



## ► an den Grossen Rat

**FD/037602**

Basel, 24. September 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 23. September 2008

### **Motion Edwin Mundwiler und Konsorten betreffend Bewilligung des Stellenbudgets in der Kantonalen Verwaltung durch den Grossen Rat**

#### **Schlussbericht**

#### **Ausgangslage**

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 17. September 2003 die nachstehende Motion Edwin Mundwiler und Konsorten, betreffend Bewilligung des Stellenbudgets in der Kantonalen Verwaltung durch den Grossen Rat, dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

*„Im Zusammenhang mit den geplanten Sparmassnahmen und der in einzelnen Departementen feststellbaren grossen Zunahme des Personalbestandes drängt sich die Frage auf, wie der Grosse Rat dieses Problem lösen will. Der Kanton Bern wie auch der Kanton St. Gallen haben seit Jahren ein Gesetz über die Stellenschaffung, -plafonierung und -bewirtschaftung. Die wesentlichsten Punkte des Gesetzes des Kantons Bern sind in Art. 3 + 4 geregelt (Stellenetat, Stellenbewertung und Veränderung des Etats). Diese lauten wie folgt: Art. 3: Der Regierungsrat erstellt, gestützt auf die bestehenden Stellen, einen Stellenetat. Er teilt die in den Etat aufgenommenen Stellen nach einheitlichen Grundsätzen in Stellenkategorien ein und bestimmt die Summe der Stellenpunkte. Art 4: Die Summe der Stellenpunkte kann nur durch Beschluss des Grossen Rates verändert werden. Art. 6 sieht zudem vor, dass eine Staatsstelle durch Gesetz oder Beschluss des Grossen Rates oder des Regierungsrates im Rahmen der vom Grossen Rat bewilligten Summe der Stellenpunkte geschaffen werden darf. Zweck dieses Gesetzes ist, dass der durch die Zunahme des Personalbestandes verursachte Aufwand nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit mittels eines flexiblen Bewirtschaftungssystems beschränkt werden soll. Die Motionäre fordern den Regierungsrat auf, analog zu den Gesetzen der Kantone Bern und St. Gallen tätig zu werden, ein Stellenetat und ein Bewirtschaftungssystem zu schaffen, welches jährlich im Rahmen der Budgetdebatte dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen ist. Das Gesetz soll im Sinne einer zweckmässigen, NPM-kompatiblen Lösung geschaffen werden. E. Mundwiler, R. Vögtli, G. Nanni, F. Weissenberger, Dr. R. Grüninger, Hp. Gass, B. Mazzotti, Dr. R. Geeser, P. Feiner, Dr. B. Schultheiss, D. Stolz, M. G. Ritter, O. Battegay, Dr. L. Saner, A. Frost-Hirschi.“*

Mit Schreiben Nr. 0496 vom 20. Januar 2004 hat der Regierungsrat zur Motion Stellung bezogen und dem Grossen Rat Antrag gestellt, die Motion in einen Anzug umzuwandeln und dem Regierungsrat erneut zu überweisen.

Begründet wurde dieser Antrag im Wesentlichen damit, dass gerade erst im Laufe des Jahres 2004 das neue Instrument der Personalplafonierung mittels Einführung des Headcounts als Steuerungsgrösse neu zum Tragen kam. Nach einer Konsolidierungsphase könne dann der Grosse Rat entscheiden, ob die Zielsetzung der Motionäre mit diesem neuen Instrumentarium erreicht wurde.

In seiner Sitzung vom 17. März 2004 hat der Grosse Rat den Antrag des Regierungsrates, ihm die Motion als Anzug zu überweisen, abgelehnt.

Mit Schreiben Nr. 037602 vom 05. Juli 2006 hat der Regierungsrat zur Motion im Sinne eines Zwischenberichts erneut Stellung bezogen. Er hat dem Grossen Rat vorgeschlagen, Ende September 2008 aufgrund der Erkenntnisse der bereits realisierten und noch geplanten Verbesserungen in der Berichterstattung und Kontrolle einen diesbezüglich definitiven Bericht vorzulegen.

## **1. Erfahrungen mit dem Instrument der Personalplafonierung**

### a) Personalplafond (Soll), Headcount (Ist)

Um die Stellenbewirtschaftung mit einer geeigneten einheitlichen Steuerungsgrösse zu verbessern, wurde vom Regierungsrat der sogenannte Headcount eingeführt, der die Anzahl der Vollzeitstellen festlegt (FTE = Full-Time Equivalent, das heisst, Teilzeitstellen werden umgerechnet). Im Headcount werden alle FTE ausgewiesen. Auf der Basis des Headcounts und unter Berücksichtigung der vakanten Stellen, hat der Regierungsrat im Oktober 2004 eine Personalplafonierung im Sinne eines maximalen Soll-Headcounts auf Departementsebene eingeführt. Dieser Plafond wird monatlich mit dem Headcount verglichen und muss spätestens Ende Jahr unter oder maximal auf dem im Plafond vorgegebenen Niveau der Stellenzahl liegen. Bei diesem Instrument handelt es sich um eine für das jeweilige Budgetjahr vom Regierungsrat verbindlich festgelegte Höchstgrenze der FTE in der Kantonalen Verwaltung Basel-Stadt. Der Personalplafond kann im Rahmen des Budgetprozesses nur vom Gesamtregierungsrat erhöht werden. Überschreitungen des Plafonds werden grundsätzlich nicht akzeptiert. Die seit Einführung des Plafonds ausgewerteten Daten des Soll-Ist-Vergleichs Plafond zu Headcount haben gezeigt, dass die Vorgabe der Plafonierung nie überschritten und der Stellenreduktionsvorgabe A + L Rechnung getragen wurde.

- Der erstmals im Jahresbericht 2007 dargestellte 5-Jahresvergleich der Ist-Bestandeswerte auf Dienststellenebene und dessen entsprechender Kommentierung, erlauben es dem Grossen Rat, den gewünschten Überblick über die Entwicklung des Personalbestandes zu erhalten.

### b) Stellenbewirtschaftung

Die letzten Jahre haben aufgezeigt, wie schwierig es ist, Veränderungen im Personalbestand und im Personalaufwand exakt nachzuvollziehen. Der Personalaufwand wird nicht nur durch die Anzahl Mitarbeitende bestimmt, sondern durch zahlreiche weitere Faktoren wie Alterstruktur, Ausbildungsstand sowie Lohnklassen und -stufen der einzelnen Mitarbeiten-

den, Pensionskasse, Vakanzen, Anteil Teilzeitbeschäftigte, Überstunden, längere Abwesenheiten wegen Krankheit, Schwangerschaft, Weiterbildungen u.a.m. Aus diesem Grund war es teilweise nicht möglich, auf Anfragen des Grossen Rates genaue Auskünfte über die Zusammenhänge zwischen der in den vergangenen Jahren eingetretenen Stellenentwicklung und den damit verbundenen Kosten zu geben.

Im März 2008 wurde den Dezentralen Personaldiensten und ausgewählten Dienststellen eine Informationsbasis zur Verfügung gestellt, welche sie bei der Bereitstellung von gewünschten Auskünften, u.a auch Anfragen von Grossratsmitgliedern zu Personalkennzahlen, unterstützt. Derzeit können folgende Informationen abgebildet werden: Beschäftigungsstruktur (Personen und Stellen FTE), Fluktuation (je Monat), Alterstruktur (Schnitt Alter), Betriebszugehörigkeit (Schnitt Dienstjahre), Kaderstruktur (Anteil Kader), Vollzeit / Teilzeit (Anteil Teilzeit), Fehlzeiten (z. Zt. nur ZPD), Personalkosten (Schnitt je MA in CHF), Geburtstage / Dienstjubiläen.

Zudem wird mit dem Redesign Organisationsmanagement (OM) im SAP HR (Personalinformationssystem der Kantonalen Verwaltung Basel-Stadt), welches Mitte 2009 abgeschlossen sein wird, die Grundlage für eine zeitgemässe Bewirtschaftung der Stellen und deren Entwicklung bereitgestellt.

- Mit der erwähnten Informationsbasis wird eine zeitgemässe Auskunftsbereitschaft ermöglicht.
- Das Redesign OM gewährleistet eine Nachvollziehbarkeit der Stellenstruktur (Ist- und Planwerte).

## 2. Die neue Berichterstattung an den Grossen Rat

Das Finanzdepartement hat 2004 der Finanzkommission und der Reformkommission II des Grossen Rates die Minimalstandards zur internen Verwaltungsführung vorgestellt. Dabei wurden auch Anpassungen an der Berichterstattung gegenüber dem Grossen Rat thematisiert und grobe zukünftige Ansätze skizziert. Dies mit dem Ziel, die Berichterstattung an den Grossen Rat mit den neuen internen Steuerungsinstrumenten zu harmonisieren und aussagekräftiger zu gestalten (zweistellige Budgetpositionen, ergänzt mit inhaltlichen Informationen).

Die Empfehlung des Grossen Rates an den Regierungsrat, „das Budget und die Staatsrechnung zukünftig auf der Basis von zweistelligen Positionen zu veröffentlichen, diese Zahlen aber bei den einzelnen Dienststellen mit inhaltlichen und finanziellen Zusatzinformationen auf der Ebene der Produktgruppen zu ergänzen“ und „bei den inhaltlichen Informationen sollen Angaben über Ziele, Wirkungen, Leistungen, Projekte und Kennzahlen gemacht werden“ wurde bereits im Jahr 2007 (erstmalig Budget 2007) umgesetzt. Neben dem Budget wurde in der Berichterstattung neu der Verwaltungsbericht und die Rechnung zu einem Jahresbericht verschmolzen.

Investitionen und das Personal sind in eigenen Kapiteln abgebildet. Mit dem Kapitel "Personal" wird gleichzeitig die Berichterstattung an den Grossen Rat mit den vorgesehenen Angaben ergänzt. Zusätzlich zu den Ausführungen im Kapitel "Personal" werden auch in den Dienststellenberichten Angaben zum Personalbestand gemacht. Sowohl im Budget wie auch in der Rechnung sind bei jeder Dienststelle, analog zu den Finanzdaten, die Headcount-Werte aufgeführt. Auf Departementsebene werden neben den Headcountwerten auch die

Plafondswerte für das Departement ausgewiesen und ab Budget 2009 noch transparenter dargestellt, in dem für die vergangenen Jahre nicht nur der Ist-Headcount per Ende Jahr ausgewiesen wird, sondern auch der für das betreffende Jahr gültige Plafondswert. Damit ist auch direkt ersichtlich, ob der vom Regierungsrat gesetzte Plafond vom betreffenden Departement eingehalten wurde.

Insgesamt sind damit Veränderungen, sowohl im Personalbestand als auch bei den Personalkosten, wesentlich transparenter. Grössere Veränderungen im Personalplafond müssen, wie die Finanzdaten im Budget und in der Rechnung, von der Verwaltung begründet werden.

- Dieser Ausbau der Berichterstattung trägt zur Transparenz und zur Verständlichkeit resp. Nachvollziehbarkeit der Berichterstattung an den Grossen Rat bei.

### **3. Personalbestand als Beschlussgrösse des Grossen Rates?**

Die Motion verlangt eine "zweckmässige, NPM-kompatible Lösung" nach Berner und St. Galler Vorbild. Der Grosse Rat hätte nicht nur über die für das Personal budgetierten Mittel zu beschliessen, sondern auch über die Anzahl Mitarbeitende, die mit diesen Mitteln finanziert werden. Der Kanton Bern hat mit der generellen Einführung der neuen Haushaltsführung (NEF) auf den 1. Januar 2005 die im Jahr 1989 eingeführte Stellenpunktbewirtschaftung (STEBE) wieder aufgehoben; das in der Motion als Vorbild erwähnte Gesetz ist nicht mehr in Kraft. Zudem wurde bekanntlich in Basel-Stadt das NPM nicht eingeführt.

Eine Stellenplanbewirtschaftung wird in Bern durch den Regierungsrat geführt (Personalverordnung vom 18.5.2005, 153.011.1). Der Stellenplan dient neu der Steuerung und Überwachung des Personalaufwands und des Personalbestands und wird jeweils im Rahmen des Budgetierungs- und Planungsprozesses vom Regierungsrat verabschiedet.

Im Kanton St. Gallen wurde die Bewilligung der Stellen durch den Kantonsrat mittels Beschluss Nr. 22.07.20 vom 16. April 2008 per 1. Juni 2008 aufgehoben. Die Zuteilung der einzelnen Stellen beziehungsweise des Personals an die Dienststellen ist nach der verfassungsrechtlichen Konzeption Teil der Organisationszuständigkeit der Regierung.

### **4. Erkenntnisse für den Kanton Basel-Stadt**

- Wie die ersten Erfahrungen zeigen, wurde mit der Einführung des Personalplafonds durch den Regierungsrat ein bewährtes Instrument zur Steuerung der Personalbestände geschaffen.
- Im Kanton Basel-Stadt, wo mit Ausnahme der Museen und des Öffentlichen Verkehrs keine Globalbudgets gesprochen werden, sondern nach wie vor separat über einzelne Budgetpositionen, wie die Personalkosten, beschlossen wird, kann die Stellenentwicklung sehr gut auch über den Budgetbeschluss gesteuert werden. Mit dem per Mitte 2009 angepassten Organisationsmanagement, liegt zudem ein gutes Instrument für die Bewirtschaftung der Stellen vor. Ebenso wird die Nachvollziehbarkeit der Stellenstruktur damit gewährleistet.

- Um einen optimalen Ressourceneinsatz zur Erbringung der geforderten Leistungen sicherzustellen sind die Dienststellen auf einen gewissen Handlungsspielraum angewiesen. Durch die heutige Festlegung des Personalplafonds durch den Regierungsrat auf Ebene Departement kann den Dienststellen die notwendige Flexibilität gewährleistet werden.
- Mit der Einführung eines Beschlusses über die Mitarbeiterzahl würde mit zwei Grössen (Finanzen und Anzahl) über die gleiche Ausgabenposition beschlossen; es läge also eine Doppel- und damit eine Übersteuerung vor. Den Personalplafond zusätzlich zu den Personalkosten durch den Grossen Rat beschliessen zu lassen, bringt nach Ansicht des Regierungsrates keinen zusätzlichen Steuerungsgewinn.

## 5. Antrag an den Grossen Rat

Die Motionäre fordern die Schaffung eines Stellenbewirtschaftungssystems - analog zu den Gesetzen der Kantone Bern und St. Gallen – welches jährlich im Rahmen der Budgetdebatte dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen sei. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, auf eine gesetzliche Regelung im beantragten Sinne zu verzichten. Der Verzicht ist insofern begründbar, da sowohl der Kanton Bern als auch der Kanton St. Gallen ihre gesetzlichen Regelungen wegen der negativen Erfahrungen in der Anwendung wieder aufgehoben haben.

Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat vor, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen und die Bewilligung des Stellenbudgets der Kantonalen Verwaltung, aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse sowie der neuen Informationsmöglichkeiten für den Grossen Rat, weiterhin vom Regierungsrat beschliessen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident



Dr. Guy Morin

Der Staatsschreiber



Dr. Robert Heuss