

Schwyz, 4. Dezember 2013

Finanzdepartement  
Departementssekretariat  
Postfach 1230  
6431 Schwyz

(per E-Mail an [fd@sz.ch](mailto:fd@sz.ch))

## **Umsetzung der Personalmassnahmen des Entlastungsprogramms 2014 – 2017; Mitbericht**

Sehr geehrter Herr Dr. Ehrensperger

Mit E-Mail vom 27. November 2013 haben Sie uns den Entwurf eines Regierungsratsbeschlusses zur Umsetzung der Personalmassnahmen des Entlastungsprogramms 2014 – 2017 zur Stellungnahme bis 4. Dezember 2013 unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Einladung zum Mitbericht und äussern uns wie folgt:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

1.1 Bereits im Schreiben vom 7. November 2013 sowie in unserer Mitteilung an die Mitarbeitenden, das Finanzdepartement und die Medien vom 15. November 2013 haben wir kundgetan, dass wir den vom Regierungsrat vorgesehenen Leistungsabbau zu Lasten des Staatspersonals ablehnen.

1.2 Die vorgesehenen Personalmassnahmen erweisen sich bei näherer Betrachtung als unangebracht und kontraproduktiv. Teilweise fehlt eine entsprechende Rechtsgrundlage (Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen) oder wird der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt (Überwälzung der NBU-Prämien, Aussetzung der Beförderungen).

1.3 Regierungsrat und Finanzdepartement haben wiederholt kommuniziert, es sei angesichts der schwierigen Finanzlage des Kantons offensichtlich, dass das Staatspersonal einen Beitrag an die Sanierung des Staatshaushalts leisten müsse. Die vorgesehenen Massnahmen im Personalbereich seien unvermeidlich. Zunächst stellt sich aber die Frage nach den Ursachen der heutigen Finanzlage.

1.4 Wie die Vergleichszahlen des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung IDHEAP in Lausanne ([www.badac.ch](http://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 durch grossen Einsatz zur rasanten Entwicklung des Kantons Schwyz in den letzten Jahren beigetragen.

1.5 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 Kinder- 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.

1.6 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 (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.

1.7 In der laufenden Rechnung des Voranschlags 2014 resultiert ein Aufwandüberschuss von Fr. 97 Mio. 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). Leider hat es der Kantonsrat versäumt, im Rahmen der Steuergesetzgebung die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Zu nennen sind namentlich die seit 2007 geltende schweizweit höchste Dividendenprivilegierung, die Steuersenkung für natürliche Personen um 10 Einheiten auf das Kalenderjahr 2008 sowie die äusserst tiefen Einnahmen bei den Ertrags- und Kapitalsteuern (siehe Zürcher Steuermonitor, KPMG, Oktober 2013).

1.8 Die heutige Finanzlage des Kantons Schwyz ist somit weder auf übermässige Personalkosten noch ein unabwendbares Naturereignis, sondern auf eine teilweise verfehlte Finanzpolitik zurückzuführen. Obwohl die Funktionsweise des NFA sowohl dem Kantons- als auch dem Regierungsrat bekannt sein musste, wurde eine Steuerpolitik gewählt, welche zwangsläufig zu den heutigen Aufwandüberschüssen führen musste. Die notwendige Korrektur des heutigen Aufwandüberschusses hat deshalb an der Ursache anzusetzen. Sparmassnahmen, namentlich durch Optimierungen der Organisationsstruktur (z.B. bei Strafverfolgungsbehörden) schliesst dies selbstverständlich nicht aus (siehe Massnahmenplan II und Massnahmenplan 2011).

1.9 Gemäss Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 6) lässt sich der Regierungsrat durch Einfügung der Übergangsbestimmung von § 65b PBV vom Kantonsrat zur Aussetzung des automatischen Stufenanstieges sowie des Teuerungsausgleiches nach § 48 PBV bis 2017 ermächtigen. Dies obwohl der Regierungsrat an gleicher Stelle die Auffassung vertritt, dass die Anordnung dieser Massnahmen grundsätzlich in seiner Kompetenz läge. Bei der Gewährung des Teuerungsausgleiches ist dies in der Tat der Fall (siehe nachfolgend Ziffer 2.2). Hingegen verfügt der Regierungsrat heute über keine Rechtsgrundlage zur Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen (siehe nachfolgend Ziffer 2.1). Die Einholung einer Ermächtigung des Gesetzgebers zur Anordnung einer Massnahme, für die der Regierungsrat gemäss eigener Einschätzung bereits heute kompetent ist, erscheint rechtlich ohne Belang. Das Vorgehen erweckt jedoch den Eindruck, dass der Regierungsrat die ihm gemäss § 58 Bst. e der Verfassung des Kantons Schwyz (KV, SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 obliegende Verantwortung zur Führung der kantonalen Verwaltung auf den Kantonsrat abschieben möchte. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung erwarten vom Regierungsrat jedoch, dass er seine Führungsverantwortung wahrnimmt.

1.10 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, 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. Dies erscheint umso stossender, als das Personalamt trotz mehrfacher Zusicherung das Projekt des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) noch immer nicht in Angriff genommen hat. Dies notabene mit der Begründung der fehlenden Personalressourcen. Gesunde Arbeitnehmende sind leistungsfähiger, fehlen weniger und verlassen seltener das Unternehmen. Demgemäss sprechen durchaus auch ökonomische Gründe für Investitionen in die Gesundheit der Mitarbeitenden.

1.11 Die vom Finanzdepartement getätigte Personalinformation ist teilweise falsch (Ursprüngliche Angaben zu den NBU-Prämien; „*Ausgeschlossen hat der Regierungsrat dabei Massnahmen wie Kürzungen des Gehalts und Entlassungen.*“), beschönigend („*Personalkostenoptimierung*“; „*Dem Regierungsrat ist es ein vordringliches Anliegen, dass der Kanton Schwyz ein verlässlicher und attraktiver Arbeitgeber bleibt.*“) und in einigen Punkten unklar („*Der Regierungsrat beabsichtigt bis zum Jahr 2017 voraussichtlich zweimal die Beförderungen und den Teuerungsausgleich auszusetzen.*“; *Ferner sollen die Mitarbeitenden an den Kosten der Nichtberufsunfallversicherung beteiligt werden.*“). Dies hat bei den Mitarbeitenden verständlicherweise zu Unmut geführt und ist unseres Erachtens für die Motivation und Mitarbeiterzufriedenheit alles andere als förderlich.

1.12 Aus den dargelegten Gründen erachten wir die vorgesehenen Personalmassnahmen als unangebracht und kontraproduktiv. Die heutige äusserst schlanke, bürgerfreundliche und effiziente Verwaltung, die unabdingbar für einen attraktiven Wirtschafts- und Wohnstandort ist, würde damit unnötigerweise aufs Spiel gesetzt. Angesichts dieser Risiken ersuchen wir den Regierungsrat eindringlich, von den genannten Massnahmen abzusehen.

1.13 Die uns angesetzte Frist zur Stellungnahme von 5 Werktagen ist äusserst kurz. Mit den gesetzlichen Mitwirkungsrechten der Personalverbände gemäss § 26 PBV ist sie in keiner Weise zu vereinbaren. Wir mussten überdies zur Kenntnis nehmen, dass wir im Rahmen des Projekts zur Überprüfung der Entschädigungen für die Kantonspolizei vom Personalamt nicht einmal zum Mitbericht eingeladen wurden. Dies trotz gegenteiliger Zusicherungen und obwohl offenbar generelle Änderungen des Reglements über die Pikettentschädigung und die Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit vorgesehen sind. Offensichtlich sind das Finanzdepartement und das Personalamt immer noch nicht gewillt, die gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Personals und der Personalverbände (§ 26 PBV) zu respektieren.

1.14 Redaktionelle Bemerkung: Die Mitberichtsvorlage betrifft die heutige Vollzugsverordnung zur Personal- und Besoldungsverordnung bzw. die künftige Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (nicht: „Personalverordnung“).

## **2. Bemerkungen zu den einzelnen Massnahmen**

### **2.1 Aussetzen der Beförderungen**

2.1.1 Gemäss Beschlussentwurf (Ziffer 2 des Dispositives) werden per 1. Januar 2014 sämtliche Beförderungen für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung sowie der selbstständigen Anstalten des Kantons (Ausgleichskasse Schwyz/IV-Stelle, Pädagogische Hochschule Schwyz) und der kantonalen Gerichte, die der PBV unterstellt sind, ausgesetzt.

2.1.2 Bereits mit Schreiben vom 7. November 2013 haben wir dem Regierungsrat beantragt, auf eine Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen per 1. Januar 2014 zu verzichten. Da keine Rechtsgrundlage besteht, welche den Regierungsrat zu dieser Massnahme ermächtigt, halten wir an unserem Antrag fest.

2.1.3 Die Vernehmlassungsvorlage zum Entlastungsprogramm 2014 – 2017 sieht die Einfügung folgender Übergangsbestimmung (§ 65b) in die Personal- und Besoldungsverordnung (neu: Personal- und Besoldungsgesetz) vor:

*„Der Regierungsrat ist ermächtigt, den automatischen Stufenanstieg von § 47 Abs. 3 und den Teuerungsausgleich von § 48 bis längstens 2017 auszusetzen.“*

2.1.4 Im Widerspruch zu der vom Kantonsrat zu beschliessenden Gesetzesänderung vertritt der Regierungsrat im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 6) sowie auch in der vorliegenden Mitberichtsvorlage (S. 1 und 2) die Auffassung, die Aussetzung sämtlicher Beförderungen, d.h. auch der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen, liege in seiner Kompetenz. Zur Begründung beruft er sich auf die Zuständigkeitsregelung von § 47a Abs. 2 PBV, wonach der Regierungsrat festlegt, welche Gesamtsumme für Beförderungen zur Verfügung steht und den Departementen, Anstalten und Gerichten ihre Anteile zuteilt. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, verfügt der Regierungsrat nach geltendem Recht aber über keine Kompetenz zur Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen. Andernfalls würde die neu vorgesehene Übergangsbestimmung in der PBV denn auch keinen Sinn ergeben. Niemand lässt sich für etwas ermächtigen, für das er bereits kompetent ist. In der Vernehmlassungsvorlage wurde die Schaffung einer Rechtsgrundlage, welche den Regierungsrat zur Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen ermächtigt, damit begründet, dass § 47 PBV die Beförderungen explizit nenne. In der vorliegenden Mitberichtsvorlage wird dieses Vorgehen hingegen wie folgt begründet (Ziffer 2.1): *„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, welcher damit auch seinen Willen für diese Massnahmen ausdrücken kann. Deshalb ist mit § 65b auch eine Ergänzung der PBV vorgesehen.“* Diese Argumentation erscheint widersprüchlich, zumal der Regierungsrat gemäss eigenem Bekunden die Absicht hat, die Beförderungen zweimal auszusetzen.

2.1.5 In den Anlauf- und Erfahrungsstufen steigt der Mitarbeiter 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 (§ 47 Abs. 3 PBV).

2.1.6 Die heute geltende Fassung von § 47 PBV 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 einen Rechtsanspruch auf eine jährliche Beförderung um eine Lohnstufe haben, sofern Leistung und Verhalten den Anforderungen entsprechen. Mit dem in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen § 65b PBV soll denn

auch der Regierungsrat ermächtigt werden, den automatischen Stufenanstieg von § 47 Abs. 3bis längstens 2017 auszusetzen.

2.1.8 Gemäss § 47a Abs. 1 PBV 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 PBV). Dies ändert aber nichts am Beförderungsanspruch in den Anlauf- und Erfahrungsstufen gemäss § 47 Abs. 3 PBV. Voraussetzung hierfür ist einzig, dass Leistung und Verhalten den Anforderungen entsprechen. In der Mitberichtsvorlage vertritt der Regierungsrat die Meinung, dass ihm bei der Festlegung der Gesamtsumme für Beförderungen ein umfassendes Ermessen zukomme. 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 PBV) eingeschränkt. Die Beförderung in den Anlauf- und Erfahrungsstufen um eine Lohnstufe hängt gemäss Verordnungswortlaut 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 PBV formuliert wird, könnte alsdann keine Rede mehr sein.

2.1.9 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 Bericht 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.“*

2.1.10 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 lauten:

§ 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.

2.1.11 Abweichend vom erwähnten § 55a PBV und dem nachfolgenden § 47 Abs. 4 PBV enthält die geltende PBV keine Bestimmung mehr, welche den Regierungsrat bei einer ungünstigen Wirtschafts- oder Finanzlage ermächtigt, die Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen auszusetzen. Demgemäss ist die vom Regierungsrat vorgesehene Aussetzung der Beförderungen per 1. Januar 2014 ohne vorgängige Schaffung einer ausreichenden

den Rechtsgrundlage nicht möglich, soweit davon Mitarbeiter in den Anlauf- und Erfahrungsstufen betroffen sind.

2.1.12 Gegen eine Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen spricht überdies die Tatsache, dass davon Mitarbeitende in den unteren Lohnstufen betroffen wären, die beim Stellenantritt mit einem jährlichen Lohnanstieg rechnen durften. Dies wurde ihnen im Anstellungsgespräch in der Regel auch entsprechend kommuniziert. Die Verlässlichkeit des Arbeitgebers würde durch die Aussetzung der Beförderungen massiv in Frage gestellt. Die betroffenen Mitarbeitenden müssten zur Durchsetzung ihres Rechtsanspruches beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Klage erheben. Dies wäre für die Mitarbeiterzufriedenheit sowie die Attraktivität des Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt keineswegs förderlich.

2.1.13 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. 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 würde der vorgesehene Verzicht auf sämtliche Beförderungen zusammen mit der Überwälzung der NBU-Prämien auf die Mitarbeitenden zu einer nominalen Lohnsenkung von voraussichtlich rund 0.8 % führen. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Schwyz würden somit lohnmassig beträchtlich an Boden verlieren. Die Attraktivität ihres Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt würde stark leiden.

2.1.14 Hinzu kommt, dass angesichts einer Eigenkapitalbasis per Ende 2013 von voraussichtlich 318.7 Mio. Franken (Vernehmlassungsvorlage, S. 3 oben) und eines durchaus positiven wirtschaftlichen Umfelds (siehe Ziffer 2.1.13) eine Aussetzung der Beförderungen in den Anlauf- und Erfahrungsstufen wohl selbst bei einer entsprechenden Ermächtigung des Regierungsrates nicht angezeigt wäre.

## **2.2 Teuerungsausgleich**

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

2.2.2 Die geltende Fassung von Art. 48 PBV 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 Leistungsbeur-*

*teilung 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.“*

2.2.3 Nach Ziffer 1 des Beschlussesdispositives soll der Lohnindex (Indexreihe vom Dezember 1982) für die Lohntabellen auf dem Stand von 161.0 Punkten belassen werden. Liegt der Stand des Lohnindex der Konsumentenpreise Ende November unter dem Vergleichswert von 106.1 Punkten ist in der Tat kein Teuerungsausgleich zu gewähren.

2.2.4 Sofern in den nächsten Jahren eine Teuerung zu verzeichnen sein sollte, kann angesichts des Wortlautes von § 48 PBV und der erwähnten Aussagen des Regierungsrates (Ziffer 2.2.2) nicht leichthin von der Gewährung eines Teuerungsausgleiches abgesehen werden. Insbesondere ist dabei auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die stetig steigenden Krankenkassenprämien bei der Berechnung der Teuerung bekanntermassen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

### **2.3 Beteiligung an den Kosten der Nichtbetriebsunfallversicherung**

2.3.1 Redaktionelle Bemerkung zur Vorlage: Wir gehen davon aus, dass es hier um § 24 Abs. 2 und nicht um § 2 VVzPBV geht.

2.3.2 Gemäss Schreiben des Finanzdepartements 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 %. Das Finanzdepartement weist zudem darauf hin, dass die Prämiensätze in der Vernehmlassungsvorlage zu tief dargestellt worden seien. Tatsächlich werden die NBU-Prämien auf Seite 5 des Erläuterungsberichtes zur Vernehmlassungsvorlage wie folgt beziffert: „Die Prämien liegen zwischen 0.13 % (SUVA) und 0.08 % (CSS) des Bruttolohns (maximal versicherter Verdienst: Fr. 126 000.--).“ Die Mitarbeitenden sollen gemäss Vernehmlassungsvorlage an den Kosten für die Nichtberufsunfallversicherung mit 0.08 % ihres Bruttolohns (max. Fr. 126 000.--) beteiligt werden. Vernehmlassungsadressaten sowie Medien und Öffentlichkeit wurden somit massiv fehlinformiert. Mittlerweile wurde auf der kantonalen Website (Vernehmlassungen) der Hinweis aufgeschaltet, dass die Prämie für die Nichtberufsunfallprämie 0.8 % statt 0.08 % betrage. Diese Berichtigung ist unvollständig. Die korrekten Zahlen zu den einzelnen Prämien sowie zur vorgesehenen Überwälzung auf die Mitarbeitenden sind den Vernehmlassungsadressaten und Medien schriftlich mitzuteilen.

2.3.3 In seiner Beantwortung des Postulats P 5/07 vom 21. März 2007 (RRB Nr. 387/2007) hat der Regierungsrat die vom Postulanten geforderte ganze oder teilweise Überwälzung der Prämie für die Nichtberufsunfallversicherung (NBU) auf die Mitarbeitenden abgelehnt. Er begründete seine Haltung namentlich damit, dass diese Massnahme zu einer direkten Lohnkürzung führen würde, welche Mitarbeitende mit tiefen Einkommen anteilmässig am stärksten treffen würde. Er wies darauf hin, dass die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft teilweise nicht unerheblich von Fringe Benefits (z.B. Vorzugszins, verbilligte Einkaufsmöglichkeiten) profitieren, über welche der Kanton Schwyz als Arbeitgeber nicht verfügt. Zudem machte der Regierungsrat geltend, dass die Überwälzung der NBU-Prämie den administrativen Aufwand erhöhen würde.

2.3.4 Anlässlich der Beratung des Postulats im Kantonsrat erklärte der Postulant, dass sein Vorstoss keine Reallohnreduktion verlange. Er wolle nur, dass die Lohnnebenkosten transparent abgerechnet würden. Das Postulat wurde mit 46 zu 37 Stimmen erheblich erklärt (Protokoll der a.o. KR-Sitzung vom 23. Mai 2007, S. 1482).

2.3.5 Die heute geltende Fassung von § 24 Abs. 2 VVzPBV geht auf die Totalrevision der VVzPBV vom 4. Dezember 2007 zurück. Der zweite Satz bestimmt, dass die Prämien für die Versicherung von Nichtberufsunfällen teilweise auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

überwältzt werden können. Auf Seite 5 des Erläuterungsberichtes (RRB Nr. 1589/2007) äusserte sich der Regierungsrat dazu wie folgt:

*„Das erheblich erklärte Postulat P 5/07 verlangt, dass die Mitarbeitenden künftig zumindest teilweise zur Bezahlung der Prämien für die Versicherung von Nichtberufsunfällen (NBU) herangezogen werden. Dieses Anliegen wird insoweit aufgenommen, als dem Regierungsrat die Möglichkeit zur teilweisen Kostenüberwälzung für die NBU-Prämien und zur Regelung der Einzelheiten eingeräumt wird (§ 24 Abs. 2). Dies erlaubt dem Regierungsrat eine stärkere Prämienbelastung der Mitarbeitenden von der Zustimmung des Kantonsrats zu einer allgemeinen Lohnerhöhung durch Anpassung der Lohntabellen (vgl. Anhang zur PBV) abhängig zu machen.“*

2.3.6 Die in Ziffer 3 des Beschlussdispositives vorgesehene Überwälzung der NBU-Prämie auf die Mitarbeitenden widerspricht der vom Regierungsrat 2007 in Aussicht gestellten Kompensation mittels Lohnerhöhung (Ziffer 2.3.5), der bereits dargelegten Intention des Postulanten (Ziffer 2.3.4) sowie den bisherigen Informationen des Finanzdepartements („Mitarbeitende sollen an den Kosten für die Nichtberufsunfallversicherung beteiligt werden.“). Die Massnahme würde Mitarbeitende mit tieferen Einkommen am stärksten treffen. Wir beantragen deshalb den gänzlichen Verzicht auf die Prämienüberwälzung.

2.3.7 Im Schreiben vom 27. November 2013 macht das Finanzdepartement geltend, dass gemäss einer Umfrage aus dem Jahr 2010 19 Kantone ihre Mitarbeitenden mit mindestens 50 % an den Kosten der NBU-Prämien beteiligen. Eine Drittel der Kantone habe eine 50/50 Lösung gewählt. Unbestrittenermassen lässt das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) eine Überwälzung der NBU-Prämien auf die Arbeitnehmer zu. Sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor gibt es aber zahlreiche Arbeitgeber, welche die NBU-Prämien ganz oder teilweise selber tragen. Bei einem Arbeitgebervergleich sind neben dem Lohn alle Lohnnebenleistungen (Fringe Benefits) zu berücksichtigen. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung mussten in den letzten Jahren bereits einige Einbussen hinnehmen. Zu erwähnen ist die Streichung der Ausserwohnortsentschädigung (Jahrespauschale von bis zu Fr. 1500.--), die Abschaffung der REKA-Checks sowie die Einführung kostenpflichtiger Parkplätze. Im Vergleich zu anderen Kantonsverwaltungen erhalten unsere Mitarbeitenden weit weniger Lohnnebenleistungen (z.B. weder Kantine noch Essensgutscheine, noch Beiträge an Kinderbetreuung, sehr kurzer Vaterschaftsurlaub).

2.3.8 Sollte der Regierungsrat entgegen unserem Antrag eine teilweise Überwälzung der NBU-Prämie auf die Mitarbeitenden beschliessen, soll unabhängig vom Versicherer für alle Mitarbeitenden der gleiche Prämienatz gelten. Nach den Erläuterungen entspricht der einheitliche Abzug ab dem 1. Januar 2014 dem tiefsten in der Verwaltung geltenden Prämienatz (2014: 0.72 % bei Ausgleichskasse), höchstens aber 0.8 % des Bruttolohnes (bis Fr. 126 000.--). Unklar ist, weshalb dies nicht in § 24 Abs. 2 VVzPBV geregelt wird. Als fragwürdig erachten wir die vorgesehene Streichung des Wortes „teilweise“. Den Mitarbeitenden wurde wiederholt kommuniziert, dass sie sich an der NBU-Prämie beteiligen müssen (Infoschreiben des Finanzdepartements vom 6. November 2013; Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 6). Eine Beteiligung kann aber begriffswesentlich nur die Übernahme eines Teiles der NBU-Prämie beinhalten. Mit der vorgesehenen Regelung haben zumindest die Mitarbeitenden, die beim günstigsten Versicherer versichert sind, nicht nur einen Teil, sondern die volle NBU-Prämie zu tragen. In Ziffer 3 des Dispositives ist wiederum die Rede davon, dass „ein Anteil vom tiefsten Prämienatz abgezogen werde“. Unklar bleibt, was unter „Anteil“ zu verstehen ist. Eventualiter beantragen wir, die NBU-Prämie sei 2014 einheitlich in Höhe von 0.4 % des Bruttolohnes (bis Fr. 126 000.--) auf die Mitarbeitenden zu überwälzen.

## 2.4 Stellenplanoptimierung

2.4.1 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.



2.4.2 Gemäss RRB Nr. 990 (FD-6, S. 33) wird laut aktuellen Planungen der Departemente bis 2017 mit einem Anstieg von 28 FTE gerechnet. Die Rechts- und Justizkommission des Kantonsrates hat am 26. November 2013 beantragt, je eine zusätzliche Richterstelle für das Kantons- und das Verwaltungsgericht zu schaffen. Sie begründet dies mit der zunehmenden Zahl an Neueingängen sowie komplexeren und zeitaufwändigeren Verfahren. Ob heute nicht ausgenutzte Stellen ohne weiteres gestrichen werden können, wie dies dem Regierungsrat vorschwebt, bedarf unseres Erachtens der Abklärung im Einzelfall. Generell zu berücksichtigen ist vor allem, dass die ständige Bevölkerung im Kanton Schwyz weiterhin beträchtlich wächst.

2.4.3 Als verfehlt erachten wir folgenden Passus in RRB Nr. 990 (FD-6, S. 34 oben): „Bei den Stellen, welche nicht ausgeschöpft wurden, bestehen keine direkten Auswirkungen. 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 (siehe Ziffer 1.10).

## 2.5 Bewilligung Stellenbesetzung

Mit der vorgesehenen Bewilligung der Stellenbesetzung durch den Regierungsrat (FD-7) sind wir grundsätzlich einverstanden. Das neue Verfahren, das wohl einigen administrativen Aufwand mit sich bringt, muss aber rechtzeitig durchgeführt werden. Längere Vakanzen, die zu einer Mehrbelastung der übrigen Mitarbeitenden führen, sind unbedingt zu vermeiden.

## 2.6 Überprüfung Weiterbildung

2.6.1 Bereits mit RRB Nr. 990/2013 vom 29. Oktober 2013 wurde § 43 Abs. 4 der Vollzugsverordnung zur Personal- und Besoldungsverordnung (VVzPBV, SRSZ 145.111) vom 4. Dezember 2007 geändert. Hiernach bedürfen Weiterbildungsvereinbarungen künftig ab einer Kostenbeteiligung des Kantons von mehr als Fr. 15 000.-- (bisher: Fr. 35 000.--) der Genehmigung des Regierungsrates. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2014 in Kraft (Abl 2013 2561).

2.6.2 Die nun zusätzlich vorgesehene Übergangsbestimmung (§ 77a) unterscheidet sich von der Teilrevision vom 29. Oktober 2013 lediglich durch die Befristung bis Ende 2017. Ihr Zweck ist deshalb nicht ersichtlich.

2.6.3 Ob die bereits beschlossene Anpassung der Entscheidungskompetenz Sinn macht, lassen wir an dieser Stelle offen.

2.6.4 Gemäss § 40 Abs. 1 PBV fördert der Kanton die Aus- und Weiterbildung seiner Mitarbeiter. Zudem ist auf den Entwurf des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (BBI 2013 3729) sowie die allgemeine Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gemäss Art. 328 OR zu verweisen.

2.6.5 Gemäss RRB Nr. 990/2013 (S. 50 f.) werden bei Lohnkosten von rund 220 Mio. Franken 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. Ge-

fördert 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.

2.6.6 Wir sind aus diesen Gründen davon überzeugt, dass die heutigen vergleichsweise unterdurchschnittlichen Aufwendungen für die Weiterbildung der Mitarbeitenden keinesfalls gesenkt werden dürfen.

## **2.7 Überbrückungsrente**

Die Aussage im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 21 f.), dass ein Verzicht auf die Überbrückungsrente mit einer Übergangslösung vertretbar sei, erachten wir als äussert vage. Hingegen teilen wir die im Mitberichtsentswurf (S. 4) 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.

Freundliche Grüsse

**Personalverband Kanton Schwyz**



Alfons Müller, Präsident



Beat Stierli, Vizepräsident