

Telefon 052 632 71 11
Fax 052 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

An den Kantonsrat

Schaffhausen, 20. Oktober 2015

**Postulat Nr. 2015/5 von Kantonsrat René Sauzet vom 22. Juni 2015 betreffend Strukturverschlan-
kung im Kader der Kernverwaltung des Kantons Schaffhausen
Stellungnahme des Regierungsrates**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Kantonsrat René Sauzet beantragt dem Regierungsrat einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie die Struktur der Kernverwaltung des Kantons Schaffhausen verschlankt und eine Kostenreduktion von jährlich 5 Mio. Franken – ausgehend von den aktuellen Stellen 2015 in den Lohnbändern 10 bis 17 der fünf Departemente – bis ins Jahr 2018 erreicht werden kann. Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, im Schlussbericht von BAKBasel sei zwar aufgeführt, wo der Kanton Schaffhausen noch Sparpotential habe, bezüglich Allgemeine Verwaltungsausgaben fehlten jedoch griffige Angaben. Die Verwaltungsausgaben des Kantons und seiner Gemeinden pro Einwohner seien gemäss einer Statistik zu den Verwaltungsaufgaben pro Einwohner in den Schaffhauser Nachrichten vom 17. Oktober 2013 gegenüber anderen Kantonen, namentlich dem Kanton Thurgau, zu hoch. Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen im Kader der Kernverwaltung seien deswegen unumgänglich.

1. Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung im Kanton Schaffhausen

Die vom Postulanten angeführte und zitierte Statistik, die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung, Ausgaben nach Funktionen 2011, ist dem Regierungsrat bekannt. Sie war Grundlage für die im Hinblick auf das Entlastungsprogramm 2014 (EP2014) durch den Regierungsrat mit Zustimmung des Kantonsrates bei BAKBasel in Auftrag gegebene Studie für einen interkantonalen Vergleich sämtlicher staatlicher Aufgaben, respektive Nettoaufwendungen. Das mit Bericht BAKBasel vom 27. März 2014 vorliegende interkantonale Benchmarking war eine erschöpfende interkantonale Einordnung des Niveaus der öffentlichen (Netto-)Ausgaben im Kanton Schaffhausen. Es wurde eine «100-Prozent-Optik» über sämtliche Politikfelder des Finanzhaushalts von Kanton und Gemeinden eingenommen und eine objektive Bewertung von über 37 funktionalen Aufgabenfeldern erstellt. Das interkantonale Benchmarking

wurde dafür in ein System komplementärer Analysen eingebettet. Hierzu gehören beispielsweise die Datenaufbereitung und -selektion oder das Design des Analyserasters sowie Plausibilisierungsanalysen (mit Sekundärdaten, Ergebnissen aus der Literatur, usw.) und Sensitivitätsanalysen entlang des Benchmarking-Prozesses. Ziel der Studie war es, aus den 37 Aufgabenfeldern solche Felder zu identifizieren, welche im Hinblick auf die Erarbeitung von Kostensenkungsmassnahmen Potenzial aufweisen. Zugleich ergab diese Studie¹, dass der Kanton Schaffhausen bei diesem Vergleich über alle Aufgabenfelder einen Indexwert von etwa 87 aufweist, d. h. das standardisierte Nettoausgabenniveau liegt 13 Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts aller Kantone.

Zutreffend ist, dass gemäss Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung die Allgemeine Verwaltung im Kanton Thurgau 817 Franken und im Kanton Schaffhausen pro Einwohner 1'000 Franken kostet und damit im Kanton Schaffhausen 22 Prozent höher ausfällt. Ein Vergleich der Verwaltungskosten – und erst recht der Personalaufwendungen – zwischen einzelnen Kantonen auf Basis von Finanzstatistiken ist aber wenig aussagekräftig. Zum anderen sind die gemäss Gesetz zu erfüllenden Staatsaufgaben extrem stark diversifiziert, was nach Spezialisten aus den unterschiedlichsten Fachgebieten (z. B. Mediziner/innen, Juristen/innen, Ökonomen/innen Ingenieur/innen usw.) verlangt. Die Nutzung von Synergien wird dadurch teilweise eingeschränkt und verteuert unter Umständen die Prozesse im Vergleich mit spezialisierten Betrieben. Im Vergleich mit anderen, insbesondere grösseren Kantonen wie z. B. mit dem Kanton Thurgau, hat dies einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Grenzkosten.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Aufgabenfeld 37 «Verwaltung (Allgemeine Dienste und Bildung)» gemäss der Studie BAKBasel gegenüber der Peergroup – zu der auch der Kanton Thurgau gehört – einen Indexwert von 125, gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt einen solchen von 98 ausweist. Gegenüber der Peergroup bestand ein sogenanntes Kostendifferential von Kanton und Gemeinden von 9 Mio. Franken. Aufgrund der eingeleiteten Entlastungsmassnahmen im Rahmen von EP2014 soll dieses bis 2018 um 2 Mio. Franken reduziert werden. Gegenüber der Peergroup wird damit ein Indexwert von ca. 112 erreicht, im schweizerischen Durchschnitt liegt der Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden damit allerdings deutlich unter einem Indexwert von 95. Somit liegen, entgegen den Ausführungen des Postulanten, durchaus griffige Angaben bezüglich Kosten der Allgemeinen Verwaltung vor.

Exakt beziffern lassen sich jedoch folgende andere Vergleiche mit dem Kanton Thurgau: Im Jahr 2015 bezieht der Kanton Thurgau 960 Franken pro Kopf aus dem Nationalen Finanzausgleich NFA, der Kanton Schaffhausen bezahlt pro Kopf 28 Franken in den NFA ein. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Grosse Rat des Kantons Thurgau in einem Dekret (Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals) vorsieht, dass für individuelle Besoldungsanpassungen jährlich mindestens 1 Prozent der Gesamtlohnsumme zur Verfügung steht, dies im Gegensatz zum Kanton Schaffhausen.

¹ Vgl. Bericht BAKBasel, Seite 9 (<http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Medienmitteilungen/2014/2014-02-19.pdf>).

Im Übrigen steht unbestritten fest, dass sich der Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden aufgrund der heutigen Struktur eine gewisse Doppelverwaltung leistet. Diese Herausforderung ist jedoch längst erkannt und soll nach der vom Regierungsrat beantragten Volksabstimmung über die Einleitung eines Strukturreformprozesses zielgerichtet und konkret angegangen und gemeistert werden. Allerdings sollte dieses Vorhaben nicht mit dem laufenden EP2014 vermischt werden, sondern es ist das eine zu tun und das andere nicht zu lassen. Auch der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Strukturen und die Aufgabenentflechtungen in unserem Kanton anzupassen sind (vgl. auch Ziff. 2.4).

2. Personalaufwendungen

2.1 Lohnsumme und Mitarbeitende der Kernverwaltung

Die Personalaufwendungen insgesamt umfassen rund 26 Prozent der ordentlichen Staatsausgaben. Die Lohnsumme entspricht rund 80 Prozent der Personalaufwendungen und betrug im Rechnungsjahr 2014 insgesamt 140.1 Mio. Franken. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass 21 Prozent der gesamten Lohnsumme auf die Besoldungen bei den kantonalen Schulen (Lehrpersonen und Verwaltung), 20 Prozent auf die Besoldungen der Lehrpersonen an der Volksschule (kantonaler Anteil 41 Prozent), 22 Prozent auf die öffentliche Sicherheit (Polizei und Gerichte) und ausschliesslich 35 Prozent oder 49.6 Mio. Franken auf die Kernverwaltung entfallen.

<u>Lohnkosten gemäss Staatsrechnung 2014 (in Franken und Prozent)</u>		
Lohnsumme total	140 746 000	100 %
Entschädigungen, Sitzungsgelder Kommissionen	1 933 000	1 %
Kantonsrat (ohne Verwaltung) + Regierungsrat	1 729 000	1 %
Kernverwaltung	49 619 000	35 %
Polizei	21 927 000	16 %
Gerichte	8 050 000	6 %
Lehrpersonen und Verwaltung kant. Schulen	29 187 000	21 %
Lehrpersonen Volksschule (41 %)	28 301 000	20 %

Der Postulant ist der Ansicht, dass am «Kopf» der Kernverwaltung und insbesondere bei den Führungskräften mit Sparmassnahmen zur Strukturveränderung begonnen werden müsse. Deswegen sollen die Besoldungskosten der Mitarbeitenden der Lohnbänder 10 bis 17 in der Kernverwaltung innerhalb von drei Jahren 5 Mio. Franken gesenkt werden. Diese Forderung impliziert, dass in der kantonalen Verwaltung zu viele – und damit zu teure – Kadermitarbeitende vorhanden sind.

Die Analyse der anfallenden Lohnkosten des Jahres 2014, verteilt auf die Lohnbänder in der Kernverwaltung, ergibt folgendes Bild:

Lohnkosten gemäss Staatsrechnung 2014 (in Franken und Prozent)		
Lohnsumme Kernverwaltung total	49 619 000	100 %
Anzahl Mitarbeitende	494	100 %
Vollzeitpensen	425	100 %
Lohnsumme im LB 10 – 17	22 236 000	45 %
Anzahl Mitarbeitende LB 10 – 17	176	33 %
Vollzeitpensen (VZP) im LB 10 – 17	157	35 %
Durchschnittslohn pro Jahr / VZP	141 631	
Durchschnittslohn pro Monat / VZP	10 895	

33 Prozent aller Mitarbeitenden der Kernverwaltung sind den Lohnbändern 10 bis 17 angesiedelt; dies entspricht der Lohnsumme von 22.2 Mio. Franken oder 45 Prozent der gesamten Kernverwaltung. Längst nicht alle der Mitarbeitenden in diesen Lohnbändern sind Abteilungs- oder Dienststellenleitende. Ein Grossteil der Aufgaben dieser Mitarbeitenden besteht in qualifizierter Sachbearbeitung, die zwingend weiterhin erledigt werden muss. Diese Aufgaben, resp. Anforderungsprofile setzen teilweise ein akademisches Niveau voraus und befinden sich in den Lohnbändern 10 und höher, auch wenn diese keine Führungsaufgaben beinhalten (Ingenieure/innen, Grundbuchverwalter/innen, Steuerkommissäre/innen, Wirtschaftsprüfer/innen, Juristen/innen usw.). Auch lassen die Bezeichnungen der Stelle nicht selten einen falschen Anschein erwecken. So hat beispielsweise der Leiter Fachstelle Langsamverkehr weder eine Führungsfunktion, noch ist er in einem der entsprechenden Lohnbändern angesiedelt.

Der Kanton Schaffhausen zahlte im Jahr 2014 insgesamt 325 Mio. Franken oder über 48 Prozent seines Gesamtaufwands in Form von Beiträgen an Privatpersonen, Firmen, Gemeinden, eigene Anstalten usw. aus. Demgegenüber nahm der Kanton Schaffhausen im Jahr 2014 insgesamt 190 Mio. Franken an Beitragszahlungen, vorwiegend vom Bund, ein. All diese Beitragsleistungen, sowohl auf der Aufwand- wie auch auf der Ertragsseite, setzen umfangreiche administrative Arbeiten für Prüfung, Entscheid und Controlling voraus. Auch verlangen die Steuererträge mit 309 Mio. Franken im Jahr 2014 (2011: 281 Mio. Franken) sowie die Erlöse aus Dienstleistungen und Gebühren mit 70 Mio. Franken im Jahr 2014 rein schon vom Volumen her standardisierte Prozesse sowie eine sorgfältige Planung für den Einsatz der vorhandenen Ressourcen. Mit einer Lohnsumme von rund 22.2 Mio. Franken (LB 10 – 17) werden demzufolge allein in den vorerwähnten Bereichen rund 900 Mio. Franken an Aufwand und Ertrag massgeblich gesteuert und geprüft (z. B. Gesetzeskonformität, Anspruchsberechtigung, Richtigkeit, Vollständigkeit). Wenn sich dadurch eine Fehlerquote von 2.5 Prozent bei Beitragszahlungen (z. B. an Nicht-Anspruchsberechtigte) und bei verpassten Forderungen vermeiden lässt, ist die eingesetzte Lohnsumme für die Mitarbeitenden der Lohnbänder 10 bis 17 bereits neutralisiert.

Tatsächliche Führungsaufgaben werden insbesondere durch Mitarbeitende wahrgenommen, deren Lohnstruktur in den Lohnbändern 14 bis 17 angesiedelt ist. Aus diesem Grund lohnt es

sich, diese Zahlen der Kernverwaltung – wiederum basierend auf der Rechnung 2014 – etwas genauer zu analysieren.

<u>Lohnkosten gemäss Staatsrechnung 2014 (in Franken und Prozent)</u>		
Lohnsumme im LB 14 – 17	6 640 000	13 %
Anzahl Mitarbeitende LB 14 – 17	41	8 %
Durchschnittslohn pro Jahr	162 000	
Durchschnittslohn pro Monat	12 500	

6.6 Mio. Franken oder 13 Prozent der Gesamtlohnsumme von knapp 50 Mio. Franken der Kernverwaltung entfallen auf diese 41 Mitarbeitenden der Kernverwaltung. Diese Summe wiederum entspricht 8 Prozent der gesamten 494 in der Kernverwaltung beschäftigten Mitarbeitenden. Anzufügen ist hier, dass gegenüber 2011 sowohl die Lohnsumme (– 4 Prozent) als auch die Anzahl der Mitarbeitenden (– 5 Prozent) zurückgegangen ist.

2.2 Kernverwaltung – Kaderfunktionen der Departemente

Dem Kanton Schaffhausen steht eine vergleichsweise kleine Verwaltung zur Verfügung. Den «Luxus», reine Führungskräfte zu beschäftigen, können wir uns im Gegensatz zu anderen, insbesondere grösseren Kantonen nicht leisten. Selbst das oberste Kader in der Kernverwaltung hat nicht ausschliesslich Führungsaufgaben wahrzunehmen, sondern ist überall sehr stark ins operative Tagesgeschäft eingebunden.

Im Jahr 2011 gehörten der Kernverwaltung 37 Personen an, die oberstes Kader respektive Dienststellenleitende waren. Die Lohnsumme belief sich auf 6.2 Mio. Franken. Der nachstehenden Zusammenstellung kann die Aufteilung auf die Departemente entnommen werden:

2011					
	Anzahl MA LB 10 - 17	davon An- zahl oberste Kader	Anzahl MA total	VZP total	Lohnsumme oberste Kader
KR/Stkz	8	4	20	16	691 000
DI	13	5	33	26	866 000
ED	44	4	80	59	676 000
BD	30	8	125	113	1 316 000
VD	48	10	129	112	1 605 000
FD	46	6	109	101	1 073 000
Total	189	37	496	428	6 227 000

