



**Kantonsratsbeschluss
betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Trennmodell)**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 11. Mai 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission hat die Vorlage Nrn. 1698.1/2 - 12788/89 betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrats „Trennmodell“ an zwei halbtägigen Sitzungen vom 3. November 2008 und vom 11. Mai 2009 beraten. An der ersten Sitzung wurden wir begleitet von Kantonsratspräsident Karl Betschart und Landammann Joachim Eder sowie vom 1. Stellvertretenden Landschreiber Gianni Bomio als Vertreter des Landschreibers (im Ausstand) sowie von Guido Stefani (Protokoll). An der zweiten Sitzung war der aktuelle Kantonsratspräsident als stimmberechtigtes Kommissionsmitglied anwesend, begleitet wurden wir von Landammann Peter Hegglin und wiederum vom 1. Stellvertretenden Landschreiber Gianni Bomio. Das Protokoll wurde von Frau Ruth Schorno erstellt. Die Unterstützung der Kommissionsarbeit durch übersichtliche, umfassende ergänzende Unterlagen sowie Ausführungen des Landammanns und den Einsatz von engagierten Mitarbeitenden der Verwaltung sei an dieser Stelle verdankt.

Der Bericht gliedert sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung und Schlussabstimmung
4. Antrag

1. Ausgangslage

Im Kanton Zug ist die Stabsstelle des Regierungsrates und des Kantonsrates nach dem sogenannten Kooperationsmodell ausgestaltet: Der Landschreiber arbeitet für beide Räte. Der Umfang seiner Tätigkeit beträgt gegenwärtig ca. 45% für den Regierungsrat, ca. 25% für den Kantonsrat und zu ca. 30% nimmt der Landschreiber komplexe direktionsübergreifende Koordinations- und Triageaufgaben auf oberster Verwaltungsstufe wahr.

Die Stellvertretung des Landschreibers übernehmen der Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion (1. Stellvertreter) und der Generalsekretär der Finanzdirektion (2. Stellvertreter).

Die Komplexität und der Umfang der Aufgaben des Landschreibers haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Dies hat dazu geführt, dass der heutige Landschreiber, der ein enormes Fachwissen und eine sehr hohe Effizienz hat, trotz verschiedenen Vorkehrungen zur Entlastung seines Zuständigkeitsbereichs und zunehmender Einbindung der Stellvertreter seine Aufgaben regelmässig durch Überstunden und hohen, nicht bezogenen, Ferienguthaben erledigen kann.

Des Weiteren hat auch die in einigen Jahren anstehende Pensionierung des Landschreibers die Regierung veranlasst, dem Kantonsrat eine Neuregelung der Stabsstellen von Regierung und Kantonsrat vorzulegen.

Die Regierung hat den Wechsel vom Kooperations- zum sogenannten Trennmodell vorgeschlagen. Im Trennmodell hat der Landschreiber lediglich die Stabsstelle der Regierung und die direktionsübergreifenden Koordinationsaufgaben inne. Für die Unterstützung des Parlaments wäre neu ein Generalsekretär des Kantonsrates zuständig.

Eine gesamtschweizerische Übersicht zeigt, dass die Mehrheit der Kantone das Kooperationsmodell anwendet, dass aber auch einige Kantone das Trennmodell praktizieren. Bezeichnend ist, dass alle Kantone von ihrem eigenen Modell überzeugt sind.

Zusammenfassend können die Vorteile von Kooperations- und Trennmodell einander folgendermassen gegenüber gestellt werden:

Das Kooperationsmodell zeichnet sich vor allem durch eine schnittstellenfreie bzw. -arme (erweitertes Kooperationsmodell) Organisation und damit Kommunikation aus. Das gesamte Wissen und die Dienstleistungen der Stabsstelle können uneingeschränkt durch Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung in Anspruch genommen werden. Dieser optimale Informationsfluss erlaubt eine hohe Effizienz und Effektivität. Die Gefahr des Kooperationsmodells besteht in möglichen Interessenskonflikten der Stelleninhaber, da sie gleichzeitig dem Regierungsrat und dem Kantonsrat verpflichtet sind. Die Machtkonzentration ist im demokratischen politischen Prozess formell kaum ein Problem. In extremis könnte allerdings ein manipulativer Umgang mit Informationen zu einer ungewollten Machtsituation des Landschreibers führen.

Das Trennmodell löst die oben genannten Gefahren des Kooperationsmodells von Interessenkonflikt und Machtkonzentration durch die klare Zuordnung mit klarer Interessensvertretung. Zudem bedingt es strukturell eine Aufteilung auf zwei Funktionsinhaber, wodurch das heute bestehende personelle Klumpenrisiko teilweise gebannt wäre. Als Nachteile des Trennmodells sind der durch die funktionale Schnittstelle erschwerte Kommunikationsfluss und die inhaltlich weniger wirksame Beratung des Kantonsrates aufzuführen.

2. Eintretensdebatte

Das erklärte Ziel der Kommission war, eine personenunabhängige, vorausschauende Lösung mit einer krisentauglichen Stellvertretungslösung, abgestimmt auf die Zuger Verhältnisse zu finden. Eintreten auf die Vorlage war daher unbestritten. Es wurden Fragen zum geeigneten Modell und zum Umfang der Erhöhung der Stellenplafonierung diskutiert.

Aus Sicht der Regierung wäre das vorgeschlagene Trennmodell eine gute Zuger Lösung. Da sich Landschreiber und Generalsekretär gegenseitig stellvertreten, und der Generalsekretär des Kantonsrats mit einen Teil seines Pensums für die Regierung arbeiten kann, handelt es sich dabei um ein eingeschränktes Trennmodell. Obwohl aus Sicht der Regierung das geltende Kooperationsmodell kommunikativ und organisatorisch klar das beste ist, überwiegen für sie die Vorteile des Trennmodells, namentlich die klaren Interessensvertretungen der einzelnen Amtsinhaber und die Verminderung der Machtkonzentration.

Die Kommission hielt dem entgegen, dass das Trennmodell zwar dem Regierungsrat Vorteile bringe, aus Sicht des Kantonsrates aber die Nachteile überwiegen. Sei es beim Zugang zu Informationen, beim Zugriff auf die Verwaltung, bei der Klarheit der zugeordneten Leistungen und bei der Kompetenz der Zuordnung der zeitlichen Ressourcen. Aus staatspolitischer Sicht wurde die Scharnierfunktion zwischen Regierungsrat und Kantonsrat von der Kommission als sehr wichtig eingestuft. Mittels Kooperationsmodell, das die beiden zentralen Stabsfunktionen nur personell, nicht aber funktional trennt, gestaltet sich die Schnittstelle durchlässiger und damit effizienter und effektiver. Zudem sprach man sich dafür aus, das bewährte Zuger Modell beizubehalten und zukunftsgerichtet, inhaltlich und personell, weiterzuentwickeln.

Eine Kommissionsminderheit schloss sich dem regierungsrätlichen Vorschlag an und stellte sich hinter das Trennmodell. Sie gewichtete hoch, dass gegenüber dem heutigen Modell dank der personellen Trennung keine Interessenskonflikte entstehen und dass der Generalsekretär des Kantonsrats vom Landschreiber unabhängiger sei.

Seitens der Kommission wurde als zusätzliches Modell eine Ausweitung des Trennmodells vorgeschlagen. Die Stabsstelle des Kantonsrats würde in dieser neuen Variante erweitert, indem der Generalsekretär zusätzlich einen Teil seiner Tätigkeit den ständigen Kommissionen zur Verfügung stellen würde. Dem wurde seitens der Regierung entgegengehalten, dass sich die effiziente Lösung über die Fachdirektionen bewährt habe und beizubehalten sei.

Ein weiteres Modell, nämlich die Zuteilung des Landschreibers zum Kantonsrat und des Generalsekretärs zum Regierungsrat, wurde ebenfalls seitens eines Kommissionsmitglieds zur Diskussion gestellt. Dies wurde in der Zusatzvorlage des Regierungsrates und anschliessend auch von der Kommission verworfen, weil diese Variante schweizweit noch nicht bekannt ist und eine Verfassungsrevision bedingen würde.

