

Sitzung vom 9. April 1997

796. Dringliche Interpellation (Senkung des Personalaufwandes)

Kantonsrätin Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 24. März 1997 folgende Interpellation eingereicht:

Im Rahmen der Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes wird für das Budget 1998 erneut die Höhe des Personalaufwandes zur Diskussion stehen. Wir bitten daher den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass zur Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes weitere Massnahmen im Personalbereich unumgänglich sind?
2. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu treffen, um die Personalkosten im Budget 1998 zu senken?
3. Vertritt auch der Regierungsrat die Meinung, dass zur Senkung des Personalaufwandes ein Personalabbau nötig ist?
4. Prüft der Regierungsrat, ob in diesem Sinne eine Vorruhestandsregelung für das Staatspersonal nach dem vollendeten 60. Altersjahr zu treffen sei?
5. Könnte mit dieser Massnahme ein sozialverträglicher Personalabbau erzielt werden, indem diese Stellen zu einem überwiegenden Teil nicht mehr besetzt würden?
6. Wäre der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat einen Antrag auf vorzeitige Inkraftsetzung derjenigen Paragraphen der neuen Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal zu unterbreiten, welche die vorzeitige Pensionierung betreffen (§ 10, § 16 usw.)?
7. Wie hoch wären die Kostenfolgen für den Staat gemäss § 67 Abs. 2 der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal, wenn die Arbeitnehmer in der Regel nach dem 60. Altersjahr vorzeitig pensioniert würden?
8. Welche Auswirkungen hätte eine Ausdehnung der Vorruhestandsregelung auf die Jahre 1998 und 1999?

Begründung:

Anlässlich der Behandlung des Budgets 1997 hat sich gezeigt, dass kurzfristig zur Senkung der Personalkosten nur zum Mittel einer linearen Lohnkürzung gegriffen werden konnte. Diese Massnahme kann nicht wiederholt werden. Die Diskussion muss daher in diesem Bereich bereits im Rahmen des Budgetierungsprozesses geführt werden, wenn Kostensenkungen innert nützlicher Frist wirksam werden sollen.

Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Interpellation Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

1. Der Regierungsrat hat am 2. April 1997 die «Richtlinien zur Erstellung des Voranschlags 1998 und zur Nachführung der Finanzplanung bis 2002» beschlossen. Der Ausgleich der Laufenden Rechnung verlangt auch in der Finanzplanperiode 1997 bis 2002 weitere, einschneidende Massnahmen. Konsequente Prioritätensetzung und Trennung des Unverzichtbaren vom weniger Notwendigen und Wünschbaren sind unabdingbare Voraussetzungen, damit auch mit reduzierten Ressourcen die als wichtig eingestufteten Leistungen bestmöglich erbracht werden können. Um das Defizit abzubauen, soll eine doppelte Strategie verfolgt werden: Einerseits sind die Aufgaben und Leistungen des Staates gezielt abzubauen. Erste Ergebnisse des entsprechenden Projekts werden noch im Laufe dieses Jahres erwartet, sie dürften sich auf den Voranschlag 1998 jedoch nur ausnahmsweise auswirken. Andererseits wird der Aufwand im Voranschlag 1998 grundsätzlich auf dem Niveau des Voranschlags 1997 plafoniert. Unter Berücksichtigung der nicht beeinflussbaren Aufwandpositionen verbleibt ein Sanierungsbedarf von 300 Mio.

Franken. Davon sollen 100 Mio. Franken im Rahmen eines weiteren Sparprogrammes «Effort III» durch zusätzliche Reduktion des Sachaufwandes, durch Einsparungen bei den Eigenen Beiträgen und/oder durch Stellenabbau abgebaut werden. Es verbleibt ein Sanierungsbedarf von rund 200 Mio. Franken. Ziel ist es, diesen unter anderem mit zusätzlichen Querschnittsmassnahmen abzubauen (siehe Ziffer 4). Als weitere Massnahmen werden im Rahmen des vorgesehenen Zero Base Budgeting Projekte und neue Aufgaben auf deren Notwendigkeit hin überprüft und 1996 nicht ausgeschöpfte Voranschlagskredite kritisch hinterfragt.

Die Sparmassnahmen beim Personalaufwand der letzten Jahre, die bis zur Kürzung der Besoldungen des Staatspersonals um 3% auf 1. Januar 1997 führten, brauchen an dieser Stelle nicht erneut aufgezählt zu werden. Vor allem die letztere Massnahme hat in Verbindung mit den beschränkten Perspektiven bis 1999 beim Personal zu einer gewissen Verunsicherung geführt. Diese muss ernst genommen werden, will der Kanton seine Aufgaben weiterhin mit qualifiziertem und motiviertem Personal erfüllen. Nachdem die Lohnentwicklung ohnehin bis 1999 praktisch eingefroren ist, sind zusätzliche Lohnkürzungen zur Lösung der finanzpolitischen Schwierigkeiten aus personalpolitischer Sicht abzulehnen. Der Regierungsrat plant daher keine weiteren Lohnkürzungen. Dagegen sollen die bereits in der Weisung zur Verordnung über eine Lohnkürzung vom 11. September 1996 (KR-Vorlage 3532) angekündigten Flexibilisierungen der Besoldungsordnung im Rahmen der Verordnungen zum Personalgesetz weiterverfolgt werden; entsprechende Vorschläge werden noch dieses Jahr der Vernehmlassung unterbreitet. Weitere Sparmassnahmen im Personalbereich werden unumgänglich sein. Sie müssen aber sorgfältig bedacht und beim Personalbestand ansetzen.

2. In bezug auf den Personalaufwand, der – ähnlich wie die Investitionsausgaben – schon seit Jahren detailliert budgetiert wird, sehen die Voranschlagsrichtlinien 1998 im wesentlichen folgende Massnahmen vor:

- Sowohl 1998 als auch 1999 wird erneut auf einen Stufenaufstieg und eine Teuerungszulage verzichtet. Dagegen sind wie im laufenden Jahr auch auf 1. Juli 1998 an die Mitarbeiterbeurteilung geknüpfte individuelle, leistungsbezogene Beförderungen für Beamte und Angestellte vorgesehen. Für diese dürfen 0,4% der Grundbesoldungssumme im Voranschlag eingestellt werden; dies entspricht in etwa den Kosten der bis 1996 üblichen Kopf-Beförderungsquote von 15% des Personalbestandes.
- Grundsätzlich wird der Personalaufwand 1998 auf der Basis der effektiven Besoldungen mit Stand März 1997, unter Berücksichtigung der Beförderungen sowie der 1998 anfallenden Rotationsgewinne und Dienstaltersgeschenke, budgetiert. Als obere Limite des Personalbudgets gilt ein Plafond, der in zwei Varianten berechnet wird: Die eine basiert auf dem Voranschlag 1997 zuzüglich je 0,2% für die Hälfte der Beförderungskosten 1997 und 1998; für die Lehrkräfte entspricht dieser Plafond dem Betrag gemäss Voranschlag 1997. Da es sich gezeigt hat, dass das Personalbudget von zahlreichen Ämtern erfreulicherweise nicht ausgeschöpft worden ist, basiert die andere Variante auf dem Rechnungsergebnis 1996 unter Berücksichtigung der Lohnkürzung per 1. Januar 1997 und der Beförderungen 1997/1998. Für das Budget 1998 ist der tiefere der beiden Plafonds massgebend; Überschreitungen desselben müssen detailliert begründet werden. Erfahrungsgemäss kann davon ausgegangen werden, dass die durch Beförderungen bedingte Zunahme der Besoldungssumme von etwa 0,2%, bezogen auf die gesamte Verwaltung, in der Rechnung 1998 durch die Fluktuation in etwa kompensiert werden wird.
- Neue Stellen mit Kostenfolgen, die infolge zusätzlicher Aufgaben und zwingender rechtlicher Bestimmungen geschaffen werden müssen, müssen ebenfalls detailliert begründet und vom Regierungsrat bewilligt werden. Für Stellenumwandlungen, insbesondere Höhereinreihungen, dürfen weder Nachtragskredite noch Kreditüberschreitungen beantragt werden.
- Kosten für temporäre Arbeitskräfte, Personalwerbung und übrigen Personalaufwand werden auf der Basis des Voranschlages 1997 plafoniert.
- Hinzu kommen in verschiedenen Bereichen mit Stellenabbau verbundene Restrukturierungsmassnahmen, die bereits mit den früheren EFFORT-Programmen eingeleitet worden sind und die teilweise bereits zum Erlass von Sozialplänen geführt haben oder führen werden (Bezirksgefängnisse, Koordinationsstelle für Störfallvorsorge, Universität, Spitäler, Staatskellerei, Abteilung Wirtschaftswesen, Amt für Wohnbauförderung). In mehreren Direktionen werden im Laufe des

Budgetierungsprozesses überdies weitere Massnahmen geprüft, die ebenfalls Entlastungen des Personalaufwandes zur Folge haben werden.

3. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ergibt sich grundsätzlich, dass zur weiteren Senkung des Personalaufwandes Massnahmen zum weiteren Abbau von Stellen unumgänglich sind. Diese sind, insbesondere im Rahmen von EFFORT-Massnahmen, teilweise bereits eingeleitet worden.

4. Der Regierungsrat hat mit den Voranschlagsrichtlinien 1998 die Finanzdirektion beauftragt, ihm bis Mitte April 1997 je ein Konzept für eine Vorruhestandsregelung bzw. für einen freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritt und zum Verzicht auf den Ersatz von natürlichen Personalabgängen zu unterbreiten. Beide Modelle befinden sich zurzeit in der Erarbeitung, weshalb im heutigen Zeitpunkt noch keine Einzelheiten vorgelegt werden können:

a) Mit einer Spezialregelung könnte die Altersgrenze für einen freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritt vorverschoben werden. Zudem könnte dieser mit einer deutlichen Verminderung der im Normalfall zu erwartenden Renteneinbusse für die Mitarbeitenden attraktiver gestaltet werden. Durch einen gleichzeitigen, grundsätzlichen Verzicht auf eine Wiederbesetzung der betreffenden Stellen könnten echte Einsparungen erzielt werden. Das Instrument der «Entlassung altershalber» wird erst mit den neuen Statuten der BVK eingeführt werden (dazu nachstehend Ziffer 6). Dem Staat entstehen in einer ersten Phase erhebliche zusätzliche Aufwendungen zu Lasten der Laufenden Rechnung, weil er die Rentenaufwertungen bzw. den Verzicht auf Rentenkürzungen finanzieren müssen. Der Staat verfügt aus finanzrechtlichen Gründen bis heute nicht über die Möglichkeit, in einem solchen Fall z.B. Reserven aufzulösen.

b) Die Kosten eines vorzeitigen freiwilligen Altersrücktritts hängen von der konkreten Ausgestaltung ab. Sie lassen sich aber nur annäherungsweise und nur pro Person angeben, da nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Personen in welchen Besoldungsklassen von einem solchen Konzept Gebrauch machen werden und wie viele Stellen im Ergebnis tatsächlich ganz oder teilweise abgebaut werden können. 1996 waren beim Kanton insgesamt rund 600 Personen im Alter 60 oder rund 1600 Personen im Alter 60 bis 64 beschäftigt. Bei einer Aufwertung des Rentensatzes auf das Alter 65 oder auf das Alter 62 (in diesem Fall würde der Kanton die Aufwertung bis zum Alter 62 übernehmen und die versicherte Person die Renteneinbusse bis zum Alter 65 tragen) ergeben sich, je nach der Besoldung im Einzelfall, beim Rücktritt im Alter 60 folgende Kosten:

	Fr.	Fr.	Fr.
Bruttobesoldung			
der zurücktretenden Person	100000	120000	140000
Versicherte Besoldung	76000	96000	116000
Kosten der Rentenaufwertung auf den Rentensatz im Alter 65 plus Überbrückungszuschuss bis zum AHV-Alter	320000	380000	435000
Kosten der Rentenaufwertung auf den Rentensatz im Alter 62 plus Überbrückungszuschuss bis zum AHV-Alter	270000	315000	360000

Diese Zahlen zeigen, dass, selbst wenn die Kosten mittels (aufzuzinsenden) Annuitäten auf mehrere Jahre verteilt werden, bei der Wiederbesetzung bedeutende Einsparungen gemacht werden müssen, soll die Regelung des vorzeitigen freiwilligen Altersrücktritts nicht bis zur vollständigen Tilgung der Annuitäten per Saldo kostspieliger sein. Selbst bei vollständigem Verzicht auf die Wiederbesetzung der Stelle kostet die Rentenaufwertung im günstigeren Beispiel zunächst einmal zwei- bis nahezu dreimal soviel wie der Lohn.

c) Mit dem ergänzenden Konzept zur Nichtwiederbesetzung natürlicher Personalabgänge wird angestrebt, Stellen, die durch freiwilligen Rücktritt der bisherigen Stelleninhaberin oder des bisherigen Stelleninhabers vakant werden, grundsätzlich nicht mehr oder höchstens noch teilweise wiederzubesetzen. Dies bedingt in jedem Fall detaillierte Abklärungen und ein

verschärftes Bewilligungsverfahren bei der Wiederbesetzung. Auch diese Massnahme zielt auf eine Einsparung ab.

5. Sowohl die Regelung eines freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritts als auch die Nichtwiederbesetzung natürlicher Personalabgänge sind grundsätzlich geeignet, einen Personalabbau sozialverträglich auszugestalten. Beide Konzepte sind aber auch mit gewissen Schwierigkeiten verbunden, weshalb sie bis heute zwar schon verschiedentlich in Erwägung gezogen, aber noch nicht verwirklicht worden sind. Auf die Kosten eines vorzeitigen freiwilligen Altersrücktritts ist vorstehend bereits hingewiesen worden. Sowohl ein freiwilliger vorzeitiger Altersrücktritt als auch eine generelle Nichtwiederbesetzung von Personalabgängen sind in ihrem Erfolg letztlich davon abhängig, ob die Stelle ganz oder teilweise weiterhin benötigt wird. Dies ist im einzelnen Fall zu prüfen, denn eine undifferenzierte volle oder teilweise Nichtwiederbesetzung der vakant werdenden Stellen in der kantonalen Verwaltung wäre nicht zu verantworten.

6. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen Statuten der BVK (vgl. §84 der neuen Statuten). Die Bestimmungen der revidierten Statuten über die Entlassung altershalber und die damit verbundenen Leistungen setzen den gleichzeitigen Wechsel auf das Beitragsprimat voraus. Ohne eingeführtes Beitragsprimat können die Altersleistungen bei einer Entlassung altershalber nicht berechnet werden. Eine aufgeschobene Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Entlassung altershalber ist durchführbar und in der Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Genehmigung der neuen Statuten auch in Aussicht gestellt worden; eine vorzeitige Inkraftsetzung hingegen ist systembedingt nicht möglich. Eine Inkraftsetzung der neuen Statuten ist wegen der umfangreichen organisatorischen und technischen Umstellungsarbeiten vor dem 1. Januar 1999 nicht möglich. Sie wäre im übrigen auch mit rechtlichen Problemen verbunden, weil die Entlassung altershalber an die Aufhebung des heutigen Art. 12 KV geknüpft und mit dem Institut der Abgangsentschädigung gemäss der Vorlage zum Personalgesetz koordiniert ist.

7. Entlassungen altershalber gemäss §67 Abs. 2 der neuen BVK-Statuten sind voraussichtlich erstmals 1999 möglich. Die Pensionierung aller Mitarbeitenden mit Alter 60 würde den Kanton in den Jahren 1999 und 2000 annäherungsweise mit je 81 Mio. Franken belasten. Die Leistungen gehen aber weniger weit als die heutige Rente bei unverschuldeter Entlassung.

8. Bei einer Ausdehnung der Vorruhestandsregelung auf mehrere Jahre multiplizieren sich die Kosten und die ihnen gegenüberzustellenden Einsparungen entsprechend der Anzahl Jahre, der Zahl von Personen, die von der Regelung im betreffenden Jahr Gebrauch machen, und der Anzahl Stellen, die nicht wiederbesetzt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi