

Schwyz, 30. Januar 2014

Finanzdepartement
Departementssekretariat
Postfach 1230
6431 Schwyz

(per E-Mail an fd@sz.ch)

Entlastungsprogramm 2014-2017: Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Michel

Für die Einladung zur Vernehmlassung danken wir Ihnen. Der Personalverband Kanton Schwyz, dem über 2000 Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung, der Gerichte sowie diverser Anstalten angehören, bezweckt gemäss § 2 seiner Statuten die Förderung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen seiner Mitglieder. Er ist parteipolitisch unabhängig. Demgemäss beschränken wir unsere Stellungnahme auf die vorgesehenen Personalmassnahmen.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Der Kantonshaushalt verzeichnet seit 2009 Aufwandüberschüsse. In der laufenden Rechnung des Voranschlags 2014 resultiert ein Aufwandüberschuss von Fr. 97 Mio. Dies noch ohne Berücksichtigung der entfallenden Gewinnzuweisung durch die Nationalbank in Höhe von Fr. 12.29 Mio. Wir teilen denn auch die Meinung des Regierungsrates, dass die Sanierung des Staatshaushaltes ein vordringliches Ziel sein muss. Hierbei ist das Augenmerk sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite zu richten.

1.2 Wie die Vergleichszahlen des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung IDHEAP in Lausanne (www.badac.ch) zeigen und auch der Regierungsrat anerkennt, verfügt der Kanton Schwyz über eine der schlanksten und effizientesten Verwaltungen der Schweiz. Kompetente und motivierte Mitarbeitende haben mit grossem Einsatz die rasante Entwicklung des Kantons Schwyz in den letzten Jahren ermöglicht. Unsere schlanke, bürgerfreundliche und effiziente Verwaltung leistet einen wesentlichen Beitrag zum attraktiven Wirtschafts- und Wohnstandort Kanton Schwyz.

1.3 Die Zahl der besetzten Stellen bei Verwaltung, Gerichten und Schulen (Full-Time Equivalent, FTE) hat in den letzten fünf Jahren um 102.7 FTE bzw. 7.4 % zugenommen (2008: 1387.9; 2012: 1490.6). Grund hierfür war die Übernahme neuer Aufgaben durch den Kanton, namentlich durch die Schaffung der beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

(KESB) mit 57.5 FTE. Nicht ausser Acht gelassen werden darf auch, dass die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Schwyz alleine in den letzten zehn Jahren um 16 208 Personen bzw. 12.2 % gestiegen ist (2002: 133 028; 2012: 149 236), wodurch der Personalbedarf zwangsläufig zugenommen hat.

1.4 Das heutige Besoldungssystem ist grundsätzlich angemessen, im oberen Lohnsegment (Kader, Fachspezialisten) allerdings nur beschränkt konkurrenzfähig. Die effektive Lohnsummensteigerung durch Beförderungen war in den letzten Jahren sehr moderat (2013: 0.50 %; 2012: 0.75 %, 2011: 0.75 %, 2010: 0.85 %, 2009: 0.50 %, 2008: 1.30 %) und zeigt, dass das Personal bereits seit Jahren zur Entlastung des Kantonshaushalts beigetragen hat.

1.5 Die seit 2005 realisierten Massnahmenpläne und Sparpakete mit Einsparungen von rund Fr. 46 Mio. wurden durch die seither massiv gestiegenen Beiträge in die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) zunichte gemacht (2008: Fr. 45 Mio.; 2014: Voranschlag: Fr. 149 Mio.; Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 3).

1.6. Gemäss dem am 5. Dezember 2013 von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) veröffentlichten Steuerausschöpfungsindex 2014 ([www.efv.admin.ch Steuerausschöpfung](http://www.efv.admin.ch/Steuerausschoepfung)) weist der Kanton Schwyz mit 12.7 % den tiefsten Wert aller Kantone auf und schöpft damit sein Ressourcenpotenzial lediglich halb so stark aus wie der Durchschnitt aller Kantone. Im Zuge des interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerbs wurden die Steuern für natürliche und vor allem auch für juristische Personen in jüngerer Zeit laufend herabgesetzt. Ausgesprochen tief sind heute denn auch die Einnahmen bei den Ertrags- und Kapitalsteuern (siehe Zürcher Steuermonitor, KPMG, Oktober 2013). Mit der schweizweit höchsten Dividendenentlastung von 75 % muss der Kanton Schwyz gar mehr an den NFA abliefern, als er damit Mehrerträge generiert (vgl. Gutachten von Prof. C. A. Schaltegger der Universität St. Gallen vom 3. Juni 2013). Dieses „Negativgeschäft“ soll nun mittels Teilrevision des Steuergesetzes behoben werden, indem die Entlastung von 75 auf 50 % reduziert wird (siehe Bericht und Vorlage an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2013 [RRB Nr. 1270/2013]). Die regierungsrätliche Vorlage sieht weitere Massnahmen zur Sanierung der Kantonsfinanzen vor. Ins Gewicht fallen namentlich die Einführung eines eigenen Kantonstarifes mit zusätzlicher Tarifstufe für Einkommen ab Fr. 230 400.--, die Erhöhung des Vermögenssteuersatzes von 0.5 auf 0.6 Promille (2005 wurde der Vermögenssteuersatz von 0.8 auf 0.5 Promille reduziert) sowie die Erhöhung des Kantonsanteiles an der Grundstückgewinnsteuer. Bei den ordentlich besteuerten Kapitalgesellschaften sowie bei den privilegiert besteuerten Gesellschaften ist lediglich die Einführung eines äusserst moderaten Mindestbeitrages bei der Minimalsteuer bzw. dessen Erhöhung vorgesehen. Der Regierungsrat schätzt die Steuermehreinnahmen seiner Vorlage auf rund Fr. 61.8 Mio.

