

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 6. September 2005

Nr. 2005/1842

### **Unbefristete Anstellungen zu Lasten von Globalbudgetreserven: Zulässigkeit und Bewilligungsverfahren**

---

#### **1. Ausgangslage**

Das Personalamt erhält von Dienststellen zunehmend Anträge auf unbefristete Anstellungen mit dem Hinweis, die entstehenden Mehrkosten könnten über das Globalbudget und / oder Globalbudgetreserven gedeckt werden. Letzteres, die Deckung der Mehrkosten über Globalbudgetreserven, ist problematisch, da die Anstellungsverhältnisse einerseits unbefristet ausgestaltet sein sollen, die Globalbudgetreserven andererseits aber beschränkt und nicht unendlich sind. Aus diesem Grunde bedarf die Finanzierung von unbefristeten Anstellungen über Globalbudgetreserven einer speziellen Regelung.

Nachfolgend werden die für Regelung des oben dargestellten Problems relevanten rechtlichen Bestimmungen aufgeführt.

##### **1.1 Zweckgebundene und freie Globalbudgetreserven**

Bei den Globalbudgetreserven wird nach § 58 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. Sept. 2003 (WoV-G, BGS 115.1) i.V.m § 37 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004 (WoV-VO, BGS 115.11) unterschieden zwischen zweckgebundenen und freien Reserven. Zweckgebundene Reserven können gebildet werden, wenn der Voranschlagskredit aufgrund einer projektbedingten Verzögerung nicht beansprucht wird (§ 58 Abs. 3 Buchstabe a WoV-G) oder wenn im Rahmen eines Globalbudgets Leistungen erst im Folgejahr erbracht werden können (§ 58 Abs. 3 Buchstabe b). Wie der Name schon sagt, dürfen zweckgebundene Reserven nur für das vorgesehene Projekt oder für spezifische Leistungen im Rahmen eines Globalbudgets verwendet werden.

##### **1.2 Zuständigkeit für die Bewilligung von Nachtragskrediten zu Lasten von Globalbudgetreserven**

Nach § 59 Absatz 1 Buchstabe b und Buchstabe c WoV-G ist ein Nachtragskredit in Zusammenhang mit Globalbudgets dann zu beantragen, wenn ein Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung und dem Saldo der internen Leistungsverrechnungen einen höheren Aufwand- bzw. einen tieferen Ertragsüberschuss erzielen wird, als im Voranschlag beschlossen wurde, bzw. ein Saldo von Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung einen höheren Ausgaben- oder einen tieferen Erlösüberschuss.

Nach § 59 Absatz 4 Buchstabe c und Buchstabe d können Nachtragskredite zu Globalbudgets durch den Regierungsrat bewilligt werden, wenn die Saldoüberschreitung im Falle einer Aufwand- oder Ausgabenüberschussvorgabe bzw. die Saldounterschreitung im Falle einer Ertrags- oder Erlös-

überschussvorgabe durch Reserven gedeckt werden kann. In § 41 der WoV-VO wird diese regierungsrätliche Kompetenz an das Amt für Finanzen delegiert.

## 2. Erwägungen

### 2.1 Grundsatz: Keine Finanzierung von unbefristeten Anstellungen über Globalbudgetreserven

Die Finanzierung von unbefristeten Anstellungen über zweckgebundene Globalbudgetreserven (vgl. Ziffer 1.1) ist von vornherein ausgeschlossen, da sowohl Projekte als auch spezifische Leistungen, die erst im Folgejahr erbracht werden können, nie unbefristet sind.

Bei der Einstellung eines neuen Mitarbeiters zu Lasten der freien Globalbudgetreserven besteht die Gefahr, dass dem Parlament in einer späteren Periode eine Saldoerhöhung aufgezwungen wird, sofern die Anstellung unbefristet ist. Denn für den Bestand der Globalbudgetreserven ist nicht alleine die entsprechende Dienststelle verantwortlich. Zwar haben sie durch eine effiziente Leistungserbringung massgebenden Einfluss auf die Reservenbildung, jedoch entscheidet letztendlich die Regierung nach dem Grad der Zielerreichung (§ 37 Absatz 4 WoV-VO). Und auch wenn das zu belastende Globalbudget eine ansehnliche Reserve aufweist, so ist eine mehrere Jahre umfassende Verwendungsplanung derselben unmöglich. Denn freie Reserven dienen nach § 37 Absatz 5 WoV-VO zur Deckung unvorhergesehener Aufwände und Ertragsausfälle, welche sich auch ohne zutun der Dienststellen einstellen können und somit nicht unbedingt in ihrem Einflussbereich liegen. Ausserdem werden am Ende der Globalbudgetperiode, also in der Regel alle drei Jahre, 50% der noch vorhandenen freien Reserven der allgemeinen Staatskasse zugewiesen (§ 38 Buchstabe b WoV-VO). Somit ist zu befürchten, dass jede unbefristete Anstellung zu Lasten von Globalbudgetreserven früher oder später dem Globalbudgetsaldo aufgebürdet wird, wobei aufgrund der unbefristeten Stellung das Parlament vor vollendete Tatsachen gestellt wird.

