



**Interpellation der Alternativen Fraktion
betreffend Burnout-Thematik bei den kantonalen Angestellten
(Vorlage Nr. 1619.1 - 12565)**

Antwort des Regierungsrates
vom 19. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Alternative Fraktion reichte am 10. Dezember 2007 eine Interpellation ein (Vorlage Nr. 1619.1 - 12565). Sie möchte sicherstellen, dass der Kanton Zug, als zweitgrösster Arbeitgeber mit insgesamt 1676 Mitarbeitenden für seine Angestellten gesundheitsfördernde Arbeits- und Rahmenbedingungen schafft, um anhaltenden Stress zu verhindern und Burnout vorzubeugen. Auf die Fragen der Interpellantin gehen wir wie folgt ein:

1. Beantwortung der Fragen

1. *Wie sieht die Entwicklung der Aufgaben aus, die durch die kantonale Verwaltung seit 2003 in quantitativer und qualitativer Sicht zu erfüllen sind?*

Das dynamische Umfeld im Wirtschaftsraum Zug erfordert vom Kanton einerseits rasche und flexible Entscheide, andererseits aber auch berechenbares, professionelles und rechtstaatliches Handeln. Wie die privaten Unternehmungen muss sich daher auch die kantonale Verwaltung immer wieder neuen Herausforderungen stellen und ihre Aufgabenschwerpunkte, Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse den veränderten Gegebenheiten anpassen. Die Dynamik hat in den letzten Jahren zweifellos zugenommen.

Aufgrund dieser Entwicklungen, der immer komplexeren Geschäftsfälle und der zunehmend spezialisierteren Aufgaben ist ein wachsender Anteil der kantonalen Angestellten qualifiziert bis hoch qualifiziert. Weniger anspruchsvolle Aufgaben nehmen sowohl in der Wirtschaft als auch in der kantonalen Verwaltung eher ab. Neben den qualitativ höheren Anforderungen ist aber auch eine quantitative Zunahme der Aufgaben zu verzeichnen. Dies ergibt sich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung, der Ansiedelungen neuer Firmen, aber auch aufgrund neuer Dienstleistungen oder infolge der von Parlament und Volk beschlossenen neuen Aufträge. Der Kanton begegnet der Herausforderung mit der Gewinnung gut ausgebildeter, leistungsfähiger Mitarbeitender, mit Weiterbildungsangeboten und einem geringfügigen Ausbau des Personalbestandes in einzelnen Aufgabenbereichen (z.B. Schulen, Polizei, Rettungsdienst, Kommunikationsbeauftragter des Regierungsrates). Dies erforderte zum Teil Anpassungen des Stellenplanungsbeschlusses des Kantonsrates.

2. *Wie sieht die Situation bezüglich Burnout und Stress bei den kantonalen Angestellten aus? Hat der Kanton den Überblick, wie viele Personen erkranken? Wenn ja, wie viele Krankheitstage gibt es zu vermelden? Gibt es Auffälligkeiten bezüglich Funktionen (Kaderstellung), Ämtern und bei unterschiedlichen Arbeitspensen? Wie hoch sind die Kosten (Aushilfen und Krankheitskosten), die die Ausfälle verursachen?*

Die individuelle Arbeitszeiterfassung mit Präsenz- und Absenzenkontrolle ist im Kanton Zug derzeit dezentral organisiert. Die Angaben der Mitarbeitenden zu den Krankheitsabsenzen werden von den direkten Vorgesetzten kontrolliert bzw. visiert und vorläufig nicht zentral erfasst oder ausgewertet. Die Krankheitstage werden zudem nicht nach verschiedenen Krankheitsdiagnosen differenziert. Erst wenn aufgrund längerer Absenzen ein ärztliches Zeugnis erforderlich ist (gemäss geltendem Recht nach drei Tagen Abwesenheit), wäre eine Unterscheidung zwar theoretisch möglich, aber aufgrund der Vertraulichkeit der Daten sind diese nur für einen sehr beschränkten Personenkreis einsehbar. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass ein Grossteil der in der Interpellation angesprochenen Berufsgruppen (z.B. Pflege- und Spitalpersonal, Lehrkräfte der Volksschulen) nicht beim Kanton angestellt ist, sondern bei den Gemeinden oder privaten Organisationen.

Allgemeingültige Tendenzen oder Auffälligkeiten bezüglich bestimmter Berufsgruppen, Funktionen, Arbeitspensen oder Ämter sind nicht festzustellen. Tatsache ist aber, dass die Belastung insbesondere von Kaderleuten in der Verwaltung generell zugenommen hat. Die meisten von ihnen leisten einen deutlich höheren Arbeitsaufwand, als von der geltenden Arbeitszeitregelung verlangt, können einen Grossteil der geleisteten Mehrstunden nicht kompensieren und beziehen nur einen Teil ihres Ferienguthabens. Der Regierungsrat bedauert diese Entwicklung und erwartet, dass der Kantonsrat die entsprechenden Anträge für zusätzliches Personal gutheisst. Gemäss Auskunft des Personalamtes können über die letzten zehn Jahre fünf schwer wiegende Krankheitsfälle im Kaderbereich dem Burnout-Syndrom zugerechnet werden.

Die aus krankheitsbedingten Ausfällen resultierenden Kosten sind schwierig zu beziffern, weil – wie vorstehend beschrieben – das Datenmaterial bezüglich Absenzen zu wenig differenziert ist. Die Kosten des Arbeitgebers (Lohnfortzahlung, Aushilfen, Mehrstunden von Arbeitskolleginnen und -kollegen, usw.) und die Versicherungsleistungen (Krankheit, Invalidität usw.) können nur im konkreten Einzelfall ermittelt und ausgewiesen werden. Eine Schätzung müsste sich auf zu viele Annahmen stützen und wäre somit wenig aussagekräftig.

Der Regierungsrat plant im Rahmen der Umsetzung seiner derzeit entstehenden Personalstrategie eine harmonisierte Erfassung und Auswertung von Präsenz- und Abwesenheitszeiten. Künftig sollen die wichtigsten Kennzahlen, wie sie die Interpellantin erfragt, einfacher und schneller verfügbar sein.

3. *Besteht für den Regierungsrat ein Zusammenhang zwischen «Ausgebranntsein» und der Stellenplafonierung? Wenn ja, in wieweit ist die Stellenplafonierung ursächlich für Burnout und Stress? Ist der Regierungsrat bereit, das Phänomen von einer unabhängigen Fachstelle repräsentativ untersuchen zu lassen?*

Wegen der Stellenplafonierung kann erst mittelfristig mit zusätzlichem Personal auf steigendes Arbeitsvolumen reagiert werden. Mehrarbeit muss mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden, was zu hoher Arbeitsbelastung und vermehrt zu krankheitsbedingten Ausfällen führt. Sowohl das Burnout-Syndrom als auch stressbedingte Krankheiten sind selbst von Fachleuten schwierig zu diagnostizieren und werden durch unterschiedliche persönliche, gesellschaftliche und berufsbezogene Ursachen ausgelöst. Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen Stellenplafonierung und bestimmten Krankheiten wird sich daher kaum nachweisen

lassen. Der Regierungsrat plant aber im Rahmen seiner Personalstrategie, eine Befragung der Mitarbeitenden zur Arbeitszufriedenheit durchzuführen, in der auch die Frage der Arbeitsbelastung enthalten sein wird. Eine «repräsentative Untersuchung des Phänomens durch eine unabhängige Fachstelle», wie in der Interpellation vorgeschlagen, ist nach Ansicht des Regierungsrates einstweilen nicht erforderlich.

4. *Wie wurde der mit dem Pilotprojekt Pragma und der Einführung der Kosten- / Leistungsrechnung zusätzliche Arbeitsaufwand aufgenommen? Gab es Fälle von „Ausgebranntsein“? Wurden zusätzliche Arbeitsstellen beantragt und bewilligt?*

Wie jedes Projekt ist auch das Projekt Pragma mit Mehraufwänden für alle Beteiligten verbunden. Gemäss der im Rahmen der Evaluation des Projektes durchgeführten Befragung wird der administrative Aufwand von Pragma von den beteiligten Amtsleitenden grossmehrheitlich als vernünftig eingeschätzt. Es sind keine Fälle von Burnout im Zusammenhang mit Pragma bekannt. Mit dem Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» (GS 28, 161) wurde für die Dauer des Projektes eine zusätzliche 100%-Stelle bewilligt. Diese wird in der Finanzverwaltung für den Aufbau und Betrieb der Kosten- / Leistungsrechnung eingesetzt.

5. *Was gedenkt der Regierungsrat in dieser Angelegenheit zu unternehmen? Welche Kompetenzen haben Vorgesetzte, Personalverantwortliche oder das Personalamt?*

Der Regierungsrat nimmt seine Verpflichtungen in Bezug auf ein gutes Arbeitsklima und die Gesundheitsvorsorge ernst. Er sorgt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben insbesondere für zeitgemässe Anstellungs- und Arbeitsbedingungen (z.B. Möglichkeit zur Jahresarbeitszeit, Teilzeitpensen, Studienurlaube), eine moderne Infrastruktur und angenehme Räumlichkeiten, fördert individuelle Entwicklungsmöglichkeiten und investiert in die Aus- und Weiterbildung der Angestellten. In § 1 des Reglementes über die Weiter- oder Zusatzbildung sowie den Studienurlaub des Staatspersonals (BGS 154.215) wird explizit erwähnt, dass der Studienurlaub auch «der Vorbeugung gegen Burnout-Syndrome» dient. Er erwartet aber auch von seinen Mitarbeitenden, dass sie für den Erhalt ihrer Gesundheit Eigenverantwortung übernehmen. Der Kanton unterstützt die Eigeninitiative beispielsweise damit, dass er das Angebot Sport am Mittag mitfinanziert und somit die Mitarbeitenden zu sehr günstigen Konditionen etwas für ihre Fitness und Gesundheit tun können. Vorgesetzte können durch ihr Führungsverhalten viel zur Vermeidung von Stress und Burnout beitragen, indem sie die Mitarbeitenden aufgrund ihrer Fähigkeiten und Belastbarkeit richtig einsetzen, aber auch indem sie Hinweise auf Erschöpfungszustände frühzeitig erkennen und gegebenenfalls professionelle Hilfe empfehlen bzw. in Anspruch nehmen. Eine Untersuchung bei der Zuger Polizei im Jahre 2003 hat gezeigt, dass ein Zusammenhang zwischen Burnout-Symptomen und Konflikten mit den Vorgesetzten erkennbar ist, was in der Folge u.a. einen Team-Coaching-Prozess unter Beizug von externen Fachleuten auslöste. Das Personalamt berät und unterstützt die Führungskräfte in allen Angelegenheiten, die das Personal betreffen, so auch im Bereich der Gesundheitsvorsorge. Werden bei Mitarbeitenden schwerwiegende gesundheitliche Probleme festgestellt oder besteht die Gefahr einer dauernden Invalidität, kann das Personalamt solche Fälle der Pensionskasse weiter melden (sog. Case Management). Die Zuger Pensionskasse offeriert allen angeschlossenen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden die Möglichkeit, die professionellen Dienstleistungen des unabhängigen Case Management-Anbieters PKRueck in Anspruch zu nehmen. Die Gesundheitsdirektion hat im Rahmen des nationalen Programms kmu-*Vital* von Gesundheitsförderung Schweiz ein Pilotprojekt namens GD-*Vital* zur betrieblichen Gesundheitsförderung durchgeführt. Die positiven Erfahrungen mit diesem Pilotprojekt haben den Regierungsrat dazu bewogen, den Direktionen und Gerichten zu empfehlen, in Zusammenarbeit mit dem Personalamt und mit Unterstützung des Gesundheitsamtes, analoge Projekte durchzuführen (RRB vom 22. Januar 2008).

6. *Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das Parlament als steuerndes Gremium genügend über die Auswirkungen der Stellenplafonierung und Arbeitsbelastungssituation informiert ist? Wie will er ein allfälliges Defizit in Zukunft beheben?*

Der Regierungsrat hat keine Anzeichen festgestellt, dass das Parlament über die Auswirkungen der Stellenplafonierung und Arbeitsbelastungssituation ungenügend informiert wäre. Die Personalplanung und -führung ist primär eine Aufgabe des Arbeitgebers und seiner Führungskräfte. Unter dieser Prämisse ist es tatsächlich überdenkenswert, ob das Parlament die richtige Entscheidungsebene ist, um einen Stellenplafonds festzulegen. Der Regierungsrat zeigt bereits heute bei allen kantonsrätlichen Vorlagen dem Parlament die finanziellen und – falls relevant – die personellen Konsequenzen auf. Der Kantonsrat wird im Verlauf dieses Jahres Gelegenheit haben, den Kantonsratsbeschluss betreffend die Stellenplafonierung neu zu beraten.

7. *Welche Straffungen der Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse wurden als Folge der Finanzstrategie konkret ergriffen? Konnten dadurch personelle Ressourcen freigespielt werden? Wenn ja, in welchem Umfang? Wurde mit diesen "gewonnenen" Personalressourcen der Personalbestand in den "staatlichen Kernbereichen" erhöht?*

In den vergangenen Jahren haben diverse Veränderungen von Organisationsstrukturen und/oder Arbeitsprozessen auf verschiedenen Ebenen stattgefunden. Die Verwaltung ist – wie ihr Umfeld – ständigen Veränderungsprozessen z.B. aufgrund von gesellschaftlichen Entwicklungen unterworfen und muss sich den neuen Gegebenheiten oder Herausforderungen anpassen. Um den Ansprüchen an eine moderne, leistungsfähige Verwaltung zu genügen, strebt sie auch ständig danach, sich zu verbessern (z.B. Einsatz neuer Arbeitsinstrumente wie Web-Mail-Access, Personal Digital Assistants [PDA], etc.). Auch Änderungen der Rechtsgrundlagen (z.B. NFA, ZFA) haben – zumindest in der Initialphase der ersten Umsetzung – teilweise massive Auswirkungen auf Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen, nur schon weil beispielsweise Aufgaben neu in kantonaler Kompetenz erfüllt werden.

Entsprechend ist in den Schwerpunkten 2005 – 2015 des Regierungsrates festgehalten, dass «der Kanton kontinuierlich seine Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse überprüft, modernisiert und strafft». Dies ist ein allgemeiner Grundsatz bzw. eine Daueraufgabe, die sich nicht zuletzt aus dem Organisationsgesetz ableitet; denn der Regierungsrat ist verpflichtet, die Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu steuern; dabei führt er mit Zielvorgaben (§ 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung [Organisationsgesetz] vom 29. Oktober 1998, BGS 153.1). Die laufend vorgenommenen Straffungen der Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse sind nicht primär die Folge der Finanzstrategie. «Freigespielte» Personalressourcen wurden nach Möglichkeit zur Erhöhung des Personalbestandes in den staatlichen Kernbereichen eingesetzt.

Es sprengt jedoch den Rahmen der Beantwortung einer Interpellation, sämtliche Veränderungen von Organisationsstrukturen / Arbeitsprozessen und deren Auswirkungen auf die personellen Ressourcen aufzuführen.

2. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 19. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio