

**Postulat Schmid Bruno namens der CVP-Fraktion über eine Auslegung im Besoldungssystem (P 546). Eröffnet am: 01.12.2009 Finanzdepartement****Antrag Regierungsrat:** Erheblicherklärung**Begründung:**

Der Postulant ersucht den Regierungsrat:

- aufzuzeigen, inwiefern bei einzelnen Angestellengruppen Handlungsbedarf besteht für ausserordentliche Lohnmassnahmen. Dabei wollen wir insbesondere wissen, wo die einzelnen Angestellengruppen im interkantonalen Vergleich lohnmassig (auch kaufkraftbereinigt) stehen,
- aufzuzeigen, welche Änderungen in der Gesetzgebung (Besoldungsordnungen und Besoldungsverordnungen) vorgenommen werden müssten und welche Kosten das nach sich ziehen würde, um die allenfalls nötigen Korrekturen vorzunehmen.

Das Lohnsystem des Verwaltungspersonals hat sich seit seiner Einführung im Jahr 2003 bewährt. Das System kann sich durchaus mit modernen Lohnsystemen in der Privatwirtschaft messen, wobei die privatwirtschaftlichen Lohnsysteme teilweise zusätzlich ausgeprägte variable Lohnbestandteile kennen.

Die Systemgrundlagen basieren auf anerkannten Kriterien und stellen eine anforderungsgerechte Entlohnung sicher. Durch die beschränkte Anzahl der Lohnklassen ist die Anwendung des Systems für die Führungskräfte einfach. Die eher tief gehaltene Anzahl Erfahrungsjahre („nutzbare Erfahrung“) ermöglicht eine adäquate Entwicklung des Lohnniveaus im Laufe einer Berufskarriere. Die Leistungskomponente und deren Bewirtschaftung hat nicht zu den anfänglich befürchteten Ungerechtigkeiten geführt. Vielmehr haben die individuellen leistungsbezogenen Lohnanpassungen (IBA) in unserer Einschätzung dazu geführt, dass die interne Lohngerechtigkeit verbessert werden konnte. Die Führungskräfte verfügen heute über eine hohe Kompetenz in der Systemanwendung und nehmen ihre Verantwortung soweit es der Budgetrahmen zulässt wahr. Das im Rahmen der Lohnrunde verwendete Controlling zeigt regelmässig, dass das System gut bewirtschaftet wird.

Einer der zentralen Vorteile des Systems ist die präzise Steuerungsmöglichkeit des Personalaufwands. Gleichzeitig stellt sich dieser Vorteil nun als Nachteil heraus. Das Lohnsystem lässt sich auch mit relativ geringen finanziellen Mitteln bewirtschaften, ohne dass Systemeingriffe und -anpassungen vorgenommen werden müssen. Aus finanzpolitischen Gründen mussten in der Vergangenheit sowohl die generellen wie die individuellen Lohnanpassungen tief gehalten werden. Dadurch konnten nur unterdurchschnittliche Lohnanpassungen realisiert werden, was im Effekt zu einem im Marktvergleich tiefen Lohnniveau führte und die gewünschte individuelle Lohnentwicklung von verschiedenen Gruppierungen von Mitarbeitenden nicht zulies.

Obwohl im Bereich des Kaderns die Flexibilität des Lohnsystems ausgenutzt wurde, ist die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Luzern in diesem Segment gefährdet.

Das Lohnsystem der Lehrpersonen und Fachpersonen der schulischen Dienste wurde erst auf Mitte 2006 in Kraft gesetzt. Hier ist es noch zu früh, um ein grundsätzliches Fazit zu ziehen. Die sich hier ergebenden punktuellen Schwierigkeiten werden in der Folge aufgezeigt. Betreffend Lohnniveau ist hier die Situation ähnlich wie beim Verwaltungspersonal.

### Ergebnisse aus Salärvergleichen

Das Lohnniveau, also die externe Lohngerechtigkeit des Kantons Luzern liegt zur Zeit durchschnittlich rund 4 Prozent unter dem Lohnniveau der Vergleichskantone (Salärvergleich Perinnova 2008, 17 Kantone). Es ist dies hauptsächlich eine Folge der unterdurchschnittlichen Lohnanpassungen in den vergangenen Jahren:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Luzern	0,00 %	1,20 %	2,00 %	2,50 %	2,00 %	1,00 %
Vergleichskantone	1,51 %	1,80 %	1,90 %	2,66 %	3,33 %	1,12 %

Auch die GFO Unternehmensberatung AG kommt in einem Systemvergleich „Besoldungssystem der Lehrpersonen“ 2009 zum Schluss, dass der Kanton Luzern im Vergleich zu Aargau, Bern, Baselland, Nidwalden, Sankt Gallen, Solothurn und Schwyz bei den qualifizierten Mitarbeitenden leicht unter dem Durchschnitt liegt. Zudem wurden auch Juristinnen und Juristen einbezogen und die gleiche Schlussfolgerung gezogen. Generell ortet die GFO Handlungsbedarf bei den höheren Lohnklassen.

Der Salärvergleich PriceWaterhouseCoopers (PwC, 2006) weist in die gleiche Richtung. Wir verweisen dazu auf die Antwort des Regierungsrats zum Postulat Peter Portmann und Mit. über das Lohngefälle zwischen Kantonsverwaltung und Privatwirtschaft (Nr. 625), eröffnet: 14. Februar 2006.

In der Praxis sowie in kleineren Salärvergleichen zeigt sich, dass im Bereich der spezialisierten Fachpersonen und im Kader das Lohnniveau im Kanton Luzern unterdurchschnittlich ist, was die Rekrutierung erschwert. Zudem müssen wir teilweise feststellen, dass bei den jüngeren Mitarbeitenden eine ungenügende Lohnentwicklung realisiert werden kann, so dass wir hier die Regeln für die Lohnentwicklung leicht anpassen mussten.

Ein Lohnsystemvergleich der Firma Perinnova Compensation „Lohnklassen-Kurvenverlauf in ausgewählten kantonalen Verwaltungen der Deutschsprachigen Schweiz“ von Dezember 2009 zeigt in ihrem Bericht das Lohnsystem des Kantons Luzern im Vergleich zu elf verschiedenen Kantonen auf. Sie kommt zum Schluss, dass die Kantone Baselstadt, Baselland, Zürich und Aargau vor allem im Bereich der oberen Lohnklassen deutlich höhere Löhne bezahlen. Das oberste Maximum liegt in den vier erwähnten Kantonen zwischen 50'000 und 115'000 Franken höher als jenes des Kantons Luzern. Dieser Vergleich stellt den strukturellen Verlauf der Lohnkurven dar.

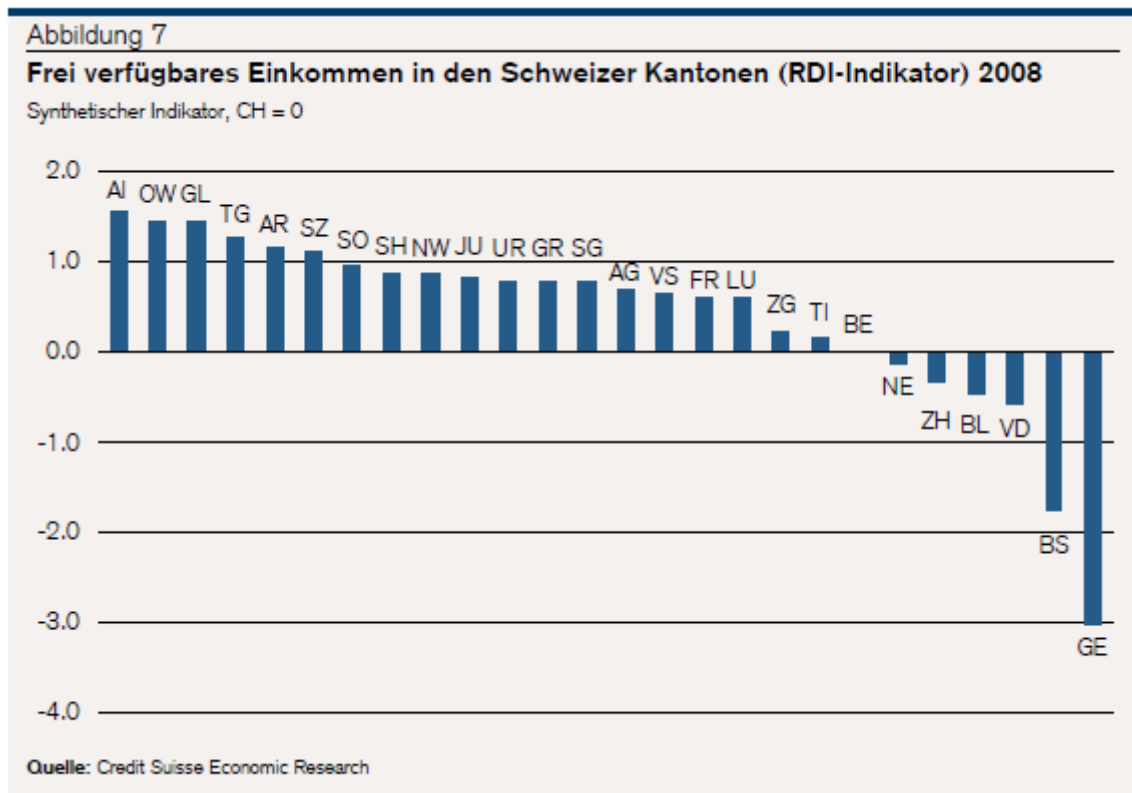
Interessanter ist der Direktvergleich mit dem Kanton Bern, welcher erfahrungsgemäss ein ähnliches Lohnniveau wie Luzern aufweist. Hier zeigt sich der gleiche Effekt: das Lohnmaximum des Kantons Bern liegt deutlich über jenem des Kantons Luzern (24'000 Franken).

Orientiert man sich am Lohnspektrum der Zentralschweiz, stellt sich die Situation betreffend Lohnmaximum wie folgt dar: Der Kanton Luzern liegt gegenüber den einbezogenen Kantonen Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug leicht vor dem Kanton Nidwalden an zweitletzter Position. Die Differenzen gegenüber Zug und Schwyz betragen 20'000 respektive 14'000 Franken. Selbst der Kanton Uri ermöglicht um 6'000 Franken höhere Löhne, während der Kanton Nidwalden rund 6'000 Franken hinter Luzern zurückliegt. Dabei sind die sogenannte „Treue- und Erfahrungszulage“ des Kantons Zug und die Kaderlohnbänder des Kantons Schwyz eingerechnet.

## Einkommensniveau und Lebenshaltungskosten im Kanton Luzern

Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik zeigt die Einkommensunterschiede zwischen den Grossregionen. Die Zentralschweiz liegt statistisch bei den Löhnen mit 97,7 Prozent leicht hinter dem Schweizer Durchschnitt zurück<sup>1</sup>. Statistische Durchschnittszahlen sind mit Vorbehalten zu verwenden, weil die Wirtschaftsstruktur einer Region den Durchschnitt massgeblich bestimmt. So hat das Kantonsgericht Basel-Land in einem Urteil 2006 festgehalten: „Die Lohnunterschiede der einzelnen Regionen ergeben sich allzu oft bloss durch Differenzen in der Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmenden und in der zum Teil stark variierenden Zusammensetzung der Wirtschaftssektoren.“<sup>2</sup>

Entscheidend für die Attraktivität für eine Wohn- und Arbeitsregion ist letztlich nicht das absolute, sondern das frei verfügbare Einkommen. Die Frage ist also, was unter dem Strich bleibt, wenn Kosten wie Wohn- und Nebenkosten, Krankenkasse, Steuern, etc. abgezogen sind. In einer Studie der Credit Suisse wird dieser sogenannte RDI-Indikator (Regional Disposable Income) bestimmt und verglichen. Der Kanton Luzern liegt im hinteren Mittelfeld (Platz 17 von 26 Kantonen), aber noch vor den Kantonen ZG, BE, ZH, BL und BS, was das freie verfügbare Einkommen betrifft.<sup>3</sup> Zudem hat der Kanton Luzern in den letzten zwei Jahren zwei Plätze gut gemacht.



Die Studie kommt denn auch zum Schluss: „Mit Luzern, Aargau, Sankt Gallen und Solothurn gehören auch einige klassische Agglomerationskantone zu den Standorten mit kombinierten finanziellen Vorteilen. Aufgrund ihrer Zentrumsnähe stellen diese Regionen in finanzieller Hinsicht momentan das attraktivste Ziel für einen Wegzug aus den Zentren dar. Mittelfristig gehen wir jedoch davon aus, dass diese Attraktivitätsunterschiede von den Kräften des Immobilienmarkts teilweise ausgeglichen werden.“

<sup>1</sup> Monatlicher Bruttolohn (Zentralwert) nach Wirtschaftszweigen und Grossregionen, Lohnstrukturerhebung 2008, Bundesamt für Statistik.

<sup>2</sup> KGE SV vom 23.8.06 i.S. J. (720 06 132)

<sup>3</sup> Frei verfügbares Einkommen in den Schweizer Kantonen (RDI-Indikator) 2008. Quelle: Credit Suisse Economic Research, 2008.

## **Würdigung**

Wir sind überzeugt, dass im Hinblick auf die Lebenshaltungskosten und aufgrund des Arbeitsmarktes im Kanton Luzern ein etwas moderateres Lohnniveau durchaus vertretbar ist. Allerdings mehren sich die Anzeichen, dass die Schmerzgrenze erreicht ist. Die Mitarbeitenden äussern sich in der Personalbefragung kritisch zum Lohnniveau. Die Attraktivität des Kantons Luzern dürfte leiden. In Teilbereichen treten Rekrutierungsschwierigkeiten auf (Kader, hochspezialisierte Fachkräfte, Gymnasiallehrpersonen) oder es mehren sich die Anzeichen, dass Spezialistinnen und Spezialisten abwandern.

Im Hinblick auf die soziale Verantwortung als öffentlicher Arbeitgeber ist darauf zu achten, dass faire Löhne bezahlt werden und Lohnunterschiede sachlich gerechtfertigt sind. Insbesondere öffnet sich bei sinkendem Lohnniveau die Lohnschere von älteren und jüngeren Mitarbeitenden, da die älteren Mitarbeitenden von früheren hohen Lohnanpassungen profitieren konnten. Zudem erodiert ein sinkendes Lohnniveau die Motivation. Aus dieser Optik muss festgehalten werden, dass das Lohnniveau nicht noch stärker absinken darf. In Zukunft soll deshalb darauf geachtet werden, dass die Lohnentwicklung mit der Nominallohnentwicklung in der Schweiz Schritt halten kann.

## **Massnahmen**

Wir haben, um die strukturellen Lohnprobleme zu bewältigen, eine Strategie ausgearbeitet und deren Massnahmen am 20. April 2010 mit Protokoll Nr. 389 beschlossen. Diese sieht vor,

- ein weiteres Absinken des Lohnniveaus zu verhindern. Dazu sind zukünftig ausreichende jährliche Lohnanpassungen erforderlich. Zumindest sollen durchschnittliche Lohnanpassungen vorgenommen werden können.
- bei einzelnen Berufsgruppen mit strukturellen Lohnmassnahmen gezielt auf das Lohnniveau einzuwirken.
- mittelfristig das Lohnniveau des Kadern und der hochspezialisierten Fachkräfte an den Markt anzupassen.

In den Jahren 2011 und 2012 sollen gewisse Verbesserungen bei den Polizeifunktionen sowie bei den Lehrpersonen der Sekundarstufe II erreicht werden. Die Luzerner Polizei klärt zur Zeit in Zusammenarbeit mit der Dienststelle Personal ab, welche Anpassungen am Besoldungssystem vorgenommen werden müssen, damit die Lohnentwicklung besser auf den Markt abgestimmt werden kann. Bei den Lehrpersonen sind Korrekturen im internen Quervergleich angezeigt, welche sich unter anderem durch die Kantonalisierung von Schulen ergeben haben. Zudem wird das Finanzdepartement und das Bildungs- und Kulturdepartement nach Lösungen für die Rekrutierungsprobleme im Bereich der Gymnasial- und teilweise der Berufsschullehrpersonen suchen. Hier sind weitere Abklärungen erforderlich, um das insgesamt austariertes System der verschiedenen Gruppierungen von Lehrpersonen nicht aus dem Gleichgewicht zu bringen. Diese strukturellen Lohnmassnahmen sollen gestaffelt in den Jahren 2011 und 2012 umgesetzt werden. Dafür wird der Regierungsrat im Budget dieser beiden Jahre die entsprechenden Mittel einstellen. Für das Jahr 2011 sind 0,4 Prozent des Personalaufwands vorgesehen, für das Jahr 2012 sind rund 0,6 Prozent erforderlich. Diese Anpassungen haben keine Auswirkungen auf die Spitäler, die Universität, die Hochschulen oder die Gemeinden.

Weitere Massnahmen sind auf das Jahr 2013 und folgende vorgesehen. Einerseits sollen die Funktionsumschreibungen in der Besoldungsverordnung nach 10 Jahren an die heutigen Anforderungen angepasst werden und im Bereich der hochqualifizierten Fachkräfte ohne Führungsfunktionen eine Überprüfung und allfällige Anpassung der Besoldungsverordnung stattfinden. Allfällig daraus resultierende Einreihungskorrekturen sollen im Budget eingeplant werden. Wir rechnen provisorisch mit 0,2 Prozent der Personalkosten.

Zugleich werden wir zu Händen des Kantonsrats eine Botschaft ausarbeiten, mit dem Ziel, das Lohnniveau der oberen Qualifikationsstufen und des Kaders massvoll an die Marktsituation anzupassen. Der Kanton Luzern ist der siebtgrösste Kanton der Schweiz und mit 50 Prozent der Einwohnenden der Zentralschweiz mit Abstand grösster Zentralschweizer Kanton. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Regel mit der Grösse eines Gemeinwesens für das Führungs- und Fachkader auch die Komplexität der Aufgaben und somit das Lohnniveau steigt. Es ist erforderlich, dass der Kanton Luzern betreffend Kaderlohnniveau mindestens mit den grösseren Zentralschweizer Kantonen mithalten kann, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein. Dazu ist eine Anpassung der Besoldungsordnung erforderlich. Die dafür benötigten finanziellen Mittel werden wir in der Botschaft darlegen.

Bei den beschriebenen Massnahmen auf das Jahr 2013 und folgende ist zu berücksichtigen, dass zusätzlicher Finanzbedarf auch bei den Spitälern, der Universität und den Hochschulen entstehen könnte, sofern diese die Anpassungen gemäss deren Kompetenz übernehmen wollen. Bei den Volksschulen können sich allfällig geringfügige finanzielle Auswirkungen durch die Anpassung der Lohnklassen ergeben.

### **Weiteres Vorgehen**

Wie erläutert, werden wir im Budget jeweils die vorgesehenen Massnahmen sowie ausreichende Lohnanpassungen einplanen. Mit Ausnahme der erwähnten Botschaft an den Kantonsrat sind keine weiteren Planungsberichte vorgesehen. Aus diesen Überlegungen beantragen wir Ihnen daher, das Postulat erheblich zu erklären.