

An den Landrat

---

Glarus, 22. April 2014

## **Postulat FDP-Landratsfraktion „Behandlung von Stellenbegehren an Budgetdebatte koppeln“**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Am 29. August 2011 reichte die FDP-Landratsfraktion eine Motion mit folgendem Antrag ein:

*„Es seien die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Stellenbegehren der kantonalen Verwaltung künftig ausschliesslich im Rahmen der Budgetdebatte durch den Landrat behandelt werden. Dabei soll ebenfalls geprüft werden, welchen vorberatenden Weg (Einsatz von Kommissionen) Stellenbegehren künftig nehmen sollen.“*

In seiner Stellungnahme vom 6. März 2012 skizzierte der Regierungsrat eine mögliche neue Praxis für die Behandlung von Stellenbegehren und schlug vor, Richtlinien dazu auszuarbeiten und zu erproben. Sollten sich diese nicht bewähren, könne das Landratsbüro dem Landrat immer noch eine Änderung der Landratsverordnung unterbreiten. Der Landrat überwies die Motion daraufhin, gestützt auf den Antrag des Regierungsrates, mit Beschluss § 268 vom 25. April 2012 als Postulat.

### **2. Heutige Praxis**

#### **2.1. Stellenbewilligungsprozess**

Seit dem im Zuge der Sparmassnahmen 2003 beschlossenen Stellenstopp werden allfällige neue Stellen (befristet und unbefristet), für die noch kein Landratsbeschluss vorliegt, im Budget nicht gerechnet. Diese Stellenbegehren werden im August durch die regierungsrätliche Personalkommission geprüft und beurteilt. Die positiv beurteilten Stellenanträge werden dem Regierungsrat zur Behandlung im September vorgelegt.

Der Bericht des Regierungsrates geht innert Frist an den Landrat zur Behandlung durch die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern. Für die Kommission wie auch den Landrat ist es dabei oft eine Herausforderung, den Stellenbedarf objektiv zu beurteilen, wie die Motionärin richtig ausführt:

*„Allein schon für die Mitglieder der jeweiligen vorberatenden Kommission ist der Bedarf neuer Stellen äusserst schwierig nachzuvollziehen, da sie das operative Tagesgeschäft lediglich als Aussenstehende beurteilen können. Noch schwieriger dürfte die Einschätzung für die übrigen Mitglieder des Landrates sein, welche die detaillierten Hintergrundinformationen aus den Kommissionssitzungen nur indirekt mitbekommen. Somit ist der Landrat in seiner materiellen Entscheidungsfindung teilweise eingeschränkt.“*

In der Konsequenz wurden insbesondere in der jüngeren Vergangenheit viele Stellen zeitlich befristet. Dies erschwerte nicht nur die Suche nach fähigen Personen, sondern führte auch bei Regierungs- und Landrat zu wesentlichem administrativem Mehraufwand (s. Ziff. 2.2).

Wie viele Ressourcen für Aufgaben und Verantwortlichkeiten benötigt werden, sollte durch die operative Leitung der Verwaltung fachlich und sachlich fundiert beurteilt werden können. Der effiziente und effektive Umgang mit Ressourcen ist eine zentrale Aufgabe der Führung, welche sie gemäss externem Bericht zur Effizienzanalyse bisher erfolgreich wahrgenommen hat.

## **2.2. Befristete Stellen**

Mit Beschluss § 134 vom 29. August 2007 hat der Landrat, gestützt auf die Berichte des Regierungsrates vom 5. Juli 2007 und der landrätlichen Finanzkommission vom 20. August 2007, erstmals einzelne vom Regierungsrat beantragte unbefristete Stellenplananpassungen nur auf zwei Jahre befristet bewilligt. Begründung: Im Bericht des Regierungsrates sei der Bedarf an den meisten zusätzlich beantragten Stellen ungenügend nachgewiesen, es fehle bei neu zu schaffenden Stellen ein Stellenbeschrieb betreffend Anforderungen, Kompetenzen, Arbeitsaufwand usw. Die Finanzkommission beschloss auch deshalb, die meisten beantragten Stellen auf zwei Jahre zu befristen.

Obwohl sich die Kommission der Problematik von befristeten Stellen bewusst ist (allfällige Kandidaten bewerben sich erst gar nicht auf solche Stellen oder gehen vor Fristablauf), werden seither Stellenbegehren durch den Landrat oft nur befristet bewilligt. Die Begründungen gehen stets in die gleiche Richtung: unklare zukünftige Entwicklung, zu wenig Informationen über die Aufgaben, zuerst Volumenentwicklung abwarten, Notwendigkeit nicht nachgewiesen.

Befristete Stellen sind aus organisatorischer wie personalpolitischer Sicht unbefriedigend. Sie schieben nur Entscheidungen hinaus und verunmöglichen somit eine klare Arbeitsgrundlage. Für bestehende Mitarbeitende bedeutet dies eine unklare Zukunft und Belastung, wenn sie auf die Arbeit angewiesen sind. Für die Vorgesetzten wird eine längerfristige Planung der Arbeit sowie der Aufbau und die Sicherstellung des Know-hows, wie dies Teil ihrer Führungsaufgabe ist, erschwert.

Die Dauer einer vom Landrat auf zwei Jahre befristeten Anstellung beginnt mit der Arbeitsaufnahme des/der Mitarbeitenden. Dieser Zeitpunkt wird meist innerhalb von vier Monaten nach Stellenbewilligung sein. Das Startdatum kann also bei verschiedenen, zur gleichen Zeit bewilligten befristeten Stellen unterschiedlich sein. Anträge des Regierungsrates auf Verlängerung der befristeten Stelle bzw. Umwandlung der befristeten in eine unbefristete Stelle müssen vor September gestellt werden. Sonst laufen die befristeten Verträge aus – und die Mitarbeitenden verlassen die Verwaltung oder nehmen eine externe Stelle an, bevor ein Entscheid durch den Landrat gefällt werden konnte.

## **3. Rechtliche Grundlagen**

Im Zuge der Sparmassnahmen 2003 beschloss der Regierungsrat für das Budget 2003 und den Finanzplan 2004–2007 einen Personalstopp (Massnahme 14): Es durfte keine neue Stelle geschaffen werden, ohne dass eine alte aufgehoben wird. Der Landrat erhob diese

und andere Massnahmen zum Beschluss (§ 64 vom 11. Dezember 2002). Im Bericht zum Voranschlag 2008 vom 2. Oktober 2007 informierte der Regierungsrat den Landrat, dass verschiedene bis 2007 befristete Massnahmen auslaufen und zu entscheiden sei, ob diese verlängert oder aufgehoben würden. Zu diesen Massnahmen zählte der Regierungsrat auch den Personalstopp. Ein expliziter Beschluss über Weiterführung oder Aufhebung wurde vom Landrat allerdings nicht gefällt. Während de facto die Massnahme weiterhin umgesetzt wird und dem Landrat jedes einzelne neue Stellenbegehren zur Bewilligung unterbreitet wird, fehlt de jure die entsprechende Grundlage, da ein befristeter Beschluss ohne Verlängerung automatisch ausläuft (wie dies ja auch bei den befristeten Stellen gilt).

Allerdings ist zu beachten, dass dem Landrat für die Verlängerung des entsprechenden Beschlusses eine verfassungsmässige (Art. 89–91 Kantonsverfassung, KV) oder gesetzliche Grundlage fehlt. In der Gesetzessammlung finden sich denn auch nur zwei Hinweise auf einen vom Landrat zu beschliessenden Stellenplan: Einerseits verweist Artikel 7 Absatz 3 der – regierungsrätlichen (!) – Personalverordnung auf einen vom Landrat zu beschliessenden Stellenplan, der bei der Besetzung von Stellen zu berücksichtigen ist. Die genannte Verordnungsregelung aus dem Jahr 2002 dürfte noch auf die Rechtslage vor Aufhebung der Verordnung über die Besoldungen der Staatsbediensteten vom 26. Juni 1996 (SBE Band 6, Heft 3, S. 282 ff.) zurückgehen; diese Aufhebung erfolgte mit dem Inkrafttreten der Lohnverordnung vom 21. November 2007. Artikel 13 der genannten Verordnung lautete wie folgt:

<sup>1</sup> *Neugeschaffene Stellen sind durch den Regierungsrat bzw. die Verwaltungskommission der Gerichte in eine der 33 Besoldungsklassen einzureihen. Artikel 5 ist sinngemäss anzuwenden.*

<sup>2</sup> *Die Schaffung neuer Stellen von der 19. Besoldungsklasse an bedarf der Zustimmung des Landrates. Sämtliche neugeschaffenen Stellen sind alljährlich im Amtsbericht aufzuführen.*

Andererseits hält Artikel 26 Absatz 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 2. Mai 2004 (RVOG) fest, dass bei der Steuerung von Verwaltungseinheiten durch Leistungsauftrag (sog. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) die finanz-, personal- und stellenplanrechtlichen Rahmenbedingungen für Leistungsaufträge in Spezialvorschriften zu regeln sind. Diese Bestimmung hat keine praktische Bedeutung erlangt. Auch sie dürfte zumindest auch Bezug auf die damalige Rechtslage mit der Geltung der landrätlichen Entscheidkompetenz für Stellenschaffungen ab der 19. Besoldungsklasse nehmen.

Gemäss Kantonsverfassung und Gesetz sowie der heute geltenden Organisationskompetenz des Regierungsrates würde hingegen die Bewilligung von konkreten Stellenbegehren dem Regierungsrat obliegen, da er für den Vollzug der Aufgaben und die Führung der Verwaltung zuständig ist. Hierzu sei auf die einleitenden Ausführungen zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die neue Verwaltungsorganisation (Memorial 2006, S. 33 ff., insbes. Ziff. 1.41, S. 34) verwiesen. Der Landrat könnte den Stellenplan gemäss der ordentlichen Zuständigkeitsordnung damit hingegen indirekt über den mit dem Budget genehmigten Personalaufwand steuern.

Im Lichte der vorstehenden Ausführungen erscheint angezeigt, die auf eine Stellenplan-Kompetenz des Landrates hinweisenden Bestimmungen in der Personalverordnung und im RVOG auf ihren Weiterbestand hin zu überprüfen.

#### **4. Situation in anderen Kantonen und den Gemeinden**

Tabelle 1 zeigt die in den Kantonen für die Genehmigung des Stellenplans und die Bewilligung neuer Stellen zuständigen Organe. In der überwiegenden Mehrheit der Kantone ist sowohl für den Stellenplan als auch für die Bewilligung von neuen Stellen die Exekutive, also der Regierungsrat, zuständig. Die Legislative (Parlament) nimmt in diesen Kantonen die Steuerung indirekt über das Budget wahr.

Neben dem Kanton Glarus kennen einzig die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura und Uri die Zuständigkeit des Parlaments für die Genehmigung des Stellenplans. Die (Behandlung und) Genehmigung von konkreten einzelnen Stellenbegehren durch das Parlament kennt neben dem Kanton Glarus nur der Kanton Uri.

**Tabelle 1. Regelung Stellenplan und Stellenbegehren in den Kantonen**

<b>Kanton</b>	<b>Regelung Stellenplan (bewilligter Maximalbestand)</b>	<b>Welches Organ bewilligt neue Stellen? (im Rahmen des Budgetprozesses)</b>
ZH	Exekutive; Anpassungen der organisatorischen Gliederung innerhalb Stellenplan beschliesst zuständige Direktion	Exekutive; wenn Finanzierung neuer Stellen nicht saldoneutral Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
BE	Exekutive	Exekutive; Legislative indirekt durch Verabschiedung Voranschlag
UR	Legislative für jeweils zwei Jahre	Legislative; Exekutive beantragt neue Stellen mit Budget
SZ	Exekutive; Bewilligt werden Durchschnittswerte, die im Jahresmittel eingehalten werden müssen	Exekutive; Legislative indirekt durch Verabschiedung Voranschlag
OW	Exekutive	Exekutive; Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
NW	Stellenplan als organisatorisches Instrument; - Legislative bewilligt Leistungsauftrag mit Budget - Ämter sind frei in Umsetzung (wie und mit welchem Personal), tragen aber die Verantwortung - Der Stellenplan wird vom Personalamt in Zusammenarbeit mit den Ämtern geführt	
GL	Legislative (Landrat)	Legislative (Landrat); neue unbefristete Stellen und Stellenprozente über Maximalsaldo
ZG	Exekutive	Exekutive (im Rahmen von Leistungsauftrag und Globalbudget); Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
FR	Exekutive; formeller Beschluss im Budgetprozess	Exekutive; Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
SO	Exekutive; im Rahmen des Globalbudgets	Exekutive; Legislative indirekt durch Genehmigung Voranschlag
BS	Legislative; Genehmigung Maximalbestand und Erhöhung Maximalbestand	Exekutive; Bewilligung neuer Stellen innerhalb des Maximalbestandes
BL	Legislative im Rahmen des Voranschlags (Sollbestand pro Direktion explizit aufgeführt)	Exekutive
SH	Exekutive; Kenntnisnahme durch Legislative	Exekutive mit Ausnahme Polizei (Zuständigkeit bei Legislative); Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
AR	Kanton kennt keinen Stellenplan; Führung über Budget, welches von der Legislative verabschiedet wird	Exekutive; trägt auch die Verantwortung für Bewegung innerhalb Budget
GR	Exekutive	Legislative; im Rahmen des Budgetprozesses mit der Festlegung der Gesamtlohnsumme
AG	Exekutive; Kenntnisnahme durch Legislative	Exekutive; Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
TI	Exekutive	Exekutive; Legislative indirekt durch Genehmigung Budget

Kanton	Regelung Stellenplan (bewilligter Maximalbestand)	Welches Organ bewilligt neue Stellen? (im Rahmen des Budgetprozesses)
VD	Exekutive	Exekutive; Legislative indirekt durch Genehmigung Budget
VS	Exekutive; Legislative indirekt durch Verabschiedung Voranschlag	Exekutive; Legislative indirekt durch Verabschiedung Voranschlag
NE	Exekutive	Exekutive; Legislative indirekt durch Verabschiedung Voranschlag
GE	Exekutive	Exekutive; Legislative indirekt durch Verabschiedung Voranschlag
JU	Legislative; im Rahmen der Genehmigung des Budgets	Exekutive; im Rahmen des Planungsprozesses

Auch in den drei Glarner Gemeinden ist die Exekutive (Gemeinderat) und nicht die Legislative (Gemeindeversammlung bzw. im Fall von Glarus Nord das Gemeindeparlament) für den Stellenplan bzw. die Bewilligung neuer Stellen zuständig.

## 5. Vorschlag für künftiges Vorgehen

Eine gemeinsame Richtlinie von Landratsbüro und Regierungsrat für die Behandlung von Stellenbegehren, wie in der Stellungnahme des Regierungsrates vom 6. März 2012 skizziert, kann aufgrund der fehlenden rechtlichen Grundlage nicht erlassen werden.

Stattdessen schlägt der Regierungsrat dem Landrat im Folgenden eine im Einklang mit dem Gesetz und der Verwaltungsorganisation stehende Handlungsempfehlung für die künftige Vorgehensweise vor. Diese sieht vor, dass der Landrat, wie in den anderen Kantonen, den Stellenplan indirekt über das Budget bzw. im Rahmen von Vorlagen an Landrat und Landsgemeinde steuert. Dies, indem er die für neue Stellen beantragten finanziellen Mittel entweder genehmigt, kürzt oder ganz streicht.

Grundsätzlich erfolgt die Steuerung über das Budget. Der Regierungsrat weist neue Stellenbegehren bzw. den entsprechend budgetierten Personalaufwand bei den einzelnen Kostenstellen im Budgetbericht (ähnlich wie im Budgetbericht 2014, Ziff. A.3.2.2.3.) und im Detailkommentar detailliert aus. Es steht dem Landrat frei, die beantragten Beträge zu erhöhen, zu kürzen oder ganz zu streichen. Grundlage der Diskussion bildet aber der beantragte Personalaufwand und nicht die einzelnen Stellen(prozente). Der Landrat kann über seine Budgetkompetenz gemäss Artikel 90 Buchstabe a KV und Artikel 15 ff. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) dabei konkret sagen, auf welche Stellen verzichtet werden muss. Im Hinblick auf die Beratung des Personalaufwands für neue Stellenbegehren in den Kommissionen empfiehlt der Regierungsrat aus Effizienzgründen eine Behandlung zusammen mit dem Budget in der Finanzaufsichtskommission.

Alternativ werden bei neuen Sachvorlagen an den Landrat, die mit einem personellen Mehraufwand verbunden sind, die finanziellen Mittel direkt vom Landrat zur Verfügung gestellt. Es gilt zu vermeiden, dass der Landrat wie z. B. bei der Schulsozialarbeit neue Aufgaben einführt, aber die Ressourcen für den Vollzug erst nachträglich bewilligt. Das FHG verlangt, dass bei (der Vorbereitung von) Erlassen, Beschlüssen oder Vereinbarungen die finanziellen Auswirkungen beurteilt und dargelegt werden (Art. 81 FHG). Beschliesst der Landrat bei neuen Vorlagen (Gesetzes- oder Verordnungsänderungen, Projekte wie zum Beispiel Polizeibericht) zeitgleich die Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen, besteht Klarheit und Transparenz über die finanziellen Konsequenzen der Beschlüsse. Eine nachträgliche Beratung im Rahmen des Budgets ist wenig zweckmässig und zudem ineffizient.

Wegfallen würden hingegen reine Anträge für neue Stellen unter dem Jahr. Der Regierungsrat ist gefordert, vorausschauend zu planen und diese rechtzeitig mit dem Budget zu beantragen.

## **6. Schlussfolgerung**

Diese Praxisänderung bedeutet nur eine geringfügige Änderung der landrätlichen Steuerungskompetenz, optimiert aber den dazugehörigen Bewilligungsprozess. Dem Landrat wird wie von der Motionärin dargelegt eine „finanzpolitische Gesamtschau“ ermöglicht, die „eine ernstliche Prüfung der Stellenbegehren“ und der „konkreten Auswirkungen aufs Budget im Detail“ ermöglicht. Sie weist insbesondere fünf wesentliche Vorteile aus:

1. Die Forderung der Motion, dass Stellenbegehren künftig ausschliesslich im Rahmen der Budgetdebatte durch den Landrat zu behandeln sind, wird weitgehend erfüllt. Die einzige Ausnahme zu dieser Regel bilden neue Stellen, die direkt Folge einer vom Landrat (und ggfs. der Landsgemeinde) angenommenen Vorlage sind.
2. Die Kommission Finanzen und Steuern würde von der Behandlung von Stellenbegehren entlastet. Der Landrat könnte sich auf seine strategischen Kompetenzen konzentrieren und dem Regierungsrat die operativen Entscheide überlassen. Der Regierungsrat hat aber auch weiterhin ein Interesse, neue Stellen sorgfältig abzuklären und den entsprechenden finanziellen Aufwand gut zu begründen. Sonst bestünde die Gefahr, dass der Landrat den entsprechenden Personalaufwand nicht genehmigt.
3. Indem sich der Landrat auf seine Budgetkompetenz konzentriert, obliegt die Ausgestaltung der Arbeitsverträge einzig dem Regierungsrat. Damit kann auch die Problematik mit den nicht projektbezogenen, befristeten Stellen gelöst werden.
4. Die Lösung entspricht der Praxis in den drei Gemeinden und der überwiegenden Mehrheit der Kantone.
5. Die Lösung würde der verfassungsmässigen und gesetzlichen Zuständigkeitsordnung entsprechen.

Der Landrat würde zudem wie bis anhin im Rahmen des Amtsberichts über den Stellenplan und die neugeschaffenen Stellen informiert.

## **7. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:*

1. *Der Landrat nimmt in zustimmendem Sinn Kenntnis von dem skizzierten Verfahren (Kapitel 5) bei der Behandlung von Stellenbegehren.*
2. *Das Postulat „Behandlung von Stellenbegehren an die Budgetdebatte koppeln“ wird als erledigt abgeschrieben.*

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Andrea Bettiga, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:  
- Postulat