

Ratschlag und Entwurf

betreffend

Änderung des Gesetzes betreffend die Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz)

vom 7. September 2004 / 032068 / FD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
10. September 2004

1. Begehren

Für den Personalbereich beantragen wir Ihnen folgende Massnahmen:

- Nichtgewährung des Teuerungsausgleichs bei den Löhnen des aktiven Staatspersonals in den Jahren 2005 und 2006 im Umfang von maximal 2 Prozent insgesamt.
- Einmaliger Verzicht auf den Stufenaufstieg per 1. Januar 2005.

Gemäss Gesetz führt dies dazu, dass auch der Teuerungsausgleich bei den Renten der Pensionierten in den Jahren 2005 und 2006 im gleichen Umfang nicht gewährt wird. Zudem bewirkt diese Massnahme, dass sich auch die versicherten Löhne bei der Pensionskasse entsprechend nicht erhöhen.

2. Ausgangslage

Nachdem im ersten Massnahmenpaket A&L per 2004 beim Personal der Lohnbereich ausgeklammert wurde¹, wurde es beim zweiten Massnahmenpaket unumgänglich, auch diesen Bereich miteinzubeziehen. Betroffen ist der reguläre Stufenaufstieg (§ 4 Abs. 2 Lohngesetz) und der automatische Teuerungsausgleich (§ 22 Lohngesetz). Analog zur Nichtgewährung der Teuerung auf die Löhne wird gemäss bestehender gesetzlicher Regelung auch die Anpassung der Renten an die Teuerung eingeschränkt (§ 25 der Übergangsordnung zum Pensionskassengesetz).

Zu allfälligen Personalmassnahmen per 1. Januar 2005 in andern Kantonen können im heutigen Zeitpunkt zwar noch keine verbindlichen Aussagen gemacht werden. Hingegen wurden bereits in verschiedenen Kantonen zum Teil erhebliche Massnahmen angekündigt. In jenen Kantonen, in denen Personalmassnahmen zur Diskussion stehen, handelt es sich hauptsächlich um den Verzicht auf den Teuerungsausgleich bzw. den Stufenaufstieg. Dass eingriffendere Massnahmen, wie Lohnkürzungen, vorgesehen werden, ist zur Zeit lediglich aus dem Kanton Zürich (3%) publik geworden. Konkrete, demokratisch verbindliche Beschlüsse sind frühestens gegen Ende dieses Jahres zu erwarten.

Ein Blick auf die 2004 bereits umgesetzte Praxis in jenen Kantonen, die für unseren Arbeitsmarkt relevant sind (BL, AG, SO), oder standortmäßig mit BS in Konkurrenz stehen (ZH) zeigt, dass die von BS im 2004 uneingeschränkt gewährten Stufenaufstieg und Teuerungsausgleich eine Ausnahme darstellen. Die im Kanton Basel-Stadt für 2005 und 2006 vorgeschlagenen Massnahmen können sodann im Vergleich zu jenen in den erwähnten Kantonen nicht als übertrieben bezeichnet werden.

Personalmassnahmen verschiedener Kantone im Jahre 2004:

Massnahme	BL	SO	AG	ZH	BS
Kein Teuerungsausgleich	X		X	X	
Kein Stufenaufstieg		X	X	X	

¹ Vollumfänglicher Teuerungsausgleich von 0,4% sowie regulärer Stufenaufstieg per 1. Januar 2004

3. Vorgeschlagene Änderungen

Nachfolgend werden die einzelnen Massnahmen und die damit verbundenen Minderausgaben erläutert. Bei der Berechnung der Minderausgaben wird von der Annahme ausgegangen, dass sich der Teuerungsindex sowohl per 1. Januar 2005 als auch per 1. Januar 2006 um jeweils 0,7 Prozentpunkte erhöhen wird. Da die effektive Teuerung im Voraus nicht bekannt ist, können die finanziellen Auswirkungen nur grob abgeschätzt werden. Falls die Teuerung tiefer ist, würde sich auch die entsprechende Einsparung reduzieren, falls die Teuerung dagegen höher ist, würde sich auch die Einsparung erhöhen. Nach oben soll jedoch die Nichtgewährung auf maximal 2 % beschränkt werden.

Die Grundlage für die nachfolgenden Angaben bilden der Personalbestand und die Lohnkosten für alle Angestellten der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt von 1,3 Mia. Franken gemäss Rechnung 2003. Bei den angegebenen Minderausgaben sind die Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen (AHV/IV/EO, ALV und Unfallversicherungen) mit eingerechnet.

3.1. Massnahmen beim aktiven Staatspersonal

3.1.1. Teuerungsausgleich

In § 22 Abs. 1 des geltenden Lohngesetzes wird den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt ein jährlicher Teuerungsausgleich garantiert; massgebend dabei ist der Basler Index der Konsumentenpreise vom November des Vorjahrs. Die Anpassung der Löhne an die Teuerungsentwicklung erfolgt gemäss §§ 22 Abs. 2 des Lohngesetzes degressiv ausgehend von 100% in Lohnklasse 1 bis 8, bis auf 65% in Lohnklasse 28.

Im Rahmen der vorgesehenen Massnahmen sollen die Löhne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jahren 2005/2006 im Umfange von maximal 2 Prozentpunkten insgesamt nicht der Teuerungsentwicklung angepasst werden. Der massgebende Index ist der Basler Index der Konsumentenpreise vom November 2003.

Minderausgaben Teuerungsausgleich:

Unter Berücksichtigung der degressiven Teuerungsanpassung und der genannten Annahme von 0,7% Teuerung für das Jahr 2004, betragen die Minderausgaben im Jahr 2005 inklusive Arbeitgeberbeitrag Pensionskasse rund 9,5 Mio. CHF.

Bei einem Verzicht, respektive bei einer Einschränkung des Teuerungsausgleiches handelt es sich um eine nachhaltige Massnahme. Entfällt auch für das folgende Jahr die prognostizierte Teuerung von 0,7%, beträgt der nicht gewährte Teuerungsausgleich zusätzlich nochmals 0,7%. Für das Jahr 2006 kann deshalb zusätzlich mit Minderausgaben von nochmals 9,5 Mio. CHF gerechnet werden.

3.1.2. Einmaliger Verzicht auf den Stufenaufstieg

Der Verzicht auf den Stufenaufstieg ist auf die Dauer eines Jahres (2005) beschränkt. Für die Betroffenen bedeutet sie nicht einen gänzlichen Verzicht, sondern einen Aufschub des Stufenaufstiegs um ein Jahr.

Minderausgaben Stufenaufstieg:

Mit dem einmaligen Verzicht auf den Stufenaufstieg, respektive den Ansatzaufstieg bei den Durchgangsstellen (Assistenzärztinnen und Assistenzärzte, Oberärztinnen und Oberärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte), können für das Jahr 2005 die Lohnausgaben – inkl. Arbeitgeberbeitrag an die PK – um insgesamt rund 10 Mio. CHF reduziert werden. Die Einsparung kann nur geschätzt werden, da sie von der Personalfluktuation abhängt. Wie bei der Einschränkung beim Teuerungsausgleich handelt es sich bei der Stufensistierung um eine nachhaltige Massnahme, deren Einsparungen sich aber infolge Personalfluktuation (Stellenwechsel, Pensionierungen) und des degressiven Stufenverlaufes in den Folgejahren zunehmend reduzieren.

3.2. Massnahmen bei den Pensionierten

Gemäss § 25 Abs. 1 PKG werden die laufenden Renten entsprechend der für das aktive Personal gemäss § 22 LG geltenden Regelung an die Teuerung angepasst. Diese Bestimmung enthält einerseits einen direkten, von der Lohnentwicklung abhängigen Automatismus für die Gewährung des Teuerungsausgleichs und andererseits die Übernahme der ebenfalls damit verbundenen Degression. Somit werden Renten, die den versicherten Löhnen der Lohnklassen 1 bis 8 entsprechen zu 100%, Renten die dem versicherten Lohn der Lohnklasse 28 entsprechen lediglich noch zu 65% der Teuerung angepasst.

3.2.1. Teuerungsausgleich auf den Renten

Nichtgewährung des Teuerungsausgleichs für das aktive Staatspersonal führt dazu, dass auch die Renten der Versicherten der PKBS, die früher beim Arbeitgeber Staat angestellt waren, in den Jahren 2005/2006 im Umfang von maximal 2 Prozent insgesamt nicht der Teuerungsentwicklung angepasst werden.

Minderausgaben bei den Pensionskassenkosten für laufende Renten

Für die Anpassung der laufenden Renten an die Teuerung werden dem Kanton durch die PK jeweils die Kosten in Rechnung gestellt. Eine Nichtgewährung der Teuerung im Umfang von 0,7% degressiv bringt einmalige Einsparungen im Umfang von CHF 24,0 Mio. Dies führt aber zu keiner Einsparung in der laufenden Rechnung des Kantons. Vielmehr schmälern diese Mehrkosten den für die Bildung von Rückstellungen vorgesehenen Betrag. Diese Rückstellungen werden vom Regierungsrat seit 2002 gebildet. Sie erfolgen über die gesetzlich vorgesehenen Finanzierungsbeiträge des Arbeitgebers hinaus. Damit wird die Deckungslücke, die wegen der mangelnden Finanzierung gemäss aktuellem PK-Gesetz in Milliardenhöhe aufgelaufen ist, etwas gemildert. Aber auch diese Rückstellungen stellen noch keine vollständige Finanzierung der jährlichen Verpflichtungen sicher. Die mit dieser Vorlage verbundene Mindebelastung führt somit nicht zu einer Entlastung der laufenden Rechnung, hinge-

gen sehr wohl zu einer gewissen Reduktion der Verpflichtungen des Staates gegenüber der PK. Es kommt hinzu, dass die Minderbelastungen nur einmalig anfallen - also nur im Jahr, in dem der Teuerungsausgleich nicht gewährt wird und der dabei erforderliche Einkauf in die PK nicht erfolgen muss - in den Folgejahren nicht mehr. Aus diesen Gründen – keine Entlastung der laufenden Rechnung und nicht nachhaltiger Charakter der Einsparung - können diese Minderbelastungen dem Massnahmenpaket nicht angerechnet werden.

4. Tabellarische Übersicht über die Minderausgaben der laufenden Rechnung

Die nachhaltigen Einsparungen innerhalb des Ordentlichen Nettoaufwands (ONA) der laufenden Rechnung sehen wie folgt aus:

Massnahme	2005	2006	Total
Einschränkung des Teuerungsausgleichs (aktives Personal)*: - Lohn (inkl. Arbeitgeberbeitrag PK)	9.5 Mio. CHF	9.5 Mio. CHF	19.0 Mio. CHF
Einmaliger Verzicht auf den Stufenaufstieg: - Lohn (inkl. Arbeitgeberbeitrag PK)	10 Mio. CHF		10 Mio. CHF
Total (gerundet)	20 Mio. CHF	10 Mio. CHF	30 Mio. CHF

* Finanzierungskosten für TA auf den Renten der Pensionierten sind nicht enthalten, da diese nicht über die laufende Rechnung finanziert werden.

5. Rechtliche Anpassungen

Da die vorübergehende Nichtgewährung des Teuerungsausgleichs keine dauernde Änderung der Teuerungsanpassungsregelung bedeutet, ist nicht der geltende § 22 Abs. 1 des Lohngesetzes zu ändern, sondern eine Übergangsbestimmung im Lohngesetz einzufügen. Gleiches gilt für den Stufenaufstieg. Da dieser nur während eines Jahres vorgesehen ist, wird nicht der für den Stufenaufstieg geltende § 4 Abs. 2 des Lohngesetzes geändert, sondern analog wie bei der Einschränkung des Teuerungsausgleichs eine Übergangsbestimmung im Lohngesetz einzufügen.

Bezüglich der Nichtgewährung der Teuerungsanpassung der laufenden Renten für die Jahre 2005/2006 im Umfang von insgesamt max. 2 Prozent ist keine Gesetzesänderung notwendig: Gemäss § 25 Abs. 1 der Übergangsordnung zum Pensionskassengesetz (UeO) werden die laufenden Renten entsprechend der für das aktive Personal gemäss § 22 des Lohngesetzes geltenden Regelung an die Teuerung angepasst. Wenn nun die Regelung gemäss § 22 LG kraft einer Übergangsbestimmung

(neuer § 27 Ziff. 1 LG) teilweise ausser Kraft gesetzt wird, so wirkt sich dies automatisch auch auf die Teuerungsanpassung der Renten der Pensionskasse aus.

Änderung des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995

Wie erwähnt, müssen nicht die direkt betroffenen §§ des Lohngesetzes geändert, sondern eine neue Übergangsbestimmung formuliert werden. Da sowohl § 27 (Lohnanspruch und Anspruch auf Sozialzulagen) als auch der mit Grossratsbeschluss vom 10. Dezember 1997 beschlossene § 27a. (Befristete Sanierungsmassnahmen) des Lohngesetzes (wirksam per 1. Januar 1998) bereits obsolet sind, können Bestimmungen aufgehoben und die Sanierungsmassnahmen in einem neuen § 27 gesetzlich geregelt werden. Der neue § 27 hat folgenden Wortlaut:

Befristete Sanierungsmassnahmen: Änderung der Teuerungsausgleichsregelung und einmaliger Verzicht auf den Stufenaufstieg

§ 27. Der Lohnanspruch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird folgt geändert:

1. In Abweichung von § 22 Abs. 1 dieses Gesetzes wird der Teuerungsausgleich auf die Löhne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jahren 2005 und 2006 im Umfang von insgesamt maximal 2 Prozentpunkten nicht gewährt. Ein allfällig diese 2 Prozentpunkte überschüssender Teil wird für die Angleichung der Löhne berücksichtigt.
2. Zusätzlich wird in Abweichung zu § 4 Abs. 2 dieses Gesetzes per 1. Januar 2005 auf den Stufenaufstieg verzichtet.

Gleichzeitig können die Übergangsbestimmungen von § 27a, b und c gestrichen werden, da sie obsolet sind.

6. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem beiliegenden Entwurf zu einer Änderung des Lohngesetzes zuzustimmen.

Der vorliegende Ratschlag wurde vom Finanzdepartement gemäss § 55 des Finanzaushaltsgesetzes geprüft.

Basel, 8. September 2004

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

Anhang:
Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

(vom)

Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 wird wie folgt geändert:

§ 27 erhält folgende neue Fassung:

Befristete Sanierungsmassnahmen: Änderung der Teuerungsausgleichsregelung und einmaliger Verzicht auf den Stufenaufstieg

§ 27. Der Lohnanspruch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird wie folgt geändert:

1. In Abweichung von § 22 Abs. 1 dieses Gesetzes wird der Teuerungsausgleich auf die Löhne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jahren 2005 und 2006 im Umfang von insgesamt maximal 2 Prozentpunkten nicht gewährt. Ein allfällig diese 2 Prozentpunkte überschüssender Teil wird für die Angleichung der Löhne berücksichtigt.
2. Zusätzlich wird in Abweichung zu § 4 Abs. 2 dieses Gesetzes per 1. Januar 2005 auf den Stufenaufstieg verzichtet.

Die §§ 27a, 27 b und 27 c werden gestrichen.

II.

Diese Änderungen sind zu publizieren; sie unterliegen dem Referendum und werden am 1. Januar 2005 wirksam.

IM NAMEN DES GROSSEN RATES

Die Präsidentin:

Der I. Sekretär: