



2003/289

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

---

## Vorlage an den Landrat

### **Beantwortung der als Postulat überwiesenen Motion 2002 / 143 betreffend Stopp der Personalvermehrung von Landrat Remo Franz vom 6. Juni 2002.**

Am 6. Juni 2002 reichte Landrat Remo Franz, Christliche Volkspartei, eine Motion mit dem Titel Stopp der Personalvermehrung ein. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

#### **„Motion: Stopp der Personalvermehrung**

Wenn der Kanton neue Aufgaben übernimmt, rekrutiert er in der Regel zusätzliches Personal. Dadurch erhöht sich der Personalbestand langsam, aber stetig. Gleichzeitig jedoch wird der Handlungsspielraum für den Kanton und für die Verwaltung entsprechend kleiner - eine Steuererhöhung einmal ausgenommen. Dieser verkleinerte Handlungsspielraum liegt weder im Interesse des Kantons als aktiver Partner von 86 Gemeinden, noch ist das im Interesse der Verwaltung selber, der letztlich auf diese Weise die freien Mittel für die Aufgabenerfüllung fehlen. Das liegt zudem auch nicht im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

Früher gab es meines Wissens eine Personalplafonierung. Sie ist aus Gründen, die mir nicht näher bekannt sind, aufgegeben worden. Zwar besteht durchaus eine Budgetkontrolle durch den Landrat, doch wenn sich der Rat an der Budgetsitzung entsprechend entscheiden und an den Personalausgaben rütteln möchte, ist dies aus rechtlichen Gründen jeweils kaum möglich.

Das Folgeproblem ist heute, dass der Kanton einfach an den Sachausgaben spart, damit die Rechnung unter dem Strich optisch wieder aufgeht. Ein Kanton aber mit steigenden Personalaufwendungen auf der einen Seite und mit einem hohen Abschreibungsbedarf auf der andern Seite verliert jede Möglichkeit, seine Zukunft noch aktiv gestalten zu können.

Da es für die Verwaltung nicht einfach ist, das Personal so einzusetzen, dass es immer wieder neue, geänderte Aufgaben übernimmt, gilt es, eine übergeordnete, verpflichtende Regelung zu fin-

den. Mit ihr soll die Verwaltung angehalten werden, bei zusätzlichen Aufgaben eine interne Schwer- gewichtsverlagerung vorzunehmen und nicht zur Personalvermehrung als Ausweg zu greifen.

Die Regierung wird deshalb beauftragt, dem Landrat in einem Bericht zu zeigen, wie er das Pro- blem der Personalvermehrung in den Griff bekommen kann und wie er sicherstellen will, dass der Handlungsspielraum für die Verwaltung und damit für den Kanton erhalten bleibt. Der Bericht soll zudem aufzeigen, wie die Personalentwicklung in den letzten 2, 5 und 10 Jahren ausgesehen hat. Für die Gesamtverwaltung muss eine verbindliche, aber flexible und innerhalb der Verwaltung durchlässige Lösung formuliert werden. Der Landrat soll von diesem Bericht entweder Kenntnis nehmen oder sich für eine Lösung entscheiden können,

Remo Franz<sup>4</sup>

Die Motion wurde am 6. Februar 2003 als Postulat überwiesen.

Der Regierungsrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

### **I. Entwicklung Vollstellen seit 1992**

Die Entwicklung der Vollstellen widerspiegelt die Zunahme der Aufgaben, die das Parlament bzw. der Souverän der Verwaltung zuweist. Komplexer werdende Aufträge, begleitet von technologi- schem Fortschritt, erfordern anders und besser qualifiziertes Personal. Das Mehrvolumen an Auf- gaben sowie die Anpassung der Personalstruktur an die neuen Anforderungen führt zum Zuwachs beim Personalbestand.

Zur Verwaltung im engeren Sinne<sup>1</sup> gehört lediglich ein Drittel aller Vollstellen (s. Tabelle 1: Vollstel- len des Kantons seit 1992). Die übrige Verwaltung (Verwaltung im weiteren Sinne) setzt sich zu- sammen aus den Schulen, den Spitalbetrieben und der Polizei. Eine weitere Kategorie bilden die Gerichte. Des weiteren sind die öffentlich-rechtlichen Institutionen, wie FHBB und UKBB separat zu betrachten.

Die Entwicklung von 1992 bis 2002, aufgeschlüsselt nach den erwähnten Bereichen, zeigt, dass der absolute Stellenzuwachs in der engeren Verwaltung geringer ausfiel als bei den Schulen und den Spitalbetrieben. Der Stellenzuwachs beträgt in der eigentlichen „administrativen“ Verwaltung (i.e.S.) rund 23 Prozent und weist damit den geringsten Zuwachs an Stellen aus. Die Stellenaufstockung fand im wesentlichen dort statt, wo die erbrachte Mehrleistung für die Bürgerin und den Bürger direkt sicht- und spürbar ist, insbesondere bei den Schulen und den Spitälern.

---

<sup>1</sup> die Mitarbeitenden der fünf Direktionen und der Landeskantlei

Tabelle 1: Vollstellen des Kantons seit 1992, ohne Lehrlinge

Bereich	ohne Bezirk Laufen		inkl. Bezirk Laufen								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>	<b>5'801</b>	<b>5'987</b>	<b>6'297</b>	<b>6'411</b>	<b>5'896</b>	<b>6'155</b>	<b>6'212</b>	<b>6'247</b>	<b>6'428</b>	<b>6'794</b>	<b>7'037</b>
Verwaltung, Gerichte	2'072	2'069	2'111	2'159	2'202	2'278	2'315	2'380	2'429	2'514	2'601
Landeskanzlei	...	...	...	...	18	21	21	20	22	24	25
Finanz- und Kirchendirektion <sup>1</sup>	...	...	...	...	190	211	209	208	233 <sup>1</sup>	229	248
Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion <sup>1</sup>	...	...	...	...	308	325	337	328	286 <sup>1</sup>	272	282
Bau- und Umweltschutzdirektion	558	560	575	577	572	576	576	580	577	580	592
Justiz-, Polizei- & Mil.direktion (inkl. Polizei) <sup>2,3,4</sup>	...	...	...	...	855	873	893	948 <sup>3</sup>	996 <sup>4</sup>	1'056	995 <sup>2</sup>
Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion	...	...	...	...	195	206	212	219	232	247	257
Gerichte <sup>2,5</sup>	53	55	61	61	64	66	67	77	83	106	202 <sup>2</sup>
Spitalbetriebe <sup>6</sup>	2'143	2'233	2'385	2'405	2'411	2'570	2'548	2'478 <sup>6</sup>	2'591	2'735	2'784
Schulen	975	1'070	1'165	1'209	1'283	1'307	1'349	1'389	1'408	1'545	1'652
Kantonale Schulen	843	934	1'023	1'063	1'132	1'145	1'144	1'157	1'168	1'238	1'324
Fachhochschule beider Basel	132	136	142	146	151	162	205	232	240	307	328

<sup>1</sup> Direktionswechsel Sozialamt und Statistisches Amt von der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion zur Finanz- und Kirchendirektion (33 Personen) im Jahr 2000 berücksichtigt

<sup>2</sup> Per 1.4.2002 organisatorischer Wechsel der Statthalterämter von der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion zu den Gerichten (./ 85.6 Vollstellen)

<sup>3</sup> Bildung BUR; Reform Gefängniswesen; Beginn erweit. Kriminalitätsbekämpfung

<sup>4</sup> Reform Zivilstandswesen

<sup>5</sup> 1992-2000 wurden jährlich zwischen 17-20 Volontariatsstellen nicht einbezogen. 2001 und 2002 sind neu jeweils rund 20 Volontariatsstellen enthalten

<sup>6</sup> ab 1999 ohne Personal der Kinderklinik Bruderholz

Die ausgewiesene Personalstatistik (Tabelle 1) greift auf verschiedene Quellen zurück. Die Daten der Verwaltung, Gerichte und Schulen stammen anfangs der Neunziger Jahre aus der Stellenstatistik des Personalamtes, später aus dem Lohnsystem der kantonalen Finanzverwaltung und schliesslich seit 2001 aus dem neuen Lohnsystem HRA. Die Personalbestände der Spitäler werden von den einzelnen Spitälern zur Verfügung gestellt. Seit 1992 sind also die Quellen sowie die Methoden unterschiedlich. Hinzu kommen Verschiebungen von Verwaltungseinheiten innerhalb der Verwaltung (Statistisches Amt, Sozialamt und Stabsstelle Gemeinden von der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion zur Finanz- und Kirchendirektion im Jahr 1999) und die Ausgliederung der Kinderklinik Bruderholz im Zusammenhang mit der Fusion des Kinderspitals Basel-Stadt zum Universitäts-Kinderspital beider Basel. Zur Verbesserung der Informationen über die Mitarbeitenden des Kantons hat der Regierungsrat das Statistische Amt beauftragt, eine neue Personalstatistik aufzubauen, mit dem Ziel, die verschiedenen Statistikquellen zu vereinheitlichen und nur noch eine Erhebung durchzuführen. Die besonderen Erhebungen des Bundes im Bereich Bildung und Gesundheit werden mit dieser Lösung integriert.

Starke Zuwachse sind zudem bei den öffentlich-rechtlichen Institutionen (FHBB und UKBB) zu verzeichnen. Beim UKBB lässt sich kein Zehnjahresvergleich darstellen, da diese Institution in der heutigen Form erst seit 1999 existiert (vorher war der basellandschaftliche Teil des Kinderspitals im Bruderholzspital integriert).

Die Personalplafonierung in Form der Stellenverordnung wurde per 9.3.1999 formell aufgehoben. Der Personalaufwand wurde ab da nicht mehr explizit einem bewilligten Personalbestand gegenüber gestellt, sondern dem jeweils gesprochenen Budget. (Das Ziel der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) ist eine wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung aufgrund der vom Parlament beschlossenen Gesamtkredite für die Dienststellen.)

Die bisherigen Erhebungen über Personalaufwand, Anzahl Vollstellen und Anzahl Mitarbeitende werden derzeit im Rahmen der Projekte „Aufbau einer neuen Personalstatistik“ und „Aufbau eines effizienten Personalcontrollings“ abgelöst. Ein wichtiger Aspekt dabei ist, dass mittels Formulierung klarer Definitionen die bisherige Problematik der unterschiedlichen Datenquellen und Datenaufbereitungsformen einbezogen wird. Ein standardisiertes Berichtswesen wird aussagefähige Informationen bereitstellen können, beispielsweise über die Struktur der Mitarbeitenden (Alter, Geschlecht etc.), Qualifikationen, Fluktuationsraten u.ä. Des Weiteren soll die Stellenbewirtschaftung unter Verwendung des Stellenplans wieder Berücksichtigung erhalten und hinsichtlich Integration geprüft werden. In Ergänzung zur WoV-konformen Budgetüberwachung mittels Gesamtkredit bietet sich der instrumentalisierte Stellenplan gerade im Hinblick auf erforderliche Kosteneinsparungsmassnahmen als transparentes und taugliches Instrument für eine effiziente Personalplanung an.

## **II. Entwicklung Personalaufwand seit 1992**

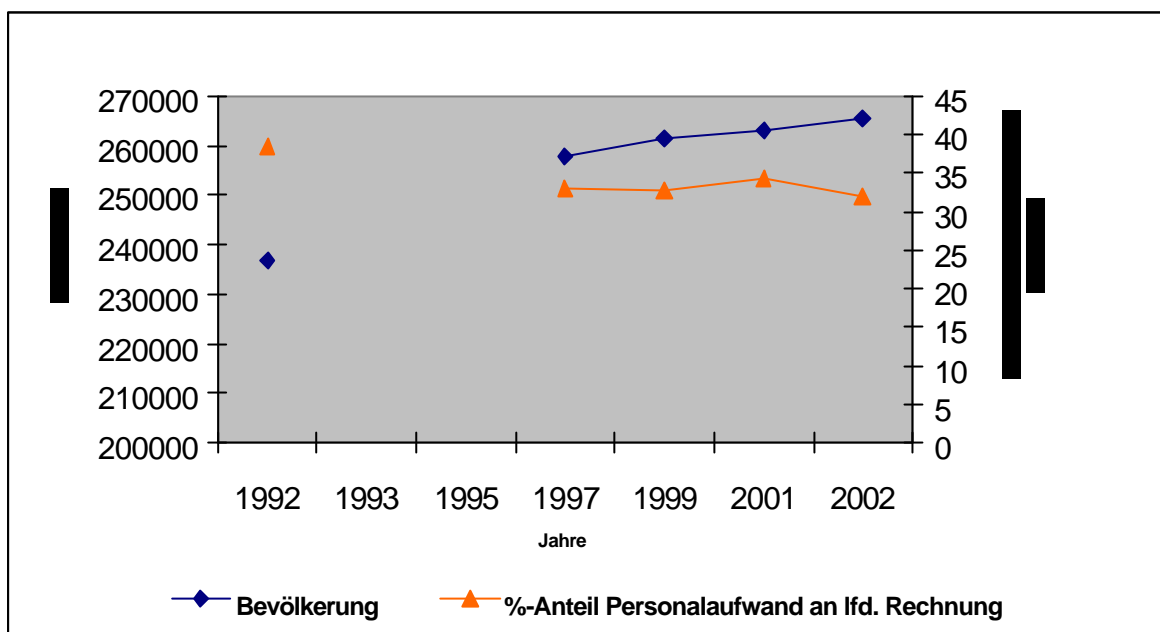
Aufgrund der sehr rudimentären Personalstatistiken über die vergangenen 10 Jahre können weder die Mengen- (Zunahme Personalbestand) und Preiseffekte (Zuwachs Personalaufwand) differenziert dargestellt werden, noch lassen sich die bereichsspezifischen Fluktuationsraten/-gründe genau ermitteln.

Wie Grafik 1 und die Zahlen in Tabelle 2 zeigen, stieg der Personalaufwand von 1992 bis 2002 um 34.4% an. Folgende Einflussfaktoren sind zu beachten:

- Generelle Lohnanpassungen (Erfahrungsstufenanstieg und Teuerung)
- Individuelle Lohnanpassungen (z.B. Wechsel in andere Lohnklassen)
- Upgrading Personal-Portfolio (Ersatz ausgetretene Mitarbeitende durch anders/besser qualifizierte Mitarbeitende)
- Zunahme Personalbestand (gem. Tabelle 1)

Des Weiteren hat sich der prozentuale Anteil des Personalaufwands am Aufwand der laufenden Rechnung über die letzten 10 Jahre tendenziell verringert.

**Grafik 1: Entwicklung Bevölkerung / Personalaufwand 1992 bis 2002**



**Tabelle 2: Veränderungen 1992 bis 2002**

	Personal-aufwand in Mio. Fr.	Aufwand lfd. Rechnung in Mio. Fr.	Bevölkerung (Jahresendbestand)	Landesindex der Konsumentenpreise
<b>1992</b>	579	1504.8	236'735	133.9
<b>2002</b>	778	2434.4	265'455	149.8
<b>Veränderung in %</b>	<b>34.4</b>	<b>61.8</b>	<b>12.1</b>	<b>11.9</b>

### III. Bemerkungen zur Entwicklung Vollstellen und Personalaufwand

Die Nutzung moderner Informationstechnologien (Informatik) mit flächendeckendem Einsatz von Personalcomputern (PC) sowie die folgenden Re- bzw. Neuorganisationen und schlankeren Arbeitsabläufe haben zu deutlichen Effizienzsteigerungen geführt, durch welche die Bewältigung an Mehraufgaben erst möglich geworden ist. Ohne diese Hilfsmittel wäre der Bedarf an Humankapital sicher höher ausgefallen. Ferner laufen derzeit verschiedene Projekte unter der Zielsetzung, die im Postulat angesprochenen personellen Konsequenzen - mitbegründet in den Mehraufgaben (neue vom Souverän erteilte Aufträge) unter Beibehaltung bestehender Aufgaben - in den Griff zu bekommen. Es ist im übrigen Tatsache, dass die Einführung neuer Organisationsstrukturen und Techno-

logien auch in privatwirtschaftlichen Grossunternehmen zunächst nicht unmittelbar zu weniger, sondern vorübergehend zu mehr Bedarf an Personal führt. Nicht alle Mitarbeitenden, die für die Besetzung veränderter oder neuer Funktionen benötigt werden, verfügen über die erforderlichen Qualifikationen und können aus dem bestehenden Personalbestand rekrutiert werden. Bei grossen Organisationen, wie jene des Kantons, benötigen Umstrukturierungsprozesse mit dem Ziel der Beibehaltung der bestehenden guten Arbeitsqualität ebenso eine bestimmte Dauer. Erst nach erfolgter Umstellung und Anpassung von Organisationsstruktur und Technik führen laufende Anpassungen mit den hierfür ausgebildeten Personen zu den im Postulat angesprochenen Freiräumen für die Übernahme neuer Funktionen bei gleich bleibendem Personalaufwand.

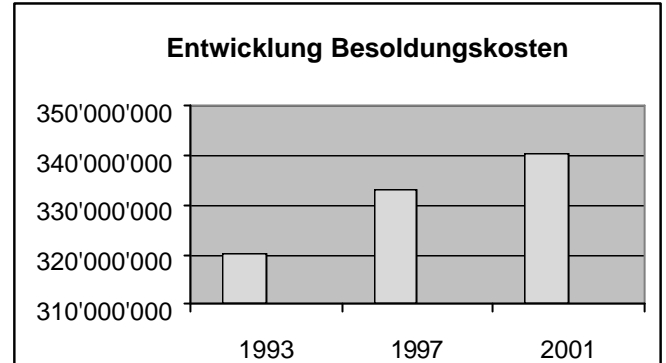
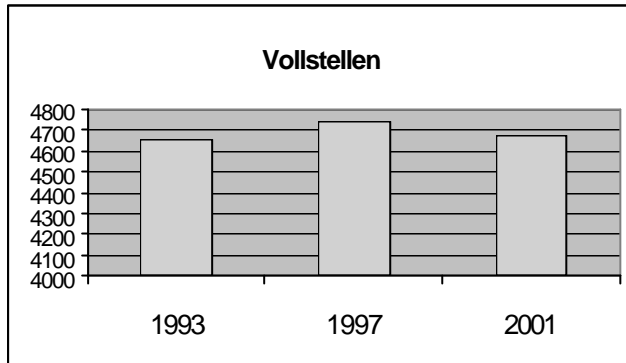
Bei bestimmten Funktionen mit staatlichem Grundversorgungsauftrag wie etwa die Erteilung von Schulunterricht, die Krankenpflege oder bei den Polizeifunktionen können die oben beschriebenen Massnahmen zur Effizienzsteigerung trotz Einsatz neuer Technologien nur wenig oder überhaupt nicht zur Rationalisierung beitragen. Ergänzend ist in diesem Zusammenhang angeführt, dass bestimmte Rationalisierungsfortschritte, d.h. Einsparungen, oftmals aufgesogen bzw. kompensiert werden durch den Nachvollzug weiterentwickelter Qualitäts- und Schnelligkeitsansprüche seitens der Leistungsempfänger. Zudem besteht wie bereits erwähnt die Problematik, dass die „Politik“ oft die Wahrnehmung neuer Aufgaben verlangt, aber nicht bereit ist, die bestehenden Leistungen auf Notwendigkeit zur Weiterführung zu prüfen, evtl. zu reduzieren oder ganz davon abzusehen. Dies trägt dazu bei, dass sich der Personalaufwand kontinuierlich erhöht.

## IV. Benchmark

### 1. Entwicklung Vollstellen / Kosten bei SO, TG, BE (Zahlen-Quellen: Kantonale Verwaltungen)

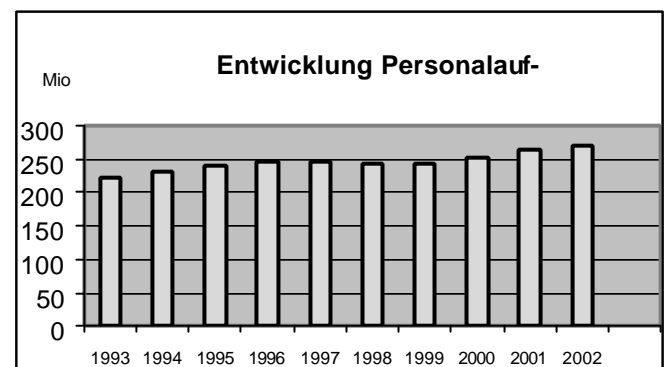
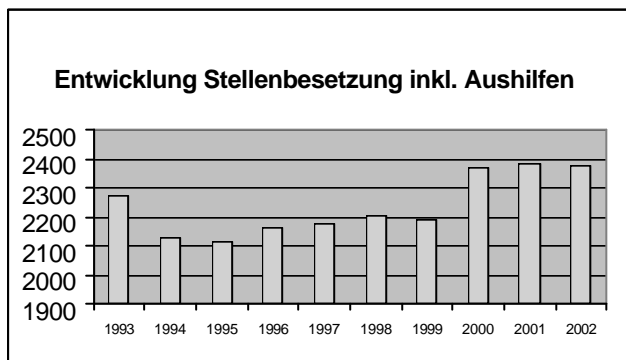
#### 1.1 Kantonale Verwaltung Solothurn

Personal Verwaltung, Gerichte, Kant. Lehrkräfte, Spitäler



#### 1.2 Kantonale Verwaltung Thurgau

ohne Spital Thurgau und Lehrpersonen

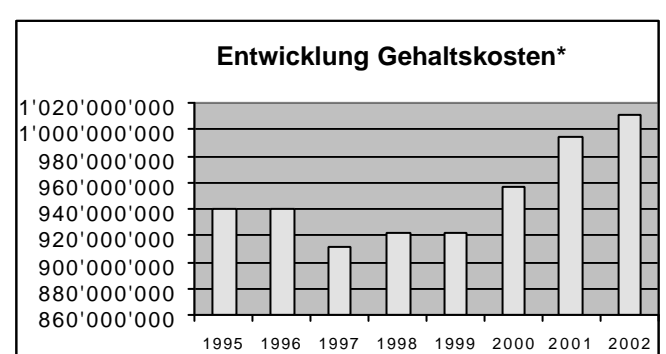
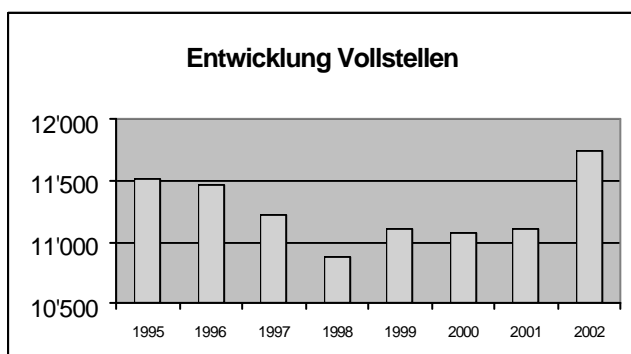


\*: Personalaufwand

Löhne Verwaltungspersonal, Kommissionsentschädigungen  
Sozialversicherungsbeiträge, Personalnebenkosten etc.

#### 1.3 Kanton Bern

Kantonspersonal inkl. Universität /ohne Lehrkräfte und drittfinanzierte Stellen wie RAV, Arbeitslosenkasse etc.



ausserordentliche Zu-/Abnahmen infolge struktureller  
Veränderungen: 1997/1998, 1998/1999, 2001/2002

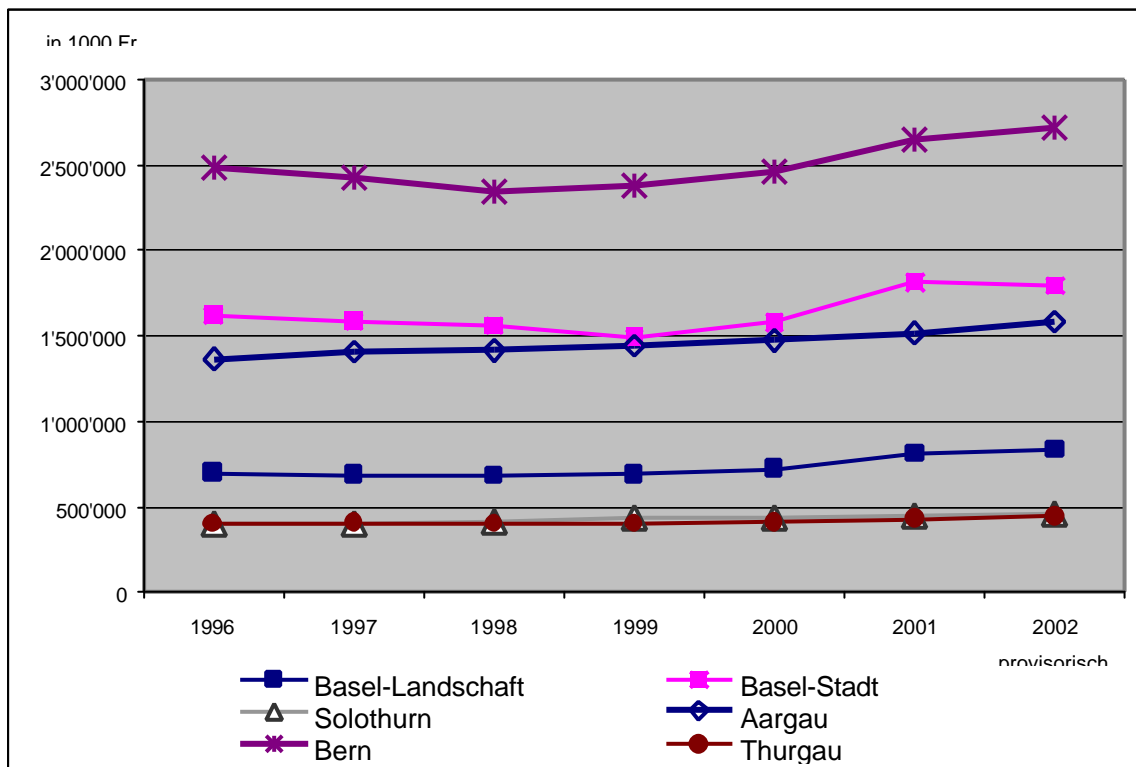
\*: Gehaltskosten:

Löhne inkl. Zulagen ohne Sozialversicherungsbeiträge

## 1.4 Kommentar

Die uns zur Verfügung stehenden Kennzahlen für 1.1 – 1.3 beinhalten unterschiedliche Grundlagen (unterschiedlicher Einbezug von bestimmten Personalkategorien, Lohnnebenkosten u.ä.). D.h. die absoluten Lohnkosten können nicht direkt miteinander verglichen werden. Ein Trend lässt sich jedoch erkennen: Grundsätzlich zeigt der Vergleich mit anderen Kantonalen Verwaltungen, dass in jüngeren Jahren der Personalbestand teilweise leicht reduziert werden konnte, dies sich jedoch nicht in der Lohnsumme positiv niedergeschlagen hat. Es ist im Gegenteil auch ein weiterer Lohnkostenanstieg festzustellen.

## 2. Personalaufwand gem. Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte - Kantonsfinanzen (Zahlen-Quelle: Eidg. Finanzverwaltung)



### Personalaufwand

- Behörden, Kommissionen, Richter
- Verwaltungs- u. Betriebspersonal
- Lehrkräfte
- Sozial- u. Personalversicherungsbeiträge
- Rentenleistungen
- Übrige Personalkosten



## **V. Eingeleitete Massnahmen**

Dem Regierungsrat ist die vorbeschriebene Entwicklung bekannt und er hat bereits entsprechende Massnahmen zu diesem Thema eingeleitet. So wird ein Konzept für ein umfassendes Personalcontrolling erarbeitet, wobei bisherige Ansätze einbezogen und weiterentwickelt werden. Der Regierungsrat hat den Auftrag betr. Prüfung, Entwicklung und Etablierung eines Personalcontrollings im Rahmen des Projektes Wirkungsorientierte Verwaltung (WoV) erteilt. Dabei soll u.a. geprüft werden, wie ein Stellenplan wieder eingeführt werden kann. Zudem soll ein standardisiertes Berichtswesen aufgebaut werden, unter Einbezug des neu eingeführten Personalinformationssystems HR Access. Spezifische Kennzahlen und Indikatoren sowie Ist/Soll-Vergleiche und Vorperioden-Vergleiche sollen ermöglichen, Veränderungen und Abweichungen, auch hinsichtlich ungünstiger Kostenentwicklungen, möglichst frühzeitig zu erkennen. Im Rahmen von verschiedenen Reorganisationsanalysen wird geprüft, inwiefern Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen optimiert werden können. Beispiele: Fusion des Amtes für Bevölkerungsschutz mit der Militärverwaltung, und im Rahmen des geographischen Informationssystems (GIS) wird nach dessen Einführung besonderes Gewicht auf die Personalreduktion zu legen sein, da sich durch den Einsatz moderner IT-Technologie diverse bisher manuell getätigte Aufgaben erübrigen.

## **VI. Ergebnis**

Mit der Einführung eines modernen, rechnergestützten Personalcontrollings, das nach Einführung des neuen Personalinformationssystems und der Implementierung der Kosten-/Leistungsrechnung ansteht, sind Grundlagen vorhanden, um frühzeitig Kostenentwicklungen zu erkennen und allenfalls entsprechend zu handeln. Die Verpflichtung zu einer wirkungsorientierten und kostengünstigeren Verwaltungsführung ist nicht von einem Tag auf den anderen in die Praxis umzusetzen, sondern löst einen komplexen Prozess aus. Es ist Aufgabe aller Beteiligten sicherzustellen, dass dieser Prozess konsequent gestaltet wird und möglichst zügig abläuft. Zudem ist festzuhalten, dass die Einführung neuer Technologien und die Straffung der Arbeitsabläufe bei der Erbringung bestimmter Leistungen wie im pädagogischen Bereich, bei der Gewährung der polizeilichen Sicherheit, aber auch bei der Krankenpflege als Mittel zur Erwirtschaftung von kostensenkenden Synergien an die Grenzen stossen. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass bei Strukturanpassungen nicht bloss das „Ob“ sondern auch das „Wie“ und somit die Qualität der geforderten Dienstleistung hinterfragt werden muss.

## **Antrag**

Es wird dem Landrat beantragt, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und das Postulat in der Folge abzuschreiben.

---