1.7 Die heutige Finanzlage des Kantons Schwyz ist nicht auf übermässige Personalkosten, sondern namentlich auf die kantonale Steuerpolitik und die Beitragspflichten gemäss NFA zurückzuführen. Die notwendige Korrektur des heutigen Aufwandüberschusses hat deshalb an der Ursache anzusetzen. Demgemäss begrüssen wir die Zielrichtung der regierungsrätlichen Vorlage zur Teilrevision des Steuergesetzes. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel, ob die geschätzten Mehreinnahmen von rund Fr. 61.8 Mio tatsächlich erreicht werden und zur Sanierung des Kantonshaushaltes ausreichen.

Wie bereits dargelegt wurde, ist bei der Sanierung des Staatshaushaltes sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite im Auge zu behalten. Zweckmässigen Sparmassnahmen (z.B. Erhöhung des Eigentumsanteiles bei den Büroräumlichkeiten) steht der Personalverband Kanton Schwyz positiv gegenüber. Es kann jedoch nicht sein, dass das Staatspersonal aufgrund von Lohnkürzungen, wie Sie nunmehr am 10. Dezember 2013 vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2014 äusserst kurzfristig beschlossen worden sind (Lohnabzug von 0.72 % infolge

Überwälzung der NBU-Prämie, Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen), die Folgen einer verfehlten Steuerpolitik zu tragen hat.

Gemäss der regierungsrätlichen Vorlage zur Teilrevision des Steuergesetzes kommt dem Erhalt der schweizweiten Steuerattraktivität oberste Priorität zu. Im Regierungsprogramm 2013 – 2016 (S. 24) führte der Regierungsrat zutreffend aus, dass die hohe Steuerattraktivität – gepaart mit einer schlanken, bürgerfreundlichen und effizienten Verwaltung – auch in Zukunft ein wichtiges Element des Schwyzer Standortvorteils bleiben solle. Das Entlastungsprogramm 2013 – 2017 lässt nun aber gerade ausser Acht, dass unsere Verwaltung einen grossen Beitrag zum attraktiven Wirtschafts- und Wohnstandort Kanton Schwyz leistet.

2. Personalmassnahmen

2.1 Aussetzung aller Beförderungen

Anträge:

1. Die vorgesehene Änderung des Personal- und Besoldungsgesetzes (§ 65b) ist ersatzlos zu streichen.
2. Die vom Regierungsrat bereits beschlossene Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen per 1. Januar 2014 ist rückgängig zu machen.

2.1.1 Der Vernehmlassungsentwurf sieht die Einfügung einer neuen Übergangsbestimmung (§ 65b) in das Personal- und Besoldungsgesetz (PG, SRSZ 145.100) vom 26. Juni 1991 vor, wodurch der Regierungsrat ermächtigt werden soll, den automatischen Stufenanstieg von § 47 Abs. 3 und den Teuerungsausgleich von § 48 bis längstens 2017 auszusetzen. Im Erläuterungsbericht wird überdies darauf hingewiesen, dass die Mitarbeitenden neu an den Kosten für die Nichtberufsunfallversicherung (NBU) beteiligt werden (siehe dazu nachfolgend Ziffer 2.3).

2.1.2 Mit Beschluss vom 10. Dezember 2013 (RRB Nr. 1188/2013) hat der Regierungsrat per 1. Januar 2014 die Beförderungen für alle Mitarbeitenden der Kantonalen Verwaltung sowie der selbstständigen Anstalten des Kantons und der kantonalen Gerichte ausgesetzt. Der Personalverband Kanton Schwyz hatte sich vorgängig wiederholt gegen diese Massnahme, zu deren Anordnung der Regierungsrat mangels Rechtsgrundlage nicht befugt ist, ausgesprochen (Mitbericht vom 4. Dezember 2013, Schreiben an den Regierungsrat vom 7. November 2013).

2.1.3 Im Erläuterungsbericht (Ziffer 4.1.3) vertritt der Regierungsrat die Meinung, dass die Aussetzung der Beförderungen und des Teuerungsausgleichs in seiner Kompetenz liege. Eine Änderung des PG sei nicht erforderlich. Da allerdings § 47 PG die Beförderungen explizit nenne, solle in einer Übergangsbestimmung dem Regierungsrat eine Ermächtigung zur Aussetzung bis längstens 2017 erteilt werden. Der Regierungsrat beabsichtige bis zum Jahr 2017 voraussichtlich zweimal die Beförderungen und den Teuerungsausgleich auszusetzen.

2.1.4 Im Beschluss Nr. 1188/2013 (Ziffer 2.1) äusserte sich der Regierungsrat wie folgt zur Aussetzung der Beförderungen per 1. Januar 2014: „(...). Gemäss §§ 47a Abs. 2 und 48 Abs. 1 PG bestimmt der Regierungsrat aber das Ausmass der Beförderungen und des Teuerungsausgleichs, wobei er auf den Finanzhaushalt Rücksicht nehmen muss. Die Aussetzung von Beförderungen und des Teuerungsausgleichs liegt damit grundsätzlich in der Kompetenz des Regierungsrates. Um jedoch diese Massnahme über einen längeren Zeitraum durchführen zu können, möchte der Regierungsrat die Ermächtigung des Kantonsrats einholen, welcher damit auch seinen Willen zu dieser Massnahme ausdrücken kann.“ Diese Argumentation er-

scheint widersprüchlich, zumal der Regierungsrat gemäss eigenem Bekunden die Absicht hat, die Beförderungen zweimal auszusetzen.

2.1.5 Nach geltendem Recht verfügt der Regierungsrat über keine Kompetenz zur Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen. Andernfalls würde die neu vorgesehene Übergangsbestimmung im PG denn auch keinen Sinn ergeben. Niemand lässt sich für etwas ermächtigen, für das er bereits kompetent ist.

2.1.6 Gemäss aktueller Regelung (§ 47 Abs. 3 PG) steigt der Mitarbeiter in den Anlauf- und Erfahrungsstufen jedes Jahr um mindestens eine Lohnstufe auf. Die Beförderung bleibt aus, wenn Leistung und Verhalten nicht den Anforderungen entsprechen. Bei herausragenden Leistungen kann der Mitarbeiter um zwei Lohnstufen befördert werden. Die heutige Fassung von § 47 PG wurde vom Kantonsrat anlässlich der Teilrevision vom 25. April 2007 beschlossen (Abl 2007 794). Der regierungsrätliche Erläuterungsbericht (RRB Nr. 1745 vom 19. Dezember 2006, S. 10) enthält dazu namentlich folgende Ausführungen:

*„Grundsätzlich wird an der Abschaffung des faktischen Automatismus beim Stufenanstieg festgehalten. Dementsprechend sieht § 47 Abs. 1 vor, dass die Mitarbeitenden einmal pro Jahr in den Lohnstufen und in den Bandbreitenbereichen befördert werden können, wenn die Beurteilung von Leistung und Verhalten eine Lohnerhöhung rechtfertigt (...)
Den Bedenken wegen der Aufgabe des faktischen Automatismus wird insofern Rechnung getragen, als die quasi-automatische Beförderung im Allgemeinen Lohnsystem innerhalb der Anlauf- und der Erfahrungsstufen beibehalten wird. Mitarbeitende, die in diesen Stufen eingereiht sind, werden weiterhin jedes Jahr mindestens eine Lohnstufe befördert. Die Beförderung wird dabei nicht mehr an das Prädikat „gut“ gekoppelt. Sie wird allerdings dann ausgesetzt, wenn Leistung und Verhalten nicht den Anforderungen entsprechen.“*

2.1.7 Aus dem Gesetzeswortlaut und den vorgenannten Materialien ergibt sich klar, dass Mitarbeitende in den Anlauf- und Erfahrungsstufen (nicht aber in den Aufstiegs- und Qualifikationsstufen) einen Rechtsanspruch auf eine jährliche Beförderung um eine Lohnstufe haben, sofern Leistung und Verhalten den Anforderungen entsprechen. Mit dem in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen § 65b PG soll denn auch der Regierungsrat ermächtigt werden, den automatischen Stufenanstieg von § 47 Abs. 3 bis längstens 2017 auszusetzen.

2.1.8 Gemäss § 47a Abs. 1 PG regelt der Regierungsrat die Zuständigkeit für die Beförderung. Er legt fest, welche Gesamtsumme für Beförderungen zur Verfügung steht und teilt den Departementen, Anstalten und Gerichten ihre Anteile zu. Er berücksichtigt dabei das wirtschaftliche Umfeld sowie den Finanzhaushalt (§ 47a Abs. 2 PG). Dies ändert aber nichts am Beförderungsanspruch in den Anlauf- und Erfahrungsstufen gemäss § 47 Abs. 3 PG. Voraussetzung hierfür ist einzig, dass Leistung und Verhalten den Anforderungen entsprechen. In Ziffer 2.3 von RRB Nr. 1188 vom 10. Dezember 2013 vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass ihm bei der Festlegung der Gesamtsumme für Beförderungen ein umfassendes Ermessen zukomme, er könne auch die Beförderungssumme der Mitarbeiter in den Anlauf- und Erfahrungsstufen bestimmen. Das Ermessen des Regierungsrates bei der Festlegung der Beförderungssumme wird aber durch die Sonderregelung über die Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen (§ 47 Abs. 3 PG) eingeschränkt. Die Beförderung in den Anlauf- und Erfahrungsstufen um eine Lohnstufe hängt gemäss Gesetzeswortlaut ausschliesslich davon ab, ob Leistung und Verhalten den Anforderungen entsprechen. Läge es im Ermessen des Regierungsrates, diese Beförderungen zu gewähren bzw. nicht zu gewähren, verlöre die Bestimmung jeglichen Zweck. Von einem „automatischen Stufenanstieg“, wie dies auch im neuen § 65b PG formuliert wird, könnte alsdann keine Rede mehr sein.

2.1.9.1 Es empfiehlt sich zudem ein Blick in die Vergangenheit. Mit Teilrevision vom 12. Mai 1993 hat der Kantonsrat einen § 55a in die PBV eingefügt (GS 18-343), der wie folgt lautete:
§ 55a (neu)

Wenn es eine ungünstige Wirtschafts- und Finanzlage erfordert, kann der Regierungsrat vorübergehend die Beförderung in den Lohnstufen nach § 47 Abs. 2 ganz oder teilweise aussetzen und den Teuerungsausgleich nach §§ 48 und 65 Abs. 2 einschränken.

Der Erläuterungsbericht des Regierungsrates (RRB Nr. 574/1993 vom 6. April 1993) enthält dazu folgende Ausführungen (S. 3):

„(.....). Die erste Massnahme betrifft den Lohnanstieg in den Anlauf- und Erfahrungsstufen. Dieser Anstieg erfolgt heute jährlich und automatisch, sofern der Regierungsrat im Einzelfall nicht gegenteilig entscheidet (§ 47 Abs. 2 PBV). Der Anstieg wird dann ausgesetzt, wenn ein Mitarbeiter die Leistungsnorm entsprechend der Qualifikation „gut“ nicht erfüllt. Neu soll vorübergehend der Lohnanstieg in den Anlauf- und Erfahrungsstufen vom Automatismus losgelöst und wie in den nachfolgenden Aufstiegs- und Qualifizierungsstufen auf strengere Vorgaben eingeschränkt werden können. Die Vorgaben werden qualitativer (Beurteilung „sehr gut“ oder „ausgezeichnet“) und quantitativer (Quote des Reallohnwachstums) Art sein.“

2.1.9.2 Mit Änderung der PBV vom 22. März 2000 (Abl 2000, 559) wurde § 55a aufgehoben. Eingefügt wurde hingegen § 47 Abs. 4, sodass die Absätze 2 und 4 alsdann wie folgt lauteten:

§ 47

1 ...

2 Die Beförderung in den Anlauf- und Erfahrungsstufen erfolgt jährlich, sofern nicht gegenteilig entschieden wird.

3 ...

4 Wenn es eine ungünstige Entwicklung des Finanzhaushaltes erfordert, kann der Regierungsrat vorübergehend die Beförderung in den Lohnstufen nach Abs. 2 einschränken.

Wie zuvor § 55a sah § 47 Abs. 4 i.V.m. § 47 Abs. 2 PBV somit ausdrücklich vor, dass der Regierungsrat vorübergehend die Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen einschränken konnte, wenn eine ungünstige Entwicklung des Finanzhaushalts dies erforderte.

2.1.9.3 Abweichend vom erwähnten § 55a PBV und dem nachfolgenden § 47 Abs. 4 PBV enthält das geltende PG keine Bestimmung mehr, welche den Regierungsrat bei einer ungünstigen Wirtschafts- oder Finanzlage ermächtigt, die Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen auszusetzen. Demgemäss fehlt für die vom Regierungsrat per 1. Januar 2014 beschlossene Aussetzung der Beförderungen eine Rechtsgrundlage, soweit davon Mitarbeitende in den Anlauf- und Erfahrungsstufen betroffen sind.

2.1.10 Gegen eine Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen spricht überdies die Tatsache, dass davon Mitarbeitende in den unteren Lohnstufen betroffen sind, die beim Stellenantritt mit einem jährlichen Lohnanstieg rechnen durften. Dies wurde ihnen im Anstellungsgespräch auch entsprechend kommuniziert. Die am 10. Dezember 2013 vom Regierungsrat äusserst kurzfristig beschlossene Aussetzung der Beförderungen per 1. Januar 2014 verletzt den verfassungsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV). Die Verlässlichkeit des Arbeitgebers wird massiv in Frage gestellt.

2.1.11 Nach dem Wortlaut der vorgesehenen Übergangsbestimmung (§ 65b PG) wird der Regierungsrat ermächtigt, den automatischen Stufenanstieg gemäss § 47 Abs. 3 PG (Anlauf- und Erfahrungsstufen) sowie den Teuerungsausgleich von § 48 PG bis längstens 2017 auszusetzen. Abweichend von den früheren Sonderregelungen zur Ermächtigung des Regierungsrates zur Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen (§ 55 PBV sowie 47 Abs. 4 PBV; siehe vorstehend Ziff. 2.1.9) wird die Aussetzung der Beförderungen von keinen Voraussetzungen abhängig gemacht und damit vollends in das Ermessen des Regierungsrates gestellt. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive wird von Lehre und Rechtsprechung als zulässig erachtet wenn die Gesetzesdelegation nicht durch die Ver-

fassung ausgeschlossen ist, die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, die Delegation sich auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (BGE 134 I 322 E. 2.6; Wiederkehr, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 2012, Rz 438 ff.). Die letztgenannte Anforderung an die Gesetzesdelegation, d.h. die Umschreibung der Grundzüge der Regelung auf Gesetzesstufe, wird mit der im Revisionsentwurf vorgesehenen voraussetzungslosen Ermächtigung des Regierungsrates zur Aussetzung der Beförderungen nicht erfüllt.

2.1.12 Angesichts einer Eigenkapitalbasis per Ende 2013 von voraussichtlich 318.7 Mio. Franken (Vernehmlassungsvorlage, S. 3 oben) und eines durchaus positiven wirtschaftlichen Umfelds (Die aktuellen Konjunkturprognosen für 2014 gehen von einem realen Wachstum des Bruttoinlandproduktes [BIP] in der Schweiz zwischen 2.0 % [CS, UBS] und 2.3 % [SECO: 2.3 %; BAKBASEL: 2.2 %; Economiesuisse: 2.2 %, KOF: 2.1 %] aus) wäre eine Aussetzung aller Beförderungen auch unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Umfeldes sowie des Finanzhaushaltes gemäss § 47a Abs. 2 PG nicht angezeigt.

2.1.13 Gemäss der alljährlichen UBS Lohnumfrage ist für 2014 mit einer durchschnittlichen Lohnerhöhung von 0.9 % zu rechnen. Für den öffentlichen Sektor wird sie auf 0.8 % beziffert. Demgegenüber führt die vom Regierungsrat beschlossene Aussetzung sämtlicher Beförderungen zusammen mit der Überwälzung der NBU-Prämien auf die Mitarbeitenden per 1. Januar 2014 (siehe Ziffer 2.3) zu einer nominalen Lohnsenkung von 0.72 %. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Schwyz verlieren lohnmassig beträchtlich an Boden. Die Attraktivität ihres Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt leidet dadurch stark.

2.1.14 Unter Ziffer 7 verweist der Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage auf die mit der „Personalkostenoptimierung“ angestrebten Einsparungen. Gänzlich unerwähnt bleiben hingegen die mit den Massnahmen verbundenen negativen Auswirkungen (siehe § 35 Abs. 1 GO-KR [SRSZ 142.110] vom 28. April 1977), wonach finanzielle und personelle Folgen sowie die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Bezirke und Gemeinden offenzulegen sind). Der Leistungsabbau würde zweifellos die künftige Personalrekrutierung erschweren und dadurch die öffentlichen Dienste gerade in Zeiten des Fachkräftemangels und der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung massiv schwächen. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden vergleichsweise hoch ist. Junge Mitarbeitende mit guter bis sehr guter Qualifikation sind heute aber nur schwer zu finden. Es droht vor allem auch ein Verlust des Vertrauens der Mitarbeitenden in ihren Arbeitgeber, was sich negativ auf deren Motivation und Arbeitszufriedenheit und letztendlich auf die Arbeitsleistung auswirken dürfte. Ein weiteres Risiko liegt im Weggang von besonders wertvollen Mitarbeitenden. Aufgrund des angestrebten Stellenabbaus droht zudem eine Mehrbelastung der verbleibenden Mitarbeitenden und damit auch eine Gefährdung von deren Gesundheit.

2.2 Aussetzung des Teuerungsausgleiches

Antrag: Die vorgesehene Änderung des Personal- und Besoldungsgesetzes (§ 65b) ist ersatzlos zu streichen.

2.2.1 Nach der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Übergangsbestimmung (§ 65b PG) soll der Regierungsrat ermächtigt werden, den Teuerungsausgleich von § 48 bis längstens 2017 auszusetzen.

2.2.2 Gemäss § 48 Abs. 1 PG passt der Regierungsrat die Lohnansätze nach § 42 f. PG der Teuerung an. Er berücksichtigt dabei angemessen das wirtschaftliche Umfeld, den Finanzhaushalt und den allenfalls in den Vorjahren nicht gewährten Teuerungsausgleich. Ein Teue-

rungsausgleich wird Ende Jahr für das folgende Kalenderjahr festgesetzt. Es wird Bezug genommen auf den Stand des Lohnindex der Konsumentenpreise von Ende November (§ 48 Abs. 2 PG). Die Festsetzung des Teuerungsausgleichs obliegt, wie dies auch in Ziffer 4.1.3 des Erläuterungsberichtes anerkannt wird, bereits heute dem Regierungsrat. Die hierbei zu berücksichtigenden Kriterien sind in § 48 PG umschrieben. Da in der vorgesehenen Übergangsbestimmung explizit auf § 48 PG Bezug genommen wird, ändert die befristete Ermächtigung des Regierungsrates zur Aussetzung des Teuerungsausgleichs nichts an der heutigen Rechtsgrundlage. Die vorgesehene Übergangsbestimmung ist demgemäss überflüssig.

2.2.3 Die geltende Fassung von § 48 PG wurde mit der Änderung der PBV vom 22. März 2000 erlassen (Abl 2000, 559). Dazu enthält der regierungsrätliche Bericht (RBB Nr. 1822 vom 23. November 1999) folgende Ausführungen (S. 13, oben):

„Der Kantonsrat hat den Regierungsrat mit zwei 1998 erheblich erklärten Postulaten eingeladen, den automatischen Teuerungsausgleich zu überprüfen. Im Sinne dieser Vorstösse wird die Bindung des Teuerungsausgleichs an den Landesindex der Konsumentenpreise gelockert (§ 48). Der Teuerungsausgleich ist im Ausmass nicht mehr allein von der Indexentwicklung abhängig. Massgebend sind neu ebenso das wirtschaftliche Umfeld, die Finanzlage sowie der allenfalls in den Vorjahren nicht gewährte Teuerungsausgleich. Der damit weiter abgesteckte Rahmen für die konkrete Bemessung des Teuerungsausgleichs wird es dem Regierungsrat erlauben, sich besser an der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft zu orientieren und allenfalls die jährlich für die Lohnentwicklung vorgesehenen Mittel zwischen individuellen Lohnerhöhungen und Teuerungsabgeltungen flexibler aufzuteilen. Der Regierungsrat wird drei Ziele im Auge behalten: Die Kaufkraft der Besoldung des Kantonspersonals, die Konkurrenzfähigkeit der Löhne im Umfeld der Privatwirtschaft und anderer öffentlicher Verwaltungen sowie die angemessene Anerkennung der individuellen Leistungen. Auf den Teuerungsausgleich kann im Rahmen des geltenden Besoldungskonzeptes nicht verzichtet werden, weil die Voraussetzungen für individuelle Beförderungen auf Grund der Leistungsbeurteilung recht streng umschrieben sind, sobald ein Mitarbeiter die Anlauf- und Erfahrungsstufen zurückgelegt hat. Für erfahrene und langjährige Mitarbeiter spielt deshalb ein angemessener Teuerungsausgleich eine wichtige Rolle, damit die Kaufkraft und Wettbewerbsfähigkeit ihrer Besoldung erhalten werden kann. Das Gleiche gilt für die entsprechenden Löhne der Lehrpersonen an Volksschulen, die nach abgeschlossenem Stufenanstieg nur noch über den Teuerungsausgleich wachsen können.“

2.2.4 Sofern in den nächsten Jahren eine Teuerung zu verzeichnen sein sollte, kann angesichts der nach § 48 PG zu berücksichtigenden Kriterien, d.h. namentlich des wirtschaftlichen Umfelds und des Finanzhaushalts, nicht leichthin von der Gewährung eines Teuerungsausgleiches abgesehen werden. Wie vom Regierungsrat versichert wurde (Ziffer 2.2.3), ist hierbei auch die Konkurrenzfähigkeit der Löhne sowie eine angemessene Anerkennung der individuellen Leistungen der Mitarbeitenden zu gewährleisten. Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass die stetig steigenden Krankenkassenprämien bei der Berechnung der Teuerung bekanntermassen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

2.3 Prämie für die Nichtberufsunfallversicherung (NBU)

Antrag: Die vom Regierungsrat bereits beschlossene Überwälzung der NBU-Prämie auf die Mitarbeitenden ist rückgängig zu machen.

2.3.1 Gemäss Ziffer 4.1.1 des Erläuterungsberichtes liegen die Prämien für die Nichtberufsunfallversicherung, die bislang der Arbeitgeber getragen hat, zwischen 0.13 % (SUVA) und 0.08 % (aktuell CSS) des Bruttolohnes (maximal versicherter Lohn: Fr. 126 000.--). Die Mitarbeitenden werden hiernach künftig an den Kosten für die NBU mit 0.08 % des Bruttolohnes beteiligt (Ziffer 4.1.2). Die vorstehenden Angaben zu den NBU-Prämien sowie zu deren

Überwälzung auf die Mitarbeitenden sind falsch. Gemäss Schreiben des Finanzdepartements an den Personalverband Kanton Schwyz vom 27. November 2013 wurden die NBU-Prämien für die kantonale Verwaltung für 2014 von der SUVA auf 2.18 % bzw. 1.10 % und von der CSS auf 0.758 % des Bruttolohns festgelegt. Die Prämie bei der Ausgleichskasse liegt bei 0.72 %.

2.3.2 Vernehmlassungsadressaten sowie Medien und Öffentlichkeit wurden somit massiv fehlinformiert (Faktor 10!). Am 5. November 2013 wurde auf der kantonalen Website (Vernehmlassungen) der Hinweis aufgeschaltet, dass die Prämie für die Nichtberufsunfallprämie 0.8 % statt 0.08 % betrage. Diese Berichtigung ist jedoch ungenügend. Im Mitbericht vom 4. Dezember 2013 hat der Personalverband Kanton Schwyz den Regierungsrat deshalb aufgefordert, die korrekten Zahlen zu den einzelnen Prämien sowie zur vorgesehenen Überwälzung auf die Mitarbeitenden allen mit den Vernehmlassungsunterlagen bedienten Adressaten und den Medien schriftlich mitzuteilen. Dies ist bis heute aber nicht geschehen. Da die von den Mitarbeitenden zu übernehmenden NBU-Prämien zehn Mal höher sind als die im Erläuterungsbericht aufgeführten Beiträge, ist das Vernehmlassungsverfahren mit einem schweren Fehler behaftet. Dass die Überwälzung der NBU-Prämien auf die Mitarbeitenden nicht zu den Massnahmen gehört, die in den Kompetenzbereich des Kantonsrates fallen, vermag daran nichts zu ändern, da die Fehlinformation dennoch geeignet ist, die Meinungsbildung der Vernehmlassungsadressaten mit Bezug auf Personalmassnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates zu beeinflussen.

2.3.3 Mit RRB Nr. 1188 vom 10. Dezember 2013 (Ziffer 3 des Dispositives) hat der Regierungsrat beschlossen, dass sich die nach § 24 PG obligatorisch zu versichernden Mitarbeitenden ab dem 1. Januar 2014 mit einem Anteil von 0.72 %, jedoch maximal mit 0.8 % des Bruttolohns (bis maximal Fr. 126 000.--) an den Prämien für die Nichtberufsunfallversicherung zu beteiligen haben. Dies bedeutet, dass die meisten Kantonsangestellten, die aktuell bei der CSS gegen Nichtberufsunfälle versichert sind, künftig 90 % und die Mitarbeitenden der Ausgleichskasse gar 100 % der NBU-Prämie zu tragen haben. Die Aussage im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage (Ziffer 4.1.3), dass die Mitarbeitenden an den Kosten für die NBU beteiligt werden, erscheint demgemäss falsch oder zumindest irreführend. Auch in den Informationsschreiben des Finanzdepartements vom 18. September 2013 sowie vom 6. November 2013 war nur von einer Beteiligung der Mitarbeitenden an den NBU-Prämien die Rede. Mit RRB Nr. 1180 wurde § 24 Abs. 2 der Personalverordnung dergestalt geändert, dass das Wort „teilweise“ gestrichen wurde (Abl 2013 2852). Die Aussage des Regierungsrates im Informationsschreiben vom 13. Dezember 2013, dass die Mitarbeitenden ab dem 1. Januar 2014 – „wie in fast allen Kantonen“ – für ihre Versicherung aufkommen müssen, ist unzutreffend und widerspricht dem Schreiben des Finanzdepartements an den PVSZ vom 27. November 2013. Darin heisst es: *„Basierend auf den Erkenntnissen einer Umfrage des Jahres 2010, an welcher 21 Kantone partizipierten, beteiligen 19 Kantone ihre Mitarbeitenden mit mindestens 50 % an den Kosten der NBU-Prämien. Bei mehr als der Hälfte der Kantone trägt der Arbeitnehmer den Grossteil bzw. die gesamte Last, ein Drittel der Kantone hat eine 50/50 Lösung und nur gerade zwei Kantone übernehmen - wie aktuell der Kanton Schwyz - mehr oder sämtliche Kosten im Bereich NBU.“* In rund der Hälfte der Kantone beteiligt sich der Arbeitgeber substanziell an den NBU-Prämien. Auch in der Privatwirtschaft gibt es zahlreiche Arbeitgeber, welche die NBU-Prämien ganz oder zumindest in erheblichem Ausmass übernehmen. Vor allem aber profitieren die Mitarbeitenden vieler Unternehmen von weitaus höheren Lohnnebenleistungen (z.B. Boni, Essensgutscheine, Beiträge an die Kinderbetreuung, Einkaufsvergünstigungen etc.).

2.3.4 Nach dem Beschluss des Regierungsrates hat die grosse Mehrheit der Mitarbeitenden künftig 90 % oder gar 100 % der NBU-Prämie zu tragen. Dies widerspricht der vom Regierungsrat 2007 in Aussicht gestellten Kompensation mittels Lohnerhöhung (siehe Ziffer 2.3.5

unseres Mitberichtes) sowie den bisherigen Informationen des Finanzdepartements. Die vom Regierungsrat beschlossene Massnahme ist deshalb klar treuwidrig.

2.4 Überprüfung des Verzichts auf Überbrückungsrenten

Die Aussage im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 21 f.), dass ein Verzicht auf die Überbrückungsrente mit einer Übergangslösung vertretbar sei, erachten wir als äusserst vage und unbegründet. Hingegen teilen wir die in RRB Nr. 1188/2013 (Ziffer 7) vertretene Auffassung des Regierungsrates, wonach zunächst die detaillierten Auswirkungen einer Aufhebung der Überbrückungsrente zu prüfen sind. Demgemäss werden wir uns zur Überbrückungsrente zu gegebener Zeit noch umfassend äussern.

2.5 Weitere Personalmassnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates und der Departemente

Es drängen sich an dieser Stelle einige weitere Bemerkungen zu den Personalmassnahmen in der Kompetenz des Regierungsrates und der Departemente auf (siehe RRB Nr. 990/2013 vom 29. Oktober 2013).

2.5.1 Stellenplanoptimierung

Nach der vorgesehenen Stellenplanoptimierung (FD-6) soll der Stellenplan innert rund drei Jahren gezielt um rund 30 FTE reduziert werden. Wir erachten diese Zielsetzung als unrealistisch und äusserst nachteilig für die Mitarbeitenden sowie die Öffentlichkeit, für welche die kantonale Verwaltung Dienstleistungen erbringt. Gemäss den Ausführungen des Regierungsrates (FD-6, S. 33) wird laut aktuellen Planungen der Departemente bis 2017 mit einem Anstieg von 28 FTE gerechnet. Zwischenzeitlich hat der Regierungsrat 12.9 neue Vollzeitstellen für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) bewilligt (Medienmitteilung vom 11. Dezember 2013). Gleichentags hat der Kantonsrat je eine zusätzliche Richterstelle für das Kantons- und das Verwaltungsgericht geschaffen. Fraglich erscheint auch, ob heute nicht ausgenutzte Stellen ohne weiteres gestrichen werden können, wie dies dem Regierungsrat vorschwebt. Generell zu berücksichtigen ist vor allem, dass die ständige Bevölkerung im Kanton Schwyz (2012: + 1781) sowie auch die Zahl der im Handelsregister eingetragenen Firmen (2013: + 568) weiterhin beträchtlich wachsen.

Ein Stellenabbau darf keinesfalls zu einer übermässigen und die Gesundheit schädigenden Belastung der Mitarbeitenden führen. Der Regierungsrat hat sich wie folgt zu den Auswirkungen des geplanten Stellenabbaus geäussert (FD-6, S. 34 oben): „*Bei der gezielten Reduktion sind die Auswirkungen gering, wenn diese durch Effizienzsteigerungen in Aufgabenzuteilung und Organisation erreicht werden können.*“ Im Informationsschreiben des Finanzdepartements vom 6. November 2013 (S. 2) ist überdies die Rede davon, dass in den betroffenen Einheiten ein Aufgaben- und Leistungsverzicht stattfindet. Da die kantonale Verwaltung bekanntermassen sehr schlank ist (siehe Vergleichszahlen IDHEAP), stellt sich die Frage, auf welche Leistungen verzichtet wird und wo und in welchem Masse Effizienzsteigerungen möglich sind. Da viele Mitarbeitende schon heute eine sehr grosse Arbeitslast zu bewältigen haben, würde ein Stellenabbau zu einer übermässigen und die Gesundheit schädigenden Belastung führen.

2.5.2 Strukturüberprüfung und –optimierung

Massnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der kantonalen Verwaltung (FD-5) stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber. Die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Struktur-reformen muss aber ausgewiesen sein. Die Massnahmen dürfen nicht zu einer übermässigen Belastung der Mitarbeitenden führen.

2.5.3 Überprüfung Weiterbildungen

Nach den Darlegungen des Regierungsrates (FD-13, S. 50) werden bei Lohnkosten von rund Fr. 220 Mio. für Weiterbildungsmassnahmen rund Fr. 700 000.-- bis Fr. 800 000.-- aufgewendet, wovon rund 60 % Geldleistungen und 40 % Zeitgutschriften sind. Dies entspricht nicht einmal 0.4 % des Lohnaufwandes. Der Regierungsrat erachtet diese Weiterbildungsquote als „vergleichsweise sehr tief.“ Nach seinen Darlegungen wird gemeinhin davon ausgegangen, dass circa 3 bis 5 % des Lohnaufwandes für Weiterbildungsmassnahmen in das Personal investiert werden sollten. Umso weniger nachvollziehbar ist es, dass der Regierungsrat zwei Abschnitte später zum Schluss kommt, dass im Bereich der individuellen Weiterbildungen Sparpotenzial bestehe. Gerade mit Hinblick auf die wachsenden künftigen Herausforderungen erachten wir eine fortlaufende Weiterbildung der Mitarbeitenden als unumgänglich. Gefördert wird damit auch die Motivation der Mitarbeitenden, die individuelle Arbeitsmarktfähigkeit, die Bindung der Mitarbeitenden an den Arbeitgeber sowie dessen Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt. Unsere äusserst schlanke Verwaltung ist auf Mitarbeitende angewiesen, die sich fortlaufend weiterbilden. Demgemäss sind wir davon überzeugt, dass die heutigen vergleichsweise unterdurchschnittlichen Aufwendungen für die Weiterbildung der Mitarbeitenden keinesfalls gesenkt werden dürfen.

Freundliche Grüsse

Personalverband Kanton Schwyz



Alfons Müller, Präsident



Beat Stierli, Vizepräsident