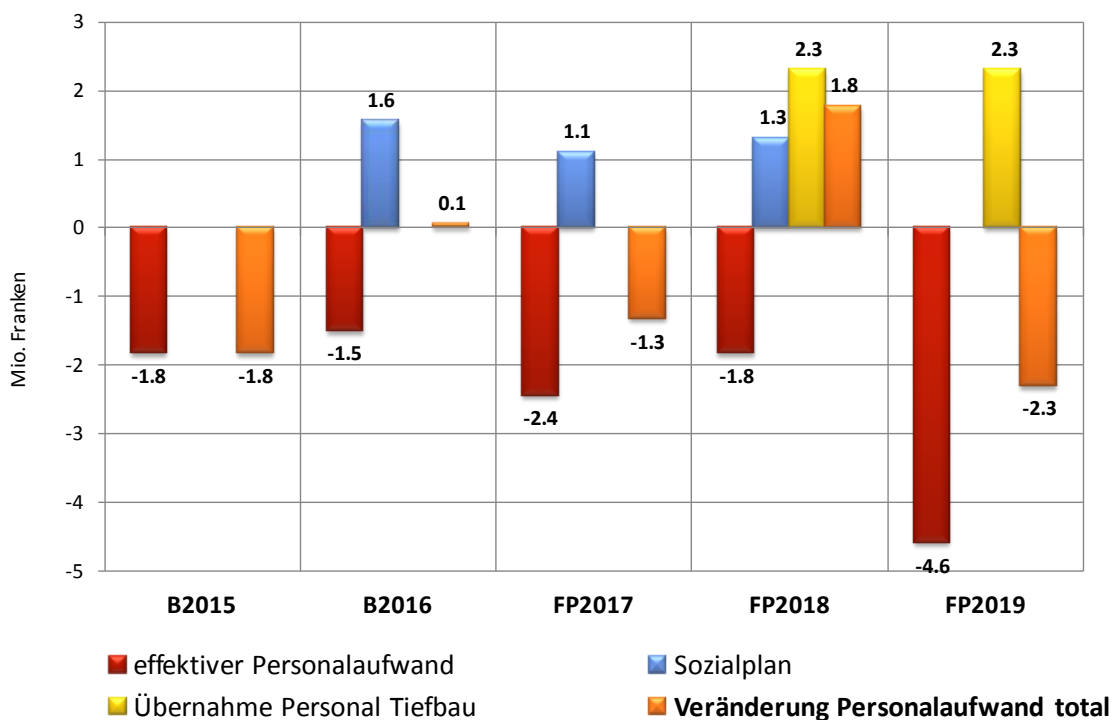
2014 gehörten dem obersten Kader der Kernverwaltung noch 36 Personen an. Die Lohnsumme reduzierte sich um gut 300'000 Franken oder 4.8 Prozent gegenüber dem Jahr 2011. Waren im Jahr 2011 noch 189 Mitarbeitende in den Lohnbändern 10 – 17 eingereicht, so waren es 2014 nur noch 173. Dies entspricht einem Rückgang von 8.5 Prozent.

2014					
	Anzahl MA LB 10 - 17	davon An- zahl oberste Kader	Anzahl MA total	VZP total	Lohnsumme oberste Kader
KR/Stkz	7	4	21	16	659 000
DI	13	5	34	28	779 000
ED	40	4	81	59	654 000
BD	27	8	121	109	1 326 000
VD	47	10	137	117	1 622 000
FD	39	5	105	98	867 000
Total	173	36	499	427	5 907 000

Der Verlauf über die letzten vier Jahre zeigt damit insbesondere bei den Lohnbändern 10 – 17 eine rückläufige Entwicklung.

2.3 Auswirkungen ESH3 und EP2014

Mit ESH3 hat die Verwaltung bis 2015 insgesamt 20 Mio. Franken eingespart. Rund 4.2 Vollzeitpensen (VZP) der Kernverwaltung wurden aufgrund von Verbesserungen und dem Ergreifen von Synergien abgebaut. Mit EP2014 sollen mindestens weitere 36 Mio. Franken eingespart werden. 20 Mio. Franken davon liegen in der Kompetenz des Regierungsrates, wobei ein grosser Teil dieses Betrages innerhalb der Verwaltung umgesetzt wird. Die Konsequenzen aus EP2014 auf die Personalkosten bis ins Jahr 2019 sind im Finanzplan 2016–2019 enthalten und zeigen Folgendes:



Der effektive Personalaufwand wird bis ins Jahr 2019 gegenüber dem Rechnungsjahr 2014 um 4.6 Mio. Franken tiefer liegen. Trotz, respektive inklusive der Übernahme des Personals des städtischen Tiefbauamtes – dessen Entschädigungen jedoch auf einem Einnahmekonto anfallen – werden die Personalkosten insgesamt um 2.3 Mio. Franken unter denjenigen des Jahres 2014 sein.

2.4 Ausblick bis 2019

Wie bereits in der Antwort auf die Kleine Anfrage 2015/15 betreffend Wirksamkeitsbericht NFA Kanton – Gemeinden festgehalten, soll das Gesamtsystem entlastet werden. Die Aufgabenentflechtung und Aufgabensteuerung zwischen Kanton und Gemeinden muss in Abhängigkeit der vom Volk gewählten zukünftigen Struktur neu gestaltet werden. Zudem wird es unumgänglich sein, die bestehenden Prozesse der kantonalen Verwaltung quer über alle Departemente zu hinterfragen und gemäss der dannzumal angestrebten Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden neu zu organisieren.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Strukturreform entschied sich der Projektausschuss EP2014 im Sommer 2014 dafür, im Rahmen von EP2014 auf eine Effizienzanalyse zu verzichten und das EP2014 so rasch als möglich durchzuziehen und abzuschliessen. Zum einen dürfen die Ausgaben für eine Effizienzanalyse nicht höher sein als der Ertrag, denn der Return on Investment muss nachhaltig gewährleistet sein. Zum anderen befindet sich die Verwaltung des Kantons Schaffhausen nicht erst seit 2011 (ESH3) in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

3. Fazit und Antrag

Die Entwicklung der letzten 4 Jahre zeigt deutlich auf, dass insbesondere bei den Lohnbändern 10 – 17 die Entwicklung rückläufig ist. Eine Reduktion der Lohnsumme der Mitarbeitenden der Kernverwaltung in den Lohnbändern 10 – 17 um 5 Mio. Franken ohne eine vorgängige tiefgreifende Reorganisation der gesamten Verwaltung würde aber bedeuten, dass gut jeder fünfte Mitarbeitende in diesen Lohnbändern bis 2018 entlassen werden müsste. Das oberste Kader der Kernverwaltung, 36 Dienststellenleitende, beanspruchte im Jahr 2014 eine Lohnsumme von 5.9 Mio. Franken, respektive knapp 12 Prozent der Lohnsumme der ganzen Kernverwaltung des Kantons Schaffhausen. Um die Zielsetzung des Postulanten zu erreichen, müssten fast sämtliche Führungsverantwortlichen der Kernverwaltung entlassen werden. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Forderung mit den heutigen Strukturen unerfüllbar ist. Die Erfüllung der Staatsaufgaben wäre dadurch schlicht nicht mehr gewährleistet. Der Kanton Schaffhausen konnte und kann sich auch in Zukunft den Luxus reiner Führungskräfte nicht leisten. Im Gegenteil, auch die Regierungsrätinnen und Regierungsräte kommen nicht umhin, sich intensiv mit operativen Geschäften wie beispielsweise dem vorliegenden politischen Vorstoss – gerade solche Geschäfte nehmen oftmals wertvolle Zeit in Anspruch, die dann für Überlegungen zu wichtigen strategischen Aufgabenstellungen fehlt – zu befassen.

Gemäss Finanzplanung 2016 – 2019 werden die Personalkosten ausserdem – ohne externe Faktoren, wie die Übernahme des Personals des städtischen Tiefbauamtes – um 4.6 Mio. Franken sinken.

Der Regierungsrat **beantragt** Ihnen, dieses Postulat aufgrund der vorstehenden Ausführungen als **nicht erheblich zu erklären**. Von einer pauschalen, über das «Knie gebrochenen» Reduktion der Lohnsumme von 5 Mio. Franken ist abzusehen, denn diese würde die Falschen treffen. Nämlich jene, die sich seit Jahren dafür einsetzen und bemühen, die Personalkosten trotz gestiegener Anforderungen im Griff zu behalten. Vielmehr sollten alle Kräfte darauf konzentriert werden, dem EP2014 nun endlich zum Durchbruch zu verhelfen und dann die Strukturreform – in welcher Art und Weise auch immer – in Angriff zu nehmen.

Mit dieser ausführlichen Stellungnahme zum Postulat ist der Anspruch, resp. der Wunsch nach einem detaillierten Bericht des Regierungsrates zur Struktur der Kernverwaltung und einer angestrebten Kostenreduktion von 5 Mio. Franken erfüllt. Wie bereits ausgeführt beantragt Ihnen daher der Regierungsrat, das Postulat nicht zu überweisen. Dies ganz im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung und einer schlanken Verwaltung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger

Anhang 1: Statistiken 2011 bis 2015