

An den Landrat

Glarus, 6. März 2012

Motion Landratsfraktion FDP. Die Liberalen „Behandlung von Stellenbegehren an Budgetdebatte koppeln“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Ende August 2011 reichte die FDP-Landratsfraktion eine Motion mit folgendem Antrag (s. Beilage) ein:

„Es seien die Voraussetzungen zu schaffen, dass Stellenbegehren der kantonalen Verwaltung künftig ausschliesslich im Rahmen der Budgetdebatte durch den Landrat behandelt werden. Dabei soll ebenfalls geprüft werden, welchen vorberatenden Weg (Einsatz von Kommissionen) Stellenbegehren künftig nehmen sollen.“

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Problemstellung

Vorweg sei festgehalten, dass der Regierungsrat eigentlich der falsche Adressat für die Beantwortung des Postulates ist. Grundsätzlich hat der Landrat selber zu bestimmen, wie und unter Beizug welcher Kommissionen er Stellenbegehren behandelt.

Der Landrat gab sich mit der Revision der Landratsverordnung ein neues System mit ständigen Kommissionen, welches sich noch einspielen muss. Dass dieser Prozess auf positivem Wege ist, zeigen die Beratungen der Landsgemeindevorlagen 2012, welche – im Gegensatz zum Vorjahr – unter geringerem Zeitdruck und früher abgeschlossen werden konnten. Die in der Motion berechtigterweise aufgeworfene Frage wäre eher via Herausbildung einer Praxis als auf dem Rechtsetzungsweg zu lösen. Es sei nochmals betont, dass es eigentlich Sache des Landrates ist, die Modalitäten der Behandlung von Stellenbegehren zu regeln.

Die Behandlung der Stellenbegehren verlief 2011 nicht in allen Teilen optimal. Es dürfte für den Landrat nicht einfach gewesen sein, den Gesamtüberblick zu behalten. Er sah sich 2011/2012 mit der ganzen Palette von Stellenbegehren konfrontiert:

- neue Stellen aufgrund gestiegener Anforderungen/Umorganisationen: Departementssekretär Finanzen und Gesundheit, Sachbearbeitung Stipendienwesen;
- neue Stellen aufgrund neuer Aufgaben/Neuorganisationen: zusätzliche Stellen Gerichtskanzlei aufgrund Bundes-ZPO/StPO (Gerichtsschreiber, Kanzleipersonal), Passbüro (biometrische Pässe);
- Umwandlung von befristeten Stellen: Juristenstelle im Sekretariat DVI, Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz, Raumplanung – Geoinformation, Staats- und Jugendanwaltschaft (Administrativmassnahmen);
- neue Stellen im Zusammenhang mit Vorlagen an die Landsgemeinde: neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Bund), Einführung von Schulsozialarbeit (Kanton), neues Stipendienrecht (Kanton);
- neue Stellen im Zusammenhang mit Berichten: Polizeibericht 2011;
- mögliche Stellenverschiebung: Fachstelle für Gemeindefragen.

2.2. Würdigung

2011 bestand allerdings eine ausserordentliche Situation, indem viele Begehren infolge anderweitiger Aufgaben (Gemeindestrukturreform) aufgeschoben wurden, einige zweijährige Befristungen Ende 2011 abliefen und der Bund den Kanton mit neuen Aufgaben betraute, die personelle Konsequenzen hatten. Die Aufzählung zeigt, dass es sehr schwierig sein wird, *eine* allgemeingültige Regel für die Behandlung von Stellenbegehren festzulegen:

- Normale Stellenbegehren werden auf dem Budgetweg eingegeben, durch die regierungsrätliche Personalkommission vorberaten und fliessen in den Budgetbericht ein. Dies dürfte wieder die Regel werden.
- Bei befristeten Stellen kann allerdings nicht bis Ende Jahr zugewartet werden resp. bis zum letzten Monat der Anstellungsdauer; für die betroffenen Mitarbeitenden muss früher Gewissheit geschaffen werden, damit sich diese nicht extern orientieren. Hier setzte sich der Landrat selber in Zugzwang, indem er nachvollziehbar begründete Stellenbegehren sehr oft nur befristet – und meist mit nur kurzer Dauer – bewilligte.
- Bei Umsetzung von Bundesrecht werden die personellen Konsequenzen meistens erst mit der Ausarbeitung der Landsgemeindevorlage offenkundig. Diese werden regelmässig zwischen August und Dezember ausgearbeitet, da Vernehmlassungen oft bis Ende Oktober laufen. Dieser Gesetzgebungsrhythmus ist ohne Mehraufwand kaum zu durchbrechen.
- Oft sind Inhalt und Tragweite der Stellenbegehren nur in Zusammenhang mit der Vorlage ersichtlich; die finanziellen Konsequenzen müssen in der Vorlage dargelegt oder mittels einer Stellungnahme des Departements Finanzen und Gesundheit aufgezeigt werden (Art. 80 und 81 FHG). Wer eine Leistung bestellt, muss auch deren Finanzierung sicherstellen. Dieser innere Zusammenhang sollte nicht ohne Not durchbrochen werden; er führt nur zu einer Verkomplizierung der Beratungen.
- Notfallmässige Stellenbegehren müssen unter dem Jahr behandelt werden können.

Zudem ist letztlich die Bindung von Stellenbegehren an das Budget auch willkürlich. Das Budget ist wie der Finanz- und Aufgabenplan eine mehr oder weniger genaue Prognose, wirklich Aufschluss über die finanzielle Situation des Kantons gibt einzig der Jahresabschluss, welcher jeweils im Frühling behandelt wird.

2.3. Stellungnahme des Regierungsrates – möglicher Lösungsansatz

Eine starre gesetzliche Regelung in der Landratsverordnung führte für Regierungs- und Landrat zu Problemen. Der Landrat würde sich in der Sitzungsgestaltung einschränken, denn bei Annahme wäre keine Behandlung von Stellenbegehren an einer anderen Sitzung als der Budgetsitzung mehr möglich (z. B. Stellenbegehren Kantonspolizei, Landsgemeindegeschäfte). Der Landratspräsident wäre in der Gestaltung der Traktandenliste nicht mehr frei.

Zudem hat es der Landrat selber in der Hand, wie er mit Stellenbegehren verfährt, wie die Rückweisung der Stellenbegehren zur Schulsozialarbeit auf die Budgetdebatte 2013 zeigte. Auch fordert die Finanzaufsichtskommission immer wieder, die Auswirkungen einer Vorlage mit dieser gemeinsam zu beschliessen. Die neue Landratsverordnung bietet genügend Möglichkeiten, den Prozess für die Behandlung von Stellenbegehren übersichtlicher zu machen. Der Landrat hat dazu eine Praxis zu entwickeln. Wesentlich ist, dass es nicht nur eine Art von Stellenbegehren gibt, sondern mehrere.

Eine neue Praxis könnte beispielsweise sein:

1. Ordentliche Stellenbegehren werden üblicherweise mit dem Budget dem Landrat unterbreitet. Sie werden durch die Kommission Finanzen und Steuern (Art. 47 LRV, unter Beizug der betroffenen Departementsvorsteher/-vorsteherinnen) vorberaten und dem Landrat wird gesondert Bericht und Antrag erstattet. Die Finanzaufsichtskommission nimmt mit ihrem Bericht zum Budget zur finanziellen Tragweite, Wirtschaftlichkeit und Einordnung in den Finanzplan und den gesamten staatlichen Finanzhaushalt Stellung (Art. 44 Abs. 3 LRV).
2. Mit ausserordentlichen Stellenbegehren aus der Verwaltung, Verlängerung oder Aufhebung von Befristungen ohne Zusammenhang mit einer Vorlage befasst sich ebenfalls die Kommission Finanzen und Steuern (Art. 47 LRV). Sie kann deren Behandlung (Zustimmung oder Ablehnung) oder aber deren Verschiebung auf die ordentliche Budgetsitzung beantragen. Die Finanzaufsichtskommission befasst sich nur damit, sofern eine gewisse finanzielle Tragweite erreicht wird (Art. 44 Abs. 3 LRV).
3. Stellenbegehren in Zusammenhang mit Vorlagen an Landrat und Landsgemeinde behandelt die dafür zuständige Sachkommission (Art. 46 bis 50^a LRV i.V.m. Art. 80/81 FHG). Die Finanzaufsichtskommission befasst sich nur damit, sofern eine gewisse finanzielle Tragweite erreicht wird (Art. 44 Abs. 3 LRV).
4. Die Finanzaufsichtskommission nimmt Stellung zu Vorlagen, die eine gewisse finanzielle Tragweite erreichen (Art. 44 Abs. 3 LRV), z.B. ab fünf Stellen oder ab jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von 500'000 Franken. Die für das Stellenbegehren zuständigen Regierungsmitglieder sind in diese Beratungen einzubeziehen.

Die Motion ist daher in ein Postulat umzuwandeln; Regierungsrat und Landratsbüro sind zu beauftragen, Richtlinien für die Behandlung von Stellenbegehren auszuarbeiten und diese zu erproben. Sollten sich diese nicht bewähren, könnte das Landratsbüro dem Landrat immer noch eine Änderung der Landratsverordnung unterbreiten.

3. Stellungnahme des Landratsbüros

Der Regierungsrat unterbreitete den Vorstoss dem Landratsbüro zur Stellungnahme, da letztlich die Verantwortung und der Entscheid über Stellenbegehren beim Landrat liegen. Der Regierungsrat sei nur antragstellende Behörde, wobei er selber die Freiheit habe, gestellte Stellenbegehren von sich aus abzulehnen und nicht oder nur teilweise an den Landrat weiterzuleiten (z. B. Polizeibericht 2011).

Wie der Regierungsrat erachtet das Landratsbüro die Festschreibung, Stellenbegehren nur noch an der Budgetdebatte behandeln zu dürfen, als zu starr. Damit würden nicht nur der Exekutive, sondern auch dem Landrat Fesseln angelegt. Auch der Landrat muss bei Sachzwängen rasch reagieren können. Die Argumentation des Regierungsrates in Bezug auf die Sitzungsgestaltung des Landrates ist zutreffend, die Landratsverordnung bietet hier Raum.

Andererseits war es 2011 für den Landrat schwierig, bei den verschiedenen Stellenbegehren den Überblick zu behalten. In bunter Abfolge wechselten neue Stellenbegehren (Polizeibericht 2011), Stellenbegehren im Zusammenhang mit Landsgemeindevorlagen (z.B. Kinds- und Erwachsenenschutzrecht) und definitive Schaffung/Verlängerung von befristeten Stellen einander ab. Das Grundanliegen der Motion, Stellenanliegen koordinierter zu behandeln, ist

jedoch berechtigt, der Weg allerdings zu starr; das Büro unterstützt den Vorschlag des Regierungsrates, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, um gemeinsam eine Praxis für die Behandlung von Stellenbegehren zu entwickeln.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion der FDP-Landratsfraktion „Behandlung von Stellenbegehren an Budgetdebatte koppeln“ als Postulat zu überweisen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Im Namen des Landratsbüros

Mathias Auer, Landratspräsident

Beilage: Motion