



**Postulat der CVP-Fraktion
betreffend Begrenzung des Personalwachstums (Personalwachstum und Bevölkerungswachstum im Gleichschritt)
(Vorlage Nr. 2301.1 - 14467)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 25. März 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Postulat der CVP-Fraktion wurde vom Kantonsrat am 31. Oktober 2013 zur Beantwortung an den Regierungsrat überwiesen. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

	Seite
1. In Kürze	1
2. Grundlagen für die Steuerung der Verwaltungstätigkeit	2
2.1. Rechtsgrundlagen	2
2.2. Finanzstrategische Vorgaben	2
2.3. Vorgaben für das Budget und den Finanzplan	2
2.4. Entwicklung des Personalaufwands	3
2.5. Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget	3
2.6. Personalaufwand bei Grossprojekten	4
3. Stellungnahme zum Postulat	4
3.1. Grundsätzliches	4
3.2. Bevölkerungs- und Beschäftigungsprognosen	5
3.3. Zunahme eingetragener Unternehmen	7
4. Antrag	8

1. In Kürze

Die Entwicklung des Personalaufwandes der öffentlichen Verwaltung ausschliesslich mit dem Bevölkerungswachstum zu verknüpfen, greift zu kurz und berücksichtigt nicht alle Einflussfaktoren. Der Regierungsrat muss für die gesamtheitliche Steuerung für das generelle Wachstum des Personalaufwandes neben den Bevölkerungsprognosen auch die Entwicklung der Beschäftigten und der Unternehmen sowie allfällige neue kantonale Aufgaben berücksichtigen.

Die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit und die dem Regierungsrat zur Verfügung stehenden Instrumente reichen aus. Die Steuerung des Finanzhaushalts erfolgt durch die finanzstrategischen Leitlinien und deren Konkretisierung in den Budgetvorgaben. Die Erfahrung zeigt, dass die Steigerungsraten seit der Einführung von strategischen Wachstumsvorgaben tendenziell abgenommen haben.

2. Grundlagen für die Steuerung der Verwaltungstätigkeit

2.1. Rechtsgrundlagen

Dem Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Strategie und Legislaturziele werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die Ämter sowie die Staatskanzlei werden in der Regel mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt¹.

In der Steuerungs-Verordnung vom 23. August 2011 (BGS 153.62) hat der Regierungsrat die Grundsätze für die Strategie festgelegt. Es geht darum, die nachhaltige Entwicklung des Kantons zu fördern und ihn als attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraum zu stärken.

Mit Teilstrategien definiert der Regierungsrat strategische Ziele und generelle Massnahmen zu wichtigen Themen. Dazu gehören die Personalstrategie vom 2. Dezember 2008, die Informatikstrategie vom 28. September 2010 und die Finanzstrategie vom 29. März 2011.

2.2. Finanzstrategische Vorgaben

Mit der Finanzstrategie 2012–2020 des Kantons Zug (Vorlage Nr. 2026.1 - 13708) setzt der Regierungsrat strategische Leitlinien, an denen sich der Staatshaushalt zu orientieren hat. Die Wachstumsvorgabe für den Personalaufwand beträgt 2,1 Prozent pro Jahr. Davon sind 1,0 Prozent für individuelle Entwicklungen wie Lohnstufen- oder Lohnklassenanstiege sowie die Treue- und Erfahrungszulage vorgesehen, während 1,1 Prozent das generelle Wachstum betreffen. Eine allfällige Teuerung ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Zug bleibt weiterhin ein Wachstumskanton. Nicht nur die Bevölkerung wächst, sondern auch die Zahl der Unternehmen und der Arbeitsplätze. Dadurch entsteht eine steigende Nachfrage nach Dienstleistungen der Verwaltung. Eine generelle Erhöhung des Personalaufwandes muss möglich sein, um die Mengenausweitung der ordentlichen Aufgabenerfüllung sicherzustellen. In der früheren Finanzstrategie 2008–2015 waren dafür 1,5 Prozent pro Jahr vorgesehen. Gemäss seiner Strategie strebt der Regierungsrat ein Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum an, das kleiner ist als bisher. Dementsprechend hat er die strategische Leitlinie für das generelle Wachstum auf 1,1 Prozent pro Jahr reduziert.

2.3. Vorgaben für das Budget und den Finanzplan

Die Postulantin schreibt, dass der Personalaufwand in den Planjahren 2014–2016 durchschnittlich um 3,3 Prozent ansteige. Das ist darauf zurückzuführen, dass in den Vorgaben des Regierungsrates für das Budget und den Finanzplan² neben dem individuellen und generellen Wachstum auch Annahmen für die jeweilige Teuerungsentwicklung eingerechnet sind. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Details:

¹ Siehe § 7 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1)

² Regierungsratsbeschluss vom 27. März 2012: Vorgaben für das Budget 2013 sowie für die Finanzplanjahre 2014–2016 (Budgetvorgaben)

Jahr	2013	2014	2015	2016
a) Generelles Wachstum	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%
b) Individuelle Entwicklung	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
c) Teuerung Vorjahr	keine	0.6%	1.5%	1.5%
Total Budgetvorgaben in %	2.1%	2.7%	3.6%	3.6%
Total Budgetvorgaben in Mio. Franken	6.4	8.3	11.5	11.9

Erklärungen zur Tabelle:

- a) Das **generelle Wachstum** stützt sich auf die Prognosen zum Bevölkerungs- und zum Beschäftigungs- beziehungsweise Arbeitsplatzwachstum. Damit muss die Mengenausweitung der ordentlichen Aufgabenerfüllung sichergestellt werden.
- b) Die individuelle Entwicklung betrifft die Beförderungen (Stufen- und Klassenanstiege) sowie die Treue- und Erfahrungszulagen.
- c) Im Budget wird ab dem Jahr 2013 keine Teuerung mehr eingerechnet. Der Regierungsrat entscheidet aufgrund des Landesindex für Konsumentenpreise per Ende September über die Höhe der effektiv auszugleichenden Teuerung. Ein allenfalls nötiger Nachtragskredit wird dem Kantonsrat im November separat beantragt werden.
In den Finanzplanjahren 2014–2016 wird die prognostizierte Teuerung eingerechnet, um auszuweisen, wie sich der Personalaufwand unter diesen Bedingungen entwickeln würde.

2.4. Entwicklung des Personalaufwands

Der Kanton Zug gibt maximale Wachstumsraten seit dem Jahr 2004 vor. Die durchschnittliche Wachstumsrate von 1994–2003 betrug 5,3 Prozent pro Jahr. Die Mehrjahresbetrachtung über verschiedene Zeiträume zeigt folgendes Bild:

Personalaufwand (Kontengruppe 30)	Mittelwert 1994–2013 (20 Jahre)	Mittelwert 2004–2013 (10 Jahre)	Mittelwert 2009–2013 (5 Jahre)	Mittelwert 2011–2013 (3 Jahre)
Wachstum pro Jahr	4,3 %	3,3 %	3,4 %	2,3 %

Die Mehrjahresbetrachtung zeigt, dass die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten aufgrund der finanzstrategischen Vorgaben tendenziell abnehmen beziehungsweise nicht markant zunehmen.

2.5. Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Am 28. November 2010 hat die Zuger Bevölkerung eine Verfassungsänderung angenommen und die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ermöglicht. Diese wurde per 1. Januar 2012 in der kantonalen Verwaltung eingeführt. Die gesetzlichen Grundlagen dazu finden sich in § 7 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1).

Im Leistungsauftrag legt der Regierungsrat jedes Jahr fest, welche Aufgaben jedes Amt zu erfüllen hat. Die Leistungen und die dafür nötigen finanziellen Mittel sind dabei aufeinander abgestimmt. Grundlagen bilden der gesetzliche Auftrag, die regierungsrätliche Strategie sowie die Legislaturziele. Jedes Amt übernimmt die Verantwortung, die im Leistungsauftrag definierten Leistungen bedarfsgerecht und kostengünstig zu erbringen und die vereinbarten Ziele zu erreichen.

Die Amtsleitenden haben die Entscheidungskompetenz, die Aufgaben durch eigenes Personal oder durch Dritte ausführen zu lassen. Je nach dem erfolgt die Verbuchung dann im Personal- oder im Sachaufwand. Aus diesem Grund beachtet der Regierungsrat bei der finanziellen Steuerung neben dem Personalaufwand auch andere Aufwandpositionen, wie zum Beispiel die Dienstleistungen Dritter und Honorare.

2.6. Personalaufwand bei Grossprojekten

Die Postulantin erwähnt, dass bisher bei der finanziellen Beurteilung einzelner Grossprojekte die damit einhergehenden Personalkostensteigerungen zulasten der Laufenden Rechnung jeweils ausgeklammert blieben. Dies kann der Regierungsrat nur teilweise nachvollziehen, denn er bemüht sich stets um Transparenz und liefert in den Kantonsratsvorlagen die erforderlichen Informationen zu den finanziellen Auswirkungen. Trotzdem nimmt er die Aussage der Postulantin ernst und prüft zurzeit verschiedene Möglichkeiten, wie die Folgekosten von Projekten systematisch erfasst und ausgewiesen werden können. Die Resultate dieser Prüfung werden dem Kantonsrat mit der Beantwortung der Motion von Daniel Stadlin und Philip C. Brunner betreffend Folgekosten bei Gesetzen und Kantonsratsbeschlüssen vom 27. Juni 2013 (Vorlage Nr. 2275.1 - 14397) unterbreitet. Die Motion wurde dem Regierungsrat am 29. August 2013 zur Beantwortung überwiesen.

3. Stellungnahme zum Postulat

3.1. Grundsätzliches

Die Postulantin will die Zunahme beim Personalaufwand in der kantonalen Verwaltung mit dem Bevölkerungswachstum verknüpfen. Eine solche Forderung impliziert, dass die Aufgabenbereiche und der dafür notwendige Aufwand ausschliesslich im Gleichschritt mit dem Wachstum der Bevölkerung zunehmen würden. Dies ist aber nicht der Fall. Einerseits wird das Aufgabenspektrum immer breiter (zum Beispiel bei den Infrastrukturbauten, bei der Raumplanung oder bei Umwelt- und Energiefragen). Ebenso nimmt die Komplexität der Aufgaben zu und auch die Ansprüche der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der hier ansässigen Unternehmen steigen tendenziell an. Nicht nur die Bevölkerung wächst, sondern auch die Zahl der Unternehmen und der Arbeitsplätze, was den Personalaufwand für die steigende Nachfrage nach kantonalen Dienstleistungen erhöht.

Gleichzeitig nimmt aufgrund zusätzlicher Anforderungen und neuer Vorgaben auch der administrative Aufwand innerhalb der Verwaltung zu und beansprucht entsprechende personelle Ressourcen. Zu erwähnen sind zum Beispiel die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, die Berichterstattung und Dokumentation der Zielerreichung, die Prozessdefinitionen für das Interne Kontrollsystem oder die Einhaltung der Datensicherheitsvorschriften.

Das Wachstum des Personalaufwands ist nicht zuletzt auch von den verschiedenen Qualifikationen der Angestellten abhängig. Die Entwicklung des Anteils der Hochqualifizierten sowie des Anteils der Angestellten mit hohen Anforderungsprofilen sind massgebliche Lohnfaktoren.

3.2. Bevölkerungs- und Beschäftigungsprognosen

Das Postulat verlangt, dass der Anstieg der Personalkosten des Kantons Zug inskünftig nicht höher als das Bevölkerungswachstum ausfällt. Neben der Bevölkerung verursachen aber auch die Beschäftigten (beziehungsweise die Arbeitsplätze) Aufwand für die kantonale Verwaltung. Aus diesem Grund gehen wir nachfolgend sowohl auf die Bevölkerungs- als auch auf die Beschäftigungsprognosen ein.

3.2.1. Bevölkerungsprognosen

Bevölkerungsprognosen für den Kanton Zug wurden durch Wüest & Partner und durch das Bundesamt für Statistik erstellt. Wir gehen dabei jeweils vom mittleren Szenario aus.

Die aktuelle Bevölkerungsprognose von Wüest & Partner (W&P) stammt aus dem Jahr 2009 und diente als Grundlage für die im Kantonsratsbeschluss betreffend Anpassung des kantonalen Richtplans vom 29. August 2013 (Vorlage Nr. 2214.2 - 14232) festgeschriebenen Zielwerte. Ebenfalls diente diese Prognose für die Erarbeitung der strategischen Leitlinien der Finanzstrategie 2012–2020.

Gemäss nachfolgender Tabelle wird für das Jahr 2030 eine Bevölkerungszahl von 135 000 Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Zug prognostiziert:

Tabelle 1: Zuger Richtplan (Stand August 2013)

	Bevölkerung 2030	Veränderung bei Basis 2012		Veränderung bei Basis 2010	
		jährlich in %	Bevölkerung 2020	jährlich in %	Bevölkerung 2020
Baar	26'800	1.1	24'331	1.2	24'294
Cham	17'200	0.8	15'989	0.8	16'004
Hünenberg	9'800	0.6	9'247	0.7	9'191
Menzingen	4'700	0.5	4'497	0.3	4'551
Neuheim	2'250	0.7	2'114	0.8	2'095
Oberägeri	6'200	0.5	5'896	0.7	5'826
Risch	12'500	1.5	10'988	1.9	10'793
Steinhausen	10'700	0.9	9'874	0.9	9'896
Unterägeri	9'100	0.6	8'644	0.6	8'584
Walchwil	4'250	1.0	3'885	1.0	3'909
Zug	31'500	0.8	29'298	1.0	28'914
Kanton Zug	135'000	0.9	124'764	1.0	124'053

Je nachdem, ob man mit der Basis 2010 oder mit der aktuelleren Basis 2012 rechnet, ergibt dies ein jährliches durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 1,0 Prozent bzw. von 0,9 Prozent bis ins Jahr 2030. Ausgehend von diesen Wachstumszahlen ist im Kanton Zug im Jahr 2020 mit 124 764 (Basis 2012) oder mit 124 053 (Basis 2010) Einwohnerinnen und Einwohnern zu rechnen.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert im Fünfjahresrhythmus kantonale Bevölkerungsszenarien für die nächsten 25 Jahre.

Die Prognose des BFS aus dem Jahr 2010 fiel für den Kanton Zug massiv zu tief aus. Die für das Jahr 2020 prognostizierte Bevölkerungszahl von 116 515 Personen wurde bereits 2012 überschritten. Das BFS hat dies an einer gemeinsamen Sitzung mit dem Amt für Raumplanung eingeräumt. Aus diesem Grund wurde dieses Szenario in der Zuger Richtplanung nicht verwendet. Der Vollständigkeit halber wird diese Prognose hier aber trotzdem erwähnt, da sie in

den Medien von Zeit zu Zeit thematisiert wird (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 6. Dezember 2013, «Leuthard ohne einheitliche Prognose für Zuwanderung»).

Die Trendfortschreibung von 2013 ist das aktuellste verfügbare Szenario seitens BFS und umfasst einen Zeithorizont von zehn Jahren. Für den Kanton Zug sagt es für das Jahr 2020 insgesamt 123 160 Einwohnerinnen und Einwohner voraus. Gegenüber dem Stand von 2012 entspricht dies einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 0,7 Prozent. Ausgehend von der Bevölkerungszahl 2010 beträgt das Wachstum 0,9 Prozent.

3.2.2. Beschäftigungsprognosen

Auch die Beschäftigten (beziehungsweise die Arbeitsplätze) verursachen der kantonalen Verwaltung Kosten, zum Beispiel im individuellen und öffentlichen Verkehr oder bei der Steuerverwaltung. Deshalb müssen auch diese berücksichtigt werden. Da das BFS keine kantonalen Beschäftigungsprognosen erstellt, stützen wir uns auf diejenigen von W&P aus dem Jahr 2008. Die Entwicklung der Beschäftigung wurde jedoch nicht in den kantonalen Richtplan übernommen, da sie stark an die wirtschaftliche Lage gekoppelt ist und langfristige Vorhersagen kaum möglich sind.

Hinweis: Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prognose von W&P auf der alten Betriebszählung aufbaut, in der letztmals 2008 alle Betriebe in der Schweiz zu ihrer Beschäftigungssituation befragt worden sind. In der Zwischenzeit wurde die Betriebszählung revidiert. Sie heisst neu Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Die aktuellen Zahlen aus dem Jahr 2011 basieren nicht mehr auf einer Befragung aller Betriebe in der Schweiz, sondern auf Auswertungen der AHV-Register. Dieser Wechsel brachte eine Neudefinition der Betriebe und Beschäftigten mit sich. Neu werden auch Kleinstpensen und kleinste Unternehmen erfasst, sodass die Zahlen heute methodenbedingt viel höher ausfallen als in der alten Betriebszählung³. Das Prognosemodell von 2009 ist mit der neuen Beschäftigungsstatistik des Bundes nicht kompatibel und orientiert sich an einem mittlerweile veralteten Beschäftigungsbegriff.

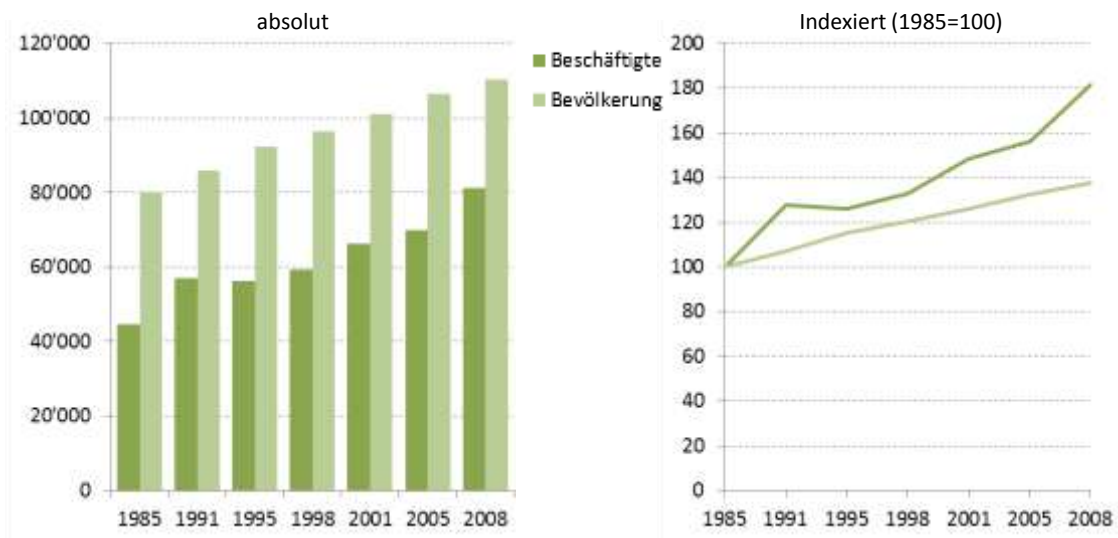
3.2.3. Zusammenfassung zur Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung

Die auf der alten Betriebszählung basierende W&P-Prognose sagte für das Jahr 2020 95 000 Beschäftigte voraus (ohne 1. Wirtschaftssektor). Gegenüber dem Stand von 2008 entspräche dies einem jährlichen Wachstum von 1,4 Prozent. Zählt man die Bevölkerung dazu, läge das jährliche Wachstum für den Zeitraum 2012 bis 2020 bei 1,1 Prozent. Dies unter der Annahme, dass die Zahl der Beschäftigten im Zeitraum 2012 bis 2020 jährlich um 1,4 Prozent wächst.

Zum Vergleich: Zwischen 1985 und 2008 nahm die Zahl der Bevölkerung und der Beschäftigten durchschnittlich jedes Jahr um 2,3 Prozent zu. Die Zahl der Beschäftigten ist in diesem Zeitraum prozentual stärker gewachsen als die Bevölkerung (siehe nachfolgende Grafik).

³ Siehe auch: Medienmitteilung «Zug ist wirtschaftlich erfolgreich unterwegs - Erläuterungen zu den provisorischen Zahlen der neuen Betriebszählung» vom 15. November 2013

Grafik 1: Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung im Kanton Zug 1985-2008



Quellen: Bundesamt für Statistik: ESPOP, STATPOP und BZ

In der neuen STATENT liegt die Beschäftigtenzahl bereits im Jahr 2011 bei rund 102 000 Beschäftigten (ohne 1. Wirtschaftssektor). Das Beschäftigungswachstum 2008-2011 hat sich zwar im Vergleich zur Vorperiode 2005-2008 verlangsamt, liegt aber mit 4.8% (1.6 % jährlich) immer noch über dem schweizerischen Schnitt. Die STATENT-Zahlen sind vorläufig noch provisorisch. Es ist geplant, mit den definitiven Zahlen eine vertiefte Analyse der Beschäftigungssituation im Kanton Zug vorzunehmen. Wichtig ist, dass die alten Zahlen aus der Betriebszählung nicht mit den neuen Zahlen aus der Statistik der Unternehmensstruktur verglichen werden.

3.3. Zunahme eingetragener Unternehmen

Neben dem Bevölkerungswachstum und dem Beschäftigungswachstum muss auch dasjenige der im Kanton Zug eingetragenen Unternehmen berücksichtigt werden. Die Statistik des Handelsregisteramtes Zug zeigt seit 1990 ein Wachstum um 123 Prozent auf, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um rund 36 Prozent anstieg.

Im Jahr 1990 waren 13 562 Unternehmen eingetragen, im 2012 deren 30 312. Dies ergibt in den 23 Jahren ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 5,3 Prozent. Im Vergleich zu anderen Kantonen ist das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Anzahl Firmen im Kanton Zug sehr hoch: Während der Kanton Zürich etwa 12 Mal mehr Einwohner aufweist als der Kanton Zug (2013: ZH 1 413 627 / ZG 116 575), waren nur gerade 3 Mal mehr Firmen im Kanton Zürich eingetragen als im Kanton Zug (ZH 90 000 / ZG 30 312).

Das starke Wachstum an im Handelsregister eingetragenen Firmen wirkt sich nicht nur auf das Handelsregister, das Amt für Wirtschaft und Arbeit oder die Steuerverwaltung aus, sondern praktisch auf alle Bereiche der kantonalen Verwaltung. Insbesondere ist dies auch im Justizbereich stark zu spüren. Während beispielsweise in den 1970er und 1980er Jahren die Strafverfolgungsbehörden und das Straf- und Obergericht sich nur mit vereinzelt Wirtschaftsstraffällen zu befassen hatten, sind diese Fälle heute an der Tagesordnung. So musste bereits im Jahr 1991 beim damaligen Untersuchungsrichteramt eine Wirtschaftsabteilung eröffnet werden. Heute sind bei der Staatsanwaltschaft in der Wirtschaftsabteilung sieben Staatsanwälte tätig.

Der internationale Wirtschaftsplatz Zug mit seinen über 30 000 Firmen wirkt sich auch im Bereiche des Zivilrechts aus. Wegen der internationalen Verflechtung sind auch die Zivilprozesse wesentlich komplexer und anspruchsvoller geworden, als dies vor zwanzig oder dreissig Jahren der Fall war.

Die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Zug zeigt sich auch anhand der Wachstumsraten des realen Bruttoinlandproduktes:

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Mittelwert 10 Jahre 2004-2013
5.5%	7.6%	5.5%	7.7%	4.1%	-3.3%	7.2%	-0.3%	1.2%	1.4%	3.7%

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der CVP-Fraktion betreffend Begrenzung des Personalwachstums (Personalwachstum und Bevölkerungswachstum im Gleichschritt) vom 26. September 2013 (Vorlage Nr. 2301.1 - 14467) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 25. März 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser