

Sitzung vom 15. April 2009

**596. Anfrage (Entwicklung des Bestandes des Staatspersonals)**

Die Kantonsräte Hans Egli, Steinmaur, Michael Welz, Oberembrach, und Stefan Dollenmeier, Rüti, haben am 19. Januar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit der Budgetdiskussion wurden verschiedene Zahlen über die heutige Anzahl kantonaler Staatsangestellter und deren jährliche Zunahme in Referaten herumgereicht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Trifft es zu, dass im Jahr 2009 die Anzahl Staatsangestellter um total 1000 Stellen zunehmen wird, und wie hoch war der Bestand am 1.1.2009?
2. Wie hoch war die Anzahl kantonaler Angestellter am 1.1.1999, und wie war die Veränderung in den letzten zehn Jahren in den Direktionen?
3. Wie verlief die Personalentwicklung in der Bildungsdirektion auf Direktionsstufe, bei den Amtsstellen der verschiedenen Ämter sowie beim Bestand der Lehrkräfte auf den verschiedenen Stufen?
4. Hatte das Sparpaket 2004 Auswirkungen auf die Anzahl Staatsangestellter, und, falls ja, wie viele Stellen wurden gestrichen?
5. Was unternimmt der Regierungsrat konkret, um die Anzahl der kantonalen Angestellten zu reduzieren?
6. Sollte das HarmoS-Konkordat zustande kommen, gäbe das beträchtliche Synergien. Wie viele Stellen könnten im Volksschulamt, im Lehrmittelverlag usw. eingespart werden?
7. Trifft es zu, dass in der Bildungsdirektion auf die Erhöhung der Klassengrößen und den damit verbundenen Abbau der Lehrerstellen kein Personalabbau in der Verwaltung folgte?
8. Gibt es konkrete Zahlen, wie viel ein durchschnittlicher Arbeitsplatz eines kantonalen Angestellten kostet? (Lohnkosten und Arbeitsplatzkosten separat aufgeführt)
9. Wird oder wurde die kantonale Verwaltung von einer externen Beratungsfirma auf Optimierungs- und Reorganisationspotenzial überprüft?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Egli, Steinmaur, Michael Welz, Oberembrach, und Stefan Dollenmeier, Rüti, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage bezieht sich sowohl auf die Anzahl Staatsangestellter als auch auf die Anzahl Personalstellen. Im Budget und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) sowie im Geschäftsbericht bilden die Personalstellen, d. h. der Beschäftigungsumfang, die für den Finanzhaushalt massgebende Grösse. Mit dem Beschäftigungsumfang wird die durchschnittliche jährliche Beschäftigung in Vollzeiteinheiten ausgewiesen. Die Antworten zu den folgenden Fragen konzentrieren sich darum auf die Anzahl Personalstellen der Direktionen und der Staatskanzlei, ohne die Rechtspflege und ohne die selbstständigen Anstalten.

Zu Frage 1:

Der Beschäftigungsumfang ist ein über das Jahr ermittelter Durchschnittswert. Er kann also nicht per 1. Januar 2009 ermittelt werden. Für 2008 weisen die Direktionen und die Staatskanzlei im Geschäftsbericht 23 210 Personalstellen aus. Gemäss dem KEF 2009–2012, Seite 495, planen die Direktionen und die Staatskanzlei im Voranschlag 2008 23 294 Stellen und im Budget 2009 23 987 Stellen ein. Im Vergleich zum Voranschlag 2008 erhöht sich der für 2009 geplante Beschäftigungsumfang um 693 Stellen. Allerdings belasten nicht alle zusätzlichen Stellen den Staatshaushalt. Von diesen 693 zusätzlichen Stellen plante beispielsweise die Sicherheitsdirektion einen saldoneutralen Aufbau um 191 Stellen.

Zu Frage 2:

Die folgende Tabelle weist die Anzahl Personalstellen pro Direktion für das Jahr 1998 und für das Jahr 2008 gemäss den Geschäftsberichten dieser beiden Jahre aus.

*Tabelle 1: Personalstellen (Beschäftigungsumfang)  
1998 und 2008 pro Direktion*

Direktion	Personalstellen 1998	Personalstellen 2008
Staatskanzlei	63	67
Direktion der Justiz und des Innern	1 274	1 444
Sicherheitsdirektion	3 091	3 819
Finanzdirektion	950	835
Volkswirtschaftsdirektion	2 297	626
Gesundheitsdirektion	8 594	2 505
Bildungsdirektion	12 244	12 618
Baudirektion	1 240	1 296
<b>Total</b>	<b>29 753</b>	<b>23 210</b>

Ein direkter Vergleich der Personalstellen 1998 und 2008 ist nicht aussagekräftig, da die Struktur der Direktionen im Jahr 2008 mit derjenigen im Jahr 1998 nicht vergleichbar ist. Im Zeitraum zwischen 1998 und 2008 fanden Ausgliederungen und Eingliederungen bzw. Kantonalisierungen von ganzen Personalgruppen oder Organisationseinheiten statt. In der Sicherheitsdirektion erfolgte eine Zunahme von über 400 bei den mit Kontrollaufgaben betrauten Sicherheitsbeauftragten am Flughafen, deren Aufwand durch die Unique finanziert wurde. Die folgende Tabelle weist die wichtigsten der erwähnten Ausgliederungen und Kantonalisierungen aus.

*Tabelle 2: Ausgliederungen und Eingliederungen 1998–2008*

	Personalstellen*
<i>Ausgliederungen</i>	
– Flughafen	–631
– Amt für Informatikdienste	–110
– Universität	–2 669
– Technikum Winterthur	–215
– Universitätsspital Zürich	–4 761
– Kantonsspital Winterthur	–1 441
<i>Eingliederungen / Kantonalisierung</i>	
– Bezirksjugendsekretariate	+371
– Regionale Arbeitsvermittlung (RAV)	+247
– Städtische Kriminalpolizei	+168
– Kindergärten	+1 350

\* Personalstellen im Zeitpunkt der Ausgliederung oder Eingliederung

Ausserdem fanden kantonsinterne Reorganisationen zwischen den Direktionen statt. Schliesslich kann der Beschäftigungsumfang heute genauer erhoben werden. So konnte beispielsweise der Beschäftigungsumfang des im Stundenlohn angestellten Personals 1998 nicht ausgewiesen werden, was heute möglich ist und auch gemacht wird. Ausserdem weicht die im Geschäftsbericht 1998 verwendete Definition des «übrigen» Personals von der heute verwendeten Definition ab. Heute werden unter «Übrige» ausschliesslich Ausbildungs- und Magistratsfunktionen sowie Kommissionsmitglieder ausgewiesen. Alle anderen Personalgruppen gehören zu den Staatsangestellten. Ein um diese Einflussfaktoren bereinigter Vergleich der Personalstellen im Jahr 1998 und im Jahr 2008 würde sehr aufwendige Abklärungen erfordern.

Zu Frage 3:

Die folgende Tabelle weist die Anzahl Personalstellen der Ämter / Leistungsgruppen (LG) der Bildungsdirektion für das Jahr 1998 und für das Jahr 2008 gemäss den Geschäftsberichten dieser beiden Jahre aus.

*Tabelle 3: Personalstellen (Beschäftigungsumfang)  
1998 und 2008 pro Amt / Leistungsgruppe der Bildungsdirektion*

Bildungsdirektion	Personalstellen 1998	Personalstellen 2008
Bildungsverwaltung <sup>1</sup> (LG 7000)	481	297
Lehrmittelverlag (LG 7200)	20	25
Volksschule, inkl. Vikariate <sup>2</sup> LG 7200	7 232	8 532
Mittelschulen (LG 7301)	1 648	1 765
Berufsschulen und Lehrabschlussprüfungen <sup>3</sup> (LG 7303)	–	1 331
Schulen im Gesundheitswesen <sup>3</sup> (LG 7302)		89
Lehrerbildung <sup>4</sup>	194	–
Universität <sup>5</sup>	2 669	
Jugend- und Familienhilfe und Berufs- und Stipendienberatung <sup>6</sup> (LG 7501 und 7502)	–	579
<b>Total</b>	<b>12 244</b>	<b>12 618</b>

1 Einschliesslich Amt für Jugend- und Berufsberatung und Hochschulamt. Das Hochschulamt wurde 1998 aus den Abteilungen Mittelschulen/Lehrerbildung und Universität gegründet. Ausserdem gab es zahlreiche Änderungen in Bezug auf die Definition der Bildungsverwaltung.

2 Im Rahmen der Volksschulreform wurden die Kindergärten kantonalisiert.

3 Die Berufsschulen wurden von der Volkswirtschaftsdirektion und die Schulen im Gesundheitswesen von der Gesundheitsdirektion in die Bildungsdirektion eingegliedert.

4 Die Lehrerbildung wurde mit der Gründung der Pädagogischen Hochschule verselbstständigt.

5 Die Universität wurde verselbstständigt.

6 Die Gehörlosenschule, die Jugend- und Familienhilfe sowie die Berufs- und Studienberatung wurden in die Bildungsdirektion eingegliedert.

Ein direkter Vergleich der Personalstellen 1998 und 2008 ist auch in diesem Zusammenhang nicht aussagekräftig. Die Struktur der Ämter und Leistungsgruppen der Bildungsdirektion im Jahr 2008 ist mit derjenigen im Jahr 1998 nicht vergleichbar. Zudem wurde der Personalbestand der Direktion bis 2003 statistisch unterschiedlich erfasst. Ab 2004 wurde die Erhebungsmethode vereinheitlicht.

Zu Frage 4:

Im Sanierungsprogramm 2004 (San04, Beschluss vom 18. Juli 2003) wurde das Sanierungspotenzial mit finanziellen Massnahmen und Personalmassnahmen abschliessend festgelegt. Mit Beschluss vom 20. Oktober 2004 wurde die Finanzdirektion beauftragt, die Umsetzung der Personalmassnahmen des San04 regelmässig zu überprüfen und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten. Dazu führte das Personalamt bei der Staatskanzlei und den Direktionen entsprechende Abklärungen zum Stellenabbau durch. Bis Ende 2007 haben im Rahmen des San04 die Direktionen und die Staatskanzlei 1365 Personalstellen abgebaut.

Zu Frage 5:

Grundsätzlich ist gemäss §8 des Personalgesetzes (LS 177.1) der Regierungsrat für die Festlegung der Stellenpläne zuständig. Die Direktionen können gemäss §5 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (LS 177.3) dann zusätzliche Stellen schaffen, wenn daraus kein finanzieller Mehraufwand entsteht, wenn die Schaffung der Stellen also saldoneutral erfolgt. Führt die Schaffung zusätzlicher Stellen hingegen zu einer finanziellen Mehrbelastung, ist diese durch den Regierungsrat zu genehmigen. Die Schaffung zusätzlicher Stellen wird dann in Betracht gezogen und bei Bedarf genehmigt, wenn aufgrund gesetzlicher Vorgaben bestehende staatliche Leistungen ausgebaut oder neue staatliche Leistungen geschaffen werden müssen. Bei den Lehrpersonen der Volksschulen und der Mittel- und Berufsschulen sind die erforderlichen Stellen abhängig von den Schülerzahlen und der entsprechenden erforderlichen Anzahl Lektionen in den Fachgebieten.

Zu Frage 6:

Die Änderungen, die unmittelbar aufgrund des HarmoS-Konkordates an der Zürcher Volksschule einzuführen sind, betreffen lediglich das Schuleintrittsalter, indem der Stichtag zur Einschulung verschoben wird. Die Aufgaben der Bildungsdirektion und insbesondere des Volksschulamtes werden sich deswegen nicht verändern oder verringern. Eine Entlastung kann allenfalls dann eintreten, wenn die Vereinheitlichung des Lehrplans unter den Deutschschweizer Kantonen stattgefunden hat und die Bildungsstandards eingeführt sind, indem der Kanton Zürich

dadurch von eigenen Entwicklungsarbeiten entbunden würde. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) übernimmt jedoch seit Langem für alle Kantone Aufgaben, die sonst von den einzelnen Kantonen wahrgenommen werden müssten, was zu höheren Kosten führen würde. Die EDK ist z. B. Anerkennungsbehörde für ausländische Berufsabschlüsse im Bereich der Lehrerbildung. Ohne diese Regelung müsste der Kanton Zürich eine eigene Anerkennungsbehörde schaffen. Auch gemeinsam durchgeführte Evaluationen – z. B. die Evaluation der Maturitätsreform (EVAMAR) – würden für den Kanton Zürich teurer, müsste er sie selber durchführen.

Zu Frage 7:

Die im Rahmen des San04 beschlossene Massnahme zur Erhöhung der Klassengrösse an der Volksschule hatte aus folgenden Gründen keine Auswirkungen auf die Anzahl Personalstellen im Volksschulamt. Der Abbau von Personalstellen bei den Lehrpersonen lag im Rahmen der normalen Schwankungen. Ausserdem wurde im gleichen Zeitraum das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 eingeführt, was mit grossem zusätzlichem Aufwand verbunden ist. Darauf wurde auch in der Weisung zum Volksschulgesetz hingewiesen. Hinzu kommt, dass die Anzahl der Lehrpersonen in den letzten Jahren – auch bei gleich bleibender Anzahl Personalstellen – infolge vermehrter Teilzeittätigkeit erheblich zugenommen hat. Auch die Anzahl der Vikariate hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Im Schuljahr 2004/2005 mussten 3000 Vikariate bestellt werden, im Schuljahr 2007/2008 waren es rund 7000. Die Vikariate müssen wegen der verbreiteten Aufteilung der Arbeitspensen zudem oft auf mehrere Personen verteilt werden. Der Sektor Vikariate des Volksschulamtes und der grösste Teil der Lohnadministration des Amtes – insgesamt rund die Hälfte der Abteilung Lehrpersonal – beschäftigt sich mit der Verwaltung der Vikariate. Wie erläutert, haben die Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Vikariate eher zugenommen. Ausserdem wird mit der Umsetzung des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Gegen die Erhöhung der Klassengrössen (teilweise Rückgängigmachung der oben erwähnten Sparmassnahme), der Volksinitiative «Ja zu Handarbeit/Werken sowie der Massnahmen zur Entlastung der Lehrpersonen (Gestaltungspool) sich in den nächsten Jahren die Anzahl der Personalstellen (Beschäftigungsumfang) der Lehrpersonen Volksschulen weiterhin erheblich erhöhen. Der in der folgenden Tabelle dargestellte Anstieg der Personalstellen ist bereits im KEF 2009–2012, Seite 366, ausgewiesen.

*Tabelle 3: Entwicklung Personalstellen (Beschäftigungsumfang)  
Volksschulen gemäss KEF 2009–2012*

Jahr	2009	2010	2011	2012
Personalstellen	8 906	9 110	9 163	9 178

Zu Frage 8:

Gemäss den Vorgaben des neuen Systems zur Rechnungslegung, das auf die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ausgerichtet ist, sind für nicht bezogene Ferien-, Mehrzeit- und Überzeitguthaben sowie für Guthaben aus Dienstaltersgeschenken zulasten der Rechnung Rückstellungen zu bilden. In diesem Zusammenhang wurden die durchschnittlichen jährlichen Lohnkosten berechnet. Diese betragen für das Verwaltungspersonal (dabei ist das Personal der selbstständigen Anstalten Universitätsspital und Kantonsspital Winterthur eingerechnet) rund Fr. 97 300 zuzüglich Lohnnebenkosten von rund Fr. 21 400. Bei den Lehrpersonen betragen die durchschnittlichen jährlichen Lohnkosten rund Fr. 115 000 zuzüglich Lohnnebenkosten von rund Fr. 25 300. Beim Verwaltungspersonal kann pro Arbeitsplatz pauschal mit Kosten (Informatik, Büromiete, Gebäudeunterhalt) von Fr. 30 000 gerechnet werden. Für die Lehrpersonen sind keine Berechnungen zu Arbeitsplatzkosten bekannt.

Zu Frage 9:

Die Erfahrungen mit den verschiedenen Programmen zur Sanierung der Staatsfinanzen, die in der kantonalen Verwaltung durchgeführt wurden, haben ergeben, dass die Kenntnisse zur Ermittlung von Optimierungs- und Reorganisationspotenzial innerhalb der Verwaltung vorhanden sind. In den letzten Jahren wurde deshalb keine externe Beratungsfirma mit einer entsprechenden Überprüfung der kantonalen Verwaltung beauftragt. Es ist derzeit auch nicht geplant, einer externen Beratungsfirma einen solchen Auftrag zu erteilen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**