

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 4. August 2014

562

GRG NR.	12	IN 12	179
---------	----	-------	-----

Interpellation von Katharina Winiger vom 20. November 2013 „Arbeitsbedingungen des Personals“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die von der Interpellantin und den 34 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen unterbreiteten Fragen wie folgt:

I. Vorbemerkungen

Die Interpellantin bringt vor, im Sommer 2013 habe sich eine grosse Unzufriedenheit des Personals der kantonalen Verwaltung manifestiert. Diese habe sich im Wesentlichen auf die Sanierung der Pensionskasse (PK), aber auch auf die Arbeitsbedingungen bezogen. Auf der anderen Seite habe die Personalumfrage 2011 eine grosse Zufriedenheit der Angestellten mit dem Arbeitgeber gezeigt. Zudem sei die Fluktuationsrate im Jahr 2012 mit 6.6 % nicht auffällig gewesen. Diese widersprüchlichen Signale seien für Aussenstehende schwierig einzuordnen.

Dazu halten wir Folgendes fest:

Zwischen der Personalbefragung 2011 und der Beratung der PK-Vorlage liegen zwei Jahre. In dieser Zeit konnten mit Bezug auf die allgemeine Arbeitszufriedenheit keine trendmässigen Verschlechterungen festgestellt werden. Mit der Vorlage zur Sanierung der PK machte sich jedoch eine Enttäuschung gegenüber dem Arbeitgeber breit. Im Weiteren verursachte die angekündigte Leistungsüberprüfung in gewisser Hinsicht Unsicherheiten beim Personal. In der Zwischenzeit hat sich die Situation beruhigt, da einerseits auf den 1. Januar 2014 ein moderater Sanierungsschritt in der PK vorgenommen wurde und andererseits die Börsenentwicklung den Deckungsgrad der PK positiv beeinflusste. Daneben wurde auch die generelle Lohnanpassung von 0.4 % trotz Minusteuerung vom Personal als positives Signal gewertet. Schliesslich führte die Nicht-erheblichkeitserklärung der Motion Tanner vom 13. Februar 2013 „Generelle Lohnan-

passung des Staatspersonals“ ebenfalls zu einer Beruhigung der Situation. Diese positiven Signale zugunsten des Personals wurden auch vom Dachverband der Personalverbände (*personalthurgau*) anerkannt und in der Personalzeitung „Leuetatze“ sowie in den Medien verdankt. Aktuell bleibt eine Verunsicherung bei demjenigen Personal bestehen, welches von der Leistungsüberprüfung unmittelbar betroffen sein wird. Der Regierungsrat ist indessen bestrebt, faire und sozialverträgliche Lösungen zu finden. Überdies setzt er alles daran, dass frühzeitig und stufengerecht informiert wird. Die Fluktuationsrate hat sich 2013 leicht reduziert und liegt mit gesamthaft 6.3 % (ohne Pensionierungen) und 7.6 % (mit Pensionierungen) auf einem normalen tiefen Niveau.

Schliesslich bleibt anzumerken, dass die gestellten Fragen im Rahmen der aktuellen PIS-Datenführung und der Stellenplan-Konzeption (mehrere Personen auf einer Stellennummer) nur trendmässig beantwortet werden können.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Im Jahre 2013 verzeichnete die kantonale Verwaltung 278 Eintritte. Bei den ausgewerteten Eintritten ergab sich folgendes Bild:

Verzögerung der Stellenbesetzung

- Stellenbesetzung per sofort oder innert 1 Monat ab Vakanz	33 %
- Stellenbesetzung innerhalb von 1-3 Monaten	25 %
- Stellenbesetzung später als nach 3 Monaten	23 %

Doppelbesetzung während Einführungsphase

- Doppelbesetzung bis 1 Monat	8 %
- Doppelbesetzung 1-3 Monate	6 %
- Doppelbesetzung länger als 3 Monate	5 %

Die verzögerten Stellenbesetzungen überwogen. Dadurch entstanden im Anstellungsjahr 2013 Einsparungen von durchschnittlich 10 % pro Stellenbesetzung.

Frage 2

Die Fluktuationsgewinne entstehen mehrheitlich durch die verzögerten Stellenbesetzungen, welche Ausdruck einer erschwerten Rekrutierungssituation bei qualifiziertem Personal sind. Im Jahr 2013 wurden über die Einstufungen bzw. Anfangsbesoldungen per Saldo keine Fluktuationsgewinne erzielt. Das ist sowohl auf das hohe Anspruchsniveau der Bewerbenden als auch - zumindest teilweise - auf Neuklassierungen von Stellen nach Austritten (Anpassung der Stellen an veränderte Anforderungen) zurückzuführen.

Frage 3

Der Regierungsrat hat keine Vorgaben für eine verzögerte Stellenbesetzung festgelegt.

Bei neuen Stellen, die erst ab Budgetgenehmigung durch den Grossen Rat zur Besetzung freigegeben werden, können Anstellungen oft nicht per Jahresbeginn, sondern erst mit einer Verzögerung von einem bis drei Monaten erfolgen.

Frage 4

Der Regierungsrat hat die Kündigungsfristen per 1. Januar 2014 verlängert. Während einer Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2014 war noch bisheriges Recht anwendbar (§ 88a Abs. 2 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals [RSV]; RB 177.112). Neu beträgt die Kündigungsfrist ab dem 2. Dienstjahr 3 Monate (bisher während 2.-9. Dienstjahr nur 2 Monate). Von dieser Normregelung kann in Einzelfällen abgewichen werden (§ 19 Abs. 2 RSV). Im Anstellungsentscheid können längere Kündigungsfristen von bis zu 6 Monaten vorgesehen werden. Eine kürzlich bei einer Mehrheit der Kantone durchgeführte Umfrage des Kantons Luzern betreffend Kündigungsfristen ergab bezüglich der Höhe der Kündigungsfrist folgendes Ergebnis:

6 Monate für Kadermitglieder generell	6 Kantone
6 Monate individuell möglich	7 Kantone (inkl. TG)
3-4 Monate	6 Kantone

Bis zur Abschaffung des Beamtenstatus per 1. Juni 2004 betrug die Kündigungsfrist für den Arbeitgeber gegenüber gewählten Beamten 6 Monate. Mit dem neuen Dienstrecht wurde eine Flexibilisierung in den allgemeinen Modalitäten angestrebt mit der Kompetenz, im Einzelfall abweichende Regelungen vornehmen zu können. Die im öffentlichen Bereich weitverbreitete Dreimonatsfrist erlaubt es, veränderungswillige Mitarbeitende innert nützlicher Frist ziehen lassen zu können. Eine Sechsmonatsfrist würde die Regelung der Nachfolge der austretenden Kadermitglieder (Selektion, Abschlussarbeiten, Einarbeitung) für den Arbeitgeber in der Regel massgeblich erleichtern, hat aber andere Nachteile. Mit der Möglichkeit, die Kündigungsfristen gestützt auf § 19 Abs. 2 RSV im Einzelfall individuell festzulegen, können die betrieblichen Bedürfnisse weitgehend berücksichtigt werden.

Frage 5

Eine tendenzielle Zunahme von psychisch bedingten Störungen ist - wie in der ganzen Schweiz - auch in der kantonalen Verwaltung Thurgau festzustellen, allerdings eher auf tieferem Niveau. Vergleiche sind jedoch nur sehr schwer möglich.

Das Burnout hat keinen "ICD-10 Code" (Diagnoseklassifikationssystem der Medizin) und ist somit nicht spezifisch als Krankheit erfasst. Im Case Management der kantonalen Verwaltung wird das Burnout unter der Bezeichnung „Psychische Störungen“ geführt. Der Anteil der „psychischen Störungen“ an den abgeschlossenen Case Management-Fällen betrug:

2007:	5 von 7 Fällen (71 %)
2008:	11 von 17 Fällen (65 %)
2009:	11 von 19 Fällen (58 %)
2010:	6 von 15 Fällen (40 %)
2011:	15 von 19 Fällen (79 %)
2012:	14 von 24 Fällen (58 %)
2013:	6 von 12 Fällen (50 %)

Entsprechend dem gesellschaftlichen Trend ist davon auszugehen, dass die Zahl der psychischen Erkrankungen weiter ansteigen wird. Diese Tendenz zeichnet sich für das Jahr 2014 bereits ab. Die obigen Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf Fälle, die im Case Management erfasst wurden. Aufgrund der beschränkten Ressourcen wird allerdings höchstens die Hälfte der Langzeiterkrankten durch das Case Management begleitet.

Es liegen keine Vergleichszahlen anderer Kantone vor. Solche wären denn auch nicht aussagekräftig, verfügt doch jeder Kanton über eigene Auswertungen und Kennzahlen. Auf Bundesebene sind nur die Resultate einer Stressstudie 2010 des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO erhältlich. Im Rahmen dieser Studie wurde das Ausmass der emotionalen Erschöpfung - als Kernmerkmal eines Burnouts - untersucht. Das Gefühl, emotional verbraucht zu sein, kann als Indiz für Burnout-gefährdete Personen betrachtet werden. Auf die entsprechende Frage gaben 21 % der befragten Erwerbstätigen an, es "trifft eher zu" und 4 % „es trifft völlig zu", dass sie bei der Arbeit das Gefühl hätten, emotional verbraucht zu sein.

Frage 6

Die budgetierten Stellen der Kantonspolizei basieren auf den aktuell besetzten Stellen im Zeitpunkt der Budgetierung sowie den zu erwartenden Zu- und Abgängen bis zum Ende des Budgetjahres. Dieses lange Zeitfenster kann zu Ungenauigkeiten führen, da es der Kantonspolizei - im Gegensatz zu anderen Ämtern - nicht möglich ist, alle Personalabgänge zeitnah zu ersetzen. Vakante Stellen werden in der Regel - per 1. Oktober - über erfolgreiche Absolventen der Polizeischule besetzt. Bei der Berechnung der Anzahl budgetierter Stellen wird versucht, dieser Situation Rechnung zu tragen.

Bis zum Budget 2011 war die Stellenzahl der Kantonspolizei bei maximal 350 Polizistinnen und Polizisten und rund 60 Zivilangestellten plafoniert. In den Budgets wurde davon ausgegangen, dass die Abgänge durch Polizeischülerinnen und -schüler ersetzt werden könnten und somit Vollbestand herrsche. Im Jahr 2011 genehmigte der Grosse Rat die Bestandserhöhung der Kantonspolizei auf 384 Polizistinnen und Polizisten. Ab dem Budget 2012 hätte die zu budgetierende Stellenzahl steigen sollen. Eine realistische Budgetierung liess aufgrund der möglichen Frühpensionierungen (zwischen dem 60. und 62. Altersjahr) sowie einer zu erwartenden durchschnittlichen Fluktuation jedoch keine Planung eines Personalwachstums zu. Dieselbe Prognose musste aufgrund der Altersstruktur auch für die Jahre 2013 und 2014 angenommen werden. Dies führte

in den Budgets 2013 und 2014 zu der Annahme, dass die durchschnittliche Zahl der zu budgetierenden Stellen auf leicht tieferem Niveau stagnieren könnte.

Die Fluktuationsrate bei der Kantonspolizei liegt tiefer als bei der übrigen kantonalen Verwaltung.

Frage 7

An das oberste Kader, für welches das Modell der Kaderarbeitszeit nach § 65a RSV gilt, werden besondere Erwartungen bezüglich Mehrstunden gestellt. Der Kaderarbeitszeit unterliegen die Leiterinnen und Leiter der Generalsekretariate, Ämter, Anstalten und Betriebe sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Bezirksgerichte, des Zwangsmassnahmengerichts und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Für diese gilt der Grundsatz der Vertrauensarbeitszeit, d. h., sie sind von der Erfassung der Arbeitszeit befreit, können im Gegenzug aber keine Mehrstunden und Überstunden geltend machen (§ 65a Abs. 1 RSV). Anstelle des Anspruchs auf Kompensation mit Freizeit werden ihnen jeweils am Ende des Kalenderjahres 42 Stunden auf ein Langzeitkonto gutgeschrieben (§ 65a Abs. 2 RSV). Das Zeitguthaben auf diesem Langzeitkonto darf 250 Stunden nicht überschreiten. Die darüber hinaus geleisteten Mehrstunden, welche auch im Rahmen der Vertrauensarbeitszeit nicht kompensiert werden können, verfallen bzw. werden von dieser Personalkategorie somit als unbezahlte Mehrstunden erwartet (vgl. § 65a Abs. 3 RSV).

Für das übrige Staatspersonal gilt grundsätzlich das Jahresarbeitszeitmodell. Im Rahmen dieses Modells erfolgt die Abgeltung von geleisteten Mehrstunden grundsätzlich durch Kompensation mit Freizeit von gleicher Dauer. Gemäss § 67 Abs. 2 RSV darf der Arbeitszeitsaldo bei einer vollzeitbeschäftigten Person beim Übertrag auf das folgende Kalenderjahr höchstens plus 42 Stunden bzw. minus 20 Stunden betragen. Aus betrieblichen Gründen kann der Zeitpunkt des Übertrags von der Leitung der Organisationseinheit um bis zu sechs Monate, in begründeten Ausnahmefällen bis zu einem Jahr, aufgeschoben werden. Positive Zeitguthaben, die am Ende dieser Aufschubsfrist die Höchstgrenze überschreiten, verfallen. Eine Entschädigung eines Teils des positiven, 42 Stunden übersteigenden Arbeitszeitsaldos kann von der Leitung der Organisationseinheit mit Zustimmung des Personalamtes nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt werden (§ 67 Abs. 3 RSV). Eine solche Entschädigung wird in der Praxis allerdings sehr restriktiv gehandhabt. Fallen für einzelne Personalbereiche aufgrund der übermässigen Arbeitsbelastung während einer bestimmten Dauer hingegen regelmässig Mehrstunden an, wobei eine zeitliche Kompensation aus betrieblichen Gründen von vornherein ausgeschlossen ist, kann in der Praxis eine Entschädigung dieser Mehrstunden erfolgen, wobei dies im Voraus zu regeln ist („angeordnete Überzeit“).

Von einer solchen Entschädigung ausdrücklich zu unterscheiden ist die in der Praxis selten anzutreffende Situation der Auszahlung von angeordneten, zulagenberechtigten Überstunden. Anspruch auf solche Zulagen besteht nur für die vom Regierungsrat auf der Grundlage eines Regierungsratsbeschlusses bestimmten Verwaltungseinheiten oder Personalkategorien, welche während einer bestimmten beschränkten Zeitdauer aufgrund bestimmter betrieblicher Umstände mit einer Mehrbelastung konfrontiert sind (vgl. § 29 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zur Besoldungsverordnung [RRV BesVO]; RB 177.223). Die Ausgestaltung des Anspruches in den zulagenberechtigten Verwaltungseinheiten ist durch deren Leitung zu regeln (§ 29 Abs. 2 RRV BesVO). Die Höhe der Zulage richtet sich nach § 30 Abs. 1 RRV BesVO und beträgt 25 % der auf eine Stunde umgerechneten Besoldung.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach