten anzupassen ist. Dies wird durch einen Nachtrag zur Personalverordnung sowie eine Anpassung der Weisungen zum Referenzfunktionskatalog erfolgen. Für beide Erlasse ist die Regierung zuständig. Erforderlich ist sodann die Schaffung der nötigen rechtlichen Grundlagen für die Referenzfunktionskommission. Dies betrifft sowohl die Ebene des Personalgesetzes wie auch diejenige der Personalverordnung und ist im Folgenden näher zu erläutern.

4.2 Teilprojekt Governance – Rechtliche Umsetzung

Mit Blick auf die personalrechtlichen Grundlagen ergibt sich aus dem Teilprojekt 2 (Governance) Handlungsbedarf in der Rechtsetzung auf der Ebene des Personalgesetzes.

Dieses Teilprojekt überprüfte die rechtlichen Grundlagen der Referenzfunktionskommission (RFK) und deren Funktionsweise. Weitere Prüfelemente waren die Berichterstattung der RFK, der Einbezug der Generalsekretäre-Konferenz (GSK) und der Regierung wie auch die Fragen der Transparenz des Lohnsystems an sich bzw. der Entscheide der RFK.

4.2.1 Künftige Rolle der Referenzfunktionskommission

Die RFK wurde im Zuge der Einführung des Lohnsystems implementiert und unterstützt das Personalamt in der Beurteilung von Zuordnungsanträgen. Die RFK setzt sich zusammen aus Vertretungen der Personalverbände (drei Personen) sowie insgesamt fünf Personen aus den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten sowie seitens der Spitalverbände. Diese RFK hat lediglich eine beratende Rolle zu Handen des Personalamtes und wurde entsprechend personalrechtlich nicht verankert. Die effektiven Zuordnungen von Funktionen in Referenzfunktionen obliegen den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern unter Einbezug des Personalamtes (Art. 73b Abs. 2 und 3 PersV).

Die Beratungen im Projekt zeigten, dass eine solche Kommission sehr wichtig ist, um die Kohärenz und Konsistenz des Lohnsystems zu erhalten. Die Sichtweisen der verschiedenen Departemente und der Staatskanzlei sind zentral, um Zuweisungsanträge beurteilen zu können. Es zeigte sich weiter, dass die Rolle der RFK sogar dahingehend gestärkt werden sollte, dass sie künftig Entscheidungskompetenzen erhalten soll. Eine solche Funktion muss sodann zwingend personalrechtlich verankert werden.

² Auszug aus Schlussbericht Review Lohnsystem, S. 27, Abschnitt 4.1.3.a (Finanzielle Auswirkungen).



Eine RFK, welche die Zuweisung von Funktionen zu Referenzfunktionen vornimmt, ist ein Gremium des Kantons als Arbeitgeber. Es soll helfen, die Lohnvergleichbarkeit von Funktionen zu erhalten und damit einem zentralen Anspruch an ein Lohnsystem – dem «fair pay» – Rechnung tragen. Da es niemals um individuelle Löhne von Mitarbeitenden geht, stellte sich im Projekt die Frage nach dem Einsitz der Personalverbände. Für personalpolitische Fragestellungen im Bereich Lohnsystem besteht das Sozialpartnergespräch zwischen der Verhandlungsdelegation der Personalverbändekonferenz und dem Finanzdepartement. Diese beiden Gefässe – RFK und Sozialpartnergespräch – sind demzufolge neu auszurichten und deren Funktionsweise und Zusammensetzung aufeinander abzustimmen.

Aus den Projektarbeiten hat sich unbestrittenermassen die Notwendigkeit einer Referenzfunktionskommission ergeben. Zur Wahrung der Konsistenz des Lohnsystems ist es von zentraler Bedeutung, dass eine Kommission aus Vertretungen der Departemente und der Staatskanzlei für Zuordnungsfragen und generelle Fragen des Lohnsystems zuständig ist. Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie auch die Gerichte sollen dabei aufgrund ihrer eigenständigen Stellung nicht mehr explizit in die Referenzfunktionskommission eingebunden sein. Während die RFK für die Gerichte und anderen Justizbehörden beratende Funktion hat, sind die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten grundsätzlich selber für die Zuordnung von Stellen zu den Referenzfunktionen zuständig. Eine enge Abstimmung ist dabei aber weiterhin notwendig und entsprechend vorgesehen.

Die bestehende RFK hat lediglich beratende Funktion gegenüber dem Personalamt. Eine der Hauptaufgaben einer neuen RFK soll es künftig sein, im Sinn eines Entscheidgremiums aus Sicht Arbeitgeber Zuordnungsentscheide zu Referenzfunktionen und Neueinstufungen von Funktionen zu beraten und zu entscheiden. Das Personalamt soll hierbei eine vorbereitende, beratende und empfehlende Rolle übernehmen. Der abschliessende Entscheid soll für die Umsetzung verbindlich sein. Damit ist die konsistente Beurteilung von Anträgen abgestützt und durch Vertreterinnen und Vertreter der Departemente und der Staatskanzlei gemeinsam getragen. Lediglich in Ausnahmefällen von grundsätzlicher Bedeutung soll die Entscheidkompetenz bei der Regierung liegen.

4.2.2 Anpassungen auf Gesetzesebene und auf Verordnungsstufe

Mit der oben erläuterten Zielsetzung verbunden ergibt sich die Notwendigkeit, die RFK personalrechtlich zu verankern.

Auf der Ebene des Personalgesetzes ist eine Grundlagenbestimmung vorzusehen, die den Bestand und die grundlegende Aufgabe der RFK regelt (Art. 38a [neu] PersG). Damit verbunden ist eine Ergänzung in Art. 52 PersG, wonach die Regierung durch Verordnung ergänzende Bestimmungen erlässt über die Organisation der RFK.

Auf der Ebene der Personalverordnung wird die Rolle und Funktionsweise der RFK näher zu präzisieren und ihre Zusammensetzung zu regeln sein:³

- Vertretung der Arbeitgeberseite: Die Vorstellung, dass die RFK alle Anträge auf Referenzzuordnung beurteilen und entscheiden muss, bedingt eine einfache, schlanke und rasch handlungsfähige Organisationsform. Dahingehend stellt sich die Frage nach der Grösse der Kommission und der jeweiligen Vertretung der Departemente und der Staatskanzlei. Denkbar ist eine Kommission mit fünf stimmberechtigten Vertretungen, wobei die Zusammensetzung

³ Die nachfolgenden Ausführungen sind als «Grundzüge des angedachten zugehörigen Ordnungsrechts» zu verstehen, vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} StVG.



nach einer festzulegenden Zeitdauer ändert (z.B. alle zwei Jahre), oder alternativ eine Kommission mit acht stimmberechtigten Vertretungen, womit alle Departemente und die Staatskanzlei vertreten wären.

- Vertretungen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Gerichte: Unter Beachtung der Selbständigkeit dieser Institutionen ist eine fixe Vertretung in der RFK nicht mehr vorgesehen. Für die Gerichte hat die RFK beratende Funktion. Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten pflegen ihre eigenen Referenzfunktionen und sind somit auch für deren Konsistenz selber verantwortlich. Damit ein konsistentes Lohnsystem gewährleistet werden kann, sind aber auch diese Institutionen grundsätzlich – und vorbehältlich besonderer Bestimmungen – an die Referenzfunktionen im Anhang zur PersV und die von der Regierung gestützt darauf erlassenen Weisungen (Referenzfunktionskataloge) gebunden.
- Vertretung der Personalverbände: Die RFK soll künftig abschliessend über Zuordnungen von Funktionen entscheiden. Vor diesem Hintergrund geht es um den Erhalt der Vergleichbarkeit von Funktionen und der Konsistenz des Lohnsystems. Dies sind elementare Aufgaben und Verantwortungen von Arbeitgebenden, damit Lohnvergleichbarkeit und «fair pay» erhalten werden können. Von einem Einbezug von Vertretungen der Personalverbände soll abgesehen werden. In der heutigen beratenden RFK wurde die Mitsprache der Sozialpartner bewusst integriert. In der künftigen RFK mit Entscheidkompetenz ist hingegen darauf zu achten, dass die Stimmberechtigten auch Entscheidbefugnisse für den Kanton als Arbeitgeber haben, was bei den Sozialpartnern nicht der Fall ist.
- Rolle / Aufgaben: Im Wesentlichen ist vorgesehen, dass die Referenzfunktionskommission folgende Aufgaben übernimmt:
 - Sicherstellung von Kohärenz und Konsistenz der Zuordnung von Stellen zu den Referenzfunktionen sowie der Weisungen der Regierung zu den Referenzfunktionen;
 - Entscheide oder (bei den Gerichten und den Parlamentsdiensten) beratende Stellungnahmen mit Blick auf die Zuordnung neuer Stellen zu den Referenzfunktionen und die Anpassung der Zuordnung bestehender Stellen zu den Referenzfunktionen;
 - Stellungnahme zu geplanten Anpassungen und Weiterentwicklungen des Systems der Referenzfunktionen.

4.2.3 Sozialpartnerschaft

In klarer Abgrenzung zur Referenzfunktionskommission ist die Sozialpartnerschaft zwischen der Personalverbändekonferenz und dem Kanton, vertreten durch das Finanzdepartement, neu zu definieren und zu stärken. Dem personalpolitischen Diskurs, in diesem Fall insbesondere zu Fragen der Lohnentwicklung, der Lohngleichheit, der Marktfähigkeit des Lohnsystems usw. ist inskünftig mehr Rechnung zu tragen.

Die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Personalverbänden sind in Art. 5 und 6 PersG und Art. 134 ff. PersV geregelt. Eine entsprechende Konkretisierung und Präzisierung wird neu in Art. 6 Abs. 2 Bst. b^{bis} PersG vorgesehen. Insbesondere der regelmässige Austausch über den Zustand des Lohnsystems (Ergebnisse von Lohnvergleichen) sowie aggregierte Informationen zur Umsetzung von Lohnmassnahmen usw. sind institutionalisiert zu verankern. Das Projekt «Review Lohnsystem» hatte übergeordnet gezeigt, dass das Lohnsystem «Kanton St.Gallen» nicht so homogen ist, wie es scheint. Die Breite und Vielfalt der kantonalen Aufgaben und damit verbunden die grosse Vielfalt verschiedenster Funktionen der Verwaltung führen dazu, dass Lohnvergleiche branchen- und berufsgruppenspezifisch vorzunehmen sind. Entsprechende Analysen sind somit häufiger und strukturierter vorzunehmen. Damit



sollen fundierte Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden, welche im Sozialpartnergespräch mit den Personalverbänden beraten und diskutiert werden können. Dies ermöglicht differenziertere und spezifischere Beratungen und stärkt somit den Austausch und die Sozialpartnerschaft insgesamt.

5 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 4 Personalpolitik b) Instrumente

Aufgrund der neuen HR-Strategie und des Wertekompasses (vgl. Abschnitt 2 dieser Botschaft) sind die Grundlagendokumente des Personalwesens zu erneuern. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob bzw. inwieweit die Rechtsgrundlagen zur Personalpolitik in Art. 3 und 4 PersG anzupassen sind.

Der Begriff «Personalpolitik» in Art. 3 und 4 PersG sowie die Formulierung der Grundsätze in Art. 3 PersG erscheinen nach wie vor gültig. Die Personalpolitik hat den Interessen sowohl der Arbeitnehmenden als auch des Kantons in seiner Rolle als Arbeitgeber gerecht zu werden. Sie kann sich über die Zeit hinweg ändern, stets aber sind einerseits die wirtschaftlichen bzw. finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und andererseits ist eine Betriebskultur des gegenseitigen Vertrauens und Respekts zu pflegen und auf konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen im Wettbewerb um kompetente Mitarbeitende zu achten.

Ein Leitbild über die Personalpolitik ist hingegen nur ein mögliches Instrument unter anderen. Es gibt verschiedene mögliche Konzepte und Instrumente, die eine Personalpolitik konkretisieren, weiterführen und weiterentwickeln können. Der Begriff des Leitbilds wird deshalb offener formuliert. Der Begriff «Instrumente» lässt Spielraum offen, wie die Personalpolitik gestaltet und umgesetzt werden soll. Mit der expliziten Erwähnung der stufengerechten Personal- und Führungsentwicklung wird in diesem zentralen Thema ein inhaltlicher Schwerpunkt auf Gesetzesebene gesetzt.

Zur Umsetzung der HR-Strategie erlässt die Regierung im Rahmen der Legislaturziele jeweils konkrete personalpolitische Ziele, deren Erreichung sie überprüft.

Art. 6 Sozialpartnerschaft b) Information

Mit der Neuausrichtung der Referenzfunktionskommission als Entscheidungsgremium für den Arbeitgeber sind die Personalverbände in dieser Kommission nicht mehr vertreten (vgl. die Ausführungen unter Abschnitt 4 dieser Botschaft). Damit ist umgekehrt die Sozialpartnerschaft zwischen der Personalverbändekonferenz und dem Kanton entsprechend zu stärken. Mit der Ergänzung in Abs. 2 Bst. b^{bis} dieser Bestimmung wird der gegenseitige Austausch zu Entwicklungen im Lohnsystem ausdrücklich festgehalten.

Art. 9 Arbeitgeberin oder Arbeitgeber

In Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung werden Regierung, Departemente und Staatskanzlei neu in einem Buchstaben zusammengefasst. Die Regierung und die ihr nachgeordneten Behörden, d.h. die Kernverwaltung des Kantons St.Gallen, agiert nach dem neuen HR-Geschäftsmodell als eine Arbeitgeberin.

Weiterhin als eigene Arbeitgeber – neu mit je separater Regelung – handeln einerseits die Gerichte und anderen Justizbehörden und andererseits die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und, als Auffangbegriff, weitere Institutionen. Die Unterscheidung rechtfertigt sich durch



die grundsätzlich unterschiedliche Stellung. Die Gerichte und anderen Justizbehörden haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern sind rechtlich Teil des Kantons. Als eigene «Staatsgewalt» verfügen sie aber über eine Unabhängigkeit in ihrer Aufgabenerfüllung, die auch in den personalrechtlichen Zuständigkeiten zum Ausdruck kommt. Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind demgegenüber eigene Rechtspersonen und als solche weiterhin Arbeitgeberinnen ihrer Mitarbeitenden.

In Abs. 2 der Bestimmung werden der Klarheit halber explizit die einzelnen unabhängig und selbständig handelnden, dem Departement oder der Staatskanzlei administrativ zugeordneten Dienststellen nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 2 PersG erwähnt. Es sind dies die Parlamentsdienste, die Finanzkontrolle und die Fachstelle für Datenschutz. Sie sind administrativ der Staatskanzlei bzw. dem Finanzdepartement zugeordnet. Für sie gelten grundsätzlich die allgemeinen personalrechtlichen Regelungen und Zuständigkeiten, unter Vorbehalt der erwähnten besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass Art. 7c StVG bereits bisher eine Arbeitgeberstellung des Kantonsrates vorsieht. Das Präsidium ist gemäss dieser Bestimmung für die Begründung, Beendigung sowie Gestaltung des Arbeitsverhältnisses der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste zuständig und die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste ist für die Begründung, Beendigung sowie Gestaltung der Arbeitsverhältnisse der übrigen Mitarbeitenden der Parlamentsdienste verantwortlich. Da jedoch die Mitglieder des Kantonsrates selber – anders als die Richterinnen und Richter – nicht dem kantonalen Personalrecht unterstehen, ist vorliegend in Abs. 1 keine separate Erwähnung des Kantonsrates bzw. der Parlamentsdienste erforderlich; die spezialgesetzlichen Regelungen im StVG, die gemäss Abs. 2 ausdrücklich vorbehalten bleiben, sind ausreichend. Im Übrigen hat sich betreffend die Begründung, Beendigung und Gestaltung der Arbeitsverhältnisse der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste bewährt, dass das Personalamt beratend beigezogen wird. Diese konsultative Rolle des Personalamtes sichert eine möglichst einheitliche Anwendung des Personalrechts unter gleichzeitiger Wahrung der gesetzlich vorgesehenen Autonomie.

Art. 10 Zuständigkeit a) Regierung

Die Regierung ist unverändert für die Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse der im Gesetz aufgezählten Führungsfunktionen zuständig und kann die Zuständigkeit auch auf weitere Arbeitsverhältnisse ausdehnen. Die Gestaltungs- und Weisungsberechtigung gegenüber den hier erwähnten Mitarbeitenden obliegt der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher.

In Abs. 1 Bst. b wird die Zuständigkeit der Regierung für Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses für die Leiterin oder den Leiter einer Anstalt festgehalten. Diese Wahlkompetenz wurde lediglich mit Blick auf die kantonalen psychiatrischen Dienste in das Personalgesetz aufgenommen⁴. Die übrigen Anstalten, wie beispielsweise die Spitalverbunde, sind rechtlich verselbständigt und verfügen über eigene Organisationsstrukturen. Da durch Art. 7 Bst. e des Gesetzes über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5) die Wahl der Geschäftsleitung dem Verwaltungsrat der Psychiatrieverbunde übertragen wurde, kann die Zuständigkeit der Regierung in Bezug auf Leiterinnen und Leiter einer Anstalt gestrichen werden (vgl. Vorlage zum II. Nachtrag zum Personalgesetz, 22.17.03, nicht rechtsgültig geworden).

Art. 11 Zuständigkeit b) Departemente und Staatskanzlei

⁴ Botschaft der Regierung vom 27. April 2010 (ABI 2010, 1618).



Die Departemente und die Staatskanzlei sind – wie bis anhin - zur Begründung und Beendigung sowie zur Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich berechtigt, unter dem Vorbehalt der Berechtigungen der Regierung (Art. 10).

An diesen personalrechtlichen Zuständigkeiten ändert sich somit grundsätzlich nichts. Allerdings soll die gesamte Personaladministration künftig zentral durch das Personalamt sichergestellt werden (vgl. nachfolgenden Art. 13 PersG). Die administrativen Aufgaben werden damit weg von den Departementen und der Staatskanzlei hin zum Personalamt verlagert und folglich departementsübergreifend und einheitlich erfüllt. An diese einheitlichen administrativen Standards und Vorgaben werden sich die Departemente und die Staatskanzlei künftig zu halten haben.

In Abs. 2 und 3 sieht das Personalgesetz (wie vormals in Art. 12 PersG) weiterhin vor, dass die Departemente und die Staatskanzlei ihre Kompetenzen an die Ämter und Anstalten, bzw. die Staatskanzlei an ihre Dienststellen, übertragen können. Der Begriff «Anstalt» wird in dieser Bestimmung beibehalten, weil er weiter gefasst ist als in Art. 10 Abs. 1 Bst. b PersG. Er bezieht sich generell auf sämtliche unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und umfasst namentlich auch Schulen. Hingegen sind die Strafanstalt Saxerriet, das Massnahmenzentrum Bitzi sowie das Jugendheim Platanenhof hierarchisch betrachtet Abteilungen des Amtes für Justizvollzug.

Die Kompetenz zur Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses soll zumindest auf der Hierarchiestufe der Ämter und Anstalten verbleiben, da es sich insbesondere bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses um einen weitreichenden Eingriff handelt und den verfassungsmässigen Grundsätzen wie Rechtsgleichheit, Willkürverbot und Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen und eine möglichst einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet werden sollte. Die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse (dies umfasst die organisatorische, räumliche und inhaltliche Arbeitsgestaltung sowie Führungsaufgaben wie Weisungsrechte, Personalentwicklungsmassnahmen u.ä.) kann hingegen wie bis anhin an Abteilungen übertragen werden (vgl. den früheren Art. 12 Abs. 2 PersG).

Art. 12^{bis} Zuständigkeit c) Gerichte und andere Justizbehörden

Die Kompetenz der Gerichte und anderer Justizbehörden für personalrechtliches Handeln richtet sich nach den besonderen gesetzlichen Grundlagen. Besondere gesetzliche Bestimmungen sind insbesondere: Für die Gerichte das Gerichtsgesetz vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG); für die Staatsanwaltschaft das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO).

Art. 12^{ter} Zuständigkeit d) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Die Zuständigkeit für personalrechtliches Handeln richtet sich bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen (oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen), die für sie gelten, sowie nach den entsprechenden Folgeerlassen. Dasselbe gilt auch für allfällige weitere Institutionen des Kantons.

Art. 13 Personalamt

Die grundsätzliche Rolle des Personalamts wird in dieser Bestimmung neu formuliert und ausgebaut.



Die strategische Führungsrolle des Personalamtes für die Entwicklung und Gestaltung der kantonsweiten Personalpolitik wird neu in Bst. a dieser Bestimmung festgeschrieben. Zudem unterstützt das Personalamt weiterhin sowohl die Kernverwaltung als auch den Justizbereich und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Umsetzung der Personalpolitik und in der einheitlichen Anwendung des Personalrechts (Bst. b dieser Bestimmung). Namentlich kann das Personalamt z.B. Entscheidungsrahmen erarbeiten, die den Handlungsspielraum der einzelnen Akteure festlegen.

Überdies stellt das Personalamt nach Bst. c dieser Bestimmung entsprechend dem neuen «HR-Geschäftsmodell» die Personaladministration, einschliesslich Lohnabwicklung, Sozialversicherungen, Ein- und Austritte der Mitarbeitenden, für die genannten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sicher. Dies umfasst auch die Parlamentsdienste und die weiteren einem Departement oder der Staatskanzlei zugeordneten Dienststellen nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 2 PersG. Die zentralen HR-Kompetenzen und HR-Services werden gestärkt, indem Know-how gebündelt und die administrativen und abwicklungsorientierten Prozesse harmonisiert und weitestgehend im Personalamt zentralisiert werden.

Die bestehende Delegationsnorm in Abs. 2 dieser Bestimmung mit einer Zuständigkeitszuweisung an die Regierung zur detaillierten Definition der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche des Personalamtes wird unverändert beibehalten.

Die Standards in der Personaladministration werden für die Kernverwaltung verbindlich sein, ebenso für den Justizbereich, in dem Rahmen, in dem das Personalamt HR-Aufgaben übernimmt. Soweit die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und allfällige weitere Institutionen des Kantons das Personalamt mit ihrer Personaladministration betrauen, gelten dieselben Standards auch für sie.

Art. 36 Lohn a) Bemessung

In Art. 36 wird neu ausdrücklich erwähnt (Abs. 1 Bst. c), dass der Lohn sich im Rahmen von Referenzfunktionen und den ihnen zugeordneten Lohnbändern bemisst. Es wird damit eine konkrete formellgesetzliche Grundlage für die ausführenden Bestimmungen zu den Referenzfunktionen in Art. 73a ff. PersV geschaffen.

Art. 38a (neu) Lohn c) Referenzfunktionskommission

Der neue Art. 38a verankert die Referenzfunktionskommission, die mit der Pflege des Systems der Referenzfunktionen betraut ist, auf Gesetzesstufe. Sie wird von der Regierung eingesetzt. Die hauptsächliche Zuständigkeit der Referenzfunktionskommission betrifft die Zuordnung von Stellen zu den Referenzfunktionen.

Dabei fungiert sie als Entscheidungsgremium für Stellen in den Departementen und der Staatskanzlei. Darunter fallen auch Stellen der Finanzkontrolle und der Fachstelle für Datenschutz, die dem Finanzdepartement bzw. der Staatskanzlei administrativ zugeordnet sind und grundsätzlich zum Bereich der Exekutive gehören. Ebenfalls fallen als «andere Justizbehörden» die Stellen der Staatsanwaltschaft darunter. Im Personalrecht finden sich verschiedentlich spezifische Regelungen für die «Gerichte und anderen Justizbehörden», die üblicherweise im gleichen Zug genannt werden. Organe der Staatsanwaltschaft nehmen als «andere Justizbehörden» z.B. eigene Arbeitgeberrechte wahr (vgl. Art. 9 und 12^{bis} dieses Erlassentwurfs). Aufgrund der organisatorischen Angliederung der Staatsanwaltschaft an das Sicherheits- und Justizdepartement sind die Entscheide der Referenzfunktionskommission indes auch für die Staatsanwaltschaft



verbindlich. Die Entscheide betreffend Zuordnung von Stellen zu den Referenzfunktionen erfolgen abschliessend und unterliegen nicht den verfahrensrechtlichen Vorgaben und den Rechtsmitteln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1). Es handelt sich um interne Organisationsentscheide.

Das Personalamt kann Fälle von grundsätzlicher Bedeutung, z.B. wenn ein Entscheid präjudizielle Bedeutung hat oder mit grösseren finanziellen Folgen verbunden ist, nach Abs. 2 dieser Bestimmung der Regierung zum Entscheid vorlegen. Diese Möglichkeit soll Ausnahmefällen vorbehalten bleiben. Es sind zwei Konstellationen denkbar: Entweder wird das Personalamt von sich aus aktiv oder aber die Referenzfunktionskommission möchte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. In beiden Fällen legt das Personalamt, das für die Geschäftsführung der Referenzfunktionskommission zuständig ist, die Fälle der Regierung vor (vgl. auch Art. 147 PersV). Jedenfalls ist die Referenzfunktionskommission entsprechend zu informieren, zumal diese Fälle von grundsätzlicher Bedeutung für ihre nachfolgende Entscheidpraxis besondere Relevanz haben dürften. Die Antragstellung / Vorlage an die Regierung wird über das zuständige Departement (Finanzdepartement) erfolgen.

Für die Gerichte und die Parlamentsdienste ist die Referenzfunktionskommission betreffend die Zuordnung von Stellen zu Referenzfunktionen nicht als Entscheidgremium, sondern als beratendes Gremium tätig, dies aufgrund der eigenständigen Stellung der Gerichte und des Parlamentes im Sinn der Gewaltenteilung. Die Zuordnung der Stellen der Parlamentsdienste zu den Referenzfunktionen geht über die in Art. 6a Abs. 3 StVG festgesetzte administrative Zuordnung zur Staatskanzlei hinaus und liegt in der Kompetenz des Präsidiums des Kantonsrates. Die Gerichte und die Parlamentsdienste (bzw. das Präsidium des Kantonsrates) beziehen die Haltung der Referenzfunktionskommission in ihre Entscheidungsfindung mit ein.

Betreffend die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die mit eigener Rechtspersönlichkeit und entsprechender Autonomie ausgestattet sind, ist die Referenzfunktionskommission nicht für die Zuordnung von Stellen zu den Referenzfunktionen zuständig. Dies besorgen die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten in eigener Zuständigkeit. Mit Blick auf die Kohärenz und Konsistenz des Lohnsystems sind aber auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten – vorbehältlich besonderer Bestimmungen – an die Referenzfunktionen im Anhang zur PersV und die von der Regierung gestützt darauf erlassenen Weisungen (Referenzfunktionskataloge) gebunden.

Art. 52 Verordnung

In Verbindung mit der neu in Art. 36 PersG erfolgten Verankerung des Systems der Referenzfunktionen und der in Art. 38a PersG geschaffenen Rechtsgrundlage für den Bestand und die Aufgaben der Referenzfunktionskommission soll in dieser Bestimmung explizit vorgesehen werden, dass die Regierung durch Verordnung ergänzende Bestimmungen zu den genannten Themen erlässt.

Vollzugsbeginn

Der Vollzugsbeginn dieses Nachtrags ist nach heutigem Stand auf den 1. Juni 2025 geplant.



6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 Auswirkungen aufgrund von Veränderungen auf Gesetzesstufe

Die angepassten Regelungen im Personalgesetz bilden die Umsetzung der Projekte «HR-Strategie», «HR-Geschäftsmodell» und «Review Lohnsystem» ab. Insbesondere das neue HR-Geschäftsmodell führt dahingehend zu personellen Veränderungen, als dass sich aufgrund der neuen Zuordnungen von Aufgaben im Personalamt (Zentralisierung HR-Services) Personalverschiebungen aus den Departementen ins Finanzdepartement (Personalamt) ergeben haben. Mittelfristig ist für den weiteren Aufbau der Kompetenz-Zentren und zur Stärkung der departementalen HR-Beratung damit zu rechnen, dass hier mehr Kompetenzen und Kapazitäten eingesetzt werden müssen. Nur so kann der Anspruch eines modernen Personalmanagements, welches seine erwarteten Aufgaben wahrnehmen kann, erfüllt werden. Diese Entwicklungen sind im Rahmen der ordentlichen Stellenschaffungen anzugehen.

Die Gesetzesanpassungen führen nicht direkt zu finanziellen Auswirkungen.

6.2 Auswirkungen aufgrund geplanter Veränderungen auf Verordnungsstufe

Auch auf Verordnungsstufe ist nicht mit weiteren personellen oder finanziellen Auswirkungen infolge der Umsetzung des III. Nachtrags zum Personalgesetz zu rechnen.

6.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Gegenstand des vorliegenden Nachtrags ist die rechtliche Umsetzung der kantonsinternen Projekte «HR-Strategie», «HR-Geschäftsmodell» und «Review Lohnsystem». Im Wesentlichen wird damit die interne Neuorganisation des Personalwesens innerhalb des Kantons im Personalgesetz abgebildet. Dies hat keine relevanten Auswirkungen auf die Gemeinden.

7 Referendum

Nach Art. 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) und Art. 9 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Erlasse über die Besoldungen des Staatspersonals und der Lehrkräfte der Grundschule weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum. Als rechtsetzender Erlass unterliegt der vorliegende Nachtrag dem Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 RIG).

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den III. Nachtrag zum Personalgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



III. Nachtrag zum Personalgesetz

Entwurf des Finanzdepartementes vom 19. März 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●⁵ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Personalgesetz vom 25. Januar 2011»⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 4 ~~b) Leitbild~~ **Instrumente**

¹ Die Regierung ~~erlässt ein Leitbild über die Personalpolitik~~ **schafft Instrumente zur Gestaltung und Umsetzung der Personalpolitik und sorgt für eine stufengerechte Personal- und Führungsentwicklung.**

² Sie ~~schafft die notwendigen Voraussetzungen für die Umsetzung des Leitbildes und überprüft~~ **es die Umsetzung der Personalpolitik** regelmässig.

Art. 6 *Sozialpartnerschaft*

b) Information

¹ Die Regierung informiert die Verbände des Staatspersonals frühzeitig und umfassend über Gestaltung und Umsetzung der Personalpolitik sowie über wichtige Personalangelegenheiten.

² Sie gibt den Verbänden des Staatspersonals Gelegenheit zur Vernehmlassung oder führt Verhandlungen und Anhörungen durch, insbesondere über:

- a) Änderungen dieses Erlasses;
- b) Erlass und Änderungen von Verordnungsrecht und weiteren Ausführungsbestimmungen zu diesem Erlass;

b^{bis}) Entwicklungen im Lohnsystem;

- c) Umstrukturierung der Staatsverwaltung;
- d) Übertragung von Teilen der Staatsverwaltung an Dritte;
- e) Erlass eines Sozialplans.

³ Sie erlässt durch Verordnung ergänzende Bestimmungen.

⁵ ABI 2024-●●.

⁶ sGS 143.1.



Art. 9 Arbeitgeberin oder Arbeitgeber

¹ Als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber nach diesem Erlass handeln:

- a) Regierung, **Departemente und Staatskanzlei**;
- b) ~~Departemente und Staatskanzlei~~;
- c) nach Gesetz oder zwischenstaatlicher Vereinbarung zuständige Organe von Gerichten und anderen Justizbehörden, ~~selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiteren Institutionen~~;
- d) **nach Gesetz oder zwischenstaatlicher Vereinbarung zuständige Organe von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiteren Institutionen.**

² Die besonderen gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Parlamentsdienste, die Finanzkontrolle und die Fachstelle für Datenschutz bleiben vorbehalten.⁷

Art. 10 Zuständigkeit

a) Regierung

¹ Die Regierung ist zuständig für Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses von:

- a) Generalsekretärin oder Generalsekretär;
- b) Leiterin oder Leiter eines Amtes ~~oder einer Anstalt~~;
- c) Leiterin oder Leiter des Dienstes für politische Planung und Controlling;
- d) ...
- e) weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

² Sie kann durch Verordnung die Zuständigkeit für Begründung und Beendigung auf weitere Arbeitsverhältnisse ausdehnen.

Art. 11 b) ~~Departemente, und Staatskanzlei sowie Gerichte und andere Justizbehörden~~
1. Grundsatz

~~¹ Für Begründung und Beendigung sowie Gestaltung des Arbeitsverhältnisses sind zuständig:~~
Soweit nicht die Regierung zuständig ist, sind die Departemente und die Staatskanzlei für Begründung und Beendigung sowie Gestaltung der Arbeitsverhältnisse ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig.

- ~~a) Departement und Staatskanzlei, soweit nicht die Regierung zuständig ist;~~
- ~~b) Gerichte und andere Justizbehörden nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen.~~

² Das Departement kann seine Zuständigkeit ganz oder teilweise an das Generalsekretariat und an Ämter und Anstalten, die Staatskanzlei an ihre Dienststellen, übertragen.

³ Das Amt und die Anstalt können die Zuständigkeit für die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses an Abteilungen übertragen.

Art. 12 wird aufgehoben.

⁷ Art. 7c, 42d und 42e des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994, sGS 140.1; Art. 28 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009, sGS 142.1.



Art. 12^{bis} (neu) c) Gerichte und andere Justizbehörden

¹ Die Gerichte und anderen Justizbehörden sind nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen für die Begründung und Beendigung sowie Gestaltung der Arbeitsverhältnisse ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig.

Art. 12^{ter} (neu) d) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

¹ Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiteren Institutionen sind nach besonderen gesetzlichen Bestimmungen für die Begründung und Beendigung sowie Gestaltung der Arbeitsverhältnisse ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig.

Art. 13 Personalamt

¹ Das Personalamt unterstützt Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Umsetzung der Personalpolitik und in der einheitlichen Anwendung des Personalrechts:

- a) **übernimmt eine strategische Rolle in der Entwicklung und Gestaltung der Personalpolitik;**
- b) **unterstützt die Regierung, die Departemente, die Staatskanzlei, die Gerichte und andere Justizbehörden sowie die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiteren Institutionen in der Umsetzung der Personalpolitik und in der einheitlichen Anwendung des Personalrechts;**
- c) **stellt die Personaladministration für die Regierung, die Departemente, die Staatskanzlei sowie die Gerichte und andere Justizbehörden sicher. Es kann die Personaladministration auch für selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und weitere Institutionen übernehmen.**

² Die Regierung erlässt durch Verordnung Bestimmungen über Aufgaben und Zuständigkeiten des Personalamtes.

Art. 36 Lohn

a) Bemessung

¹ Der Lohn bemisst sich:

- a) nach den Anforderungen der Stelle;
- b) nach den persönlichen Eigenschaften, insbesondere Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters.
- c) **im Rahmen von Referenzfunktionen und den ihnen zugeordneten Lohnbändern.**

² Bei vergleichbarer Ausbildung, Qualifikation, Leistung und Erfahrung wird gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit ausgerichtet.

³ Wurde die Erwerbstätigkeit zur unentgeltlichen Erfüllung von Familien-, Eltern- oder Betreuungspflichten vorübergehend ausgesetzt, werden die damit verbundenen Erfahrungen mitberücksichtigt.



Art. 38a (neu) c) Referenzfunktionskommission

¹ Die Pflege des Systems der Referenzfunktionen nach Art. 36 Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses obliegt einer Referenzfunktionskommission. Sie wird von der Regierung eingesetzt und ist insbesondere:

- a) als Entscheidungsgremium für die Zuordnung von Stellen zu Referenzfunktionen in den Departementen und der Staatskanzlei sowie den anderen Justizbehörden zuständig. Abs. 2 dieser Bestimmung bleibt vorbehalten;
- b) als beratendes Gremium betreffend die Zuordnung von Stellen zu Referenzfunktionen bei den Gerichten sowie den Parlamentsdiensten tätig.

² Das Personalamt kann Fälle von grundsätzlicher Bedeutung, welche die Zuordnung von Stellen zu Referenzfunktionen in den Departementen und der Staatskanzlei betreffen, der Regierung zum Entscheid vorlegen. Es informiert die Referenzfunktionskommission.

Art. 52 Verordnung

¹ Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Bestimmungen über Lohn, Lohnfortzahlung und weitere Entschädigungen, **einschliesslich solcher über die Referenzfunktionen sowie über Organisation und Aufgaben der Referenzfunktionskommission.**

² Die Regierung regelt durch Verordnung die Pflicht der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters zur Ablieferung von nicht im Lohn enthaltenen finanziellen Abgeltungen von Tätigkeiten, die nach Vereinbarung mit der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber in der Arbeitszeit ausgeübt werden können.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁸

⁸ Art. 5 RIG, sGS 125.1.