Die Frage nach den notwendigen Personalressourcen wurde ebenfalls in der Eintretensdebatte andiskutiert, da der Antrag der Regierung auf 0.5 zusätzliche Stellen unabhängig vom Modell gestellt wurde.

Der Handlungsbedarf aufgrund der zeitlichen Überlastung des heutigen Landschreibers trotz seiner enormen Effizienz, Erfahrung und Fachwissen war unbestritten. Man war sich auch einig, dass die Wiederbesetzung der Landschreiberstelle nach der Pensionierung des heutigen Landschreibers bis zu einer vollständigen Einarbeitung seines Nachfolgers oder seiner Nachfolgerin mit einer Qualitäts- und Effizienz einbusse verbunden sein wird. Es ist davon auszugehen und war unbestritten, dass für die Zukunft ein höherer Personalaufwand zu veranschlagen ist und zwar nicht nur für den zusätzlichen Zeitaufwand während der mindestens zweijährigen Einarbeitungsphase. In Bezug auf die zeitlichen Ressourcen müsste man auch berücksichtigen, dass unabhängig vom gewählten Modell bei der Aufteilung auf zwei Personen zusätzlicher Koordinationsaufwand entsteht.

Die Regierung ist vom heutigen Umfang der Arbeitsleistung des Landschreibers für den Kantonsrat von 25% ausgegangen und hat diesen unter Berücksichtigung der notwendigen Einarbeitungszeit und des Koordinationsaufwands verdoppelt. Diese nun neu vorgeschlagenen 50% der Stabsstelle für den Kantonsrat beinhalten eine Tätigkeit im Umfang von 10% für die Regierung, damit die Stellvertretung des Landschreibers jederzeit gewährleistet ist.

Insgesamt beantragt die Regierung daher eine zusätzliche halbe Stelle zu schaffen. De facto werden die 25% der Tätigkeit des Landschreibers, die er heute für den Kantonsrat leistet, auf die Stabsstelle des Kantonsrats (ja nach Modell Stv. Landschreiber oder Generalsekretär) übertragen und auf 50% ergänzt, d.h. 25% neue Stellenprozente kommen dem Kantonsrat zu Gute. Mit den anderen 25 Stellenprozenten wird die Landschreiberstelle wieder auf 100% ergänzt. Die Regierung schliesst nicht aus, den Stabumfang der Stabsstelle des Kantonsrates zu einem späteren Zeitpunkt (nach Abschaffung der Stellenplafonierung im Jahr 2011) bedarfsgerecht auszubauen.

Einige Kommissionsmitglieder orteten ein Hindernis bei der Rekrutierung von hochqualifizierten Personen mit hoher zeitlicher Flexibilität für eine 50% Stelle. Insbesondere da die Einarbeitungszeit relativ hoch ist, wäre es wünschenswert, dass die neue Stelleninhaberin bzw. der neue Stelleninhaber bezüglich Pensum mit der Flexibilität des Arbeitgebers rechnen kann, womit ein fixes Teilzeitpensum kaum sinnvoll ist.

Die Kommission sprach sich mit 15 : 0 Stimmen für Eintreten auf die Vorlage Nr. 1698.1 - 12788 aus.

Die Kommission erachtete in ihrer ersten Sitzung die Vorlage Nr. 1698.1 - 12788 und die mündlich vorgetragenen Ergänzungen des Landammanns als zu wenig umfangreiche Grundlage für einen Entscheid mit langfristiger Tragweite. Daher wurde die Vorlage nach dem einstimmigen Eintreten zur Abklärung weiterer Fragen an die Regierung zurückgewiesen. Insbesondere sollte neben dem Trennmodell auch das erweiterte Kooperationsmodell vertieft werden. Für beide Modelle mit ihren Untervarianten sollten Vor- und Nachteile, die Aufgaben und Kompetenzen, Rechte und Pflichten des Landeschreibers bzw. des Generalsekretärs, den Wahlmodus, die Verfassungskonformität und allfällige Anpassungen von Rechtsgrundlagen aufgezeigt werden.

3. Detailberatung und Schlussabstimmung

Der Regierungsrat erarbeitete einen umfangreichen Zusatzbericht vom 24. Februar 2009, in welchem die Anliegen aus der Eintretensdebatte aufgezeigt und erläutert wurden. An der zweiten Sitzung konnte sich damit die Kommission in Kenntnis aller Tatsachen für das Grundmodell entscheiden bevor sie in die Detailberatung einstieg. Die Grundsatzdiskussionen für die Modellwahl wurden bereits vorher geführt, weshalb dazu auf die Ausführungen zur Eintretensdebatte verwiesen werden kann.

Die Kommission entschied sich mit 2 : 10 Stimmen gegen das Trennmodell zugunsten des Kooperationsmodells.

Der Zusatzbericht und -antrag des Regierungsrates vom 24. Februar 2009 enthielt zwei Untervarianten für das Kooperationsmodell. Die Untervariante mit spezialisiertem Parlamentssekretariat sieht vor, dass die Stellvertretung schwergewichtsmässig für den Kantonsrat und sein Büro eingesetzt wird. Bei der Untervariante mit durchlässigem Personaleinsatz werden Landeschreiber und Stellvertreter gleichermaßen für Kantonsrat und Regierungsrat eingesetzt. Bei der Untervariante mit spezialisiertem Parlamentssekretariat wird die Stellvertretung schwergewichtsmässig für den Kantonsrat und für das Büro eingesetzt. Sie liegt daher sehr nahe beim Trennmodell und unterscheidet sich von diesem lediglich formalrechtlich. Bei der Untervariante mit durchlässigem Personaleinsatz findet eine regelmässige Rotation statt. So kommt die Erfahrung beider Personen wie beim geltenden Kooperationsmodell gleichermaßen dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und der Verwaltung zugute. Das Rotationsprinzip geht aus § 4bis Abs. 3 lit. a Organisationsgesetz hervor und braucht keine ausdrückliche gesetzliche Verankerung.

Die Kommission sprach sich einstimmig für die Untervariante mit durchlässigem Personaleinsatz aus.

Die Kommission entschied danach über die Frage, ob ein erweitertes Stellvertretungsmodell Platz greifen soll. Dieses würde beinhalten, dass weitere Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung für Aufgaben des Landeschreibers oder seiner Stellvertretung beigezogen werden können. Dies entspricht in etwa dem heutigen Modell, in dem zwei Generalsekretäre der kantonalen Verwaltung den Landeschreiber unterstützen. Diese Personen würden v.a. in seltenen Ausnahmefällen oder für speziell umrissene Aufgaben, wie Projekten oder Rechtsverfahren, eingesetzt. Die Kommission erachtete ein solches Modell als sinnvoll und stimmte ihm mit 11 : 1 Stimmen zu. Dies bedingt eine Ergänzung des neuen § 4bis des Organisationsgesetzes mit einem Abs. 6.

In der Folge legte die Kommission die Modalitäten innerhalb des Kooperationsmodells mit durchlässigem Personaleinsatz fest, insbesondere was die Änderung und Ergänzung von bestehenden Beschlüssen betrifft.

Ziff. I

Änderung des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung und der Geschäftsordnung des Kantonsrates:

§ 4bis Abs. 1-4

Keine Wortmeldungen.

§ 4bis Abs. 5

Keine Wortmeldungen.

Die Kommission ging davon aus, dass die Auskunftspflicht der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung gegenüber dem Landschreiber heute bereits gesetzlich geregelt sei und hat erst nach der zweiten Sitzung Kenntnis davon erhalten, dass dies zwar ständige Praxis ist, dass diese Praxis aber einer Rechtsgrundlage entbehrt. Da schriftlich kein Gegenantrag einging, soll die Auskunftspflicht gegenüber dem Landschreiber ebenfalls neu gesetzlich verankert werden.

Neu: § 4bis Abs. 6

In der regierungsrätlichen Vorlage zur Änderung des Organisationsgesetzes für die Variante Erweitertes Kooperationsmodell mit durchlässigem Personaleinsatz war Absatz 6 nicht enthalten.

Bisher hatten die Generalsekretäre der Volkswirtschaftsdirektion und der Finanzdirektion die erste und zweite Stellvertretung des Landschreibers inne. Nicht nur bei Situationen, in denen Landschreiber und stv. Landschreiber in den Ausstand treten müssen, sondern auch angesichts der immer umfangreicheren direktionsübergreifenden und interkantonalen Projektarbeiten erschien es der Kommission als angebracht, den Einsatz von weiteren Stellvertretern weiterhin zu ermöglichen. Die Kommission ging nicht davon aus, dass für die Zukunft die Stellvertretung auf zwei Personen festzulegen ist, sondern folgte der Kann-Formulierung der Regierung im Anhang 3 des Zusatzberichtes, womit die Anzahl zusätzlicher Stellvertreter nicht beschränkt ist.

Ein Kommissionsmitglied beantragte, den Kreis der zum Einsatz gelangenden Personen auf Kadermitarbeitende zu beschränken und „weitere Mitarbeitende“ in „weitere Kadermitarbeitende“ zu ändern, da ohnehin nur Kadermitarbeitende über das nötige Know-how für eine Stellvertretung verfügten. Der Landammann führte aus, dass man davon ausgehen könne, dass der Regierungsrat für Stellvertretungen nur fachlich kompetente Personen mit entsprechender Führungsaufgabe und direktionsübergreifendem Leistungsausweis vorsehen würde.

Die Kommission lehnte mit 10 : 2 Stimmen den Änderungsantrag ab.

Ziff. II

Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 1. Dezember 1932

Zu den vorgeschlagenen Änderungen von §§ 2, 6 Abs. 1, 7 Abs. 3 und 10 ergaben sich keine Wortmeldungen oder Änderungsanträge.

Ziff. III

Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 bis 2011 vom ...

§ 1

Vom Regierungsrat ist eine halbe Stelle zusätzlich vorgesehen. Ein Kommissionsmitglied beantragte, eine ganze Stelle vorzusehen, zum einen damit die Regierung bei Stellenausschreibung und Stellenbesetzung mehr Spielraum hat und zum anderen im Hinblick auf die Ablösung der Personalplafonierung durch Pragma. Die Befürwortenden dieses grosszügigeren Antrags gingen nicht davon aus, dass die Stelle der stv. Landschreiberin bzw. des stv. Landschreibers zwingend mit 100% ausgeschrieben wird. Vielmehr wollten sie dem Regierungsrat ermöglichen, die von ihm vorgeschlagenen 50% bei Bedarf gegen oben anzupassen, damit die Anstellungsbedingungen für eine so zentrale Funktion genügend attraktiv gestaltet werden können und die Stelle mit einer ausreichend kompetenten Person besetzt werden kann. Die Gegner des Antrags beriefen sich auf die Schätzungen der Regierung, wonach 50% für die Aufgabenerfüllung ausreichen. Sie monierten, dass bei der Genehmigung einer ganzen Stelle im Stellenplafond Reserven geschaffen würden und befürchteten, mit dieser grosszügigen Erhöhung andere Verwaltungsangestellte zu kompromittieren und Anschlussbegehren zu provozieren.

Die Kommission stimmte mit 9 : 3 Stimmen dem Antrag für ein maximales Pensum für die Stellvertretung des Landschreibers von 100% zu.

Schlussabstimmung:

Mit 11 Ja und 1 Nein ergab die Schlussabstimmung eine grossmehrheitliche Zustimmung zur abgeänderten Vorlage.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen einstimmig, auf die Vorlage Nr. 1698.2 - 12789 einzutreten und ihr in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss beiliegender Synopse zuzustimmen.

Zug, 11. Mai 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Karin Andenmatten

Beilage: Synopse**Kommissionsmitglieder:**

Andenmatten Karin, Hünenberg, Präsidentin
Aeschbacher Manuel, Cham
Balsiger Rudolf, Zug
Camenisch Philippe, Zug
Fähndrich Burger Rosemarie, Steinhausen
Iten Franz Peter, Unterägeri
Jans Markus, Cham
Landtwing Margrit, Cham

Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Meienberg Eugen, Steinhausen
Pezzatti Bruno, Menzingen
Schmid Heini, Baar
Schmid Moritz, Walchwil
Töndury Regula, Zug
Villiger Werner, Zug