



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Emanuel Waeber / Gilles Schorderet / Stéphane Peiry /
Pierre-André Page / Roland Mesot / Nicolas Kolly / Charles Brönimann /
Daniel Gander / Michel Zadory / Ruedi Schläfli

2015-GC-20

Massnahmen zur Beschränkung des Stellenzuwachses

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit am 10. Februar 2015 eingereichtem Auftrag verlangen die Grossräte Waeber, Schorderet, Peiry, Page, Mesot, Kolly, Brönimann, Gander, Zadory und Schläfli vom Staatsrat Folgendes:

1. Einsetzung einer Arbeitsgruppe, um Lösungen zur Beschränkung des Stellenzuwachses bei der kantonalen Zentralverwaltung vorzuschlagen,
2. Präsentation der Analysen und Massnahmenvorschläge bis Dezember 2015,
3. Beginn der Arbeiten der Arbeitsgruppe im Unterrichtswesen erst nach Kenntnisnahme der Resultate der Arbeitsgruppe im Bereich Zentralverwaltung.

Die Grossräte begründen ihr Anliegen damit, dass sie seit Jahren über verschiedene parlamentarische Instrumente und bei den Beratungen über Voranschlag und Staatsrechnung vom Staatsrat fordern, etwas gegen den Personalanstieg bei der Kantonsverwaltung zu unternehmen.

Sie weisen auch darauf hin, dass der Zweck dieses Auftrags in erster Linie in einer Analyse besteht, wie die Zunahme der Stellenzahl nach Direktionen insgesamt aussieht, vor allem im Bereich der Zentralverwaltung. Um ihre Forderung zu untermauern, verweisen die Grossräte auf eine Tabelle mit der Entwicklung gewisser Kennzahlen im Kanton Freiburg. Der Tabelle ist zu entnehmen, dass der Personalaufwand 2011-2015 «unverhältnismässig» zugenommen und sich die Zahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) gegenüber dem Aufwand der Staatsrechnung verdoppelt haben soll.

Die Parlamentarier geben zu bedenken, dass die vom Staatsrat vorgeschlagenen Massnahmen eher Sparmassnahmen als strukturelle Massnahmen sind. Unter Strukturmassnahmen verstehen sie etwas anderes, nämlich Massnahmen für eine echte organisatorische Strukturreform des Staates. Sie weisen auch darauf hin, dass der Staatsrat den eingeschlagenen Kurs nicht beibehalten konnte und Anpassungen namentlich an der Gehaltsskala des Staatspersonals vorgenommen hat.

Der Auftrag bemängelt auch den fehlenden Sparwillen des Staatsrats beim Personal und weist darauf hin, dass im Voranschlag 2015 schon wieder 23,77 VZÄ mehr für die Zentralverwaltung eingestellt sind.

II. Antwort des Staatsrats

Bevor wir auf die drei spezifischen Forderungen der zehn mitunterzeichnenden Grossräte eingehen, möchten wir die Rechtsgrundlagen, die Rolle des Staatsrats im Voranschlagsverfahren, die durchgeführten Kontrollen, die bestehenden Sparmassnahmen und das Projekt zur Begrenzung der Zahl der Arbeitsplätze beim Staat Freiburg in Erinnerung rufen.

1. Gesetzliche Grundlagen

Die wichtigsten Vorschriften über Finanzmanagement und Organisation der Kantonsverwaltung sind in der Verfassung des Kantons Freiburg, im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) und im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) enthalten.

> Die Verfassung des Kantons Freiburg (Art. 82 Abs. 1 und 2) bestimmt Folgendes:

¹ *Staat und Gemeinden haben sparsam mit ihren Finanzen umzugehen.*

² *Sie überprüfen die Staatsaufgaben und die gewährten Subventionen regelmässig auf ihre Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit.*

> Artikel 44 SVOG lautet wie folgt:

Die Kantonsverwaltung muss rationell, leistungsfähig und transparent organisiert werden.

> Nach Artikel 4 FHG bedarf jede Ausgabe oder Einnahme einer Rechtsgrundlage. Die Artikel 5, 6 und 7 FHG schreiben vor, dass:

- > der Voranschlag der Erfolgsrechnung ausgeglichen sein muss,
- > die Ausgaben nach einer im Finanzplan festgelegten Prioritätenordnung budgetiert werden müssen,
- > auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geachtet werden muss.

Ausserdem muss der Staatsrat zu Beginn jeder Legislaturperiode dem Grossen Rat gleichzeitig ein Regierungsprogramm und einen Finanzplan zur Kenntnisnahme unterbreiten (FHG Art. 38 Abs. 3, SVOG Art. 3 Bst. b. Weiter in Zusammenhang mit dem Finanzplan unterrichtet gemäss FHG der Staatsrat den Grossen Rat mit dem Entwurf zum Voranschlag über bedeutende Änderungen des Finanzplans. Der 2014 revidierte Finanzplan legt insbesondere die allgemeinen Haushaltslinien und die VZÄ-Erhöhungen fest.

Schliesslich ist auch festzuhalten, dass der Grosse Rat das von der Regierung unterbreitete Jahresbudget verabschiedet und in diesem Budget unter anderem die Entwicklung der Personalausgaben ausgewiesen sind, namentlich mit Angabe der Anzahl neuer Stellen in VZÄ und der entsprechenden Lohnsumme in Einhaltung des revidierten Finanzplans. In einem erläuternden Kommentar werden Erklärungen zur Entwicklung der neuen Stellen abgegeben.

2. Voranschlagsverfahren

Um den gesetzlichen Vorgaben nach Punkt 1 zu entsprechen, kann der Staatsrat direkt im Voranschlagsverfahren handeln, namentlich was das Personalwesen betrifft. Zur Beschränkung der Zahl der neuen Stellen verabschiedet er jeweils zu Jahresbeginn gestützt auf den Finanzplan einen Beschluss unter anderem über die Regeln und genaue Dotation bezüglich neuer Stellen. Bei den Budgetberatungen analysiert der Staatsrat insbesondere die von den Direktionen und Anstalten beantragten neuen VZÄ; jedes neue VZÄ muss begründet und vom Staatsrat genehmigt werden.

Diese Genehmigung kann auch in Form eines Globalbudgets erfolgen, entsprechend den erteilten gesetzlichen Befugnissen (z.B. Uni).

Für den Voranschlag 2015 sah der Beschluss vor, dass abgesehen vom Unterrichtswesen die Schaffung neuer Stellen auf maximal 1,0 VZÄ pro Direktion, also insgesamt auf 7,0 VZÄ beschränkt ist. Um weiteren Stellenanträgen entsprechen zu können, müssen die Direktionen gemäss diesem Beschluss auch sämtliche Möglichkeiten zur internen Reorganisation ihrer Dienststellen und Anstalten nutzen. Dies war der Fall für die über die vom Staatsrat beim letzten Voranschlagsverfahren vorgeschriebene Quote hinausgehenden Stellenanträge. So beschloss der Staatsrat bei der Aufstellung des Staatsvoranschlags 2015 nach der zweiten Budgetlesung die Schaffung von 15,05 neuen VZÄ in der Zentralverwaltung. Abgesehen von den 7 neuen VZÄ wurde der Rest über Stellenumwandlungen bzw. Kompensationen ausgeglichen.

Für den Voranschlag 2016 hat der Staatsrat beschlossen, mit Ausnahme des Unterrichtswesens auf die Schaffung neuer Stellen zu verzichten. Das Pauschalkreditvolumen 2016 zur Anstellung von Hilfspersonal muss auf dem Stand von 2015 bleiben, kann also nicht erhöht werden.

3. Kontrollen

Der Staatsrat hat das Amt für Personal und Organisation (POA) mit einer grundlegenden Prüfung jedes beantragten Stellentransfers oder jeder beantragten Stellenumwandlung beauftragt, und zwar unter dem organisatorischen und finanziellen Aspekt, letzterer in Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung (FinV). Das POA führt diese Kontrolle schon seit einigen Jahren durch, vor allem in technischer Hinsicht in Bezug auf den Stellentransfer oder die Stellenumwandlung. Der erteilte Auftrag besteht darin, diese Analyse zu verbessern um zu ermitteln, ob eine organisatorische Notwendigkeit für die beantragte Stelle besteht, oder allenfalls andere Alternativen ins Auge zu fassen, vor allem wenn die Stellentransfers oder Stellenumwandlungen finanziell negative Konsequenzen haben (Mehrkosten).

4. Sparmassnahmen

Der Staatsrat hat dem Grossen Rat eine Reihe von Sparmassnahmen 2014-2016 unterbreitet, die zugegebenermassen nicht alle struktureller Art sind; einige wirken über einen Solidaritätsbeitrag und die Nichtgewährung der ordentlichen jährlichen Lohnerhöhung, auf die das Personal jeweils zu Jahresbeginn Anspruch hat, auf die Lohnsummenentwicklung ein. Der Staatsrat musste nämlich feststellen, dass das angestrebte Haushaltsgleichgewicht insbesondere mit der Beschränkung der Stellenzahl, Einnahmenerhöhungen oder der Senkung anderer Ausgaben nicht mehr erreicht werden konnte. Er hat übrigens diese Sparmassnahmen auf dem Buckel des Personals immer als «ultima ratio» angesehen.

Im Zusammenhang mit den Strukturmassnahmen weist der Staatsrat weiter darauf hin, dass alle Arbeitsstellen in VZÄ und alle Pauschalbeträge im elektronischen Stelleninventar (HRAccess) verzeichnet sind. Darin lassen sich die Ausgaben und die bewilligten Beschäftigungsgrade Monat für Monat sehr genau nachverfolgen. Sind für eine bestimmte Stelle die Ausgaben und/oder die bewilligte Dotation in VZÄ ausgeschöpft, kann kein Personal mehr angestellt werden, ausser bei vollständiger Kompensation in Franken und VZÄ. Eine Stelle kann jedoch im Laufe des Rechnungsjahrs umgewandelt werden, um die Strukturen so rasch wie möglich den Bedürfnissen des Verwaltungsbetriebs anzupassen. In diesen Fällen gelten die gleichen Kompensationsvorschriften.

5. Projekt zur Analyse der Prozesseffizienz

2015 wurde ein Projekt zur Analyse der Prozesseffizienz gestartet. Ziel ist es, ohne Personalaufstockung neue Aufgaben übernehmen und die Bevölkerungszunahme bewältigen zu können. Nach der Annahme der Postulate Ducotterd / Castella (Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben) und Butty (Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg) hat sich der Staatsrat für die Einführung einer Analysemethode entschieden. Nach dem gegenwärtigen Stand der Arbeiten soll dieses Projekt drei Phasen umfassen: eine Pilotphase mit der Einrichtung der Analysetools und der Untersuchung einer einzelnen Einheit; eine Testphase, in deren Verlauf sieben Einheiten (je eine pro Direktion) untersucht werden sollen; eine Implementierungsphase. Dieses Projekt soll unter anderem aufzeigen, wo Prozesse vereinfacht und im Hinblick auf die Leistungserbringung beschleunigt werden können, um vorhandene Ressourcen zu ermitteln. Diese sollen dann intern oder an eine andere Einheit umverteilt werden. Der Staatsrat entscheidet nach Abschluss der Testphase, wie die Implementierung erfolgen soll. Die Zielvorgaben dieses Projekts können ausformuliert und in das nächste Regierungsprogramm eingebunden werden.

6. Entgegnungen zu den Forderungen der Grossräte

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die laufenden Strukturreformen, die der Grosse Rat über die Annahme der Postulate Ducotterd/Castella und Butty gutgeheissen hat, ausreichen. Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, Lösungen zur Begrenzung der Stellenzunahme bei der kantonalen Zentralverwaltung vorzuschlagen, scheint ihm somit nicht notwendig zu sein.

Der Staatsrat möchte auch festhalten, dass es mit der Analyse, die entsprechend den beiden erwähnten Postulaten durchgeführt werden soll, unmöglich sein wird, bis Dezember 2015 ein Gesamtergebnis für diesen Auftrag zu präsentieren.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass die Kumulierung gleichartiger Verfahren, Massnahmen und Projekte unangebracht ist und die Anliegen der Grossräte bereits mit den laufenden Analysen abgedeckt werden, mit denen den erwähnten Postulaten entsprochen wird.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den Auftrag abzulehnen.

29. September 2015