



Ermächtigung nach der Ermächtigungsverordnung

Dokument des Geschäftsführers der Staatswirtschaftlichen Kommission

Stand der Bearbeitung: 31. August 2012

Inhaltsübersicht:

1	Information der Mitglieder der Staatswirtschaftlichen Kommission	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Rechtsgrundlagen der Ermächtigung	2
1.3	Kommentierung	2
1.4	Aspekte der Ermächtigung	3
1.5	Abgrenzungen	4
2	Instruktion der Subkommissionen der Staatswirtschaftlichen Kommission	5
3	Fragen der Subkommissionen zum Querschnitts-Prüfungspunkt der Staatswirtschaftlichen Kommission	6



1 Information der Mitglieder der Staatswirtschaftlichen Kommission

1.1 Ausgangslage

Die Staatswirtschaftliche Kommission bestimmte am 5. Juli 2012 den Prüfungspunkt «Ermächtigung nach der Ermächtigungsverordnung» als Querschnitts-Prüfungspunkt der Staatswirtschaftlichen Kommission der Prüfungstätigkeit 2012/2013. Sie lud ihren Geschäftsführer ein, in Abstimmung mit Jürg Bereuter-Rorschach den Fragenkatalog für die Prüfung des Querschnitts-Prüfungspunktes bereitzustellen und den Subkommissionen auf Beginn deren Prüfungstätigkeit zur Verfügung zu stellen (Protokoll der Sitzung der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 5. Juli 2012, Ziff. 2.2).

1.2 Rechtsgrundlagen der Ermächtigung

Das Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt: StVG) regelt die Ermächtigung wie folgt:

Delegation

Art. 27.

¹ Die Regierung kann durch Verordnung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermächtigen, in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departementes oder für eine andere Dienststelle zu handeln

Die Regierung stützt ihre Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt: ErmV) auf Art. 27 StVG und regelt den Grundsatz wie folgt:

Handeln im Namen der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle

a) Grundsatz

Art. 1.

¹ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter handeln im Namen der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle, soweit sie nach dem Anhang zu diesem Erlass dazu ermächtigt sind.

² Vorbehalten bleibt die besondere Ermächtigung in weiteren Erlassen.

1.3 Kommentierung

Die Regierung kommentierte in ihrer Botschaft vom 9. März 1993 zum Staatsverwaltungsgesetz (ABl 1993, 758 ff.) die in Art. 23 des Entwurfes des Staatsverwaltungsgesetzes geregelte «Delegation» wie folgt:

Es entspricht zeitgemässer betriebswirtschaftlicher Führungslehre, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglichst umfassende und auf Dauer ausgerichtete Aufgabenbereiche zur selbständigen Erledigung übertragen werden. Dieser Grundsatz hat denn auch Eingang in die als «Grundsätze über die Zusammenarbeit des Staatsapparates» bezeichneten Führungsrichtlinien des Regierungsrates vom 18. April 1990 gefunden. Art. 23 schafft nunmehr die gesetzliche Grundlage, damit die Möglichkeiten der Delegation auch nach aussen wirksam werden können. Beamte und Angestellte wollen durch Verordnung ermächtigt werden können, in besonders bezeichneten Angelegenheiten für das Departement oder für eine andere Dienststelle zu handeln.



Die Staatskanzlei berichtete der Regierung im Hinblick auf die Gesamtrevision der ErmV, welche die Regierung am 4. Januar 2011 beschloss, u.a. folgendes:

Nach Art. 27 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) kann die Regierung durch Verordnung Beamte und Angestellte ermächtigen, in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departementes oder für eine andere Dienststelle zu handeln. Diese Bestimmung wurde mit der Absicht eingeführt, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglichst umfassende und auf Dauer ausgerichtete Aufgabenbereiche zur selbständigen Erledigung zu übertragen, wobei diese Delegation auch nach aussen wirksam sein soll (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. März 1993 zum Staatsverwaltungsgesetz, ABl 1993, 758 ff., 781). Die Regierung machte von der ihr in Art. 27 StVG eingeräumten Befugnis Gebrauch und erliess gestützt darauf Ermächtigungsverordnungen. Die aktuell geltende Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41; abgekürzt ErmV) wurde am 22. Juni 2004 erlassen; sie ist in den Jahren 2006 bis 2009 mit fünf Nachträgen geändert worden. Ferner erfuhr sie verschiedene Änderungen bei Erlass von besonderem Verordnungsrecht.

Elemente der Ermächtigung nach dem StVG und der ErmV sind:

1. Die Regierung regelt die Ermächtigung durch die Ermächtigungsverordnung und besondere Ermächtigungen in weiteren Erlassen.
2. Die Regierung umschreibt die Angelegenheiten, in denen Mitarbeitende zum Handeln ermächtigt sind, und die ermächtigten Mitarbeitenden.
3. Die ermächtigten Mitarbeitenden handeln im Namen der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle.

1.4 Aspekte der Ermächtigung

Die nach der ErmV ermächtigten Mitarbeitenden *handeln im Namen* der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle. Was heisst «handeln im Namen»?

Inhaltlich und nach der Zielsetzung von Art. 27 StVG und Art. 1 ErmV legitimiert die Ermächtigung die nach der ErmV ermächtigten Mitarbeitenden, möglichst umfassende und auf Dauer ausgerichtete Aufgabenbereiche selbständig zu erledigen. Dies setzt bei der Initiierung und Auslösung eines Geschäftes ein, geht über die Instruktion des Geschäftes und mündet im Entscheid mit Unterschrift. Folglich «fallen» Initiierung und Auslösung, Instruktion und Entscheid mit Unterschrift von der ursprünglich zuständigen «Stufe» auf die nach der ErmV ermächtigte «Stufe». Oder *konkret*: Was beispielsweise das Departement bisher machte, macht neu das ermächtigte Amt.

Formell könnte sich die Ermächtigung auch lediglich auf die nach Aussen erkennbare Unterschrift beschränken. Initiierung und Auslösung des Geschäftes, Instruktion und Entscheid blieben unverändert, während die «Ermächtigung» nur dazu führte, dass die ursprüngliche Zuständigkeit zur Unterschrift auf die ermächtigte «Stufe» «fiel». Oder *konkret*: Musste bisher die Departementsleitung unterzeichnen, wie dies Art. 24 StVG vorsieht, führte die Ermächtigung dazu, dass die Amtsleitung unterschrieb. Zusammenfassend:

- Keine Veränderung der eingelebten Stufen der Geschäftsbehandlung, aber
- «Delegation» der Unterschrift ... mit Aussenwirkung.

Hintergrund dieser «formellen Handhabung» könnte sein, dass die Leitung der Staatskanzlei und die Departementsleitungen vom «blossen» Unterschreiben dispensiert werden, während die Geschäftsbehandlung schon bisher auf der «Stufe» erfolgte, die neu nach der Ermächtigung auch unterschreibt. Ziel wäre also die Entlastung der Departementsleitung vom «blossen» unterschreiben, weil alle Vorbereitung bis zur Unterschrift schon bisher auf der nachgeordneten Stufe erfolgten.



Je nach den «Aussenwirkungen» der Behandlung von Geschäften – Initiierung und Auslösung sowie Instruktion – sind die beiden verschiedenen «Modelle» «von Aussen» erkennbar oder eben nicht.

1.5 Abgrenzungen

Die Ermächtigung nach dem StVG und der ErmV ist im Rahmen der Ermächtigung generell und dauerhaft. Sie «bewegt» sich in der Verwaltungshierarchie, indem die ermächtigten Mitarbeitenden ermächtigt werden, im Namen der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle zu handeln, während üblicherweise der Staatssekretär für die Staatskanzlei handelt, der Departementsvorsteher für das Departement und der Leiter einer Dienststelle für die Dienststelle (siehe Art. 24 bis 26 StVG).

Von der Ermächtigung nach dem StVG und der ErmV unterscheidet sich die Stellvertretung:

1. Ist der Departementsvorsteher, der für das Departement handelt, verhindert, tritt ein anderer von der Regierung bezeichneter Regierungsrat an seine Stelle (Art. 24 StVG).
2. Das von der Regierung als stellvertretendes Departement bezeichnete Departement handelt, wenn das zuständige Departement oder sein Vorsteher befangen erscheint (Art. 25 StVG).
3. Für den Departementen und der Staatskanzlei nachgeordnete Dienststellen handelt ihr Leiter, dessen Stellvertretung die vorgesetzte Dienststelle ordnet (Art. 26 StVG).



2 Instruktion der Subkommissionen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Die Subkommissionen sind eingeladen, im Rahmen ihrer ordentlichen Prüfungstätigkeit den Querschnitts-Prüfungspunkt wie folgt wahrzunehmen:

1. Die Subkommission informiert sich über das Institut «Ermächtigung nach der Ermächtungsverordnung» (siehe Ziff. 1 dieses Dokumentes).
2. Die Subkommissionen lassen sich die Fragen zur «Ermächtigung nach der Ermächtungsverordnung» gemäss Ziff. 3 dieses Dokumentes von den Departementen bzw. von der Staatskanzlei beantworten und dokumentieren, *bevor* sie mit der Departementsleitung bzw. mit der Leitung der Staatskanzlei das Schlussgespräch über die Prüfungstätigkeit 2012/2013 führen.
3. Die Subkommissionen thematisieren den Querschnitts-Prüfungspunkt «Ermächtigung nach der Ermächtungsverordnung» im Rahmen der Schlussgespräche mit den Departementsleitungen bzw. mit der Leitung der Staatskanzlei über die Prüfungstätigkeit 2012/2013.
4. Die Subkommissionen widmen dem Querschnitts-Prüfungspunkt «Ermächtigung nach der Ermächtungsverordnung» einen gesonderten Teilbericht zu Handen der Staatswirtschaftlichen Kommission.



3 Fragen der Subkommissionen zum Querschnitts-Prüfungspunkt der Staatswirtschaftlichen Kommission

Die Fragen lauten:

1. Welche Bedeutung und welchen Stellenwert messen die Leitung der Staatskanzlei und die Departementsleitungen der Ermächtigung nach der ErmV im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu?
2. Nach welchen Kriterien selektionierten die Leitung der Staatskanzlei und die Departementsleitungen die «Angelegenheiten» für Ermächtigungen nach der ErmV, um diese der Regierung zur Aufnahme in die ErmV zu beantragen?
3. Nach welchen Kriterien selektionierten die Leitung der Staatskanzlei und die Departementsleitungen die Funktionen bzw. die Hierarchiestufe der ermächtigten Mitarbeitenden, um diese der Regierung zur Festlegung in der ErmV zu beantragen?
4. Was verstehen die Leitung der Staatskanzlei und die Departementsleitungen unter:
 - «in besonders bezeichneten Angelegenheiten im Namen des Departementes oder für eine andere Dienststelle ... handeln» (Art. 27 StVG), und
 - «... handeln im Namen der Staatskanzlei, des Departementes oder einer anderen Dienststelle» (Art. 1 ErmV)?

Geht es:

- um eine Übertragung umfassender und auf Dauer ausgerichteter Geschäftsbereiche zur selbständigen Erledigung durch die nach der ErmV bezeichneten ermächtigten Mitarbeitenden einschliesslich Unterzeichnung?
- oder
- «nur» um das Unterzeichnen des die betreffende Dienststelle verlassenden Dokumentes?
5. Wie gehen die nach der ErmV ermächtigten Mitarbeitenden mit der Rechtskontrolle und mit dem Ermessensspielraum um?
 6. Regelt die Regierung in der ErmV, allenfalls in weiteren Erlassen, die Ermächtigung abschliessend, oder können die Staatskanzlei und die Departemente weitere Ermächtigungen in ihrem Zuständigkeitsbereich aussprechen?
 7. Handhaben die Staatskanzlei und die Departemente die in der ErmV geregelten Ermächtigungen der in der ErmV bezeichneten ermächtigten Mitarbeitenden in den in der ErmV bezeichneten «Angelegenheiten» als generell-zwingend und ausnahmslos, oder handhaben sie die Ermächtigungen dergestalt «differenziert», dass sie in bestimmten Situationen das Handeln bzw. Teile dieses Handelns an sich ziehen?

Wenn die Staatskanzlei und die Departemente in bestimmten Situationen das Handeln bzw. Teile dieses Handels an sich ziehen, welches sind diese bestimmten Situationen?



8. Wer trägt die Verantwortung für das Handeln im ermächtigten Bereich:
 1. die Regierung, welche die Ermächtigung ausgesprochen und die ermächtigten Mitarbeitenden in der ErmV bezeichnet hat?
 2. Staatskanzlei und Departemente, in deren Namen gehandelt wird?
 3. die in der ErmV bezeichneten ermächtigten Mitarbeitenden?
9. Wie stellte
 - die Staatskanzlei im Rahmen des Vorverfahrens des Erlasses der ErmV
 - die Regierung im Rahmen des Erlasses ErmVFlughöhe und Bandbreite aller «Angelegenheiten» und der «ermächtigten Mitarbeitenden» in der ErmV sowie Abgleich und Ausgleich unter den bzw. über die Departemente einschliesslich der Staatskanzlei sicher?
10. Erfolgt eine Evaluation im Sinn der politischen Akzeptanz aufgrund des Handelns gegenüber Dritten?
11. Werden Erfahrungen aus dem Handeln aufgrund der ErmV zwischen Staatskanzlei, Departementen und anderen Dienststellen nach der ErmV ausgetauscht?
12. Wurde die Zielsetzung der ErmV erreicht, Mitarbeitende möglichst umfassende und auf Dauer ausgerichtete Aufgabenbereiche zur selbständigen Erledigung zu übertragen?

Wie beurteilen die ermächtigten Mitarbeitenden das Erreichen der Zielsetzung der ErmV?