Aus den obigen Feststellungen ziehen wir folgendes Fazit: Auf die Schaffung von unbefristeten Anstellungen zu Lasten von Globalbudgetreserven ist in der Regel zu verzichten. Ausnahmen: Vgl. Ziffer 2.2.

### 2.2 Mögliche Ausnahmen von der Regel gemäss Ziffer 2.1

Es stellt sich die Frage, ob das Eingehen unbefristeter Anstellungsverhältnisse zu Lasten freier Globalbudgetreserven möglich ist, ohne dass damit eine schleichende Erhöhung des Globalbudgetsaldos verbunden ist. Falls solche Fälle existieren, scheinen die Gründe, welcher zur Ablehnung einer diesbezüglichen Reservenverwendung führen, gegenstandslos und die mit der wirkungsorientierten Verwaltung verbundene Forderung der Delegation von Verantwortung an die Front gewinnt an Gewicht. Die Gefahr einer Überwälzung der Personalkosten auf das Globalbudget muss aber von vornherein gebannt sein. Dies ist nach den obigen Ausführungen grundsätzlich nur möglich, wenn die Finanzierung der Anstellung über die Globalbudgetreserven befristet ist.

Die nachfolgende Liste der Ausnahmen hat exemplarischen Charakter und ist nicht abschliessend.

### 2.2.1 Vorzeitige Besetzung einer freiwerdenden Stelle (Schaffung einer befristeten Stelle mit einer unbefristeten Anstellung zu Lasten der freien Globalbudgetreserve im Zusammenhang mit einem Abgang)

Zeichnet sich innerhalb einer Dienststelle ein sicherer Abgang eines Mitarbeiters ab, sei es durch bevorstehende Pensionierung oder aufgrund sonstiger Umstände, und besteht ein dringender Bedarf die entsprechende Stelle vor diesem Abgang zu besetzen, so kann eine befristete Stelle geschaffen und eine unbefristete Anstellung vorgenommen werden. Vorübergehend, in der Zeit zwischen der Neuanstellung und dem Austritt eines Mitarbeiters, kann der zusätzliche Mitarbeiter über freie Globalbudgetreserven finanziert werden. Ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der neu zu besetzenden und der freiwerdenden Stelle muss nicht unbedingt gegeben sein, womit der Handlungsspielraum des Globalbudgetverantwortlichen in Bezug auf seine Personalpolitik erhalten bleibt.

### 2.2.2 Vorzeitige Besetzung einer neuen Stelle in Hinblick auf die Übernahme einer neuen Aufgabe (Schaffung einer neuen Stelle mit einer unbefristeten Anstellung zu Lasten der Globalbudgetreserve im Zusammenhang mit einer neuen Aufgabe)

Besteht Gewissheit, dass eine neue Aufgabe auf die entsprechende Dienststelle zu kommt, welche eine Saldoerhöhung mit sich bringen wird, so kann, z.B. für Vorbereitungsarbeiten die im Zusammenhang mit der neuen Aufgabe stehen, eine unbefristete Anstellung vorgenommen werden, welche vorübergehend, bis die neue Aufgabe ins Globalbudget einfließt (Veränderung der Leistungsseite des Globalbudgets), über die Globalbudgetreserven finanziert wird.

### 2.3 Finanzierung über freie Globalbudgetreserven: Nachtragskredit in der Kompetenz des Amtes für Finanzen notwendig

Eine Finanzierung von Kosten zu Lasten von Globalbudgetreserven impliziert, dass der Voranschlag nicht ausreichend ist. Andernfalls müsste nicht auf die Reserven zurückgegriffen werden. Es muss folglich ein Nachtragskredit bewilligt werden. Gemäss den Ausführungen unter Ziffer 1.2 ist für die Bewilligung von Nachtragskrediten zu Lasten von Globalbudgetreserven das Amt für Finanzen legitimiert.

## 3. Bewilligungsverfahren für unbefristete Anstellung zu Lasten freier Globalbudgetreserven

Mit dem Bewilligungsverfahren muss auf jeden Fall sichergestellt werden, dass keine schleichende Überwälzung der Kosten auf das Globalbudget erfolgen kann. Aus diesem Grund wird hier ganz im Sinne der WoV-Philosophie ein klares Ziel vorgegeben, wobei dieses, zur Sicherung der Zielerreichung, mit Rahmenbedingungen zu versehen ist.

### 3.1 Ziel

Die Vornahme unbefristeter Anstellungen zu Lasten freier Globalbudgetreserven kann vom Personalamt auf Antrag der Dienststelle / des Departementes in Ausnahmefällen bewilligt werden, wenn sichergestellt werden kann, dass der Saldo des entsprechenden Globalbudgets dadurch weder kurz- noch mittelfristig eine Mehrbelastung erfährt, welche nicht durch eine Ausweitung des Leistungsauftrages gerechtfertigt ist.

### 3.2 Rahmenbedingung

Die Finanzierung der unbefristeten Anstellung über freie Globalbudgetreserven muss von Anfang an auf drei Jahre befristet sein und die Finanzierung plausibel nachgewiesen werden können (genügend hohe Reserven). Spätestens nach drei Jahren muss die Mehrbelastung kompensiert werden können (bspw. durch einen Personalabgang), oder durch eine Ausweitung des Leistungsauftrages legitimiert sein und die Mehrbelastung im Zusammenhang mit dem erweiterten Leistungsauftrag vom Kantonsrat über den ordentlichen Budgetweg bewilligt werden.

### 3.3 Antrag auf eine mit freien Globalbudgetreserven finanzierte unbefristete Anstellung

Der Antrag muss folgende Erfordernisse erfüllen:

- a) Der Antrag ist dem Personalamt auf dem Dienstweg (Amtschef/-in – Departement – Amt für Finanzen – Personalamt) zuzustellen.
- b) Im Antrag muss dokumentiert sein, welcher der unter Ziffer 2.2 aufgeführten Fälle zutreffend ist. Sollte weder der unter Ziffer 2.2.1 noch der unter Ziffer 2.2.2 beschriebene Fall konkret zutreffen, ist darzulegen, weshalb die unbefristete Anstellung dennoch in Zukunft nicht zu einer schleichenden Erhöhung des Globalbudgetsaldos führt.
- c) Im Antrag ist ferner der aktuelle Stand und allfällige geplante Entnahmen der freien Globalbudgetreserven aufzuführen sowie der Antrag um Bewilligung eines Nachtragskredites zulasten der Globalbudgetreserven (in Kompetenz des Amtes für Finanzen) beizulegen.
- d) Das Amt und das Departement haben im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit mit ihrem Visum die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben des Antrages gegenüber dem Amt für Finanzen und dem Personalamt zu bestätigen. Das Amt für Finanzen bewilligt daraufhin den Nachtragskredit, das Personalamt, basierend auf dem bewilligten Nachtragskredit, die Anstellung.

## 4. Beschluss

- 4.1 Dem Grundsatz, wonach unbefristete Anstellungen nicht über Globalbudgetreserven finanziert werden dürfen, wird zugestimmt.
- 4.2 Ausnahmen vom Grundsatz gemäss Ziffer 4.1 bilden die unter Ziffer 2 aufgeführten Fälle. Als Regel gilt bei den Ausnahmen: Die Finanzierung von unbefristeten Anstellungen darf nicht zu einer schleichenden, permanenten Erhöhung des Globalbudgetsaldos führen, bzw., im Falle einer Ertrags- oder Erlösüberschussvorgabe, nicht zu einer schleichenden, permanenten Unterschreitung des Globalbudgetsaldos.
- 4.3 Das Bewilligungsverfahren für die Finanzierung unbefristeter Anstellungen über Globalbudgetreserven nach Ziffer 3 wird beschlossen.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber

### Verteiler

Amt für Finanzen (5)  
Personalamt (3)  
Kantonale Finanzkontrolle

6

Departemente (2)

Departementscontroller (5)

Dienststellen mit Globalbudgets (46)