

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

24

EA 102

253

Frauenfeld, 3. März 2026

Nr. 112

Einfache Anfrage von Thomas Leu und Markus Bürgi vom 14. Januar 2026 „Anpassungen im Personalrecht“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Einfache Anfrage suggeriert, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonalen Verwaltung Thurgau (KVTG) im Vergleich zur Privatwirtschaft bessergestellt seien. Der Vorstoss bezieht sich auf eine vermeintliche Bevorteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch das Personalrecht im Vergleich zum Obligationenrecht (OR; SR 220). Die Vorstösser führen aus, dass auch die Löhne und die Pensionskassenleistungen überdurchschnittlich seien.

1. Öffentlich-rechtliches Personalrecht

Die Dienstverhältnisse der KVTG sind öffentlich-rechtlicher Natur. Das öffentliche Personalrecht ist an die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden, namentlich an das Legalitätsprinzip, die Wahrung des rechtlichen Gehörs und an das Verhältnismässigkeitsprinzip. Das Personalrecht konkretisiert diese Anforderungen in besonderer Weise für öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse (z.B. mit Verfahrensvorgaben, Begründungserfordernissen und Rechtsschutz). Insbesondere ist die öffentlich-rechtliche Vorgabe zu berücksichtigen, dass Personalentscheide nicht beliebig erfolgen können, sondern sachliche Gründe vorliegen müssen und das rechtliche Gehör vor einem Personalentscheid gewährt werden muss. Dass sich der Kanton Thurgau als staatlicher Arbeitgeber an diese rechtsstaatlichen Grundsätze halten muss und diese auch nicht einfach wegbedingen kann, steht der in der Einfachen Anfrage geforderte Flexibilität im Personalrecht regelmässig im Wege. Demgegenüber ist das privatrechtliche Arbeitsrecht vom Grundsatz der Privatautonomie geprägt (Vertragsfreiheit, Gestaltungsspielraum der Parteien, primär dispositive Normen mit punktuellen

Schutzbestimmungen). Die beiden Systeme sind daher nur beschränkt vergleichbar. Soweit das kantonale Personalrecht eine Frage nicht regelt, sieht § 2 Abs. 2 der Rechtsstellungsverordnung (RSV; RB 177.112) bereits heute eine sinngemässe Anwendung des OR vor.

Selbst bei integraler Übernahme des OR für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KVTG wäre der Kanton im Unterschied zu einem privaten Unternehmen an die Grundsätze staatlichen Handelns auch im Personalbereich gebunden. Das Personalrecht konkretisiert diese.

2. Vergleich zwischen der KVTG und der Privatwirtschaft

2.1. Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall

Die Bestimmungen in § 20 der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (Besoldungsverordnung, BesVO; RB 177.22) sind sachgerecht und verhältnismässig. Das gilt auch für die Bestimmungen zur Kündigung und zum Kündigungsschutz in Abschnitt 4 der RSV. In der Privatwirtschaft erfolgt die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall regelmässig über eine Krankentaggeldversicherung, die üblicherweise hälftig von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden finanziert wird. Solche Versicherungen gewährleisten in den meisten Fällen eine Lohnfortzahlung von bis zu 730 Taggeldern in der Höhe von rund 80 % des Lohnes. Auch der Kanton garantiert einen Besoldungsanspruch bis maximal zwei Jahre, im ersten Jahr zu 100 % und anschliessend zu 80 % der Besoldung. Die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall der KVTG unterscheidet sich damit nicht wesentlich von Leistungen privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse. Gleichwohl nimmt sich der Regierungsrat vor, eine Flexibilisierung der Modalitäten zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen, eine Begrenzung der Lohnfortzahlungspflicht und eine Krankentaggeldversicherung zu prüfen. Er hat sich hierzu im Rahmen eines Seminars am 24. Februar 2026 ausgetauscht. Entsprechende Aufträge wurden erteilt.

2.2. Ferien

Ein Ferienanspruch von 25 Arbeitstagen bis zum 49. Altersjahr (§ 42 Abs. 1 Ziff. 3 RSV) entspricht exakt dem Durchschnitt der Feriendauer von privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen der 20- bis 49-Jährigen.¹ Bezahlter Urlaub (§ 49 RSV) wird nur in besonderen Fällen gewährt, die mit der Praxis vieler Unternehmen vergleichbar ist. Eine Privilegierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KVTG, wie in der Einfachen Anfrage suggeriert, gibt es nicht.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/arbeitszeit/ferien.html>.

2.3. Ferienkauf

Die Möglichkeit zum Ferienkauf gemäss § 42a RSV wurde per 1. Januar 2025 eingeführt, um die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber zu steigern. Von dieser Bestimmung wird bisher nur wenig Gebrauch gemacht. Ein Ferienkauf ist zudem nur in beschränktem Umfang möglich (§ 42 Abs. 1 RSV) und muss von der vorgesetzten Stelle bewilligt werden (§ 42 Abs. 3 Satz 1 RSV). Vor allem aber müssen die zusätzlichen Ferientage erworben werden. Geschenkt wird nichts. Der Kauf von Ferientagen ist auch in der Privatwirtschaft weit verbreitet und wird häufig zu günstigeren Konditionen angeboten, als dies in der KVTG der Fall ist.

2.4. Besoldungsnachgenuss

§ 25 BesVO sieht einen Besoldungsnachgenuss von zwei bis drei Monaten vor, was im Vergleich zur gesetzlichen Regelung für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse (Art. 338 OR), die eine Lohnfortzahlung von einem bis zwei Monaten vorsieht, eine leichte Privilegierung darstellt. Da ein Besoldungsnachgenuss oder eine Lohnfortzahlung bei Tod der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers glücklicherweise nur selten vorkommt, ist die Privilegierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KVTG in diesem Bereich vernachlässigbar.

2.5. Mitwirkungsrecht und Rechtsschutz

Das in der Einfachen Anfrage angesprochenen Mitwirkungsrecht und der Rechtsschutz (§ 9, § 10, § 21, § 25, § 84 und § 85 RSV) ergeben sich zum grossen Teil aus der einleitend erwähnten Bindung der KVTG an die Grundsätze staatlichen Handelns (§ 21, § 25, § 84 und § 85 RSV) oder normieren eine bewährte Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (§ 9 und § 10 RSV). Betreffend die in § 21 RSV normierte Ausgestaltung der Beendigung von Arbeitsverhältnissen hat der Regierungsrat dem Personalamt eine Prüfung zur Flexibilisierung der Modalitäten in Auftrag gegeben.

2.6. Lohnniveau

In der Einfachen Anfrage wird auf eine Studie des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik verwiesen. Diese vergleicht allerdings alle öffentlichen Verwaltungen mit der gesamten Privatwirtschaft, was keine echten Aussagen zum Lohnniveau der KVTG zulässt. Um über das Lohnniveau der KVTG ein aussagekräftiges Bild zu erhalten, hat der Regierungsrat die Lohnvergleichsstudie des Kantons Thurgau von 2019 in Auftrag gegeben. Diese kommt zum Schluss, dass die KVTG aufgrund ihrer Grösse, ihrer Funktionen und der Qualifikationsanforderungen am ehesten mit grösseren privaten Arbeitgebern verglichen werden muss. In diesem Vergleich zeigt sich, dass das

Lohnniveau der KVTG im Durchschnitt leicht unter jenem der Privatwirtschaft liegt. Die in der Realität regelmässig spürbare Konkurrenz der KVTG mit anderen, grösseren Kantonen wie Zürich oder St. Gallen zeigt zudem, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für dieselbe Funktion in Winterthur, St. Gallen oder Zürich Fr. 10'000 bis Fr. 20'000 mehr Jahreslohn erhalten. Die in der Einfachen Anfrage enthaltene Behauptung, das Lohnniveau der KVTG sei überdurchschnittlich, ist damit klar falsch. Es ist leicht unterdurchschnittlich.

2.7. Verzinsung von Pensionskassenguthaben

Gemäss § 1 Abs. 2 der Verordnung des Grossen Rates über die berufliche Vorsorge des Staatspersonals und der Lehrpersonen (Pensionskassenverordnung, PKVO; RB 177.41) ist die Pensionskasse Thurgau (pktg) eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons. Sie untersteht als Vorsorgeeinrichtung dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40). Die Aufsicht des Grossen Rates beschränkt sich gemäss § 2 PKVO auf die Kenntnisnahme der Jahresrechnung. Auch der Regierungsrat hat keine weitergehenden Aufsichtskompetenzen. Es besteht rechtlich keine Möglichkeit, auf die Verzinsung der Vorsorgegelder bei der pktg Einfluss zu nehmen. Beim in der Einfachen Anfrage erwähnten Zinssatz von 3 % handelt es sich zudem nicht um den Mindestzinssatz, sondern um den Zinssatz zur Verzinsung der Sparguthaben im Jahr 2026. 2025 betrug der Zinssatz 3.5 %. Mit diesem Zinssatz liegt die pktg im unteren Mittelfeld, stellte Swisscanto in der Pensionskassenstudie 2025 doch einen durchschnittlichen Zinssatz von 4.62 % für private Pensionskassen fest.² Die Pensionskassenguthaben bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen werden generell tiefer verzinst als bei privaten Pensionskassen.³ Auch ein Vergleich mit den Ostschweizer Kantonen für das Jahr 2025 zeigt, dass die pktg mit 3.5 % eine eher tiefe Verzinsung der Pensionskassenguthaben aufweist: 6 % (AR), 5.5 % (GR), 5 % (SG), 4.5 % (SH), 4 % (ZH), GL (3.5), 2.5 % (AI). Nur AI kennt einen tieferen Zinssatz. Die Einfache Anfrage liegt in ihrer Einschätzung also auch betreffend Pensionskassenleistungen falsch.

3. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Wie interpretiert der Regierungsrat die aufgezeigten Ungleichheiten und sieht er einen aktuellen Handlungsbedarf?

Insgesamt zeigt sich, dass die Leistungen der KVTG mit der Privatwirtschaft und direkt konkurrierenden öffentlichen Arbeitgebern vergleichbar sind. Die in der Einfachen

² Vgl. https://www.swisscanto.com/media/swc/dokumente/pensionskassenstudien/pk-studie-2025/Pensionskassenstudie2025_DE.pdf, S. 74.

³ https://www.swisscanto.com/media/swc/dokumente/pensionskassenstudien/pk-studie-2025/Pensionskassenstudie2025_DE.pdf, S. 75.

Anfrage suggerierte Privilegierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der KVTG gibt es nicht. Der Regierungsrat sieht den Handlungsbedarf denn auch darin, die Attraktivität der KVTG als Arbeitgeberin weiter zu verbessern, um die benötigten Fachkräfte gewinnen und die gesetzlichen Aufträge auch in Zukunft in der geforderten Qualität für die Bevölkerung und die Unternehmen erbringen zu können. Gleichwohl nimmt sich der Regierungsrat vor, eine Flexibilisierung der Modalitäten zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen, eine Begrenzung der Lohnfortzahlungspflicht und eine Krankentaggeldversicherung zu prüfen.

Frage 2: Ist die Regierung bereit, die personalrechtlichen Bestimmungen denjenigen des OR anzupassen und falls ja, in welchen Bereichen?

Die zentralen Elemente, die einer Flexibilisierung der öffentlichen-rechtlichen Arbeitsverhältnisse der KVTG im Wege stehen, sind darin begründet, dass der Kanton Thurgau als staatlicher Arbeitgeber an das Legalitätsprinzip, das Handeln im öffentlichen Interesse und das Verhältnismässigkeitsgebot gebunden ist. Ein Vergleich mit dem OR ist wenig zielführend, da dieses eine Grundordnung privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse darstellt und nur begrenzt auf öffentliche Arbeitgeber übertragen werden kann. Soweit dies zulässig und sinnvoll ist, ist das im Personalrecht des Kantons Thurgau durch den Verweis auf das OR in § 2 Abs. 2 RSV bereits sichergestellt.

Frage 3: Hat die Regierung anderweitige Pläne, wie das Personal im Rahmen der Aufgaben- und Verzichtsplanung einen Beitrag zur Erreichung eines ausgeglichenen Budgets leisten kann?

Das Personal der KVTG leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung eines ausgeglichenen und nachhaltig stabilen Haushalts. Dieser Beitrag erfolgt insbesondere durch Effizienzsteigerungen, Prozessoptimierungen, Digitalisierung, organisatorische Anpassungen, flexible Arbeitsformen sowie durch eine insgesamt zurückhaltende Entwicklung des Personalaufwands. Beispielsweise wurde die generelle Besoldungsanpassung in den letzten 15 Lohnrunden (2012 bis 2026) sieben Mal bei null angesetzt. Von 2020 bis 2025 wurden die generellen Besoldungserhöhungen (+3.9 %) von der Teuerung (+6.3 %) deutlich überkompensiert. Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der KVTG haben eine spürbare Reallohnsenkung erlebt.

Der am 20. Februar 2026 publizierte Schlussbericht „Aufgaben- und Verzichtsplanung Kanton Thurgau“ hält in Kap. 5 „Fazit“ (S. 26) fest: „Wie sich zeigt, arbeitet die Kantonsverwaltung grundsätzlich sparsam, was einfache Kostensenkungsmassnahmen, zum Beispiel bei den Personalkosten, ausschliesst.“ Die KVTG weist zusammen mit dem Kanton Appenzell Innerrhoden die schlankste Verwaltung der Schweiz auf.⁴ Mit

⁴ Vgl. Beantwortung vom 10. Dezember 2024 der Interpellation „Stellenentwicklung in den Ämtern“ (GR 20/IN 58/618) vom 20. Dezember 2023, S. 3.



6/6

18 Stellen (Kanton und Gemeinden) pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt er deutlich unter dem schweizweiten Durchschnitt von 33 Stellen pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Gleichzeitig bestehen insbesondere bei Fach- und Kaderfunktionen teilweise signifikante Besoldungsnachteile gegenüber umliegenden Kantonen und Gemeinden. Eine Verschlechterung der Attraktivität der KVTG als Arbeitgeberin wäre mit erheblichen personalpolitischen Risiken verbunden, namentlich hinsichtlich Motivation, Rekrutierung, Bindung von Fachkräften und langfristiger Leistungsfähigkeit der KVTG. Vielmehr sind die Rahmenbedingungen weiter zu verbessern, um eine schlanke, aber leistungsstarke Verwaltung zugunsten der Bevölkerung und der Unternehmen weiterhin garantieren zu können. Gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können gerade in Zeiten des Fachkräftemangels nur gehalten werden, wenn sie auch angemessen entlohnt werden.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

