

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 17. April 2018

375

GRG Nr.	16	IN 12	113
---------	----	-------	-----

Interpellation von Hanspeter Gantenbein vom 3. Mai 2017

„Zunehmende Schere beim Lohn und den Sozialleistungen zwischen Staat und Gewerbe/Industrie beziehungsweise Landwirtschaft“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Ausgehend von der Annahme, dass die Löhne und Sozialleistungen zwischen Staat und Gewerbe bzw. Industrie immer weiter auseinandergehen, unterbreiten der Interpellant und 41 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen dem Regierungsrat verschiedene Fragen, welche auf die Situation im Kanton Thurgau Bezug nehmen. Konkret betreffen die Fragen den Vergleich der Löhne und der Lohnnebenkosten von Kanton und Privatwirtschaft, die Anpassung des Lohngefälles an die Privatwirtschaft, die Möglichkeit der Rücknahme bzw. Sistierung bestimmter Sonderleistungen für das Staatspersonal, Anpassungen im Bereich des Krankentaggeldes, der Nichtbetriebsunfallversicherung, der Pensionskassenbeiträge, die Verrechnung der aufgelaufenen Minussteuerung, Möglichkeiten der Verbesserung und Entlastung der Situation von Gewerbe und Landwirtschaft sowie die Entwicklung der Staatsquote.

Der Regierungsrat nimmt zur Interpellation wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Der Vorstoss betrifft einen sehr umfangreichen Fragenkomplex, der einerseits die systematische, detaillierte Prüfung und den Vergleich von Löhnen und Lohnkomponenten in der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft erfordert und andererseits auf Parameter für den schlüssigen Vergleich der Löhne der verschiedenen Wirtschaftssektoren angewiesen ist. Wie bereits bei der Beantwortung der Motion vom 7. Dezember 2016 „Anpassung der Besoldungsverordnungen für das Staatspersonal und die Lehrpersonen“ (16/MO 5/68) angekündigt, wird der Regierungsrat in Nachachtung von § 9 Abs. 4 der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (Besoldungsverordnung; RB 177.22) eine Überprüfung des staatlichen Lohngefüges auf

seine Marktkonformität durchführen. Im Rahmen des Projekts soll ein vertiefter und differenzierter Vergleich der staatlichen mit den privatwirtschaftlichen Löhnen und Lohnnebenleistungen vorgenommen und dabei auch auf weitere mit dem Vorstoss aufgeworfene Fragen eingegangen werden. Die Überprüfung soll dieses Jahr stattfinden, worauf der Regierungsrat 2019 eine breite Auslegeordnung machen und entsprechende Massnahmen prüfen wird.

Vor diesem Hintergrund bittet der Regierungsrat den Grossen Rat um Verständnis, dass es ihm heute nicht möglich ist, vertieft auf alle gestellten Fragen einzugehen.

II. Zu den einzelnen Fragen

Fragen 1 und 3

Der Interpellant geht mit seinen Fragen davon aus, die Löhne in der Verwaltung seien zu hoch und müssten auf das Niveau in der Privatwirtschaft ausgerichtet werden. Hierzu ist festzuhalten, dass in der Privatwirtschaft die Löhne sehr unterschiedlich sind. Generell kann gesagt werden, dass der Lohn mit zunehmender Qualifikation steigt. Ebenfalls einen starken Einfluss auf die Lohnhöhe hat die Wertschöpfung einer Branche. Ein Lohnvergleich und eine allfällige Anpassung machen deshalb nur bei gleichen oder ähnlichen Tätigkeiten Sinn. Dies bedeutet, dass in der in Auftrag zu gebenden Überprüfung einzelne Funktionen in der kantonalen Verwaltung vergleichbaren Funktionen in der Privatwirtschaft gegenübergestellt werden müssen. Letzteres wird dadurch erschwert, dass der Staat aufgrund seiner besonderen Stellung nicht selten Monopol- und Nischenberufe mit spezifischem Fach- bzw. Verwaltungswissen hervorbringt, denen häufig keine direkt vergleichbaren Berufe in der Privatwirtschaft gegenüberstehen. Der Interpellant stützt seine Fragen sodann auf das Lohnbuch 2017 und auf Vergleiche der Industrie- und Handelskammer der Kantone St. Gallen und Appenzell vom April 2017 ab. Mangels genauerer Angaben ist es nicht möglich, die Ausführungen des Interpellanten im Detail nachzuvollziehen, insbesondere die von ihm geltend gemachten verstärkten Unterschiede innerhalb kürzester Zeit. Nur am Rande sei zudem darauf hingewiesen, dass insbesondere die Kaderlöhne in der Verwaltung oft unter den Kaderlöhnen in der Privatwirtschaft liegen. Dies zeigt sich etwa bei der teilweise schwierigen Besetzung von Führungspositionen und von Stellen mit hohen fachlichen Anforderungen. Die Privatwirtschaft ist hier flexibler und kann rascher auf die Gegebenheiten des Markts (Angebot und Nachfrage, Geschäftsgang etc.) reagieren und entsprechende Löhne und Anreize anbieten.

Die vom Interpellanten erwähnten Durchschnittslöhne sind von verschiedenen Faktoren, wie beispielsweise der hohen Spezialität gewisser Funktionen, der Altersstruktur, der Struktur der Dienstjahre sowie vom Verhältnis von Angestellten mit einfachen und qualifizierten Funktionen abhängig. Die Spezialisierung vieler Funktionen hat eine geringe Personalfuktuation zur Folge. Die Verweildauer führt wiederum zur Ausschöpfung des Lohnpotentials einer Stelle und damit zu tendenziell hohen Durchschnittslöhnen. Diese Faktoren müssen beim Lohnvergleich mit der Privatwirtschaft berücksichtigt werden. Ohne der anstehenden Überprüfung der Lohnstruktur vorzugreifen, sollen einige dieser Besonderheiten nachstehend in Zahlen beleuchtet werden.

Brutto Durchschnittslohn aller Angestellten beim Kanton (ohne die von Dritten finanzierten Stellen beim Sozialversicherungszentrum, beim Amt für Wirtschaft und Arbeit und bei der Polizeischule Ostschweiz):

Kategorie	2014		2015		2016	
	JL	ML/13	JL	ML/13	JL	ML/13
Magistraten ¹	246'060	18'928	246'060	18'928	246'060	18'928
Gewählte ²	154'015	11'847	154'560	11'889	154'390	11'876
Angestellte	101'385	7'799	101'399	7'800	101'458	7'804
Befristete	75'236	5'787	74'291	5'715	76'160	5'858
Hilfskräfte	48'950	3'765	49'234	3'787	49'366	3'797
Lehrpersonen ³	132'026	10'156	133'630	10'279	134'590	10'353
Gesamtergebnis	126'279	9'714	126'529	9'733	127'004	9'770

¹Mitglieder des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts

²Mitglieder der übrigen Gerichte, der KESB, der Rekurskommissionen, der Friedensrichterämter, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen

³Berufs- und Mittelschulen

Die Magistraten machen 0.5 % des Personalkörpers aus und die Gewählten 5.5 %, die befristet Angestellten 4.3 % und die Hilfskräfte 1.8 %. Die Lehrpersonen betreffen 22.5 % des Personalkörpers. Den grössten Anteil macht die Kategorie der Angestellten mit 65 % des Personalkörpers der Verwaltung Kanton Thurgau aus. Deren durchschnittlicher Bruttolohn beträgt, verteilt auf 13 Monatslöhne, Fr. 7'800.-- pro Monat. Aufgrund der grossen Differenzierung und unterschiedlichen Spezialisierung muss die Kategorie der Angestellten im anstehenden Lohnvergleich in verschiedene Kategorien unterteilt werden. Der Durchschnittslohn ist deshalb à priori von beschränkter Aussagekraft.

Der ausgewiesene Durchschnittslohn hat auch einen Zusammenhang mit der Altersstruktur der Kantonsangestellten:

Durchschnittliches Alter	Jahr		
Kategorie	2014	2015	2016
Angestellte	45.8	45.8	45.7
Gewählte	50.0	51.0	50.0
Befristete	37.5	37.5	38.2
Hilfskräfte	50.7	51.4	52.2
Lehrpersonen (Berufs- und Mittelschulen)	46.5	46.6	47.0
Gesamtergebnis	46.1	46.5	46.6

Ein weiteres Kriterium, das die Lohnkostenstruktur beeinflusst, ist das durchschnittliche Dienstalter der Mitarbeitenden in der kantonalen Verwaltung:

Durchschnittliche Dienstjahre	Jahr		
Kategorie	2014	2015	2016
Angestellte	11.7	11.8	11.6
Gewählte	13.1	15.1	12.0
Hilfskräfte	10.2	11.1	10.8
Lehrpersonen (Berufs- und Mittelschulen)	11.2	11.4	11.9
Gesamtergebnis	9.2	9.9	9.3

Frage 2

Der gesamte Personalaufwand belief sich 2017 auf Fr. 391'653'759.93 (ohne SVZ, AWA und Ostschweizer Polizeischule; vgl. Tabelle S. 3 oben). Davon betrugen die Lohnkosten für Behörden, Kommissionen und Richter Fr. 15'385'723.65 (Löhne Behörden, Richter und Richterinnen Fr. 11'568'228.55; Taggelder Kommissionen/Experten Fr. 3'817'495.10). Die Löhne für das Verwaltungs- und Betriebspersonal betrugen Fr. 235'185'975.90, diejenigen der Lehrpersonen Fr. 72'196'869.74. Dazu kommen die Entschädigungen für temporäre Arbeitskräfte von Fr. 888'146.15 und übrige Zulagen von Fr. 12'510.55. Die Arbeitgeberbeiträge betrugen Fr. 62'432'619.97 (AHV: Fr. 20'052'322.26, PK: Fr. 34'441'029.26, Unfallversicherung: Fr. 2'221'824.84, Beitrag Familienausgleichskasse: Fr. 5'717'443.61). Die Arbeitgeberleistungen betrugen insgesamt Fr. 1'039'763.60, darin enthalten sind Ruhegehälter Fr. 543'386.40, Teuerungszulagen auf Renten Fr. 64'287.20 und Überbrückungsrenten Fr. 432'090.00. Der übrige Personalaufwand von Fr. 4'512'160.37 setzt sich wie folgt zusammen: Aus- und Weiterbildung des Personals Fr. 2'748'107.40, Personalwerbung Fr. 642'895.82 und übriger Personalaufwand Fr. 1'121'157.15 (davon Fr. 322'471.70 Ostwindabo und Fr. 557'807.50 Reka-Checks). Die Inkonvenienzzulagen sind Bestandteil der Löhne und betrugen gemäss Personalcontrolling des Personalamtes im Jahr 2017 Fr. 4'190'286.-- (darin enthalten sind Inkonvenienzzulagen Fr. 346'660.--, Nachtdienst Fr. 32'613.--, Piktettdienst Fr. 350'023.-- und Sonntagsdienst Fr. 350'990.--).

Hinsichtlich der Lohnnebenkosten ist bereits der interkantonale Vergleich schwierig, wie ein Versuch gezeigt hat, nur schon die Anstellungsbedingungen der Polizeiangeestellten der Ostschweizer Kantone gegenüberzustellen. Der Vergleich der Lohnnebenkosten mit der Privatwirtschaft soll anlässlich der eingangs erwähnten Überprüfung des gesamten Lohngefüges vorgenommen werden.

Gemäss § 43 Abs. 3 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; 177.112) sind Ferien im Kalenderjahr zu beziehen, in welchem sie fällig werden. Ferienübertragungen auf das Folgejahr bedürfen der Bewilligung der vorgesetzten Person. Für freiwillig nicht bezogene Ferien können keine Ersatzansprüche geltend gemacht werden (Abs. 4). Eine finanzielle Abgeltung von Ferien erfolgt nur dann, wenn diese aus zwingenden Gründen bis zum Austritt aus dem Staatsdienst nicht bezogen werden können sowie bei Auflösung des Dienstverhältnisses infolge Todes (§ 44 Abs. 2 RSV).

Der Arbeitszeitsaldo darf beim Übertrag auf das folgende Kalenderjahr bei einem 100 % Pensum höchstens 42 Stunden betragen (§ 67 Abs. 2 RSV).

Mit seiner aktuellen Ferienregelung (23 Tage im Alter 21 - 49; 27 Tage im Alter 50 - 59; 30 Tage ab 60) liegt der Kanton Thurgau ungefähr im Durchschnitt aller Kantone. Der Vergleich mit der Privatwirtschaft (geprüft wurden die Regelungen von 27 der grössten im Thurgau tätigen Unternehmen, davon sieben mit Gesamtarbeitsverträgen) zeigt, dass diese in der Kategorie der 21 bis 49 Jährigen in der Mehrzahl etwas grosszügigere Ferienregelungen aufweisen als der Kanton (oft 25 Tage).

Die Arbeitsplatzsicherheit für Kantonsangestellte und Lehrpersonen ist hoch, aber keineswegs absolut. Das Qualifikationssystem führt vereinzelt zu Entlassungen wegen ungenügender Leistungen. Dasselbe kann bei Reorganisationen geschehen. Auch müssen Schulen immer wieder Lehrer entlassen, wenn der Schülerbestand zurückgeht. Der guten Arbeitsplatzsicherheit beim Staat steht die eingeschränkte Karriereplanung gegenüber; die Privatwirtschaft hat in der Regel mehr Möglichkeiten, tüchtigen Leuten Aufstiegsmöglichkeit zu bieten.

Frage 4

Der Regierungsrat ist auf die den Kantonsangestellten zukommenden besonderen Leistungen (Leistungsprämien, Verbilligung von Reka-Checks, Firmenabo „Ostwind“) in der unter den Vorbemerkungen erwähnten Motion vom 7. Dezember 2016 „Anpassung der Besoldungsverordnungen für das Staatspersonal und die Lehrpersonen“ (16/MO 5/68) eingegangen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden. Der Regierungsrat bekräftigt seine damalige Feststellung, dass diese Leistungen vom Staatspersonal als Wertschätzung durch den Arbeitgeber wahrgenommen werden und eine sehr motivierende Wirkung haben. Der Regierungsrat will diese zeitgemässen und für die Attraktivität als Arbeitgeber wichtigen Massnahmen in der gleichen Höhe beibehalten.

Hinsichtlich der angeblich kostengünstigen Parkplätze beim Kanton ist darauf hinzuweisen, dass die Privatwirtschaft ihren Angestellten die Parkplätze in aller Regel gratis zur Verfügung stellt. Im Gegensatz dazu haben alle Kantonsangestellten eine Parkplatzgebühr zu entrichten, welche zurzeit zwischen Fr. 30.-- und Fr. 60.-- beträgt und im Rahmen des Projekts „Haushaltsgleichgewicht 2020“ überprüft wird. Dem Personal der Zentralverwaltung steht sodann - im Gegensatz zu vielen privaten Betrieben - auch keine Kantine zum verbilligten Essensbezug zur Verfügung. Die Angestellten verpflegen sich stattdessen vielfach in den umliegenden Restaurants und Schnellimbissen, ohne dafür eine Entschädigung zu erhalten.

Frage 5

Die Nichtbetriebsunfallversicherung (NBU) wird im Kanton zu je 50 % durch die Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber getragen. Die Prämien 2017 betrugen (Arbeitnehmende und Arbeitgeber zusammen) Fr. 3'409'750.-- für Nichtbetriebsunfall und Fr. 715'997.-- für Betriebsunfall. Ebenfalls mit 50 % an der NBU-Prämie beteiligen sich die Kantone Zürich und Schaffhausen sowie die Kirch- und Schulgemeinden. In der Pri-

vatwirtschaft werden die NBU-Prämien häufig vollständig dem Arbeitnehmenden belastet. Verschiedene Betriebe beteiligen sich jedoch ebenfalls mit 50 %.

Die Einführung einer Krankentaggeld-Versicherung mit allfälliger Arbeitnehmerbeteiligung wird zurzeit geprüft. Bisher fuhr der Kanton jedoch finanziell besser ohne Versicherung.

Die Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik (BfS) weist in Bezug auf das Aufteilungsverhältnis der Pensionskassenbeiträge für das Jahr 2015 folgende Durchschnittswerte aus:

	<u>Arbeitgeber</u>	<u>Arbeitnehmer</u>
Pensionskasse privates Recht	58.5 %	41.5 %
Pensionskasse öffentliches Recht	60.6 %	39.4 %
Gesamtschweizerisch	58.9 %	41.1 %

Diese Übersicht zeigt auf, dass bei der pk.tg mit einem Aufteilungsverhältnis von 56 % zu 44 % die versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer höhere Beiträge leisten müssen, als dies im Durchschnitt der privaten und öffentlichen Pensionskassen sowie im Gesamtdurchschnitt der Fall ist.

Die Nachfrage bei einer Vorsorgeeinrichtung, der über 12'000 KMU-Betriebe angeschlossen sind, darunter viele mit Sitz im Kanton Thurgau, ergab für diese Firmen die folgenden Durchschnittswerte:

KMU-Betriebe Kanton Thurgau	<u>Arbeitgeber</u>	<u>Arbeitnehmer</u>
	54.0 %	46.0 %

Diese Werte zeigen, dass die bei der pk.tg angeschlossenen Arbeitgeber bereit sind, einen etwas höheren Anteil an die Pensionskassenbeiträge zu leisten, als dies die KMU-Betriebe des Kantons Thurgau vorsehen. Die Differenz zu den obigen Werten ist allerdings nicht derart, dass von einer „Schere“ zwischen der pk.tg und den KMU-Betrieben gesprochen werden könnte. Zu erwähnen ist schliesslich, dass die pk.tg im Gegensatz etwa zu Banken und Versicherungen keine Kaderlösung kennt.

Frage 6

In der Botschaft zur Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (BesVO) vom 19. September 2017 hat sich der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Minusteuerung wie folgt geäussert:

„Die Umsetzung der angepassten Regelung für die individuelle Lohnerhöhung richtet sich nach den in § 11 Abs. 1 BesVO genannten Kriterien. In den nächsten Jahren muss zudem die spezielle Situation aufgrund der negativen Teuerung berücksichtigt werden. Für die Jahre 2019 bis 2021 rechnet der Regierungsrat gemäss Finanzplan beim Personalaufwand mit einem jährlichen Wachstum von 0.9 % (ohne allfällige Anpassungen bei den Pensionskassenbeiträgen). Dies bedeutet, dass maximal 1 % der Lohnsumme für Lohnanpassungen zur Verfügung stehen, die je nach Verlauf der Teuerung für gene-

relle und individuelle Anpassungen verwendet werden können. Im Wachstum von 0.9 % inbegriffen sind auch maximal 1.3 Mio. Franken für neue Stellen aufgrund von höheren Schülerzahlen (Berufs- und Mittelschulen), höherer Nachfrage (Bevölkerungswachstum) oder neuer Aufgaben (z. B. Asyl-Ausreisezentrum Kreuzlingen).“

Diese Ausführungen haben nach wie vor ihre Gültigkeit und bedeuten bezüglich des erfragten Abbaus der Minusteuerung, dass diese Schritt für Schritt abgebaut werden kann, wobei das Tempo von der Inflationsentwicklung abhängig ist.

Frage 7

Die Staatsquote berechnet sich aus den konsolidierten Ausgaben im Verhältnis zum kantonalen Bruttoinlandprodukt. § 19 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz (FHG; RB 611.1) bestimmt, dass die liquiditätswirksamen Gesamtausgaben des Kantons, ohne die durchlaufenden Beiträge, nicht stärker ansteigen dürfen als das nominale Bruttoinlandprodukt. Der gesamte Personalaufwand beträgt rund 24 % der konsolidierten Ausgaben. In der aktuellen Finanzplanung liegt die jährliche Steigerungsrate des Personalaufwandes sogar unter der Entwicklung des Bruttoinlandproduktes. Das Wachstum bei den Gesundheits- und Sozialkosten sowie die Übertragung neuer Aufgaben, z. B. KESB, haben in der Vergangenheit überdurchschnittlich zum Wachstum der konsolidierten Ausgaben beigetragen. Die Entwicklung der konsolidierten Ausgaben in der Finanzplanperiode liegt jedoch immer noch unter dem Wachstum des nominellen Bruttoinlandproduktes. Das heisst, die Staatsquote sinkt in den nächsten Jahren von 10.66 % 2017 auf 10.5 %. Die Steuerquote (Fiskalquote, 5.55 % 2017) bleibt in der Planperiode praktisch unverändert.

Was die Frage nach einer möglichen Entlastung der Privatwirtschaft bei Kontrollen anbetrifft, so erachtet es der Regierungsrat als selbstverständlich, dass Doppelspurigkeiten bei Kontrollen soweit als möglich vermieden werden müssen. Wenn ein Betrieb sowohl durch das Arbeitsinspektorat als auch durch die Arbeitsmarktaufsicht kontrolliert werden muss, werden diese beiden Kontrollen koordiniert und wenn möglich und sinnvoll zusammengelegt. Der Bund bemüht sich, administrative Hürden für die KMU abzubauen, und der Kanton Thurgau unterstützt dieses Vorgehen vollumfänglich. Der Thurgau gilt in der Schweiz als Kanton der kurzen Wege. Diesen Ruf hat er sich erarbeitet. Die kantonale Verwaltung und die Unternehmen tauschen sich regelmässig aus, um sich diesbezüglich laufend zu verbessern und noch mehr administrative Hürden zu beseitigen. Im dritten Satz der Frage 7 ist von fremdvergebenen Arbeiten die Rede, die unverständlicherweise hoch bleiben. Was daran nicht gut sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Solche Aufträge an die Privatwirtschaft verschaffen den Betrieben Arbeit, was letztlich dazu führt, dass sich deren wirtschaftliche Situation und damit auch diejenige der Angestellten verbessert.

Mit Bezug auf den Bereich Landwirtschaft ist festzuhalten, dass ungefähr 40 % der durchgeführten Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben von den privaten Labels verursacht werden. Die Teilnahme an einem der verschiedenen privaten Labelprogramme ist freiwillig und liegt in der Entscheidkompetenz der Betriebsleiter. Im Kanton Thurgau stellen die kantonale Kontrollkoordinationsstelle und die landwirtschaftlichen Kontrollstellen eine optimale Koordination zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Kon-

trollaufträgen sicher. Anlässlich einer Fachtagung der Bundesämter für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und dem Bundesamt für Landwirtschaft im Dezember 2017 nahmen auch Vertreter der Kantone und der Kontrollorganisationen teil. Dabei wurde festgestellt, dass das im Thurgau praktizierte Vorgehen vorbildlich ist und wesentlich zur Reduktion der durch die privaten Label verursachten Doppelspurigkeiten beiträgt. Im Kanton Thurgau wird seit Jahren die Koordination zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Kontrollaufträgen sichergestellt. Dadurch kann der zeitliche Aufwand für die Landwirte auf ein Minimum reduziert werden.

Insgesamt darf festgehalten werden, dass der Kanton anerkanntermassen für gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen sorgt. Dazu gehören insbesondere massvolle Steuern und tiefe bürokratische Hürden dank einer effizienten und kostenbewussten Verwaltung. So gehört der Kanton Thurgau bei den Verwaltungsausgaben im Verhältnis zur Bevölkerungszahl seit Jahren zu den sparsamsten bzw. effizientesten Kantonen der Schweiz.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach