

Sitzung vom 17. November 1999

2041. Postulat (Reduktion von sieben auf fünf Regierungsdirektionen)

Kantonsrat Bruno Dobler, Lufingen, nahm folgendes ursprünglich von Kantonsrat Hans-Jacob Heitz, Winterthur, der aus dem Kantonsrat ausgeschieden ist, und ihm selbst am 14. Dezember 1998 eingereichte Postulat wieder auf:

Der Regierungsrat wird eingeladen, nach der Privatisierung des Flughafens Zürich eine Führungsstruktur mit künftig fünf, statt sieben Regierungsdirektionen, eventuell mit einem für die gesamte Amtsperiode vom Volk zu wählenden Regierungspräsidium, zu schaffen.

Begründung:

- Beim ausgeglichenen Budget 1999 handelt es sich um ein Zwischenhoch; die mittelfristige Finanzplanung lässt wieder grosse Budgetdefizite erwarten. Diese Defizite sind weiterhin strukturell bedingt; sie rufen daher nach tief greifenden strukturellen Massnahmen im Sinn der Straffung der Führungsstruktur.
- Mit der Privatisierung des Flughafens Zürich entfällt einer der wichtigsten Verwaltungsbereiche der Volkswirtschaftsdirektion.
- Zuzufolge Abschaffung des Beamtenstatus kann das Personalwesen der Kantonsverwaltung mit den Aufgaben des Amtes für Wirtschaft und Arbeit zusammengelegt werden.
- Die Aufgaben im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind weitestgehend Vollzugaufgaben.
- Die Aufgaben des Landwirtschaftsamtes können der Baudirektion zugeschlagen werden, was funktional (Raumplanung/Recht) Sinn macht.
- Das Standortmarketing wird von der Volkswirtschaftsdirektion in eine private Standortmarketing AG ausgegliedert.
- Der öffentliche Verkehr wird vom Verkehrsverbund betreut.
- Die Vermessung wurde in die Baudirektion verschoben.
- Das Bedürfnis nach einer Volkswirtschaftsdirektion ist also künftig nicht mehr ausgewiesen; auf den entsprechenden Verwaltungsapparat kann ohne Schaden verzichtet werden.
- Eine Vereinigung von Direktion des Innern mit Polizei/Militär ist denkbar. Die Fürsorge kann wiedererwägungsweise bei der Gesundheit angesiedelt werden.
- So wie in den Städten macht auch beim Regierungsrat ein für die gesamte Amtsdauer zu wählendes Regierungspräsidium Sinn, was in andern Ländern Europas auf dieser Stufe üblich ist.
- Der Kanton Aargau beispielsweise arbeitet problemlos mit fünf Regierungsdirektionen (Inneres/Erziehung/Finanzen/Gesundheit/Bau), ohne Volkswirtschaftsdirektion.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Bruno Dobler, Lufingen, wird wie folgt Stellung genommen:

Über die «richtige» Zahl der Mitglieder schweizerischer Exekutivbehörden wird immer wieder diskutiert. Auf Bundesebene ist die Frage der Grösse des Bundesrates seit Jahren Gegenstand der politischen Diskussion, wobei dort vor allem eine Erhöhung auf neun oder elf Mitglieder – zuletzt im Rahmen der Diskussion um die Staatsleitungsreform – im Vordergrund stand. Im Kanton Zürich hat sich die Zahl der Mitglieder des Regierungsrats im Lauf der Geschichte stark verändert. Die Restaurationsverfassung von 1815 sah eine oberste Exekutivbehörde mit 25 Mitgliedern vor. Die Regenerationsverfassung von 1831 kannte einen aus 19 Mitgliedern bestehenden Regierungsrat, der vom Grossen Rat auf sechs Jahre gewählt wurde. 1840 wurde die Zahl der Regierungsmitglieder auf 13 herabgesetzt. Diese grossen Mitgliederzahlen erklären sich damit, dass der Regierungsrat seine Beschlüsse grundsätzlich auf Antrag von Kollegien (Staatsrat, Rat des Innern, Polizei-, Finanz-, Kriegs-, Gesetzgebungs- und Gesundheitsrat sowie Handelskammer) fasste, denen mehrere seiner Mitglieder und zum Teil weitere sachkundige Beisitzer angehörten. 1849 fand eine tief greifende Reform der Verwaltungsstruktur mit der Abschaffung der Verwaltungskollegien und der Einführung von Verwaltungsdirektionen, denen ein Mitglied des Regierungsrates vorsteht (Direktorial- oder Departementalsystem), statt. Dabei wurde die Zahl der Regierungs-

räte auf neun festgesetzt. Die heute noch geltende Verfassung von 1869 setzte die Anzahl Regierungsmitglieder auf sieben herab und führte deren Volkswahl ein. Seither ist die Zahl unverändert geblieben.

Der geschichtliche Rückblick zeigt, dass die Zahl der Regierungsmitglieder wesentlich von der Art der Regierungs- und Verwaltungsform sowie den herrschenden gesellschaftlichen Anschauungen über Aufgabe und Funktionsweise des Staates und über die Partizipation an der Regierungstätigkeit abhängen. Eine «richtige» Zahl kann es dabei nicht geben. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung des Direktorialsystems von 1849 wesentlich durch die neun Jahre vorher erfolgte Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder von 19 auf 13 begünstigt wurde. Die 13 Regierungsräte waren nämlich nicht mehr in der Lage, alle Verwaltungszweige mit den nach wie vor zahlreichen Kollegien gehörig zu besorgen. Auf die heutigen Verhältnisse übertragen stellt sich die Frage, ob eine weitere Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder nicht auch eine grundlegenden Änderung des geltenden Regierungssystems nach sich zöge. Jedenfalls würde die Belastung der einzelnen Regierungsmitglieder ohne Systemänderung wesentlich zunehmen, und es könnte nicht mehr erwartet werden, dass ein Mitglied in gleicher Weise für einen Bereich der kantonalen Verwaltung zuständig und verantwortlich wäre wie heute. In einem grossen Kanton wäre die Einführung einer neuen «magistralen» Führungsebene zwischen Regierung und Verwaltung zu prüfen (zweistufige Regierung). Die Schaffung eines ständigen Präsidiums bei einer fünfköpfigen Regierung würde diese Probleme noch verschärfen, wenn man davon ausginge, dass dem Präsidium neben der Leitung einer Präsidialdirektion keine weiteren Verwaltungszweige zugeordnet würden. Die heutigen Aufgaben der sieben Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher wären faktisch auf vier Mitglieder aufzuteilen.

Bezüglich der gegenwärtigen Verwaltungsstrukturen ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat am 13. November 1996 im Zug der Reformbestrebungen zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation einen Grundsatzentscheid zur Grobstruktur der Verwaltung gefällt hat. Ein wesentliches Ziel der Reform war, die strukturellen Voraussetzungen zu schaffen, um die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung anwenden zu können. Im Sinn der Optimierung der Organisationsstrukturen, die auch der politischen Ausgewogenheit und einer gleichmässigen Arbeitsbelastung der Direktionsspitzen, mithin der Gleichwertigkeit der Direktionen Rechnung trägt, hielt der Regierungsrat fest, dass jedem seiner Mitglieder eine Direktion zugeordnet werden soll. Damit wurde insbesondere auch die Führungsorientierung im Sinn der wirkungsorientierten Verwaltungsführung als ein massgebendes Organisationsprinzip in den Vordergrund gestellt. In der Zwischenzeit erfolgte sodann eine Revision von §2 des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrats und seiner Direktionen (Organisationsgesetz, LS 172.1). Die Änderung ist seit dem 1. August 1998 in Kraft und ermächtigt den Regierungsrat unter anderem, einzelne Direktionen zu vereinigen. Gestützt auf diese Bestimmung änderte der Regierungsrat den Beschluss des Regierungsrats über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen vom 30. Dezember 1980. Er verminderte die Anzahl seiner Direktionen durch die Zusammenlegung der Direktionen der Justiz und des Innern (Direktion der Justiz und des Innern) sowie der Direktionen der Polizei, des Militärs und der Fürsorge (Direktion für Soziales und Sicherheit) von zehn auf sieben. In §1 des Beschlusses werden damit die dem Regierungsrat übertragenen Aufgaben entsprechend der Anzahl seiner Mitglieder auf sieben Direktionen verteilt. Diese Änderung ist seit 1. Januar 1999 in Kraft. Die heutigen Verhältnisse sind das Ergebnis einer stetigen Anpassung von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen an die Grundsätze moderner Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Demgegenüber scheint die im Postulat vorgeschlagene Verminderung um weitere zwei Direktionen nicht auf die Entwicklungen der letzten Jahre abgestimmt zu sein. So ist zum Beispiel kaum einleuchtend, warum damit automatisch eine weitere Straffung der Führungsstruktur bewirkt werden soll. In der Begründung des Postulats werden denn auch hauptsächlich Umverteilungen von Aufgabenbereichen zwischen den Direktionen vorgeschlagen, d.h. rein verwaltungstechnische, nicht aber nachhaltige strukturelle Massnahmen, deren Einsparungspotenzial zudem weder augenfällig noch ausgewiesen ist. Was die Volkswirtschaftsdirektion betrifft, so verbleiben dieser auch nach einer Annahme des Flughafengesetzes wesentliche Aufgaben im Bereich des Luftverkehrs, insbesondere bei der Umsetzung des neuen Gesetzes (Beaufsichtigung der neuen Gesellschaft, Wahrung der staatlichen Interessen, Fluglärmbekämpfung usw.). Bei der anstehenden Totalrevision des Organisationsgesetzes soll die Straffung der Führungsstruktur der Verwaltung nicht durch Aufgabenumverteilung angestrebt werden. Vielmehr soll der Weg der bereits erfolgten Reformen weiter beschritten werden mit den

Hauptanliegen, mehr Transparenz zu schaffen und weitere Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung rechtlich umzusetzen. Ein Eingehen auf das vorliegende Postulat würde demgegenüber nicht nur die bisherigen Reformschritte wieder in Frage stellen, sondern gar eine neuerliche Diskussion über bereits erfolgte und umgesetzte Entscheide bewirken und so den laufenden Reformprozess ohne erkennbaren Nutzen ins Stocken bringen.

Die Herabsetzung der Anzahl Regierungsmitglieder und Direktionen würde eine tiefgreifende Änderung der Regierungsform und der erst kürzlich abgeschlossenen Reform der Verwaltungsstruktur erfordern. Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung können solche Fragen in ihrem staatspolitischen Kontext erörtert und auch grundsätzlich neue Lösungen ermöglicht werden. Losgelöst davon gibt es aber keinen Handlungsbedarf.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrats und des Kantonsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi