

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung

KR-Nr. 285/2017

(vom 26. Oktober 2017)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt	Seite
Das Wichtigste in Kürze	1
1. Einleitung	4
2. Gegenstand der Abklärungen und Vorgehen der Subkommission	5
3. Wichtigste rechtliche Grundlagen	6
4. Strategische Ziele des Regierungsrates zum Personalwesen	8
5. Organisation des Personalwesens beim Kanton Basel-Landschaft und bei den SBB	10
6. Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission	15
7. Ausblick	22
8. Dank	23

Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht behandelt die strukturelle Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung. Er nimmt ausdrücklich keine Wertung der Qualität oder des Umfangs der Arbeitsleistung des Verwaltungspersonals vor, zumal diese nicht Gegenstand der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission waren.

Mit einer verbesserten Organisationsstruktur könnte die Kantonsverwaltung ihre Aufgaben im Personalwesen deutlich wirksamer und effizienter erledigen als bisher. Es braucht dafür eine Stärkung des Personalamts als weisungsbefugte Stelle und die gezielte Zusammenführung der dafür geeigneten Aufgaben in einem kantonalen Kompetenz- und Dienstleistungszentrum. Der Regierungsrat muss seiner Verantwortung für eine koordinierte Führung des Personalwesens wesentlich stärker nachkommen als in der Vergangenheit, damit diese notwendigen Refor-

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Barbara Bussmann, Volketswil; Daniel Frei, Niederhasli; Edith Häusler, Kilchberg; Benedikt Hoffmann, Zürich; Prisca Koller, Hettlingen; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Sekretär: Emanuel Brügger.

men gelingen können. Zu diesen Schlüssen kommt die Geschäftsprüfungskommission nach vertieften Abklärungen zum Personalwesen in der kantonalen Verwaltung.

Die heutige Verwaltungsorganisation gibt den Direktionen und Ämtern weitgehende Befugnisse. Für eine koordinierte und effiziente Führung in der Querschnittaufgabe des Personalwesens ist sie in dieser Form nicht mehr geeignet. Sie führt etwa dazu, dass strategische, direktionsübergreifende Vorgaben wie die Personalmanagementstrategien des Regierungsrates seit Jahren nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten umgesetzt werden können. Steuerungsrelevante Zahlengrundlagen zum Personalwesen liegen teilweise nicht flächendeckend und/oder nicht nach einheitlichen Definitionen vor, und die einzelnen Verwaltungseinheiten setzen auch für die Bearbeitung von gleichartigen Aufgaben teilweise unterschiedliche Lösungen und Prozesse ein.

Trotz diesen Umständen und trotz früheren Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission für organisatorische Reformen hat der Regierungsrat kaum solche vorangetrieben. Zum einen hat es ihm bisweilen offenbar am Bewusstsein gefehlt für den Querschnittcharakter des Personalwesens und für die entscheidende Bedeutung, die dieses für den Kanton als Arbeitgeber und Leistungserbringer spielt. Zum anderen scheinen teilweise Partikularinteressen der Direktionen eine stärkere Zusammenarbeit des Regierungsrates im gesamtkantonalen Interesse verhindert zu haben.

Neben dem Führungsdefizit beim Regierungsrat ortet die Geschäftsprüfungskommission insbesondere die folgenden Problemfelder:

- Auch in der Verwaltung stehen kurzfristige Partikularinteressen gegenüber gesamtkantonalen Interessen zu oft im Vordergrund.
- Die Rolle des Personalamts als klare fachliche Führungsstelle in allen Belangen des Personalwesens ist kulturell und strukturell nicht ausreichend etabliert. Das Weisungsrecht des Personalamts ist relativ eng gefasst und wird von diesem nur zurückhaltend genutzt, sodass ein einheitlicher Vollzug des Personalrechts teilweise nicht gewährleistet ist (für Beispiele siehe Kapitel 6.3 dieses Berichts).
- In den Direktionen und Ämtern werden gleichartige Aufgaben des Personalwesens parallel und teilweise unterschiedlich erledigt, die zentral in einer höheren Qualität und effizienter erfüllt werden könnten. Kapitel 6.4 des vorliegenden Berichts nennt beispielhaft verschiedene konkrete Aufgaben mit unausgeschöpftem Synergie- und/oder Qualitätspotenzial.

Dabei ist es der Geschäftsprüfungskommission wichtig, festzuhalten, dass die Mitarbeitenden sowohl im Personalamt als auch in dezentralen Verwaltungseinheiten des Personalwesens ein grosses Engagement zeigen und dass an verschiedenen Orten in der kantonalen Verwaltung durchaus Bemühungen zugunsten einer verbesserten Koordination und Vereinheitlichung im Personalwesen vorhanden sind. Aus strukturellen und kulturellen Gründen blieben diese Bemühungen bisher allerdings oft erfolglos. Der vorliegende Bericht kritisiert also nicht etwa die Arbeit des Verwaltungspersonals, sondern die bestehenden Organisationsstrukturen sowie das bisherige Führungsdefizit auf Stufe des Gesamtregierungsrates bei der Organisation des Personalwesens.

Zur Entwicklung von praxistauglichen Handlungsempfehlungen hat die Geschäftsprüfungskommission geprüft, wie andere komplexe und traditionell dezentral aufgestellte Organisationen mit den Herausforderungen des Personalwesens umgehen. Dabei zeigte sich, dass eine Zentralisierung zahlreicher Aufgaben des Personalwesens machbar ist und erhebliche Qualitäts- und Effizienzsteigerungen ermöglicht. Gleichzeitig zeigte sich, dass entsprechende Zentralisierungsschritte einen Kulturwandel bedingen. Dieser kann nur dann gelingen, wenn die oberste Führungsebene ein klares Bekenntnis und die nötige Beharrlichkeit dazu zeigt. Es reicht deshalb nicht, dass die Leitungen der Finanzdirektion und des Personalamts heute ein stärkeres Bewusstsein für die Notwendigkeit und Chancen der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit zeigen als in der Vergangenheit. Es braucht ein Bekenntnis und Reformwillen des Gesamtregierungsrates und aller Direktionsführungen.

Um die festgestellten Schwachstellen zu beheben, empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat,

- 1) dass der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder ihre Führungsverantwortung zur Gestaltung des kantonalen Personalwesens wesentlich stärker als in der Vergangenheit wahrnehmen, die Umsetzung von gesetzten Zielen vorantreiben und dabei gesamtkantonalen Interessen unmissverständlich Vorrang einräumen.
- 2) sich für die Weiterentwicklung des kantonalen Personalwesens auch mit den Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen und privatwirtschaftlicher Unternehmen auseinanderzusetzen.
- 3) zu prüfen, ob eine wirksame Steuerung des Personalwesens durch eine Anpassung der Weisungsbefugnisse des Personalamts und der Finanzdirektion sowie durch weitergehende Kompetenzen zur direktionsübergreifenden Überwachung und Durchsetzung von Vorgaben erleichtert werden kann.

- 4) gemeinsam mit der Finanzdirektion dafür zu sorgen, dass das kantonale Personalamt zur Steuerung des kantonalen Personalwesens und von dessen Vollzug vermehrt fachliche Weisungen und Richtlinien statt blossen Empfehlungen erlässt.
- 5) sicherzustellen, dass relevante Kennzahlen zum Personalwesen flächendeckend erfasst werden und das Personalamt ohne Weiteres darauf zugreifen kann.
- 6) die geeigneten Aufgaben des Personalwesens bei einem Kompetenz- und Dienstleistungszentrum innerhalb des kantonalen Personalamts zu zentralisieren.

Die Geschäftsprüfungskommission unterbreitet dem Kantonsrat gemeinsam mit dem vorliegenden Bericht ein Postulat, das diese Empfehlungen aufnimmt. Der Kantonsrat kann mit einer Überweisung des Postulats seinerseits das nötige politische Commitment für eine entschlossene Optimierung des Personalwesens abgeben und den Regierungsrat und die Direktionen zusätzlich motivieren, die nötigen Reformen nun in die Hand zu nehmen und voranzutreiben.

1. Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich in den letzten Jahren regelmässig mit der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit des Gesamtregierungsrates und der Direktionen befasst. Dabei stellte sie fest, dass effiziente und zielführende direktionsübergreifende Strukturen in den Funktions- und Querschnittsbereichen oft durch Eigeninteressen der Direktionen verhindert oder erschwert werden, so etwa im Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen (KR-Nr. 346/2014) oder im Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung vom 13. Juli 2017 (KR-Nr. 203/2017). Speziell mit Bezug auf das Personalwesen kam sie etwa in ihrem Tätigkeitsbericht 2012/13 (KR-Nr. 81/2013) zu diesem Schluss, als sie die – in verschiedenen Punkten gescheiterte – Umsetzung der Personalmanagementstrategie 2007–2011 analysierte (siehe dazu Kapitel 4.1). Die von der Geschäftsprüfungskommission in jenem Bericht empfohlenen Abhilfemassnahmen – eine stärkere Führungsrolle des Regierungsrates und eine organisatorische Stärkung des Personalamts – wurden vom Regierungsrat nicht realisiert. Die Geschäftsprüfungskommission stellte auch fest, dass die Verwaltung immer wieder Schwierigkeiten hat, vom Kantonsrat oder seinen Organen erfragte Angaben zum kantonalen Personalwesen zu liefern, weil die entsprechenden Datengrundlagen in der Verwaltung nicht flächendeckend und/oder nicht einheitlich vorhanden sind (siehe dazu Kapitel 6.3).

Vor diesem Hintergrund und angesichts der zentralen Bedeutung eines gut aufgestellten Personalwesens für die Verwaltungsarbeit beschloss die Geschäftsprüfungskommission im September 2015, das direktionsübergreifende Personalwesen als Legislatorschwerpunkt näher zu betrachten. Sie setzte für die entsprechenden Abklärungen eine Subkommission ein, der Daniel Frei (Vorsitz), Edith Häusler und Prisca Koller angehören. Vonseiten der Parlamentsdienste wurde die Subkommission bei ihrer Arbeit durch Madeleine Speerli, am Schluss durch Hans-Peter Schaub unterstützt.

2. Gegenstand der Abklärungen und Vorgehen der Subkommission

Die leitende Fragestellung für die Untersuchung war die folgende: Weist die kantonale Verwaltung ein zeitgemässes, einheitliches und effizientes Personalwesen auf, und mit welchen Massnahmen lässt sich dieses allenfalls optimieren?

In Abstimmung mit der Geschäftsprüfungskommission legte die Subkommission den Fokus ihrer Abklärungen auf die Organisation des kantonalen Personalwesens, unter Ausklammerung vieler inhaltlicher Einzelfragen zum Thema. Sie interessierte sich dabei insbesondere für die direktionsübergreifenden Aufgaben bzw. die Querschnittfunktion des kantonalen Personalamts sowie die Zuständigkeitsabgrenzungen und Schnittstellen zwischen diesem und den Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei.

Die Subkommission analysierte dazu Unterlagen wie die massgeblichen Rechtsgrundlagen, die früheren Personalmanagementstrategien sowie die aktuellen «personalpolitischen Schwerpunkte» des Regierungsrates und – in geringem Umfang – einschlägige Fachliteratur. Ausserdem bat sie alle Direktionen und die Staatskanzlei um die schriftliche Beantwortung eines Fragenkatalogs, der insbesondere nach den Einschätzungen der Direktionen zur Aufgabenteilung mit dem Personalamt und zu allfälligem Zentralisierungspotenzial sowie nach der jeweiligen direktionsinternen Organisation und Regelung des Personalwesens fragte.

Anschliessend traf die Subkommission die Personalverantwortlichen der Direktionen und der Staatskanzlei zu je einem Gespräch, in dem die schriftlichen Antworten näher erörtert wurden. Sie stellte es den zuständigen Direktionsvorstehenden frei, an diesen Gesprächen selbst teilzunehmen oder den Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin zu delegieren. Mit der Chefin des Personalamts, das nebes dem Personalwesen der Finanzdirektion auch das direktionsübergreifende

Personalwesen führt, traf sich die Subkommission zudem ganz zu Beginn ihrer Abklärungen (zusammen mit dem Finanzdirektor und dessen Generalsekretär) sowie nach Abschluss der Direktionsgespräche (zusammen mit dem Generalsekretär der Finanzdirektion). Schliesslich hörte die Subkommission die Finanzkontrolle an, die im Rahmen ihrer Prüftätigkeit regelmässig auch Fragen zur Führung und zum Aufbau des Personalmanagements behandelt.

Des Weiteren liess sich die Subkommission über Organisationsmodelle im Personalwesen eines anderen Kantons und eines verselbstständigten ehemaligen Staatsbetriebs informieren, um sich ein Bild über Möglichkeiten und Grenzen alternativer Modelle zu machen. Dafür lud sie zum einen den Leiter des Personalamts des Kantons Basellandschaft zu einem Gespräch ein, zum anderen den Leiter HR Unternehmensentwicklung der SBB. Sie setzte sich auch mit schriftlichen Unterlagen zu den beiden Organisationsmodellen auseinander. Kapitel 5 des vorliegenden Berichts legt die Gründe für die Auswahl dieser beiden Organisationen und die Erkenntnisse aus den Abklärungen dazu dar.

Die Geschäftsprüfungskommission ist überzeugt, dass die Subkommission sich mit diesem Vorgehen ein vielfältiges und differenziertes Bild von den Chancen und Risiken organisatorischer Änderungen verschafft hat. Insgesamt traf sich die Subkommission zwischen dem 28. September 2015 und dem 21. September 2017 zu 21 Sitzungen.

Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission und ihrer Subkommission zusammen. Vor der definitiven Verabschiedung des Berichts räumte die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat die Gelegenheit zur Stellungnahme ein.

Gemeinsam mit diesem Bericht legt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat ein Postulat vor, das die Empfehlungen des Berichts aufnimmt.

3. Wichtigste rechtliche Grundlagen

Wichtige rechtliche Grundlagen für die Organisation des kantonalen Personalwesens sind die Kantonsverfassung (KV, LS 101), das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1), die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) sowie die Organisationsverordnungen der Direktionen. Auch das Personalgesetz (PG, LS 177.10) und die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) machen organisatorische Vorgaben.

Die Verfassung (Art. 70 KV) überträgt dem Regierungsrat die Zuständigkeit, die kantonale Verwaltung zu leiten und im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation zu bestimmen. Der Regierungsrat hat dabei unter anderem für ein effizientes, kooperatives und sparsames Verwaltungshandeln zu sorgen. Dies schliesst die Verantwortung für eine angemessene Koordination zwischen den Direktionen ein (siehe auch § 32 OG RR).

Der Regierungsrat hat dabei auch die Grundsätze zeitgemässer Verwaltungsführung und insbesondere den Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zu beachten (§ 32 OG RR). Bei der Zuweisung der Aufgabenbereiche an die Direktionen hat er auf den Zusammenhang der Aufgaben und die Zweckmässigkeit der Führung zu achten (§ 38 OG RR). Dabei haben die einzelnen Regierungsratsmitglieder der Vertretung des Kollegiums gegenüber ihrer Stellung als Direktionsvorstehende den Vorrang einzuräumen (§ 11 OG RR). Diese Bestimmungen gelten für die Verwaltungsführung generell, sind aber im Zusammenhang mit Querschnittaufgaben wie dem Personalwesen ganz besonders bedeutsam.

Für das zentrale Personalwesen und die Erbringung von Querschnittsdienstleistungen in Personalwesen und -entwicklung ist die Finanzdirektion bzw. das ihr zugeordnete kantonale Personalamt zuständig (Anhänge 1 und 2 zur VOG RR). Der Gesetzgeber hat dem Personalamt unter anderem die Aufgabe übertragen, auf den rechtsgleichen und einheitlichen Vollzug des Personalrechts der Gesamtverwaltung hinzuwirken und die Direktionen darin zu unterstützen (§ 56 PG).

In §§ 148–152 VVO werden die Aufgaben und Instrumente der Finanzdirektion und des Personalamts im Personalwesen konkretisiert: Die Finanzdirektion erlässt die für den rechtsgleichen und einheitlichen Vollzug des Personalrechts in der Gesamtverwaltung erforderlichen ergänzenden Weisungen und Richtlinien. Für Weisungen administrativer und technischer Natur ist das Personalamt zuständig. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Finanzdirektion oder dem Personalamt und einer anderen Direktion entscheidet der Regierungsrat. Zur Kontrolle der einheitlichen Anwendung des Personalrechts kann das Personalamt Auswertungen im zentralen Personalinformationssystem durchführen. Soweit es seine Aufgaben erfordern, holt es bei den Direktionen und Ämtern weitere Informationen ein. Das Personalamt ist auch zuständig für das Personalcontrolling zuhanden des Regierungsrates; die Kennzahlen für das Controlling werden vom Regierungsrat festgelegt und teils durch das Personalamt selbst, teils durch die Direktionen erhoben. Im Einzelnen werden die Aufgaben des Personalamts in § 150 VVO aufgelistet.

Für alle Aufgaben des Personalwesens, die nicht dem Personalamt zugeordnet sind, sind die Direktionen zuständig. Sie haben zu Koordinationszwecken jeweils in ihrem Generalsekretariat eine Personalverantwortliche bzw. einen Personalverantwortlichen als Ansprechstelle für das Personalamt zu bezeichnen, sind im Übrigen aber frei, wie sie sich zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse organisieren (§ 62 VOG RR, § 152 VVO). Die Finanzdirektion und die Baudirektion haben ihr Personalwesen direktionsintern zentralisiert, die übrigen Direktionen kennen dezentrale Strukturen. Insgesamt bestehen in den Ämtern der Zentralverwaltung und den unselbstständigen Anstalten über 50 HR-Einheiten von sehr unterschiedlicher Grösse.

4. Strategische Ziele des Regierungsrates zum Personalwesen

4.1 Lückenhafte Umsetzung der Strategien 2007–2011 und 2012–2015

In den beiden vergangenen Legislaturen verabschiedete der Regierungsrat jeweils eine Personalstrategie, in der er seine Ziele und die geplanten Massnahmen zur Weiterentwicklung des Personalwesens festlegte (RRB Nr. 1903/2007 zur Personalmanagement-Strategie 2007–2011 sowie RRB Nr. 772/2012 zur Personalstrategie 2012–2015). In beiden Fällen stellte sich die Umsetzung der Ziele jedoch als schwierig heraus und erfolgte in wesentlichen Teilen gar nicht oder erst verzögert.

Ein Faktor, der nach den Erkenntnissen der Geschäftsprüfungskommission ganz wesentlich zum teilweisen Scheitern beitrug, war dabei der heterogene Aufbau des Personalwesens und dessen starke organisatorische Ausrichtung auf die Direktionen. Gerade Massnahmen, die eine stärkere direktionsübergreifende Standardisierung bringen und so Doppelspurigkeiten vermeiden und Synergien ausschöpfen sollten, scheiterten an dieser Ausgangslage. So kam die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Tätigkeitsbericht 2012/13 (KR-Nr. 81/2013) mit Bezug auf die Strategie 2007–2011 zum Schluss, dass das erklärte Ziel des Regierungsrates, die Führung im Kernprozess Personalgewinnung mit einer direktionsübergreifenden Standardisierung und Qualitätssicherung zu stärken, «aufgrund des direktionalen Aufbaus an Grenzen stiess» und dass man sich in der Verwaltung «schliesslich darauf einigte, dass die vom Personalamt erarbeitete Dokumentation mit den einheitlichen Standards den Direktionen zur Verfügung gestellt, aber nicht als verbindliche Vorgabe erklärt wurde». Auch die stärkere Standardisierung von Instrumenten zur Laufbahnplanung und die direktionsübergreifende Vereinbarung von Qualitätsstandards für die wichtigsten Dienstleistungen der Per-

sonaldienste wurden demnach nicht wie vom Regierungsrat angestrebt umgesetzt, weil die althergebrachte heterogene Organisation eine zu hohe Hürde darstellte.

Auch die Umsetzung der Personalstrategie des Regierungsrates 2012–2015 misslang teilweise: Nur zwei von sieben Strategiemaßnahmen konnten vollumfänglich umgesetzt werden (Schulung der Vorgesetzten über Führungsinstrumente und direktionsübergreifende Kadernachwuchsförderung). Die Maßnahmen zur Bereitstellung personalrelevanter Führungskennzahlen für Vorgesetzte und zur Erarbeitung und Implementierung einer direktionsübergreifenden Strategie für die Personalinformatik, die eigentlich bis 2014 umgesetzt sein sollten, wurden hingegen auf die laufende Legislatur verschoben und sind nun auf das Jahr 2018 terminiert. Die drei weiteren Maßnahmen der Strategie 2012–2015 wurden vom Regierungsrat vorab aus Kostengründen ganz (kantonsweit koordiniertes Arbeitgebermarketing sowie betriebliches Gesundheitsmanagement) oder teilweise (verbesserte Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben) aufgegeben. Zweifellos spielten bei der Nichtumsetzung der Strategie 2012–2015 verschiedene Faktoren mit, doch auch hier zeigt sich nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission deutlich, dass die Realisierung direktionsübergreifender Zielsetzungen und Koordinationsmaßnahmen äusserst schwerfällig erfolgt und von vielen Akteuren offenbar nicht prioritär behandelt wird.

4.2 Ziele des Regierungsrates für die laufende Legislatur

Für die laufende Legislatur (2015–2019) hat der Regierungsrat auf eine eigentliche Strategie für das Personalwesen explizit verzichtet. Mit dem Verzicht will er auf die Belastungen der Verwaltungseinheiten durch Unvorhergesehenes, das Tagesgeschäft und andere Projekte Rücksicht nehmen. Auf übergeordneter Ebene hat er sich deshalb auf eine streng begrenzte Zahl von Maßnahmen beschränkt, die dafür nun tatsächlich termingerecht verwirklicht werden sollen.

Die Vorhaben des Regierungsrates sind einerseits als drei «personalpolitische Schwerpunkte 2016–2019» in RRB Nr. 1231/2016 formuliert:

- Mit der Massnahme «HR 2020» möchte der Regierungsrat eine Ist-Aufnahme der vielfältigen Aufgaben im Personalwesen der Verwaltungseinheiten vornehmen und ein gemeinsames Verständnis über beabsichtigte Wirkung, Aufgaben und Rollen im Personalwesen schaffen. Der direktionsübergreifende Austausch soll auch durch ein neues Handbuch mit Best-Practice-Beispielen aus den dezentralen Personaldiensten erleichtert werden.

- Die Massnahme «Stellenplan als internes Steuerungsinstrument» soll eine Lösung bringen, die besser als der bisherige Stellenplan mit der Budgethoheit des Kantonsrates kompatibel ist und gleichzeitig einen flexiblen Einsatz der Mittel der Verwaltung ermöglicht und geeignete Controllinginstrumente zur Steuerung bereitstellt. Der Regierungsrat will damit die Steuerung des Personalaufwands vereinfachen.
- Die Massnahme «Kompetenzmodell 2020» soll das bestehende Modell für die wichtigsten funktionsbezogenen Kompetenzen von Mitarbeitenden und Kader überarbeiten und auf künftige Herausforderungen im Zeichen fortschreitender Digitalisierung und veränderter Zusammenarbeitsformen ausrichten. Das neue Modell soll später als Grundlage für eine Optimierung der Führungsarbeit, der Personalprozesse und der Weiterbildung dienen.

Zusätzlich zu diesen drei Schwerpunkten hat der Regierungsrat für die laufende Legislatur ein Paket von Projekten zur Weiterentwicklung der Informatik im Personalbereich beschlossen (RRB Nr. 911/2016). Die insgesamt sechs Projekte stehen unter dem gemeinsamen Ziel, durch Informatiknutzung eine effizientere Personaladministration zu erreichen und insbesondere arbeitsintensive Abläufe zu vereinfachen. Die Massnahmen beinhalten beispielsweise eine Umstellung auf elektronische Personaldossiers, den Erlass einer Weisung zum verwaltungsweit einheitlichen Einsatz des SAP-Organisationsmanagements, die Einrichtung eines elektronischen HR-Informationportals für Führungskräfte oder die Erarbeitung eines unverbindlichen Vorschlags, wie die Direktionen Absenzdaten aus ihren unterschiedlichen Zeiterfassungssystemen am einfachsten in das zentrale SAP übertragen können.

5. Organisation des Personalwesens im Kanton Basel-Landschaft und bei den SBB

Als Teil ihrer Abklärungen informierte sich die Subkommission darüber, wie andere Arbeitgeber ihr Personalwesen organisieren. Sie wollte damit Einsichten darüber gewinnen, was die Vor- und Nachteile anderer Organisationsmodelle sind und welche konkreten Entwicklungsrichtungen für das Personalwesen des Kantons Zürich praxistauglich wären.

Als Vergleichsfall wählte die Subkommission zum einen den Kanton Basel-Landschaft aus. Dieser ist von besonderem Interesse, weil er vor wenigen Jahren ein neues Organisationsmodell für sein Personalwesen eingeführt hat. Auch wenn der Kanton Basel-Landschaft mit rund 4000 Mitarbeitenden (ohne Lehrkräfte) eine kleinere Verwaltung als

der Kanton Zürich hat, sind die Differenziertheit der Verwaltungsstrukturen und die Vielfalt der abgedeckten Aufgaben durchaus vergleichbar.

Zum anderen orientierte sich die Subkommission näher über das Organisationsmodell des SBB-Konzerns, eines verselbstständigten ehemaligen Staatsbetriebs. Die Organisation des SBB-Konzerns vereint – ähnlich wie bei einer kantonalen Verwaltung – sehr unterschiedliche Aufgaben, was für die Abgrenzung zwischen zentraler und dezentraler Leistungserfüllung von Querschnittsfunktionen eine Herausforderung sein kann.

Im Folgenden werden die Grundzüge der Organisationsmodelle des Kantons Basel-Landschaft und der SBB dargestellt. In Kapitel 5.3 fasst die Geschäftsprüfungskommission ihre wichtigsten Erkenntnisse daraus zusammen.

5.1 Kanton Basel-Landschaft: «Neues Organisationsmodell Personalwesen»

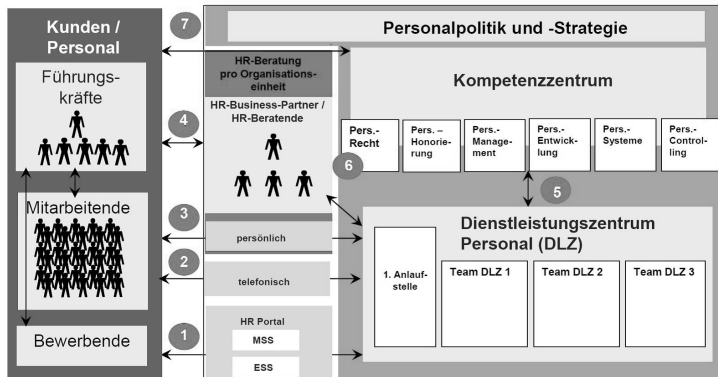
Bis vor wenigen Jahren bestanden im Kanton Basel-Landschaft – ähnlich wie im Kanton Zürich – dezentrale Personaldienste in allen Direktionen. Diese nahmen vor allem administrative Aufgaben wahr. Prozesse und Instrumente der Personaldienste waren aufgrund der dezentralen Organisation nicht einheitlich, jede Direktion agierte selbstständig. Das zentrale Personalamt war für strategische Themen und kantonsweite Projekte zuständig.

Im Juni 2011 beschloss der Baselbieter Regierungsrat, die Organisation des Personalwesens mit dem Projekt «Neues Organisationsmodell Personalwesen (NOP)» zu reformieren. Ziele waren eine einheitliche Abwicklung und Standardisierung der administrativen Prozesse, um die Effizienz und die Qualität des Personalwesens zu erhöhen. Die neue Organisation sollte einen einheitlicheren und koordinierteren Auftritt der kantonalen Verwaltung nach innen und aussen ermöglichen. Zudem sollte die Funktion der HR-Beratung etabliert werden, um die Führungskräfte besser zu unterstützen. Das Projekt wurde 2014/15 mit der Etablierung des neuen Organisationsmodells abgeschlossen, derzeit laufen Folgearbeiten.

Das folgende Schema¹ gibt einen Überblick über das im Kanton Basel-Landschaft eingeführte Modell:

Modell NOP

Ausgestaltung der Personal-Organisation Kanton Basel-Landschaft



Legende:
MSS: Manager Self Service / ESS: Employee Self Service

Quelle: vereinfacht nach
Oertig 2007

Legende:

- ①–③, ⑥ Das DLZ ist verwaltungsweite Anlaufstelle für Führungskräfte, Mitarbeitende und Bewerbende in personaladministrativen Fragen.
- ④ Führungskräfte können sich zur Beratung in Personalführungsbelangen an die zuständigen, in den dezentralen Organisationseinheiten angesiedelten HR-Berater wenden.
- ⑤–⑦ Bei komplexeren Fragestellungen können das DLZ und die HR-Berater sich ans Kompetenzzentrum wenden, in besonderen Situationen auch Führungskräfte und Mitarbeitende.

Das Modell unterscheidet drei grundsätzlich verschiedene Rollen im Personalwesen:

- Das *Kompetenzzentrum* stellt zentral Fachwissen für Konzepte und Projekte bereit. Es unterstützt die HR-Beratungen und das Dienstleistungszentrum in anspruchsvolleren Spezialfragen des Personalwesens. Das Kompetenzzentrum initiiert und begleitet HR-Projekte und stellt zudem Steuerungsinformationen für den Regierungsrat und den Landrat zur Verfügung. Das Kompetenzzentrum ist gleich wie das Dienstleistungszentrum beim kantonalen Personalamt angesiedelt.

¹ Quelle: Projektabschlussbericht «Neues Organisationsmodell Personalwesen (NOP)» vom September 2015, Personalamt des Kantons Basel-Landschaft, S. 4.

- Im *Dienstleistungszentrum* werden die personaladministrativen, repetitiven Aufgaben für die ganze Kantonsverwaltung zentralisiert. Die Vor-Ort-Administration in den Direktionen oder Ämtern ist damit weggefallen. Dadurch können administrative Prozesse so weit wie möglich vereinheitlicht und Effizienz und Qualität der Prozessabwicklung gesteigert werden. Das Dienstleistungszentrum ist auch direkte Anlaufstelle für Mitarbeitende, Vorgesetzte und Bewerbende.
- Die *HR-Beratung* als frontorientierte Funktion dient der professionellen Beratung und Begleitung der Führungskräfte in den Verwaltungseinheiten bei Personalfragen. Die HR-Beratungen sind dezentral angesiedelt, arbeiten aber eng mit dem Kompetenz- und Dienstleistungszentrum zusammen. Im Rahmen der Folgearbeiten steht eine Zentralisierung oder zumindest eine stärkere fachliche Steuerung der HR-Beratung durch das Personalamt zur Diskussion, um ein einheitlicheres Rollenverständnis und eine einheitlichere Aufgabenerfüllung zu erreichen.

5.2 SBB

Der SBB-Konzern kennt für das Personalwesen heute eines der am stärksten zentralisierten Organisationsmodelle in der Schweiz. Er zählt rund 28 000 Mitarbeitende, die sich auf vier sehr unterschiedlich grosse, aber gleichberechtigte Divisionen aufteilen (Personenverkehr 14 000 Mitarbeitende, Infrastruktur 10 000 Mitarbeitende, Cargo 3500 Mitarbeitende, Immobilien 700 Mitarbeitende).

Bis 2008 hatten die einzelnen Divisionen noch je eigene Personaldienste, die sich nicht koordinierten, vom Konzern weitgehend autonom waren und beispielsweise unterschiedliche Arbeitsverträge und Formulare verwendeten. Eine übergeordnete HR-Strategie gab es nicht. Auf übergeordneter Konzernebene bestand ein relativ kleiner Personaldienst mit beschränkten Zuständigkeiten.

Aufgrund eines Entscheids der Konzernleitung nahmen die SBB ab 2009 eine Zentralisierung vor. Seither gilt ein Geschäftsmodell, das in seiner Grundstruktur dem dreiteiligen Modell des Kantons Basel-Landschaft gleicht (siehe Schema in Kapitel 5.1).² Auch bei den SBB ist namentlich die Funktion der HR-Beratung für die Führungskräfte bis heute dezentral organisiert. Auf das Jahr 2018 werden die SBB ihre

²Die Ähnlichkeit erklärt sich insbesondere dadurch, dass sowohl der Kanton Basel-Landschaft als auch die SBB die Modelle nach Dave Ulrich (US-amerikanischer Professor) und Marcel Oertig (Schweizer HR-Experte) als Grundlage verwendeten.

Organisation noch etwas stärker zentralisieren, indem Teile der HR-Beratung, darunter die Unterstützung bei der Personalrekrutierung, künftig ebenfalls auf Konzernebene zusammengelegt werden.

Für die Subkommission kam im Gespräch mit dem Vertreter der SBB deutlich heraus, dass die Vereinheitlichung des Personalwesens über die vier Divisionen durchaus eine Herausforderung war. Diese sind nicht nur von sehr unterschiedlicher Grösse (siehe oben), sondern unterscheiden sich auch etwa bei den finanziellen Möglichkeiten. Hinzu kommt eine grosse Vielfalt der Berufsbilder, von der Transportpolizei über Gleisarbeiter hin zu Architektinnen. Dank einem klaren Commitment und Beharrlichkeit der Konzernleitung und des zuständigen HR-Chefs ist die Zentralisierung aber gelungen und wird heute – auch von Externen – als Erfolgsgeschichte betrachtet. Die Betreuung des Personalwesens mit konzernweit einheitlichen Prozessen und Produkten funktioniert heute sehr gut und geniesse in den Divisionen eine hohe Akzeptanz. Die Zentralisierung habe nicht nur finanzielle Einsparungen, sondern auch deutliche Qualitätsgewinne etwa bei der Arbeitgeberattraktivität, der Führung oder der Personalentwicklung ermöglicht.

5.3 Wichtigste Erkenntnisse mit Blick auf den Kanton Zürich

Für die Geschäftsprüfungskommission stehen nach der Beschäftigung mit den geschilderten Organisationsmodellen mit Blick auf den Kanton Zürich zwei Erkenntnisse im Vordergrund:

- Eine Zentralisierung zahlreicher Aufgaben des Personalwesens ermöglicht erhebliche Qualitäts- und Effizienzsteigerungen, und sie ist machbar und praxistauglich. Dies gilt auch für Organisationen, die – wie der Kanton Zürich – Mitarbeitende mit sehr unterschiedlichen Aufgaben beschäftigen, gross sind und eine differenzierte Verwaltungs- bzw. Unternehmensorganisation aufweisen. Es gilt zudem auch für Organisationen, deren Personalwesen traditionell dezentral organisiert war.
- Zentralisierungsschritte können in traditionell dezentral geprägten Organisationen aber nur dann gelingen, wenn die obersten Führungsorgane ein klares Bekenntnis und die nötige Beharrlichkeit dazu zeigen. Denn eine Zentralisierung setzt einen Kulturwandel voraus und kann mit kurzfristigen Partikularinteressen dezentraler Einheiten in Konflikt stehen. Auch ist in einer Übergangsphase ein gewisser Mehraufwand für die Umstellung kaum zu vermeiden. Widerstände können nur überwunden werden, wenn der Regierungsrat und Verwaltungsspitzen das strategische Ziel einer Zentralisierung im gesamtkantonalen Interesse vorantreiben.

6. Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

6.1 Vorbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission erinnert daran, dass der Kantonsrat die Kontrolle über Regierung und Verwaltung gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung und unter Beachtung der Gewaltenteilung ausübt. Parlamentarische Kontrolle bedeutet nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der sogenannten Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über unterstellte Ämter und Mitarbeitende. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle können der Kantonsrat und seine Kommissionen den Behörden und Amtsstellen keine Weisungen erteilen. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen können demnach nur in der Form der Empfehlung zuhanden des Regierungsrates verabschiedet werden.

Im Sinn einer weiteren Vorbemerkung anerkennt die Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich, dass vielerorts in der kantonalen Verwaltung Bemühungen zugunsten einer verbesserten direktionsübergreifenden Koordination und Vereinheitlichung vorhanden sind und dass die Verwaltung in den letzten Jahren auch gewisse Fortschritte in dieser Richtung erzielt hat. Verwaltungsangestellte sowohl im Personalamt als auch in dezentralen Verwaltungseinheiten des Personalwesens zeigen ein grosses Engagement, das Wertschätzung verdient.

Dennoch sind die Fortschritte schleppend, was die Geschäftsprüfungskommission nach den getroffenen Abklärungen insbesondere auf eine Vernachlässigung der politischen Führung, auf eine Kultur des direktionalen Denkens und auf strukturelle Faktoren zurückführt. Im Folgenden wird der Handlungsbedarf im Einzelnen dargelegt. Die Ausführungen zu jedem Punkt werden mit Empfehlungen abgeschlossen, wie die jeweilige Schwachstelle nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission behoben werden kann.

6.2 Führungsverantwortung des Regierungsrates

Die Geschäftsprüfungskommission hat bereits seit mehreren Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat seine politische Führungsverantwortung im Personalwesen wie auch in weiteren Querschnittsbereichen ungenügend wahrnimmt. Trotz den wiederholten Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission, eine stärkere Führungsrolle einzunehmen und das Personalamt mit weitergehenden Kom-

petenzen und Ressourcen zu stärken (insbesondere KR-Nr. 81/2013, zudem KR-Nr. 49/2014 und 86/2015 zur direktionsübergreifenden Zusammenarbeit bei den Querschnittsaufgaben generell), kann die Geschäftsprüfungskommission bestenfalls schleppende Fortschritte in diese Richtung erkennen. Zwar kommen in den vom Regierungsrat verabschiedeten Personalmanagementstrategien und Legislaturzielen durchaus Zielsetzungen vor, die eine stärkere direktionsübergreifende Zusammenarbeit und Vereinheitlichung im Personalwesen implizieren. Deren Umsetzung ist aber in den letzten Jahren jeweils in wesentlichen Teilen gescheitert – an der zersplitterten Struktur des kantonalen Personalwesens selbst und an einem Mangel an Willen, Kraft und/oder Ressourcen (siehe auch Kapitel 4.1). Für die Geschäftsprüfungskommission ist nicht erkennbar, dass der Regierungsrat den von ihm selbst verabschiedeten strategischen Zielen die nötige Priorität eingeräumt und für deren Umsetzung stark Einfluss zu nehmen versucht hätte. Ob die von vornherein bescheideneren Zielsetzungen des Regierungsrates für die laufende Legislatur (siehe Kapitel 4.2) mehr Erfolg haben werden, kann die Geschäftsprüfungskommission noch nicht abschätzen.

Die Geschäftsprüfungskommission ortet für das Führungsdefizit beim Regierungsrat insbesondere zwei Gründe:

- Erstens scheint es im Regierungsrat bisweilen am Bewusstsein für die strategische Bedeutung einer wirksamen überdirektionalen Kooperation im Personalwesen zu fehlen.
- Zweitens werden auch im Regierungsrat bisweilen direktionspezifische Partikularinteressen gegenüber gesamtkantonalen Interessen in den Vordergrund gestellt.

Die Geschäftsprüfungskommission konstatiert auf allen Hierarchiestufen der kantonalen Verwaltung eine historisch gewachsene Kultur, die stark dezentral geprägt ist und sich oft stärker an den Direktionen oder sogar an den Ämtern als am Gesamtkanton orientiert. Gerade bei Querschnittsaufgaben wie dem Personalwesen steht diese dezentrale Kultur einer wirksamen Steuerung und einem einheitlichen sowie effizienten Vollzug im gesamtkantonalen Interesse oft entgegen. Dass Mitarbeitende der Personaldienste in den Direktionen und Ämtern zuerst deren Perspektiven und Interessen einnehmen, liegt in der Natur der Sache und ist an sich auch nicht schlecht. Problematisch ist hingegen, wenn es an starken Akteuren fehlt, die dieser Perspektive eine gesamtkantonale Sicht gegenüberstellen können und wollen. Genau dies wäre nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission die gemeinsame Aufgabe des Regierungsrates, der Finanzdirektion, des Personalamts und der Verwaltungsspitzen in allen Direktionen.

Dem Regierungsrat als oberstem Führungsorgan der Verwaltung kommt dabei die zentrale Stellung zu. Die Geschäftsprüfungskommission erachtet es als zwingende Voraussetzung für eine verstärkte direk-

tionübergreifende Steuerung und Kooperation, dass der Regierungsrat seiner Führungsrolle künftig gerecht wird, eine Vorbildfunktion einnimmt und Partikularinteressen der Direktionen hintanstellt. Zwar sieht die Geschäftsprüfungskommission bei den aktuellen Leitungen der Finanzdirektion und des Personalamts ein verstärktes Bewusstsein für die Notwendigkeit und Chancen der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit und die Bereitschaft zu Fortschritten. Auch das Personalamt wird aber mit einer stärkeren Rolle letztlich nur dann erfolgreich sein (siehe nachfolgend Kapitel 6.3), wenn der Gesamtregierungsrat wie auch die einzelnen Direktionsvorstehenden einen klaren Willen und ein Commitment zu einer verstärkten überdirektionalen Zusammenarbeit und – wo sinnvoll – Zentralisierung im Personalwesen zeigen. Aufgrund der dezentral geprägten Kultur in der Verwaltung ist es umso wichtiger, dass der Regierungsrat entschlossen und als Gremium geeint auftritt und führt. Dies schliesst auch die Bereitschaft des Regierungsrates ein, bei Bedarf steuernd einzugreifen, damit beschlossene Massnahmen effektiv umgesetzt werden. Die wichtige Rolle des obersten Organs für die übergreifende Führung und für die Umsetzung organisatorischer Anpassungen bestätigen im Übrigen auch die Erfahrungen des Kantons Basel-Landschaft und der SBB (siehe Kapitel 5).

- **Empfehlung 1:** Der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder sind aufgefordert, ihre Führungsverantwortung zur Gestaltung des kantonalen Personalwesens wesentlich stärker als in der Vergangenheit wahrzunehmen, die Umsetzung von gesetzten Zielen voranzutreiben und dabei gesamtkantonalen Interessen unmissverständlich Vorrang einzuräumen.

Im Übrigen ist die Geschäftsprüfungskommission überzeugt, dass eine Auseinandersetzung mit funktionierenden Praxisbeispielen aus anderen öffentlichen Verwaltungen und geeigneten privatwirtschaftlichen Unternehmen dem Regierungsrat wertvolle Impulse für die Weiterentwicklung des Personalwesens im Kanton Zürich liefern kann. Neben den SBB oder dem Kanton Basel-Landschaft gibt es auch zahlreiche andere Organisationen, die ihr Personalwesen modernisiert und wissenschaftliche Modelle³ in der Praxis erprobt und adaptiert haben.

- **Empfehlung 2:** Der Regierungsrat soll sich für die Weiterentwicklung des kantonalen Personalwesens auch mit den Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen und privatwirtschaftlicher Unternehmen auseinandersetzen.

³ Im Fall der SBB und des Kantons Basel-Landschaft ist dabei insbesondere an die Studien von Dave Ulrich (1997: Human Resource Champions. Boston: Harvard Press) und Marcel Oertig (2007: Neue Geschäftsmodelle für das Personalmanagement. 2. Auflage. München: Luchterhand) zu denken, die heute weithin als «State of the Art» betrachtet werden.

6.3 Rolle des Personalamts und Weisungsbefugnis

Laut Gesetz hat das Personalamt die Aufgabe, auf den rechtsgleichen und einheitlichen Vollzug des Personalrechts der Gesamtverwaltung «hinzuwirken» und die Direktionen darin zu unterstützen. Für die direktionsübergreifende Steuerung des Personalwesens ist ihm eine Führungsrolle zugeordnet.

Nach der Einschätzung der Geschäftsprüfungskommission hat das Personalamt diese Rolle in der Vergangenheit zurückhaltend wahrgenommen – teils weil es sich eine Durchsetzung von Vorgaben gegen allfälligen Widerstand der Direktionen nicht zutraute, teils aus einem eher vorsichtigen eigenen Rollenverständnis heraus. Namentlich haben Finanzdirektion und Personalamt von ihrer rechtlichen Möglichkeit zum Erlass von verbindlichen Weisungen (§ 148 Abs. 1 VVO) bisher zurückhaltend Gebrauch gemacht. In vielen Fällen beschränkte sich das Personalamt auf unverbindliche Empfehlungen. So werden bisher auch Bereiche, die aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission für eine wirksame und effiziente kantonale Personalpolitik und/oder eine angemessene Gleichbehandlung der kantonalen Angestellten wichtig wären, mit Empfehlungen gesteuert. Als Beispiele sind etwa die Kriterien zur Gewährung von Home-Office, die Kostenübernahme durch den Arbeitgeber bei Aus- und Weiterbildungen oder die Standardisierung von Administrationsprozessen für die Zahlstelle 1 bei Payroll zu nennen. Ohne verbindliche Vorgaben bleibt es letztlich in vielen Fällen bei einem Flickenteppich an unterschiedlichen Lösungen und Prozessen. Eine Folge davon sind eingeschränkte Möglichkeiten, mit IT-Unterstützung und Automation Effizienzgewinne zu erzielen. Auch führt die Verzettelung gemäss den Erkenntnissen der Subkommission zu unterschiedlichen Verständnissen beispielsweise vom Aufgabenbereich des Personalwesens oder davon, was unter «externen Mitarbeitenden» zu verstehen ist. Dies erschwert eine übergreifende Steuerung.

Das Weisungsrecht des Personalamts erstreckt sich heute auf «administrative und technische» Belange, die Finanzdirektion hat die Kompetenz zum Erlass der «für den rechtsgleichen und einheitlichen Vollzug des Personalrechts in der Gesamtverwaltung erforderlichen ergänzenden Weisungen und Richtlinien» (§ 148 VVO). Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt eine Überprüfung, ob die bestehenden rechtlichen Grundlagen für eine wirksame und stufengerechte Steuerung geeignet sind oder ob dem Personalamt weitergehende Befugnisse eingeräumt werden müssten. So scheint das Personalamt teilweise auch deshalb auf unverbindliche Empfehlungen ausgewichen zu sein, weil es sich nicht genügend in der Lage sah, die Umsetzung verbindlicher Weisungen durch die Direktionen dann auch zu überwachen und bei allfälligem Widerstand durchzusetzen.

- **Empfehlung 3:** Der Regierungsrat soll prüfen, ob eine wirksame und stufengerechte Steuerung des Personalwesens durch eine Anpassung der Weisungsbefugnisse des kantonalen Personalamts und der Finanzdirektion (§ 148 VVO) sowie durch weitergehende Kompetenzen zur direktionsübergreifenden Überwachung und Durchsetzung von Vorgaben erleichtert werden kann.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission wäre es an der Finanzdirektion dafür zu sorgen, dass sie selbst und das Personalamt von den ihnen zustehenden Kompetenzen im Sinn einer angemessenen Vereinheitlichung und Steuerung im gesamtkantonalen Interesse auch vermehrt Gebrauch machen. Am Regierungsrat und den einzelnen Direktionsvorstehenden wiederum ist es, diesem Vorgehen die unverzichtbare politische Rückendeckung zu geben und die Autorität des Personalamts so zu stärken (siehe auch Empfehlung 1). In vielen Direktionen scheint in der Vergangenheit zu wenig akzeptiert worden zu sein, dass der Lead in allen Fragen der Gestaltung des Personalwesens beim Personalamt liegt, auch wenn diese Akzeptanz nach Wahrnehmung der Subkommission zuletzt tendenziell zugenommen hat.

In dem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass das Personalamt in den letzten Jahren eine hohe Fluktuationsrate aufwies, namentlich auch in Leitungspositionen. Dies band naturgemäss Ressourcen und führte immer wieder auch zu erheblichem Knowhow-Verlust. Dies war ein weiterer Faktor, der das Vorantreiben einer stärkeren überdirektionalen Ausrichtung des kantonalen Personalwesens verständlicherweise hemmte. Wie in den Gesprächen mit der Subkommission verschiedentlich erwähnt wurde, stellte dies nicht zuletzt auch eine Belastung für die Personalverantwortlichen in den Direktionen dar. Für diese ist Kontinuität in der Zusammenarbeit mit dem Personalamt nachvollziehbarerweise wichtig. Mit der Ernennung der Chefin Personalamt per 1. Juli 2016, die bereits über mehrjährige Erfahrung in leitender Funktion im Personalamt verfügte, konnte die Situation verbessert werden. Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Subkommission äusserten sich ausdrücklich positiv zur Zusammenarbeit mit der neuen Leitung des Personalamts.

- **Empfehlung 4:** Das kantonale Personalamt soll zur Steuerung des kantonalen Personalwesens und von dessen Vollzug statt Empfehlungen vermehrt fachliche Weisungen und Richtlinien erlassen.

Im Zusammenhang mit fehlenden gesamtkantonalen Vorgaben und den Kompetenzen des Personalamts ist auch das Thema der Kennzahlen und Daten zum Personalwesen zu erwähnen. So hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich gezeigt, dass steuerungsrelevante Kennzahlen zum Kantonspersonal teilweise fehlen oder von den dezentralen Einheiten nach unterschiedlichen Definitionen erfasst werden und dass das

Personalamt ungenügenden Zugriff auf dezentral vorhandene Daten hat.⁴ Es liegt auf der Hand, dass das Fehlen von Datengrundlagen eine übergreifende Steuerung sehr erschwert.

- **Empfehlung 5:** Der Regierungsrat soll sicherstellen, dass relevante Kennzahlen zum Personalwesen flächendeckend erfasst werden und das Personalamt ohne Weiteres darauf zugreifen kann.

6.4 Kompetenz- und Dienstleistungszentrum zur Steigerung von Qualität und Effizienz

Mit der heutigen Organisations- und Verwaltungsstruktur geniessen die dezentralen Einheiten (auch) im Personalwesen eine hohe Autonomie für die Erledigung ihrer Aufgaben. Dies führt regelmässig zu unbefriedigenden Ergebnissen, indem sich die dezentralen Anliegen durchsetzen, und zu einem Wildwuchs von verschiedenen Lösungen für dieselben Aufgaben innerhalb der Verwaltung. Folge sind nicht nur ungenutzte Synergiepotenziale, sondern auch Reibungsverluste durch Schnittstellenprobleme bei voneinander abhängigen Prozessen. Gerade in kleinen Einheiten führt die Dezentralisierung zudem dazu, dass für die Erledigung seltenerer Aufgaben die Routine und das spezielle Knowhow fehlen können.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet Zentralisierungen nicht als Selbstzweck. Nicht alle Aufgaben im Personalwesen eignen sich gleich gut für eine Zentralisierung. Eine solche macht namentlich dort Sinn, wo sie erhebliche Qualitäts- oder Effizienzgewinne verspricht. In Bereichen wie der HR-Beratung (unterstützende Beratung in Personalfragen für Linien-Führungskräfte), die eine minimale Nähe und Vertrautheit mit individuellen Bedürfnissen und amtspezifischen Eigenheiten erfordern, dürften dezentrale Strukturen vorteilhafter sein. Darauf wiesen auch die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner aus den Direktionen immer wieder hin. Durch welche Hierarchieebene die HR-Beratung am sinnvollsten wahrgenommen wird (z. B. zentrales Personalamt, Direktion oder Amt), ist auch nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission abhängig von der konkreten Verwaltungseinheit und sollte situativ festgelegt werden.

Die Geschäftsprüfungskommission ist aber klar der Auffassung, dass im Personalwesen der Kantonsverwaltung verschiedene Aufgaben bestehen, die besser und/oder günstiger durch eine zentrale Stelle erle-

⁴Siehe beispielsweise die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 341/2016 (keine Angaben zur Verbreitung von Job-Sharing in den Direktionen möglich) oder Anfrage KR-Nr. 370/2016 (keine einheitliche Definition und Erfassung von «Kaderangestellten» und «Angestellten mit Personalführungsverantwortung»).

diget werden könnten. Diese Überzeugung wird auch durch die Auseinandersetzung mit den Organisationsmodellen der SBB und des Kantons Basel-Landschaft gestützt.

Die Vertreterinnen und Vertreter aller Direktionen zeigten sich gegenüber der Subkommission weitestgehend einig, dass die grössten Vorteile einer Zentralisierung bei administrativen Aufgaben und Massengeschäften zu erzielen sind. Auch im administrativen Bereich bestehen nach den Erkenntnissen der Subkommission aber nach wie vor ungenutzte Synergiepotenziale, beispielsweise in den Bereichen der Lohnadministration (Payroll), Personaladministration, Pflege von SAP-Stammdaten, Erstellen von Unfallmeldungen, Bearbeiten von Erwerbsersatzansprüchen. Die Erledigung solcher, stark repetitiver Aufgaben könnte in einem gesamtkantonalen Dienstleistungszentrum effizienter gehandhabt werden. Auch die Effizienzpotenziale durch IT-Unterstützung lassen sich bei einer Zentralisierung erhöhen.

Auch bei Aufgaben, die Fachwissen für Projekte und Konzepte erfordern, die aber direktionsübergreifend in ähnlicher Weise anfallen oder bei denen der Kanton ein Interesse an einer einheitlichen Gestaltung hat, verspricht eine Zentralisierung Synergie- und Qualitätsgewinne. Solche Aufgaben können in einem Kompetenzzentrum zusammengefasst werden. Ein Kompetenzzentrum besteht im Kanton Zürich bisher mit dem CC Payroll. Für die Betreuung durch ein Kompetenzzentrum des Personalamts könnten sich beispielsweise auch die Bereiche Personalrecht, Personalthonorierung, Personalcontrolling, Personalmanagement oder Personalentwicklung eignen. Diese Aufgaben werden teilweise schon heute durch Abteilungen des Personalamts abgedeckt, diese teilen sich die Zuständigkeiten aber mit den dezentralen Personaldiensten.

- **Empfehlung 6:** Der Regierungsrat soll die geeigneten Aufgaben des Personalwesens bei einem Kompetenz- und Dienstleistungszentrum innerhalb des kantonalen Personalamts zentralisieren. Die nötigen zusätzlichen Ressourcen beim Personalamt sind durch Verlagerungen aus den Direktionen freizuspielen.

6.5 Feststellungen zum Stellenplan

Die Kantonsverwaltung ist heute im Personalbereich mit zwei politischen Steuerungsinstrumenten konfrontiert, denen unterschiedliche Philosophien zugrunde liegen: Der Kantonsrat steuert grundsätzlich über Globalbudgets für die Leistungsgruppen. Er bestimmt damit die zu erfüllenden Leistungen und die verfügbaren finanziellen Ressourcen. Die Auswahl der richtigen Instrumente – eigenes Personal, Sachressour-

cen, eingekaufte Dienstleistungen usw. – zur Erfüllung der Leistungen im Rahmen des Budgets bleibt der Exekutive überlassen. Parallel dazu existiert ein Stellenplan, der zum Instrument «eigenes Personal» starre Vorgaben macht. So enthält er namentlich die Anzahl Stellen und deren prozentualen Umfang und die Zuordnung jeder Stelle zu einer Richtposition und Lohnklasse. Der Stellenplan wird grundsätzlich durch den Regierungsrat und die Direktionen pro Amt festgelegt.

Die parallele Anwendung von Globalbudgets und Stellenplan kann zu einer Übersteuerung und zu Fehlanreizen führen, die eine wirtschaftliche Leistungserfüllung behindern. In den Gesprächen mit der Subkommission bestätigten die Direktionsvertretungen die Auffassung, dass der Stellenplan in seiner heutigen Form überholt ist. Der Handlungsbedarf ist bei der Verwaltung erkannt, und im Rahmen der personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019 wurde ein Projekt gestartet, um Alternativlösungen zu erarbeiten, die ein geeignetes Controlling der Stellenentwicklung und gleichzeitig einen flexiblen Mitteleinsatz erlauben (siehe Kapitel 4.2). Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst dies.

Bis dahin ist nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission auch der Kantonsrat gefordert, im Rahmen der Budgetberatungen von einer Übersteuerung durch Vorgaben zum Stellenplan wenn immer möglich abzusehen.

7. Ausblick

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet den Bereich des Personalwesens als äusserst bedeutsam für die kantonale Verwaltung im Allgemeinen und für die direktionsübergreifende Zusammenarbeit im Besonderen. Sie und ihre Subkommission Personal werden deshalb weiterhin aufmerksam verfolgen, wie der Regierungsrat und die Verwaltung ihre Verantwortung zur Weiterentwicklung des Personalwesens wahrnehmen.

Um diese Weiterentwicklung zu fördern, legt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat gemeinsam mit diesem Bericht ein Postulat vor, das die Empfehlungen des Berichts aufnimmt. Der Kantonsrat kann mit einer Überweisung des Postulats den Empfehlungen zusätzlichen Nachdruck und Verbindlichkeit verleihen und den Regierungsrat bei dessen wichtiger Aufgabe, für den strategisch bedeutsamen Bereich des Personalwesens eine leistungsstarke Organisation zu etablieren, auf konstruktive Weise unterstützen.

8. Dank

Die Geschäftsprüfungskommission und die Subkommission danken ihren Gesprächspartnern, dem Regierungsrat, den Direktionen und der Staatskanzlei, der Finanzkontrolle und den Verantwortlichen von Finanzdirektion und Personalamt für deren Einsatz für ein funktionierendes Personalwesen im Kanton Zürich, für die erteilten Informationen und für die angenehme Zusammenarbeit. Sie werden diese gerne auch in Zukunft pflegen.

Zürich, 26. Oktober 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Daniel Hodel	Emanuel Brügger