

Finanzdepartement des Kantons Schwyz
Herrn Regierungsrat Kasper Michel
Bahnhofstrasse 15
Postfach 1230
6431 Schwyz

Schwyz, 21.10.2021

Vernehmlassung Teilrevision des Personal- und Besoldungsgesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Personalverband des Kantons Schwyz bedankt sich für die Einladung für die Vernehmlassung Teilrevision des Personal- und Besoldungsgesetzes und nimmt wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Ziel der vorliegenden Teilrevision muss es sein, den Kanton Schwyz als attraktiven Arbeitgeber im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt zu positionieren. Eine (vermeintlich) krisenresistente Anstellung beim Staat bildet in der heutigen flexiblen Zeit kein entscheidendes Stellenattribut mehr und die Fringe Benefits der konkurrierenden privaten Unternehmen mag dies erst recht nicht aufzuwiegen. Auf der anderen Seite ist der Kanton Schwyz auf gut ausgebildete Fachkräfte angewiesen, will er die zunehmend komplexen Verwaltungsaufgaben hochwertig und kosteneffizient bereitstellen.

Für die Gestaltung einer visionären Zukunft bedarf es bekanntlich zielgerichteter Investitionen und nicht undifferenzierter Einsparungen. Dies gilt auch für die vorliegend (eigentlich) anvisierte Modernisierung und Flexibilisierung der Personalgesetzgebung. Indessen hat der Regierungsrat die punktuellen Ansätze der Arbeitsgruppe verworfen, obschon diese für den Mitarbeitenden eine grosse Wirkung bei geringen Kosten für den Kanton bewirkt hätten. Damit hat es Regierungsrat verpasst, durch Wertschätzung der eigenen Arbeitnehmer als moderner Arbeitgeber aufzutreten. Stattdessen hat der Regierungsrat ohne Not Reduktionen beim Arbeitnehmerschutz vorgenommen, was ein Misstrauen gegenüber den eigenen Angestellten zum Ausdruck bringt und entsprechend befremdend anmutet. Eine Verschlechterung des Arbeitnehmerschutzes ist inakzeptabel und daher unbedingt zu verhindern.

Mit der vorgesehenen Erhöhung des kantonalen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre und der gleichzeitigen Abschaffung der Überbrückungsrente müssten die Mitarbeitenden und insbesondere die ältere Generation gleich zwei schwere Pillen schlucken. Hinzu kommt die mit der Teilrevision des Pensionskassengesetzes vorgesehene weitere Senkung des Umwandlungssatzes. Damit werden die Mitarbeitenden angehalten, ihre Altersvorsorge durch die Säule 3a und andere private Lösungen zu ergänzen. Hierfür bedarf es aber einer angemessenen Entwicklung des individuellen Lohnniveaus, worauf die Mitarbeitenden in den letzten Jahren trotz guter Finanzlage und qualitativ guter Arbeitsleistung verzichten mussten.

Sollte die Überbrückungsrente abgeschafft werden, sind die dortigen Einsparungen in der Form von angemessenen und regelmässigen Lohnerhöhungen an die Mitarbeitenden zurückzuführen. Der Personalverband fordert daher die **Festlegung eines gesetzlichen Minimums für die jährliche Lohnentwicklung im Umfang von total 1.3 % der Gesamtlohnsomme** (im Detail unten Pkt. 2.3, § 18; § 21e; § 47a). Der Kanton Schwyz verfügt hierfür über die nötige Finanzstärke und würde sich als verlässlicher und wertschätzender Arbeitgeber positionieren.

2. Thematische Beurteilung der einzelnen Bestimmungen

2.1 Reduktion des Arbeitnehmerschutzes

§ 21b Zeitlicher Kündigungsschutz: keine Kürzung der Sperrfristen

Bei der geplanten Kürzung bzw. Halbierung des zeitlichen Kündigungsschutzes bei unverschuldeter Arbeitsunfähigkeit mag es sich zwar um eine Anpassung an das privatrechtliche Minimum in Art. 336c OR handeln. Im Kanton Schwyz bzw. im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis besteht hierfür aber kein Handlungsbedarf. Vielmehr stellt die Änderung für die (wenigen) gesundheitlich betroffenen Personen nichts weniger als eine starke Verschlechterung des Arbeitnehmerschutzes dar. Das Sparpotenzial für den Kanton ist indessen gering bzw. kann das Risiko notfalls durch entsprechende UV- und KTG-Versicherungen abgedeckt werden. Als attraktiver Arbeitgeber ist die aktuelle Regelung klar beizubehalten oder mit ein grosszügigen Besserstellungen der Mitarbeitenden an anderer Stelle zu kompensieren.

§ 21g Abfindung und Entschädigung: Ausbau statt Kürzung des Maximums

Die vorgesehene Kürzung des Maximums für Abfindungen oder Entschädigungen stellt eine weitere Verschlechterung des Arbeitnehmerschutzes dar. Indessen besteht keine Notwendigkeit für diese Kürzung, sie offenbart vielmehr ein Misstrauen gegenüber den Angestellten des Kantons Schwyz. Falls der Regierungsrat tatsächlich der Ansicht wäre, es würden zu viele bzw. zu hohe Abfindungen und Entschädigungen ausgerichtet, so wäre vielmehr die Rolle des Kantons als Arbeitgeber bzw. die ursächlichen Arbeitsbedingungen zu überdenken.

Neben gesundheitlichen Problemen werden Abfindungen und Entschädigungen primär von Personen eingefordert, die sich in ihrer Anstellungszeit schlecht oder ungerecht behandelt fühlen. Die aktuelle Regelung (Abfindung von höchstens 12 Monatslöhnen, Entschädigung von höchstens 6 Monatslöhnen) ist keinesfalls zu hoch.

Wenn der Regierungsrat gleichzeitig die Überbrückungsrente abschaffen will (vgl. unten Pkt. 2.3, § 21e), geht eine Kürzung gerade in die falsche Richtung. Für ältere Mitarbeitende, die nach jahrelanger Arbeitstätigkeit für den Kanton Schwyz physisch oder psychisch nicht mehr in der Lage sind, ihre Arbeitsleistung zur Zufriedenheit des Kantons zu erledigen, gibt es auch in der kantonalen Verwaltung kaum alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese Generation hat auf dem Arbeitsmarkt in der Regel keine realen Chancen mehr. Ohne Überbrückungsrente hat eine (ungewollte) vorzeitige Versetzung in den Ruhestand starke finanzielle sowie vorsorgetechnische Einbussen zur Folge.

Mit der Abschaffung der Überbrückungsrente fehlt es für Mitarbeitende mit altersbedingten Leistungsschwierigkeiten zukünftig an einem Auffanginstrument, um Ihnen den Abschied aus dem Arbeitsleben zu erleichtern. Der Personalverband schlägt daher vor, die in § 21g bestehende Regelung auszubauen. Für ältere Mitarbeitende soll eine höhere Abfindung möglich sein und es ist ein Minimum vorzusehen. Die vorgeschlagene Anpassung orientiert sich dabei an der Regelung der Ferientage in § 23.

Ergänzungsantrag für § 21g Abs. 2 (Ergänzung in fett und kursiv)

§ 21g Abs. 1: Wird ein Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der Anstellungsbehörde im gegenseitigen Einvernehmen beendet, wird ein Mitarbeiter vorzeitig in den Ruhestand versetzt oder kann einem Mitarbeiter, dessen Stelle aufgehoben wird, keine andere zumutbare Stelle angeboten werden, erhält der betroffene Mitarbeiter eine Abfindung.

§ 21g Abs. 2: Die Abfindung wird vom Regierungsrat nach den Umständen des Einzelfalles festgesetzt. Berücksichtigt werden das Alter, die Dienstjahre und die persönlichen Verhältnisse des Mitarbeiters sowie der Grund, der zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses geführt hat. **Die Abfindung beträgt je nach Alter im Zeitpunkt der Auflösung:**

a) bis zum 49. Altersjahr höchstens zwölf Monatslöhne;

b) vom 50. bis zum 59. Altersjahr zwischen sechs und achtzehn Monatslöhnen;

c) ab dem 60. Altersjahr zwischen einem und zwei Jahreslöhnen.

2.2 Fehlende Weitsicht gegenüber dem Erholungsbedarf der (älteren) Mitarbeitenden

§ 23 Ferienanspruch: Erhöhung um fünf Tage für sämtliche Altersgruppen

Unternehmen in der Privatwirtschaft gewähren in der Regel 25 Tage und mehr Ferienanspruch. Gut die Hälfte der übrigen Kantone gewähren bereits 25 Tage Ferien. Der aktuelle Ferienanspruch im Kanton Schwyz von lediglich 20 Tagen ist damit nicht konkurrenzfähig

und die angedachte Erhöhung um fünf Tage stellt lediglich eine Anpassung an die Entwicklung im Arbeitsmarkt und der Gesellschaft dar. Zudem ist die Erhöhung der Ferientage aufgrund des zunehmend anspruchsvolleren Arbeitsalltag in der Verwaltung gerechtfertigt. Die Anpassung ist damit längst überfällig, will der Kanton Schwyz konkurrenzfähig bleiben.

In Anerkennung des zunehmenden und erhöhten Erholungsbedarfs hat sich der Ferienanspruch bisher altersbedingt jeweils um fünf Tage erhöht ab dem 50. Altersjahr (auf 25 Ferientage) und ab 60. Altersjahr (auf 30 Ferientage). Es ist unverständlich, weshalb – entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der Arbeitsgruppe – gerade dem Personal ab dem 60. Altersjahr die geplante Erhöhung um zusätzliche fünf Ferientage nicht gewährt werden soll. Mit der ebenfalls vorgesehenen gleichzeitigen Streichung der bisherigen fünf zusätzlichen Freitage bedeutet dies für Arbeitsnehmende über 60 Jahre, dass sie faktisch eine Ferienwoche verlieren. Diejenige Altersgruppe, welcher man die Überbrückungsrente streicht und die Renten bzw. den Umwandlungssatz senkt, soll neu zwei Jahre länger arbeiten und hierfür auf fünf Ferientage verzichten. Offenkundiger als mit diesem gesetzgeberischen Fehler kann die fehlende Gesamtsicht für die vorliegende Gesetzesrevision kaum zu Tage treten.

Der Ferienanspruch ist auch ab dem 60. Altersjahr um fünf Tage auf insgesamt 35 Tage zu erhöhen.

Zukunftsweisend und modern wäre es gewesen, den Ferienanspruch über das aktuelle gesellschaftlich erwartete Minimum auszubauen oder zumindest diese Möglichkeit im Gesetz vorzusehen. Im Entwurf der Arbeitsgruppe war der Ferienanspruch daher als Minimum formuliert. Dies hätte es erlaubt, für spezifische Anforderungen, wie erschwertes Arbeitsumfeld, Weiterbildungsprojekte oder auch hohes Alter etc. flexible Lösungen zu finden, ohne dass das Anstellungspensum etc. angepasst werden muss. Vielfach sind vereinzelt zusätzliche Ferientage bereits ausreichend, um den erhöhten Erholungsbedarf auszugleichen. Zusätzliche Ferientage bilden daher ein unkompliziertes und modernes Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsalltages. Leider wurde diese Chance bisher verpasst.

2.3 Kompensation der wegfallenden Vorsorgeleistungen

§ 18 Altersgrenze: Erhöhung auf 67 Jahre bedarf zwingend flankierender Massnahmen

Durch die abweichende Regelung vom ordentlichen Pensionsalter auf eidgenössischer Ebene (Art. 21 AHVG und Art. 13 BVG) soll zum einen eine Flexibilisierung des Rentenalters und zum anderen die Sanierung der Pensionskasse verwirklicht werden. Auch wenn den Angestellten weiterhin die Pension nach der eidgenössischen Altersgrenze offensteht, wird von den Mitarbeitenden offenkundig ein längerer Arbeitseinsatz im hohen Alter erwartet. Mit höherem Alter steigt der Erholungsbedarf. Entsprechend wäre – namentlich für die älteren Mitarbeitenden – eine ergänzende Flexibilisierung der Arbeitszeit mittels zusätzlichen Freitagen zu erwarten gewesen. Der vorliegende Entwurf macht aber genau das Gegenteil. Die Erhöhung der Altersgrenze steht in offenem Widerspruch zur vorgesehene Streichung der bisherigen zusätzlichen Ferienwoche ab dem 60. Altersjahr (vgl. hierzu vorstehend § 23).

Häufigster Grund für einen Stellenwechsel sind lohntechnisch bessere Perspektiven. Will der Kanton Schwyz seine Mitarbeiter längerfristig und insbesondere bis zum 67. Altersjahr an sich binden, hat er hierfür auch die nötigen finanziellen Anreize zu schaffen. Bei den letzten kantonalen Sparrunden wurde stets auch ein Verzicht der Mitarbeitenden verlangt. In Gegenzug fanden die moderaten Lohnentwicklungsforderungen des kantonalen Personals trotz der zuletzt guten Finanzlage kein Gehör. Will der Kanton Schwyz seine Mitarbeitenden trotz der nun vorgesehenen starken Einbussen bei der Altersvorsorge bis zum Lebensjahr 67 behalten, sind entsprechende Kompensationen finanzieller Art in der Form von individuellen Lohnentwicklungen vorzusehen.

§ 21e Überbrückungsrente: die geplante Abschaffung verlangt eine Kompensation

Kernziel des Regierungsrates in der vorliegenden Teilrevision bildet die Abschaffung der Überbrückungsrente, welche die Mitarbeitenden des Kantons Schwyz im Falle einer Pensionierung ab dem 63. Altersjahr bis zum ordentlichen AHV-Alter beziehen konnten. Der Personalverband versteht, dass mit dieser Änderung sowie der Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre (vgl. vorstehend § 18) primär die Pensionskasse saniert werden soll. Auf der anderen Seite gilt es zu beachten, dass ältere Mitarbeitende durch ihren Dienst für den Kanton mit der Zeit gewisse Verschleisserscheinungen zeigen und nicht mehr ihre gewohnte und gewollte Arbeitsleistung erbringen können. Diesen Mitarbeitenden ermöglicht erst die Überbrückungsrente aus finanzieller Sicht eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand (vgl. vorstehend Pkt. 2.1, § 21g).

Davon unbesehen stellt die geplante Abschaffung einen entscheidenden Attraktivitätsnachteil dar. Den Angestellten der benachbarten grossen Verwaltungen in den Kantonen Zug, Uri und Obwalden sowie in den Städten Luzern, Zug und Kriens aber auch in der Gemeinde Schwyz wird eine Überbrückungsrente angeboten. Im Kanton Zug wird die Überbrückungsrente sogar bereits ab dem 59. Altersjahr ausgerichtet. Im Kanton Uri beträgt die Überbrückungsrente maximal 80 % der maximalen AHV-Altersrente und in der Stadt Zug werden 90 % der maximalen AHV-Altersrente für die Überbrückungsrente vorgesehen. Bei der Stadt Kriens übernimmt der Arbeitgeber die Hälfte einer AHV-Ersatzrente eines Arbeitnehmers, bei dem die Renten ab dem 65. Altersjahr dauernd reduziert werden. Vor diesem Hintergrund sieht der Personalverband der Abschaffung der Überbrückungsrente gerade mit Blick auf die älteren Arbeitnehmer und das dort gebundene Knowhow äusserst kritisch entgegen. Die angedachte Erhöhung der Ferien ist dabei keinesfalls ausreichend, um den entstehenden Standortnachteil auszugleichen, zumal es sich lediglich um eine Angleichung an das national weit verbreitete Minimum handelt und die älteste Generation hiervon aktuell nicht profitieren kann (vgl. vorstehend Pkt. 2.2, § 23).

Sollte die Überbrückungsrente tatsächlich fallen, sind die dadurch freiwerdenden Mittel zwingend an die Mitarbeitenden zurückzuführen. Aufgrund der schlechteren Altersvorsorge sind die Mitarbeitenden gezwungen, diese durch die Säule 3a und private Lösungen (Lebensversicherungen etc.) zu ergänzen. Die Mitarbeitenden sind hierfür auf eine ausreichende und angemessene Entwicklung des individuellen Lohnniveaus angewiesen, weshalb hierfür im neuen § 47a ein Minimum für die jährlich zu verwendende Gesamtsumme gesetzlich festzuschreiben ist. Insbesondere für Mitarbeitende mit kleinerem oder mittlerem Einkommen ist eine Frühpensionierung ohne Überbrückungsrente oder anderweitige Unterstützung für den Aufbau einer persönlichen Vorsorge nicht realisierbar.

§ 47a individuelle Lohnentwicklung: Festsetzung einer minimalen Gesamtsumme

Die für Lohnentwicklungen zur Verfügung stehenden Mittel werden jährlich vom Regierungsrat in Prozent der gesamthaften kantonalen Jahreslohnsumme festgelegt. Der Regierungsrat hat in den letzten beiden Jahren für die individuellen Lohnentwicklungen jeweils 0.5 % der Gesamtlohnsumme zuzüglich eines Fluktuationsgewinns von 0.5 % vorgesehen. In den letzten zehn Jahren betrug diese Quote durchschnittlich 0.91 % (inkl. Fluktuationsgewinn). Mit der aktuellen gesamthaften Beförderungssumme von total 1 % der Gesamtlohnsumme ergibt sich für langjährige Mitarbeitende durchschnittlich lediglich gut alle vier bis fünf Jahre eine Lohnveränderung. Zwar wird sich mit der vorgesehenen Umwandlung der Lohnklassen in Lohnbänder das Intervallfenster für die individuelle Lohnentwicklung verändern, der Umfang der individuellen Lohnentwicklung bleibt aber letztlich von der Gesamtsumme für die individuellen Lohnentwicklungen abhängig.

Vor dem Hintergrund der angedachten deutlichen Reduktion der Vorsorgeleistungen (Abschaffung der Überbrückungsrente sowie Senkung des Umwandlungssatzes) unter gleichzeitiger Erhöhung der Altersgrenze auf 67 fordert der Personalverband, dass im Personal- und Besoldungsgesetz im neuen § 47a Abs. 1 ein Minimum der jährlich für individuelle Lohnentwicklungen zu verwendenden Gesamtsumme festgelegt wird. Dies Anpassung garantiert dem Mitarbeitenden eine regelmässige Lohnentwicklung, die sie für die persönliche Vorsorge wie Säule 3a oder private Versicherungslösungen verwenden kann. Das Minimum soll (inkl. Fluktuationsgewinn) mindestens 1.3 % der kantonalen Jahreslohnsumme betragen. Die Finanzierung kann unter anderem durch freiwerdende Mittel aufgrund der Abschaffung der Überbrückungsrente erfolgen.

Ergänzungsantrag für § 47a Abs. 1 (Ergänzung in fett und kursiv)

§ 47a Abs. 1: Der Regierungsrat legt einmal pro Jahr fest, welche Gesamtsumme für die individuelle Lohnentwicklung zur Verfügung steht. Er berücksichtigt dabei das wirtschaftliche Umfeld und den Finanzhaushalt. **Die Gesamtsumme beträgt mindestens 1.3 % der kantonalen Lohnsumme.**

3. Fazit und Zusammenfassung

Will der Kanton Schwyz weiterhin eine qualitative sowie effiziente und damit kostengünstige Verwaltung anbieten, hat er die Voraussetzungen hierfür in den Anstellungsbedingungen zu schaffen. **Ein Abbau beim Arbeitnehmerschutz sind daher klar zu unterlassen.** Neben Fringe Benefits wird dabei für Arbeitnehmende sämtlicher Generationen **die Frage der Vorsorgemöglichkeiten immer bedeutender.** Wenn mit der vorliegenden Teilrevision **einerseits die Überbrückungsrente abgeschafft und andererseits gleichzeitig das Arbeitsalter auf 67 Jahre erhöht werden soll, hat eine ausreichend starke Kompensation zu erfolgen.** Die angedachte Erhöhung des Ferienanspruches um fünf Tage stellt dabei lediglich eine Anpassung an das heute weit verbreitete Minimum dar. Die Erhöhung um fünf Tage ist auch für die Generation ab dem 60. Altersjahr weiterzuführen. **Sollen die Arbeitnehmer neu bis mind. 67 Jahre arbeitsfähig bleiben, sind sie ab dem 60. Altersjahr auf diese 35 Ferientage angewiesen.**

Personen, die ihre gewohnte Arbeitsleistung altersbedingt bzw. aufgrund physischer oder psychischer Probleme nicht mehr zur Zufriedenheiten des Kantons ausüben können, können sich ohne Überbrückungsrente nicht mehr in die Frühpensionierung retten. Deshalb soll analog zur Regelung der Ferientage namentlich **bei altersbedingten bzw. gesundheitlichen Schwierigkeiten am Arbeitsplatz mit einer altersabhängigen Erhöhung der Abfindung der Abgang aus dem Berufsleben erleichtert werden.**

In der zeitgleich laufenden Teilrevision des Pensionskassengesetzes sind **zudem weitere Senkungen des Umwandlungssatz vorgesehen.** Die daraus resultierenden **Renteneinbussen** müssen die Angestellten des Kantons Schwyz **durch die Säule 3a und weitere private Lösungen ausgleichen.** Um dies zu finanzieren, sind sie auf eine angemessene individuelle Lohnentwicklung angewiesen, weshalb gesetzlich ein Minimum **der jährlich für individuelle Lohnentwicklungen zu verwendenden Gesamtsumme von 1.3 %** (inkl. Fluktuationsgewinn) der kantonalen Lohnsumme festzuschreiben ist. Die Finanzierung kann unter anderem durch die aus der Abschaffung der Überbrückungsrente freiwerdenden Mittel erfolgen.

Insgesamt stellen die vorgeschlagenen Anpassungen im Vergleich zum Status Quo eine Schlechterstellung der kantonalen Mitarbeitenden dar. Der Regierungsrat hat es damit leider verpasst, zukünftig als visionärer und attraktiver Arbeitgeber aufzutreten.

Freundliche Grüsse

Personalverband Kanton Schwyz



Elias Tresch
Präsident