

Beschluss Nr. 638/2023

Schwyz, 13. September 2023 / ju

Interpellation I 8/23: Öffentliche Verwaltung – hohe Löhne als Wettbewerbsnachteil für die Privatwirtschaft?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 21. März 2023 haben Kantonsrat Jan Stocker und drei Mitunterzeichnende folgende Interpellation eingereicht:

«Eine Studie ^[1] zeigt, dass Beschäftigte im öffentlichen Dienst deutlich mehr verdienen als ihre Kollegen in der Privatwirtschaft. Die Autoren der Studie sprechen von einem □Verwaltungslohnprämie□. Dies belegt eine Studie des Instituts für Schweizerische Wirtschaftspolitik (IWP) der Universität Luzern.

Bei gleicher Ausbildungsdauer, gleicher Studien- und Berufsrichtung, gleichem Alter, gleichem Beschäftigungsausmass, gleichem Geschlecht und Übereinstimmung in weiteren Merkmalen besteht eine deutliche Lohndifferenz zwischen der Privatwirtschaft und der Verwaltung.

Auch das Bundesamt für Statistik kam in früheren Vergleichen zum Schluss, dass die Bundesverwaltung mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 117'176 Franken an der Spitze liegt. Auch in den Kantons- und Gemeindeverwaltungen sowie in den übrigen Organisationen des öffentlichen Sektors liegen die Durchschnittslöhne über jenen der Privatwirtschaft - auch wenn das Lohnwachstum hier in den letzten Jahren geringer ausfiel. Im Durchschnitt erhalten die Angestellten in den Kantonsverwaltungen gegenüber der Privatwirtschaft einen Verwaltungslohnzuschlag von 4,3 Prozent und in den Gemeindeverwaltungen von 3,4 Prozent.

Ausserdem sind laut Studie mehr Urlaubstage und mehr Arbeitgeberbeiträge zur Pensionskasse als üblich enthalten. Nicht zuletzt gelten Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung als krisensicher. Die Angestellten im öffentlichen Dienst müssten also weniger und nicht mehr verdienen. Der Kanton der grösste Arbeitgeber im Kanton Schwyz würde also mit höheren Löhnen das Non-plus-ultra bieten. Gegenüber der Privatwirtschaft, die dem freien Markt ausgesetzt ist, stellt dies eine Ungleichbehandlung und einen klaren Wettbewerbsnachteil dar.

Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- 1. Gibt es eine lineare Diskrepanz zwischen den Gehältern im öffentlichen Dienst und den Gehältern in der Privatwirtschaft für Beschäftigte mit gleichen Qualifikationen? Bitte beantworten Sie die Frage getrennt nach den verschiedenen Gehaltsstufen und mit Begründung weshalb diese Löhne und Lohnunterschiede zustande kommen.*
- 2. Im welchem Verhältnis und weshalb wuchs die Verwaltung in den letzten 20 Jahren, pro 10'000 Einwohner, im Kanton SZ und welche Bereiche sind Verwaltung sind besonders betroffen.*
- 3. Könnte durch eine fortschreitende Digitalisierung das Wachstum, der Verwaltungsangestellten reduziert werden?*
- 4. Wie ermittelt der Regierungsrat die Löhne der Verwaltungsangestellten?*
- 5. Welche Zeit benötigen die Verwaltungen, im Durchschnitt, bis eine Vakante Stelle neu besetzt wird? Sind in der Privatwirtschaft ähnliche Zeiten festzustellen?*

Wir bedanken uns für die Beantwortung unserer Fragen.

^[1] <https://www.iwp.swiss/buerokratie-bonus-beim-bund-der-public-private-pay-gap-betraegt-12/>

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die in der Interpellation erwähnte Studie «Lohnprämie für Staatsangestellte: 12 % Bürokratie-Bonus beim Bund» des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik der Universität Luzern (IWP) behandelt ausschliesslich die Lohnunterschiede zwischen der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft. Für die Beantwortung der Interpellation wird deshalb die Studie des IWP mit dem Titel «Beschäftigung im öffentlichen Sektor der Schweiz. Neu: Verwaltungslöhne unter der Lupe» vom Februar 2023 referenziert. Darin werden auch die Löhne der Kantons- und Gemeindeverwaltungen – gesamtschweizerisch betrachtet – mit der Privatwirtschaft verglichen. Die Studie kommt zum Schluss, dass bei der Bundesverwaltung die Löhne um 11.6 %, bei den Kantonsverwaltungen um 4.3 % und in den Gemeindeverwaltungen um 3.4 % höher sind im Vergleich mit der Privatwirtschaft.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Gibt es eine lineare Diskrepanz zwischen den Gehältern im öffentlichen Dienst und den Gehältern in der Privatwirtschaft für Beschäftigte mit gleichen Qualifikationen? Bitte beantworten Sie die Frage getrennt nach den verschiedenen Gehaltsstufen und mit Begründung weshalb diese Löhne und Lohnunterschiede zustande kommen.

Ob im Kanton Schwyz eine lineare Diskrepanz zwischen den Gehältern der Verwaltung und der Privatwirtschaft, also ein sogenannter Public-Private-Pay-Gap besteht, ist nicht bekannt. Die oben erwähnte Studie des IWP kommt lediglich zum Schluss, dass – gesamtschweizerisch betrachtet – zwischen den Kantonsverwaltungen und der Privatwirtschaft eine unerklärte Lohndifferenz von durchschnittlich 4.3 % bestehe. Aus der Studie kann nicht abgeleitet werden, dass Mitarbeiter beim Kanton Schwyz tatsächlich mehr verdienen als ihre «statistischen Zwillinge» in der Privatwirtschaft. Es ist zudem seitens Bundesrat umstritten, ob die in der erwähnten Studie angewandte Methodik und Wahl der Datengrundlage für aussagekräftige Lohnvergleiche geeignet sind (vgl. die Antwort vom 6. März 2023 im Rahmen der Fragestunde des Nationalrats, Geschäft 23.7037).

Die Frage, ob es eine lineare Diskrepanz gibt zwischen den Gehältern im öffentlichen Dienst und den Gehältern der Privatwirtschaft für Beschäftigte mit gleichen Qualifikationen, kann für den Kanton Schwyz nicht spezifisch beantwortet werden. Hierzu fehlt das notwendige und verlässliche Zahlenmaterial. Basierend auf den gesamtschweizerischen Zahlen und der Einschätzung des Bundesrats zu den Datengrundlagen geht der Regierungsrat für den Kanton Schwyz nicht von einer systematischen Verzerrung aus.

2.2.2 Im welchem Verhältnis und weshalb wuchs die Verwaltung in den letzten 20 Jahren, pro 10'000 Einwohner, im Kanton SZ und welche Bereiche sind Verwaltung sind besonders betroffen.

In den kantonalen Rechenschaftsberichten respektive Jahresberichten der Jahre 2003–2022 sind jeweils die bewilligten Stellen der kantonalen Verwaltung aufgeführt. Bei der Ermittlung der Mitarbeiterzahlen werden die bewilligten FTE-Stellen (Vollzeitäquivalent-Stellen) inklusive Schulen und Gerichte jedoch ohne die Stellen der Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz und der Pädagogischen Hochschule Schwyz (PHSZ) verwendet.

Das Verhältnis der Kantonsangestellten zu der Wohnbevölkerung des Kantons Schwyz pro 10 000 Einwohner ergibt den Faktor (siehe nachfolgende Tabelle), welcher aufzeigt, wie viele Kantonsangestellte auf 10 000 Einwohner des Kantons Schwyz kommen. Dies bedeutet zum Beispiel im Jahr 2003, dass pro 10 000 Einwohner 77.41 Kantonsangestellte beschäftigt waren.

Die Entwicklung des errechneten Faktors zeigt, dass im Betrachtungszeitraum von 2003–2022 ein Anstieg von 77.41 auf 101.83 stattfand. Der markanteste Anstieg war in den Jahren 2007–2009 zu verzeichnen. Im Rahmen einer Revision der Personal- und Besoldungsverordnung vom 4. Dezember 2007 (PV, SRSZ 145.111) wurden für ein transparentes Bild unter anderem die Definitionen von Stellenplan, Planstellen, Aushilfen etc. geändert. Ins Gewicht fielen mit den erwähnten Anpassungen, dass die Aushilfsstellen ab 2007 auch in die Stellenplanung integriert wurden und somit allein aus diesem Grund 170.9 FTE neu im Stellenplan geführt wurden. Weitere Gründe für den Anstieg des Stellenplans liegen in der Kantonalisierung der kaufmännischen Berufsschulen, Heilpädagogischen Zentren, KESB und der Staatsanwaltschaften. Daneben können gestiegene Aufgaben, die teilweise vom Bund, dem Kantonsparlament und den Gemeinden übertragen wurden, ein Stellenwachstum begünstigt haben. Bemerkenswert ist, dass in der 20-jährigen Betrachtung in acht Jahren die kantonale Verwaltung im Verhältnis zur Wohnbevölkerung schrumpfte. Ebenso kann festgestellt werden, dass seit dem Jahr 2010 das Verhältnis des Wachstums bei den kantonalen Angestellten und dasjenige der Wohnbevölkerung – trotz neuer Aufgaben – ungefähr gleich war.

<i>Jahr</i>	<i>Wohnbevölkerung Kanton Schwyz</i>	<i>Anzahl Kantonsan- gestellte (FTE)</i>	<i>Faktor (FTE pro 10 000 Einwohner)</i>	<i>Einzeleffekte</i>
2003	134 894	1044.28	77.41	
2004	135 779	1062.38	78.24	
2005	137 225	1093.43	79.68	
2006	138 693	1094.23	78.90	Diverse Verschiebungsprozesse inklusive Departementsreform und Reform Personalgesetzgebung erschweren die Abgrenzung nach Jahren. Die Integration Aushilfestellen erhöhte den Stellenplan um rund 171 FTE, die Integration HZI / HZA sowie KV Schulen um rund 68 FTE.
2007	140 965	1142.58	81.05	
2008	143 605	1373.80	95.67	
2009	144 600	1458.60	100.87	
2010	146 210	1478.30	101.11	
2011	147 455	1475.30	100.05	
2012	149 236	1493.20	100.06	
2013	150 863	1544.20	102.36	Integration KESB (52 FTE)
2014	152 191	1545.90	101.58	
2015	153 027	1556.50	101.71	
2016	154 475	1552.40	100.50	
2017	155 778	1555.70	99.87	
2018	157 851	1560.50	98.86	
2019	159 652	1567.20	98.16	
2020	161 481	1582.60	98.01	
2021	163 176	1637.10	100.33	Kantonalisierung Staatsanwaltschaft (35 FTE)
2022	164 230	1672.40	101.83	

Im Jahr 2008 erfolgte eine Reform der departementalen Struktur mit grossen Veränderungen respektive Verschiebungen zwischen verwaltungsinternen Organisationseinheiten. Seit 2009 verzeichneten das Departement des Innern, die Gerichte sowie das Sicherheitsdepartement das grösste Wachstum, was insbesondere auf oben erwähnte Einzeleffekte zurückzuführen ist.

2.2.3 Könnte durch eine fortschreitende Digitalisierung das Wachstum, der Verwaltungsangestellten reduziert werden?

Mit der Strategie Digitale Verwaltung Schwyz 2032 hat der Regierungsrat die Ziele für die Digitalisierung bzw. digitale Transformation der Verwaltung festgelegt. So sollen unter anderem in der Prozessgestaltung die technischen Möglichkeiten im Sinne des Kundenbedürfnisses und der effizienten Leistungserbringung optimal genutzt werden. Ein erklärtes Ziel des Regierungsrates ist es, zusätzliche Effizienz zu schaffen und das mit dem Bevölkerungswachstum einhergehende Mengenwachstum aufzufangen.

Verschiedene Arbeiten konnten in diesem Bereich bereits initiiert werden, wobei die Vernetzung der Verwaltungseinheiten sowie ein ganzheitliches Prozessdenken zentrale Elemente sind, um das digitale Potenzial zu erschliessen. Diese Bemühungen bewirken kurz- bis mittelfristig einen vermehrten Ressourcenbedarf, da die Optimierung von Prozessen (Grundlagenarbeiten, Prozessanalyse, Implementierung und Umsetzung) aufwendig sowie zeitintensiv ist und dadurch Ressourcen bindet. Längerfristig rechnet der Regierungsrat durchaus mit Effizienzgewinnen, wobei aber insbesondere die Bürger von Optimierungen profitieren sollen. Die Frage kann jedoch grundsätzlich bejaht werden: Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit einer verstärkten Digitalisierung das mit dem Bevölkerungswachstum einhergehende Mengenwachstum aufgefangen werden kann.

2.2.4 Wie ermittelt der Regierungsrat die Löhne der Verwaltungsangestellten?

Gemäss § 8 Abs. 2 Bst. k der Personal- und Besoldungsverordnung vom 4. Dezember 2007 (PV, SRSZ 145.111) hat der Regierungsrat als Anstellungsbehörde die Kompetenz, den Entscheid über die Einreihung von Löhnen sowie die Neubewertung von Funktionen dem Personalamt übertragen. Das Personalamt setzt diesen Auftrag um und unterscheidet dabei zwei Prozesse.

Einreihung einer Funktion in das zugehörige Lohnband: Das Personalamt reiht mittels einer Arbeitsplatzbewertung sämtliche Funktionen aufgrund von Stellenbeschreibungen in die entsprechenden Lohnbänder ein. Die 20 Lohnbänder gemäss dem Personal- und Besoldungsgesetz vom 26. Juni 1991 (PG, SRSZ 145.110) weisen je ein frankenmässiges Minimum und Maximum auf. Für die Einreihung wird ein System verwendet, bei dem die Ausbildung, Komplexität des Arbeitsinhaltes, Führungsspanne sowie die körperlichen und geistigen Anforderungen und Belastungen berücksichtigt werden. Neben der Analyse der Funktion mittels Bewertungssystem wird das Lohnband auch innerhalb des Departements und der ganzen Verwaltung mit bestehenden Funktionen verglichen und justiert.

Lohnberechnung bei neuen Mitarbeitern im entsprechenden Lohnband: Die Berechnung des Einstiegslohns von neuen Mitarbeitern erfolgt ebenfalls anhand einer spezifischen Systematik des Personalamts. Hierbei werden das Alter, das Lohnband der Funktion und die anrechenbare Berufserfahrung beigezogen. Die Eingaben werden mit internen und externen Lohndaten von anderen Kantonen verglichen und dadurch ein angemessener Einstiegslohn ermittelt.

2.2.5 Welche Zeit benötigen die Verwaltungen, im Durchschnitt, bis eine Vakante Stelle neu besetzt wird? Sind in der Privatwirtschaft ähnliche Zeiten festzustellen?

Die Studie «Welche Stellenprofile sind von Fachkräftemangel betroffen? Erkenntnisse aus der Analyse der Vakanzdauer von Stelleninseraten» der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich und der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG vom 8. Februar 2023 hält fest, dass die Ausschreibungsdauer von Stelleninseraten bei den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz durchschnittlich knapp 30 Tage beträgt. Damit weisen die öffentlichen Verwaltungen im Vergleich zu anderen Branchen eine kurze Ausschreibungszeit auf und gehören somit gemäss Studie zu den attraktiven Branchen. Zu beachten ist dabei, dass die Branchenunterschiede sehr gross sind, dass es regionale Unterschiede gibt und dass die Ausschreibungszeit nur einen Teil der Zeit ausmacht, die für eine Stellenbesetzung nötig ist.

Die durchschnittliche Ausschreibungsdauer bei der kantonalen Verwaltung Schwyz beträgt rund 40 bis 60 Tage. Allerdings tritt oft der Fall ein, dass bei gewissen Funktionen die Stelle länger veröffentlicht werden muss, teilweise bis zu sechs Monaten. Generell ist die Frage nach der Dauer der Stellenbesetzung schwierig zu beantworten, da jede Stellenbesetzung individuell ist und von verschiedenen, teilweise nicht beeinflussbaren Faktoren abhängt. Der Anstellungsprozess wird beeinflusst von den Anforderungen der Stelle, der Anzahl und der Qualität der Bewerbungen, dem Ausschreibungszeitpunkt, der Verfügbarkeit der involvierten Personen etc. Im Durchschnitt sollte ein Bewerbungsprozess (Ausschreibung, Selektion, Bewerbungsgespräche) innerhalb von drei Monaten abgeschlossen sein. Wie oben beschrieben, kann ein Bewerbungsprozess aber durchaus länger dauern. Ob in der Privatwirtschaft ähnliche Zeiten festzustellen sind, kann entsprechend den verfügbaren Daten nicht beurteilt werden. Sicher ist, dass die Bewerbungsprozesse in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung durchaus ähnlich ablaufen. Hingegen werden in der Privatwirtschaft kaum alle offenen Stellen ausgeschrieben.

Ein systematisch einfacheres Verfahren in der öffentlichen Verwaltung – basierend auf einer Lohndiskrepanz, wie es von den Interpellanten aufgrund der Fragestellungen wohl vermutet wird –

ist im Anstellungsprozess jedoch sicherlich nicht festzustellen. Im Gegenteil muss vielfach festgestellt werden, dass die kantonale Verwaltung insbesondere im Bereich spezialisierter Fachkräfte nicht mit der Privatwirtschaft zu konkurrieren vermag.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Personalamt; Kommunikation.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

