

## Pakte mit dem Parlament und dem Personal

Personalpolitik des Staates im finanzpolitischen Spannungsfeld

Von Matthias Michel\*

Dem Spardruck in den Gemeinwesen ausgesetzt sind zuletzt die Personalbudgets. Dabei versuchen die Parlamente zunehmend häufiger, mit Einzelmassnahmen in die operative Personalführung der Regierungen einzugreifen. Die Autoren der folgenden Beiträge zeigen Wege auf, um solchen Ansinnen der Legislativen zu begegnen.

Die angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand führt oft zu punktuellen Eingriffen des Parlamentes in die Personalpolitik. Gewaltenteilung und Rechtssicherheit sind tangiert. Gestützt auf Erfahrungen im Kanton Zug ist zu fordern, im Interesse einer verbindlichen, längerfristigen Personalpolitik einerseits mit dem Parlament und andererseits mit dem Personal Vereinbarungen abzuschliessen. Lange Zeit wurden die Personalkosten als schicksalhaft gebundene Staatsausgaben betrachtet. Mit der Finanzknappheit der öffentlichen Hand änderte sich dies markant. Auch der Regierungsrat des Kantons Zug hat seine Finanzstrategie überarbeitet angesichts der auf den Kanton Zug zukommenden bedeutenden Mehrbelastung durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Unter anderem wurde das Wachstum der Personalausgaben und der zweckgebundenen Beiträge mittels Zielvorgaben deutlich gebremst. Vergleichbare Sparanstrengungen insbesondere im Personalbereich sind aus anderen Gemeinwesen bekannt (Stellenabbau, Verzicht auf Teuerungsausgleich, Reduktion der Beförderungssumme). In diesem rauerem finanzpolitischen Klima rüsten aber auch Gewerkschaften auf. So hat etwa der Lehrerinnen- und Lehrerverein des Kantons Zug (LVZ) kürzlich den Bestand seiner sogenannten Kampfkasse zur Finanzierung von Rechtsbeistand und gewerkschaftlichen Aktionen verdoppelt.

### Parlamentarische Steuerungsmittel

Zur Hauptsache steuert das Parlament die Ausgabenpolitik mittels des jährlichen Budgets. Im Personalbereich beispielsweise besitzt der Zuger Kantonsrat ein zusätzliches Steuerungsmittel in der Form der sogenannten Personalplafonierung: Derzeit dürfen maximal 930 Stellen bewirtschaftet werden (ohne Lehrpersonen). Jede zusätzliche Stelle – selbst innerhalb des Budgetrahmens – muss vom Parlament genehmigt werden. Diese parlamentarische Steuerung durch zwei Mittel, Personalbudget und Personalplafonierung, befriedigt nicht. Die im Zuge der Wirkungsorientierten Verwaltung gepfriesene (und auch vom Parlament selbst geforderte) Trennung von strategischen und operativen Aufgaben wird hier durchbrochen. Mit dem jährlichen Voranschlag genehmigt das Parlament auch das Personalbudget. Konsequenterweise muss anschliessend die Exekutive alleine entscheiden können, wie dieses Personalbudget im Einzelnen verwaltet wird. So ist es Sache der Regierung zu bestimmen, ob der Personalbudgetkredit für neue Stellen oder für Weiterbildungen und Beförderungen des bisherigen Personals eingesetzt wird.

Seit neuestem beansprucht der Zuger Kantonsrat auch, Einfluss auf die Anpassung der Löhne an die Reallohnentwicklung zu nehmen: Der Regierungsrat wurde mittels einer Motion verbindlich beauftragt, die Zuständigkeit zur Gewährung der Teuerungszulage auf das Parlament zu übertragen. Damit greift das Parlament ein weiteres Mal punktuell in die Personalpolitik ein, statt sich auf die Festlegung des Personalbudgets zu beschränken.

Die personellen Mittel stellen den wichtigsten Bestandteil der staatlichen Ressourcen dar. In Zeiten der Kostenreduktionen und der Verzichtsplannung sieht sich die Exekutive einerseits gezwungen, auch die Personalressource kritisch zu hinterfragen und wenn nötig zu begrenzen. Andererseits steht die Exekutive als oberste Vertretung des arbeitgebenden Gemeinwesens in einer besonderen Verantwortung: Als Spitze der Verwaltung hängt sie täglich vom motivierten, leistungsbereiten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab. Diese Situation – die notwendige Verzichtsplannung auch im Personalbereich einerseits und die erwähnte Verantwortung als Arbeitgeber andererseits – lässt die Exekutive auf einem schwierigen Grat wandern.

### Vereinbarung mit dem Parlament . . .

Angesichts dieses Spannungsfeldes stellt sich die Frage, wie ein Ausgleich und damit gleichzeitig eine Konfliktminimierung gefunden werden können. Dies mit dem Ziel, dass das Parlament auf inkohärente und punktuelle Eingriffe in die Personalpolitik verzichtet und dass die Gewerkschaft die eingangs erwähnte Kampfkasse nicht ausschöpfen muss. Beim nachfolgenden Lösungsansatz geht es darum, längerfristige Sicherheiten durch erhöhte Verbindlichkeiten zu schaffen. Und zwar gegenüber beiden Seiten, gegenüber dem Parlament und dem Personal.

Nicht nur bei den Personalausgaben, sondern auch in der übrigen Ausgabenpolitik besteht die Gefahr punktueller, wenig kohärenter Eingriffe



Verstehen sich Staatsangestellte bald wie private Arbeitnehmer mit Gesamtarbeitsverträgen?

des Parlaments. Generell zeigt die Erfahrung, dass das Parlament nach eigenem Ermessen Budgetpositionen kürzt oder gänzlich streicht, wenn das Budget insgesamt nicht befriedigt. Im schlechtesten Fall geschieht dies nicht bezüglich grosser Budgetkategorien, innerhalb welcher die Exekutive dann die Kürzungen im Einzelnen vorzunehmen hätte, sondern punktuell in einzelnen Budgetpositionen. Schwachstellen werden ausgenutzt, und sei es eine persönliche Schwachstelle eines Exekutivmitgliedes. Eine solche Budgetpolitik ist weder kohärent noch nachhaltig. So ist dies etwa bei der Budgetberatung 2003 im Zuger Kantonsrat erfolgt. Ein Jahr später – trotz noch schwierigeren Vorzeichen für den Zuger Staatshaushalt (angesichts der in Aussicht stehenden Mehrbelastungen der NFA) – kürzte der Kantonsrat keinen einzigen Franken. Warum nicht? Der Grund lag in der erwähnten regierungsrätlichen Finanzstrategie mit restriktiven Zielen in den kostenintensivsten Bereichen (Personalkosten, zweckgebundene Beiträge). Diese Ziele konnten vom Parlament zwar formell nicht genehmigt werden, wurden von diesem jedoch inhaltlich akzeptiert, da sie als geeignete Antwort auf die Herausforderungen an den Staatshaushalt beurteilt wurden. Damit gelang zwischen Regierungsrat und Kantonsrat ein informeller Pakt, eine implizite Vereinbarung, dass das Budget akzeptiert wird in der Erwartung, dass die gesetzten Ziele betreffend das maximal mögliche Ausgabenwachstum erreicht werden. Es war eine Art

Stillhalteabkommen aufgrund des Vertrauens des Parlaments in die Regierung, die Ziele richtig bestimmt zu haben und auch einhalten zu können. Die Vereinbarung solcher Zielgrössen könnte in Zukunft durchaus auch gesetzlich vorgesehen werden und dadurch verbindlicher werden.

### . . . und Einigung mit dem Personal

Ähnlich informell sind bisher auch die Absprachen mit dem Personal bzw. den Personalvertretungen. Im Rahmen ihres Anhörungsrechts verhandeln die Personalverbände mit der Exekutive. Das erreichte Resultat – sei es über die Anpassung von Arbeitsbedingungen oder über das Personalbudget – wird dem Parlament vorgelegt. Es bleibt jedoch die Unsicherheit, ob das Parlament diese Absprachen respektiert. Um hier zu umfassenderen und verbindlicheren Absprachen zu gelangen, steht das Instrument des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) zur Verfügung. Obwohl in einzelnen Personalgesetzen als Möglichkeit vorgesehen, hat der GAV im öffentlichen Dienst noch kaum Bedeutung. Als Pionier gilt hier der Kanton Solothurn: Nach der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen gilt seit Anfang 2005 ein einheitlicher Gesamtarbeitsvertrag für das gesamte Staatspersonal und die Lehrkräfte. In der kurzen Zeit wurden damit gute Erfahrungen gemacht: Gelobt wird die neue Kultur des Kooperierens und Verhandelns zwischen den Sozialpartnern. Wichtig ist sodann die erzielte Rechtssicherheit, geschaffen durch eine auch für das Parlament ver-

## Die Exekutive ist für den Angestellten berechenbarer

Der öffentliche Dienst – ein schlechtes Operationsfeld für das Parlament

Von Michael Merker, Baden und Umiken\*

Stand der öffentliche Dienst den grundlegenden Änderungen des öffentlichen Personalrechts in den letzten zehn Jahren zunächst skeptisch gegenüber, begrüsst er heute mehrheitlich ein System, das dem privaten Arbeitsvertragsrecht angeglichen ist und damit das Stigma der Privilegierung verloren hat. Zwar fühlen sich noch viele dem Staat als Arbeitgeber enger verbunden, als dies in der Privatwirtschaft üblich sein mag. Aber die Angehörigen des öffentlichen Diensts sind selbstbewusster geworden und mehrheitlich froh, nicht mehr mit dem Stempel der Unkündbarkeit und der konjunkturunabhängigen alljährlichen Höherbesoldung versehen zu sein.

Die Flexibilisierung des öffentlichen Diensts hat in erster Linie die Einführung eines Kündigungsrechts, das dem Obligationenrecht nachgebildet ist, und die Abschaffung der Besoldungsautomatismen, der sogenannten Dienstalterszulagen, zur Folge. Letztere führten in der Vergangenheit dazu, dass die Personalausgaben durch die gesetzliche Regelung weitgehend bestimmt waren und die Mehrausgaben vom Parlament beschlossen werden mussten, da das Personal darauf rechtlich gesehen einen Anspruch hatte. Heute zählt nicht mehr nur das Dienstalter, sondern vermehrt die individuelle Leistung. Diese soll, so der Wille zahlreicher kantonaler und kommunaler Gesetzgeber, für die Bestimmung der individuellen Besoldung mitentscheidend sein. Begleitend wurden in den Verwaltungen Bewertungs- und Qualifikationsverfahren entwickelt oder eingekauft, welche den Wert des konkreten Arbeitsplatzes, also die Funktion, aber auch die Kompetenz und Leistungsfähigkeit des konkreten Amtsinhabers

besoldungsrelevant bestimmen. Dass die Einführung dieser Systeme mit Schwierigkeiten (und Prozessen vor Personalgerichten) verbunden war, zeigt, dass nicht nur der Status quo perpetuiert wurde, sondern es bei der Einführung von neuem Personalrecht nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gab.

An dieser Flexibilisierung wollen nun aber auch die Parlamente teilhaben. Die alljährlichen Diskussionen um Fragen des Stellenabbaus, des Teuerungsausgleichs und des Umfangs leistungsbezogener Reallohnerrhöhungen belegen dies. Die Entwicklung ist unglücklich. Der öffentliche Dienst soll durch Anreizsysteme zu mehr Leistung geführt werden; die besoldungsmässige Entwicklung des Einzelnen darf keine Folge des Jahreswechsels mehr sein, sondern liegt in guter Leistung begründet. Ist das so, muss der Behörde, welche die Bestimmungen umzusetzen hat, Handlungsspielraum zugestanden werden.

Die vom Personal interessiert verfolgten Budgetdebatten der Legislative führen in der Regel nicht dazu, dass der reformierte öffentliche Dienst vom Sinn der Leistungsbeurteilung überzeugt werden kann. Denn bei den parlamentarischen Diskussionen spielt die letztjährige Leistung des Personals regelmässig überhaupt keine Rolle. Und auch bei der Bestimmung des Teuerungsausgleichs sind die Kriterien, welche die Höhe bestimmen, nicht solche, die vom Personal beeinflusst werden könnten. Damit aber wird ein System unterlaufen, dessen Einführung zum einen viel Geld gekostet hat und das zum anderen die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erhalten und ausbauen soll.

Auch aus rechtsstaatlicher Sicht ist die Entwicklung ungünstig. Soll die Leistung (gesetzlich normiert) eine Rolle spielen, so muss davon ausgegangen werden, dass, wird die Leistung erbracht, im Grundsatz auch ein klagbarer Anspruch auf Entschädigung dieser Leistung be-

## Alte Gewohnheiten

Die Parlamente bekunden wie eine Mutter Mühe, Regierungen und Verwaltungen in die Eigenverantwortung zu entlassen. Noch ist es nicht lange her, dass «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» beziehungsweise New Public Management gängige Schlagworte waren. Die Verwaltungen sollten effizienter und bürgernäher werden. Die strategische Führung bleibt dazu dem Parlament vorbehalten, das operative Geschäft ist Sache der Regierungen. Für den öffentlichen Dienst wurden in fast allen Kantonen in den letzten Jahren grundlegende Neuerungen eingeführt. Beamte wurden zu Angestellten mit unbefristeten, aber kündbaren Arbeitsverträgen.

Doch es fällt den Parlamenten offensichtlich schwer, loszulassen und auf direkte Direktiven zu verzichten. Namentlich in Zeiten, in welchen gespart werden muss, sind sie versucht, zu alten Gewohnheiten zurückzukehren und wieder unmittelbar in die Verwaltungsführung einzugreifen. Nachdem nun aber die Personalreglemente geändert worden sind und das Staatspersonal begonnen hat umzudenken, werden detaillierte Vorgaben der Parlamente zur Personalführung und zu den Stellenetats zu systemwidrigen Anachronismen. Die Regierungen erheben den Anspruch, Arbeitgeber zu sein und ihre Arbeitnehmer mit einem gewissen Mass an Flexibilität zu führen. Die Staatsangestellten ihrerseits erwarten, dass die neue Leistungsorientierung in der Verwaltung sich für sie auch individuell auszahlt.

cs.

bindliche Vereinbarung über die Lohn- einschliesslich der Beförderungssumme. Natürlich muss das Instrument des Gesamtarbeitsvertrages auch vom Gesetzgeber anerkannt werden, was unter anderem die Reduktion der heutigen durchnormierten Personalgesetze auf Rahmengesetze bedingt. Bis diese Rahmenbedingungen vorhanden sind, könnten Vereinbarungen zwischen Exekutive und Personalvertretungen zumindest insoweit erprobt werden, als das Parlament deren faktische Wirkung anerkennt und entsprechend legifiziert.

Diese beiden Pakte – mit dem Parlament durch Definition von Zielgrössen, mit dem Personal durch mehrjährige Gesamtarbeitsverträge – bewirken eine grosse Stabilität und Rechtssicherheit. In Zeiten schwieriger und wechselnder finanzpolitischer Realitäten wäre dies mehr als wünschbar.

\* Der Autor ist Regierungsrat des Kantons Zug, seit 2003 Vorsteher der Direktion für Bildung und Kultur. Zuvor war er Partner einer Anwaltskanzlei. Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Referat an der Weiterbildungstagung «Praktische Fragen im dienstrechtlichen Alltag» der Universität St. Gallen im November 2005.

steht. Ob die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen oder nicht, spielt dann im Fall eines für den betreffenden Dienstnehmer positiven Gerichtsentscheids keine Rolle.

Wieso soll sich das Parlament mit diesen Schwierigkeiten beschäftigen? Es steht ausser Frage, dass die Legislative die vom Einzelnen im öffentlichen Dienst erbrachte Leistung ohne die Hilfe der Exekutive nicht auch nur annähernd beurteilen kann. Dann soll es aber auch die Exekutive sein, welche die besoldungsrelevanten Entscheidungen trifft. Die Aufgabe ist anspruchsvoll genug: Der öffentliche Arbeitgeber ist anders als der private bei der Bestimmung der Besoldung des Einzelnen in ein Korsett von Vorschriften eingebunden. All seine Entscheide müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage abstützen, sachlich begründbar sein und die Rechtsgleichheit respektieren. Bei gleichen Leistungen in gleicher Funktion ist auch gleich zu entschädigen; Marktpreise spielen nur im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Lohnbänder eine Rolle.

Das ist schon insgesamt ein schwieriges Unterfangen und sollte nicht durch punktuelle Eingriffe des Parlaments (Stellenplafonierung, Bestimmung des Teuerungsausgleichs und der Reallohnerrhöhung) weiter kompliziert werden. Die Exekutive wird in der Lage sein, globalisierte Ressourcenvorgaben sachgerecht zu nutzen, mit einer relativ offenen Gehaltsstruktur umzugehen und die notwendige Zahl der Stellen selbst zu bestimmen. Einem allfälligen Steuerdefizit und damit einer Aushöhlung der parlamentarischen Finanzgewalt kann mit Leistungsvereinbarungen begegnet werden.

Verantwortlich für diese Seite:  
Claudia Schoch und Martin Senti  
Das nächste «Staatspolitische Forum»  
erscheint am 17. Mai.