

RPr / Motion der SVP-Fraktion vom 6. Juni 2011

Zuständigkeit für die Organisation der Staatsverwaltung

Antrag der Regierung vom 16. August 2011

Nichteintreten.

Begründung:

Das st.gallische Verfassungsrecht ordnet seit jeher die Zuständigkeit für die Organisation der Staatsverwaltung der Regierung zu. Art. 60 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890 (nGS 25–61) legte fest, dass die Regierung «die gesamte Landesverwaltung» zu besorgen hatte, woraus sich deren Befugnis zur Beschlussfassung über die Verwaltungsorganisation ableitete. Art. 71 Abs. 3 der heute geltenden Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) bezeichnet die Leitung der Staatsverwaltung und deren Organisation als Regierungsaufgaben.

In ihrer Botschaft zum Entwurf der neuen Verfassung des Kantons St.Gallen vom 17. Dezember 1999 hielt die Verfassungskommission des Kantonsrates fest, dass es sich nicht rechtfertige, «die Verwaltungsorganisation in der Verfassung festzuhalten, da sie sich den stets wandelnden Anforderungen flexibel anpassen können muss» (ABI 2000, 165 ff., 344). Der organisationsrechtliche Rahmen, innerhalb dessen die Regierung die Organisation der Staatsverwaltung ausgestaltet, befindet sich in Abschnitt II des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG), der die grundsätzlichen Bestimmungen über Organisation und Zuständigkeit von Regierung und Verwaltung enthält. Das Staatsverwaltungsgesetz entspricht auf diese Weise der verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 67 Bst. b KV, wonach auf der Stufe des Gesetzes «die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten geordnet werden».

Die der Regierung zugeordnete Zuständigkeit für die Organisation der Staatsverwaltung hat es ermöglicht, die Aufbau- und Ablauforganisation der Staatsverwaltung stets zeit- und sachgerecht an sich ändernde Verhältnisse anzupassen. Die Organisation der Staatsverwaltung ist nicht Selbstzweck; vielmehr steht sie in Abhängigkeit von den zu erfüllenden Aufgaben. Auf oftmals rasch eintretende Änderungen in Umfang und Art der öffentlichen Aufgaben, insbesondere auch aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben, muss die Verwaltungsorganisation – soll weiterhin ein wirksames und wirtschaftliches Handeln sichergestellt sein – flexibel angepasst werden können. Der Erlass von Verordnungsrecht der Regierung lässt ein solches Vorgehen zu.

Der Wortlaut der Motion, wonach die Zuständigkeit zur Organisation der Staatsverwaltung auf den Kantonsrat erweitert werden sollte, damit dieser «im Rahmen der notwendigen, nachhaltigen Massnahmen zur Gesundung des Staatshaushaltes einen konstruktiven Beitrag» leisten kann, erweckt den Eindruck, dass die Regierung es bisher unterlassen hat, die Staatsverwaltung unter Berücksichtigung der Finanzlage zu organisieren. Dies trifft indessen nicht zu. Art. 30 KV überbindet in Verbindung mit Art. 71 Abs. 1 zweitem Satz KV der Regierung die Pflicht, die Staatstätigkeit zu koordinieren sowie die Staatsaufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Die Regierung hat aufgrund dieser Verpflichtung Notwendigkeit und Ausmass von organisatorischen Massnahmen stets auch auf die finanzpolitischen Gegebenheiten ausgerichtet. Als Beispiel einer umfassenden, die Finanzlage berücksichtigende Reorganisation der Staatsverwaltung ist namentlich die Departementsreform zu erwähnen, die

Teil der Strukturreform im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts war. Die Departementsreform, die im Nachgang zu einer Überprüfung der Staatsverwaltung in Gang gesetzt und mit Erlass des notwendigen Verordnungsrechts auf den 1. Januar 2008 abgeschlossen wurde, hatte in allen Departementen zum Teil wesentliche Umstrukturierungen zur Folge, indem Dienststellen neu zugeordnet oder mit Blick auf erzielbares Synergie- und Sparpotenzial zusammengelegt worden sind. Die Departementsreform umfasste auch die Querschnittsbereiche Personal, Finanzen und Informatik, wofür ein externes Beratungs- und Consultingunternehmen beigezogen wurde. Dieses machte in seinem Bericht folgende grundsätzliche Bemerkung, welche die Regierung bereits in ihrer schriftlichen Antwort vom 31. Oktober 2006 auf die Interpellation 51.06.63 «Zwischenbericht zur Departementsreform und zu den Querschnittsbereichen» wiedergab: «Vorweg hat sich unsere Annahme nicht bestätigt, im Kanton St.Gallen ein grosses Potenzial an Einsparungen vorzufinden. Vielmehr, und dies aus der Erfahrung mit anderen öffentlichen Verwaltungen, können wir uns einer gewissen Bewunderung nicht entziehen, dass der Kanton bereits viele Anstrengungen in Richtung organisatorische und prozessuale Optimierungen in die Wege geleitet hat.»

Seit der Departementsreform sind mit Rücksicht auf eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung weitere Änderungen in der Organisation der Staatsverwaltung vorgenommen worden. Zu erwähnen sind als Beispiele die Teilreorganisation der Staatskanzlei im Jahr 2009, die im Nachgang zu der im Jahr 2008 durchgeführten Parlamentsreform vorgenommen wurde, die Reorganisation des Amtes für Militär und Zivilschutz per 1. März 2011, die auf den 1. Juli 2011 umgesetzte Neuordnung von Betrieb und Zuständigkeit für die Telefonie oder der von der Regierung vor kurzem beschlossene Projektauftrag zur Zusammenlegung des Amtes für Wirtschaft und des Amtes für Arbeit.

Zu erwähnen ist im vorliegenden Zusammenhang auch der Erlass des IV. und des VI. Nachtrags zum StVG vom 10. Juni 2008 und vom 16. November 2010 (nGS 43–108 und 46–1). Mit diesen Nachträgen sind im Rahmen des Regierungs- und Departementscontrollings auf Gesetzesstufe jene Instrumente geschaffen worden, die ein frühzeitiges Erkennen von organisationsrechtlichem Handlungsbedarf sicherstellen. Departemente und Staatskanzlei haben nach den Weisungen der Regierung unter anderem zu überprüfen, ob die Staatsaufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden und hierüber der Regierung Bericht zu erstatten (Art. 16g Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 StVG). Diese wird dadurch in die Lage versetzt, organisatorische Massnahmen in die Wege zu leiten, wenn die Wirtschaftlichkeit oder die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung nicht mehr gegeben sein sollte.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Massnahmen der «Zuweisung bzw. Zusammenlegung von Aufgabenbereichen oder Dienststellen innerhalb von Departementen oder der Verschiebung von solchen Bereichen und Diensten in andere Departemente», zu deren Anordnung nach Absicht der Motionärin künftig der Kantonsrat einbezogen werden soll, von der Regierung seit jeher in die Wege geleitet und umgesetzt worden sind, wenn solche insbesondere auch mit Blick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung notwendig wurden. Es gibt keine Gründe, die für eine Verschiebung der Zuständigkeit an den Kantonsrat sprechen; vielmehr würde eine solche Zuordnung die Umsetzung solcher Massnahmen verzögern und ein flexibles Handeln verunmöglichen.