KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 25. April 2023

Nr. 2023/689
KR.Nr. K 0058/2023 (FD)

Kleine Anfrage Mitte-Fraktion. Die Mitte - EVP: Bildungsabschlüsse der kantonalen Angestellten
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Fachkräftemangel wird in der Schweiz zunehmend ein Thema und somit auch für die kantonale Verwaltung. Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass das kantonale Personal nicht überqualifiziert ist, respektive nicht immer höhere Bildungsanforderungen an das kantonale Personal gestellt werden.

Der Regierungsrat wird deshalb höflich gebeten, folgende Fragen zu beantworten:
1. Wie sieht aktuell die Zusammensetzung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung in Bezug auf den höchsten Bildungsabschluss aus?
2. Wie haben sich diese Zahlen in den letzten fünf respektive zehn Jahren verändert?
3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass für zu besetzende Stellen nicht nach überqualifizierten Personen gesucht wird?
4. Oftmals kann beruflich langjährige Erfahrung einen tieferen Bildungsabschluss kompensieren. Wie wird dieses Kriterium bei Selektionsverfahren berücksichtigt?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Fachkräftemangel ist in verschiedenen Funktionen in individueller Form und Ausprägung spürbar. Dies zeigt sich unter anderem an der stetig steigenden Anzahl an Stellenausschreibungsverfahren und teilweise auch am ausbleibenden Rekrutierungserfolg nach erster und zweiter Ausschreibung. Diese wachsenden Herausforderungen lassen sich nicht direkt mit Anforderungen und Erwartungen an mögliche Bewerberinnen und Bewerber in Verbindung bringen. Grundsätzlich trägt diese Situation auch dazu bei, dass die heutigen Stellenanforderungen und auch die Aufgaben und die daraus resultierenden Belastungen hinterfragt und bei erfolglosen Erstausschreibungen auch angepasst werden. Ein zunehmender Fachkräftemangel kann deshalb auch dazu beitragen, dass zu besetzende Stellen hinsichtlich der Aufgabenzuordnung oder ausbildungsmässigen Anforderungen überdacht werden und nach neuen Lösungen gesucht wird. Auf der anderen Seite kann es jedoch auch sein, dass zur Ausübung einer Funktion nicht mehr die gleichen Grundanforderungen wie vor mehreren Jahren ausreichen, sei es aufgrund neuer Ausbildungsvorgaben oder weggefallenen Ausbildungslehrgängen. In einem solchen Fall, kann es durchaus möglich sein, dass teils auch höhere Qualifikationen notwendig und nach Mitarbeitenden mit entsprechenden Ausbildungen gesucht wird.

Seit dem 1. Januar 2019 wird die Höchstausbildung der Mitarbeitenden und Lehrpersonen nach den Vorgaben der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik im SAP geführt. Im Zuge von spezifischen Auswertungen (z.B. Lohngleichheitsanalyse) werden die Daten durch die Dienststellen zwecks Sicherstellung einer hohen Datenqualität überprüft und bei Bedarf aktualisiert.

Wichtig dabei ist zu beachten, dass die erhobenen Bildungsabschlüsse denjenigen entsprechen, welche die Mitarbeitenden erworben haben. Dies deckt sich nicht zwingend mit den geforderten Aus- und Weiterbildungen aus den Stellenbeschreibungen und haben deshalb auch keinen direkten Einfluss auf die Lohnklasse. Die Lohnklasse wird unter anderem auf Basis der ausbildungsmässigen Anforderungen gemäss den Stellenbeschreibungen festgelegt. Dies hat somit auch zur Folge, dass aufgrund von Weiterbildungsabschlüssen bei laufender Anstellung keine höhere Lohnklasse erzielt werden kann, ausser es handelt sich um eine Funktionsveränderung mit anderen Aufgaben, Anforderungen und Belastungen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie sieht aktuell die Zusammensetzung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung in Bezug auf den höchsten Bildungsabschluss aus?

Mit nachfolgender Tabelle wird der Anteil Mitarbeitende pro Höchstausbildung per Stichtag 28. Februar 2023 aufgezeigt. In der Verwaltung werden die Ausbildungsanforderungen für jede Stelle festgelegt. Bei den kantonalen Lehrpersonen sind sie aufgrund der einheitlichen Anforderungen in der Regel für alle Stellen gleich festgelegt. Damit ein differenziertes Bild entsteht, haben wir die Auswertungen mit und ohne Lehrpersonen durchgeführt. Der Fokus wurde auf die kantonale Verwaltung inkl. Gerichte gelegt. Die kantonalen Anstalten (z.B. Ausgleichskasse Kanton Solothurn) sind nicht enthalten.

Während ein Grossteil der aufgeführten Mitarbeitenden über eine Berufsausbildung oder eine höhere Berufsausbildung verfügen, zeigt sich auch ein wesentlicher Anteil an Mitarbeitenden, welche über einen Universitäts- bzw. Hochschulabschluss verfügen. Darunter fallen nebst Mitarbeitenden aus dem oberen Kader insbesondere auch diejenigen Mitarbeitenden, welche über eine juristische (Jurist/in in den Dienststellen, Strafverfolgung, Gerichte) oder über eine wissenschaftliche Ausbildung (wissenschaftliche Experten/Mitarbeitende) verfügen müssen.

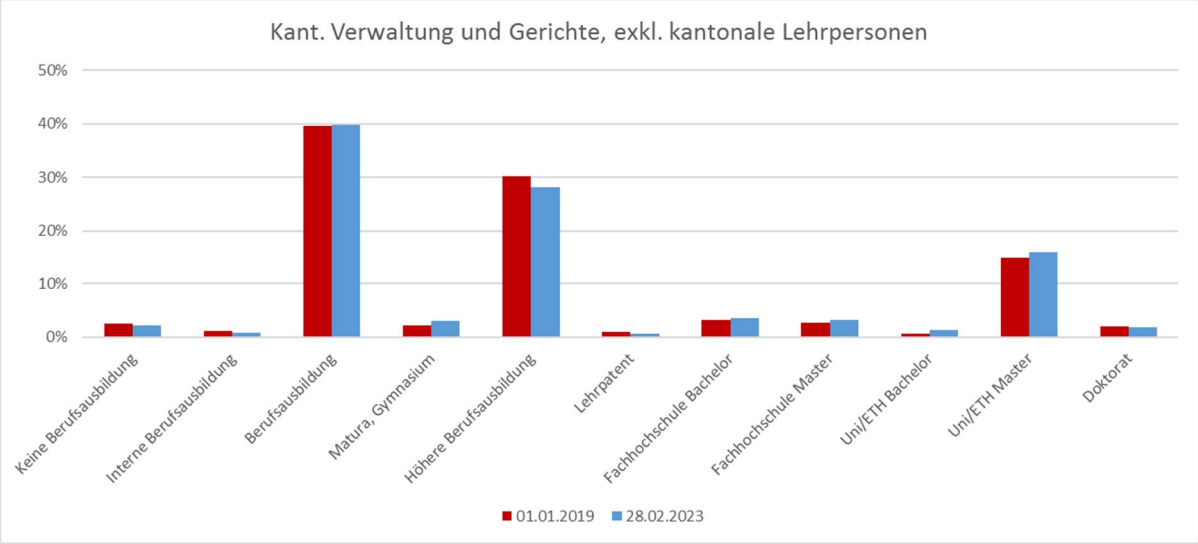
Stand 28.02.2023	**Kantonale Verwaltung und Gerichte**			
	exkl. kant. Lehrpersonen		**inkl. kant. Lehrpersonen**	
Höchstausbildung	**Anzahl**	**Prozent**	**Anzahl**	**Prozent**
Keine Berufsausbildung	74	2.1%	74	1.6%
Interne Berufsausbildung	25	0.7%	25	0.5%
Berufsausbildung	1373	39.7%	1386	30.7%
Matura, Gymnasium	102	3.0%	117	2.6%
Höhere Berufsausbildung	970	28.1%	1060	23.4%
Lehrpatent	22	0.6%	112	2.5%
Fachhochschule Bachelor	124	3.6%	206	4.5%
Fachhochschule Master	110	3.2%	240	5.3%
Uni/ETH Bachelor	43	1.2%	111	2.5%
Uni/ETH Master	554	16.0%	1097	24.3%
Doktorat	61	1.8%	93	2.1%

3.2.2 Zu Frage 2:

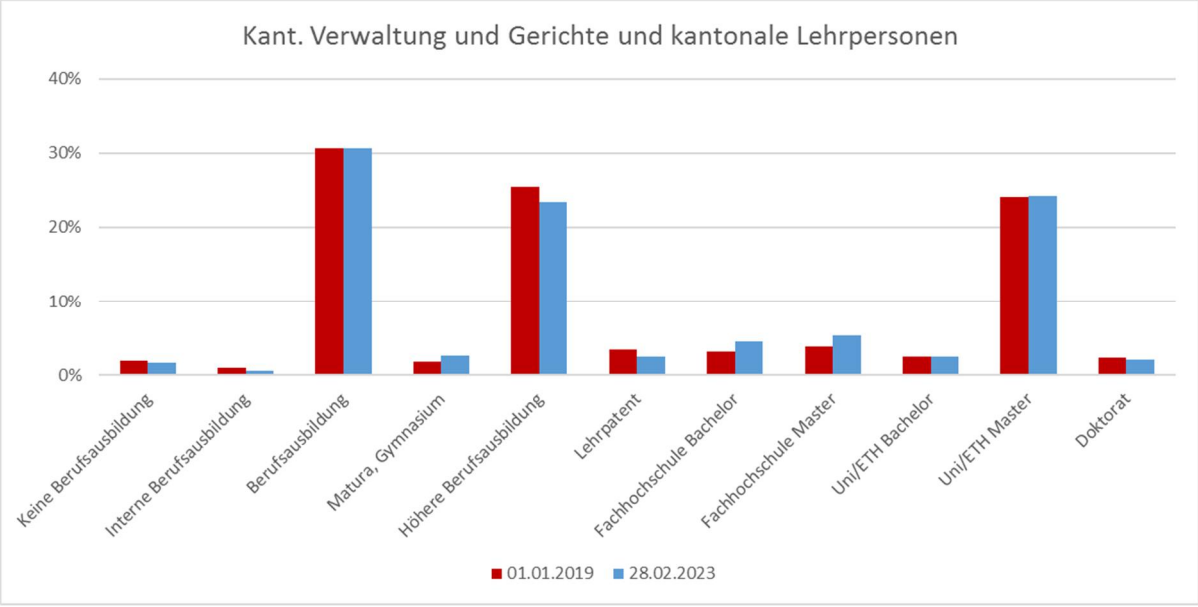
Wie haben sich diese Zahlen in den letzten fünf respektive zehn Jahren verändert?

Da bis im Jahr 2018 die Bildungsabschlüsse der Mitarbeitenden nicht erhoben und erfasst wurden, lässt unsere Datenbasis keine weiteren Vergleichsmöglichkeiten zu. Die nachfolgenden beiden Grafiken zeigen die Entwicklung der Bildungsabschlüsse aller Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und Gerichte seit 2019, einmal inklusive und einmal exklusive der kantonalen Lehrpersonen. Es zeigt sich, dass in einer Zeitspanne von knapp über vier Jahren die Entwicklung stabil war. Es gab lediglich Verschiebungen im Umfang von +/- 2 Prozent je Höchstausbildung.

3.2.2.1 Entwicklung exkl. kantonale Lehrpersonen



3.2.2.2 Entwicklung inkl. kantonale Lehrpersonen



3.2.3 Zu Frage 3:

Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass für zu besetzende Stellen nicht nach überqualifizierten Personen gesucht wird?

Für die Ausschreibung einer zu besetzenden Stelle und somit zur Ausgestaltung eines Stelleninserates bildet die Stellenbeschreibung die wesentliche Grundlage. Die Stellenbeschreibung bildet aber auch die Grundlage für die Lohnklasseneinreihungen. Wird bei einem Rekrutierungsverfahren ein überqualifiziertes und nicht dem Stellenbeschreib entsprechendes Profil ausgeschrieben, sind ausbleibende Bewerbungen oder Schwierigkeiten bei der Lohnfindung die mögliche Folge. Bewirbt sich jedoch eine ausbildungs- und erfahrungsmässig überqualifizierte Person, müsste diese dann bewusst einen entsprechend tieferen Lohn in Kauf nehmen. Die Ausschreibung von überqualifizierten Personen ist auch deshalb nicht zielführend, weil Ausbildungen und Erfahrungen in einem abgestimmten Verhältnis zu den Aufgaben stehen sollten. Ist dies nicht der Fall, können im Verlauf des Anstellungsverhältnisses Konflikte entstehen.

Die Kompetenz für die Lohnklasseneinreihungen von Funktionen und die Einstufung von Personen ist in der Personalrechtsverordnung (PRB, BGS 126.31) geregelt. Das Personalamt ist zentral für die Einreihungen der kantonalen Verwaltung, der kantonalen Anstalten, kantonalen Schulen, Solothurner Spitäler AG und der Volksschule zuständig. Sowohl bei der Solothurner Spitäler AG als auch bei den Volksschulen handelt das Personalamt auf deren Vorschlag. Für Lohneinreihungen und Einstufungen ab der Lohnklasse 24 ist der Regierungsrat in Bezug auf die Verwaltung, kantonalen Anstalten und kantonalen Schulen zuständig. Einzig die Gerichtsverwaltungskommission ist eigenverantwortlich sowohl für die Einreihung und Einstufung der Mitarbeitenden der Gerichte zuständig.

Für die Einreihung von Funktionen in eine Lohnklasse werden sechs verschiedene Kriterien berücksichtigt: Ausbildung und Erfahrung, geistige Anforderungen, Verantwortung, psychische Belastungen, physische Belastungen, spezielle Arbeitsbedingungen und Belastung der Sinnesorgane. Diese sechs und insbesondere die ersten drei Kriterien stehen in Verbindung zu einander und sind deshalb entsprechend abgestimmt. Unberechtigt hohe oder zu tiefe Ausbildungsanforderungen fallen bei der Einreihung durch das Personalamt auf und werden mit dem betroffenen Amt besprochen. Das Personalamt würde beispielsweise auf die Antragssteller zugehen und den Sachverhalt klären, wenn für einfache Sachbearbeitungsaufgaben eine höhere Berufsausbildung gefordert wird. Zusätzlich werden die Funktionen mit ähnlichen Lohneinreihungen verglichen und gegenübergestellt. Zudem ist nebst dem Personalamt das zuständige Departement auf dem Dienstweg in den Prozess involviert. Dies soll sicherstellen, dass die Anträge für Stellenausschreibungen und Lohneinreihungen und die dafür notwendigen Stellenbeschreibungen korrekt und betrieblich sinnvoll gestaltet sind.

3.2.4 Zu Frage 4:

Oftmals kann beruflich langjährige Erfahrung einen tieferen Bildungsabschluss kompensieren. Wie wird dieses Kriterium bei Selektionsverfahren berücksichtigt?

Die Selektionsverfahren werden dezentral in den Ämtern durchgeführt. Erfahrungsgemäss dürften bei ausreichend Bewerber und Bewerberinnen mit passender Qualifikation die Erstselektion anhand der geforderten Ausbildung erfolgen. Die Vorerfahrungen werden dabei ergänzend in die Erstselektion miteinbezogen. Bei einem kleinen Rücklauf an Bewerbungen mit passender Qualifikation gewinnen in der Regel passende Vorerfahrungen wesentlich an Bedeutung. Die Prüfung, ob der Bewerber oder die Bewerberin dank den gesammelten Erfahrungen die zu besetzende Funktion auch wie erhofft wahrnehmen kann, erfolgt dann im Rahmen der Vorstellungsgespräche. Trotz fehlenden Qualifikationen und/oder Erfahrungen können trotzdem Anstellungen getätigt werden, dies jedoch mit Folgen in Bezug auf die Lohnfindung.

Zur Einstufung einer Person in eine Lohnklasse und Erfahrungsstufe wird der individuelle Lebenslauf herangezogen. Dies dient einerseits zur Prüfung, ob die Grundanforderungen erfüllt sind, und andererseits zur Bewertung der Vorerfahrung und damit zur Ermittlung des Anfangslohnes. § 132 GAV sieht die Möglichkeit vor, dass Arbeitnehmende ausnahmsweise in einer tieferen Lohnklasse (Einstiegslohnklasse) entlohnt werden können. Dies ist grundsätzlich möglich, wenn:

a. eine besonders intensive Einarbeitung benötigt wird;

b. zum Ausgleich der fehlenden Ausbildung oder Erfahrung mehr als drei Jahre Einarbeitungszeit benötigt werden;

c. die geforderte Ausbildung noch nicht abgeschlossen ist oder

d. eine wesentlich höher eingereihte Funktion mit anfänglich beschränkter Verantwortung übernommen wird.

Sobald die Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Überführung in die Ziellohnklasse erfolgen. Damit kann sichergestellt werden, dass Anstellungen möglich sind und die Mitarbeitenden auch bei unvollständiger Erfüllung der Voraussetzungen angestellt werden können.

Wird bei der Bewertung der Vorerfahrung festgestellt, dass Bewerber und Bewerberinnen die geforderte Aus- oder Weiterbildung nicht absolviert, jedoch der Funktion entsprechende Vorerfahrungen gesammelt haben, besteht trotzdem die Möglichkeit eine Einstufung in der Ziellohnklasse vorzunehmen. Dies findet in der Regel in Zusammenarbeit zwischen Personalamt und der zuständigen Amtsleitung statt, da im Rahmen eines Vorstellungsgespräches weitere Informationen bekannt werden, welche zuvor nicht in den Bewerbungsunterlagen ersichtlich waren. Beispielsweise wäre dies denkbar, wenn jemand anstelle eines Abschluss an einer höheren Fachschule in Betriebswirtschaft über langjährige Erfahrung in einer vergleichbaren oder sehr ähnlichen Funktion in einer anderen Unternehmung gesammelt hat. Dabei würde dann aber bei der Berechnung der Erfahrungsstufe die Vorerfahrung verhältnismässig tiefer angerechnet werden.

Hingegen gilt es zu beachten, dass es auch fehlende Ausbildungen gibt, welche man nicht mit Erfahrungsjahren wettmachen kann. So dürfen beispielsweise ohne entsprechende vollständige und erfolgreich bestandene Psychologie-Ausbildung keine Gutachten vollständig durchgeführt werden. Ebenfalls ist es beispielsweise eine zwingende Voraussetzung, dass ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin über ein Anwaltspatent verfügen muss oder Polizisten und Polizistinnen die Polizeischule erfolgreich abschliessen müssen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Personalamt
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat