

Sitzung vom 23. August 2006

1215. Dringliche Anfrage (Sparbeiträge des kantonalen Personals seit 1991)

Die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, sowie Monika Spring und Natalie Vieli-Platzer, Zürich, haben am 10. Juli 2006 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Das Zürcher Staatspersonal hat seit 1991 mehrfach auf den Stufenanstieg verzichten müssen. Auch die Teuerung wurde nur teilweise und sehr zurückhaltend ausgeglichen und die Treueprämien wurden massiv gekürzt. Zudem führten die durch die Sparpakete verursachten Entlassungen und Anstellungsstopps dazu, dass die gleichen Leistungen von immer weniger Personen erbracht werden müssen. Im Hinblick auf das Staatsbudget 2007 und die mittelfristige Finanzplanung des Kantons soll der enorme Sparbeitrag des Staatspersonals und der damit verbundene erlittene Reallohnverlust der letzten Jahre sichtbar gemacht werden.

Wir bitten die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welches ist die Differenz zwischen dem ursprünglich vorgesehenen vollen und dem real gewährten Teuerungsausgleich seit der Einführung des neuen Lohnsystems 1991?
2. Um wie viele Prozentpunkte wäre ein Lohn von 1991 höher als er es heute ist, wenn der Stufenanstieg lückenlos gewährt worden wäre?
3. a) Um wie viele Prozentpunkte wäre ein Lohn von 1991 höher als er es heute ist, wenn die Teuerung voll ausgeglichen und der Stufenanstieg lückenlos gewährt worden wäre (ohne Löhne der Lehrkräfte)?
b) Wie sieht diese Rechnung für die Volksschullehrpersonen aus
 - ohne Berücksichtigung der Halbierung der Lohnstufen und der Einführung der zusätzlichen Anlaufstufen im Jahr 1995, d.h., wenn das mit dem neuen Lohnsystem 1991 ursprünglich vorgesehene System für die Volksschullehrpersonen bis heute unverändert geblieben wäre?
 - mit Berücksichtigung dieser Massnahmen?
4. In welchen anderen Bereichen wurden seit 1991 lohnrelevante Elemente des Personalaufwandes reduziert? (z. B. Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen, Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge, Treueprämien, andere Vergünstigungen wie Lunchchecks usw.). Wie viele Prozente machen die Reduktionen aus?

5. Welche Aussagen kann der Regierungsrat machen über die Entwicklung der Produktivität pro Vollzeitstelle von 1991 bis 2005, aufgeschlüsselt nach der Kernverwaltung und den Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, Monika Spring und Natalie Vieli-Platzer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das kantonale Personalrecht gewährt keinen bedingungslosen Anspruch auf Anpassung der Löhne an die Teuerung. Bei der Festsetzung der Teuerungszulage hat der Regierungsrat gemäss §42 der Personalverordnung (PVO; LS 177.11) jeweils «angemessen die Situation des kantonalen Finanzhaushaltes sowie das wirtschaftliche Umfeld» zu berücksichtigen. 2003 sind die Staatssteuererträge eingebrochen. Sie haben sich seither nicht wieder erholt und sind bis Ende 2005 auf dem tiefen Niveau von 2003 geblieben. Dadurch ist die Schere zwischen Aufwand und Ertrag aufgegangen und hat zu hohen Aufwandüberschüssen 2003 und 2004 geführt. Ohne den einmaligen Golderlös hätte auch die Rechnung 2005 defizitär abgeschlossen. Als Folge der Steuerertragsentwicklung wurde der Regierungsrat zum Sanierungsprogramm 04 und zum Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 gezwungen. Beide Sanierungsprogramme haben ertragsseitige und aufwandseitige Massnahmen umfasst. Dank diesen Massnahmen, darunter auch Lohnmassnahmen und einen Abbau von rund 1400 Stellen, konnte der Aufwand stabilisiert werden. Die gegenwärtigen Prognosen zeigen jedoch, dass der Staatshaushalt noch nicht ins Gleichgewicht gebracht worden ist.

Zu Frage 1:

Gemäss §42 PVO setzt der Regierungsrat jeweils gemäss dem Zürcher Index vom November die Teuerungszulage auf den 1. Januar des folgenden Jahres fest. Er berücksichtigt dabei angemessen die Situation des kantonalen Finanzhaushaltes sowie das wirtschaftliche Umfeld. Die folgende Tabelle stellt der Teuerungsentwicklung die entsprechend des gewährten Teuerungsausgleichs indexierte Lohnentwicklung gegenüber:

Jahr	Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise (Dezember 1982 = 100)	Indexierte Lohnentwicklung Dezember 1990 = 125
Index 1991	125,5	125,0
Index 2006	153,4	141,7
Anstieg Indexpunkte	27,9	16,7
Anstieg in %	22,2%	13,4%

Zu Fragen 2 und 3a:

Der Aufstiegsmechanismus innerhalb einer Lohnklasse wird in der PVO in den §§ 16 bis 18 geregelt. Gemäss § 16 PVO ist ein Stufenaufstieg in den Erfahrungsstufen jeweils auf Beginn des Kalenderjahres für Angestellte möglich, sofern sie mindestens mit «Gut» qualifiziert sind. Ab Erfahrungsstufe 8 besteht kein Anspruch mehr auf einen automatischen Aufstieg. Das Fortkommen ist dann an die Qualifikation und eine Beförderung gekoppelt. Entsprechend wirkt sich ein Stufenstopp insbesondere auf die ersten acht Dienstjahre aus und hat danach nur noch mittelbare Auswirkungen auf den Aufstieg. Dieser wird dann wesentlich von der Qualifikation und der Höhe der Beförderungsquote bestimmt. Ausserdem sind Laufbahnen gemäss diesem Konzept, mit einem Aufstieg von der untersten Stufe bis zum Maximum, nicht der Normalfall. Bei Fluktuationen im Bereich von 5 bis 10% wird der Personalbestand alle 10 bis 15 Jahre erneuert, und eine Neuanstellung erfolgt dann jeweils zu einem offenbar akzeptablen, marktüblichen Lohn und kaum noch in den untersten Stufen. Im Schnitt erfolgten die Anstellungen (ohne Lehrerschaft) in den letzten zwölf Monaten in der Erfahrungsstufe 4.

Seit 1991 wurden auf Grund der finanziellen Verhältnisse des Kantons, in Anwendung von § 21 Abs. 3 PVO, nur vier allgemeine Jahresstufen gewährt (1992, 1995, 2000 und 2001). Geht man davon aus, dass durch diese gesetzlich vorgegebene Beschränkung im Schnitt drei bis vier Stufen im Erfahrungsbereich nicht gewährt worden sind (bei 3% durchschnittlicher Lohnerhöhung je Stufe), dürfte das Lohnniveau – insbesondere der jüngeren Angestellten – auf Grund der nicht gewährten Stufen ungefähr 10% tiefer liegen. Ein Lohn wäre somit auf Grund der nicht gewährten Teuerungszulage 7,8% höher sowie etwa 10% höher auf Grund der entgangenen theoretischen Stufenaufstiege. Insgesamt ist mit von einer Lücke von rund 18% zu rechnen.

Zu Frage 3b:

Grundsätzlich gelten für die Volksschullehrpersonen dieselben Bedingungen wie für das übrige Staatspersonal. Dies gilt sowohl für die Teuerungszulagen als auch die allgemeinen Stufenaufstiege und die Beförderungsquote. Dementsprechend ist die Lücke beim Teuerungsausgleich (7,8%) gleich gross.

Per 1. Januar 1997 wurden die Lohnkategorien der Volksschullehrpersonen mit zwei zusätzlichen Anfangsstufen erweitert. Zusätzlich wurden zwei weitere Wartephasen eingebaut, die per 16. August 1999 in halbe Stufen umgewandelt wurden. Die meisten halben Stufen befinden sich in den Leistungsstufen.

Zu den in der Antwort zu Frage 2 erwähnten vier generellen Jahrestufen kam im Jahr 2001 bei den Volksschullehrpersonen eine zweite Beförderungsrunde hinzu. Es ist deshalb anzunehmen, dass rund fünf bis sechs Stufenanstiege nicht gewährt wurden. Geht man von 2% durchschnittlicher Lohnerhöhung je Stufe aus, dürfte das heutige Lohnniveau der Lehrpersonen um rund 10 bis 12% tiefer liegen als bei guten finanziellen Verhältnissen des Kantons möglich. Die Auswirkungen der Anpassungen der Strukturen der Lohntabellen in den Jahren 1997 und 1999 sind eher gering. Einschliesslich der nicht gewährten Teuerungszulagen ist somit von einer Lücke von rund 18–20% auszugehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lohnentwicklung der Volksschullehrpersonen auf Grund der unterschiedlichen Lohnstruktur und des unterschiedlichen Beförderungssystems nicht direkt mit derjenigen der übrigen Staatsangestellten verglichen werden kann.

Zu Frage 4:

Das Dienstaltersgeschenk wurde auf 1. Januar 2005 um rund einen Drittel gekürzt. Daraus ergeben sich Einsparungen von rund 11 Mio. Franken pro Jahr, was etwa 0,3 Lohnprozenten entspricht. Andere Kürzungen gab es nicht.

Zu Frage 5:

Über die Entwicklung der Produktivität pro Vollzeitstelle von 1991 bis 2005 liegen keine Daten vor. Der Begriff des Produktivitätsgewinnes kommt aus der Privatwirtschaft und kann – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt als Massstab für die Dienstleistungen der öffentlichen Hand übernommen werden. Jedoch kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass der Druck auf das Staatspersonal in den letzten 20 Jahren auf Grund der Verknappung der zur Verfügung stehenden Mittel sowie der Einführung neuer Managementmethoden (z. B. Wirkungsorientierte Führung) und Instrumente (Leistungsbeurteilung, Leistungserfassung usw.) zugenommen hat. Dies hat dazu geführt, dass Prozesse und Leistungen überprüft bzw. in Frage gestellt wurden. Auch haben die gestiegenen bzw. gewandelten Anforderungen an den Staat – insbesondere im Bereich der Lehrerschaft – sowie die mit dem Stellenabbau verbundene Arbeitsplatzunsicherheit den psychischen Druck auf das Staatspersonal erhöht. Der Stellenabbau und die Mittelverknappung haben sich quer durch die Verwaltung auf die Angestellten ausgewirkt und jeden Einzelnen zu mehr Leistung bzw. effizienterem Arbeiten gezwungen. Beispielfhaft seien hier die grösseren Klassen im Lehrerbereich, der Abbau von administrativem Personal im Steueramt, Fallpauschalen im Gesundheitsbereich erwähnt. Um das volle Ausmass der Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Leistungen des Staatspersonals zu beziffern, wären vertiefte Analysen notwendig.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates, die Vereinigten Personalverbände (Rechtsanwältin Rahel Bächtold, Postfach 1138, 8026 Zürich) und an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi