

## **Bericht der Personalkommission an den Landrat**

### **betreffend Sammelvorlage zu den Postulaten 2023/587 «Eigene Landratsvorlagen bei neuen Aufgaben, die mit neuen Personalstellen einhergehen 2.0» und 2023/705 «Stellen-Monitoring- und Entwicklungsplan einführen»**

2024/278

vom 09. Oktober 2024

#### **1. Ausgangslage**

Die Vorlage geht auf zwei von der FDP-Fraktion Ende 2023 als Motionen eingereichte und vom Landrat als Postulate überwiesene Vorstösse zurück, die beide das Thema Stellenplanung bzw. Stellenmonitoring in der kantonalen Verwaltung beinhalten und vom Regierungsrat in einer Sammelvorlage beantwortet wurden. Die FDP-Fraktion monierte im ersten Vorstoss, dass in der kantonalen Verwaltung neue Stellen für neue Aufgaben geschaffen werden, ohne dass der Landrat in einer Landratsvorlage darüber befinden könne, obschon das Finanzhaushaltsgesetz vorsieht, dass «jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraussetzt». Der Regierungsrat wurde deshalb aufgefordert, sicherzustellen, dass bei neuen Aufgaben mit neuen Personalstellen die gesetzlichen Grundlagen eingehalten werden und entsprechende Landratsvorlagen vorhanden sind. Zudem sei dem Landrat eine Strategie der Personalentwicklung vorzulegen und sicherzustellen, dass der Landrat diese künftig genehmigt, bevor zusätzliche Stellen geschaffen werden.

Mit dem zweiten Vorstoss wurde der Regierungsrat gebeten, einen Stellen-Monitoring- und Entwicklungsplan pro Direktion, besondere Behörden und Gerichte einzuführen und in der Personal- und der Finanzkommission des Landrats halbjährlich zu traktandieren. Er soll aufzeigen (oder begründen), für welche Stellen jeweils eine Landratsvorlage vorgelegt wird (oder nicht).

Der Regierungsrat unternimmt es in der Vorlage im Wesentlichen, den Sachverhalt anhand der rechtlichen und prozessualen Vorgaben zu erläutern.

Bei der Schaffung neuer Stellen werden laut Regierungsrat die gesetzlichen Vorgaben eingehalten und die Prozesse so gestaltet, dass mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) eine zuverlässige Planungsgrundlage geschaffen wird. Gemäss § 22 der Finanzhaushaltsverordnung erlässt der Regierungsrat jährlich einen Stellenplan und legt darin die Personalstellen der Direktionen und der Landeskanzlei in Vollzeitstellenäquivalenten fest. Ergänzt wird dieser mit den Personalstellen, die vom Landrat beschlossen worden sind. Alle Stellenpläne korrespondieren mit den Budgetkrediten für den Personalaufwand. Da das Vorhandensein eines ausreichenden Budgetkredits eine Voraussetzung für die Tüchtigkeit einer Ausgabe ist, werden die entsprechenden Vorlagen für die Ausgabenbewilligung in der Regel nach dem Beschluss des Budgets erstellt. Daher erhält der Landrat die entsprechenden Vorlagen auch erst, wenn das Budget beschlossen ist. Nur so ist auch tatsächlich eine Planung mit dem Budget/AFP möglich.

Im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ist festgelegt, dass der Regierungsrat über die Kompetenz verfügt, neue einmalige Ausgaben bis zu CHF 1 Mio. sowie neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis CHF 200'000 zu sprechen. Eine Ausgabe ist dann neu, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Neue Stellen gelten nicht unweigerlich als neue Ausgaben. So sind z.B. zusätzliche Stellen bzw. die damit verbundenen Ausgaben als gebunden zu betrachten, wenn ohne diese Stellen der gesetzlich vorgegebene Auftrag nicht (mehr) erfüllt werden kann, z. B. bei

neuen gesetzlichen Vorgaben oder Mengeneffekten (steigende Schülerzahlen). Diese Stellen können ohne einen entsprechenden Landratsbeschluss geschaffen werden.

Ab dem kommenden AFP-Prozess (2025–2028) sind in Zusammenarbeit mit der Finanzkommission zwei Neuerungen vorgesehen: Einerseits erhalten deren Mitglieder bereits zu einem früheren Zeitpunkt einen digitalen Vorabdruck des «Zahlenteils», um mehr Zeit für die schriftlichen Fragen zu haben. Andererseits ist für diejenigen Behörden, die nicht dem Regierungsrat unterstehen (Gerichte, Aufsichtsstelle Datenschutz, kantonale Finanzkontrolle und Ombudsperson), ein vorgelagerter Prozess erarbeitet worden, damit die Finanzkommission frühzeitig über relevante Veränderungen informiert wird.

Um den Landrat noch weiter in die Veränderung des Personalbestands einzubeziehen, schlägt der Regierungsrat vor, dass die für AFP und Jahresberichte zuständige Finanzkommission halbjährlich detailliert über die Stellenentwicklung informiert wird: Jeweils im 2. Quartal erfolgt eine Information über die Stellenentwicklung der Vorjahre, im 3. oder 4. Quartal über die geplante Stellenentwicklung in den kommenden Jahren. Sämtliche Informationen werden in aggregierter Form (z.B. nach Aufgabengebiet) in den Vorlagen zum Jahresbericht und AFP integriert. Darin soll auch neu erkenntlich gemacht werden, welche Stellen noch eine Ausgabenbewilligung des Landrats bedingen. Damit beantragt der Regierungsrat die Abschreibung der Postulate.

Die Vorlage wurde federführend in der Personalkommission behandelt; die Finanzkommission verfasste dazu einen Mitbericht.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

## **2. Kommissionsberatung**

### **2.1. Organisatorisches**

Die Personalkommission behandelte die Vorlage an ihrer Sitzung vom 16. September 2024 im Beisein von Regierungsrat Anton Lauber, und Bettina Buomberger, Leiterin Personalamt des Kantons. Dominik Fischer, Leiter Regierungscontrolling, Finanzverwaltung, sowie Urban Roth, akademischer Mitarbeiter der Abteilung Finanz- und Volkswirtschaft, Finanzverwaltung, stellten das Geschäft vor.

### **2.2. Eintreten**

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

### **2.3. Detailberatung**

Die Personalkommission nahm die vom Regierungsrat vorgeschlagene Praxis der halbjährlichen Information über die Stellenentwicklung zuhanden der Finanzkommission zur Kenntnis, bedauerte es hingegen teilweise, dass sie selber davon ausgeschlossen sein soll. Verständnis zeigte sie hingegen für die Einschätzung, dass sie sich nicht in derselben Tiefe wie die mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) betraute Fachkommission damit befassen könne.

Die Diskussion in der Kommission war angesichts des ausführlichen Berichts und der Darlegungen durch die Direktion eher kurz. Ein Thema, das zur Sprache kam, betraf eine gewisse Schwierigkeit, zwischen «gebundenen» und «neuen» (nicht gebundenen) Ausgaben eine scharfe Grenze zu ziehen. Neue Stellen gelten nicht unweigerlich als neue Ausgaben. So gelten z. B. Stellenerhöhungen beim Lehrpersonal aufgrund wachsender Schülerzahl als gebundene Ausgaben. Über diese Ausgaben kann gemäss Finanzhaushaltsgesetz (FHG) der Regierungsrat bis zu einer Höhe von CHF 1 Mio. entscheiden, ohne dafür dem Landrat eine Vorlage mit Ausgabenbewilligung vorlegen zu müssen. Im Zweifelsfall, so gibt das FHG ebenfalls vor, ist eine Ausgabe – trotz Elemente gebundener Ausgaben – als eine neue Ausgabe zu betrachten, wodurch die Beschlusskompetenz des Regierungsrats auf CHF 200'000 limitiert wird. Dies war zuletzt bei grösseren personalintensiven Vorhaben wie bspw. der Stärkung der digitalen Transformation oder beim Massnahmenpaket Zukunft Volksschule der Fall, die entsprechende Landratsvorlagen zur Folge hatten. Sind hingegen Mehrausgaben zum Zeitpunkt von Budgeterstellung/Budgetbeschluss noch nicht bekannt, können zusammen mit der Ausgabenbewilligung Nachtragskredite erfolgen. Fallen auch Ausgaben

betreffend Folgejahre an, können diese im nächsten Aufgaben- und Finanzplan (AFP) eingeplant werden. Eine weitere Ausnahme betraf die Covid-Härtefallhilfen. In diesem Fall hat der Regierungsrat auf Basis von Ausgabenbewilligungen des Landrats eine Kreditüberschreitung beschlossen. Doch erst wenn eine Rechtsgrundlage, ein Budgetkredit sowie eine Ausgabenbewilligung vorhanden ist, kann eine Ausgabe auch getätigt werden.

Einzelne Kommissionsmitglieder fragten sich, ob die Personalkommission nicht ebenfalls, analog zur Finanzkommission, über die Stellenentwicklung beim Kanton vertieft informiert werden sollte. Dies wäre auch konsistent mit ihrer Funktion als die Personalpolitik des Kantons beurteilende und überwachende Instanz.

Die Direktion riet von einem solchen Vorgehen ab. Der Weg sollte wie vorgeschlagen über den Aufgaben- und Finanzplan laufen, der in der Finanzkommission bereits sehr detailliert behandelt wird. Die Stellenentwicklung könne man kaum isoliert vom Gesamtbild beurteilen, die Installierung eines dazu nötigen Prozesses würde jedoch die Möglichkeiten der 9-köpfigen Personalkommission übersteigen. Deshalb sollte der Lead bei der Finanzkommission bleiben. Die Direktion wies bei dieser Gelegenheit auf die Vorzüge des AFP hin, worin die finanzielle Planung und Steuerung des Kantons für die jeweils kommenden vier Jahre auf mehreren hundert Seiten dargelegt werden. Darin lassen sich detaillierter, als dies in einer Sitzung möglich ist, der Auf- und Abbau von Stellen und die dafür ausschlaggebenden Gründe nachvollziehen.

Die Kommission war damit grundsätzlich einverstanden, wünschte sich jedoch, wenigstens einen jährlichen Überblick über die Stellenentwicklung zu erhalten, um in diesem Rahmen auch Fragen stellen zu können. Die Direktion wird diesem Wunsch entsprechen und der Personalkommissionen einen groben Überblick über die Direktionen, die besonderen kantonalen Behörden und die Gerichte verschaffen.

Zur Sprache kam auch die eigentliche Rolle einer Personalkommission, die – wie ein Mitglied bemerkte – in einigen anderen Kantonen gar nicht existiere, sondern deren Aufgaben z. B. einer Finanzkommission übertragen seien. Der Finanzdirektor hob dagegen die Vorzüge der Personalkommission hervor, die es ihm ermögliche, auf tieferer Ebene Projekte, Strategien und allgemeine Fragen in Zusammenhang mit dem Personalwesen des Kantons zu thematisieren und dabei auch die «Soft-Faktoren» nicht unberücksichtigt zu lassen. Dies ermögliche es dem Personalamt, ein vertieftes Verständnis für Fragen des Personals als der wichtigsten Ressource der Verwaltung zu schaffen.

Die Mehrheit der Kommission sah keine Notwendigkeit gegeben, die Vorlage zu den beiden umfassend beantworteten Postulaten erneut im Landrat zu diskutieren. Eine Minderheit jedoch beugte sich dem im Mitbericht der Finanzkommission festgehaltenen Wunsch, die Vorstösse nicht definitiv abzuschreiben, so dass sie im Landrat behandelt werden können.

### **3. Antrag an den Landrat**

Mit 6:1 Stimme bei einer Enthaltung spricht sich die Personalkommission dafür aus, die Postulate 2023/587 «Eigene Landratsvorlagen bei neuen Aufgaben und das 2023/705 «Stellen-Monitoring- und Entwicklungsplan einführen» abzuschreiben.

09.10.2024 / mko

#### **Personalkommission**

Jacqueline Bader Rüedi, Präsidentin

#### **Beilage**

Mitbericht der Finanzkommission

## Mitbericht der Finanzkommission an den Landrat

**betreffend Sammelvorlage zu den Postulaten 2023/587 «Eigene Landratsvorlagen bei neuen Aufgaben, die mit neuen Personalstellen einhergehen 2.0» und 2023/705 «Stellen-Monitoring- und Entwicklungsplan einführen»**

2024/278

vom 31. Juli 2024

### 1. Ausgangslage

Es wird auf den Bericht der federführenden Personalkommission sowie auf die [Vorlage](#) verwiesen.

### 2. Kommissionsberatung

#### 2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 19. Juni 2024 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Laurent Métraux und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Dominik Fischer, Leiter Regierungscontrolling, Finanzverwaltung, FKD, sowie Urban Roth, akademischer Mitarbeiter der Abteilung Finanz- und Volkswirtschaft, Finanzverwaltung, FKD, stellten ihr das Geschäft vor.

#### 2.2. Detailberatung

Die Finanzkommission zeigte sich zufrieden mit dem in der Vorlage präsentierten Lösungsansatz und einverstanden mit der ihr dabei zugeordneten Rolle. Sie unterstützt das Ziel des Regierungsrats, mit dem Landrat einen Modus Vivendi zu finden, um Information und Transparenz insbesondere über die durch den Regierungsrat bewilligten gebundenen Ausgaben zu erhöhen, ohne die geltende Kompetenzordnung infrage zu stellen oder zu ändern. Zudem begrüsst sie, dass der Regierungsrat Ausgaben im Zweifelsfall als neu betrachtet und dem Landrat zum Beschluss unterbreitet. Insbesondere, wenn mehrere Stellen neu geschaffen werden sollen, dürfte jeweils eine Strategie dahinterstehen. Entsprechend erscheint es wichtig, diese dem Landrat zur Kenntnis zu bringen.

Ein Mitglied wies darauf hin, dass die Entwicklung der Stellen als moderates Wachstum erscheine, wenn das Budget lediglich mit dem Vorjahr verglichen werde. Bei der Betrachtung eines bestimmten Jahrs über alle Aufgaben- und Finanzpläne hinweg, in denen dieses Jahr vorkomme, zeige sich jedoch ein grösseres Wachstum. Landrat und Regierungsrat seien sich dessen aber wohl nicht bewusst, weil der Ausgangspunkt für den Vergleich von Jahr zu Jahr höher liege.

Der Finanzdirektor zeigte Verständnis für die geschilderte Problematik. Der Regierungsrat nehme mit dem Aufgaben- und Finanzplan auch bezüglich Personal eine Langfristperspektive ein. Es könne daher sein, dass er einen ersten Schritt mache, indem er einen Betrag oder eine Stelle ins Budget einstelle und gleichzeitig die längerfristige Einschätzung der Entwicklung aufzeige. Dabei habe der Landrat jedoch nicht zu befürchten, dass er dazu nicht mehr Nein sagen könne. Denn es brauche nebst einem Budgetkredit jeweils auch noch die Ausgabenbewilligung durch das zuständige Organ – und bei Stellen und namhaften Beträgen mit Handlungsspielraum liege die Kompetenz dafür beim Landrat. Es sei zwar am Regierungsrat als Exekutive, die letztlich vom Volk gegebenen Aufträge («Wir wollen Sicherheit», «Wir wollen Schule» usw.) in geeigneter Weise zu erfüllen. Der Regierungsrat sei aber bereit, mit dem Landrat in den Dialog zu treten, um gemeinsam in einer Langfristperspektive arbeiten zu können – im Wissen darum, dass sich in einer längerfristigen Planung jeweils noch Änderungen ergeben könnten.

In der Kommission wurden im Übrigen die Begrifflichkeiten nochmals geklärt. So ist eine Ausgabe gemäss Definition des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS [310](#)) «neu», wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Sie ist «gebunden», wenn dies nicht der Fall ist. Eine neue Stelle hat nun aber nicht direkt etwas mit neuen Ausgaben zu tun. Zusätzliche Personalkosten stellen nicht zwingend eine neue Ausgabe gemäss Finanzhaushaltsgesetz dar, weil es auch sein kann, dass sich eine bestehende Ausgabe entwickelt hat (z. B. Schülerzahlen). Ausserdem führen zusätzliche Stellen nicht zwingend zu Nettoausgaben, weil sie beispielsweise auch durch den Bund refinanziert sein können.

### **3. Antrag an den Landrat**

Die Finanzkommission ersucht die Personalkommission, von den obigen Ausführungen Kenntnis zu nehmen, und empfiehlt ihr mit 12:0 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Postulate 2023/587 und 2023/705 abzuschreiben. Zur Enthaltung wurde explizit festgehalten, sie bezwecke nicht, die Vorstösse stehenzulassen. Vielmehr sei sie als Empfehlung an die Personalkommission zu verstehen, die Vorstösse nicht definitiv abzuschreiben, so dass sie im Landrat noch behandelt werden können.

31.07.2024 / cr

#### **Finanzkommission**

Florian Spiegel, Präsident