

Beschluss vom 23. Juni 2015

**Kleine Anfrage 2015/14
betreffend «10 Jahre Lohnsystem – Entwicklung»**

In einer Kleinen Anfrage vom 18. Mai 2015 stellte Kantonsrat Walter Vogelsanger im Zusammenhang mit dem Lohnsystem nachstehende Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Das aktuelle Lohnsystem bildete bereits Gegenstand verschiedener politischer Vorstösse. In der Stellungnahme vom 3. Juli 2012 zur Volksmotion 2012/1 «Für ein gerechtes Lohnsystem mit Zukunft» hat sich der Regierungsrat ausführlich zum Lohnsystem, seinen Grundlagen und den Mechanismen der Lohnentwicklung geäussert. Er hat auch festgehalten, dass ein flexibles Lohnsystem mit ausreichenden Mitteln gespiesen werden muss.

1. *Wieviel Prozent wurden bei der Einführung 2006 dem Personal jährlich für die individuelle Lohnentwicklung in Aussicht gestellt und wie viel wurde effektiv vom Kantonsrat in den letzten 10 Jahren bewilligt?*

Bei der Revision des Personal- und Lohnrechts 2004/05 war ein Kernanliegen, Automatismen im Lohnbereich abzuschaffen. Das breit abgestützt erarbeitete Lohnsystem schuf Flexibilität, unter anderem Steuerbarkeit bei der Verteilung der vom Kantonsrat bewilligten Mittel. Der Regierungsrat kann in Absprache mit der Personalkommission Prioritäten setzen und differenzierte Lohnentwicklungen ermöglichen. Die flexible Gestaltung des Lohnsystems führte auch dazu, dass es für die einzelnen Mitarbeitenden nicht mehr möglich ist, im Voraus die Lohnentwicklung zu kennen.

Kein Lohnsystem kann ohne ausreichende Mittel funktionieren. Eine bestimmte Lohnentwicklung wurde indes nie in Aussicht gestellt und wäre systembedingt gar nicht möglich. Soweit zur Erläuterung des Lohnsystems bei dessen Einführung mit Zahlen gearbeitet wurde, handelte es sich jeweils um Rechenbeispiele. Es wurde immer darauf hingewiesen, dass die Lohnentwicklung jährlich neu festgelegt werden muss. Für Einzelheiten verweisen wir auf die Stellungnahme vom 3. Juli 2012 zur Volksmotion 2012/1 (vgl. insbesondere S. 5 und 6), in welcher festgehalten ist, welche Mittel in den Jahren 2006 bis 2012 eingesetzt wurden. In

folgender Tabelle sind die prozentualen Mittel für die individuellen Lohnerhöhungen aufgeführt:

	Individuelle Lohnerhöhungen
2006	0,9 %
2007	1,2 %
2008	1,2 %
2009	1,0 %
2010	0,7 %
2011	0,8 %
2012	0 % (0,2 % für Spezialmassnahme; geringfügige Anhebung der Löhne in den Bandposition a und b)
2013	1,0 %
2014	0,8 % (Lohnsummenerhöhung 0,3 %; Verwendung der Mutationsgewinne 0,5 %)
2015	Antrag 0,8 % (Lohnsummenerhöhung 0,3 %; Verwendung der Mutationsgewinne 0,5 %)

Die Teuerung wurde in dieser Zeitspanne ausgeglichen. Letztmals war dies auf das Jahr 2009 erforderlich.

2. *Wie viel Prozent sind für die individuelle Lohnerhöhung im Finanzplan eingestellt?*

Im Budget 2015 und Finanzplan 2016 - 2018 hat der Regierungsrat 0,3 % Lohnsummenerhöhung sowie die Verwendung von 0,5 % Mutationsgewinne für individuelle Lohnerhöhungen eingesetzt. Der Kantonsrat entscheidet über das Budget 2015 voraussichtlich am 29. Juni 2015.

3. *Was ist Sinn und Zweck der individuellen Lohnerhöhung und welche Konsequenzen hat es, wenn die individuelle Lohnerhöhung 0 % ist, respektive zu niedrig ausfällt?*

Individuelle Lohnerhöhungen dienen insbesondere zur Berücksichtigung der Leistung. Das Lohnsystem belässt Spielraum, wie stark individuelle Leistung berücksichtigt wird. Ob und in welchem Ausmass im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel eine Lohnerhöhung erfolgt, hängt unter anderem von der Position im Lohnband ab. Die massgebenden Kriterien werden jeweils in Absprache mit der Personalkommission jährlich festgelegt. Mit den aktuellen Kriterien können jüngere Personen im steigenden Bereich der Bandpositionen bei guter Leistung überdurchschnittlich berücksichtigt werden und gleichzeitig mehr Mittel an Mitarbeitende in unteren Bandpositionen mit guter Leistung zugeführt werden. Bei älteren Mitarbeitenden fallen allfällige Lohnentwicklungen geringer aus.

Wenn über eine gewisse Zeit keine oder zu wenig Mittel zur Verfügung stehen, kann Leistung nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden. Dies ist generell ein schlechtes Signal, weil

Leistungsträgerinnen und -träger demotiviert werden. Besonders gravierend sind die Konsequenzen für junge Mitarbeitende. Sie haben naturgemäss eher tiefere Löhne. Der Erfahrungszuwachs, welcher sich in Leistung niederschlägt, ist aber gerade in dieser Phase sehr gross und muss honoriert werden können. Wenn dies nicht möglich ist, kommen die betreffenden Personen buchstäblich «nicht vom Fleck». Wie Lohnvergleiche zeigen, hat der Kanton Schaffhausen insbesondere bei jungen Mitarbeitenden ein Lohnproblem. Der Arbeitgeber muss junge Personen mit Potenzial anziehen und halten können. Hierzu tragen interessante Aufgaben und gute Anstellungsbedingungen bei. Wenn keine Lohnentwicklung erfolgt, laufen junge Mitarbeitende davon bzw. nehmen erst gar keine Anstellung an. Wenn dieser Zustand andauert, führt dies unweigerlich zu Rekrutierungsproblemen.

Ebenfalls nicht zu vernachlässigen sind aber die in den letzten Jahren gering ausgefallenen Mittel für individuelle Lohnerhöhungen und die entsprechend noch geringer ausgefallenen individuellen Lohnentwicklungen der älteren Mitarbeitenden. Unter ihnen befinden sich viele qualifizierte Leistungsträger, die in den letzten Jahren aufgrund der finanziellen Situation des kantonalen Staatshaushaltes speziell gefordert waren. Wird ihnen keine Beachtung geschenkt, besteht ein gewisses Risiko, dass sie sich nach einer gewissen «Durststrecke» absetzen und damit der Verwaltung wichtige Wissensträger verloren gehen könnten. In der Stellungnahme zur Volksmotion 2012/1 (S. 5) hat der Regierungsrat festgehalten, dass für individuelle leistungsbedingte Lohnerhöhungen im Normalfall rund 1 % eingesetzt werden sollte. Bei Nullrunden besteht entsprechenden Nachholbedarf.

4. *Wie haben sich die Kosten pro Stelle (also Personalaufwand durch die Anzahl bewilligter Stellen) im Zeitraum von 2006 bis heute entwickelt?*

Im Personalaufwand (Sachgruppe 30) sind neben den Löhnen auch sämtliche weiteren Personalaufwände enthalten wie z.B. die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen, Prämien, Weiterbildungskosten. Ebenso sind darin die Löhne von Auszubildenden, Praktikant/-innen, Aushilfen wie z.B. Prüfungsexperten oder von Stellvertretungen enthalten. Bei den Lehrpersonen der Volksschule sind nur die Kantonsbeiträge aufgeführt (43.5 % bis 2011; ab 2012 41 %).

Teilt man den jährlichen Personalaufwand durch die Anzahl der per 1. Januar des jeweiligen Jahres bewilligten Stellen gemäss Stellenplan, so erhält man folgende Entwicklung des durchschnittlichen Personalaufwandes (Lohnsumme 2005 = 100):

	2005	2006	2007	2008	2009
Personalaufwand (Sachgruppe 30)	148'619'000	156'153'519	161'398'305	165'261'662	172'886'674
Durchschnittlicher Personalaufwand/Stelle*	98'619	103'413	105'766	107'522	110'825
Entwicklung durchschn. Personalaufwand	100	104.9	107.2	109.0	112.4

	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwand (Sachgruppe 30)	172'352'810	174'480'070	171'751'772	172'680'161	174'164'101
Durchschnittlicher Personalaufwand/Stelle*	110'767	112'713	109'886	110'198	111'074
Entwicklung durchschn. Personalaufwand	112.3	114.3	111.4	111.7	112.6

5. *Wie gross war die Reallohnentwicklung des schweizerischen Lohnindexes und die Reallohnentwicklung des Schaffhauser Staatspersonals für die Zeit ab 2006?*

In der folgenden Tabelle sind die gesamten Mittel für Lohnerhöhungen (generelle plus individuelle Lohnerhöhungen) im Vergleich mit der Nominallohnentwicklung in der Schweiz gemäss Bundesamt für Statistik (BfS), die Jahreststeuerung sowie die daraus resultierende Reallohnentwicklung in Prozent ausgewiesen:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nominallohnentwicklung Arbeitgeber Kt. SH	2.0	2.4	2.0	3.5	0.7	0.8	0.2	1.0	0.8
Nominallohnentwicklung CH gemäss BfS	1.2	1.6	2.0	2.1	0.8	1.0	0.8	0.7	0.8
Teuerung gegenüber Vorjahr gemäss BfS	1.1	0.7	2.4	-0.5	0.7	0.2	-0.7	-0.2	0.0
Reallohnentwicklung Arbeitgeber Kt. SH	0.9	1.7	-0.4	4.0	0.0	0.6	0.9	1.2	0.8
Reallohnentwicklung CH gemäss BfS	0.1	0.9	-0.4	2.6	0.1	0.8	1.5	0.9	0.8

Zu beachten ist, dass die Teuerung erst im Folgejahr ausgeglichen wird (siehe z.B. die Teuerung von 2,4 % im 2008, welche erst Niederschlag findet in der Lohnrunde 2009).

6. *Sind mehr Kaderstellen besetzt worden, das heisst, ist der prozentuale Anteil der Arbeitnehmenden in höheren Lohnbändern in den letzten 10 Jahren gestiegen und wenn ja, was können die Gründe dafür sein?*

Beim Vergleich der Lohnbänder 1-9 und 10-17 der Jahre 2006 sowie 2015 wurden keine wesentlichen Veränderungen festgestellt. Selbst ein Vergleich der Lohnbänder 14-17, in denen die meisten oberen Kadermitarbeitenden eingereiht sind, ergibt keine wesentlichen Veränderungen. Dieser Anteil ging zwischen 2006 und 2015 leicht zurück von 6,8 auf 6,4 %.

7. *Welche Kantone haben auch dieses Lohnsystem? Wie war in diesen Kantonen der Lohnanstieg? Gibt es Kantone mit alternativen Lohnsystemen ohne Automatismus?*

Es gibt vier weitere Kantone (AR, GL, NW, OW), bei welchen dasselbe System zur Anwendung gelangt. Dabei verwenden zwei Kantone das System schon länger als der Kanton Schaffhausen und zwei weitere Kantone arbeiten seit 2007 bzw. 2008 damit.

Nachfolgend findet sich die Lohnentwicklung der erwähnten Kantone in Prozent der Lohnsumme:

	Kt. 1	Kt. 2	Kt. 3	Kt. 4	Kt. SH
	in %				
Jahr 2006					
individuell	-	-	1.0	0.9	0.9
generell	-	-	0.6	0.9	1.1
Total	-	-	1.6	1.8	2.0
Jahr 2007					
individuell	1.4	-	1.0	1.2	1.2
generell	1.4	-	0.8	1.0	1.2
Total	2.8	-	1.8	2.2	2.4
Jahr 2008					
individuell	1.8	0	1.4	2.0	1.2
generell	0.7	2.0	1.2	0.5	0.8
Total	2.5	2	2.6	2.5	2.0
Jahr 2009					
individuell	1.0	0	1.5	0.8	1.0
generell	2.5	2.0	1.0	2.2	2.5
Total	3.5	2.0	2.5	3.0	3.5
Jahr 2010					
individuell	0.4	1)	1.5	1.0	0.7
generell	0	1)	1.0	0.0	0.0
Total	0.4		2.5	1.0	0.7
Jahr 2011					
individuell	1.0	0.5	1.0	1.0	0.8
generell	0.8	1.0	0.0	0.8	0.0
Total	1.8	1.5	1.0	1.8	0.8
Jahr 2012					
individuell	0.9	1.5	0.6	0.5	0.0
generell	0.6	0.0	0.4	0.0	0.0
Total	1.5	1.5	1.0	0.5	0.0
Jahr 2013					
individuell	1.0	0.5	0.2	0.9	1.0
generell	0	0	0	0	0.0
Total	1.0	0.5	0.2	0.9	1.0
Jahr 2014					
individuell	0.1	0	0.5	0.9	0.8
generell	0.4	1.0	0	0	0.0
Total	0.5	1.0	0.5	0.9	0.8
Jahr 2015					
individuell	1.0	1.0	0.7	0.7	
generell	0	1.0	0	0.2	
Total	1.0	2.0	0.7	0.9	4)
		2)			

1) Aufgrund von Marktvergleichen sind insgesamt rund 600'000 Franken zur Anhebung der Löhne ins Lohnsystem geflossen, d.h. ca. 1,1 % der Lohnsumme.

2) Seit 2012 erfolgen strukturelle Anpassungen in der Höhe von insgesamt rund 800'000 Franken (gesamthaft ca. 1,4 % der Lohnsumme).

3) 0,2 % für Spezialmassnahme (vgl. Antwort auf Frage 1)

4) noch nicht beschlossen

In den umliegenden Kantonen bzw. in der Ostschweiz gelangen folgende Systeme ohne sogenannten Stufenanstieg zur Anwendung:

Im Kanton Thurgau ist die Mittelzufuhr in einer Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals geregelt. Für die individuelle Lohnanpassung muss mindestens ein Lohnprozent zur Verfügung stehen. Die Vorgesetzten entscheiden im Rahmen der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel über die jährlichen individuellen Lohnanpassungen. Dabei sind die Leistung, das Lohnniveau und der interne Quervergleich mit zu berücksichtigen. Es gibt somit keine Formel, mit welcher die Lohnanpassung berechnet werden kann. Für die Lehrpersonen sind die Entwicklungsschritte vorgegeben. Der lineare Anstieg entspricht der individuellen Besoldungsanpassung von einem Prozent des Staatspersonals. Soweit der Grosse Rat für das Staatspersonal eine individuelle Besoldungsanpassung von mehr als einem Prozent beschliesst, wird die Gesamtlohnsumme der Lehrpersonen analog zur generellen Besoldungsanpassung um den über einem Prozent liegenden Wert erhöht.

Eine ähnliche Regelung wie der Kanton Thurgau kennt der Kanton Graubünden. Auch hier sieht das Personalgesetz vor, dass mindestens ein Prozent für individuelle Lohnentwicklungen zur Verfügung gestellt werden muss. Die Mittelverteilung hingegen erfolgt in ähnlicher Weise, wie es im Kanton Thurgau praktiziert wird.

Im Kanton Aargau gelangt ein ähnliches System wie im Kanton Schaffhausen zur Anwendung. Der Grosse Rat legt jährlich fest, um welchen prozentualen Anteil sich die Lohnsumme verändert. Der Regierungsrat bestimmt im Anschluss, wie die Veränderung der Lohnsumme verteilt wird. Die individuelle Lohnentwicklung ist jeweils abhängig von der Leistung und der Positionierung des Lohnes im Lohnband. Basierend auf diesen Eckwerten wird ein Lohnvorschlag berechnet, von welchem die bzw. der Vorgesetzte abweichen kann. Insgesamt dürfen die zugeteilten Mittel nicht überschritten werden. Für die Lehrpersonen wird der systemberechnete Vorschlag übernommen. Dieser beinhaltet nur die Positionierung des Lohnes im Lohnband (keine Leistungskomponente enthalten).

Massgebend bei allen Systemen sind schliesslich die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für die individuelle Lohnentwicklung. Kantone mit einem fest verankerten Prozentsatz können eine kontinuierliche Lohnentwicklung garantieren, welche die Leistung honoriert. Ist kein Mittelzufluss sichergestellt bzw. werden über eine gewisse Zeit zu wenig Mittel bewilligt, kann dem Erfahrungszuwachs nicht Rechnung getragen werden. Dies würde den Kanton vor grosse Probleme stellen.

Schaffhausen, 23. Juni 2015

DER STAATSSCHREIBER


Dr. Stefan Bilger