



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

FD/037573

► an den Grossen Rat

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Juni 2003

Schriftliche Beantwortung der Interpellation Nr. 62, Dr. Andreas Burckhardt betreffend übermässige Zunahme der Staatsstellen in den vergangenen drei Jahren

(eingereicht vor der Grossratssitzung vom 14. Mai 2003)

Allgemeine Einleitung

Der vorliegende Vorstoss setzt sich kritisch mit dem Personalbestand der Kantonalen Verwaltung auseinander, da dieser innerhalb der letzten Jahre stark angestiegen ist und schwierig mit der tendenziellen Reduktion der Kantonsbevölkerung zu vereinbaren ist. Auch für den Regierungsrat ist diese Entwicklung unerwünscht. Immerhin muss aber darauf hingewiesen werden, dass das Erbringen öffentlicher Dienstleistungen allgemein mit einem hohen Personalkostenanteil verbunden ist. Dementsprechend hat Basel-Stadt – wie andere Dienstleistungsbetriebe auch – mit 44.5% einen hohen Personalanteil an den Gesamtkosten. Zudem muss eine Stellenvermehrung unter finanziellen Gesichtspunkten nicht zwingend negativ sein. So wurden in den letzten Jahren bei den IWB (für die Entwicklung neuer Geschäftsfelder) rund 50 Stellen geschaffen, die zu Mehreinnahmen führten, welche die zusätzlichen Personalkosten übertreffen. Auch andere Stellen – insbesondere im Spitalbereich – weisen einen hohen, teilweise über 100% liegenden Deckungsgrad auf.

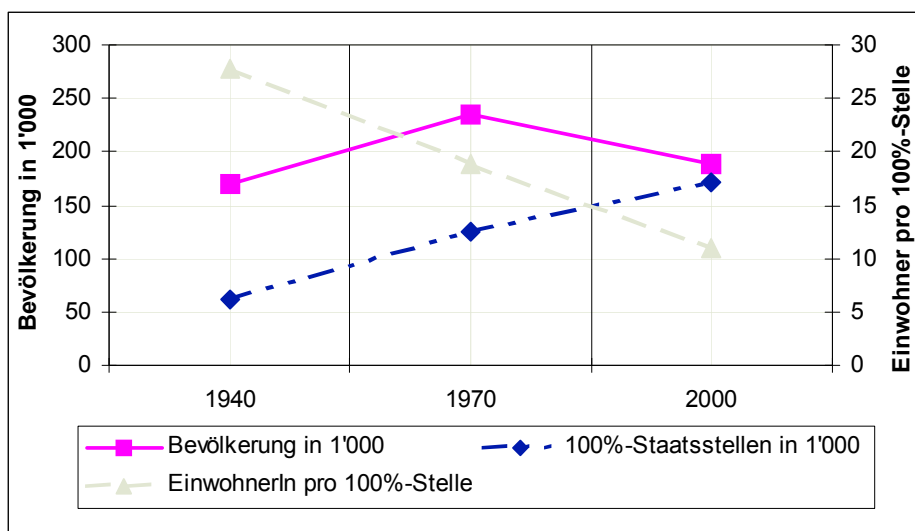
Auch für den vergleichsweise hohen Personalbestand in Basel-Stadt und die in den letzten Jahren erfolgte Zunahme gibt es plausible Erklärungen. In diesem Zusammenhang kann auf eine detaillierte Analyse zur Beantwortung des Anzugs Alice Veith betreffend Überprüfung der sogenannten Überdotierung an Staatspersonal vom 12. November 1996 verwiesen werden. Die zentralen Aussagen, die auch heute – 7 Jahre später – immer noch zutreffen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Die Strukturen auf Aufgabenbereiche der verschiedenen Stufen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften können je nach betrachtetem Gemeinwesen auseinanderlaufen. Die Stadt Basel kennt z.B. keine eigenständige Einwohnergemeinde, d.h. die Verwaltung erbringt sowohl kantonale und kommunale Dienstleistungen. Die Aufgabenabgrenzung zwischen Kantonen und Gemeinden ist unterschiedlich. Die Eingliederung von Staatsbetrieben ist ebenfalls unterschiedlich: So zählen im Kanton Basel-Stadt die IWB und die BVB als Betriebe der Verwaltung, während in Baselland die EBM und die BLT nicht zum Kanton gezählt werden.*

- Als Agglomerationszentrum erbringt Basel-Stadt quantitativ und qualitativ überdurchschnittliche Leistungen, die nicht nur den eigenen EinwohnerInnen, sondern auch den EinwohnerInnen des umliegenden Gebiets dienen (Zentrumsleistungen).
- Der Lebens- und Wirtschaftsraum „Stadt“ bringt unerwünschte Effekte mit sich (Pendlerverkehr, Umweltbelastung, knappe Landreserven), die durch den Kanton kanalisiert, begrenzt oder „repariert“ werden müssen.
- Die städtische Bevölkerungsstruktur unterliegt einer zunehmenden Tendenz in Richtung „A-Stadt“: zunehmende Anteile von Alten, Armen, Alleinerziehenden, Abhängigen, Auszubildenden, Arbeitslosen, Ausländern, Asylbewerbern und Aussteigern. Diese Entwicklung führt zu steigenden Bedürfnissen im Sozial- und Betreuungswesen.
- Die Verwaltungstätigkeit in grossen Agglomerationszentren läuft unter zentralisierteren Organisationen ab, als unter ländlichen Bedingungen (professionelle, institutionalisierte Verwaltung gegenüber nebenamtlicher Arbeit in Gemeinden).
- Die Ansprüche der Bevölkerung und des Parlamentes an die Verwaltung steigen ständig und im konkreten Einzelfall werden regelmässig mehr Leistungen vom Staat gefordert. Dabei vernachlässigen die Anspruchsteller oft, dass das Erbringen einer Leistung Geld kostet, da viele Leistungen nicht verrechnet, sondern durch Steuern pauschal finanziert – oder eben nicht finanziert – werden. In diesen Zusammenhang gehört auch die gesellschaftliche Tendenz, dass immer mehr Aufgaben aus dem familiären und nachbarlichen Netz an den Staat delegiert werden.

Diese damals als „Stellentreiber“ qualifizierten Faktoren sind auch wesentliche Gründe für die Personalvermehrungen der letzten Jahre.

Über den Zeitraum von 1940-2000 haben sich Bevölkerung, Staatspersonal und Bürger pro Personaleinheit folgendermassen entwickelt:



Auch wenn sich die Stellenzunahmen im Einzelfall immer begründen lassen und in den letzten Jahren innerhalb von Globalbudgets kompensiert werden mussten, ist die gesamtstaatliche Tendenz zur Erhöhung des Personalbestandes bei gleichzeitigem Rückgang der Einwohnerzahl unerwünscht. Denn aufgrund unseres strengen staatlichen Personalrechts kann der einmal erhöhte Mitarbeiterbestand bei Bedarf nur schwierig wieder reduziert werden. Der Regierungsrat hat

deshalb beschlossen, künftig – zusätzlich zu den finanziellen Vorgaben – auch den Personalbestand zu steuern, obwohl dies eine Input-Steuerung darstellt (vgl. Antwort zu Frage 3).

Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie begründet die Regierung - abgesehen von den Fussnoten in der Personalstatistik im Verwaltungsbericht - die Zunahme des Staatspersonals in den letzten drei Jahren?*

Der Ausbau des Stellenetats begründet sich vorwiegend durch die in den letzten Jahren gewachsenen Anforderungen und Leistungserweiterungen im Rahmen der Erfüllung der gesamtstaatlichen Aufgaben. Eine detaillierte Beantwortung dieser Frage würde jedoch den Rahmen einer Interpellationsbeantwortung sprengen, gibt es doch hundert verschiedene Gründe - vom Ausbau einer einzelnen Stelle in einer kleinen Verwaltungseinheit bis zur Ausweitung um mehrere Dutzend Stellen bei grösseren Organisationseinheiten (Spitäler, Schulen, Polizei, IWB).

2. *Welche Dienststellen hatten einen überdurchschnittlichen Zuwachs an Stellen? Warum?*

Bis und mit 2001 liegen keine zentral erfassten Zahlen auf Ebene der einzelnen Dienststellen vor, da dies vom ehemaligen Personalinformationssystem IPIS nicht unterstützt wurde. Selbstverständlich verfügen jedoch die einzelnen Dienststellen über entsprechende Zahlen; diese wurden aber bisher nicht zentral erfasst.

Erst ab dem Jahre 2002 liegen dank systemseitiger Verbesserungen der Datenbewirtschaftung (Einführung SAP HR-Modul) detailliertere Zahlen vor. Dank SAP-HR werden künftig die immer zahlreicheren Anfragen an die Kantonale Verwaltung verlässlicher, detaillierter und rascher beantwortet werden können. Zudem wird der Regierungsrat per 1. August 2003 für das Personalmanagement auf der Ebene Gesamtstaat ein Kennzahlensystem einführen, welches die Basis für eine einheitliche Erhebung der Personaldaten bilden wird. Folgende Kennzahlen werden dabei erhoben: Frauen-/Männer-Anteil, Arbeitsplatzstruktur, Überstundenquote, Fluktuationsrate, Krankheitsquote, Unfallquote, Lehrlingsquote, Personalkosten pro MA.

Aufgrund der bisher nicht zentral erfassten Angaben pro Dienststelle enthält die nachfolgende Tabelle lediglich die Vermehrung von unbefristeten und weiteren Stellen (wie Volontariate, Auszahlungen an Kommissionen, Krankheitsersatz und Mehrarbeit) der Departemente und Betriebe in den Jahren 2000-2002:

Departemente und Betriebe	Stellenzuwachs	Anteil am gesamten Stellenzuwachs in %	Vermehrung in % des Bestandes 1999
RR / Sozialstellenplan	11.60	1.53%	26.94%
BD Departement	52.56	6.94%	5.18%
ED Departement	141.82	18.73%	4.12%
FD Departement	23.95	3.16%	5.23%
JD Departement	24.63	3.25%	6.79%
Gerichte	17.06	2.25%	8.29%

PMD Departement	75.36	9.95%	5.30%
SD Departement	27.82	3.67%	2.81%
SD Spitäler ¹	264.21	34.90%	5.76%
WSD Departement	11.02	1.46%	3.08%
BVB	48.30	6.38%	5.12%
IWB	58.73	7.76%	9.14%
Total Stellenvermehrung	757.06	100.00%	5.23%

Als Basis diente der effektive Stellenzuwachs der letzten 3 Jahre ohne die in den Fussnoten der jeweiligen Stellenstatistiken 2000-2002 angegebenen Ein-/Ausgliederungen. Die 3. Spalte zeigt die Stellenvermehrung im Verhältnis zum Gesamtbestand des jeweiligen Departements.

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, weisen die Spitäler, das Erziehungsdepartement und das Polizei- und Militardepartement zusammen die grösste Stellenvermehrung auf – die Gesamtzahl dieser drei Organisationseinheiten beläuft sich auf 481.4 Stellen oder 63.6%. Als Gründe für den Stellenzuwachs bei den Spitälern sind u.a. zu nennen: Stellenschaffungen im Bereich der Assistenz- und Oberärzte (Umsetzung der 55-Std.-Woche), Stellenschaffungen zur Entlastung im Pflegebereich. Als Gründe für den Stellenzuwachs beim Erziehungsdepartement sind u.a. zu nennen: Aufhebung der vorübergehenden Erhöhung der Pflichtstundenzahl, Stellenschaffungen wegen Massnahmen zur Verbesserung der Qualität im Bildungsbereich, steigende Klassenzahlen aufgrund höherer Schülerzahlen. Beim Polizei- und Militardepartement ist v.a. die Erhöhung der Polizeibestande die Ursache für den Stellenzuwachs.

3. *Welche Massnahmen hat die Regierung intern getroffen, um die Stellenzunahme in Grenzen zu halten bzw. wo möglich zu vermeiden?*

Im Jahre 1998 wurde der gesamtkantonale Stellenplan aufgehoben und die Stellenbewirtschaftung vom Regierungsrat in die Kompetenz der Departemente und Dienststellen übertragen. Die Steuerung durch den Regierungsrat erfolgt seither über pauschale finanzielle Vorgaben an die Departemente. Die gesamten Personalkosten (ohne Zusatzbelastungen für die Pensionskasse) haben sich in den Jahren 2000-2002 wie folgt entwickelt:

Rechnung 2000	Fr. 1'504'477'898.-
Rechnung 2001	Fr. 1'579'220'873.- (+5%)
Rechnung 2002	Fr. 1'600'951'304.- (+1,4%)

Wenn man berücksichtigt, dass darin der gewährte Teuerungsausgleich und die „Stufenanstieg“ genannte Realloohnerhöhung inbegriffen sind, so liegt die Personalkostenentwicklung deutlich unter der Stellenentwicklung. Trotz restriktiver finanzieller Vorgaben und deren Einhaltung durch die Departemente hat jedoch eine – im einzelnen jeweils bekannte, teilweise auch beabsichtigte, wenn auch von aussen diktierte, insgesamt aber bestimmt unerwünschte und ungewollte – Ausweitung des Personalbestandes stattgefunden. Dies ist auch deshalb sehr schwierig, weil ein Abbau von Stellen im Gegensatz zum Ausbau ein äussert schwieriger, belastender und kostspieliger Prozess ist. Dies trifft insbesondere auf den Kanton mit seinem stark regulierten Personalrecht zu.

¹ Entwicklung des Stellenzuwachses 2000-2002: +117,56 (2000), +125,23 (2001), +21,42 (2002).

Mit dem Ziel des Abbaus des strukturellen Defizits des Kantons ist der Regierungsrat daran, ein Massnahmenpaket zur Reduktion von Aufgaben und Leistungen zusammenzustellen. Das Ziel besteht in einer nachhaltigen Reduktion des ordentlichen Nettoaufwands bis 2006 um mindestens Fr. 100 Mio. Eine derartige Leistungsreduktion bei öffentlichen Dienstleistungen ist unvermeidbar mit Stellenreduktionen verbunden. Diese sollen so weit als möglich über natürliche Abgänge (Fluktuation, Pensionierungen) erfolgen; einzelne Entlassungen können aber nicht ausgeschlossen werden.

Gleichzeitig hat der Regierungsrat aber auch den Grundsatzentscheid getroffen, den Personalbestand - zusätzlich zu den finanziellen Vorgaben an die Departemente - separat zu steuern. Der Regierungsrat wird hierzu Vorgaben für den Personalbestand auf Ebene Departemente erlassen und diese durch ein Controlling-System steuern. Dieses neue Instrument soll es dem Regierungsrat ermöglichen, den Personalbestand zu plafonieren, um eine weitere unerwünschte Erhöhung zu vermeiden. Es kann aber über längere Zeit hinweg auch zur gezielten Reduktion des Personalbestands benützt werden. Ein entsprechendes Konzept ist in Ausarbeitung.

4. *Welche Personalvermehrungen mussten aufgrund von Beschlüssen des Grossen Rates entgegen dem Willen des Regierungsrates vorgenommen werden? Welche Beschlüsse betrifft dies?*

Grundsätzlich basieren praktisch alle Leistungen, welche der Staat erbringt, auf Beschlüssen des Grossen Rates; dies gilt insbesondere für den Gesetzesvollzug. Eine kurzfristige, detaillierte Analyse sämtlicher Beschlüsse des Grossen Rates der letzten drei Jahre bezüglich ihrer Auswirkungen auf den Personalbestand ist jedoch im Rahmen einer Interpellationsbeantwortung nicht möglich. Die Frage ist wohl auch nur beschränkt relevant. Aber immerhin ist unzweifelhaft, dass der Grosse Rat zuweilen entgegen den Anträgen und Empfehlungen des Regierungsrates entscheidet. Offensichtlich ist auch, dass – insbesondere bei parlamentarischen Vorstössen aus dem Grossen Rat, aber auch bei Volksinitiativen – die Erwartungs- und Forderungshaltung gegenüber dem Staat immer wieder unzweideutig zum Ausdruck kommt. Die in der Frage enthaltene Aussage, wonach auch der Regierungsrat verteuernde Vorlagen einbringt, entspricht sicher ebenfalls einer Tatsache.

5. *Wie wird sichergestellt, dass bei Dienststellen, die Leistungen abbauen, auch der Personalbestand reduziert wird?*

Wie bereits unter Frage 3 ausgeführt, führt ein Leistungsabbau in der öffentlichen Verwaltung zwingend auch zu einer Reduktion des Personalbestands. Der Regierungsrat wird diesem Umstand beim bevorstehenden Leistungsabbau spezielle Beachtung schenken. Insbesondere soll durch eine gezielte Erfassung der abzubauenen Stellen verhindert werden, dass diese innerhalb der nächsten Jahre wieder geschaffen werden.

Die Steuerung des Personalbestands durch den Regierungsrat soll über absolute Personalvorgaben pro Departement erfolgen. Der Entscheid über die konkrete Einsetzung von Ressourcen zur Erbringung der staatlichen Leistungen soll weiterhin dezentral durch die Linie vorgenommen werden, weil nur dort das nötige Know-how zur effizienten Leistungserbringung vorhanden ist.

Basel, 3. Juni 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:

Dr. Christoph Eymann

Der Vizestaatsschreiber:

Felix Drechsler