

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Juni 2021

Nr. 2021/908

KR.Nr. A 0105/2020 (STK)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Klärung der Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen der Staatskanzlei und den Parlamentsdiensten Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird eingeladen, in Zusammenarbeit mit der Ratsleitung die Organisationsstruktur der Staatskanzlei zu überprüfen, mit dem Ziel, die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen der Staatskanzlei und den Parlamentsdiensten zu klären.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die derzeitige geltende Organisationsstruktur der Parlamentsdienste gilt unverändert seit der Einführung des Amtes des Ratssekretärs im Zuge des Erlasses des Kantonsratsgesetzes im Jahre 1989. Diese Neuorganisation, d.h. die Abtrennung der Funktion des Stabschefs des Kantonsrates vom Staatsschreiberamt, führte zu einer Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Organe des Kantonsrates und ermöglichte eine selbstständige Erfüllung der Aufgaben für den Kantonsrat. Mit der administrativen Angliederung der Parlamentsdienste an die Staatskanzlei wurde das sogenannte Kooperationsmodell im Grundsatz weitergeführt; nach Verfassung blieb die Staatskanzlei die allgemeine Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat.

Die Erfahrungen aus den vergangenen Jahrzehnten, aber auch zusätzliche Aufgaben und Ansprüche an die Parlamentsdienste sowie eine erhöhte Sensibilität bezüglich Fragen der Gewaltenteilung und der Good Governance lassen es nach 30 Jahren als sinnvoll erscheinen, die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staatskanzlei und Parlamentsdiensten, respektive Staatsschreiber und Ratssekretär einer Überprüfung zu unterziehen und die Organisationsstruktur den aktuellen, beziehungsweise zukünftigen Anforderungen und Bedürfnissen anzupassen. Insbesondere sind dabei folgende Punkte zu prüfen und zu klären:

- Klärung des gesetzgeberischen Widerspruchs, wonach der Ratssekretär einerseits dem Staatsschreiber unterstellt ist (§ 11 Abs. 1 KRG), andererseits aber der Ratssekretär seine Aufträge vom Kantonsrat und seinen Organen erhält (§ 11 Abs. 2 KRG und § 14 Geschäftsreglement Kantonsrat).
- Überprüfung von Doppel- beziehungsweise Stellvertreter-Funktionen aus der Sicht der Gewaltenteilung und den Good Governance-Regeln (gemeinsamer Controllerdienst, Stellvertretung des Ratssekretärs durch den Staatsschreiber, Kommissionsaktuarate durch Mitarbeiter der Staatskanzlei etc.).
- Zukünftige Stellung des Ratssekretariates innerhalb der Kantonalen Verwaltung.

Auch mit Blick auf die Neubesetzung des Amtes des Parlamentssekretärs oder der Parlamentssekretärin erachten wir eine Überprüfung der Organisationsstruktur im Sinne einer weitergehenden Entflechtung der Aufgaben zwischen Staatsschreiber und Ratssekretär im Sinne des sogenannten Trennmodells als angezeigt. Ähnliche Überlegungen haben übrigens vor kurzem dazu geführt, dass der Kantonsrat von St. Gallen sein Geschäftsreglement revidiert hat.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Einleitend möchten wir festhalten, dass der Kantonsrat im Rahmen seiner verfassungsmässigen Gesetzgebungskompetenz und seiner Budgethoheit für die organisatorischen Belange des Parlamentsbetriebes abschliessend zuständig ist. Nachdem gemäss Art. 83 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) die Staatskanzlei aber die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates und des Kantonsrates ist, sind wir insofern von Organisationsfragen des Parlamentes betroffen, als dass diese auch die Aufgabenerfüllung der Staatskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrates beeinflussen und tangieren.

Das am 1. Januar 1990 in Kraft getretene Kantonsratsgesetz ist bezüglich den grundsätzlichen, organisatorischen Bestimmungen bis heute unverändert geblieben. Das Kantonsratsgesetz war nicht nur das erste Gesetz, das der Kantonsrat gestützt auf die revidierte Kantonsverfassung selbstständig ohne Mitwirkung der Verwaltung erliess, sondern war überhaupt der erste Erlass, der für die Kantonsratsarbeit eine Grundlage auf Gesetzesstufe schuf. Eine der wichtigsten Neuerungen war zweifellos die Schaffung eines eigenen Ratssekretärs, womit sich die Funktion des Staatsschreibers auf diejenige des Stabschefs des Regierungsrates reduzierte.

Wir erachten es deshalb richtig, dass nach drei Jahrzehnten eine Überprüfung der Organisation erfolgt. Dies auch unter dem Blickwinkel einer sich in dieser Zeit stark veränderten Verwaltungstätigkeit (Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, WoV) sowie veränderten Ansprüchen an die Stabsdienstleistungen durch Parlament und Regierung.

Die Ratsleitung hat, unabhängig vom vorliegenden Auftrag, den Wechsel des Ratssekretärs per Ende 2020 zum Anlass genommen, einerseits eine Analyse des Ist-Zustandes vorzunehmen und gestützt darauf andererseits konkrete Massnahmenvorschläge zu unterbreiten, was wir im Sinne einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive sehr begrüessen.

3.2 Stellvertretungsregelung

Die in § 11 des Kantonsratsgesetzes (KRG, BGS 121.1) definierte Stellung des Ratssekretärs, wonach dieser zwar dem Staatsschreiber unterstellt ist, seine Aufträge hingegen vom Kantonsrat und seinen Organen erhält und schliesslich im Verhinderungsfall vom Staatsschreiber vertreten wird, blieb in den vergangenen rund 30 Jahren unverändert. Diese Regelung war das Resultat eines zähen Ringens im Kantonsrat. Jörg Kiefer hielt in seiner Publikation «Der Kantonsrat – das Reformparlament» (LMV Kanton Solothurn, 2005) dazu treffend fest: *«Ratsminderheit und Regierungsrat widersetzten sich einem besonderen Ratssekretariat, wobei die Regierung beantragte, den Stellvertreter des Staatsschreibers als Ratssekretär einzusetzen. Auf der anderen Seite stand die Ratsmehrheit, welche diese zentrale Neuerung befürwortete. Letztlich entschied sich der Rat für eine eigene Stabsstelle. Der Kantonsrat wählt einen Ratssekretär, der dem Staatsschreiber unterstellt ist und die Kantonsratsdienste der Staatskanzlei leitet. Er erhält seine Aufträge vom Kantonsrat und seinen Organen, und im Verhinderungsfall wird er vom Staatsschreiber vertreten. Diese Lösung hatte Kompromisscharakter: Den früheren Zustand wollte man nicht, und die Einführung eines völlig unabhängigen Ratssekretariates war nicht mehrheitsfähig.»* Der Entscheid fiel mit 49 zu 52 Stimmen äusserst knapp; in der Debatte wurde gar vor einem übermächtigen Stabschef des Kantonsrates («Parlamentsfürsten») gewarnt.

In der Praxis hat es sich aber gezeigt, dass diese Befürchtungen nicht eintrafen und sich der Parlamentssekretär und die Parlamentsdienste zu einem nunmehr unverzichtbaren Instrument des Parlamentsbetriebes entwickelt haben. Bedeutungslos blieb in den vergangenen 30 Jahren hingegen die heftig diskutierte Frage der Stellvertretung. Erst im Zuge der Demission des Ratssekretärs im Sommer 2020 und der sich dadurch abzeichnenden, längeren Vakanz trat zu Tage, dass die gesetzliche Stellvertretung durch den Staatsschreiber institutionell überholt und organisatorisch nicht bewältigbar ist.

Nachdem heute weder seitens des Kantonsrates noch unsererseits Zweifel an der Daseinsberechtigung des Ratssekretärs bestehen und es sich gezeigt hat, dass die Angst vor einem übermächtigen Ratssekretär unbegründet ist, sind wir der Ansicht, dass die Stellvertretung des Ratssekretärs im Sinne einer Entflechtung der beiden in der Staatskanzlei untergebrachten Stabsstellen ohne Grundsatzdiskussion neu geregelt werden kann. Neu sollte die Stellvertretung des Ratssekretärs innerhalb der der Staatskanzlei administrativ zugeordneten Parlamentsdienste erfolgen. Gleichzeitig wäre auch folgerichtig die Unterstellung des Ratssekretärs in Sinne einer Linienfunktion unter den Staatsschreiber aufzuheben, da diese der gelebten Wirklichkeit klar widerspricht. So ist es beispielsweise unbestritten, dass der Ratssekretär das Mitarbeiterbeurteilungsgespräch mit dem Kantonsratspräsidium und nicht mit dem Staatsschreiber führt. Eine vollumfängliche Trennung zwischen den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei im Sinne eines Trennmodells erachten wir aus verfassungsrechtlichen, praktischen und finanziellen Überlegungen aber als nicht angezeigt.

Eine Neuregelung der Stellvertretung bedingt eine Änderung des Kantonsratsgesetzes, konkret des § 11 KRG. Wir laden deshalb den Kantonsrat ein, eine Revision im Sinne der obstehenden Ausführungen in die Wege zu leiten.

3.3 Doppelfunktionen

Der Kanton Solothurn hat sich, gestützt auf die Verfassungsbestimmung von Art. 83, für das Organisationsmodell eines der Staatskanzlei angegliederten Ratssekretariates entschieden. Diese Form wird in der Staatsrechtslehre auch als Kooperationsmodell bezeichnet und steht im Gegensatz zum sogenannten Trennmodell. Nicht unerwähnt bleiben darf, dass zahlreichen Kantone die Funktion eines Ratssekretär (noch) nicht kennen und deshalb die Staats- oder auch Ratschreiber dort auch als Stabschef des Kantonsrates tätig sind.

Das Organisationsmodell, aber auch die Grösse der beiden Verwaltungseinheiten «Regierungsdienste» bzw. «Parlamentsdienste» haben zur Folge, dass einige Mitarbeitende innerhalb der Staatskanzlei für beide Stabsstellen tätig sind. Dies betrifft konkret die Protokolldienste, die Aktuariatsdienste sowie das Controlling. Angesichts der unregelmässig anfallenden Arbeitsbelastung im Bereich der Parlamentsdienste (Kommissionssitzungen, Sessionen) hat sich dieses System grundsätzlich bewährt, was auch seitens der Ratsleitung bestätigt wird. Da es sich bei den betroffenen Funktionen nicht um Kaderstellen handelt, sind wir auch der Ansicht, dass bezüglich Gewaltenteilung oder Good-Governance-Regeln die Doppelfunktionen kein Problem darstellen. Eine strikte personelle Aufteilung der Funktionen erachten wir als zu formalistisch; zudem würde dies zu einer Vielzahl von Stellen mit Teilpensen führen, die, insbesondere im Bereich der Protokollführung und Aktuariatsdienste, erfahrungsgemäss schwierig zu besetzen wären. Eine Zusammenlegung von Kommissionssekretariaten ist aufgrund des teilweise parallelen Sitzungsrhythmus der Kommission kaum realisierbar. Nicht zu vernachlässigen sind zudem die Vorteile von Synergien, resp. der kurzen Wege und die zu erwartenden höheren Kosten, die im Falle einer personellen Aufteilung wegfallen, bzw. anfallen würden.

Bezüglich der Führung hat es sich aber als ungünstig herauskristallisiert, dass die Mitarbeitenden in Doppelfunktionen zwar für die Parlamentsdienste (Protokoll- und Aktuariatsdienste), bzw. für die Regierungsdienste (Controlling) tätig sind, im Umfang dieser Arbeiten aber nicht den jeweiligen Leitenden (Ratssekretär, bzw. Staatsschreiber) arbeitsrechtlich unterstellt sind. Im Sinne der Schaffung von klaren arbeits- und organisationsrechtlichen Strukturen sind für die Mitarbeitenden in Doppelfunktionen deren Anstellungen vertraglich neu zu regeln. Die konkrete Ausgestaltung ist aber Sache der davon betroffenen Dienststellen. Eine vertragliche und nicht nur pensenmässige Aufspaltung hätte nicht nur den Vorteil der Schaffung eindeutiger Unterstellungsverhältnisse, sondern würde auch zu mehr Budgettransparenz führen. Zwar werden zurzeit geleistete Arbeitsstunden zwischen der Staatskanzlei und den Parlamentsdiensten verrechnet, dies führt aber bezüglich den tatsächlichen Stellenetats zu einem falschen Bild. Insbesondere die Aufgabe der externen Ratsprotokollführung zugunsten eigener Protokollführerinnen sowie die zunehmende Arbeitslast der Aktuarate in den Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Justizkommission) führten zu einer faktisch schleichenden Verschiebung von Stellenprozenten von der Staatskanzlei zu den Parlamentsdiensten hin.

3.4 Stellung der Parlamentsdienste

Aus den obgenannten Gründen erachten wir die gemäss Verfassung bestehende Lösung, wonach die Staatskanzlei die Stabstelle von Regierungs- und Kantonsrat ist, als Modell, das strukturell den Bedürfnissen beider Gewalten nach Stabsdienstleistungen zurzeit nach wie vor gerecht werden kann, als richtig. Hingegen würden wir es begrüßen, wenn seitens des Kantonsrates durch eine Revision des Kantonsratsgesetzes die eigentlich bestehende und weitgehend gelebte administrative Angliederung der Parlamentsdienste, insbesondere durch eine Änderung der Stellvertretungsverhältnisse beim Ratssekretär, konsequent umgesetzt werden könnte. Wir nehmen mit Befriedigung zu Kenntnis, dass mit dem Wechsel des Ratssekretärs per Anfang 2021 das Ratspräsidium seine Vorgesetztenstellung und Stellung als Auftraggeberin im Sinne einer Unterstützung des Ratssekretärs vermehrt wahrnimmt. Weitere Klärungen im Sinne der Erwägungen im operativen Bereich sind durch die Ratsleitung, den Ratssekretär und den Staatschreiber gemeinsam raschmöglichst umzusetzen.

Diese kurzfristig zu realisierenden, organisatorischen Massnahmen entbinden unserer Ansicht nach den Kantonsrat aber nicht, sich im Sinne der Erhaltung der Miliztauglichkeit Überlegungen dazu anzustellen, ob nicht durch zusätzliche, eigene Ressourcen eine Stärkung und eine weitergehende Verselbstständigung der Parlamentsdienste anzustreben wäre. Dies drängt sich insbesondere in den Bereichen der Kommissionsarbeit (Ausschussprotokollierung), der Kommunikation, in der Öffentlichkeitsarbeit sowie im IKT-Bereich auf, die heute auf verwaltungseigenen Ressourcen basieren.

3.5 Stellung der Staatskanzlei und Staatschreiber bzw. Staatschreiberin

Eine weitergehendere organisatorische Trennung und Verselbstständigung der Parlamentsdienste legt nahe, die grundsätzliche Frage zu prüfen, ob die beiden Stabstellen für den Kantonsrat beziehungsweise den Regierungsrat auch verfassungsmässig den beiden Gewalten Judikative und Exekutive zugewiesen werden sollten. Wir sind bereit, diese Überprüfung im Sinne der Erwägungen an die Hand zu nehmen, gegebenenfalls die dazu notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen Volk und Parlament vorzulegen und mit dem Beginn einer neuen Legislaturperiode umzusetzen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Organisationsstruktur der Staatskanzlei zu überprüfen und, in Zusammenarbeit mit der Ratsleitung, die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen der Staatskanzlei und den Parlamentsdiensten zu klären.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Ratsleitung

Verteiler

Staatskanzlei

Ratsleitung (9)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat