

An den Landrat

---

Glarus, 7. September 2021

## **Postulat Fraktionen SVP und FDP «Stellenstopp bei der kantonalen Verwaltung aufgrund der Corona-Krise»**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Am 15. März 2021 reichten die SVP- und die FDP-Fraktion gemeinsam das Postulat «Stellenstopp bei der kantonalen Verwaltung aufgrund der Corona-Krise» ein (s. Beilage). Damit wollen sie den Regierungsrat beauftragen, dem Landrat einen Vorschlag zu unterbreiten, wie ein Stellenschaffungsstopp bis Ende 2024 umgesetzt werden kann. Neue Stellen sollten während dieser Zeitperiode durch Stellenumwandlungen oder natürliche Fluktuationen kompensiert werden. Nicht vom Vorstoss betroffen sollen Lehrstellen sein.

### **2. Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Postulanten, dass die Bewältigung der Corona-virus-Pandemie eine Belastung für die Kantonsfinanzen darstellt. Allerdings sind die finanziellen Folgen zu relativieren: Einerseits ist zu berücksichtigen, dass die kantonalen Hilfspakete als Bruttokredite beschlossen worden sind. Der Bund beteiligt sich an diesen, was die Kostenfolgen für den Kanton abmildert. Andererseits kann dank der vorsichtigen und nachhaltigen Finanzpolitik der vergangenen Jahre ein Grossteil des Kantonsanteils an den Hilfspaketen aus den Steuerreserven finanziert werden. Was die Entwicklung der Steuereinnahmen angeht, darf erfreulicherweise festgestellt werden, dass sich die Konjunktur relativ schnell erholt hat. Der Regierungsrat geht deshalb von einem temporären Einbruch der Steuereinnahmen aus; deren Höhe wird sich bald wieder im normalen Bereich bewegen.

Wie die Postulanten mit Verweis auf die Grundsätze der Haushaltsführung gemäss Artikel 8 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) richtig festhalten, obliegt dem Regierungsrat die wichtige Aufgabe, sich stetig Gedanken darüber zu machen, wie der kantonale Finanzhaushalt im Gleichgewicht gehalten werden kann. Falls nötig ist es an ihm, rechtzeitig Massnahmen zu treffen. Der sorgsame und zurückhaltende Einsatz von (personellen) Ressourcen ist dabei nur eine Massnahme von vielen. Die Dotation der Stellen ist in vielen Bereichen knapp bemessen. Dies bestätigte bereits die Effizienzanalyse «light» im Jahr 2014.

## 2.1. Aktuelle Praxis zur Genehmigung von Stellenbegehren

Die aktuelle Praxis zur Genehmigung basiert im Wesentlichen auf der Gesetzgebung zur neuen Verwaltungsorganisation von 2006 und wurde anlässlich der Beantwortung des Postulats «Behandlung von Stellenbegehren an Budgetdebatte koppeln» der FDP-Fraktion von 2014 (vgl. Antrag an den Landrat vom 22.4.2014) detailliert erläutert.

Grundsätzlich erfolgt die Steuerung des Personalaufwands über das Budget. Der Regierungsrat weist neue Stellenbegehren bzw. den dafür notwendigen Personalaufwand im Budgetbericht detailliert aus. Es steht dem Landrat frei, die beantragten Beträge zu erhöhen, zu kürzen oder ganz zu streichen. Grundlage der Diskussion bildet stets der beantragte Personalaufwand und nicht die einzelnen Stellen(prozente). Der Landrat kann über seine Budgetkompetenz gemäss Artikel 90 Absatz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung (KV) und Artikel 15 ff. FHG dabei konkret sagen, auf welche Personalaufwände verzichtet werden muss.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, setzt sich bereits der Regierungsrat im Budgetprozess mit den Stellenbegehren der Departemente jeweils kritisch auseinander. Er hat dabei immer wieder beantragte Pensen abgelehnt, zurückgestellt, reduziert oder zeitlich befristet, sodass längst nicht alle Stellenbegehren an den Landrat weitergeleitet werden. Die Tatsache, dass der Landrat dabei in den letzten drei Jahren dem Antrag des Regierungsrates trotz teilweise intensiven Diskussionen jeweils unverändert zugestimmt hat, darf dabei als Indiz gewertet werden, dass der Regierungsrat seine Aufgabe gewissenhaft wahrnimmt.

**Tabelle 1. Vergleich eingereichte vs. bewilligte Stellenbegehren 2018–2021**

<i>Jahr</i>	<i>Anträge Departemente</i>	<i>Antrag Regierungsrat</i>	<i>Bewilligung Landrat</i>
2018	449'000 Fr. (360 %)	395'000 Fr. (300 %)	263'000 Fr. (200 %)
2019	1'054'800 Fr. (790 %, davon 170 % befristet)	528'000 Fr. (430 %, davon 170 % befristet)	528'000 Fr. (430 %, davon 170 % befristet)
2020	580'100 Fr. (500 %, davon 100 % befristet)	461'000 Fr. (400 %, davon 200 % befristet)	461'000 Fr. (400 %, davon 200 % befristet)
2021	564'900 Fr. (440 %, davon 150 % befristet)	386'100 Fr. (300 %, davon 180 % befristet)	386'100 Fr. (300 %, davon 180 % befristet)

Auch in allen drei Gemeinden befindet die Gemeindeversammlung mit dem Budget über die gesamte Lohnsumme, während die Zuteilung auf den Stellenplan durch den Gemeinderat erfolgt.

Der Landrat steuert den Personalaufwand nicht nur über das Budget. Er genehmigt Erhöhungen des Personalaufwands auch in Zusammenhang mit Gesetzesvorlagen (z. B. Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus mit personellen Mehrkosten von 240'000 Fr. oder die Einführung des Pflege- und Betreuungsgesetzes mit zusätzlichen Personalkosten von 170'000 Fr. ab dem Jahr 2023) und Beschlüssen (z. B. Polizeibericht 2018 mit personellen Mehrkosten von insgesamt 1,1 Mio. Fr. oder der Verpflichtungskredit für den Aufbau und den Betrieb einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen während vier Jahren mit personellen Mehrkosten von 152'000 Fr. pro Jahr). Damit wird vermieden, dass die Landsgemeinde oder der Landrat neue Aufgaben einführt, die Ressourcen für den Vollzug aber nicht oder erst nachträglich bewilligt werden. Das Vorgehen entspricht zudem der Vorgabe in der Kantonsverfassung, wonach die Behörden bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen die finanziellen Auswirkungen beurteilen und wenn erforderlich zusätzliche Deckung schaffen müssen (Art. 54 KV, vgl. zudem

Art. 81 FHG). Beschliesst der Landrat bei neuen Vorlagen zeitgleich die Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen, besteht Klarheit und Transparenz über die finanziellen Konsequenzen der Beschlüsse. Eine nachträgliche Beratung im Rahmen des Budgets ist nicht mehr nötig.

Der Landrat verfügt also bereits heute über das notwendige Instrumentarium und die Kompetenz, um einen Stellenstopp zu verfügen, falls er einen solchen für nötig hält. Weitere Grundlagen erachtet der Regierungsrat als nicht erforderlich.

## **2.2. Konsequenzen eines Stellenstopps**

Der Regierungsrat geht bei der Schaffung neuer Stellen massvoll und wohlüberlegt vor. So waren die neu geschaffenen Stellen der letzten Jahre (s. auch Tabelle 1) nie Selbstzweck, sondern entweder durch die steigende Arbeitslast bzw. zur Bewältigung bestehender Aufgaben oder durch neue Aufgaben begründet. Zudem gilt es zu beachten, dass ein wesentlicher Teil dieser Aufgaben von Regierungsrat und Verwaltung gesetzlich vorgeschrieben ist oder durch politische Vorstösse seitens Landrat oder Stimmvolk übertragen wurde. Dies bestätigte die bereits erwähnte Effizienzanalyse «light» im Jahr 2014.

Dies gilt auch für die von den Antragstellern erwähnte Umsetzung der Legislaturziele. Haben diese Aufgaben Projektcharakter, d. h. es braucht zeitlich begrenzt mehr personelle Ressourcen, ist der Regierungsrat darauf bedacht, den Mehraufwand vorübergehend mit externer Unterstützung, in Form von befristeten Anstellungen im Stunden- oder Monatslohn oder falls möglich mit befristeten Pensenerhöhungen von bestehenden Mitarbeitenden, welche Teilzeit arbeiten, abzudecken. Oftmals bedingen solche Legislaturziele anschliessend an die Initialphase auch in der betrieblichen Umsetzung gewisse Ressourcen für Administration, Kontrolle usw. Je mehr Leistung vom Staat gefordert wird, desto grösser ist auch der Bedarf an Mitarbeitenden, um die geforderte Leistung zu erbringen. Die von den Antragstellern geforderte Reduktion von Leistungen scheidet letztlich oftmals am politischen Willen, wie die Erfahrungen aus der Effizienzanalyse «light» gezeigt haben. Die im Postulat angeregte Unterscheidung zwischen «must have» und «nice to have» ist im Übrigen zentraler Bestandteil jedes Budgetprozesses.

Auch die im Postulat angeregte Alimentierung von neuen Stellen durch Stellenumwandlungen geschieht bereits heute. Bei Pensionierungen oder Kündigungen prüfen die Departemente und Linienvorgesetzten stets, ob und in welcher Form eine Neubesetzung von Stellen notwendig ist. Verbesserungen in Arbeitsabläufen und Prozessen gehören zur Führungsaufgabe und können zu Funktionsveränderungen führen. Vor allem beim Weggang von langjährigen Mitarbeitenden und Vorgesetzten werden Prozesse, Aufgaben und Verantwortlichkeiten überprüft. Nicht selten resultiert daraus die Verschiebung von Stellenprozenten innerhalb eines Departements oder innerhalb einer Hauptabteilung. Soweit möglich, geschieht dies ohne zusätzliches Personal.

Zudem zeigte die Coronavirus-Pandemie auf, wie wichtig eine grösstmögliche Flexibilität bei der Besetzung von Stellen ist: angefangen bei der Kantonalen Führungsorganisation, über das Contact Tracing bis hin zum kantonalen Impfzentrum: Überall galt es, in kürzester Zeit die nötigen Infrastrukturen sicherzustellen und mit dem nötigen Personal auszustatten. Hinzu kamen neben dem rein gesundheitlichen Bereich diverse Telefonhotlines, die Bearbeitung von Härtefallgesuchen, die Umsetzung und Kontrolle von Schutzkonzepten, IT-Infrastruktur während der Home-office-Pflicht usw. Diese Aufgaben waren neben dem Tagesgeschäft zu bewältigen. Natürlich war und ist dies eine ausserordentliche Situation und ein Grossteil dieses Personals wurde temporär und in den meisten Fällen mit Verträgen auf Abruf angestellt. Dies zeigt exemplarisch, dass der Regierungsrat darauf angewiesen ist, auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren und die Organisation der Verwaltung darauf ausrichten zu können.

Schliesslich muss auch über die Wirksamkeit eines Stellenstopps nachgedacht werden. Der Regierungsrat achtet stets darauf, das Betriebsergebnis im Griff zu haben und damit kein übermässiges strukturelles Defizit entstehen zu lassen. Die Jahresrechnungen der vergangenen Jahre zeigen, dass der Personalaufwand im Verhältnis zum Gesamt- und Betriebsaufwand unterdurchschnittlich angewachsen ist (s. Tabelle 2).

**Tabelle 2. Vergleich Gesamt-, Betriebs- und Personalaufwand 2012–2020**

	2012	2020	Δ 2020–2012	
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	%
Gesamtaufwand	328,6	407,5	78,9	24 %
Betrieblicher Aufwand	305,0	375,7	70,7	23 %
Personalaufwand	64,9	77,6	12,7	20 %
Anteil Personalaufwand am Gesamtaufwand	20 %	19 %	-	-1 %
Anteil Personalaufwand am betrieblichen Aufwand	21 %	21 %	-	0 %

Auch ist das Verhältnis von Personal- zu Gesamtaufwand mit rund 19 Prozent in der kantonalen Verwaltung im Vergleich zu anderen Branchen relativ tief. Insofern ist es für den Regierungsrat fraglich, ob der Personalaufwand der effektivste Hebel ist, um die Kantonsfinanzen zu steuern. So wurden im Vergleich dazu allein für die Jahre 2021–2025 grössere Investitionsprojekte im Umfang von total über 100 Millionen Franken beschlossen bzw. stehen noch zum Beschluss an. Hier besteht aus der Sicht des Regierungsrates viel grösseres Potenzial, um mittels Verzichtsplanung die Kantonsrechnung über die Abschreibungen der nächsten Jahre bzw. Jahrzehnte zu entlasten. Der Stellenstopp, so wie er vorgeschlagen wird, würde gerade mal für zwei Jahre gelten und die Jahresrechnung nicht nachhaltig entlasten.

Einig ist sich der Regierungsrat mit den Postulanten hingegen bezüglich der Einschätzung zur Digitalisierungsstrategie. Die Optimierung der Arbeitsabläufe und konsequente Nutzung von Synergien soll die Entwicklung der personellen Ressourcen positiv beeinflussen. Dabei gilt es zu beachten, dass es bei einem Projekt dieser Grösse einige Jahre dauert, bis sich Effizienzgewinne auszahlen. In einer ersten Phase müssen vor allem finanzielle Mittel investiert werden. Einen Stellenstopp zum jetzigen Zeitpunkt bzw. im postulierten Zeitrahmen erachtet der Regierungsrat deshalb als kontraproduktiv. Als kurzfristige Massnahme sieht der Regierungsrat aber vor, für das Budget 2022 Stellen, wenn sie denn überhaupt bewilligt werden, nur auf maximal zwei Jahre befristet zu gewähren. Ausnahme bilden minimale Pensenerhöhungen bei einzelnen bestehenden Teilzeitstellen, welche der Optimierung der Arbeitsabläufe dienen.

### 3. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzulehnen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Marianne Lienhard, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:  
- Postulat