Interpellation SVP-Fraktion vom 26. September 2011

Personalbestand und Personalaufwand in den Jahren 2002 bis 2011

Schriftliche Antwort der Regierung vom 31. Januar 2012

Die SVP-Fraktion nimmt in ihrer Interpellation vom 26. September 2011 Bezug auf das Wachstum des Bruttoaufwands des Kantons gemäss Staatsrechnung und stellt verschiedene Fragen zur Entwicklung des Personalbestands, der Personalkosten und der Lohnsumme des Kantons St.Gallen in den Jahren 2002 bis 2011.

Bevor nachfolgend die einzelnen Fragen in tabellarischer Form beantwortet werden, ist es angezeigt, einige Vorbemerkungen zur Fragestellung bzw. zu den Daten zu machen.

- Auf eine Differenzierung zwischen den Personalkosten und der Lohnsumme des Kantons St.Gallen wird bei den nachfolgend aufgeführten Angaben verzichtet. Erfasst sind jeweils die Bruttoaufwendungen der Sachgruppe Personalaufwand.
- Eine Auswertung bzw. eine Interpretation von Zeitreihen hat mit gewisser Vorsicht zu erfolgen, wenn strukturelle Veränderungen die einzelnen Daten erheblich beeinflussen. Bezüglich der Entwicklung des Personalbestands bzw. des Personalaufwands ergaben sich in den vergangenen Jahren in verschiedener Hinsicht wesentliche strukturelle Veränderungen, so zum Beispiel durch die Auslagerung der Aufgabenerfüllung in selbständige öffentlich-rechtliche Institutionen (zum Beispiel Spitalverbunde), durch die Übernahme von Aufgaben von anderen Staatsebenen (namentlich aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA) oder durch die Übernahme von neuen Aufgaben, teilweise bedingt auch durch Vorgaben des Bundesgesetzgebers. Eine dahingehende Bereinigung der Daten wurde für die Beantwortung dieser Interpellation nicht vorgenommen. Nachstehend sind aber einige wesentliche Veränderungen aufgeführt, die für die Interpretation von grundlegender Bedeutung sind.

Jahr	Stellen	Bereich der Stellenveränderung (nur ausgewählte Bereiche je Jahr)
2003	- 3'407 + 273 + 21	Schaffung von Spitalverbunden Bildungsbereich Amt für Arbeit
2004	+ 58.5	Amt für Arbeit
2005	+ 28.5	Amt für Arbeit
2006	- 28.8	Schliessung Lehrerseminar Rorschach
2008	+ 32 + 55.4 - 20	Nationalstrassenbau Globalkredit-Institutionen Amt für Arbeit
2009	+ 46 + 37 + 40	Waldregionen Justierung Stellenplan Lehrkräfte Globalkredit-Institutionen
2010	+ 54 + 30	Amt für Arbeit Justierung Stellenplan Lehrkräfte
2011	-115.5	Verselbständigung IKCH / IKMI (Zentrum für Labormedizin)

- Wie die Interpellantin richtigerweise festhält, sind die Personalkosten einer der grössten Ausgabenposten im Kantonshaushalt. Es ist indessen zu beachten, dass sich der Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand in den letzten Jahren wesentlich reduziert hat. Im Jahr 2002 betrug der gesamte Personalaufwand 1,036 Mrd. Franken bei einem Gesamtaufwand der Laufenden Rechnung von 3,671 Mrd. Franken. Das entspricht einem Anteil von 28 Prozent. Demgegenüber betrug der entsprechende Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand im Jahr 2010 noch 18 Prozent (Personalaufwand von 790 Mio. Franken, Gesamtaufwand von 4,330 Mrd. Franken).

Diese Entwicklung ist insbesondere auf die Auslagerung der Aufgabenerfüllung in selbständige öffentlich-rechtliche Institutionen zurückzuführen. Die Personalaufwände dieser Institutionen sind nach der Auslagerung nicht mehr als Bruttowert in der Staatsrechnung erfasst. Erfasst ist lediglich der Staatsbeitrag als Nettogrösse, welcher die nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen dieser Institutionen abdeckt (Pauschalbeitrag, Globalkredit, Defizitbeitrag).

- Der Kanton verfügt über keine umfassenden Angaben zur Entwicklung des Personalbestands bzw. des Personalaufwands dieser verselbständigten Institutionen. Die Steuerung erfolgt primär über Leistungsaufträge und eine leistungsorientierte bzw. pauschalierte Mittelzuweisung. Die Steuerung einzelner Aufwandgruppen steht dabei nicht im Vordergrund.
- Grösse Veränderungen der Personalstellen bzw. des Personalaufwands können sich von Jahr zu Jahr vor allem auch im Bereich der aus Bundesmitteln finanzierten arbeitsmarktlischen Massnahmen sowie im Bildungsbereich ergeben. Im Bereich der Bildung (insbesondere bei den Berufsschulen) wird die erforderliche Anzahl Lehrkräfte jährlich neu festgelegt, je nach Entwicklung der Schüler- bzw. der Klassenzahlen. Teilweise ist der Personalaufwand auch Bestandteil von Spezialfinanzierungen. Diese Kosten sind im Ausweis der Sachgruppen in der Staatsrechnung enthalten, werden aber durch entsprechende Erträge finanziert. Sie sind somit nicht haushaltswirksam.
- Die Veränderungen der Stellendotationen werden dem Kantonsrat jeweils im Rahmen des jährlichen Voranschlags in transparenter Form unterbreitet, auch wenn mittlerweile nicht mehr eine formelle Genehmigung einzelner Stellen erfolgt.
- Veränderungen des Personalaufwands resultieren auch aufgrund von Teuerungsanpassungen sowie aufgrund der gewährten Beförderungquote, wobei jeweils ein Abzug für Mutationseffekte vorgenommen wird. In den Jahren 2002 bis 2011 war eine Teuerung von 7,3 Prozentpunkten zu verzeichnen. In dieser Periode wurden die allgemeinen Besoldungsansätze um 10,1 Prozentpunkte erhöht. Das führte in dieser Periode zu einer realen Lohnerhöhung von 2,8 Prozentpunkten. Es gilt indessen zu beachten, dass zwischen der Einführung des sogenannten Bandbreitenmodells im Jahr 1997 und dem Jahr 2002 der Index jeweils unterschritten wurde.

Im Rahmen der Erarbeitung des Sparpakets II hat die Regierung verschiedene externe Abklärungen in Auftrag gegeben, darunter auch eine Beurteilung der finanziellen Entwicklung des Kantonshaushalts der vergangenen und der nachfolgenden Jahre. Die Ergebnisse dieser Abklärungen sollen an dieser Stelle nicht im Einzelnen aufgeführt und kommentiert werden. Zusammenfassend lässt sich aber festhalten, dass der in der Staatsrechnung erfasste Personalaufwand in den vergangenen Jahren nicht der hauptsächliche Wachstumsfaktor der gesamten Aufwandentwicklung des Kantonshaushalts war. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch beim Blick auf die Planwerte des Aufgaben- und Finanzplans 2013-2015.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Entwicklung des Personalbestands in den Jahren 2002 bis 2011 ist im Anhang 1 zu dieser Interpellation aufgeführt. Erfasst sind dabei alle Stellen der Zentralverwaltung, d.h. ohne die selbständigen Institutionen, inklusive die Lehrkräfte sowie die Stellen, die mit Aushilfs- oder Sonderkrediten finanziert sind. Hinzuweisen ist, dass per 1. Januar 2008 die Departementsreform umgesetzt wurde, was zu diversen Stellenumlagerungen zwischen den Departementen führte, auf das Gesamttotal der Stellen jedoch keine Auswirkungen hatte.
2. und 3. Die Entwicklung der Personalkosten bzw. des Personalaufwands ist im Anhang 2 zu dieser Interpellation dargestellt. Erfasst sind dabei alle Stellen der Zentralverwaltung, d.h. ohne die selbständigen Institutionen, inklusive die Lehrkräfte sowie die Stellen, die mit Aushilfs- oder Sonderkrediten finanziert sind.

In Anhang 3 ist für den gesamten Kanton aufgeführt, wie sich in den Jahren 2002 bis 2011 die einzelnen Sachgruppen (Personalaufwand, Sachaufwand, Abschreibungen, Staatsbeiträge, usw.) verändert haben.

Anhang 1

Gesamttotal Personaleinheiten 2002 bis 2011 (Planstellen IST, plus Lehrkräfte, plus Stellen finanziert aus Aushilfs- oder Sonderkredit)

	R 2002	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	VA 2011	Wachstum 2002/2011 absolut	Wachstum 2002/2011 in Prozent	Durchschn. Wachstum pro Jahr 2002/2011
Total Personaleinheiten	8'860.0	5'434.0	5'357.6	5'420.6	5'493.9	5'575.9	5'685.2	5'841.0	6'012.3	5'896.3	-2'964	-33.4%	-4.96%
00/01 - Räte/SK	40.0	41.5	39.9	38.2	40.5	38.9	39.5	44.6	49.2	49.4	9.4	23.5%	2.37%
02 - VD	374.4	440.6	474.8	460.2	457.2	435.0	398.0	487.7	522.6	498.7	124.3	33.2%	3.24%
03 - DI	175.9	182.6	177.8	168.8	162.1	168.2	199.8	214.5	226.8	218.0	42.1	23.9%	2.41%
04 - BLD	1'564.1	1'601.0	1'489.1	1'542.1	1'535.8	1'542.8	1'556.2	1'573.9	1'618.3	1'610.2	46.1	2.9%	0.32%
05 - FD	244.9	258.4	254.8	250.9	256.9	257.8	251.9	256.3	257.4	256.3	11.4	4.7%	0.51%
06 - BD	469.5	473.0	459.8	451.2	450.1	455.7	492.0	511.7	525.4	529.5	60.0	12.8%	1.35%
07 - SJD	1'127.0	1'171.7	1'182.0	1'205.1	1'243.5	1'272.0	1'293.9	1'347.2	1'397.5	1'402.4	275.5	24.4%	2.46%
08 - GD	4'690.9	1'089.7	1'114.3	1'137.1	1'177.3	1'236.5	1'283.5	1'217.1	1'226.3	1'143.6	-3'547.3	-75.6%	-14.52%
09 - Gerichte	173.4	175.4	165.1	167.1	170.4	169.1	170.3	187.9	188.6	188.3	14.9	8.6%	0.92%

Gesamttotal Personaleinheiten 2003 bis 2011 (Planstellen IST, plus Lehrkräfte, plus Stellen finanziert aus Aushilfs- oder Sonderkredit)

	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	VA 2011	Wachstum 2003/2011 absolut	Wachstum 2003/2011 in Prozent	Durchschn. Wachstum pro Jahr 2003/2011
Total Personaleinheiten	5'434.0	5'357.6	5'420.6	5'493.9	5'575.9	5'685.2	5'841.0	6'012.3	5'896.3	462	8.5%	1.03%
00/01 - Räte/SK	41.5	39.9	38.2	40.5	38.9	39.5	44.6	49.2	49.4	8	18.9%	2.19%
02 - VD	440.6	474.8	460.2	457.2	435.0	398.0	487.7	522.6	498.7	58	13.2%	1.56%
03 - DI	182.6	177.8	168.8	162.1	168.2	199.8	214.5	226.8	218.0	35	19.4%	2.24%
04 - BLD	1'601.0	1'489.1	1'542.1	1'535.8	1'542.8	1'556.2	1'573.9	1'618.3	1'610.2	9	0.6%	0.07%
05 - FD	258.4	254.8	250.9	256.9	257.8	251.9	256.3	257.4	256.3	-2	-0.8%	-0.10%
06 - BD	473.0	459.8	451.2	450.1	455.7	492.0	511.7	525.4	529.5	57	12.0%	1.42%
07 - SJD	1'171.7	1'182.0	1'205.1	1'243.5	1'272.0	1'293.9	1'347.2	1'397.5	1'402.4	231	19.7%	2.27%
08 - GD	1'089.7	1'114.3	1'137.1	1'177.3	1'236.5	1'283.5	1'217.1	1'226.3	1'143.6	54	4.9%	0.60%
09 - Gerichte	175.4	165.1	167.1	170.4	169.1	170.3	187.9	188.6	188.3	13	7.3%	0.89%

Bemerkungen: Daten zu Personaleinheiten stammen aus Personalstatistik, Datenerhebung datiert jeweils von Mitte Jahr (Zahlen bspw. Juni 2008 wurden Spalte R 2008 zugewiesen).

Anhang 2

Übersicht Personalaufwand Rechnung 2002 bis Voranschlag 2011

	R 2002	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	VA 2011	Wachstum 2002/2011 absolut	Wachstum 2002/2011 in Prozent	Durchschn. Wachstum pro Jahr 2002/2011
Personalaufwand	1'035'551'951	670'879'775	665'613'565	675'140'511	687'579'142	699'680'127	726'287'182	773'442'361	790'425'637	791'509'200	-244'042'751	-23.6%	-2.94%
00 - Räte	3'407'502	3'440'498	3'302'643	3'311'161	3'480'872	3'811'865	3'679'809	3'708'772	3'812'874	3'813'000	405'498	11.9%	1.26%
01 - SK	3'641'028	3'795'911	3'592'035	3'561'418	3'796'056	3'847'884	4'307'908	4'861'792	5'139'756	5'475'400	1'834'372	50.4%	4.64%
02 - VD	42'155'060	47'949'775	49'339'219	49'242'337	49'733'545	49'330'307	44'478'979	55'466'119	58'551'453	58'279'200	16'124'140	38.2%	3.66%
03 - DI	26'056'475	26'666'592	26'221'519	24'882'536	19'869'454	20'421'388	23'826'626	26'229'138	26'918'014	27'633'600	1'577'125	6.1%	0.66%
04 - BLD	224'898'963	227'579'860	225'773'031	231'647'906	233'758'661	236'970'369	240'831'926	250'473'406	253'476'933	255'882'700	30'983'737	13.8%	1.44%
05 - FD	36'723'981	36'755'623	36'536'143	37'174'956	38'852'763	40'254'554	39'362'227	41'575'807	41'963'729	46'352'700	9'628'719	26.2%	2.62%
06 - BD	52'583'205	53'274'898	52'547'398	52'552'002	53'110'727	53'760'137	59'428'879	62'937'069	63'699'433	67'309'700	14'726'495	28.0%	2.78%
07 - SJD	127'402'288	131'311'406	132'979'087	137'565'706	146'518'014	150'608'137	155'704'278	166'487'350	172'923'059	174'568'400	47'166'112	37.0%	3.56%
08 - GD	493'186'843	113'982'717	109'834'163	109'092'228	111'709'225	113'581'329	126'896'510	131'407'433	132'638'839	120'809'100	-372'377'743	-75.5%	-14.47%
09 - Gerichte	25'496'607	26'122'494	25'488'326	26'110'263	26'749'825	27'094'156	27'770'041	30'295'475	31'301'548	31'385'400	5'888'793	23.1%	2.34%

Übersicht Personalaufwand Rechnung 2003 bis Voranschlag 2011

	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	VA 2011	Wachstum 2003/2011 absolut	Wachstum 2003/2011 in Prozent	Durchschn. Wachstum pro Jahr 2003/2011
Personalaufwand	670'879'775	665'613'565	675'140'511	687'579'142	699'680'127	726'287'182	773'442'361	790'425'637	791'509'200	120'629'425	18.0%	2.09%
00 - Räte	3'440'498	3'302'643	3'311'161	3'480'872	3'811'865	3'679'809	3'708'772	3'812'874	3'813'000	372'502	10.8%	1.29%
01 - SK	3'795'911	3'592'035	3'561'418	3'796'056	3'847'884	4'307'908	4'861'792	5'139'756	5'475'400	1'679'489	44.2%	4.69%
02 - VD	47'949'775	49'339'219	49'242'337	49'733'545	49'330'307	44'478'979	55'466'119	58'551'453	58'279'200	10'329'425	21.5%	2.47%
03 - DI	26'666'592	26'221'519	24'882'536	19'869'454	20'421'388	23'826'626	26'229'138	26'918'014	27'633'600	967'008	3.6%	0.45%
04 - BLD	227'579'860	225'773'031	231'647'906	233'758'661	236'970'369	240'831'926	250'473'406	253'476'933	255'882'700	28'302'840	12.4%	1.48%
05 - FD	36'755'623	36'536'143	37'174'956	38'852'763	40'254'554	39'362'227	41'575'807	41'963'729	46'352'700	9'597'077	26.1%	2.94%
06 - BD	53'274'898	52'547'398	52'552'002	53'110'727	53'760'137	59'428'879	62'937'069	63'699'433	67'309'700	14'034'802	26.3%	2.97%
07 - SJD	131'311'406	132'979'087	137'565'706	146'518'014	150'608'137	155'704'278	166'487'350	172'923'059	174'568'400	43'256'994	32.9%	3.62%
08 - GD	113'982'717	109'834'163	109'092'228	111'709'225	113'581'329	126'896'510	131'407'433	132'638'839	120'809'100	6'826'383	6.0%	0.73%
09 - Gerichte	26'122'494	25'488'326	26'110'263	26'749'825	27'094'156	27'770'041	30'295'475	31'301'548	31'385'400	5'262'906	20.1%	2.32%

Anhang 3

Übersicht Sachgruppen Kanton 2002 bis 2011

	R 2002	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	VA 2011	Wachstum 2002/2011 absolut	Wachstum 2002/2011 in Prozent	Durchschn. Wachstum pro Jahr 2002/2011
Gesamtaufwand Kanton	3'671'135'604	3'490'007'605	3'466'330'380	4'436'518'055	3'618'835'199	3'766'995'648	4'008'693'322	4'158'090'550	4'330'560'540	4'372'851'600	701'715'996	19.1%	1.96%
30 - Personalaufwand	1'035'551'951	670'879'775	665'613'565	675'140'511	687'579'142	699'680'127	726'287'181	773'442'361	790'425'637	791'509'200	-244'042'751	-23.6%	-2.94%
31 - Sachaufwand	525'091'751	378'157'468	376'755'353	404'013'793	409'414'104	436'242'220	427'739'541	445'539'160	482'367'329	468'876'700	-56'215'051	-10.7%	-1.25%
32 - Passivzinsen	41'197'231	39'330'500	36'786'131	35'954'176	34'631'795	31'852'223	27'744'910	23'559'507	22'315'723	24'277'300	-16'919'931	-41.1%	-5.71%
33 - Abschreibungen	121'925'079	123'944'238	125'672'287	363'599'420	103'518'584	92'612'354	79'143'622	92'914'349	108'367'943	119'858'700	-2'066'379	-1.7%	-0.19%
34 - Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	248'745'470	246'905'752	231'083'025	241'781'419	298'362'328	337'568'268	566'172'370	540'216'842	565'383'344	574'856'200	326'110'730	131.1%	9.75%
35 - Entschädigungen an Gemeinwesen	38'518'367	39'609'889	40'223'050	41'796'337	42'802'887	43'761'755	54'302'211	59'417'585	60'184'352	61'778'600	23'260'233	60.4%	5.39%
36 - Staatsbeiträge	1'035'465'085	1'306'158'191	1'343'972'141	1'385'896'442	1'431'377'702	1'495'323'370	1'485'898'206	1'547'515'846	1'573'955'243	1'657'763'500	622'298'415	60.1%	5.37%
37 - Durchlaufende Beiträge	268'579'993	266'678'324	270'622'398	273'670'390	271'880'675	276'057'113	253'820'229	254'258'152	265'096'072	267'035'600	-1'544'393	-0.6%	-0.06%
38 - Fondierungen	31'458'813	82'003'879	31'744'594	656'277'094	7'235'651	30'405'439	45'375'922	60'430'485	85'118'570	22'553'200	-8'905'613	-28.3%	-3.63%
39 - Interne Verrechnungen	324'601'865	336'339'591	343'857'838	358'388'473	332'032'332	323'492'779	342'209'129	360'796'263	377'346'327	384'342'600	59'740'735	18.4%	1.89%

Übersicht Sachgruppen Kanton 2003 bis 2011

	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	VA 2011	Wachstum 2003/2011 absolut	Wachstum 2003/2011 in Prozent	Durchschn. Wachstum pro Jahr 2003/2011
Gesamtaufwand Kanton	3'490'007'605	3'466'330'380	4'436'518'055	3'618'835'199	3'766'995'648	4'008'693'322	4'158'090'550	4'330'560'540	4'372'851'600	882'843'995	25.3%	2.54%
30 - Personalaufwand	670'879'775	665'613'565	675'140'511	687'579'142	699'680'127	726'287'181	773'442'361	790'425'637	791'509'200	120'629'425	18.0%	1.85%
31 - Sachaufwand	378'157'468	376'755'353	404'013'793	409'414'104	436'242'220	427'739'541	445'539'160	482'367'329	468'876'700	90'719'232	24.0%	2.42%
32 - Passivzinsen	39'330'500	36'786'131	35'954'176	34'631'795	31'852'223	27'744'910	23'559'507	22'315'723	24'277'300	-15'053'200	-38.3%	-5.22%
33 - Abschreibungen	123'944'238	125'672'287	363'599'420	103'518'584	92'612'354	79'143'622	92'914'349	108'367'943	119'858'700	-4'085'538	-3.3%	-0.37%
34 - Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	246'905'752	231'083'025	241'781'419	298'362'328	337'568'268	566'172'370	540'216'842	565'383'344	574'856'200	327'950'448	132.8%	9.85%
35 - Entschädigungen an Gemeinwesen	39'609'889	40'223'050	41'796'337	42'802'887	43'761'755	54'302'211	59'417'585	60'184'352	61'778'600	22'168'711	56.0%	5.06%
36 - Staatsbeiträge	1'306'158'191	1'343'972'141	1'385'896'442	1'431'377'702	1'495'323'370	1'485'898'206	1'547'515'846	1'573'955'243	1'657'763'500	351'605'309	26.9%	2.68%
37 - Durchlaufende Beiträge	266'678'324	270'622'398	273'670'390	271'880'675	276'057'113	253'820'229	254'258'152	265'096'072	267'035'600	357'276	0.1%	0.01%
38 - Fondierungen	82'003'879	31'744'594	656'277'094	7'235'651	30'405'439	45'375'922	60'430'485	85'118'570	22'553'200	-59'450'679	-72.5%	-13.36%
39 - Interne Verrechnungen	336'339'591	343'857'838	358'388'473	332'032'332	323'492'779	342'209'129	360'796'263	377'346'327	384'342'600	48'003'009	14.3%	1.49%