



Sitzung vom: 22. August 2023

Beschluss Nr.: 17

Interpellation betreffend Überprüfung der Lohnentwicklung und des Lohnsystems der Lehrpersonen; Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation betreffend „Überprüfung der Lohnentwicklung und des Lohnsystems der Lehrpersonen“ (54.23.01), welche von Kantonsrätin Annemarie Schnider, Sachseln und Kantonsrat Josef Allenbach, Kerns am 25. Mai 2023 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

Die Interpellanten halten fest, dass der Kanton Obwalden über ein komplexes Lohnsystem für Lehrpersonen verfüge. Für jede Funktionsstufe sei im Anhang der Lehrpersonenverordnung ein Startlohn definiert. Dazu bestehe ein Erfahrungszuwachs, der die jährlichen Weiterbildungen und die dazugewonnene Erfahrung abgelte. In der Anwendung fehlten aber seit Jahren die notwendigen Mittel, so dass die meisten Lehrpersonen für deutlich tiefere Löhne arbeiteten. Lohnentwicklungen seien in diesem dynamischen System weder für die Betroffenen noch für die Entscheidungsträger nachvollziehbar. Nun solle eine Gesamtschau Klarheit bringen und den Boden für eine konstruktive und sachliche Diskussion ebnen.

Als Begründung für die Interpellation fügen die Interpellanten an, dass im kommenden August die letzte Tranche der geplanten strukturellen Massnahmen (zusätzliche 0,5 Prozent der Lohnsumme) umgesetzt werden und dann die geplante Erhöhung um drei Prozent der Lohnsumme abgeschlossen sei. Der Regierungsrat solle aufzeigen, ob die gesetzten Ziele damit erreicht seien. Der Fachkräftemangel führe dazu, dass sich die umliegenden Kantone lohnmassig gut positionierten. Der Regierungsrat solle deshalb aufzeigen, wie sich Obwalden in diesem Wettbewerb verhalte. Eine transparente Lohnpolitik und verlässliche Lohnperspektiven zeichneten einen verantwortungsbewussten Arbeitgeber aus.

2. Beantwortung der Fragen

2.1 Wo stehen die Löhne der Obwaldner Lehrpersonen im Vergleich zu den anderen Innerschweizer Kantonen Nidwalden, Luzern, Uri und Schwyz? Wie im gesamtschweizerischen Vergleich?

Basierend auf dem Lohnvergleich 2022 der perinnova compensation GmbH, Aarau, welche für die Kantone und die zwölf grössten Städte der Schweiz den Lohnvergleich durchführt, können unter Berücksichtigung der Vertraulichkeitserklärung folgende Aussagen gemacht werden:

Der Marktkurvenvergleich der Region Zentralschweiz beinhaltet die Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug.

Lehrpersonen Berufs- und Weiterbildungszentrum (BWZ)

Lohnniveau Kanton Obwalden im Vergleich zum Zentralschweizer Markt: 98,3 Prozent

Lehrpersonen Kantonsschule

Lohnniveau Kanton Obwalden im Vergleich zum Zentralschweizer Markt: 97,4 Prozent

In der Zentralschweiz liefern für die Lehrpersonen der Volksschule (Orientierungsschule, Primarschule, Kindergarten) die Kantone Nidwalden, Luzern, Obwalden sowie die Stadt Zug entsprechende Vergleichszahlen:

Lehrpersonen Orientierungsschule

Lohnniveau Kanton Obwalden im Vergleich zum Zentralschweizer Markt: 96,7 Prozent

Lehrpersonen Primarschule

Lohnniveau Kanton Obwalden im Vergleich zum Zentralschweizer Markt: 95,6 Prozent

Lehrpersonen Kindergarten

Lohnniveau Kanton Obwalden im Vergleich zum Zentralschweizer Markt: 99,2 Prozent

In der Zentralschweiz liegt das Lohnniveau der Lehrpersonen im Vergleich zur Gesamtschweiz je nach Funktion ca. eins bis vier Prozent tiefer.

- 2.2 Wofür steht die Lohnleitlinie? Wurde sie in den letzten Jahren überprüft und angepasst? Welche Parameter sind für eine Anpassung massgebend? Welche Rolle spielt die Teuerung?

Die Lohnleitlinien stehen für die Anstiegslogik des Lohnsystems und dienen zur Berechnung der Lohnanpassungsvorschläge. Fälschlicherweise wird oft angenommen, dass die Lohnleitlinie im Lohnsystem den Arbeitsmarkt und dessen Lohnniveauverläufe widerspiegeln. Dem ist jedoch nicht so.

Die Lohnleitlinien werden in unregelmässigen Abständen überprüft. Die letzte Analyse im Jahr 2018 ergab, dass die Lohnleitlinien im Lohnsystem durchaus kompatibel zu den Tendenzkurven der Lohnvergleiche verlaufen. Die massgebenden Parameter sind die Lohnvergleichsdaten aus der Zentralschweiz sowie die prognostizierten Marktlöhne der Mitarbeitenden.

Werden die Löhne aufgrund der Teuerung generell angepasst, so erhöht sich das Lohnminimum und das Lohnmaximum der Funktionsstufen. Gleichzeitig werden auch die Lohnleitlinien erhöht. Dies geschah letztmals mit der Lohnsummenentwicklung 2023.

- 2.3 Welche jährliche Lohnsummenanpassung ist notwendig, damit das Lohnsystem für die Volksschullehrpersonen bzw. für die kantonalen Lehrpersonen so erhalten wird, wie es gemäss Anhang 1 der LPVO vorgesehen ist? (Damit der Erfahrungsanteil auch tatsächlich realisiert werden kann.)

Damit der Erfahrungsanteil und damit die Erhaltung der individuellen Lage der Löhne bei den Lehrpersonen im Verhältnis zu den jeweiligen Lohnleitlinienwerten systemtechnisch realisiert werden kann, benötigt es pro Jahr ca. 0,92 Prozent der Lohnsumme. Dieser Wert hängt aber mit den Lagen in den Lohnbändern und der jeweils aktuellen Altersstruktur aller Lehrpersonen zusammen.

Wichtig ist auch hier, dass der berechnete Erfahrungsanteil nicht unbedingt die Entwicklung der Löhne auf dem Arbeitsmarkt widerspiegelt oder als Prognose der Lohnentwicklung dient. Der berechnete Erfahrungsanteil hängt lediglich mit der Steuerungslogik der individuellen Lohnentwicklung zusammen. Damit wird das Lohnsystem des Kantons Obwalden der heutigen Tendenz zu degressiven Lohnmodellen mit einem stärkeren Anstieg in den ersten Berufsjahren gerecht.

Da die individuellen Lohnmassnahmen keinem Automatismus folgen, funktioniert das Lohnsystem auch mit geringeren finanziellen Mitteln. Eine Konsequenz davon könnte aber sein, dass die Löhne nicht mehr gänzlich marktgerecht entwickelt werden könnten.

2.4 Inwieweit entspricht der im System aufgezeigte Erfahrungsanteil mit dem entsprechenden jährlichen Anstieg in den ersten 25 Berufsjahren, der effektiven Entwicklung seit 2012?

Jahr	Generelle und individuelle Erhöhung	Strukturelle Lohnanpassung
2012/13	0,0 % + 0,9 %	
2013/14	0,0 % + 0,9 %	
2014/15	0,2 % + 0,7 %	
2015/16	0,0 % + 0,9 %	
2016/17	0,0 % + 0,5 %	
2017/18	0,0 % + 0,5 %	
2018/19	0,0 % + 0,9 %	
2019/20	0,0 % + 0,9 %	1,0 %
2020/21	0,0 % + 0,9 %	0,5 %
2021/22	0,0 % + 0,9 %	1,0 %
2022/23	0,5 % + 0,9 %	0,5 %

In den vergangenen elf Jahren wurden insgesamt 12,6 Prozent der Lohnsumme für Lohnentwicklungen durch den Kantonsrat bewilligt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Wert von 1,15 Prozent pro Jahr. Wie in Ziffer 2.3 aufgezeigt, sind insgesamt ca. 0,92 Prozent der Lohnsumme notwendig, um die Erhaltung der individuellen Lage der Löhne bei den Lehrpersonen systemtechnisch zu realisieren. Die effektive Entwicklung war somit insgesamt ausreichend, um die Löhne der Lehrpersonen zu entwickeln.

2.5 Weshalb steigen die Löhne der Verwaltung schneller an als die der Lehrpersonen? Die Löhne der Verwaltung steigen nicht schneller an als diejenigen der Lehrpersonen. Es bestehen zwei unterschiedliche Arten der Entwicklung: Bei der Verwaltung steigen die Löhne je nach Funktionsstufe unterschiedlich an, da die Marktgerechtigkeit je nach Funktionsstufe unterschiedlich ausfällt. Das wird bei der Lohnentwicklung entsprechend berücksichtigt. Die Lohnvergleiche der Lehrpersonen zeigen, dass die bezahlten Löhne heute nahezu marktgerecht sind und somit dieser Faktor bei der Lohnentwicklung weniger stark ins Gewicht fällt. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt zudem auf, dass die Lohnentwicklung der jüngeren Lehrpersonen im Vergleich mit den anderen Kantonen leicht überdurchschnittlich ist. Unterschiedliche Anstiegsregelungen bei den Lehrpersonen und der Verwaltung sind in den meisten Kantonen gebräuchlich. Zudem ist die Aufstiegslogik bei den Lehrerröhnen auch darum unterschiedlich, da es bei den Lehrpersonen im Gegensatz zu den Verwaltungsmitarbeitenden bis heute keine lohnwirksame Beurteilung gibt.

2.6 Wie wird mit den Mutationsgewinnen, die entstehen, verfahren, wenn im Juli die in Pension gehenden Lehrpersonen durch neue Lehrpersonen ersetzt werden? Wie hoch ist der Mutationsgewinn durchschnittlich pro Jahr?

Die Mutationsgewinne spielen bei der Stellenbesetzung keine Rolle. Die erwarteten Fluktuations- (freiwerdende Stellen können nicht sofort besetzt werden) und Rotationsgewinne (Lohnniveau ist tiefer als das der Vorgängerin bzw. des Vorgängers) werden jeweils im Budget ausgewiesen und betragen für die gesamte Verwaltung und die kantonalen Lehrpersonen ca. Fr. 350 000.– pro Jahr. Dabei handelt es sich um eine Schätzung und keine detaillierte Berechnung. Daher können auch keine genauen Angaben nur für die Lehrpersonen gemacht werden. Bei den Lehrpersonen sind die Mutationsgewinne aber tiefer als in der Verwaltung, da es in der Regel bei einem Ausfall einer Lehrperson sofort eine adäquate Stellvertretung braucht, um die Klassen zu unterrichten. In der Verwaltung bleiben mit dem aktuell sehr ausgeprägten Fachkräftemangel Stellen teilweise bis zu einigen Monaten vakant und verursachen einen entsprechenden Fluktuationsgewinn, welcher aber gegebenenfalls für befristete Pensenerhöhungen eingesetzt werden kann.

Gleich verhält es sich auch bei den Mutationsverlusten: Im aktuellen Arbeitsmarktumfeld kommt es vermehrt vor, dass jüngere Mitarbeitende den Arbeitgeber verlassen und ältere Personen (mit einem höheren Lohnniveau als jenes der Vorgängerin bzw. des Vorgängers) als Nachfolge angestellt werden. Auch das hat auf die Stellenbesetzung keinen Einfluss.

2.7 Wie sieht ein Vergleich zu den anderen Innerschweizer Kantonen bezüglich Pensionskassenbeiträge und Treueprämien aus?

Gemäss Personalversicherungskasse Obwalden (PVO) sieht die Aufteilung der Pensionskassenbeiträge in der Zentralschweiz wie folgt aus:

Pensionskasse	Aufteilung Beiträge Arbeitnehmer/Arbeitgeber
Kanton Obwalden (Sparplan Plus ab 1. Januar 2024)	43,4 % / 56,6 %
Kanton Nidwalden	48,9 % / 51,1 %
Kanton Luzern	44,0 % / 56,0 %
Stadt Luzern	38,0 % / 62,0 %
Kanton Schwyz	39,2 % / 60,8 %
Kanton Uri	42,1 % / 57,9 %
Kanton Zug	39,1 % / 60,9 %

Im Bereich der Pensionskassen geben die verfügbaren Vergleiche (und insbesondere die Aufteilung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) jedoch kein vollständiges Bild der tatsächlichen Situation wieder. So kann es sein, dass beispielsweise Sanierungsbeiträge nicht erfasst sind oder dass unterjährige Regelungsänderungen erfolgen. Der versicherte Lohn ist aufgrund der unterschiedlichen Koordinationsabzüge ebenfalls nicht bei allen Kassen gleich. Entsprechend sind Vergleiche zwischen einzelnen Pensionskassen schwierig und mit Vorsicht zu interpretieren.

Der Vorstand der PVO hat nach der Genehmigung des Vorsorgereglements 2023 (gültig per 1. September 2023) die Versicherten über die aktuelle Lage informiert. Dem Regierungsrat ist es ein wichtiges Anliegen, auch in diesem Bereich ein attraktiver Arbeitgeber mit zeitgemässen Personalnebenleistungen zu sein. Dafür hat er sich bei den Reglementsanpassungen eingesetzt.

Die Ausgestaltung der Treueprämie ist in den Zentralschweizer Kantonen unterschiedlich, weshalb ein direkter Vergleich einzelner Leistungen nicht sinnvoll ist. Gemäss dem Vergleich der

Lohnnebenleistungen 2022 der Persuisse (Schweizerische Konferenz der Personalleiter/innen öffentlicher Verwaltungen) kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Bedingungen für Mitarbeitende beim Kanton Obwalden im Bereich der Treueprämien und Dienstaltersgeschenke unter dem Durchschnitt der Zentralschweizer Kantone sind.

- 2.8 In der Antwort auf die Interpellation „Umsetzung/Anpassung Lohnsystem Personal“ vom 5. November 2019 führt der Regierungsrat aus, dass in den nächsten Jahren eine marktgerechte Entlohnung von 95 bis 97 Prozent der Benchmarkregion erreicht werden soll. Als Benchmarkregion wird Nidwalden, Obwalden, Luzern, Zug, Uri und Schwyz aufgeführt. Wie ist der Stand? Ist das Ziel durch die strukturellen Massnahmen erreicht worden? Weshalb wird nicht 100 Prozent angestrebt?

In den vergangenen vier Jahren haben sich die Löhne der Lehrpersonen im Kanton Obwalden positiv entwickelt und an die Zentralschweizer Vergleichskantone angenähert. Das im Jahr 2019 gesteckte Ziel kann bei den Funktionen der Lehrpersonen basierend auf den Lohndaten 2022 als mehrheitlich erreicht bezeichnet werden (vgl. Ziffer 2.1). Aufgrund der durch den Kanton Obwalden im Vergleich mit den Nachbarkantonen eher tieferen Lohnentwicklungen für das Jahr 2023 kann sich die Situation jedoch wieder leicht verschlechtern. Dies wird der Regierungsrat in seiner Beurteilung der Lage im Herbst 2023 und der Budgetierung für das Jahr 2024 berücksichtigen.

In der erwähnten Benchmarkregion Zentralschweiz hat es Kantone, welche bezüglich Grösse, Strukturen oder auch finanziellen Möglichkeiten nicht mit dem Kanton Obwalden vergleichbar sind. Diese Kantone beeinflussen die Lohnvergleiche teilweise erheblich. Dem Regierungsrat als Arbeitgeber ist es wichtig, dass das Gesamtpaket stimmt. Die Entlohnung ist zwar ein wichtiger Imagefaktor, aber bei weitem nicht der einzige und wichtigste. Entsprechend scheint das angestrebte Ziel, eine marktgerechte Entlohnung von 95 bis 97 Prozent, nach wie vor vernünftig und realistisch.

- 2.9 Wie ist der Vergleich zu Löhnen im öffentlichen Sektor, in der Industrie und in der Finanzbranche nach 10, 20 oder 30 Jahren Erfahrung in anforderungsähnlichen Berufen?

Der Kanton Obwalden führt keinen Lohnvergleich mit der Industrie oder der Finanzbranche durch. Deshalb gibt es auch keine ausreichend verlässlichen Lohnvergleiche, welche dafür herangezogen werden könnten.

Das Anforderungsprofil einer Lehrperson ist hinsichtlich der Entlohnung grundsätzlich mit einem Anforderungsprofil in der Verwaltung vergleichbar. Ein Vergleich der Tätigkeitsprofile ist aber schwierig, da sich die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen stark unterscheiden.

Reduziert man den Vergleich auf das Anforderungsprofil bzw. die für die Stelle nötigen Aus- und Weiterbildungen und die notwendige funktionsrelevante Erfahrung, kann man die Lehrpersonen am ehesten mit einem wissenschaftlichen Mitarbeitenden in der Verwaltung vergleichen. Auch diese Funktionsprofile werden hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung (Bachelor, Master oder Master mit zusätzlich 1 bis 2 CAS) unterschieden.

Die Lohnvergleiche dieser Funktionsprofile verlaufen äusserst kompatibel zueinander und es bestehen nur marginale Abweichungen. Die Entlohnung der Lehrpersonen ist im Vergleich zu ähnlichen Funktionsprofilen in der Verwaltung grundsätzlich marktgerecht und befindet sich auf demselben Niveau.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (samt Interpellationstext)
- Finanzdepartement
- Personalamt
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 30. August 2023