

Regierungsratsbeschluss

vom 30. August 2004

Nr. 2004/1793

KR.Nr. M 117/2004 (DDI)

Motion Fraktion FdP/JL: Zusammenlegung der Sicherheitsbereiche (23.6.2004); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, Botschaft und Entwurf zu den notwendigen Gesetzesänderungen vorzulegen, damit die Bereiche der öffentlichen Sicherheit (Kantonspolizei, Feuerwehr, Militär und Bevölkerungsschutz, Freiheitsentzug, Migration und Handelspolizei) unter einer Organisation (z.B. in einem Amt für Sicherheit) zusammengeführt werden können. Dabei sollen die Synergien genutzt werden. Der Leistungsauftrag soll insbesondere im Bereich Militär und Bevölkerungsschutz auf das bundesrechtlich absolute Minimum beschränkt werden.

2. Begründung

Die Sicherheit vor Gewalt, kriminellen Aktionen und anderen ausserordentlichen Ereignissen wird von Bürgerinnen und Bürgern als integrales wichtiges Gut angesehen. Die öffentliche Verwaltung dieses Gutes ist aber heute auf viele verschiedene Ämter und über Departementsgrenzen hinweg zersplittet. Dadurch entstehen unvermeidlicherweise Doppelspurigkeiten und unnötige Schnittstellen. Die Erfahrung mit dem Zusammenlegen sachverwandter Bereiche (z.B. Amt für Wasserwirtschaft und Amt für Umweltschutz) hat gezeigt, dass die „Fusionsdividende“ beträchtlich sein kann und die Effizienz der Verwaltung durch solche Zusammenlegungen in der Regel markant gesteigert wird.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Formelles

Nach Artikel 81 der Verfassung vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1) sorgt der Regierungsrat für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation. Nach Artikel 86 Verfassung ist diese (eher allgemeine) Aufgabenzuweisung durch ein Gesetz zu konkretisieren. Das entsprechende Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG, BGS 122.111) beauftragt in § 12 den Regierungsrat, für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation besorgt zu sein. Er hat zudem die Pflicht, sie den veränderten Verhältnissen anzupassen. Nach § 16 RVOG bestimmt der Regierungsrat durch Verordnung die Departemente. Gemäss § 12 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000 (RVOV, BGS 122.112) bestimmt der Departementsvorsteher oder die Departementesvorsteherin die Organisation des Departementes und der Ämter in den Grundzügen. Aus Verfassung und Gesetz ergibt sich somit, dass die

Organisationshoheit der Verwaltung beim Regierungsrat liegt. Die entsprechenden Bestimmungen sind nicht totus Buchstabe geblieben. In Anbetracht dieser Rechtslage verletzt der Vorstoss klares Verfassungs- und Gesetzesrecht. Die Motion ist auf einen Gegenstand gerichtet, der nicht in die Kompetenz des Kantonsrates fällt (vgl. § 35 Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989, BGS 121.1). Es ist nicht zulässig, mittels einer Motion in die Kompetenz des Regierungsrates einzugreifen, indem dieser auf Departements- oder Amtsebene zu einer konkreten Organisationsform verpflichtet wird.

3.2 Aktuelle Organisationsstrategie

Der Vorstoss bietet Gelegenheit, die aktuell gelebte Organisationsstrategie kurz darzulegen. Die Organisation ist auf die verschiedenen Empfänger und Empfängerinnen der Dienstleistungen von Regierungsrat und Verwaltung ausgerichtet. Wir wollen eine Organisation, die mit einem Minimum an eingesetzten Mitteln das Maximum an Wirkung erreicht. Auf dieses Ziel hin haben wir unsere Führungs- und Organisationsstruktur ausgerichtet. Mit der Departementsreform von 1995 wurde der Grundstein für die heutige Struktur gelegt. Aus unserer Sicht hat sich diese grundsätzlich bewährt. Die festgelegte Organisation ist nicht statisch. Wenn wir Verbesserungs- und Synergiemöglichkeiten feststellen, handeln wir. Einige Beispiele für Umstrukturierungen seit der Reform sind:

- Umteilung der Zivilen Katastrophen- und Kriegsvorsorge vom Amt für öffentliche Sicherheit ins Amt für Militär und Bevölkerungsschutz
- Zusammenlegung Amt für Wasserwirtschaft und Amt für Umweltschutz
- Zusammenlegung der fünf Krankenpflegeschulen zum Berufsbildungszentrum für Gesundheitsberufe/BZG
- Organisationsänderungen im Spitalbereich (Stichwort "Spitalregionen")
- Entscheid zur Zusammenlegung Strafanstalt Schöngrün mit Therapiezentrum im Schache
- Aufhebung Amt für Justiz, damit verbunden Neuzuteilung Abteilung Zivilstand und Bürgerrecht zum Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit

Aus dieser (nicht abschliessenden) Aufzählung wird ersichtlich, dass die Organisation der Verwaltung einem stetigen Veränderungsprozess unterliegt. Wir betrachten die Optimierung der Organisations- und Führungsstruktur als Daueraufgabe.

3.3 Beurteilung des Vorstosses

Die Ablehnung aus formellen Gründen soll uns nicht an einer kurzen Auseinandersetzung mit dem Inhalt des Vorstosses hindern. Auf den ersten Blick mag der Vorschlag, die Bereiche zusammenzulegen, die im (weiten) Gebiet der öffentlichen Sicherheit tätig sind, plausibel wirken. Einer näheren Prüfung hält er allerdings nicht stand. Wir sind überzeugt, dass die behauptete "Fusionsdividende" bei Realisierung der vorgeschlagenen Organisation nicht erreicht würde. Selbst eine Grobbeurteilung ergibt, dass die Realisierung des Vorstosses weder auf der Führungsebene noch im Bereich der Sachbearbeitung die gewünschte Wirkung zeigen würde (siehe nachfolgend). Die Verhältnisse liegen hier nämlich anders als im Bereich Wasserwirtschaft und Umweltschutz, wo ähnlich gelagerte Sachbereiche in eine schlanke Organisation im Greibenhof zusammengeführt werden konnten. Wenn wir die zur Zusammenlegung empfohlenen Aufgabengebiete untersuchen, können wir zunächst feststellen, dass die Bereiche Armee und Zivilschutz kaum je unter den Umständen zum Einsatz kommen werden, für die sie einmal gedacht waren (Kriegssituation). Ihr aktuelles und zukünftiges Tätigkeitsfeld liegt vielmehr in der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen wie Katastrophen, Grossunfälle, Naturereignisse usw.. In diesen Fällen sieht das Gesetz über Massnahmen für den Fall von Katastro-

phen und kriegerischen Ereignissen vom 5. März 1972 (BGS 122.151) den Einsatz im Rahmen der entsprechenden Krisenorganisation von Regierungsrat und Kantonalem Führungsstab vor. Die Vernetzung zum Kantonalen Führungsstab/KFS ist deshalb entscheidend und wurde mit der Umteilung der Zivilen Katastrophen- und Kriegsvorsorge und des KFS vom Amt für öffentliche Sicherheit zum Amt für Militär und Bevölkerungsschutz bereits realisiert. Armee und Zivilschutz haben ausserhalb von Notsituationen kaum Berührungspunkte zur Polizei. Diese wiederum ist im Organigramm bei denjenigen Verwaltungseinheiten positioniert, die mit ihr im Alltag eng zusammenarbeiten. Dies betrifft vor allem die Bereich des Amtes für öffentliche Sicherheit und des Amtes für Gemeinden und soziale Sicherheit. Die Umsetzung des Vorstosses hätte im übrigen zur Folge, dass die Polizei durch eine Person auf der Fachebene geführt würde. Das wollen wir nicht. Das Korps soll wie bisher unter der direkten Führung des jeweiligen Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin als politisch verantwortlicher Person stehen. Das Feuerwehrwesen ist gemeindeweise bzw. regional organisiert, der Kanton bildet lediglich das Dach über alle Verbände. Entsprechend den Aufgaben besteht der engste Bezug des Feuerwehrwesens zur Gebäudeversicherung, wo es heute administrativ angegliedert ist. Die Schnittstellen zwischen Feuerwehr, Polizei und Rettungsdiensten sind definiert und funktionieren einwandfrei. Die Bereiche Freiheitsentzug, Migration, Handel und Gewerbe sind im Amt für öffentliche Sicherheit zusammengefasst. Die diesbezüglich möglichen Synergieeffekte sind realisiert. Entsprechend den schwergewichtigen Aufgaben und Schnittstellen ist dieses Amt unter dem gleichen Dach wie der Bereich Polizei und Gemeinden/soziale Sicherheit, letzteres vor allem mit Blick auf den Bereich der ausländischen Staatsangehörigen (Stichworte Asyl, Aufenthalt und Niederlassung). Diese Organisationsform hat ihr Erfolgspotential schon mehrmals unter Beweis gestellt (z.B. Überführung der offenen Drogenszenen in geordnete Tagesstrukturen, die humanitären Aktionen im Ausländerbereich, aber auch repressive Aktionen). In Anbetracht dieser Auslegeordnung vermögen wir in einer Umgruppierung im Sinne des Vorstosses keine augenfälligen Vorteile oder Sparpotentiale zu entdecken. Die angenommene hohe "Fusionsdividende" erscheint uns nicht als plausibel. Die Umorganisation würde auf der Führungsebene wirken, ohne wirklich auf dieser oder einer anderen Ebene Kräfte freizusetzen. Die neu zugeordneten Bereiche könnten ja nicht führungslos in die neue Organisation eingegliedert werden. Zudem würde die Führungsstruktur künstlich und organisatorisch nicht notwendig um eine Ebene erweitert. Es wäre ausgeschlossen, dass die Person, die die Führung des neu zu schaffenden Amtes übernähme, die ihr angeegliederten Dienste selbst und direkt führt (überdehnte Führungsspanne). Auf der Ebene der Sachbearbeitung sehen wir überhaupt keine Synergie- oder Spareffekte, da sich die Aufgabengebiete infolge ihrer Verschiedenartigkeit nirgends überschneiden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Gesundheitsamt

Polizeikommando

Volkswirtschaftsdepartement

Direktion Solothurnische Gebäudeversicherung

Feuerwehrinspektorat

Amt für Militär und Bevölkerungsschutz

Amt für Umwelt

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat