

# Bericht des Regierungsrats an den Landrat

---

14. Februar 2017

## **Nr. 2017-91 R-362-28 Bericht des Regierungsrats an den Landrat zu Risiken und Chancen eines kleinen Kantons (Postulat Claudia Schuler, Seedorf)**

### **I. Zusammenfassung**

*Am 25. Mai 2016 reichte Landrätin Claudia Schuler, Seedorf, mit Zweitunterzeichner Landrat Toni Brand, Silenen, ein Postulat zu Risiken und Chancen eines kleinen Kantons ein. In seiner Antwort vom 20. September 2016 führte der Regierungsrat aus, dass er bereit sei, einen Bericht im Sinne der Postulanten zu verfassen und dabei auf die konkreten Fragen des Postulats einzugehen. Der Landrat hat das Postulat am 16. November 2016 überwiesen.*

*Im Gegensatz zu verschiedenen Kantonen, kennt der Kanton Uri bislang keine unabhängige Stelle, bei der Mitarbeitende Missstände geschützt melden können, ohne die Treue- und Amtspflicht zu verletzen. Der Regierungsrat hat eine entsprechende Vorlage zur Einführung einer Ombudsstelle im August 2016 in die Vernehmlassung geschickt. Die Rückmeldungen dazu fielen kontrovers und teilweise kritisch aus. Der Regierungsrat hat das Verfahren deshalb vorderhand sistiert. Er ist aber nach wie vor der Meinung, dass eine neutrale Anlaufstelle ein wirksames Mittel bildet, um das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu stärken.*

*Nach geltendem Personalrecht werden, ausser z. B. bei Beförderungen, grundsätzlich alle Stellen der Kantonsverwaltung nach einheitlichen Richtlinien ausgeschrieben. Die entsprechende Zusammenstellung des Selektionsteams und die konsequente Anwendung der gesetzlichen Ausstandspflichten, die auch bei Personalgeschäften zur Anwendung kommen, gewähren ein transparentes und faires Auswahlverfahren.*

*Die Zusammenarbeit zwischen den personalverantwortlichen Personen der Direktionen und dem Amt für Personal ist eng und der gegenseitige Austausch wird intensiv gepflegt. Mit der Einführung des neuen Personalinformationssystems in einzelnen Verwaltungseinheiten wurde in den letzten beiden Jahren ein wichtiger Schritt für eine vermehrte Vereinheitlichung der Personalprozesse erreicht. Die geplante flächendeckende Anwendung des Personalinformationssystems bietet zudem Gewähr für eine weitere einheitliche Ausschreibungs- und Rekrutierungspraxis bei der Kantonsverwaltung.*

*Auch aufgrund einer bei den personalverantwortlichen Personen der Direktionen durchgeführten Umfrage kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die bestehende Organisationsform im Personalbe-*

*reich funktioniert und nicht grundlegend angepasst werden muss. Die Vorteile einer Konzentration der Personalleitungs- und Administrationsfunktionen im Amt für Personal würden die Nachteile nicht aufwiegen und der zusätzliche Stellenbedarf im Amt für Personal könnte in den Direktionen nicht kompensiert werden.*

*Der Regierungsrat sieht aufgrund des vorliegenden Berichts punktuell Optimierungspotenzial bei der Standardisierung und Vereinheitlichung der Personalprozesse und der Kommunikation zwischen dem Amt für Personal und der personalverantwortlichen Personen bzw. der Personaldienste der Direktionen.*

## Inhaltsverzeichnis

|        |   |    |
|--------|---|----|
| I.     | Zusammenfassung .....   | 1  |
| II.    | Ausführlicher Bericht .....   | 5  |
| 1.     | Ausgangslage.....   | 5  |
| 2.     | Vorbemerkung .....  | 6  |
| 2.1.   | Aktuelle Situation Schweiz/Uri.....   | 6  |
| 3.     | Organisation Personalwesen bei der Kantonsverwaltung .....  | 6  |
| 3.1.   | Organisation und Aufgaben Amt für Personal .....  | 6  |
| 3.2.   | Das Personalwesen in den Direktionen .....  | 7  |
| 4.     | Beantwortung der Fragen .....   | 8  |
| 4.1.   | <i>Gibt es im Kanton eine unabhängige Stelle, bei der ein Mitarbeiter Missstände geschätzt melden kann, ohne die Treue- und Amtspflicht zu verletzen? Und dies ohne Angst zu haben, seine Arbeitsstelle zu verlieren oder andere Nachteile erdulden zu müssen? Wenn ja, ist den Mitarbeitern diese Stelle bekannt? Falls es noch keine gibt, ist der Regierungsrat gewillt, eine solche einzurichten? .....</i>   | 8  |
| 4.2.   | <i>Wie wird das im Kanton mit den Stellenausschreibungen gehandhabt? Werden die Stellen (vor allem die Kaderstellen) ausgeschrieben und erfolgt ein seriöses transparentes Auswahlverfahren? Ab welcher Lohnklasse/Kaderposition muss eine Stelle ausgeschrieben werden? Dabei geht es nicht nur darum, zu verhindern, dass Stellen dank Beziehungen besetzt werden, sondern auch um sicher zu stellen, dass diese Anschuldigungen erst gar nicht aufkommen. ....</i> | 9  |
| 4.3.   | <i>Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass über alle Direktionen und Ämter genügende und einheitliche Ausschreibungs-, Rekrutierungs- und Sorgfaltsrichtlinien im Personalbereich angewendet werden?.....</i>   | 11 |
| 4.4.   | <i>Ist der Regierungsrat bereit, den Zusammenzug der Personalleitung- und Administrationsfunktionen (Human Resources) im Amt für Personal zu prüfen? Mit dieser Massnahme könnte die Qualität in diesem Bereich gesteigert und erst noch deutlich an Effizienz gewonnen werden. ....</i>  | 12 |
| 4.4.1. | <i>Wie viele Stellenprozente werden pro Direktion für Personalaufgaben verwendet. Dabei sind diejenigen Aufgaben gemeint, welche auch durch eine zentrale Personalstelle wahrgenommen werden könnten. ....</i>  | 12 |
| 4.4.2. | <i>Wie beurteilen Sie als personalverantwortliche Person Ihrer Direktion die aktuelle dezentrale Organisation des Personalwesens? Was sind Ihrer Ansicht nach die Vor- und Nachteile dieser Organisation? Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit dem Amt für Personal? .....</i>   | 14 |
| 4.4.3. | <i>Wie beurteilen Sie einen vermehrten Zusammenzug der Personalleitungs- und Administrationsfunktionen (Human Resources) ins Amt für Personal? Welche Voraussetzungen müssten geschaffen werden und welche Auswirkungen hätte dies auf Ihre Organisationseinheit? ....</i>  | 14 |
| 4.4.4. | <i>Welche Massnahmen müssten Ihrer Meinung nach umgesetzt werden, um bei gleichbleibender Organisation die Zusammenarbeit zwischen den Personalverantwortlichen der Direktionen mit dem Amt für Personal zu verbessern?.....</i>  | 14 |
| 4.5.   | <i>Wohin kann sich die Urner Bevölkerung richten, wenn sie einen Verdacht bezüglich Korruption, Bestechung etc. melden möchte? Falls es noch keine Stelle dafür gibt, ist der Regierungsrat bereit, eine solche zu bezeichnen bzw. einzurichten?.....</i>   | 15 |
| 5.     | Schlussfolgerungen .....  | 15 |

III. Antrag .....16

## II. Ausführlicher Bericht

### 1. Ausgangslage

Am 25. Mai 2016 reichte Landrätin Claudia Schuler, Seedorf, mit Zweitunterzeichner Landrat Toni Brand, Silenen, ein Postulat zu Risiken und Chancen eines kleinen Kantons ein.

Darin führen sie aus, dass die Übersichtlichkeit sowie die grundsätzlich positive Grundeinstellung zu den Stärken unseres Kantons gehören. Der Verwaltungsapparat werde in engen Grenzen gehalten und die Regierung sei bürgernah. Durch die Kleinheit und Nähe könnten Lösungen oft rasch gefunden werden und man könne schnell agieren. Die Kleinheit und Nähe berge aber auch Risiken. Vor dem Hintergrund, der in den letzten Monaten vermehrt in den Medien verbreiteten Vorwürfe über Missstände im Kanton Uri, soll mit dem parlamentarischen Vorstoss geprüft werden, ob der Kanton genug unternehme, um Korruption, Vetterliwirtschaft und Filz zu unterbinden.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine umfassende Überprüfung durchzuführen, dem Landrat Bericht darüber zu erstatten und ihm allfällige Massnahmen aufzuzeigen. Der Bericht soll mindestens folgende Punkte beinhalten:

1. Gibt es im Kanton eine unabhängige Stelle, bei der ein Mitarbeiter Missstände geschützt melden kann, ohne die Treue- und Amtspflicht zu verletzen? Und dies ohne Angst zu haben, seine Arbeitsstelle zu verlieren oder andere Nachteile erdulden zu müssen? Wenn ja, ist den Mitarbeitern diese Stelle bekannt? Falls es noch keine gibt, ist der Regierungsrat gewillt, eine solche einzurichten?
2. Wie wird das im Kanton mit den Stellenausschreibungen gehandhabt? Werden die Stellen (vor allem die Kaderstellen) ausgeschrieben und erfolgt ein seriöses transparentes Auswahlverfahren? Ab welcher Lohnklasse/Kaderposition muss eine Stelle ausgeschrieben werden? Dabei geht es nicht nur darum, zu verhindern, dass Stellen dank Beziehungen besetzt werden, sondern auch um sicher zu stellen, dass diese Anschuldigungen erst gar nicht aufkommen.
3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass über alle Direktionen und Ämter genügende und einheitliche Ausschreibungs-, Rekrutierungs- und Sorgfaltsrichtlinien im Personalbereich angewendet werden?
4. Ist der Regierungsrat bereit, den Zusammenschluss der Personalleitungs- und Administrationsfunktionen (Human Resources) im Amt für Personal zu prüfen? Mit dieser Massnahme könnte die Qualität in diesem Bereich gesteigert und erst noch deutlich an Effizienz gewonnen werden.
5. Wohin kann sich die Urner Bevölkerung richten, wenn sie einen Verdacht bezüglich Korruption, Bestechung usw. melden möchte? Falls es noch keine Stelle dafür gibt, ist der Regierungsrat bereit, eine solche zu bezeichnen bzw. einzurichten?

In seiner Antwort vom 20. September 2016 führte der Regierungsrat aus, dass er bereit sei, einen Bericht im Sinne der Postulanten zu verfassen und dabei auf die konkreten Fragen des Postulats einzu-

gehen.

Der Landrat hat das Postulat am 16. November 2016 mit 44:14 Stimmen (1 Enthaltung) überwiesen.

## 2. Vorbemerkung

### 2.1. Aktuelle Situation Schweiz/Uri

«Die Schweiz gehört zu den Ländern, die am wenigsten von der Korruption betroffen sind, und verfügt grundsätzlich über ein wirksames Korruptionsstrafrecht.» Dieser erfreuliche Befund findet sich in der Botschaft des Bundesrats, die 2014 im Hinblick auf die Änderung des Strafgesetzbuchs und eine Anpassung der Bestechungsstrafnormen verfasst wurde. Diese Beurteilung ist kein Selbstlob, sondern stützt sich auf Fremdeinschätzungen wie etwa jene des Europarats, der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) oder der UNO. Auch im Ranking von Transparency International (TI), einer Nichtregierungsorganisation, die sich im Kampf gegen Bestechung engagiert, belegt die Schweiz einen der vordersten Ränge.

Korruption als gesellschaftliches Phänomen stellt zweifellos ein ernst zu nehmendes Problem dar. Die bisherigen Erfahrungen im Kanton Uri zeigen aber, dass Uri diesbezüglich keine besonderen Vorkommnisse, Vorfälle oder Betroffenheiten aufweist und dass die bestehenden Ressourcen im Kanton zu dessen Bekämpfung genügen. Dem Regierungsrat ist kein Fall bekannt, bei dem es innerhalb der letzten 20 Jahre im Kanton Uri zu einer Verurteilung eines oder mehrerer Kantonsangestellten wegen Korruption oder Bestechung gekommen wäre.

Die personalrechtlichen Bestimmungen diesbezüglich sind klar. Nach Artikel 28 der Personalverordnung (PV; RB 2.4211) dürfen Angestellte keine Geschenke oder andere Vergünstigungen, die in Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Stellung stehen oder stehen könnten, für sich oder andere annehmen oder sich versprechen lassen. Ausgenommen sind dabei Höflichkeitsgeschenke von geringem Wert.

## 3. Organisation Personalwesen bei der Kantonsverwaltung

### 3.1. Organisation und Aufgaben Amt für Personal

Die Aufgaben des Amtes für Personal richten sich nach Artikel 30 des Reglements über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsreglement [ORR; RB 2.3322]):

| Funktion | Hauptaufgaben | Stellenprozente |
|----------|---------------|-----------------|
|----------|---------------|-----------------|

|   |   |             |
|---|---|-------------|
| Amtsleitung                                 | Bearbeitung Grundlagen und Instrumente im gesamten Personalbereich; Beratung, Unterstützung und Koordinationsaufgaben; Neubewertungen; Projekte                                     | 100 Prozent |
| Abteilungsleitung und Sachbearbeitung Löhne | Hauptverantwortung Lohn- und Entschädigungswesen mit Jahresabschlüssen; Beratung und Sachbearbeitung im Bereich Löhne; Sachbearbeitung Personen- und Sozialversicherungen; Projekte | 215 Prozent |
| Lehrlingswesen/Organisation                 | Hauptverantwortung Lernende in der Kantonsverwaltung; Organisationsbereich; Personalinformationssystem  | 100 Prozent |
| Telefonzentrale                             | Empfang und Telefonzentrale Gesamtverwaltung  | 100 Prozent |

Das Amt für Personal erbringt innerhalb der in der Tabelle aufgeführten Stellenprozent für das Amt für Betrieb Nationalstrassen und die Sozialversicherungsstelle Uri Dienstleistungen und wird für diese jährlich mit zirka 90'000 Franken entschädigt.

Neben den täglich wiederkehrenden Aufgaben hat das Amt für Personal in den letzten Jahren federführend oder mitwirkend folgende Projekte und zentrale Personalaufgaben bearbeitet:

- Funktionsbewertung aller Stellen der Kantonsverwaltung und Erarbeitung eines verbindlichen Einreichungsplans;
- Überprüfung Lohngleichheit für Frauen und Männer;
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Umfrage);
- Einführung Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) mit diversen Teilprojekten;
- Einführung elektronische Zeiterfassung (EXOS);
- Einführung Personalinformationssystem (Engage) in Teilbereichen der Verwaltung;
- Neufassung Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch (MAG);
- Überarbeitung Personalreglement;
- Submission Unfallversicherung (UVG);
- Submission Multifunktionsgeräte;
- Einführung Globalbudget im Personalbereich.

### 3.2. Das Personalwesen in den Direktionen

Die Generalsekretärin bzw. die Generalsekretäre sind nach ORR für das Personalwesen der Direktionen zuständig. Diese Aufgaben sind in den verschiedenen Direktionen unterschiedlich organisiert und werden teilweise mit Kleinstpensen innerhalb der Verwaltungseinheit abgedeckt. Die Baudirektion und das Amt für Kantonspolizei verfügen über eigene ausgebaute Personaldienste. Zusammengefasst werden von den personalverantwortlichen Personen der Direktionen hauptsächlich die folgenden Aufgaben wahrgenommen:

- Unterstützung der Linie bei Personalrekrutierungen;

- Mitarbeit in Projekten wie z. B. BGM und Personalinformationssystem (Engage);
- Umsetzung Führungsentwicklung und Nachfolgeplanung;
- Koordinationsaufgaben im Bereich MAG, ausserordentliche Zuwendungen, Lohnänderungsgesuche;
- Unterstützung und Beratung bei der Betreuung bei Krankheiten oder Unfällen der Mitarbeitenden;
- Unterstützung und Beratung bei der Ausbildung von Lernenden.

#### 4. Beantwortung der Fragen

**4.1.** *Gibt es im Kanton eine unabhängige Stelle, bei der ein Mitarbeiter Missstände geschützt melden kann, ohne die Treue- und Amtspflicht zu verletzen? Und dies ohne Angst zu haben, seine Arbeitsstelle zu verlieren oder andere Nachteile erdulden zu müssen? Wenn ja, ist den Mitarbeitenden diese Stelle bekannt? Falls es noch keine gibt, ist der Regierungsrat gewillt, eine solche einzurichten?*

##### a) Kantonale Anlaufstellen bei Konflikten am Arbeitsplatz

Der Regierungsrat hat am 15. Februar 2005 das Leitbild «Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz» verbindlich erklärt. Darin wird festgehalten, dass Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden der Mitarbeitenden wichtig sind und der Kanton als Arbeitgeber Voraussetzungen für sichere und gesunde Arbeitsplätze schafft.

Das Amt für Personal hat im Jahr 2013 in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst das Merkblatt «Konflikte am Arbeitsplatz» entwickelt. Die darin enthaltenen Informationen haben zum Zweck, die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung vor sexueller Belästigung, Mobbing aber auch anderen gravierenden Konflikten am Arbeitsplatz zu schützen und im Bedarfsfall verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Im Merkblatt sind verschiedene Anlaufstellen aufgeführt, die je nach Erfordernis kontaktiert werden können. Das Merkblatt wurde im November 2013 im Intranet mit einer entsprechenden Mail-Information an alle Mitarbeitenden aufgeschaltet. Das Merkblatt ist auch Bestandteil des Kurses «Einführung neue Mitarbeitende», der jeweils einmal pro Jahr vom Amt für Personal organisiert und durchgeführt wird. Seit der Publikation des Merkblatts vor drei Jahren wurde den Anlaufstellen ein einziger Fall gemeldet.

Eine unabhängige Stelle, bei der Mitarbeitende Missstände geschützt melden können, ohne die Treue- und Amtspflicht zu verletzen, ist bei der Kantonsverwaltung Uri bislang nicht vorhanden.

##### b) Unabhängige Ombudsstelle für Hinweise auf Missstände

Verschiedene Kantone kennen unabhängige Ombudsstellen. Diese vermitteln bei Konflikten zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung oder auch bei internen Konflikten innerhalb der Verwaltung.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 19. April 2016 das Landammannamt beauftragt, die Institutionalisierung einer kantonalen Ombudsstelle zu prüfen und dem Regierungsrat einen Antrag vorzulegen. In der Folge erarbeitete das Landammannamt einen Bericht für einen Grundsatzentscheid und

der Regierungsrat beschloss am 14. Juni 2016, eine kantonale Ombudsstelle einzuführen. Eine Teilaufgabe dieser Ombudsstelle ist die Behandlung von verwaltungsinternen Beschwerden. Angestellte der Kantonsverwaltung hätten somit eine Anlaufstelle, an die sie sich bei Konflikten mit dem Arbeitgeber wenden könnten. Die Ombudsstelle eignet sich aber auch für die Entgegennahme und Abklärung von Anliegen der Verwaltungsangestellten, wenn sie bei ihrer Arbeit Missstände beobachten und diese an den Tag bringen wollen (sogenannte Whistleblowers). Selbstverständlich kann eine solche Ombudsstelle auch von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden. Konflikte mit den Behörden können durch Einschaltung der Ombudsstelle als Vermittlerin entschärft oder gar gelöst werden. Die Unabhängigkeit und Fachkompetenz der Ombudsstelle bietet Gewähr für die notwendige Sorgfalt und Diskretion.

Der Regierungsrat hat die entworfene Verordnung über die Ombudsstelle am 18. August 2016 in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis Ende Oktober 2016.

Die Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmenden fielen kontrovers und eher gegen die Einführung einer Ombudsstelle aus. Bis auf die SP Uri lehnten alle politischen Parteien die Einführung einer Ombudsstelle kategorisch ab. Dies mit der Begründung, dass in Uri bereits eine Vielzahl von Beratungsstellen und Mediatoren bestehen, die effizienter und kostengünstiger sowie ausreichend seien. Seitens der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer wurde die Einführung einer Ombudsstelle je zur Hälfte begrüsst bzw. abgelehnt.

Gestützt auf diese Ausgangslage hat der Regierungsrat am 15. November 2016 entschieden, das Vorhaben vorläufig zu sistieren. Vorläufig deshalb, weil zwischen der Einführung einer kantonalen Ombudsstelle und dem vorliegenden Postulat ein thematischer Zusammenhang besteht. Bereits in seiner Antwort vom 20. September 2016 nannte der Regierungsrat seine Absicht zur Einführung einer kantonalen Ombudsstelle als Mittel, um die Risiken der Kleinheit und Nähe in unserem Kanton zu minimieren.

Der Landrat kann im Rahmen der Behandlung dieses Berichts Antrieb dafür bilden, die Ombudsstelle, wie vom Regierungsrat angedacht, einzurichten. Denn als neutrale Anlaufstelle bei Missständen kann sie unbestrittenermassen ein wirksames Mittel zur Prävention bilden und so das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung stärken.

**4.2.** *Wie wird das im Kanton mit den Stellenausschreibungen gehandhabt? Werden die Stellen (vor allem die Kaderstellen) ausgeschrieben und erfolgt ein seriöses transparentes Auswahlverfahren? Ab welcher Lohnklasse/Kaderposition muss eine Stelle ausgeschrieben werden? Dabei geht es nicht nur darum, zu verhindern, dass Stellen dank Beziehungen besetzt werden, sondern auch um sicher zu stellen, dass diese Anschuldigungen erst gar nicht aufkommen.*

Die Ausschreibung der Stellen ist im Personalreglement (RB 2.4213) geregelt.

**Artikel 2 Ausschreibung**

<sup>1</sup>*Die Ausschreibung erfolgt in weiblicher und männlicher oder in geschlechtsneutraler Form. Sie enthält gegebenenfalls Hinweise auf die Eignung der Stelle für die Teilzeitbeschäftigung und für den beruflichen Wiedereinstieg.*

<sup>2</sup>Die Ausschreibung kann insbesondere unterbleiben:

- a) wenn die Stelle durch Beförderung oder Versetzung innerhalb der Verwaltung oder ausnahmsweise auf dem Wege der Berufung besetzt wird;
- b) in Bereichen, in denen die öffentliche Ausschreibung einen unverhältnismässigen Aufwand bedeutet, namentlich für befristete Stellen oder für solche ohne tauglichen Stellenmarkt;
- c) wenn der Regierungsrat das aus anderen Gründen im Einzelfall beschliesst.

<sup>3</sup>Lehrstellen sind durch das Amt für Personal auszuschreiben.

### **Artikel 3 Anstellungsbehörde**

Anstellungsbehörde ist:

- a) der Regierungsrat für das höhere Kader und für Angestellte ab der Lohnklasse 16;
- b) die zuständige Direktion für alle übrigen Angestellten.

### **Artikel 5 Höheres Kader**

Zum höheren Kader gehören die Vorsteherin oder der Vorsteher der Kanzleidirektion, der Direktionssekretariate und der Ämter, die Rektorin oder der Rektor der Kantonalen Mittelschule Uri und der Kantonalen Berufsfachschule Uri sowie die Stellvertretung der Vorsteherin oder des Vorstehers der Kanzleidirektion.

Grundsätzlich werden alle Stellen der Kantonsverwaltung, unabhängig von der hierarchischen Position oder Lohnklasse, ausgeschrieben. Ausnahmen bilden die im Artikel 2 Absatz 2 Personalreglement aufgeführten Bedingungen.

Die Prozesse für die Personalgewinnung sind in der Kantonsverwaltung nicht einheitlich geregelt. Die individuellen Eigenheiten der Organisationseinheiten werden auch im Rahmen der Personalgewinnung gelebt. Im Bereich der Stellenausschreibung sind die Richtlinien für die gesamte Verwaltung klar definiert und werden auch eingehalten. Im Bereich des Selektionsverfahrens stellt das Amt für Personal den Direktionen entsprechende Hilfsmittel (z. B. standardisierte Interviews) zur Verfügung. Unabhängig von Direktion und Anstellungsbehörde kann der Personalgewinnungsprozess in sieben Schritte unterteilt werden:

1. Vorabklärung (Bedarfsanalyse) und Aktualisierung der Aufgaben im Pflichtenheft
2. Anforderungsprofil erstellen und in Pflichtenheft festhalten
3. Interne Beförderung oder Stellenausschreibung
4. Vorselektion
5. Selektionsverfahren (strukturiertes Interview, Assessment usw.)
6. Auswertung und Entscheid durch Anstellungsbehörde (Direktion, Regierungsrat usw.)
7. Anstellung mit Arbeitsvertrag

Im Rahmen der Personalgewinnung arbeiten Linienvorgesetzte und personalverantwortliche Personen der jeweiligen Direktion eng zusammen und bilden ein Selektionsteam. Für die Rekrutierung von höheren Kaderstellen wird das Amt für Personal sporadisch in das Selektionsteam miteinbezogen. Der Vorentscheid für die Anstellung erfolgt jeweils durch die Linie und dem Personaldienst der Direktion und wird der Anstellungsbehörde als Vorschlag zum Entscheid unterbreitet. Alle Regierungsratsanträge und Arbeitsverträge werden vor der Beschlussfassung bzw. vor der Vertragsunterzeichnung

dem Amt für Personal zur Visierung vorgelegt. Das Amt für Personal prüft dabei die im Vorfeld mit der Direktion vereinbarte Lohneinreihung. Dieses durch das Zusammenspiel von Linienvorgesetzten, Personaldienst der Direktionen und Entscheidungsträgern seriöse und transparente Auswahlverfahren hat sich gut bewährt und bietet einen recht grossen Schutz, dass Stellen nicht dank Beziehungen besetzt werden.

In einem kleinen Kanton wie Uri, wo sich sehr viele Leute kennen, kann bei einem Personalentscheid der Vorwurf von «Bevorzugung» entstehen. Durch die entsprechende Zusammenstellung des Selektionsteams lassen sich solche Vorwürfe teilweise oder ganz vermeiden. Im Übrigen wird der Vermeidung von potenziellen Interessenkonflikten bei der kantonalen Personalrekrutierung von Gesetzes wegen Beachtung geschenkt. Denn die gesetzlichen Ausstandspflichten (Gesetz über den Ausstand; RB 2.2321) gelten ohne weiteres auch bei Personalgeschäften. Den Ausstand betrifft dabei nicht nur die Beschlussfassung durch die zuständige Anstellungsbehörde, sondern auch die Vorbereitung und die Beratung im Rahmen des Selektionsverfahrens. Alle an der Selektion beteiligten Personen müssen folglich unbefangen und unparteiisch sein. Bereits der Anschein einer Befangenheit genügt. Ein Interessenkonflikt, der einen Ausstand begründet, liegt bei Personalgeschäften folglich bereits dann vor, wenn eine am Auswahlverfahren beteiligte Person ein Interesse am Ausgang des Entscheids haben könnte. Der Vorwurf von «Bevorzugung» hält damit einer näheren Betrachtung nicht Stand.

Allenfalls liesse sich der Vorwurf zusätzlich entkräften, indem das Selektionsteam zwingend durch eine Vertretung des Amtes für Personal erweitert würde. Dies würde allerdings einen Ausbau der Personalstellen im Amt für Personal bedingen.

**4.3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass über alle Direktionen und Ämter genügende und einheitliche Ausschreibungs-, Rekrutierungs- und Sorgfaltsrichtlinien im Personalbereich angewendet werden?**

Wie bereits unter Frage 4.2. erwähnt, übernimmt das Amt für Personal verschiedene direktionsübergreifende Koordinationsaufgaben. Dabei konzentriert sich das Amt vor allem darauf, dass die Regelungen der Personalverordnung und des Personalreglements sowie personalrechtliche Weisungen in den Direktionen einheitlich gehandhabt werden.

In diesem Zusammenhang stellt das Amt für Personal den personalverantwortlichen Personen der Direktionen eine Vielzahl von Musterdokumenten in einem elektronischen Ordner zur Verfügung. Die Dokumente umfassen dabei folgende Bereiche:

|  |                                    |
|--|------------------------------------|
| Inhaltsverzeichnis                       | Lohnansätze                        |
| Sachregister                             | Formulare Spesenauszahlung         |
| Verzeichnis Personalsachbearbeiter/innen | Dienstaltersgeschenk               |
| Personalleitbild                         | Personalversicherungen             |
| Ausschreibung                            | Handhabung in der Praxis (PV - PR) |
| Arbeitsvertrag                           | Vorschlagswesen                    |
| Direktionsbeschlüsse                     | Arbeitszeugnis                     |
| Regierungsratsanträge                    | Weiterbildungsvertrag              |
| Pflichtenheft                            | MAG                                |

|                                  |                     |
|----------------------------------|---------------------|
| Arbeitszeit                      | Halbtax-Abonnemente |
| Eintritt- Austritt Mitarbeitende | Organisationswesen  |
| Lohntabellen                     | Lehrlingswesen      |
| Lohnänderungsgesuch              | Gesundheitswesen    |

Die Zusammenarbeit zwischen den personalverantwortlichen Personen der Direktionen und dem Amt für Personal ist eng und der gegenseitige Austausch wird intensiv gepflegt. Die Zusammenarbeit wird dabei als sehr wichtig und gut empfunden. Das Amt für Personal gewährt den Direktionen im Rahmen des gültigen Personalrechts den entsprechenden Freiraum, wirkt jedoch bei Bedarf unterstützend und korrigierend ein. Die Anforderungen der Direktionen an die Dienstleistungen des Amtes für Personal sind aufgrund der Ausgestaltung der direktionsinternen Personaldienste und der Häufigkeit der wiederkehrenden Personalgeschäfte sehr unterschiedlich.

Mit der Einführung des neuen Personalinformationssystems (Engage) unter der Federführung des Amtes für Personal bei der Baudirektion, dem Amt für Kantonspolizei und der Volkswirtschaftsdirektion wurde in den letzten beiden Jahren ein wichtiger Schritt für eine vermehrte Vereinheitlichung der Personalprozesse erreicht. Die Ausweitung des Tools auf andere Verwaltungseinheiten ist für das Jahr 2017 geplant. Auch hier zeigt sich, dass die bestehenden ausgebauten Personaldienste bei der Baudirektion und der Kantonspolizei das Tool für verschiedene Personalgeschäfte fast täglich nutzen können. Bei den Direktionen mit weniger Personalgeschäften wird das Amt für Personal im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten vor allem im Bereich der Personalrekrutierung seine Unterstützung anbieten. Die geplante flächendeckende Anwendung des Personalinformationssystems bietet somit Gewähr für eine weitere einheitliche Ausschreibungs- und Rekrutierungspraxis bei der Kantonsverwaltung.

**4.4.** *Ist der Regierungsrat bereit, den Zusammenzug der Personalleitung- und Administrationsfunktionen (Human Resources) im Amt für Personal zu prüfen? Mit dieser Massnahme könnte die Qualität in diesem Bereich gesteigert und erst noch deutlich an Effizienz gewonnen werden.*

Für die Beantwortung wurde dem Kanzleidirektor, der Generalsekretärin und den Generalsekretären ein Fragenkatalog zur Beantwortung zugestellt. Fragen und Antworten sind nachfolgend unter Punkt 4.4.1. bis 4.4.4. zusammengefasst.

**4.4.1.** *Wie viele Stellenprozente werden pro Direktion für Personalaufgaben verwendet. Dabei sind diejenigen Aufgaben gemeint, welche auch durch eine zentrale Personalstelle wahrgenommen werden könnten.*

Wie bereits unter Punkt 3.2 aufgeführt, sind für das Personalwesen der Direktionen die Generalsekretärin bzw. die Generalsekretäre zuständig. Die Baudirektion und das Amt für Kantonspolizei verfügen aufgrund der Grösse des Personalbestands, aber auch aufgrund der speziellen Funktionen und Aufgaben über eigene ausgebaute Personaldienste. Im Gegensatz dazu werden in den kleineren Verwaltungseinheiten die Personalaufgaben teilweise mit Kleinstpensen abgedeckt. Für die Beantwortung der Frage ist es deshalb angezeigt, die Verwaltungseinheiten in zwei Gruppen aufzuteilen.

Baudirektion und Amt für Kantonspolizei

| Verwaltungseinheit  | Stellenprozent | Schwerpunkte der Aufgaben  |
|---|----------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Baudirektion (BD) inklusive Amt für Betrieb Nationalstrasse (AfBN) mit zirka 230 Mitarbeitenden</li> </ul> | zirka 250 %    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordination /Leitung Personaldienst</li> <li>- Personaladministration</li> <li>- Erarbeitung Grundlagen Rekrutierung</li> <li>- Bearbeitung Strategische Projekte</li> <li>- Mitarbeit in Projekten</li> <li>- Führungsentwicklung und Nachfolgeplanung</li> <li>- Neubewertungsgesuche</li> <li>- Koordination polizeiliche Grund-, Aus- und Weiterbildung (Kapo)</li> <li>- Coaching/Betreuung</li> <li>- Betreuung bei schwerer Krankheit und Unfall</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Amt für Kantonspolizei (inklusive Schwerverkehrszentrum) mit zirka 170 Mitarbeitenden</li> </ul>           | zirka 280 %    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insights Beratungs- und Auswertungsgespräche (BD)</li> <li>- Unterstützung und Beratung von Lernenden</li> <li>- Erarbeitung personalrechtlicher Entscheide</li> <li>- Zulagen und Spesenkontrolle</li> </ul>   |

Alle übrigen Verwaltungseinheiten

| Verwaltungseinheit   | Stellenprozent    | Schwerpunkte der Aufgaben   |
|--|-------------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Landammannamt (LA)</li> </ul>   | weniger als 10 %  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personaladministration</li> <li>- Bewerbungsgespräche</li> <li>- Organisation Weiterbildung</li> <li>- Unterstützung und Beratung von Lernenden</li> <li>- Neubewertungsgesuche</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) exklusive Lehrpersonen</li> </ul> | zirka 20 %        |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzdirektion (FD)</li> </ul>                                       | zirka 10 bis 20 % |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD)</li> </ul>           | zirka 10 bis 20 % |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Justizdirektion (JD)</li> </ul>                                       | zirka 35 %        |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherheitsdirektion (SID) ohne Kapo</li> </ul>                       | zirka 20 %        |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Volkswirtschaftsdirektion (VD)</li> </ul>                             | zirka 20 %        |   |

**4.4.2.** *Wie beurteilen Sie als personalverantwortliche Person Ihrer Direktion die aktuelle dezentrale Organisation des Personalwesens? Was sind Ihrer Ansicht nach die Vor- und Nachteile dieser Organisation? Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit dem Amt für Personal?*

Die Voten der befragten Personen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

«Die heutige Organisation ist effizient und effektiv. Das Amt für Personal koordiniert das Personalwesen und vermittelt seine Fachkenntnisse in Personalangelegenheiten auf Rückfragen und Anfragen hin kompetent und speditiv. Umgekehrt ermöglicht diese Organisationsform, dass spezifisches Personalwissen auch in den Direktionen vorhanden ist. Die Mitarbeitenden der Personaldienste in den Direktionen kennen die Abläufe, Prozesse, das Arbeitsklima, die Mitarbeitenden und Vorgesetzten bestens und können dadurch entsprechend handeln. Die Erfahrung zeigt, dass diese Organisationsform kurze Wege, eine vorausschauende Planung sowie einen sensiblen und verantwortungsvollen Umgang in Personalfragen vor Ort - unter fachkundiger Begleitung durch das Amt für Personal - gewährleistet.

Eine Zusammenlegung aller HR-Tätigkeiten in ein zentrales Amt würde insbesondere für das Amt für Kantonspolizei gewichtige Nachteile bringen. Einer zentralen Personalstelle würden auch ganz klar die speziellen betrieblichen Kenntnisse fehlen. Die bestehende Organisation mit zentralen Aufgaben, die durch das Amt für Personal wahrgenommen werden, ist den Bedürfnissen optimal angepasst, und die gegebene Aufgabenteilung erscheint sachgerecht. Allgemein betrachtet würde eine verstärkte Zentralisierung eher zu Effizienzeinbussen - infolge zusätzlichem Koordinationsaufwand - führen und nicht wie vom Landrat beabsichtigt zu Effizienzgewinnen.»

**4.4.3.** *Wie beurteilen Sie einen vermehrten Zusammenzug der Personalleitungs- und Administrationsfunktionen (Human Resources) ins Amt für Personal? Welche Voraussetzungen müssten geschaffen werden und welche Auswirkungen hätte dies auf Ihre Organisationseinheit?*

Die heutige Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen wird in der Umfrage als gelungen bewertet. Als Vorteil eines vermehrten Zusammenzugs wird aufgeführt, dass bei einer Zentralisierung die Prozesse und Abläufe innerhalb der Verwaltung vereinheitlicht und die Qualität und Unterstützung von Vorgesetzten und Mitarbeitenden allenfalls gesteigert werden könnte. Nach Meinung der befragten Personen würden die Vorteile einer solchen Konzentration (Professionalisierung, Standardisierung usw.) die Nachteile (Verlust des Pragmatismus, mehr Administration, Know-how-Verlust in den Direktionen, schwindendes Verantwortungsbewusstsein usw.) nicht aufwiegen.

**4.4.4.** *Welche Massnahmen müssten Ihrer Meinung nach umgesetzt werden, um bei gleichbleibender Organisation die Zusammenarbeit zwischen den Personalverantwortlichen der Direktionen mit dem Amt für Personal zu verbessern?*

Die Zusammenarbeit mit dem Amt für Personal wird in der Umfrage grossmehrheitlich als sehr gut und wertvoll beurteilt. Nach Meinung der befragten Personen wird die Einführung des Personalinformationssystems die Zusammenarbeit sowie den Informationsfluss weiter verbessern. Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass das Amt für Personal als übergeordnetes Personalamt noch vermehrt aktuelle Themen aufgreifen sollte. In der Umfrage wird weiter angeregt, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung durch regelmässige Zusammenkünfte aller Personalverantwortlichen noch gefördert werden könnte.

Allgemein wird eine Zentralisation weiterer HR-Aufgaben zu einem zentral geführten Personalamt

von den befragten Personen als nicht geeignet erachtet, um die HR-Bedürfnisse effizient, sachrichtig und mit möglichst geringem Aufwand zielführend zu erledigen. Es wird im Gegenteil vermutet, dass eine zusätzliche Zentralisierung in der Summe sogar zu einem Mehraufwand führen würde.

**4.5. Wohin kann sich die Urner Bevölkerung richten, wenn sie einen Verdacht bezüglich Korruption, Bestechung etc. melden möchte? Falls es noch keine Stelle dafür gibt, ist der Regierungsrat bereit, eine solche zu bezeichnen bzw. einzurichten?**

Es gibt ausserhalb der Verwaltung keine offizielle Stelle, an die sich die Urner Bevölkerung oder Verwaltungsangestellte richten können, wenn sie einen Verdacht auf Korruption, Bestechung usw. melden möchten.

Wie bereits unter Punkt 4.1. erwähnt, hat der Regierungsrat im Juni 2016 beschlossen, eine kantonale Ombudsstelle einzuführen, damit diese sich allfälligen Missständen annehmen kann.

Die Evaluation verschiedener kantonaler und kommunaler Ombudsstellen zeigt, dass für den Kanton Uri eine situationsgerechte Umsetzung realisierbar wäre. Die Ombudsstelle könnte im Mandatsverhältnis bestellt werden.

Mit einer Verordnung wollte der Regierungsrat die gesetzlichen Grundlagen schaffen. Der Regierungsrat wollte die kantonale Ombudsstelle vorerst im Sinne eines Versuchsprojekts einführen. Nach einer drei- bis fünfjährigen Versuchsphase sollte das Projekt evaluiert und das weitere Vorgehen bestimmt werden. Aufgrund des kontroversen Vernehmlassungsergebnisses hat der Regierungsrat im November 2016 das Verfahren vorerst sistiert, damit die Meinungsbildung zum weiteren Vorgehen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht gefasst werden kann.

## 5. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der Resultate der Umfrage (Punkt 4.4.1. bis 4.4.4.), aber auch der eigens gemachten Erfahrungen der letzten Jahre mit dem Amt für Personal und den Personaldiensten der Direktionen, kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die bestehende Organisationsform im Personalbereich nicht grundlegend angepasst werden muss. Die Vorteile der bestehenden Organisation überwiegen die wenigen Nachteile bei weitem.

Der Regierungsrat sieht aufgrund des vorliegenden Berichts jedoch Optimierungspotenzial bei der Standardisierung und Vereinheitlichung der Personalprozesse und der Kommunikation zwischen dem Amt für Personal und der personalverantwortlichen Personen bzw. der Personaldienste der Direktionen.

Das Amt für Personal soll zusammen mit den Personaldiensten der Direktionen die wichtigsten Aufgaben der klassischen Querschnitts-Funktion überprüfen und deren Prozesse und Abläufe transparent abbilden. Der Regierungsrat verspricht sich dadurch

- vermehrt einheitliche und verbindliche HR-Prozesse für alle Direktionen
- die Optimierung von HR-Abläufen durch klare Rollenverteilung

- die Sicherstellung und den Transfer des Praxis-Know-hows

Weiter will der Regierungsrat prüfen, ob bei der Besetzung von höheren Kaderstellen nach Artikel 5 Personalreglement das Amt für Personal zwingend im Selektionsteam vertreten sein soll.

Schliesslich beauftragt er das Amt für Personal, die personalverantwortlichen Personen regelmässig zu sensibilisieren und zu instruieren. Im Rahmen einer ERFA-Gruppe sollen dabei auch Fallbeispiele diskutiert und die Zusammenarbeit über die Direktionen hinweg gefördert werden.

Die Einführung einer Ombudsstelle im Mandatsverhältnis schliesslich kann nach Auffassung des Regierungsrats als wirksames und kostengünstiges Mittel betrachtet werden, um einerseits die Kontrolle über das Verwaltungshandeln zu stärken und andererseits die Verwaltung vor unberechtigten Vorwürfen zu schützen. Sie dient den Bürgerinnen und Bürgern als neutrale Anlaufstelle, wenn sie Missstände melden wollen. Im Sinne der Prävention steht sie auch für die Entgegennahme und Abklärung von Anliegen der Arbeitnehmenden zur Verfügung, wenn sie bei ihrer Arbeit Missstände beobachten und dies an den Tag bringen wollen (sogenannte Whistleblowers).

### **III. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Bericht zu Risiken und Chancen eines kleinen Kantons (Postulat Claudia Schuler, Seedorf) wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Regierungsrat wird ersucht, das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung einer kantonalen Ombudsstelle fortzusetzen und dem Landrat die entworfene Verordnung über die Ombudsstelle zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.
3. Das Postulat Claudia Schuler, Seedorf, zu Risiken und Chancen eines kleinen Kantons wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.