

Regierungsratsbeschluss

vom 1. Juli 2008

Nr. 2008/1236

KR.Nr. I 029/2008

(STK/LA)

Interpellation FdP-Fraktion: Flut von Richtlinien und Weisungen (12.03.2008); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Unlängst hat der Regierungsrat mit neuen Richtlinien zum Umgang mit Fragen der Religion in Schule und Ausbildung auf sich aufmerksam gemacht. Schulleiter werden mit ständigen neuen Weisungen überhäuft. Die Gemeinden wurden z.B. am Rande einer Weiterbildungstagung auf das neue Rechnungsmodell HRM 2 aufmerksam gemacht. Nun werden die Finanzverwaltungen der Einwohnergemeinden bereits mit neuen Vorschriften zum Anhang bei der Jahresrechnung im Hinblick auf den Rechnungsabschluss 2008 konfrontiert. Teilweise sind die Fristen zur Umsetzung sehr kurz angesetzt, ohne auf die demokratischen Abläufe in den Gemeinden Rücksicht zu nehmen (Budget- und Rechnungsgemeindeversammlungen). Wir bitten die Regierung deshalb um die Beantwortung einiger Fragen:

1. Der Staat ist rechtlich nach klaren Prinzipien aufgebaut, d.h. an oberster Stelle steht die Verfassung, auf ihr basierend wird ein Gesetz geschaffen, welches die Grundzüge einer kantonal einheitlichen Materie regelt, und die Details stehen in einer Verordnung. Trifft diese Aufbauannahme auch für den Kanton Solothurn zu, oder werden teilweise Verordnungen in Form von Richtlinien und Weisungen umgangen?
2. Erachtet die Regierung alle publizierten Weisungen und Richtlinien als zweckmässig und stufengerecht?
3. Wie verbindlich sind Richtlinien und Weisungen und worauf beruht ihre Verbindlichkeit?
4. Wie kann die Flut von Richtlinien spürbar eingedämmt werden?
5. Wie kann der Zeitpunkt des Anordnens mittels Richtlinien und Weisungen besser koordiniert werden?
6. Wie können Kommunikationspannen wirksam verhindert werden (Beispiele: «Grosi-Lizenz». Richtlinien für den Umgang mit Fragen zur Religion in Schule und Ausbildung)?
7. Wollen Kanton und Bund die Milizarbeit systematisch verhindern? (Beispiele: Rechnungslegung, Vormundschaftsrecht, Revisionen, Registerharmonisierung in der Einwohnerkontrolle etc.)
8. Ist es richtig, ohne Konsultation der Gemeinden, das neue Rechnungsmodell HRM 2 flächendeckend einzuführen?
9. Welche Zusatzkosten würden verursacht, wenn die Gemeinden ihre Verwaltungstätigkeit auf das Niveau des Kantons anheben würden?
10. Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, um die Eigendynamik einzelner Amtsstellen zu begrenzen?

2

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Bei Richtlinien und Weisungen handelt es sich nicht um rechtsetzende und in diesem Sinne rechtsverbindliche Bestimmungen. Sie begründen nicht wie die Gesetze Rechte und Pflichten und sind auch nicht auf dem formellen Gesetzgebungsweg zu erlassen. Richtlinien und Weisungen werden in der Regel von den Departementen erstellt und dienen Gemeinden und Dritten als Handlungsanleitung und Hilfestellung in der Praxis (wie dies auch bei den Muster-reglementen, Musterverträgen, Kreisschreiben und Mitteilungsblättern der Fall ist). Sie betreffen vielfach die Organisation der Verwaltungstätigkeit, erläutern den Umgang mit Praxisproblemen, vereinheitlichen die Praxis oder enthalten eine Vielzahl von technischen Details. Insbesondere in Bereichen mit komplexer Materie und technischem Inhalt wie z.B. im Bau-, Planungs- und Umweltrecht sind Richtlinien und Weisungen für die Milizarbeit in den Gemeindebehörden äusserst hilfreich und nützlich.

3.2 Zur Frage 1

Von einer Umgehung von Verordnungen mittels Richtlinien und Weisungen kann keine Rede sein. Gesetze und Verordnungen werden auf dem Weg der formellen Gesetzgebung erlassen. An die erwähnten Prinzipien halten wir uns. Richtlinien und Weisungen sind Handlungs-anleitungen. Sie dienen der Interpretation, Auslegung und Konkretisierung gesetzlicher Bestimmungen, müssen sich aber – im Gegensatz etwa zu den Verordnungen – nicht auf eine übergeordnete Rechtsgrundlage zurückführen lassen. Sie finden ihre Begründung einerseits in der Aufsichtskompetenz, welche es der Aufsichtsbehörde ermöglicht, den mit der Rechtsan-wendung betrauten Personen Verhaltensrichtlinien zu geben und andererseits in der allge-meinen Zuständigkeit zur Anwendung der Gesetze und Verordnungen. Soweit es sich um spezielle schweizerische Standardwerke handelt, wie z.B. die SIA-Richtlinien oder SKOS-Richtlinien, ist deren Verbindlichkeit in Gesetzen geregelt.

Mit Richtlinien und Weisungen können praxisorientierte Lösungen gefunden und zu treffende Mass-nahmen auch schnell und auf einfachem Weg wieder angepasst werden. So sind beispielsweise die Richtlinien zur Bewilligung und Aufsicht im Pflegekinderwesen eine notwendige Konkretisierung der Pflegekinderverordnung des Bundes.

3.3 Zur Frage 2

Richtlinien und Weisungen werden in der Regel, soweit sie kantonal ergehen, auf Departe-mentsstufe erlassen. Es gibt daher keine allgemeine Zusammenstellung aller kantonsweit erstellten Richtlinien und Weisungen. Angebot und Inhalt liegen in der Verantwortung der zuständigen Departemente. Nach dem Grundgedanken der wirkungsorientierten Verwaltungs-führung ist der Regierungsrat denn auch schwergewichtig für die strategische Ausrichtung und die Departemente für die operative Ausführung verantwortlich. Richtlinien und Weisungen sind auf Stufe Departement zweckmässig und stufengerecht.

3.4 Zur Frage 3

Wir verweisen auf die grundsätzlichen Bemerkungen. Der Kanton kann sich mit Richtlinien und Weisungen an die Gemeinden wenden und ihnen vorschreiben, wie kantonales Recht zu vollziehen ist. Weisungen können zum Beispiel Dienstanweisungen oder Empfehlungen zur Problemlösung auf operativer Stufe enthalten. Richtlinien verdeutlichen in der Regel ganz einfach Praxis und Rechtsprechung und dienen damit insbesondere den Einwohnergemeinden als Hilfestellung für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Bei beiden Instrumenten handelt es sich um eine wichtige Form der präventiven Aufsicht des Kantons über die Vollzugsbehörden. Als Aufsichtsmaßnahmen nehmen sie verbindlichen Charakter an. Sie zeigen letztlich, wie Aufsichtsinstanzen oder Gerichte in konkreten Einzelfällen entscheiden würden. Zwar stünde es einer Einwohnergemeinde frei, in einem Einzelfall entgegen den Richtlinien oder Weisungen zu handeln, sie riskiert allerdings, dass der Kanton das Verhalten beanstandet und die Gemeinde einlädt, den Verstoss gegen kantonales Recht zu beseitigen. Allenfalls wird der Entscheid in einem rechtsstaatlichen Verfahren, das auf Verfassung und Gesetz beruht, korrigiert. Bei Auslegungsproblemen geht in jedem Fall die übergeordnete Gesetzgebung vor.

3.5 Zur Frage 4

Kantonale Richtlinien oder auch Weisungen sind oft auch die Reaktion auf eine Flut von Anfragen zu gleichen Themen aus den Einwohnergemeinden (zum Beispiel zur Kopftuchfrage oder zum Schwimmunterricht im Schulunterricht). Fachleute und Mitglieder von Fachkommissionen in Einwohnergemeinden schätzen in der Regel Richtlinien und Weisungen und erachten sie als wertvolle Unterstützung in der Ausübung ihrer Arbeit. So wurden die kantonalen Handbücher mit Richtliniencharakter zur Sozialhilfe oder im Asyl ausdrücklich von den Fachstellen der Einwohnergemeinden gewünscht. Dasselbe gilt für die Richtlinien über die Einrichtung und Verwaltung der Gemeindearchive oder für die Merkblätter zum Datenschutz. Da politische Meinungen zu einem brisanten Thema oft sehr unterschiedlich ausfallen, dienen staatliche Richtlinien zu bestimmten Themen oft auch der Klarstellung und helfen den Institutionen (z.B. indem sie verhindern, dass die Schule zum Spielball divergierender politischer Meinungen und Interessen wird). In diesem Sinn wurde die bestehende Schulpraxis mit den genannten Richtlinien zum Umgang mit Fragen der Religion in Schule und Ausbildung in schriftlicher Form dargestellt und gegenüber früheren "Handreichungen" zum Thema verdeutlicht. Soll die angebliche Flut von Richtlinien eingedämmt werden, so erwarten wir vom VSEG eine Liste, auf welche Richtlinien und Weisungen verzichtet werden soll.

3.6 Zur Frage 5

Eine regierungsrätliche Koordination hinsichtlich des Zeitpunkts des Erlasses von Richtlinien und Weisungen erachten wir als nicht notwendig. Wie erwähnt, sind die Departemente zuständig und bestimmen, ob und wann Richtlinien und Weisungen benötigt werden. Zudem kann der richtige Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht immer frei gewählt werden. Oft wird er von der Tagespolitik oder auch von Kräften ausserhalb des Staates beeinflusst. Bestimmte Themen werden zudem mit wahlperiodischer Regelmässigkeit aufgegriffen (z.B. "Staat - Religion - Schule - Integration") und ziehen wegen ihrer Aktualität den Ruf nach Hilfestellung in Form von staatlichen Richtlinien nach sich.

3.7 Zur Frage 6

Im Zusammenhang mit der von Dritten immer wieder erwähnten "Grosi-Lizenz" von einer Kommunikationspanne zu sprechen, ist übertrieben. Vielmehr sind einzelne Aspekte der bundesrechtskonformen und –vollziehenden solothurischen Richtlinien zum Pflegekinderwesen in der öffentlichen Debatte mit süffigen Schlagworten derart zugespitzt worden, dass sie nicht mehr in Übereinstimmung mit den effektiven Zielsetzungen und Beschlussfassungen standen. Wir sind uns bewusst, dass an die kommunikativen Fähigkeiten zu Recht hohe Anforderungen gestellt werden und trotz gutem Willen – den wir auch allen anderen Transporteuren politischer Botschaften zubilligen – nicht immer fehlerfrei gehandelt wird.

Die Richtlinien für den Umgang mit Fragen zur Religion in Schule und Ausbildung betreffen wie die Pflegekinderbetreuung gesellschaftspolitisch heikle Themen, die bereits deshalb kontrovers aufgenommen werden können. Immerhin sind Zeitpunkt und Inhalt von einer Vielzahl von Adressaten auch ausdrücklich begrüsst worden.

3.8 Zur Frage 7

Nein, Bund und Kanton wollen die Milizarbeit nicht systematisch verhindern. In vielen Bereichen soll die Milizarbeit beibehalten und teilweise noch ausgebaut werden. Damit aber die Arbeit auch pflicht- und sachgemäss ausgeübt werden kann, braucht es heute verstärkte Ausbildungs-bemühungen und Richtlinien, an denen sich Miliz- und freiwillig arbeitende Personen orientieren können. Regelmässig werden denn auch Ausbildungsveranstaltungen und regionale Instruk-tionskurse angeboten. Im Gegensatz zu früheren Jahren, wechseln gerade viele freiwillig arbeitende Personen ihre Funktionen viel eher. Auch Kommissionsmitglieder üben ihre Ämter nicht mehr so lange aus. Notwendiges Erfahrungswissen kann sich auf diese Weise nicht mehr aufbauen, sondern muss in Richtlinien oder Handreichungen formuliert werden, damit es erhalten bleibt. Andererseits wird es aber auch Bereiche geben, die sich mit Milizarbeit schlicht nicht mehr bewältigen lassen.

3.9 Zur Frage 8

Die Einführung des neuen Rechnungsmodells HRM2 erfolgt nicht ohne Konsultation der Gemeinden. Dieses Rechnungsmodell wurde auf Wunsch des Vorstandes des Verbandes Solothurner Gemeindebeamten (VGS) an deren Generalversammlung vom November 2007 dem Solothurner Gemeindegremium vorgestellt. Anlässlich dieser Präsentation wurde neben einem Zeitplan auch über die Mitwirkung der Solothurner Gemeinden informiert (Projektorganisation mit Gemeindevertretern). Gleichzeitig wurde auf eine schriftliche Umfrage (Rücklauf 43% aller Solothurner Einwohnergemeinden) verwiesen, welche von Dritten zu diesem Thema durch-geführt wurde. Sobald die definitiven Fachempfehlungen der kantonalen Finanzdirektoren-konferenz vorliegen, ist eine weitere Informationsveranstaltung vorgesehen.

3.10 Zur Frage 9

Diese Frage stellt sich nicht. Vielmehr ist zu fragen, wie einzelne Einwohnergemeinden ihre Aufgaben ohne Richtlinien und Handreichungen und ohne kantonale Beratungstätigkeit erfüllen könnten. Die Arbeit der Einwohnergemeinde würde dadurch nur erschwert und die zuständigen Sachbearbeiter und Kommissionsmitglieder wären gezwungen, vermehrt bei den Dienststellen des Kantons nachzufragen. Unter diesen Umständen wäre nicht auszuschliessen, dass die gesetzlich

vorgesehene kantonale Aufsichtspflicht und die Rechtskontrolle im Kanton verstärkt bzw. ausgebaut werden müssten.

3.11 Zur Frage 10

Von einer Eigendynamik kann nicht gesprochen werden. Wieviele Richtlinien und Weisungen zur Verfügung gestellt werden, liegt in der departementalen Verantwortung. Immerhin ergeht an die Departemente der Aufruf, die Notwendigkeit bestehender Richtlinien und Weisungen situativ und regelmässig zu überprüfen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu)

Departemente

Parlamentdienste

Traktandenliste Kantonsrat