

Dezentrale Erfüllung von Kantonsaufgaben

Bericht der Regierung vom 9. November 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage und Auftrag	3
2. Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung.....	3
2.1. Sachliche Dezentralisation	4
2.2. Örtliche Dezentralisation	4
2.3. Standortwahl	4
3. Stand der dezentralen Aufgabenerfüllung im Kanton St.Gallen	5
3.1. Die dezentral erfüllten Aufgaben	5
3.2. Beschäftigungseffekte	5
3.3. Typologie der Aufgaben	7
3.4. Rechtsform.....	7
3.5. Regionalisierung.....	8
3.6. Gemeinden mit dezentralen Verwaltungseinheiten.....	8
3.7. Organisation.....	10
3.8. Vorteile.....	10
3.9. Herausforderungen	10
4. Entwicklung der dezentralen Aufgabenerfüllung im Kanton St.Gallen.....	11
4.1. Entwicklung vor der Revision der Kantonsverfassung	11
4.2. Die neue Kantonsverfassung.....	11
4.3. Organisation nach der inneren Logik der Aufgaben	11
5. Zunehmende Bedeutung der Regionen	12
5.1. Entwicklung der Regionen.....	12
5.2. Tripartite Plattform Region TPR.....	13
5.3. Idee der Basisregionen.....	13
5.4. Weitere Stärkung der Regionen	15
6. Entwicklung in vergleichbaren Kantonen	16
6.1. Kanton Aargau	16
6.2. Kanton Bern	17
6.3. Kanton Luzern.....	17
7. Künftige Dezentralisierung von Staatsaufgaben	18
7.1. Kriterien der Dezentralisierung	18
7.1.1. Kriterium 1: Bürgernähe	19
7.1.2. Kriterium 2: Wirksame Aufgabenerfüllung	19
7.1.3. Kriterium 3: Wirtschaftlicher Mitteleinsatz.....	19
7.1.4. Kriterium 4: Einheitliche Aufgabenerfüllung.....	19
7.1.5. Kriterium 5: Regionale Gliederung	19
7.2. Umsetzung der Kriterien in der Praxis	20
7.2.1. Schritt 1: Regionalisierung	20
7.2.2. Schritt 2: Standortwahl.....	20
7.2.3. Schritt 3: Organisationsentwicklung	21
8. Fazit	21

9. Antrag	22
Anhang: Dezentrale Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung	23

Zusammenfassung

Seit jeher werden verschiedene Aufgaben der Staatsverwaltung dezentral erfüllt. Angesichts der geographischen Ausdehnung des Kantonsgebiets drängt sich eine Dezentralisierung insbesondere dort auf, wo Aufgaben kundennah oder nahe bei den entsprechenden Ressourcen erbracht werden sollen. Ziel ist dabei auch eine möglichst gleichmässige Versorgung aller Regionen mit einem qualitativ hochstehenden Dienstleistungsangebot. Art. 27 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) verlangt eine dezentrale Aufgabenerfüllung dort, wo die Art der Aufgabe, der wirtschaftliche Mitteleinsatz oder die wirksame Aufgabenerfüllung dies verlangen. Da aufgrund des Skaleneffektes, das heisst von Kostenersparnissen aufgrund von Grössenvorteilen, die Erfüllung einer Aufgabe in grösseren Einheiten tendenziell kostengünstiger ist als in kleineren, sind die Kosten im Einzelfall gegen staats- und regionalpolitische Aspekte abzuwägen.

Aktuell werden 32 Aufgaben der Verwaltung dezentral erfüllt, von den Aufgaben der Amtsärzte bis zu jenen der Wildschadenschätzer. Auffallend sind die sehr unterschiedlichen Perimeter. Die Zahl der dezentralen Verwaltungseinheiten variiert von Aufgabe zu Aufgabe und richtet sich primär nach der inneren Logik der Aufgabe. Der überwiegende Teil der Aufgaben kommt mit vier bis sechs Verwaltungseinheiten aus. Dabei orientiert sich die Aufteilung nur in wenigen Fällen an den acht Wahlkreisen bzw. den sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen.

Die Kantonsverfassung verzichtet bewusst auf eine regionale Gliederung im Sinn von Verwaltungseinheiten oder Regionen. Gleichwohl wurde die Forderung formuliert, der Kanton solle auf eine gewisse Konzentration der dezentralen Dienste achten und es sei darauf hinzuwirken, dass die dezentralen Verwaltungsstrukturen redimensioniert und untereinander so weit als möglich in Übereinstimmung gebracht werden.

Regierung und politische Gemeinden haben sich in den letzten Jahren vertieft mit dem Thema der Regionalisierung beschäftigt. Die Definition fixer Perimeter wird von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) als kontraproduktiv für die regionale Zusammenarbeit abgelehnt. Die Regierung formulierte für die kantonale Verwaltung gleichwohl das Ziel, bei der dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben inskünftig nach Möglichkeit nur dort von den Regionen (entweder acht Wahlkreise oder sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen) als Einheit abzuweichen, wo dies durch eine Aufgabe zwingend gegeben ist. Massgebend sind die Kriterien der Bürgernähe, der wirksamen Aufgabenerfüllung, des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes, der einheitlichen Aufgabenerfüllung und der regionalen Gliederung. In der Praxis ist als erstes die Zahl der zu schaffenden dezentralen Verwaltungseinheiten zu bestimmen. Im zweiten Schritt ist der richtige Standort zu wählen, wobei im Interesse der Erreichbarkeit für Kundinnen und Kunden die regionalen Zentren zu bevorzugen sind. Zudem können mit einer örtlichen Zusammenlegung verschiedener dezentraler Verwaltungseinheiten Synergien genutzt und entsprechend Kosten gespart werden.

Insgesamt gewinnen die Regionen – nicht nur im Kanton St.Gallen – als Planungs- und Wirtschaftsräume immer mehr an Bedeutung. So ist eine Konvergenz der verschiedenen regionalen Perimeter festzustellen. Die in der Verfassung festgelegten Wahlkreise, die gleichzeitig auch den Wirtschaftsräumen entsprechen (wobei zwei Wirtschafts- und Planungsregionen je zwei Wahlkreise umfassen), werden mehr und mehr zum prägenden Muster der regionalen Gliederung des Kantons. Der Dialog zwischen den politischen Gemeinden, den Planungs- und Wirtschaftsregionen und der kantonalen Verwaltung wird seit dem Jahr 2006 regelmässig in der Tripartiten Plattform Region gepflegt. Die Planungs- und Wirtschaftsregionen nehmen heute schon gestützt auf Leistungsvereinbarungen auch verschiedene kantonale Aufgaben wahr. Die Erfahrungen werden zeigen, ob dieser Weg, regionale Aufgaben mittels Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und Region zu lösen, der richtige ist.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen hiermit Bericht über die dezentrale Erfüllung von Kantonsaufgaben.

1. Ausgangslage und Auftrag

Mit dem Postulat 43.99.02 «Dezentrale Erfüllung von Kantonsaufgaben» vom 15. Februar 1999 lud die CVP-Fraktion die Regierung ein, Bericht zu erstatten über die Entwicklung und den Stand der dezentralen Aufgabenerfüllung im Kanton St.Gallen und eine Grundlage im Sinn eines Leitbildes für die künftige Berücksichtigung der regionalen Gliederung bei der Aufgabenerfüllung vorzulegen.

Das Streben nach einer ausgewogenen Entwicklung der verschiedenen Regionen, so legte die Postulantin dar, sei ein erklärtes Ziel der Politik des Kantons St.Gallen. Regionale Standortinteressen spielten deshalb eine wichtige Rolle bei zahlreichen Entscheidungen, besonders wenn es um die Gliederung und die Standorte von Organisationen und Institutionen gehe. Diskussionen um Standortfragen auch im Parlament hätten allerdings verschiedentlich gezeigt, dass dieses Streben nach ausgewogener Berücksichtigung der regionalen Gliederung des Kantons in Konflikt geraten könne mit dem Ziel der Erhöhung der Wirksamkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung, welche in manchen Fällen die Schaffung neuer Strukturen oder eine stärkere Konzentration der Mittel und Kräfte verlange.

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 24. September 2001 (ProtKR 2000/2004 Nr. 167/2) wurde das Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen: «Die Regierung wird eingeladen, über Stand und Entwicklung der dezentralen Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung im Rahmen einer dafür geeigneten Vorlage über die Anpassung bestehender Gesetze an die neue Kantonsverfassung nach Art. 119 nKV Bericht zu erstatten.»

Nachdem in den letzten Jahren eine Bewegung zur Stärkung der Regionen zu beobachten ist, erachtet es die Regierung als angezeigt, losgelöst von einer Gesetzesvorlage Bericht zu erstatten. Zudem bedürfen mittlerweile mit Ausnahme des Konfessionengesetzes keine Gesetze mehr der Anpassung an die Kantonsverfassung. Mit der Darstellung von Stand und Entwicklung der dezentralen Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung sollen Kriterien für die Dezentralisierung künftiger Aufgaben der Staatsverwaltung gewonnen werden. Gleichzeitig benützt die Regierung den Postulatsbericht dazu, die aktuelle Entwicklung regionaler Strukturen darzustellen und daraus mögliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

2. Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung

Verwaltung im funktionellen Sinn wird als Tätigkeit verstanden, die sich von anderen Staatsfunktionen unterscheidet: Die Verwaltungsfunktion steht im Gegensatz zu den Funktionen der Rechtsetzung und der Rechtsprechung. Das Verwaltungshandeln ist vielschichtig. So wird etwa unterschieden zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung (vgl. die Typologie der Aufgaben, Ziff. 3.2.), zwischen Verfügung und Realakt, zwischen erstinstanzlichem Verfahren und Rechtsmittelverfahren. Bei der Frage der Dezentralisierung ist diese Unterscheidung von Bedeutung. So hat das Kriterium der Nähe zu den Adressatinnen und Adressaten für die Leistungsverwaltung (zum Beispiel Erteilen von Bewilligungen) oder für Realakte – zum Beispiel Interventionen der Polizeikräfte – eine andere Bedeutung als für ein Rechtsmittelverfahren.

Vielschichtig ist auch der Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung¹. In der Rechts- und Verwaltungssprache werden die sachliche und die örtliche Dezentralisation unterschieden:

¹ Vgl. Häfelin, Müller, Uhlmann: Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz 1238 ff.

2.1. Sachliche Dezentralisation

Unter sachlicher Dezentralisation wird die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben in einer besonderen Verwaltungseinheit ausserhalb der Zentralverwaltung verstanden. Dieses Organ verfügt über eine gewisse Selbständigkeit und kann ausserdem mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden. Zu denken ist an öffentlich-rechtliche Körperschaften, öffentlich-rechtliche Anstalten oder auch gemischtwirtschaftliche und privatrechtliche Organisationen.

Die sachliche Dezentralisation hat mit der örtlichen Dezentralisation nur den Begriff gemeinsam. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte sie als Dekonzentration bezeichnet werden; diese Bezeichnung beschreibt anschaulicher den Vorgang der Ausgliederung einer Aufgabe aus der «konzentrierten» Verwaltung.

2.2. Örtliche Dezentralisation

Unter der örtlichen Dezentralisation ist die territoriale Aufteilung des Staatsgebiets zum Zweck der staatlichen Aufgabenerfüllung zu verstehen. Die örtliche Dezentralisation weist im Wesentlichen zwei Erscheinungsformen auf:

a) *Örtliche Dezentralisation mit Autonomie*

Autonomie bedeutet, dass der dezentralen Verwaltungseinheit bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben eine selbständige, weisungsungebundene Beurteilungs- und Entscheidungsbefugnis zukommt. Auch hat sie in der Regel das Recht, die Form ihrer Organisation in einem bestimmten Rahmen frei zu wählen. Es handelt sich dabei nicht um blosse Verwaltungsbezirke, sondern um selbständige Gebietskörperschaften. Die Dezentralisation mit Autonomie ermöglicht Selbstverwaltung und Selbstorganisation in kleineren staatlichen Einheiten. Diese Funktionen erfüllen im St.Galler Staatsrecht die Gemeinden. Diese Form der Dezentralisation wird auch als politische Dezentralisation bezeichnet.

b) *Administrative örtliche Dezentralisation*

In der Form der bloss administrativen örtlichen Dezentralisation werden nebeneinander mehrere Verwaltungsbehörden mit regionalem Wirkungsbereich eingerichtet. Diese Behörden bleiben in die Hierarchie der Zentralverwaltung eingebunden. Die administrative Dezentralisation schafft keine autonomen Einheiten. Es werden einzig spezifische kantonale Aufgaben und ausserdem Zuständigkeiten in Bezug auf das Territorium aufgeteilt. Diese Dezentralisationsform ist dort zweckmässig, wo besondere Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse notwendig sind oder wo der örtliche Zugang zu staatlichen Dienststellen erleichtert werden soll.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der administrativen und nicht mit der politischen Dezentralisation (in Bezug auf die politische Dezentralisation sei auf das laufende Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden verwiesen, das zum Ziel hat, die heutige Verbundwirtschaft zu entflechten und eine Klärung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen herbeizuführen). Zudem sind mit dem Postulatsauftrag ausdrücklich nur kantonale Aufgaben gemeint und nicht etwa auch die kommunalen, die regional erfüllt werden. Diese sind auch dann nicht Gegenstand der Untersuchung, wenn ihre regionale Erfüllung vom Bund oder vom Kanton vorgeschrieben ist.

2.3. Standortwahl

Die administrative Dezentralisation ist verknüpft mit der Standortfrage, da die dezentrale Erfüllung einer kantonalen Aufgabe grundsätzlich an mehreren Standorten mit entsprechender Infrastruktur (Gebäude, Mobiliar und EDV-Einrichtungen, Räume für Kundinnen und Kunden, Parkplätze usw.) möglich ist.

3. Stand der dezentralen Aufgabenerfüllung im Kanton St.Gallen

3.1. Die dezentral erfüllten Aufgaben

Die meisten Verwaltungstätigkeiten des Kantons werden in der Kantonshauptstadt von der Zentralverwaltung erbracht. Seit jeher werden aber einzelne Aufgaben dezentral erfüllt. In einer Umfrage bei den kantonalen Ämtern im Herbst 2009 wurden 32 dezentral erfüllte Aufgaben der Staatsverwaltung identifiziert und beschrieben². Es sind dies:

- Amtsärzte
- Amtsnotariate
- Arbeitsvermittlungszentren
- Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungsstellen
- Berufs- und Weiterbildungszentren
- Chemiewehrstützpunkte
- Didaktische Zentren
- Eichmeister
- Fachstellen Integration
- Fischereiaufseher
- Giftsammelstellen
- Grundstückschätzung
- Jugendanwaltschaften
- Mittelschulen
- Hochschulen
- Kantonspolizei-Stützpunkte
- Konkursamt-Zweigstellen
- Landwirtschaftliches Zentrum St.Gallen
- Prüfstellen Fahrerprüfung
- Prüfstellen Motorfahrzeuge
- Psychiatriedienste
- Regionalinspektorate des Amtes für Gesundheits- und Verbraucherschutz
- Regionalaufsicht Blitzschutzanlagen
- Schulaufsicht / Rekursbehörde
- Spitalverbunde
- Standort- und Tourismusförderung, Regionalentwicklung
- Steuererhebung
- Strassenkreisinspektorate
- Untersuchungsregionen
- Waldregionen
- Wildhüter
- Wildschadenschätzer

Die Ergebnisse der Umfrage über die dezentral erfüllten Aufgaben sind in einer Tabelle im Anhang zu diesem Bericht dargestellt. Sie gibt Auskunft über die Art der Aufgabe, die Rechtsgrundlage, die Organisation, die Gründe für die Dezentralisierung sowie die Vorteile und Herausforderungen der heutigen Lösung.

Im vorliegenden Bericht bleiben die Gerichtsstrukturen ausgeklammert. Der Kantonsrat hat mit dem IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz vom 1. Juni 2008 (nGS 44-52/sGS 941.1) die Gerichtskreise an die Wahlkreise angepasst und damit an der Dezentralisierung der Justizaufgaben festgehalten.

3.2. Beschäftigungseffekte

In der dezentralen Erfüllung von Staatsaufgaben waren im Herbst 2010 im Kanton St.Gallen gemäss einer Umfrage bei den Departementen insgesamt rund 13'200 Personen beschäftigt. Ihr Arbeitspensum entsprach insgesamt rund 8'500 vollzeitäquivalenten Stellen.

² Art. 1 Abs. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) lautet: «Dieses Gesetz wird auf Gerichte und andere Justizbehörden sachgemäss angewendet, soweit sie nicht richterlich handeln.» Die richterlich handelnden Justizbehörden gehören demnach nicht zur Staatsverwaltung und werden darum im Rahmen dieses Berichts nicht behandelt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Stellenprozente und die Beschäftigten auf die Departemente und die einzelnen dezentral erfüllten Aufgaben verteilen³.

Beschäftigungseffekte in der dezentralen Aufgabenerfüllung 2010			
Departement/ dezentral erfüllte Aufgabe	Total Stellenprozente (auf halbe und ganze Stellen gerundet)	Anzahl Beschäftigte	davon Auszubildende
Volkswirtschaftsdepartement			
Waldregionen	5'250	54	0
Arbeitsvermittlungszentren	12'650	135	1
Fischereiaufseher	300	5	0
Wildhüter	700	7	0
Landwirtschaftliche Zentren	5'250	64	3
Total VD	24'150	265	4
Departement des Innern			
Konkursamt Zweigstellen	1'150	13	0
Amtsnotariate	2'250	24	3
Total DI	3'400	37	3
Bildungsdepartement			
Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	2'800	45	1
Berufs- und Weiterbildungszentren	68'900	1'273	8
Fachhochschulen, inkl. Didaktische Zentren	58'250	958	39
Mittelschulen	43'750	791	1
Total BLD	173'700	3'067	49
Finanzdepartement			
Steuererhebung	4'850	62	0
Total FD	4'850	62	0
Baudepartement			
Strassenkreisinspektorate	11'750	120	5
Gebietseinheit VI (Nationalstrassen)	11'800	118	0
Total BD	23'550	238	5
Sicherheits- und Justizdepartement			
Kantonspolizei-Stützpunkte	37'950	387	0
Prüfstellen Fahrer und Fahrzeuge	6'250	65	0
Jugendanwaltschaften/Untersuchungsämter	10'000	122	21
Total SJD	54'200	574	21
Gesundheitsdepartement			
Regionalinspektorate des AfGVS	950	10	0
Psychiatriedienste	102'300	1'237	118
Spitalverbunde	468'100	7'778	817
Total GD	571'350	9'025	935
Total dezentral erfüllte Aufgaben	855'200	13'268	1'017

Die Betriebszählung 2008 weist für die «Verwaltung und öffentliche Unternehmungen des Kantons» gemäss Auskunft des kantonalen Amtes für Statistik insgesamt 11'784 vollzeitäquivalente Arbeitsstellen aus. Die Zahlen der Betriebszählung 2008 und die aktuellen Angaben der Departemente

³ In den Zahlen der Tabelle sind die vom Kanton beauftragten Privaten und die Mitarbeitenden beauftragter Organisationen, die nicht auf den Lohnlisten der Verwaltung erscheinen, nicht inbegriffen. Zu diesen zählen Wildschadenschätzer, Geschäftsführende der Regionalplanungsgruppen, Eichmeister, Mitarbeitende der Fachstellen Integration, Mitarbeitende in den Aufgabenbereichen Regionale Schulaufsicht, Chemiewehr, Grundstückschätzung und Blitzschutzanlagen, Verantwortliche für die Giftsammelstellen sowie Amtsärzte.

temente sind nicht ohne Weiteres vergleichbar. Setzt man aber – trotz dieses Vorbehalts – die entsprechenden Werte zueinander ins Verhältnis, so zeigt sich, dass der Anteil der dezentralen Aufgabenerfüllung mit 8'519 Arbeitsstellen in der Grössenordnung von rund 70 Prozent aller Arbeitsstellen liegt und damit sehr beachtlich ist.

Rund 7'500 oder rund 88 Prozent der vollzeitäquivalenten Arbeitsstellen in der dezentralen Aufgabenerfüllung gehören zu den Departementen Bildung und Gesundheit, welche auch 97 Prozent der insgesamt rund 1000 Ausbildungsplätze auf sich vereinen.

3.3. Typologie der Aufgaben

Inhaltlich lassen sich vier Aufgabentypen unterscheiden:

- a) *hoheitliche Aufgaben* wie amtliche Prüfungen, Aufsichten, Rekursentscheide, Sicherheit sowie Strafverfolgung;
- b) *staatliche Leistungsangebote* wie Psychiatriedienste, Spitäler, Beglaubigungen und Beurkundungen, Hochschulen, Mittelschulen und Berufsfachschulen usw.;
- c) *Beratungsangebote und Hilfeleistungen* wie Qualifizierung und Arbeitsvermittlung, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Integration und Regionale Didaktische Zentren;
- d) *Unterhalt und Pflege wichtiger Ressourcen* wie Wald, Trinkwasser und Strassen.

Anhand der Begründung der Dezentralisierung lassen sich zwei Typen unterscheiden:

- a) Aufgaben, deren wirksame und wirtschaftliche Erfüllung die *Nähe zu den Kundinnen und Kunden*, im Bereich der Eingriffsverwaltung die Nähe zu den Adressatinnen und Adressaten bzw. *Kenntnis der örtlichen Verhältnisse* und den Zugang zu staatlichen Dienststellen voraussetzt. Dazu gehören die ersten drei der oben aufgeführten inhaltlichen Aufgabentypen.
- b) Aufgaben, deren wirksame und wirtschaftliche Erfüllung die *Nähe zu bestimmten Ressourcen* voraussetzt. Darunter fällt der letzte der oben genannten inhaltlichen Aufgabentypen.

3.4. Rechtsform

Die überwiegende Mehrheit der dezentral erfüllten Aufgaben hat die Rechtsform ausgelagerter kantonalen Stellen. Sie werden in der Regel von einer vorgesetzten Stelle – einem Amt der kantonalen Verwaltung – in St.Gallen geführt⁴. Ihre Mitarbeitenden sind kantonale Angestellte.

Unter den 32 dezentral organisierten Aufgabenerfüllungen gibt es nur sieben, die an Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit delegiert sind:

- die höhere Berufsbildung an die Hochschulen (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten);
- die Chemiewehr an die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons GVA (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt);
- die stationäre Gesundheitsversorgung an die Spitalverbunde (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten);
- die Grundstückschätzung an die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons⁵ (GVA; selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt);
- die Regionalaufsicht über Blitzschutzanlagen an die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons GVA (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt);
- die Regionalen Didaktischen Zentren an die PHSG (selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt);
- die Standortförderung und Regionalentwicklung an die Planungs- und Wirtschaftsregionen (privatrechtliche Organisationen).

Ihre Mitarbeitenden sind von diesen Organisationen angestellt und werden von den zuständigen kantonalen Stellen mit Leistungsvereinbarungen geführt.

⁴ Ausnahme: Die vier Amtsnotariate werden von einem Geschäftsleitenden Amtsnotar (derzeit der Leiter des Amtsnotariates Wil-Toggenburg) geführt.

⁵ In Zusammenarbeit mit den Grundbuchverwaltern der Gemeinden.

Die Regierung sieht zudem mit Botschaft und Entwürfen vom 18. Mai 2010 (22.10.06, 25.10.01, 23.10.01) betreffend das Gesetz über die Psychiatrieverbunde, den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des II. Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte sowie den III. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über das Globalkreditsystem im Spitalbereich die Überführung der Kantonalen Psychiatrischen Dienste in zwei selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten vor.

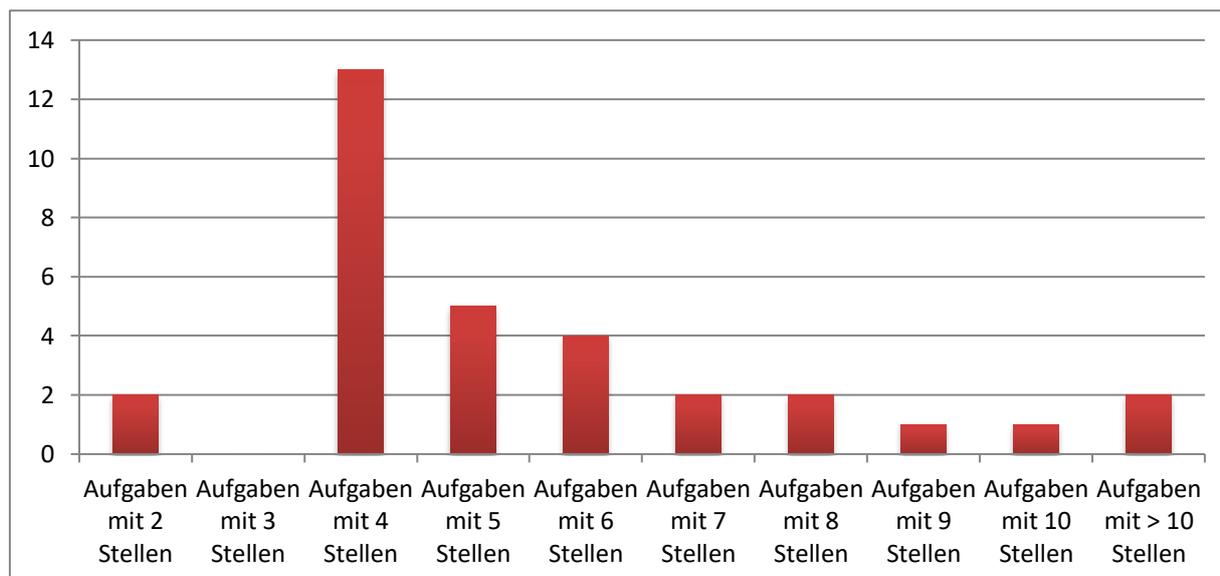
Weitere drei Staatsaufgaben sind an beauftragte Einzelpersonen delegiert. Zu diesen gehören die Amtsärzte, die Eichmeister und die Wildschadenschätzer.

An zwei Staatsaufgaben (Grundstückschätzung und Steuererhebung) wirken auch die Gemeinden mit (die Gemeinden werden in der Auswertung unter Ziffer 3.5 nicht als Regionalstellen aufgeführt).

Die regionale Schulaufsicht ist derzeit im Milizsystem organisiert (nebenamtliche Mitglieder ohne arbeitsrechtliche Einbindung in die kantonale Verwaltung).

3.5. Regionalisierung

Die Zahl der dezentralen Verwaltungseinheiten (Regionalstellen) variiert von Aufgabe zu Aufgabe. Der überwiegende Teil der Aufgaben (22 von insgesamt 32) kommt mit vier bis sechs Verwaltungseinheiten aus.

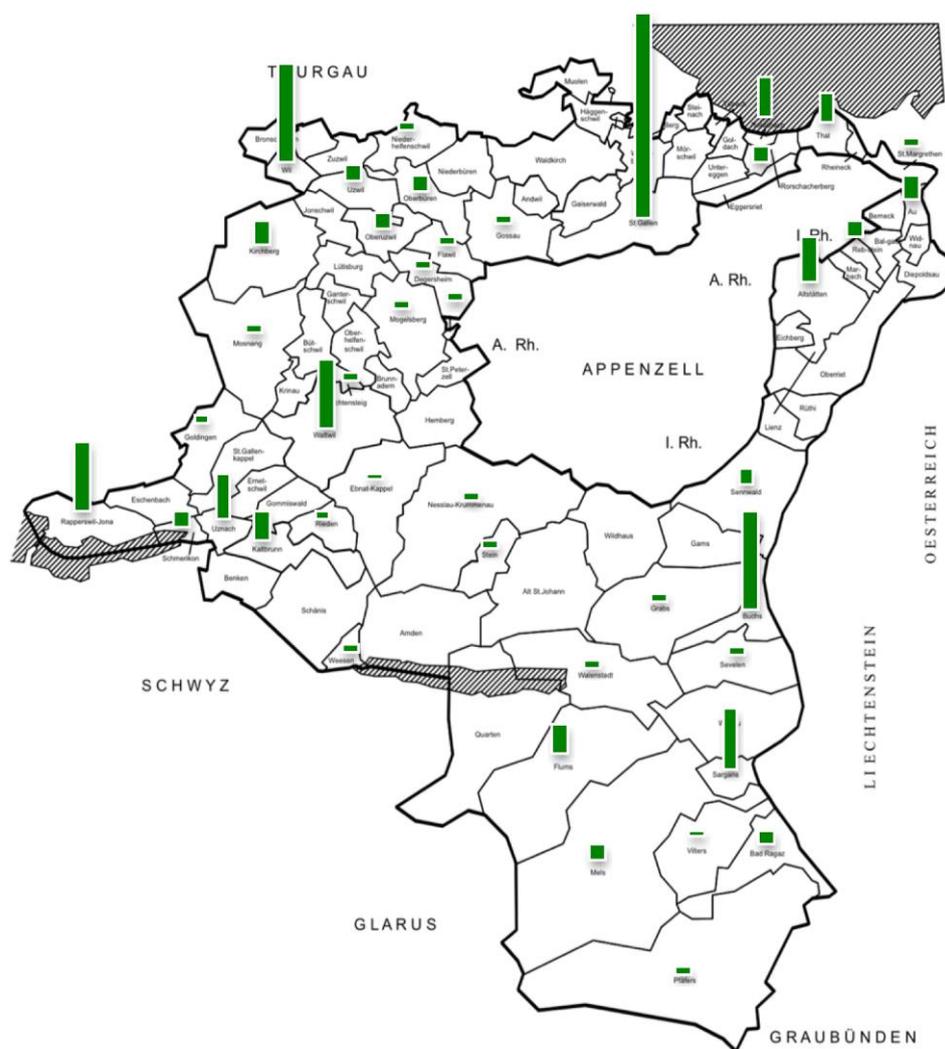
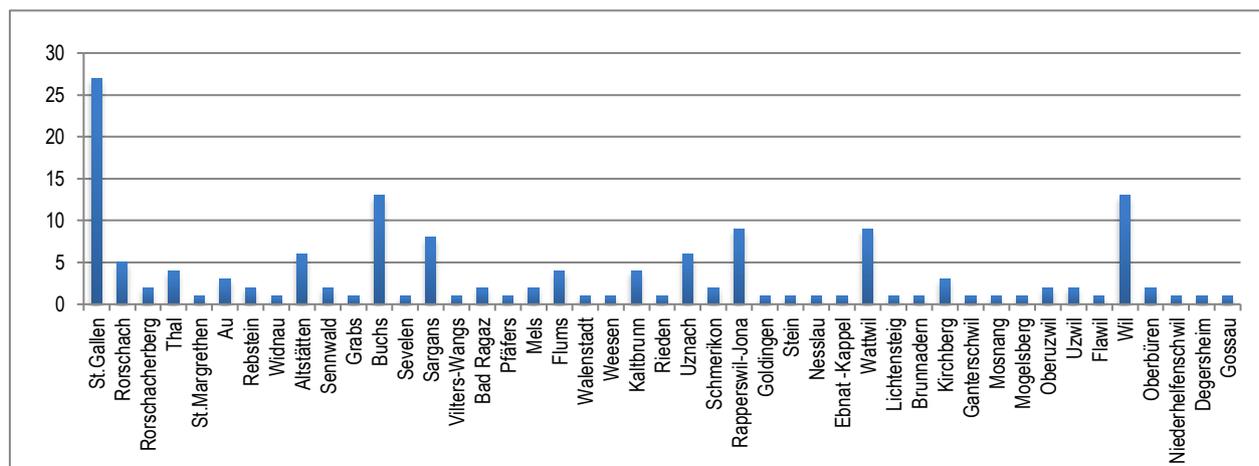


Nur vereinzelte Regionalisierungen orientieren sich an den acht Wahlkreisen und den sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen. Die meisten Regionalisierungen sind aus den Bedürfnissen der jeweiligen Aufgabe abgeleitet. Entsprechend gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Perimeter.

3.6. Gemeinden mit dezentralen Verwaltungseinheiten

Von den insgesamt 154 Verwaltungseinheiten (Regionalstellen) aller dezentral erfüllten Aufgaben befinden sich 27 in der Kantonshauptstadt. Weitere Gemeinden mit fünf und mehr Einheiten sind Rorschach, Altstätten, Buchs, Sargans, Uznach, Rapperswil-Jona, Wattwil und Wil. Sie vereinigen 68 Verwaltungseinheiten auf sich. Die übrigen 59 Verwaltungseinheiten verteilen sich auf weitere 36 Gemeinden.

Das folgende Diagramm zeigt die Verteilung der dezentralen Verwaltungseinheiten auf die Gemeinden.



Räumliche Verteilung der dezentralen Verwaltungseinheiten im Kanton.

3.7. Organisation

Die zuständigen Ämter führen ihre Verwaltungseinheiten je nach Aufgabe mit unterschiedlichen Instrumenten. Es finden sich darunter einschlägige Gesetzesbestimmungen, Regierungsbeschlüsse, departements- oder amtsspezifische Führungs- und Qualitätsmanagementkonzepte (z.B. STRAMA, EFQM, ISO 9001 usw.) oder ein- oder mehrjährige Leistungsvereinbarungen. Die Führungsinstrumente enthalten oftmals auch quantitative Leistungsvorgaben. Die schriftlichen Vorgaben werden in aller Regel in Konferenzen der Stellenleiterinnen und -leiter – allenfalls auch der nachgeordneten Stellen – erläutert und vertieft.

Kommunikation und Koordination erfolgen in der Regel über die gleichen Gremien, ergänzt etwa durch individuelle Rapporte, regelmässige schriftliche Informationen und Koordinationssitzungen des Teams der Regionalstellen. Die Häufigkeit der Konferenzen, Rapporte und Sitzungen variiert von Aufgabe zu Aufgabe stark.

Auch das Controlling bzw. die Berichterstattung der Verwaltungseinheiten an das zuständige Amt kennt sehr verschiedene Ausprägungen. Häufig wird die Aufgabenerfüllung an statistischen Kennziffern gemessen, ergänzt durch einen schriftlichen Jahresbericht oder ein Jahresgespräch mit dem Leiter bzw. Leiterin der Verwaltungseinheit.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Organisation und die Instrumente der Führung, der Kommunikation und des Controllings von Aufgabe zu Aufgabe sehr unterschiedliche Ausprägungen aufweisen.

3.8. Vorteile

Als wichtigste Vorteile der dezentralen Aufgabenerfüllung werden die Nähe zu den Kundinnen und Kunden, die von der betreffenden Dienstleistung profitieren bzw. daran mitzuwirken haben, sowie die Nähe zu den lokalen Ressourcen, die zur Erfüllung der Aufgabe notwendig sind, genannt. Adressatinnen und Adressaten sind etwa Patientinnen und Patienten, Berufsschülerinnen und Lehrlinge, Fahrzeughalterinnen und -halter, Fahrschülerinnen und Fahrschüler, Arbeitslose, Straffällige, Ausländerinnen und Ausländer usw., die je unterschiedliche (Dienst-)Leistungen des Staates in Anspruch nehmen. Ressourcen sind etwa vor Ort zu beschaffende Informationen (zum Beispiel für die Verbrechensbekämpfung), lokale Arbeitsmärkte, zu unterhaltende Strassen, zu prüfende Motorfahrzeuge, örtliche Schulen usw., welche je die Grundlage oder eine wichtige Voraussetzung einer bestimmten vom Staat zu erfüllenden Aufgabe bilden.

Als weitere Vorteile werden häufig die enge Kooperation mit den örtlichen Akteursgruppen (z.B. Wirtschaft) sowie den Gemeindebehörden und den Schulen aufgeführt sowie die Förderung des Verständnisses in der Bevölkerung für die betreffende Staatsaufgabe (z.B. Pflege und Bewirtschaftung des Waldes). Vereinzelt wird auch die Gliederung der Verwaltung in überschaubare, leichter zu führende Einheiten als ein Vorteil der dezentralen Aufgabenerfüllung angesehen.

3.9. Herausforderungen

Als wichtigste Herausforderung wird die gleichmässige Erfüllung der jeweiligen Aufgabe in allen Regionen genannt, d.h. die Gewährleistung des gleichen Leistungs- und Qualitätsniveaus im ganzen Kantonsgebiet. Dies stellt hohe Anforderungen an die Führung und die Qualitätssicherung sowie an die Kommunikation – horizontal zwischen den Regionalstellen und vertikal zwischen dem zuständigen Amt und seinen dezentralen Verwaltungseinheiten.

4. Entwicklung der dezentralen Aufgabenerfüllung im Kanton St.Gallen

4.1. Entwicklung vor der Revision der Kantonsverfassung

Der Kanton St.Gallen verfügt seit der Kantonsgründung über dezentrale Organisationsstrukturen. Die Mediationsverfassung von 1803 begründete die 14 Bezirke, wie sie bis zur Totalrevision der Kantonsverfassung⁶ im Jahr 2001 bestanden haben. Ursprünglich lauteten die Kriterien für die Dezentralisierung: Ungefähr gleich grosse Bevölkerungszahlen und der Amtsort musste vom Wohnort aus in einem Tagesmarsch erreichbar sein.

Die Rahmenbedingungen haben sich im Laufe der Zeit aufgrund des unterschiedlichen Bevölkerungswachstums in den Bezirken und der zunehmenden Mobilität grundlegend verändert. Darum wurden schon vor der Aufhebung der Bezirke dezentral zu erfüllende Aufgaben zunehmend nach ihrer eigenen Logik organisiert.

4.2. Die neue Kantonsverfassung

Anlässlich der Gesamtrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2001 wurde die Möglichkeit einer einheitlichen Neuorganisation intensiv diskutiert, aber schliesslich verworfen. Die Bezirke wurden abgeschafft. In der Botschaft der Verfassungskommission zum Verfassungsentwurf vom 17. Dezember 1999⁷ heisst es dazu:

«Eine erste Schwierigkeit bei der Schaffung von Regionen (...) bestand darin, solchen Regionen möglichst viele Funktionen zuzuweisen und ihnen damit ein Gewicht und eine Identität zu verleihen, welche die Verankerung auf Verfassungsstufe rechtfertigen würden. Ideal wäre gewesen, wenn die Region gleichzeitig die Funktion als dezentrale Verwaltungsstelle, als Gerichtskreis und als Wahlkreis hätte wahrnehmen können. Diese drei Funktionen in Übereinstimmung zu bringen, erwies sich aber in politischer Hinsicht als kaum durchführbar. Zudem wären dazu bedeutende institutionelle Anpassungen in Verwaltung und Gerichtswesen nötig geworden.»

Als einzige regionale Gliederung benennt die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) acht Wahlkreise (Art. 37 Abs. 2) mit den zugehörigen Gemeinden (Übergangsbestimmungen Art. 121).

4.3. Organisation nach der inneren Logik der Aufgaben

Mit dem Verzicht auf eine regionale Gliederung wurde die *Organisation nach der inneren Logik der Aufgaben* zur Maxime. Sie führte dazu, dass neue Aufgaben in aller Regel mit weniger Regionalstellen und zum Teil mit wesentlich geringeren Kosten organisiert werden. Bürgerinnen und Bürger müssen als Folge bei verschiedenen Aufgaben längere Wege auf sich nehmen, was aber bei der heutigen Mobilität der Bevölkerung kein ins Gewicht fallender Nachteil ist. Der Verkehr zwischen den Ämtern und ihren Kunden vollzieht sich in neuester Zeit ohnehin immer häufiger mit den Mitteln der Informationstechnologie.

Die Organisation nach der inneren Logik der Aufgaben führt naturgemäss zu einer grossen Vielfalt von Perimetern und Strukturen. In der Botschaft der Verfassungskommission zum Verfassungsentwurf wird dazu ausgeführt⁸:

«Die Forderung dezentraler Aufgabenerfüllung in Art. 26 (in der definitiven Fassung Art. 27) ist allerdings eine Minimallösung, die den Nachteil hat, dass es weiterhin für die dezentralisierten Staatsaufgaben und Staatsfunktionen ganz unterschiedliche Einteilungen (Kreise) gibt, was die Einwohnerinnen und Einwohner zum Beschreiten verschiedenster Verwaltungswege zwingt. Um der Übersichtlichkeit willen und um Synergieeffekte zu erzielen, sollte der Kanton zukünftig auf eine gewisse Kon-

⁶ Angenommen in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001, in Vollzug seit 1. Januar 2003.

⁷ Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, Amtsblatt des Kantons St.Gallen Nr. 4a/2000, S. 264 f.

⁸ A.a.O., S. 265.

zentration der dezentralen Dienste achten. Es ist dabei darauf hinzuwirken, dass die vielen bestehenden dezentralen Verwaltungsstrukturen redimensioniert und untereinander soweit als möglich in Übereinstimmung gebracht werden.»

Dieser Passus der Botschaft blieb in den Beratungen des Kantonsrates unwidersprochen und muss darum als Empfehlung an die Verwaltung gelesen werden, künftig bei der Aufgabenerfüllung auch «die regionale Gliederung» zu berücksichtigen⁹. Massgebend sind dabei die Vorgaben von Art. 27 bzw. Art. 30 KV, wonach die Staatsaufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden müssen.

5. Zunehmende Bedeutung der Regionen

5.1. Entwicklung der Regionen

In den letzten Jahren ist dieser Empfehlung sowohl von Gemeinde- als auch von Kantonsseite tatkräftig nachgelebt worden und das Pendel schwingt inzwischen wieder in Richtung einer einheitlichen regionalen Gliederung zurück. Was bei der Revision der Kantonsverfassung als «ideal», aber «kaum durchführbar» bezeichnet worden war¹⁰, ist in der Zwischenzeit durch drei voneinander unabhängige Entwicklungen zu grossen Teilen Wirklichkeit geworden:

So zeichnet sich seit dem Jahr 2001 eine Konvergenz der verschiedenen regionalen Perimeter ab. Die in der Verfassung festgelegten Wahlkreise werden für die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden mehr und mehr zum prägenden Muster der regionalen Gliederung im Kanton. Sowohl die Planungs- und Wirtschaftsregionen (ehemals Regionalplanungsgruppen) als auch die Regionen der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) haben ihre Perimeter der Abgrenzung der Wahlkreise angenähert. Die acht Wahlkreise sind heute von sechs Regionen überlagert. Zwei Regionen – Appenzell AR-St.Gallen-Bodensee und Werdenberg-Sarganserland – umfassen je zwei Wahlkreise.

In der gleichen Zeit begannen die Planungs- und Wirtschaftsregionen ihre Strukturen den Anforderungen der Agglomerationspolitik und der Neuen Regionalpolitik (NRP) anzupassen. Sie gaben sich etwa neue Statuten, um die Wirtschaft und andere massgebliche regionale Interessengruppen besser einzubeziehen, setzten vollamtliche Geschäftsführer ein und bauten ihre Dienstleistungen weiter aus. Dies schuf die Voraussetzungen dafür, dass der Kanton 2008 erstmals eine Reihe bedeutender, dezentral zu erfüllender Kantonsaufgaben an die sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen übertrug: regionale Standortentwicklung, Regionalplanung, Angebotsentwicklung öffentlicher Verkehr sowie Unterstützung Culinarium. Die enge Zusammenarbeit mit dem Kanton führt inzwischen zu einer weiteren Professionalisierung der Planungs- und Wirtschaftsregionen.

Als letztes wichtiges Element einer einheitlichen regionalen Gliederung passte der Kantonsrat im Zug der Justizreform 2009 die Gerichtskreise den Wahlkreisen an.

Diese Entwicklung wurde von zwei gemeinsamen Initiativen von Kanton und politischen Gemeinden stark begünstigt: von der Gründung der Tripartiten Plattform Region (TPR) und von der Diskussion um die Basisregionen.

⁹ Von allen dezentral erfüllten Aufgaben stimmen in ihren Regionalisierungen bisher nur zwei vollständig mit den Abgrenzungen der Wahlkreise überein: Es sind dies die Amtsnotariate und die Regionale Schulaufsicht. Weitere zehn Regionalisierungen (Regionale Arbeitsvermittlungstellen, Berufs-, Laufbahn- und Studienberatung, Chemiewehr, Psychiatrische Dienste, Spitalverbunde, Regionale Blitzschutzaufseher, Fachstellen Integration, Standortförderung, Wildhüter sowie Wildschadenschätzer) stimmen weitgehend, die übrigen 20 (Amtsärzte, Berufsbildungszentren, Didaktische Zentren, Eichmeister, Fachhochschulen, Fischereiaufseher, Giftsammelstellen, Grundstückschätzungen, Jugendanwaltschaften, Kantonspolizei, Landwirtschaftliche Zentren, Mittelschulen, Prüfstellen Fahrzeuge, Prüfstellen Fahrerprüfung, Regionalinspektorate des Amtes für Gesundheits- und Verbraucherschutz, Steuererhebungen, Strassenkreisinspektorate, Untersuchungsämter, Waldregionen, Zweigstellen Konkursamt) nur wenig mit den Wahlkreisen überein.

¹⁰ Vgl. Ziffer 4.2.

5.2. Tripartite Plattform Region TPR

Mit dem Ziel, den Begriff der Region und deren künftige Ausgestaltung sowohl in Bezug auf Aufgaben und Organisation wie in Bezug auf den Perimeter zu klären, luden die VS GP und das Departement des Innern im August 2005 die politischen Gemeinden, die st.gallischen Regionalplanungsgruppen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Departemente zu einem Workshop ein. Der Workshop ermöglichte eine breite Auslegeordnung der aktuellen Probleme und Schnittstellen in der regionalen Zusammenarbeit unter den Gemeinden sowie zwischen Gemeinden und Kanton. Die Teilnehmenden kamen übereinstimmend zum Schluss, dass der Begriff der Basisregion als übereinstimmender Perimeter sowohl für die gemeinsame Lösung kommunaler Aufgaben als auch für die dezentrale Erfüllung kantonaler Aufgaben vertieft bearbeitet werden soll. Gleichzeitig wurde die Bedeutung der gegenseitigen Information über regionalpolitisch bedeutende Projekte und die Koordination der Aktivitäten hervorgehoben.

Anknüpfend an die Institution der Tripartiten Agglomerations-Konferenz (TAK) von Bund, Kantonen und Gemeinden wurde darauf das Modell einer «Tripartiten Plattform Region» (TPR) entwickelt. Die Tripartite Plattform Region ist ein gemeinsames Gefäss der politischen Gemeinden, der Regionalplanungsgruppen (heute Wirtschafts- und Planungsregionen) und des Kantons St.Gallen zur Koordination der regional- und agglomerationspolitisch relevanten Projekte. Sie

- stellt die gegenseitige Information über gemeinsam interessierende Projekte und Tätigkeiten von Gemeinden, Regionalplanungsgruppen und Kanton sicher¹¹;
- analysiert, diskutiert und gewichtet den Handlungsbedarf in einzelnen Sachbereichen;
- kann gemeinsame Projekte initiieren und durchführen.

In der Gesamtkonferenz sind die VS GP-Regionen und die Stadt St.Gallen, alle Regionalplanungsgruppen und die am stärksten mit Regional- und Agglomerationspolitik befassten Departemente und Ämter vertreten. In der Regel zweimal jährlich findet eine Gesamtkonferenz statt, an der jeweils eine breite Themenpalette zur Sprache kommt. Ein tripartiter Ausschuss unter dem Vorsitz der Vorsteherin des Departementes des Innern bereitet die Geschäfte vor.

Fünf Jahre nach dem Workshop im Jahr 2005 zogen politische Gemeinden, Planungs- und Wirtschaftsregionen und kantonale Verwaltung Ende August 2010 eine Zwischenbilanz. Dabei wurde bestätigt, dass jener Workshop den Prozess zur inhaltlichen und strukturellen Neupositionierung der Regionen verstärkt und beschleunigt hatte. Dass dafür je nach Region unterschiedliche Modelle gewählt wurden, sei Ausdruck eines pragmatischen, auf die jeweiligen Gegebenheiten und das Machbare ausgerichteten Vorgehens. Generell sei das Bewusstsein für die regionale Lösung kommunaler Aufgaben aus Effizienzgründen gestärkt worden. Der Gesamtkonferenz Region fehle allerdings noch ein klares Profil. Der tripartite Ausschuss kam in der Auswertung der Ergebnisse zum Schluss, dass Gemeinden und Kanton künftig verstärkt auf strategischer Ebene zusammenarbeiten müssten.

5.3. Idee der Basisregionen

Anknüpfend an den Workshop vom August 2005 gab der TPR-Ausschuss das Projekt *Basisregionen* in Auftrag mit dem Ziel zu prüfen, ob und wie die aktuelle Vielfalt regionaler Kooperationen in unterschiedlichen Körperschaften und immer wieder anderen Perimetern vereinfacht und gebündelt werden kann. Oder anders ausgedrückt: Das Ziel war es, die Perimeter und Strukturen der überkommunalen Zusammenarbeit zu vereinheitlichen und möglichst viele der dezentral erfüllten Kantonsaufgaben in den gleichen Abgrenzungen zu organisieren.

¹¹ Z.B. Neue Regionalpolitik (NRP); Regionalkonferenzen nach dem Berner Modell; Politik im Zeichen des demographischen Wandels; Südkultur als Erfolgsmodell; Beratung nach Sozialhilfegesetz; Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht; Regionale Gesundheitsorganisation an der Schnittstelle ambulanter und stationärer Einrichtungen; Planung in funktionalen Räumen und Gemeindeautonomie; Siedlungsentwicklung nach innen; Flächenpotenzialanalyse.

Der verwaltungsinterne Bericht *Basisregionen Kanton St.Gallen* vom April 2008 zeigte zunächst auf, dass im Kanton in über 300 Regionalstellen 56 regionalisierte Aufgaben erfüllt werden; davon waren 20 Aufgaben des Kantons, 33 Gemeindeaufgaben und drei gemeinsame Kommunikationsgefässe. Die Perimeter der regionalen Aufgabenerfüllung folgen keinen einheitlichen Kriterien, sondern sind auf die jeweilige Aufgabe ausgerichtet. Dies führt sowohl bei der Dezentralisierung von Kantonsaufgaben als auch bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung der Gemeinden zu einer Vielzahl verschiedener, sich gegenseitig überlagernder Aufgabenperimeter (vgl. auch Ziffer 3.). Der Bericht suchte den grössten gemeinsamen Nenner in den Abgrenzungen und schlug schliesslich eine einheitliche Gliederung in sechs Basisregionen vor. Die Grenzen dieser Regionen stimmen mit denen der Wahlkreise weitgehend überein.

Der Bericht benannte im Weiteren jene regionalisierten Kantons- und Gemeindeaufgaben, welche in diesen einheitlichen Regionsgrenzen erfüllt werden könnten. Es sind dies Aufgaben der Raumplanung, der Angebotsplanung des öffentlichen Verkehrs, der regionalen Standort-, Tourismus- und Kulturförderung sowie gewisse Teilaufgaben in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Bildung, Integration, Sicherheit und Kommunikation.

Als mögliche Organisations- und Rechtsformen für die Basisregionen wurden einerseits der Verein und andererseits die Regionalkonferenz nach der im Kanton Bern auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Regelung näher betrachtet. Die Vorteile des Berner Modells liegen dort, wo die Rechtsform des Vereins Schwächen hat, nämlich bei den demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten und der Verbindlichkeit der von den Organen der Region gefällten Entscheide.

Der Bericht mündete in die Empfehlung, das Kantonsgebiet in sechs klar abgegrenzte *Basisregionen* mit einer einheitlichen Rechtsform zu gliedern und diesen von Seiten der Gemeinden und des Kantons eine Reihe von Aufgaben verbindlich zuzuweisen.

Die Regierung nahm im Juni 2008 vom Bericht *Basisregionen Kanton St.Gallen* Kenntnis (RRB 2008/512). Sie beauftragte das Departement des Innern, einen Bericht an den Kantonsrat vorzubereiten und das Vorgehen mit der TPR und der VSGP abzustimmen. Bei der anschliessenden Präsentation des Berichts in den Regionen stiess die Idee der Basisregion bei den politischen Gemeinden indes auf grosse Skepsis. So wurde darauf hingewiesen, dass zurzeit in verschiedenen Regionen Prozesse der Neustrukturierung im Gang seien. Es gelte nun, mit den neu strukturierten Regionen Erfahrungen zu sammeln. Erst gestützt darauf könne ein allfälliges «St.Galler Modell» entwickelt werden. Auf keinen Fall dürfe die laufende Entwicklung gebremst werden.

Andererseits wurde die Regelung einer demokratischen Mitwirkung auf regionaler Ebene als grosse Herausforderung bezeichnet. Als weiteres Hindernis wurden die Entscheidungsstrukturen genannt. Regionale Gremien müssten auch unbequeme Entscheide treffen können, zum Beispiel in den zentralen Bereichen Raumplanung und öffentlicher Verkehr, und da stelle sich die Frage nach der Verbindlichkeit der regional getroffenen Entscheide.

Hierzu bietet der Gemeindeverband als neues Institut der Zusammenarbeit die Möglichkeit, die Verbandsbürgerschaft demokratisch in die Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die Gemeinden vom Institut des Gemeindeverbands nach neuer Kantonsverfassung auch tatsächlich Gebrauch machen werden oder ob er toter Buchstabe bleibt wie der Gemeindeverband nach alter Kantonsverfassung.

Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten kam im Dezember 2008 an einer ausserordentlichen Generalversammlung zum Thema Regionen zum Schluss, die heutigen gesetzlichen Grundlagen für die regionale Zusammenarbeit genügten. Eine Fixierung von Organisationsformen wäre kontraproduktiv für die Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit. Ebenso einstimmig wurde die Schaffung einer verbindlichen regionalen Ebene mit Finanz- und Verfügungskompetenzen abgelehnt. Dabei kam die Sorge zum Ausdruck, dass über eine Basisregion eine vierte Staatsebene eingeführt werden könnte.

Ebenso klar sprach sich die VS GP gegen die Definition verbindlicher Perimeter für die Regionen (zum Beispiel in den Grenzen der Wahlkreise) aus. Die Gemeinden wollten zusammenarbeiten, aber in denjenigen Kombinationen, die am effizientesten und effektivsten sind. In einzelnen Regionen sei die Regionenbildung einfacher, in anderen schufen feste Regionen nur zusätzliche Probleme. Umgekehrt wäre es indes nach Meinung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten wünschbar, dass der Kanton bei der Erfüllung seiner Aufgaben die bestehenden Regionen in der Gebietseinteilung berücksichtigen würde. Gewünscht wird zudem, dass der Kanton kantonale Aufgaben (zum Beispiel aus dem Energiegesetz, der Raumplanung, dem öffentlichen Verkehr, der Wirtschaftsförderung usw.) an die regionalen Kompetenzzentren delegiert. Umgekehrt sprach sich die grosse Mehrheit gegen eine Delegation von Gemeindeaufgaben an die regionalen Kompetenzzentren aus.

Die Regierung beschloss daraufhin, das Projekt in dieser Form nicht weiter zu verfolgen. Verschiedene Regionen nehmen heute schon gestützt auf Leistungsvereinbarungen auch kantonale Aufgaben wahr (vgl. Ziffer 5.1.). Bis Ende 2011 (Ablauf der ersten Programmperiode Neue Regionalpolitik des Bundes und somit auch der Leistungsvereinbarungen mit den Regionen) können beidseits Erfahrungen mit diesem Modell gesammelt werden und es wird sich zeigen, ob der Weg, regionale Aufgaben mittels Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und Region zu lösen, der richtige ist. Der Kanton ist jedenfalls interessiert an einer Vertiefung der Zusammenarbeit und an einer weiteren Professionalisierung der Regionen.

Schliesslich hielt die Regierung fest, der Kanton solle bei der dezentralen Erfüllung seiner Aufgaben inskünftig nur dort von den Regionen als Einheit abweichen, wo dies durch eine Aufgabe zwingend gegeben ist. Das Ziel ist, dass sich Gemeinden und kantonale Verwaltung in der Organisation ihrer regionalisierten Aufgaben immer mehr am Modell einer einheitlichen Gliederung des Kantons in acht Wahlkreise bzw. sechs Regionen orientieren. Wenn es der wirtschaftliche Mittlereinsatz und die Professionalisierung erfordern, sollen auch grössere Einheiten gewählt werden können. Bestimmte Aufgaben erfordern eine gewisse kritische Grösse und Professionalität, der wirtschaftliche Mittlereinsatz erlaubt dabei nur eine beschränkte Anzahl regionaler Stellen.

5.4. Weitere Stärkung der Regionen

Aufbauend auf diesen Ansätzen ist weiterhin zu prüfen, wie eine effiziente und effektive Erfüllung kommunaler und kantonaler Aufgaben auf regionaler Ebene optimiert werden kann. Dabei kann – im Sinn einer Leitvorstellung – von den Ergebnissen des Projekts *Basisregionen* ausgegangen werden. Die dort untersuchten Themen und Fragen sollen weiter vertieft und diskutiert werden.

Als erste Adresse für die Übernahme weiterer dezentral zu erfüllender Aufgaben des Staates bieten sich die Trägerschaften der sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen (Regionen Appenzell AR-St.Gallen-Bodensee, Rheintal, Werdenberg-Sarganserland, Zürichsee-Linth, Toggenburg und Wil) an. Sie erfüllen seit dem Jahr 2008 im Auftrag des Kantons eine Reihe bedeutender Aufgaben: die Regionale Standortentwicklung, die Regionale Raumplanung, die Angebotsentwicklung im öffentlichen Verkehr sowie die Unterstützung der Marketingorganisation Culinarium. Weitere Aufgaben werden in den nächsten Jahren hinzukommen, so die Umsetzung der Agglomerationsprogramme (in fünf von sechs Regionen; Ausnahme Toggenburg).

Die Aufgaben, die Art und Weise der Planung, des Monitorings und des Controllings sowie die Entschädigungen sind in einer detaillierten Leistungsvereinbarung zwischen den Regionen und den zuständigen kantonalen Ämtern festgelegt. Über die Leistungsvereinbarung, das damit verbundene Monitoring und Controlling sowie über die Tripartite Plattform Region hat sich auch ein intensiver Dialog zwischen dem Kanton und den Regionen etabliert. Im Projekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden soll bis Ende 2011 eine weitestgehende Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortungen und finanziellen Kriterien erreicht werden. Damit wird der Zielkonflikt zwischen der Berücksichtigung der regionalen Gliederung bei der Erfüllung von Kan-

tionaufgaben und dem Streben nach zeitgemässer und wirksamer Aufgabenerfüllung massgebend verkleinert werden.

6. Entwicklung in vergleichbaren Kantonen

Bevor abschliessend Kriterien für die Dezentralisierung künftiger Aufgaben der Staatsverwaltung dargelegt werden, ist ein Blick auf die entsprechende Entwicklung in drei vergleichbaren Kantonen angezeigt. Die politische Diskussion zur dezentralen Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung verläuft in den Kantonen Aargau, Bern und Luzern ähnlich wie im Kanton St.Gallen. Alle drei Kantone haben die alten Bezirke bzw. Ämter aufgehoben und gleichzeitig versucht, eine neue regionale Gliederung zu etablieren. Eine solche ist aber nur im Kanton Bern zustande gekommen. In den Kantonen Aargau und Luzern hat der Gesetzgeber entsprechende Vorlagen verworfen und sich wie im Kanton St.Gallen für eine Organisation nach der inneren Logik der jeweiligen Aufgaben entschieden.

6.1. Kanton Aargau¹²

Im Dezember 2004 überwies das Aargauer Parlament einen Vorstoss, der die Prüfung einer Gebietsreform (Reduktion der heute elf Bezirke auf vier bis sechs Regionen oder Bezirke) verlangte. Darauf erfolgte eine umfassende Analyse der bestehenden dezentralen Aufgabenerfüllung und es wurden Stossrichtungen für eine weitgehende Reorganisation der dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben erarbeitet. Der Grosse Rat lehnte jedoch Ende 2008 eine systematische Reorganisation und Konzentration der dezentralen Aufgabenerfüllung ab.

Einzig hinsichtlich der elf Bezirksämter (80 Prozent Strafverfolgung, 20 Prozent Verwaltungsaufgaben) ergibt sich in den nächsten zwei Jahren eine wesentliche Veränderung: Die Bezirksämter werden im Rahmen der Umsetzung des schweizerischen Strafprozessrechts aufgehoben. Die Strafverfolgung wird durch sechs Staatsanwaltschaften für die Bezirke übernommen. Die von ihnen bisher wahrgenommenen Bezirksverwaltungsaufgaben werden auf andere kantonale Verwaltungs- und Justizstellen übertragen.

Das nachfolgende Fazit aus dem Grundlagenbericht vom April 2008¹³ gibt eine Übersicht über die Entwicklung und die Situation der dezentralen Erfüllung von kantonalen Aufgaben im Kanton Aargau:

«Der Kanton Aargau hat seine dezentralen Aufgaben in der jüngeren Vergangenheit weitgehend nach dem Prinzip der 'Aufgabenbezogenen Raumaufteilung' strukturiert. Das heisst, dass die Gebietseinheiten der Aufgabengebiete sehr unterschiedliche Grössen aufweisen und vom Zusammenschluss weniger Gemeinden bis hin zu rund einem Drittel der Kantonsfläche umfassen.

Auch die Standorte der Verwaltungseinheiten variieren: Nicht alle dezentral organisierten Aufgaben haben ihren Standort in einem Bezirkshauptort, vielmehr sind sie auf zahlreiche weitere Standorte verteilt (Bsp. Wohlen, Frick, Reinach, Suhr). Die Anzahl dezentraler Aufgaben pro Standort ist zudem sehr unterschiedlich.

Die bezirksmässig strukturierte Raumaufteilung für dezentrale kantonale Aufgaben ist somit veraltet: Ihre Grenzen haben sich nicht der räumlichen Bevölkerungsdynamik und der damit verbundenen veränderten Geschäftslast angepasst.

Das Prinzip 'Aufgabenbezogene Raumaufteilung' dagegen ist seit Jahrzehnten Praxis und hat sich bewährt, weil es aufgabenorientiert ('funktional') ist und den Anforderungen der zu erbringenden Dienstleistung Rechnung trägt.(...)»

¹² Schreiben des Departementes Volkswirtschaft und Inneres vom 12. April 2010.

¹³ Kanton Aargau: Überprüfung und Reorganisation der dezentralen kantonalen Aufgaben, April 2008.

6.2. Kanton Bern¹⁴

Der Kanton Bern führte in den Jahren 2005 bis 2009 eine intensive Diskussion zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und der Justiz. Dabei zeigte es sich, dass eine dezentrale Aufgabenerfüllung im Kanton unabdingbar ist, schon allein wegen seiner territorialen Ausdehnung, aber auch wegen seiner Zweisprachigkeit. Die neue Organisation trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Für die Reform mussten die Kantonsverfassung sowie verschiedene Gesetze, Dekrete und Verordnungen geändert werden.

Bis zum 1. Januar 2010 galten die 26 Amtsbezirke sowie die fünf Regionen als Grundlage für die organisatorische Einteilung der dezentralen Verwaltung. Die fünf Regionen umfassten mehrere Amtsbezirke. So gab es 26 Regierungsstatthalterämter und vier regionale Betriebs- und Konkursämter, Handelsregisterämter und Grundbuchämter, wobei alle diese Organisationen Zweigstellen führen konnten. Die Struktur der Zweigstellen orientierte sich an den 13 Gerichtskreisen, welche ebenfalls aus einem oder mehreren Amtsbezirken bestanden.

Seit dem 1. Januar 2010 bilden die fünf Verwaltungsregionen die territoriale Basis für die Organisation der dezentralen Verwaltung. Die Regionen und Verwaltungskreise bestehen nicht mehr aus einem oder mehreren Amtsbezirken, sie sind neu gebildet worden. Sie lehnen sich dabei vorwiegend an Verkehrs- und Wirtschaftsströme an. Geregelt sind sie im Anhang II zum Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung.

Grundsätzlich haben sich alle Direktionen, die eine dezentrale Verwaltung aufweisen, an die Verwaltungsregionen und Verwaltungskreise zu halten. Dies führte unter anderem zur Reform des Zivilstandswesens, welches vorher amtsbezirkweise organisiert war. Die Gesetzgebung lässt jedoch die Möglichkeit zu, in Ausnahmefällen eine andere territoriale Zuständigkeit für eine Aufgabenerfüllung zu wählen. Offen bleibt auch die Möglichkeit, zwischen Dienstleistungsangebot und Dienstleistungserbringung zu unterscheiden. So wird beispielsweise der grösste Teil der Dienstleistungen des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes zentral in Bern erstellt, angeboten wird die Dienstleistung aber dezentral an Aussenstellen.

Am 1. Januar 2011 wird im Kanton Bern zudem die Justizreform 2 in Kraft treten, womit sich auch die Gerichtsbarkeit territorial an die Verwaltungszuständigkeit anpasst. Eine Ausnahme besteht bei der Gerichtsbarkeit darin, dass für die Region Berner Jura und die Region Seeland nur eine – zweisprachige – Gerichtsregion geschaffen wird. Der Grund liegt darin, dass eine Gerichtsregion Berner Jura allein wegen der geringen Geschäftslast zu ineffizienten Organisationsmodellen geführt hätte.

6.3. Kanton Luzern¹⁵

In der alten Staatsverfassung des Kantons Luzern von 1875 war die Zahl von fünf Ämtern festgelegt, wobei diesen keine staatlichen Aufgaben oder Funktionen zugewiesen waren. Die neue Kantonsverfassung enthält den Begriff der Ämter nicht mehr und statuiert den offenen Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung. Auf Gesetzesebene bestand und besteht die Aufgabe darin, die verschiedenen Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise festzulegen. Mit der Neufestlegung soll die Chance genutzt werden, den veränderten Verhältnissen in Staat und Gesellschaft (Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel, Auswirkungen des technischen Fortschritts, zunehmende Mobilität) Rechnung zu tragen. Zudem können Mängel der heutigen Einteilungen beseitigt werden (überdurchschnittliches Wachstum einzelner Gemeinden, Diskrepanz zwischen Stadt- und Landstrukturen, Auseinanderklaffen von Aufgaben und Geschäftslast untereinander, ungleiche Sicherstellung der Qualität der Arbeit). Die Verfassungsregelung erlaubt – im Rahmen der regional- und lokalpolitisch motivierten politischen Fest-

¹⁴ Schreiben des Amtes für Betriebswirtschaft und Aufsicht des Kantons Bern vom 25. Februar 2010.

¹⁵ Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Luzern vom 24. März 2010 sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartementes vom 6. April 2010.

legungen – Neueinteilungen nach der inneren Logik der entsprechenden Kantonsaufgabe. Dabei war der Regierungsrat bestrebt, die Aussengrenzen der Gerichts- und Verwaltungskreise sowie der Planungsregionen möglichst zu koordinieren. Ursprünglich wurde unter Koordination verstanden, dass allen Dezentralisierungen ein Grundmodell mit drei Regionen (Luzern-Seetal, Sursee, Willisau-Entlebuch) zugrunde liegt. Deren Gebiete hätten je nach den Bedürfnissen der einzelnen dezentral zu erfüllenden Aufgabe entweder weiter unterteilt oder auch zusammengefasst werden können. Die Ausrichtung am raumordnungspolitischen Modell stiess jedoch auf politischen Widerstand. Die Koordination beschränkte sich in der Folge zur Hauptsache auf die Gerichts- und die Justizkreise (Strafverfolgung, Konkurs, Grundbuch).

So beschloss der Kantonsrat Anfang 2010 mit einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes, den östlichen Kantonsteil weiterhin in die drei Wahlkreise Luzern-Stadt, Luzern-Land und Hochdorf und den westlichen Kantonsteil – mit Ausnahme der Verschiebung einer einzigen Gemeinden am Emmenknie (Wolhusen) – unverändert in die drei Wahlkreise Sursee, Willisau und Entlebuch zu unterteilen (die Wahlkreise Willisau und Entlebuch bilden dabei neu einen Wahlkreisverbund). In der Botschaft zum Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafverfahren vom 15. Dezember 2009 wird vorgeschlagen, dass Luzern-Stadt, Luzern-Land und Hochdorf je einen eigenen Gerichtsbezirk und neu die Regionen Willisau-Entlebuch und Sursee gemeinsam einen Gerichtsbezirk bilden. Bei den neuen Bezirksgerichten wurde darauf geachtet, Einheiten mit der gleichen Anzahl Abteilungen zur effizienten Bewirtschaftung der Fälle zu schaffen. Mit der neuen Einteilung in vier Gerichtsbezirke sollen vier deckungsgleiche Konkurskreise und darauf abgestimmt zwei Grundbuchkreise sowie drei Kreise für die Staatsanwaltschaft geschaffen werden. Im Kantonalen Richtplan 2009 vom 17. November 2009 werden zwei Räume (Luzern-Agglomeration, Luzern-Landschaft) und vier regionale Entwicklungsträger (Luzern-Agglomeration, Mittelland, West, Seetal) postuliert.

7. Künftige Dezentralisierung von Staatsaufgaben

Mit der Darstellung von Stand und Entwicklung der dezentralen Aufgabenerfüllung des Kantons sollen auch Kriterien für die Dezentralisierung künftiger Aufgaben der Staatsverwaltung bzw. für den Fall einer Reorganisation bereits dezentral erfüllter Aufgaben gewonnen werden. Dabei sind die Bestimmungen der Kantonsverfassung zu beachten. Sie regelt im Abschnitt IV. Staatsaufgaben Folgendes:

Erfüllung

Art. 25

¹ Der Staat erfüllt nach Gesetz Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen.

² Er erfüllt Staatsaufgaben insbesondere, wenn:

- a) die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen ist;
- b) ein Nutzen gleichmässig anfallen soll.

³ Das Gesetz regelt die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private sowie den Rechtsschutz und die Aufsicht.

Dezentrale Aufgabenerfüllung

Art. 27

¹ Der Kanton erfüllt Staatsaufgaben dezentral, wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

7.1. Kriterien der Dezentralisierung

Kriterien für die Dezentralisierung und die dezentrale Erfüllung von Staatsaufgaben sind demnach Bürgernähe, wirksame Aufgabenerfüllung, wirtschaftlicher Mitteleinsatz, einheitliche Aufgabenerfüllung. Aufgrund dieser Kriterien ist dann die regionale Gliederung zu bestimmen:

7.1.1. Kriterium 1: Bürgernähe

Das Kriterium der Art der Aufgabe verlangt die dezentrale Erfüllung von Aufgaben, bei denen die Bürgernähe, das heisst die Nähe zu den Kunden und Kundinnen, eine besondere Rolle spielt. Dazu gehören Aufgaben, Dienste und Angebote des Staates, welche die Bürger und Bürgerinnen täglich oder regelmässig aufsuchen. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Fällen so nahe an den Nutzer und die Nutzerin heranzubringen, wie es die wirksame Aufgabenerfüllung gestattet und wie dies mit einem wirtschaftlichen – sprich angemessenen – Mitteleinsatz möglich ist.

Die regionale Verwaltungseinheit muss also leicht erreichbar sein. Erreichbarkeit setzt eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen und privaten Verkehr sowie kurze Wege und Reisezeiten voraus. Beides ist am ehesten in den regionalen Zentren gegeben.

7.1.2. Kriterium 2: Wirksame Aufgabenerfüllung

Die wirksame Aufgabenerfüllung ruft bei bestimmten Aufgaben nach einer gewissen Grösse, Professionalisierung und Spezialisierung, so etwa bei Mittel- und Hochschulen, Spitälern, Untersuchungsämtern, Prüfstellen für Motorfahrzeuge usw. In diesen Fällen muss die Bürgernähe hinter dem Kriterium einer wirksamen und qualitativ hochstehenden Aufgabenerfüllung zurückstehen.

Bei anderen Aufgaben setzt wirksame Erfüllung ein rasches oder häufiges Eingreifen vor Ort – so etwa bei der Verbrechensbekämpfung oder beim Strassenunterhalt – oder ein Zurückgreifen auf lokale Informationen und Ressourcen voraus – wie etwa bei den Untersuchungsämtern oder den Waldregionen. Da ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung kurze Wege zu ihrem Einsatzort haben.

7.1.3. Kriterium 3: Wirtschaftlicher Mitteleinsatz

Das Kriterium des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes verlangt unter anderem, dass

- alle Mitarbeitenden – insbesondere die hochqualifizierten – ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden;
- Infrastrukturen optimal ausgelastet sind;
- durch Zusammenlegen mehrerer Regionalstellen mögliche Synergien bestmöglich genutzt werden.

Unter Berücksichtigung des Skaleneffektes, das heisst von Kostenersparnissen aufgrund von Grössenvorteilen, ist die Erfüllung einer Aufgabe in grösseren Einheiten tendenziell kostengünstiger als in kleineren. Die Kostenargumente sind jedoch im Einzelfall gegen staats- und regionalpolitische Aspekte abzuwägen.

7.1.4. Kriterium 4: Einheitliche Aufgabenerfüllung

Ein zentrales Kriterium für die Dezentralisierung ist auch der Anspruch, dass die Staatsaufgaben und -dienste im ganzen Kanton im gleichen Geist und in der gleichen hohen Qualität erfüllt werden. Dies setzt von Seiten des verantwortlichen Departementes und Amtes eine klare Führung und eine wirksame Instrumente zur Qualitätssicherung voraus. Der Ausgestaltung der Führungsstruktur und der Führungsinstrumente, der Kommunikation, des Controllings und der Berichterstattung ist ein entsprechend grosses Gewicht beizumessen.

7.1.5. Kriterium 5: Regionale Gliederung

Wie unter Ziffer 4.4. erwähnt, verzichtet die neue Verfassung auf eine neue einheitliche regionale Gliederung des Kantons. Sie wurde zum damaligen Zeitpunkt zwar als wünschenswert, aber kaum durchführbar erachtet. Die Verfassungskommission formulierte jedoch in der Botschaft zum Verfassungsentwurf eine klare Empfehlung¹⁶:

¹⁶ A.a.O., S. 265.

«Um der Übersichtlichkeit willen und um Synergieeffekte zu erzielen, sollte der Kanton zukünftig auf eine gewisse Konzentration der dezentralen Dienste achten. Es ist dabei darauf hinzuwirken, dass die vielen bestehenden dezentralen Verwaltungsstrukturen redimensioniert und untereinander soweit als möglich in Übereinstimmung gebracht werden.»

Die Absicht der Regierung, bei der dezentralen Erfüllung von Kantonsaufgaben inskünftig nur dort von den Regionen (Wahlkreisen, Wirtschaftsregionen) als Einheit abzuweichen, so dies durch eine Aufgabe zwingend gegeben ist, betont das Bestreben nach einer möglichst einheitlichen regionalen Gliederung.

7.2. Umsetzung der Kriterien in der Praxis

Bei der Umsetzung der Kriterien in die Praxis ist in einem ersten Schritt die Grösse der dezentralen Verwaltungseinheiten zu bestimmen. Bei der Wahl des Standortes ist die Erreichbarkeit für Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen, zudem ist eine räumliche Nähe zu anderen dezentralen Verwaltungsstellen vorteilhaft. Im dritten Schritt schliesslich ist die Organisationsform festzulegen:

7.2.1. Schritt 1: Regionalisierung

Soll eine neue Staatsaufgabe dezentral erfüllt oder die dezentrale Erfüllung einer bestehenden Staatsaufgabe neu organisiert werden, so ist zunächst die Frage nach der Zahl der zu schaffenden dezentralen Verwaltungseinheiten zu beantworten. Massgebend sind die funktionalen Anforderungen und Kriterien. Bei der Festlegung der Perimeter sollte als erste Hypothese eine Regionalisierung nach den acht Wahlkreisen (Art. 37 Abs. 2 KV) bzw. nach den bestehenden sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen geprüft werden. Heute sind immerhin 13 von 32 dezentral erfüllten Aufgaben in fünf bis acht Regionalstellen, also in einer ähnlichen Aufstellung organisiert (vgl. Ziffer 3.4.).

Bei bestimmten Aufgaben kann es aus der inneren Logik der Aufgabe angezeigt sein, eine andere Regionalisierung zu wählen. Erweisen sich etwa die Planungs- und Wirtschaftsregionen als zu klein, d.h. die zu erfüllende Aufgabe kommt mit weniger als sechs Regionalstellen aus, ist ein Zusammenfassen von je zwei oder mehreren Regionen zu grösseren Einheiten ins Auge zu fassen¹⁷. Erweisen sie sich umgekehrt als zu gross für die zu erfüllende Aufgabe, d.h. diese ruft nach mehr als sechs Regionalstellen, so ist innerhalb der Grenzen der Regionen eine Unterteilung in kleinere Einheiten zu prüfen.

7.2.2. Schritt 2: Standortwahl

In einem zweiten Schritt ist innerhalb der gewählten Perimeter jeweils der optimale Standort der Regionalstelle zu bestimmen. Hier sollte als erstes eine Lokalisierung in der Gemeinde mit der besten Erreichbarkeit geprüft werden. Dabei sind je nach Art der Aufgabe auch Synergien mit anderen dezentralen Verwaltungsstellen anzustreben. Bei der Standortwahl sollten auch das räumliche Angebot und das künftige Entwicklungspotenzial des betreffenden Standorts berücksichtigt werden. Mit Blick auf Veränderungen oder Zusammenlegungen ist zu beachten, dass die dezentralen Verwaltungsstellen oftmals an langjährige Mietverhältnisse zeitlich und finanziell gebunden sind.

Wo die Gemeinden einer Region sich auf ein Regionszentrum geeinigt haben und bemüht sind, dieses zu stärken, macht es Sinn, dass dieses Bestreben vom Kanton unterstützt wird. Die Regionalzentren St.Gallen, Buchs, Rapperswil-Jona, Wattwil und Wil weisen eine im Vergleich mit den übrigen Gemeinden überdurchschnittliche Zahl von Regionalstellen der Staatsverwaltung auf. Es liegt im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, dass regional möglichst viele Dienste

¹⁷ Elf von 28 dezentral erfüllten Aufgaben haben derzeit nur je vier Regionalstellen.

möglichst am gleichen Ort zusammengefasst sind bzw. angeboten werden. Einen Schritt in diese Richtung getan hat das Departement des Innern mit der räumlichen Zusammenlegung der Zweigstellen des Konkursamtes und der Amtsnotariate in Buchs, Rapperswil-Jona und Wil.

Die Konzentration der Angebote in regionalen Zentren steht zwar in einem Spannungsfeld zur Politik der Regierung, auch strukturschwache Regionen zu unterstützen. Die Erfahrungen zeigen indes, dass die Peripherie ihrerseits von starken regionalen Zentren profitiert.

7.2.3. Schritt 3: Organisationsentwicklung

In einem dritten Schritt sind die Führungsstruktur sowie die Art und Weise der horizontalen und vertikalen Koordination festzulegen. Die Organisation muss sicherstellen, dass die betreffende Aufgabe im ganzen Kanton im gleichen Geist und in der gleichen hohen Qualität erfüllt wird. Bei bestimmten Aufgaben kann es zudem ein Bedürfnis sein, lokale Behörden und Organisationen mit einzubeziehen und/oder das Verständnis für die betreffende Aufgabe bzw. für die entsprechenden Anliegen der kantonalen Politik zu fördern.

Denkbar ist, dass weitere dezentrale Aufgaben der Staatsverwaltung – wie unter Ziffer 6 bereits ausgeführt – mittels Leistungsvereinbarungen, welche die Aufgaben, die Art und Weise ihrer Erfüllung, das Monitoring, das Controlling und die Entschädigung regeln, an die Trägerschaften der sechs Planungs- und Wirtschaftsregionen übertragen werden. Dieser Weg stösst allerdings an Grenzen, wenn die Koordination zu viele Aufgabenbereiche umfasst, die kaum mehr inhaltliche Synergien aufweisen. Hier wäre der Aufwand für ein gemeinsames Controlling und die gegenseitige Koordination überproportional gross. Darum ist es angezeigt, für unterschiedliche Aufgaben separate Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

Bei bestimmten Aufgaben kann es aus der inneren Logik der Aufgabe angezeigt sein, eine andere Organisations- und Rechtsform zu wählen. Hoheitliche Aufgaben wie amtliche Prüfungen, Beglaubigungen, Aufsichten usw. können nicht oder nur bedingt der Geschäftsstelle einer regionalen Organisation anvertraut werden. Das Gleiche gilt wohl auch für das Erbringen spezialisierter Dienstleistungen des Kantons wie Bildung und Gesundheit. In diesen Fällen gilt es eine eigene Organisationsstruktur aufzubauen.

8. Fazit

Der Staat hat sich in seiner Tätigkeit an die Grundsätze der wirksamen und einheitlichen Aufgabenerfüllung und des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes zu halten. Dies gilt auch für die dezentrale Erfüllung von Staatsaufgaben. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich die dezentrale Aufgabenerfüllung bewährt hat und der Kanton damit auch viel in die Regionen investiert hat, indem er dezentral und bürgernah Leistungen von hoher Qualität anbietet und eine beachtliche Zahl von meist qualifizierten Arbeitsplätzen anbietet. Es besteht keine unmittelbare Absicht, alle kantonalen Aufgaben vor dem Hintergrund des Kriterienkatalogs zu überprüfen und zu reorganisieren. Andererseits ist der Staat gehalten, die Organisation seiner Tätigkeit – die ja auch einem Wandel unterliegt – regelmässig zu evaluieren und anzupassen, um Abläufe zu optimieren, Strukturen zu vereinfachen und Synergien zu nutzen. Die Entwicklungen im IT-Bereich und im Mobilitätsverhalten spielen dabei eine wichtige Rolle. Für Reorganisation wird der Kriterienkatalog wegleitend sein. Auch die Organisation allfälliger weiterer dezentral zu erfüllender Aufgaben müsste vor dem Hintergrund dieser Kriterien erfolgen. Insgesamt bleibt der Kanton indes autonom im Entscheid über die Dezentralisierung seiner Aufgaben, so wie die Gemeinden über die Regionalisierung bestimmter kommunaler Aufgaben selber entscheiden.

In Bezug auf die Stärkung der Regionen und die interkommunale Zusammenarbeit ist derzeit vieles in Bewegung. Neue Aufgaben wie die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes werden die Entwicklung weiter beschleunigen. Der Kanton ist offen für die Anliegen der Regionen und Gemeinden und unterstützt die Professionalität der Aufgabenerfüllung.

9. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Dezentrale Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Volkswirtschaftsdepartement				
<p>1 Waldregionen sGS 651.1 EG zur eidg. Waldgesetzgebung; sGS 651.11 VO zum EG zur eidg. Waldgesetzgebung Kantonsforstamt 5 Regionalstellen Kantonale Stellen</p>	<p>Neuorganisation 2009, früher in Forstkreisen und Forstrevieren organisiert, wobei die Kreisoberförster vom Kanton, die Revierförster von den sog. Reviergenossenschaften angestellt waren.</p> <p>a) Waldprogramm Schweiz, Waldziele der Regierung, Leitbild kantonaler Forstdienst, NFA-Vereinbarungen BAFU-Regierung, Leistungsaufträge der Regierung und der zur Ausführung dieser Aufgaben gewährte Globalkredit an die Waldregionen.</p> <p>b) Kantonsforstamt im Auftrag des Departementschefs bzw. der Regierung in Zusammenarbeit mit den Waldregionen. Jährlich zwei Waldratspräsidentenkonferenzen, eine Waldratstagung, drei Regionalförstertreffen und fünf Forstkongresse; zusätzlich nach Bedarf gegenseitige Information via gemeinsame Aktenablage, Mail, Internet, Telefon, Sitzungen und Begehungen.</p> <p>c) Departementscontrolling; Soll-Ist-Vergleich der Waldziele und der Leistungsaufträge. Halbjährliche Überprüfung des Globalkredit-Standes. Stichprobenweise Kontrollen in den Revieren durch das Kantonsforstamt. Qualitative Verbesserungen auf der Basis des Modells EFQM geplant.</p>	<p>Der Wald ist über den ganzen Kanton verteilt. (durchschnittlicher Waldanteil an der Kantonsfläche 29 Prozent). Der Wald hat für jede Gemeinde eine wichtige Aufgabe. Der Forstdienst war schon immer dezentral organisiert (die Art der Aufgabe und die gesetzlichen Rahmenbedingungen erfordern die Präsenz vor Ort). Waldnutzung und Pflege findet in der Region statt. Alle Leistungen des Waldes (Nutz-, Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen sind eng mit den Regionen verbunden). Effiziente Aufgabenerfüllung vor Ort, direkt mit den betroffenen Partnern und Kunden. Die Waldregionen organisieren sich im Rahmen der Gesetzgebung und der Leistungsaufträge selber: personell und geographisch (Gebietszuständigkeiten, Reviergeometrie).</p>	<p>Durch die neue Organisation mit Waldregionen, die strategisch von einem Waldrat und operativ durch Regionalförster und Revierförster geführt werden, wird eine verbesserte Vernetzung bzw. Verankerung in der Region erreicht. Die neue Organisation ist flexibler und transparenter, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung. Sie hat Kostenwahrheit gebracht. Die Waldeigentümer können den Förster selber anstellen oder die Betriebsleitung bei der Waldregion einkaufen. Hoheitliche und betriebliche Aufgaben bleiben aus Effizienzüberlegungen verzahnt. Die Waldregionen arbeiten mit einem Globalkredit und sind im Rahmen ihres Leistungsauftrags in der Art der Aufgabenerfüllung frei.</p>	<p>Als Nachteil könnte gesehen werden, dass ein zusätzliches Gremium (Waldrat) für den Wald Mitverantwortung trägt. Wobei die Vorteile dieses strategischen Führungsgremiums den Mehraufwand mehr als rechtfertigen.</p> <p>Die Herausforderung besteht darin, die Waldgesetzgebung und die Waldziele optimal und in einheitlicher Weise in den Waldregionen umzusetzen. Die neue Organisation hat sich mittlerweile sehr gut eingespielt (neue Schnittstellen und Abläufe).</p>

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
2 Arbeitsvermittlungszentren sGS 361.13 VO Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung Amt für Arbeit 6 Regionalstellen Kantonale Stellen	Die RAV existieren seit Herbst 1996 und lösten die damaligen Gemeindearbeitsämter als verantwortliche Anlaufstellen für Arbeitslose und für die öffentlich Arbeitsvermittlung ab. a) STRAMA/EFQM b) STRAMA/EFQM c) STRAME/EFQM STRAMA ist die Führungskonzeption des Amtes für Arbeit, basierend auf dem EFQM-Modell. Im Weiteren sind als Führungsinstrumente die Wirkungsmessungen und Lagebeurteilungen des SECO zu nennen.	Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist seit der Ablösung der Gemeindearbeitsämter gesamtschweizerisch regional organisiert.	Regionale Wirtschaftsräume haben für das Zusammentreffen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage eine herausragende Bedeutung. Die regionale Positionierung der RAV verspricht beste Wirkung.	Einheitlicher Gesetzesvollzug in allen sechs RAV.
3 Standortförderung und Regionalentwicklung sGS 573.0 Standortförderungsgesetz; sGS 575.1 Tourismusgesetz; SR 901.0 BGB über die Regionalpolitik Amt für Wirtschaft 6 Regionalstellen Leistungsvereinbarung mit privatrechtlichen Organisationen (Vereine)	Seit 2008 mit Leistungsvereinbarung, früher Pauschalbeiträge an die Regionen. a) Leistungsvereinbarung, Jahresgespräche (Strategie) und Teilnahme an Vorstandssitzungen. b) Regelmässige Geschäftsführertreffen, Ad-hoc-Treffen zu spezifischen Themen. c) Jahresbericht, Jahresgespräch.	Nähe zur Basis, generieren von Bottom-up-Projekten.	Förderung des regionalen Denkens. Führen mit Hilfe von Leistungsvereinbarungen.	Führen von sechs ganz verschiedenen Regionen.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
4 Eichmeister sGS 551.1 Vollzugsverordnung über das Messwesen; sGS 561.71 Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über die Bekanntgabe von Preisen Amt für Wirtschaft, Kantoneichmeister 4 Regionalstellen Leistungsauftrag	Seit der Einführung der Bundesverfassung im Jahre 1874 besteht die Organisation in gleicher oder ähnlicher Form. Früher gab es mehr als vier dezentrale Eichämter. a) Bundesgesetz über das Messwesen b) Bundesamt für Metrologie (Metas), Wabern c) Bundesamt für Metrologie (Metas), Wabern / Jahresbericht an Metas und VD-SG	Bessere Übersicht und Kontrolle und engerer und persönlicherer Kontakt zu den einzelnen Firmen, schnellere und dadurch bessere Dienstleistungen.	Alle Dienstleistungen können durch die gleiche Person angeboten werden, kürzere Wege, geringere Kosten für die Firmen wegen Transport von vielen Prüfmaterien; echte Wirtschaftsförderung und Unterstützung im QS-Bereich.	keine
5 Fischereiaufseher sGS 854.1 Gesetz über die Fischerei sowie den Schutz der im Wasser lebenden Tiere und deren Lebensgrundlagen (Fischereigesetz) Amt für Natur, Jagd und Fischerei 4 Regionalstellen ohne feste Zuordnung der Gemeinden (Aufsichtsgebiete) Kantonale Stellen	Seit ca. 40 Jahren in dieser Form a) Gemäss Vorgaben Personalamt. Die Fischereiaufseher unterstehen der Abteilung Fischerei im Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF), welche für Planung und Führung zuständig ist. b) Koordination und Kommunikation werden vom ANJF wahrgenommen. Es besteht ein enger Kontakt und Austausch zwischen Fischereiaufsehern und ANJF. c) Für Qualitätssicherung und Berichterstattung ist das ANJF zuständig.	Betrieb der kantonalen Fischzuchtanlagen am Bodensee und Walensee sicherstellen. Zwei der vier Fischereiaufseher sind Betriebsleiter mit Aufsichtsgebiet, die anderen zwei sind Gebietsaufseher fürs Toggenburg und Rheintal/ Sarganserland. Das Aufgabenprofil des Fischereiaufsehers erfordert dezentrale Präsenz (Betreuung und Bewirtschaftung der Gewässer vor Ort, Ansprechpartner für Fischereivereine, Aufsicht über den Fischereibetrieb, Lebensraumschutz).	Siehe Gründe für Dezentralisierung.	keine

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
6 Wildhüter SR 922.0 BG über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) sGS 853.1 Gesetz über die Jagd, den Schutz der wild-lebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume Amt für Natur, Jagd und Fischerei 7 Regionalstellen (Wildhut-kreise) Kantonale Stellen	Wildhüter und Jagdaufseher gibt es seit 100 Jahren. a) Die Wildhüter unterstehen der Abteilung Jagd im Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF), welches für Planung und Führung zuständig ist. Es besteht das Dienstreglement für Wildhüter. b) Koordination und Kommunikation werden vom ANJF wahrgenommen. Es besteht ein enger Kontakt und Austausch zwischen Wildhütern und ANJF. c) Für Qualitätssicherung und Berichterstattung ist das ANJF zuständig.	- generell Aufgabenerfüllung vor Ort - Betreuung von national bedeutenden Schutzgebieten vor Ort (z.B. eidg. Jagdbanngebiet Graue Hörner) - Kosten - Effizienz	Siehe Gründe für Dezentralisierung.	keine
7 Wildschadenschätzer sGS 853.1 Gesetz über die Jagd, den Schutz der wild-lebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume; sGS 853.11 Jagdverordnung 4 Wildschadenschätzer	Wildschadenschätzer sind Privatpersonen, welche bei Schadenfällen zum Einsatz kommen und gemäss Verordnung über die Vergütung an Kommissionen und Experten der staatlichen Verwaltung entschädigt werden.			keine

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
<p>8 Landwirtschaftliches Zentrum SG (LZSG)</p>	<p>Entstanden 2004 aus der Reorganisation der landwirtschaftlichen Bildung und Beratung nach der Schliessung der Landwirtschaftlichen Schule Flawil, der Bäuerinnenschule Custerhof – Rheineck und des Kurszentrums Kaltbrunn.</p> <p>Zentrum für die landwirtschaftliche Beratung und Weiterbildung im Kanton St.Gallen sowie Betreiberin des Tageszentrums und des Gutsbetriebs in Salez, der landwirtschaftlichen Fachstellen in Salez, Flawil, Kaltbrunn und Sargans; Lehrauftrag für die landwirtschaftlichen Berufe des Berufs- und Weiterbildungszentrum Buchs; Vollzugsaufgaben im Weinbau und Pflanzenschutz; Vollzugsunterstützung des Landwirtschaftsamtes (LwA), der Landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaft (LKG), des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), des Amtes für Umwelt und Energie (AfU).</p> <p>a) Abteilung des Landwirtschaftsamtes mit Leistungsauftrag; Geschäftsleitung LZSG, gegliedert in Dienste und 3 Ressorts mit 15 Fachstellen.</p> <p>b) Leiter LZSG ist Mitglied der GL LwA; Fachkommission LZSG – beratendes Gremium mit Vertretern der bäuerlichen Organisationen; Koordinationssitzungen mit LKG, AREG, AfU, AfW.</p> <p>c) Qualitätsmanagementsystem, ISO 9001/2008 mit jährlichem Reviewbericht, Tätigkeitsbericht mit Schwerpunktprogramm und Darlegung des Erfüllungsgrades der Wirkungs- und Leistungsziele; Teil des Jahresberichtes des LwA.</p>	<p>Der Bildungs- und Beratungsauftrag erfordert ein dezentrales Angebot an mehreren Standorten im Kanton.</p>	<p>Kundennähe; effiziente Nutzung der personellen Ressourcen; dezentrale Struktur berücksichtigt die unterschiedlichen klimatischen Bedingungen im Kanton, die für die landwirtschaftliche Produktion von Bedeutung sind.</p>	<p>Kommunikation/ Koordination der Tätigkeit mit Dienststellen anderer Ämter, die landwirtschaftliche Vollzugsaufgaben erfüllen.</p>

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Departement des Innern				
9 Fachstellen Integration sGS 142.20 BG über die Ausländerinnen und Ausländer; sGS 142.205 VO über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern; sGS 453.51 VO zum BG über Ausländerinnen und Ausländer Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung u. Projekte 6 Regionalstellen Kantonale Stellen	2008 Neuorganisation; früher Leistungsvereinbarung mit ARGE Integration, die ihrerseits die Fachstellen führte. a) Die regionalen Fachstellen werden vom kantonalen Kompetenzzentrum Integration geführt. Das Bundesamt für Migration, welches die Fachstellen zu einem Teil mitfinanziert, gibt die groben Jahresziele in den vier Leistungsbereichen (LB) der Fachstellen vor: Information, Grundlagenarbeit, Projektberatung und Zusammenarbeit. Diese werden dann auf der Basis der kantonalen Integrationspolitik konkretisiert. b) Vierteljährliches Treffen unter der Führung des kantonalen Kompetenzzentrums. Wöchentlicher Austausch per Telefon oder Mail. Die Fachstellenleitenden sind ebenfalls Mitglied der Integrationskoordination, eines Gremiums, welches aus den relevanten Integrationsakteuren im Kanton zusammen gesetzt ist. Auch dort trifft man sich vierteljährlich. c) Im Jahr 2009 Jahr wurden das St.Galler Modell mit regionalen Fachstellen vom Bund evaluiert. Der Schlussbericht liegt noch nicht vor. Die reguläre Berichterstattung erfolgt jeweils auf der Basis der vier Leistungsbereiche inkl. statistischen Erhebungen zuhanden des Bundes und zuhanden des kantonalen Kompetenzzentrums.	Integration findet vor Ort, in der Gemeinde statt. Integrationsarbeit ist Beziehungsarbeit. Die Integrationsfachstellen müssen dort sein, wo die Gemeinden sind, in der Region, damit die Schwelle der Zusammenarbeit und des Kontakts niedrig gehalten werden kann. Eine einzige kantonale Stelle in St.Gallen wäre da zu weit weg bspw. von Buchs. Die Fachstellenleitenden müssen das integrationsrelevante Know-how vor Ort zur Verfügung stellen können.	In allen Regionen im Kanton rund um den Sämtis gibt es Ansprechstellen für Gemeinden, Behörden, Vereine und Einzelpersonen.	Mit der neuen Entwicklung, dass zum Teil städtische und kommunale Integrationsstellen eingerichtet werden, müssen die Aufgaben zwischen den regionalen Fachstellen und den Stellen, welche in derselben Region sind, abgeglichen werden. Es ist wichtig, dass die Fachstellenleitenden, die unter anderem Projektberatung machen, nicht selber Projekte durchführen.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
10 Konkursamt-Zweigstellen sGS 971.1 EG zum BG über Schuldbetreibung und Konkurs Konkursamt 4 Regionalstellen Kantonale Stellen	Neuorganisation 1981, früher bei den Bezirken a) Vorgesetztenkonferenz: Quartalsweise Sitzung der Amtsleitung mit den Leitern der Zweigstellen. Behandlung allgemeiner personeller Angelegenheiten und organisatorischer Belange. Konzept über das Vorgehen bei starker Zunahme und Abnahme der Arbeitsbelastung. b) Kommunikation und Koordination über Vorgesetztenkonferenz und Forum Konkursarbeit. c) Qualitätssicherung über Forum Konkursarbeit: Zusammenkünfte aller Konkursbeamter (inkl. Amtsleitung und Leiter der Zweigstellen) zur Behandlung fachlicher Belange. Definierung Q-Standards, Vorlagen, Arbeitsweisen, Wissensmanagement, Lernen am Gegenstand, Professionalität entwickeln und halten, Einheitlichkeit, Qualitätssicherung (ca. 4 x pro Jahr). Einheitliche Fachapplikation und Dokumentenverwaltung über alle Standorte. Vernetzung aller Standorte.	In konkursrechtlichen Verfahren sind viele Parteien involviert (Schuldner, Gläubiger, Vermieter, Kunden des Schuldners, Amtsstellen, Gerichte, Rechtsanwälte usw.) Jedes konkursrechtliche Verfahren erfordert auch aussendienstliche Tätigkeit. Die Fahrten des Konkursamtes halten sich bei der dezentralisierten Organisation in Grenzen (Fahrzeiten = unproduktive Zeiten). Die Ansprechstelle ist für die im Verfahren Beteiligten in der Region und nicht im "fernen" St.Gallen.	Nähe zum Geschehen. Rasches Handeln ist möglich. Vertretbare Fahrzeiten für das Konkursamt. Die am Verfahren Beteiligten haben die Ansprechstelle in der Region. Besetzung, Stellvertretung und Erfahrungsaustausch sind auch innerhalb der Zweigstellen gewährleistet (3 - 6 Mitarbeitende pro Zweigstelle). Da keine starren Grenzen der Einzugsgebiete der einzelnen Standorte definiert sind, kann bei Arbeitsschwankungen, Abwesenheiten, Erkrankungen usw. die Fallbearbeitung flexibel auch von einem anderen Standort aus vorgenommen werden.	Die personelle, fachliche und organisatorische Führung. Die dezentrale Organisation eines Amtes macht die Führung in personeller und fachlicher Hinsicht, aber auch organisatorisch nicht einfacher. Nachteile: höhere Infrastrukturkosten (insbesondere Informatikleitungen, Mieten). Durch den örtlichen Zusammenschluss der Konkursamt-Zweigstellen mit den Amtsnotariaten wird versucht, zentrale Dienste zusammenzufassen, Infrastruktur gemeinsam zu nutzen und Synergien im administrativen Bereich auszuschöpfen.
11 Amtsnotariate sGS 911.21 VO über die Amtsnotariate Geschäftsleitender Amtsnotar 4 Amtsnotariate Kantonale Stellen	Reorganisation 2007, früher bei den Bezirksämtern a) Konferenz der Amtsleiter und deren Stellvertreter (Amtsnotare) unter Führung des geschäftsleitenden Amtsnotars. b) Geschäftsleitender Amtsnotar. c) Konferenz der Amtsleiter und deren Stellvertreter (Amtsnotare) unter Führung des geschäftsleitenden Amtsnotars.	Ablösung der Bezirksämter, teilweise Weiterführung der ehemaligen Bezirksamtsstandorte, Kundenfreundlichkeit und Kundennähe.	Kundennähe, kürzere Fahrzeiten zu Kunden.	Gute Reputation in der Bevölkerung, immer besser werden.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Bildungsdepartement				
12 Schulaufsicht sGS 213.1 Volksschulgesetz; sGS 912.4 VO über Kinder- und Jugendheime Amt für Volksschule 8 Regionalstellen Kantonale Stellen	Neuorganisation 2004, früher Bezirksschulrat. a) Verhandlungen, Sitzungen Anhörungen, Kontakt zum Amt für Volksschule (AVS), Dienst für Recht und Personal und Erziehungsrat (ER); Weisungsbefugnis nicht abschliessend geregelt. b) Konferenz der Präsidien, Zusammenarbeit mit dem AVS, dem Dienst für Recht und Personal und jährliche Vollversammlung. c) Jährliche Berichterstattung an den ER; Qualitätssicherungselemente wahrgenommen durch AVS bzw. ER in Rechtsmittelverfahren.	Verankerung in den Regionen durch parteipolitische Zusammensetzung, Element der Subsidiarität und Milizorientierung der öffentlichen Volksschule.	Verankerung in den Regionen und parteipolitische Zusammensetzung.	Defizitäre Professionalität.
13 Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung sGs 231.1 EG zum BG über die Berufsbildung Amt für Berufsbildung 7 Regionalstellen Kantonale Stellen	Kantonalisierung 2002, Reorganisation 2005 a) Stellenleiterkonferenz, individuelle Gespräche mit den Stellenleitungen. b) Stellenleiterkonferenz, kantonale Arbeitsgruppen zu Fachthemen, interner Newsletter. c) Individuelle Gespräche mit Stellenleitungen, Qualitätsstandards für die verschiedenen Funktionen, Jahresbericht, regionale und kantonale Statistiken.	Vernetzung in der Region ist für Aufgabenerfüllung sehr wichtig: Schulen, Lehrbetriebe, Behörden, weitere Institutionen.	Nähe zu den Kunden und Partnern; regionale Gegebenheiten können berücksichtigt werden.	Einheitliche Umsetzung der Dienstleistungen, Steuerung und Überprüfung der dezentralen Stellen, Sicherstellung der Kommunikationswege.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
<p>14</p> <p>Berufs- und Weiterbildungszentren</p> <p>sGS 231.1 EG zum BG über die Berufsbildung</p> <p>Amt für Berufsbildung ABB</p> <p>10 Berufsschulen</p> <p>Kantonale Stellen</p>	<p>Kantonalisierung 2002</p> <p>a) Für die unmittelbare Aufsicht über die Berufsfachschule BFS ist nach Art. 18 EG-BB die Berufsfachschulkommission BFSK zuständig. Art. 18 EG-BB und Art. 19 BBV beschreibt deren Aufgaben und Zuständigkeiten. Für jede Berufsfachschule besteht eine vom BLD gewählte und eingesetzte BFSK.</p> <p>b) Das ABB ist in jeder BFSK vertreten. Fünf- bis sechsmal führt das ABB unter dem Vorsitz des Amtsleiters Rektorenkonferenzen durch. Jährlich findet unter dem Vorsitz des Departementsvorstehers eine Konferenz mit den Präsidenten der BFSK statt.</p> <p>c) Die BFSK ist für die Qualitätssicherung zuständig. Alle BFS führen ein Q-System, die meisten sind zertifiziert (ISO oder Q2E)</p>	<p>Diese ergibt sich vor dem Hintergrund von rund 100 Berufen an den st.gallischen Berufsfachschulen, den rund 16'000 Lernenden und der breiten Verankerung in Wirtschaft und Industrie von selbst. Mit dem Postulatsbericht zur strategischen Schulraumplanung wird sich die Regierung u.a. auch zum Grad der Dezentralisierung zu äussern haben. Eine Konzentration auf weniger Stand-orte drängt sich sachlich nicht auf. Aus Sicht der Ausbildungsbetriebe ist sie nicht erwünscht und dürfte politisch zu Widerständen führen.</p>	<p>vgl. voranstehende Antwort</p>	<p>Die Führung durch das BLD (zuständig: ABB) ist mit der gewählten Form der BFSK (vorgesetzte Stelle in der Linienorganisation) anspruchsvoll. Das ABB nimmt seinen Einfluss über formell zugewiesene Kompetenzen (Klassenbildung, Stellenplan, Besoldungen Verwaltungspersonal) sowie mit der direkten Einsitznahme in der BFSK (ohne Stimmrecht) wahr.</p>
<p>15</p> <p>Fachhochschulen</p> <p>PHSG: sGS 216.0 Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (GPHSG)</p> <p>FH: sGS 234.031, Interkantonale Fachhochschulvereinbarung</p> <p>sGS 234.111, Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs</p> <p>sGS 234.211, Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil</p> <p>sGS 234.61; Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen</p>	<p>Entwicklung:</p> <p>PHSG: Gründung im Jahr 2007 aus den zwei bisherigen Pädagogischen Hochschulen in St.Gallen und Rorschach;</p> <p>FHS St.Gallen: Gründung im Jahr 2001, hervorgegangen aus dem Zusammenschluss dreier ehemals unabhängiger Schulen - Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (HWV), Interkantonale Ingenieurschule (ISG) und Höhere Fachschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (HFS);</p> <p>HSR: Gründung 1972 als Interkantonales Technikum Rapperswil (ITR), definitive Anerkennung als FH im Jahr 1998, Umbenennung in HSR Hochschule für Technik Rapperswil im Jahr 2001;</p>	<p>Fachhochschulen: Historisch gewachsen, vor allem aufgrund der Nähe zu den jeweiligen Trägerkantonen der Fachhochschulen.</p> <p>PHSG: Historisch bedingt, die Standorte entsprechen den Standorten der ehemaligen PH Rorschach und PH St.Gallen, die später in der PHSG aufgingen.</p>	<p>Regionale Verankerung der Hochschulen; Nähe der Forschung zu Industrie und Dienstleistungssektor, Wissens- und Technologietransfer; hochqualifizierte Arbeitskräfte für die Region; Imagerträger für die Regionen; volkswirtschaftlicher Nutzen für die Regionen (Arbeitsplätze, Steuern usw.).</p>	<p>Es fehlt an einer Abstimmung der Angebote und an Führungsinstrumenten der einzelnen Hochschulen, um Synergiepotenziale zu nutzen.</p>

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
<p>Bundesgesetz über die Fachhochschulen Fachhochschulgesetz, FHSZ, SR 414.71</p> <p>Amt für Hochschulen 4 Hochschulen mit z.T. mehreren Standorten Öffentlich-rechtliche Anstalten</p>	<p>NTB: Gründung 1970 als Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs NTB; Anerkennung als FH im Jahr 1998, Umbenennung in NTB Hochschule für Technik Buchs im Jahr 2001.</p> <p>a) Planungs- und Führungsinstrumente</p> <p>PHSG: Die PHSG ist in ihren Tätigkeiten aufgrund ihrer Rechtspersönlichkeit als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht zur Selbstverwaltung (Art. 1 Abs. 2 GPHSG) innerhalb der gesetzlichen Grundlagen autonom. Sie wird mit einem Globalkreditsystem bzw. mit einem besonderen Leistungsauftrag geführt. Dieser wird durch die Regierung (Art. 8 Abs. 2 Bst. c GPHSG) erteilt und vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen (Art. 7 Abs. 2 Bst. c GPHSG).</p> <p>Fachhochschulen: Der Kanton St.Gallen ist an folgenden Interkantonalen Fachhochschulen mit den in Klammern genannten Trägerkantonen beteiligt: HSR (SZ, GL, SG); FHS (TG, AI, AR, SG); NTB (FL, GR, SG).</p> <p>HSR: Auf der Basis eines mehrjährigen Entwicklungs- und Finanzplans gewähren die Vertragskantone die Kosten- und Investitionsbeiträge für den Betrieb der Hochschule. Die Beiträge werden leistungsbezogen und mit einem Globalbudget gewährt. Die von der Hochschule zu erbringende Leistung wird zwischen dem Hochschulrat und der Schulleitung jährlich vereinbart. Die Leistungsvereinbarung enthält auch Bestimmungen über Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Berichtswesen/Controlling.</p>			

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
	<p>FHS: Die Regierungen der Vereinbarungskantone genehmigen die Leistungsvereinbarung.</p> <p>NTB: Auf der Basis eines mehrjährigen Entwicklungs- und Finanzplans gewähren die Vertragspartner die Kosten- und Investitionsbeiträge für den Betrieb der Hochschule. Die Beiträge werden leistungsbezogen und mit einem Globalbudget gewährt. Die von der Hochschule zu erbringende Leistung wird jährlich vereinbart.</p> <p>b) Führungsgremien PHSG: Oberste Aufsichtsbehörde ist der Kantonsrat. Der Regierung hat die Aufsicht über die PHSG (Art. 8 Abs. 1 GPHSG). Der Rat der Hochschule ist das oberste Organ. Der Rat der Hochschule wird vom Kantonsrat gewählt.</p> <p>Fachhochschulen: Bei den FH üben die Trägerkantone der einzelnen Fachhochschulen die Oberaufsicht aus. Die Gremien können sich begrifflich je nach Fachhochschule unterscheiden.</p>			

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
	<p>HSR: Die Regierungen der Vertragskantone üben die Oberaufsicht über die Hochschule aus (sGS 234.211 Art. 4 Abs.1) Der Hochschulrat ist das oberste Organ der Hochschule (sGS 234.211 Art. 6 Abs.1). Der Hochschulrat wird von den Regierungen der Vertragskantone gewählt (sGS 234.211 Art. 5 Abs.2). Die Schulleitung ist das operative Führungsorgan der Hochschule. Die unmittelbare Leitung der Hochschule sowie die Vertretung nach aussen obliegt dem Rektor oder der Rektorin, soweit diese Vereinbarung oder weitere Erlasse nichts anderes bestimmen (sGS 234.211 Art. 8 Abs.1.2).</p> <p>FHS: Die Regierungen der Vereinbarungspartner üben die Oberaufsicht über die Fachhochschule aus (sGS 234.61 Art. 4 Abs.1). Der Fachhochschulrat führt die Fachhochschule (sGS 234.61 Art. 6 Abs.1). Der Fachhochschulrat wird von den Regierungen der Vertragskantone gewählt (sGS 234.61 Art. 4 Abs.2).</p> <p>NTB: Die Hochschule untersteht der gemeinsamen Oberaufsicht der Regierungen und der Volksvertretungen der Vertragspartner (sGS 234.111 Art. 21). Der Hochschulrat ist das oberste Organ der Hochschule (sGS 234.111 Art. 15 Abs.1). Die Regierungen der Trägerkantone wählen die Mitglieder des Hochschulrates (sGS 234.111 Art. 14 Abs.1). Die operative Führung der Hochschule obliegt dem Rektor (sGS 234.111 Art. 17 Abs.1).</p>			

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
	c) Überwachung / Berichterstattung PHSG: Sie informiert mittels eines Geschäftsberichts jährlich über ihre Tätigkeiten. Der allgemeine Auftrag wird jährlich mit dem Voranschlag des Kantons überprüft (Art. 7 Abs. 2 Bst. e GPHSG). Die kantonale Finanzkontrolle prüft das Rechnungswesen (Art. 9 GPHSG). HSR: Die von der Hochschule zu erbringende Leistung wird zwischen dem Hochschulrat und der Schulleitung jährlich vereinbart. Die Leistungsvereinbarung enthält auch Bestimmungen über Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Berichtswesen/Controlling (sGS 234.211 Art. 13 Abs.3). FHS: Die Finanzkontrolle richtet sich nach den Vorschriften des Sitzkantons (sGS 234.61 Art. 14). NTB: Die Leistungsvereinbarung enthält auch Bestimmungen über Qualitätsmanagement und Berichtswesen/Controlling (sGS 234.211 Art. 24 Abs.3).			

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
16 Mittelschulen sGS 215.1 Mittelschulgesetz Amt für Mittelschulen 8 Regionalstellen, davon 6 Kantonsschulen und 2 Interstaatliche Maturitätsschulen für Erwachsene Kantonale Stellen	Ursprünglich nur St.Gallen, Beginn der Dezentralisierung in den 60-er Jahren mit Kantonsschule Sargans. a) Erziehungsrat, Amt für Mittelschulen, Kantonale Rektorenkonferenz (KRK) b) dito c) dito	Die Dezentralisierung ermöglicht es, dass alle Schülerinnen und Schüler mit zumutbarem Schulweg einen Mittelschulstandort erreichen. Weiter ist es auf diese Art und Weise möglich, Schulen mit effizienter Grösse zu führen.	Zumutbare Wege für Schülerinnen und Schüler als Beitrag zur Chancengleichheit.	Sicherstellung, dass massgebliche Regelungen an allen Schulen vergleichbar umgesetzt werden.
17 Didaktische Zentren sGS 216.0 Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen Amt für Hochschulen 5 Regionalstellen Kantonale Stellen	Aufbau der RDZ ab 2003, Vollbetrieb ab 2006, Übergabe an die PHSG 2008 a) Die PHSG ist die leitende Stelle für Planung und Führung aller RDZ. Die RDZ sind dem Prorektorat Weiterbildung der PHSG unterstellt. Die RDZ sind Teil des jährlich durch die Regierung zu erteilenden besonderen Leistungsauftrags der PHSG. Die PHSG ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt. b) Die PHSG stellt die Koordinatoren und Kommunikation sicher. c) Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Rechnungslegung der PHSG, namentlich im jährlich zu erstellenden Geschäftsbericht, der auch dem Kantonsrat zugeleitet wird. Die Qualitätssicherung erfolgt im Rahmen der Instrumente und Verfahren der PHSG.	Gute Erreichbarkeit für Lehrkräfte und Schulklassen in den Regionen des Kantons.	Nähe zur Schulpraxis, Wissens- und Praxistransfer von der Lehrenden- und Lehrerbildung in die Regionen, mehrmalige Verwendung der einzelnen Ausstellungen/Lerngärten. Der Kanton St.Gallen dient mit den dezentralen Angeboten der RDZ und den fahrbaren Forscherkisten, die auf den Schulhausplatz gestellt werden können, anderen Kantonen als Vorbild. Zusammenarbeit bezüglich RDZ mit den Kantonen Graubünden und Appenzell Ausserrhodens.	Optimierungen der Abläufe zwischen zentralen Standorten und den RDZ. Lösen der Raum- und Personalengpässe an den Standorten (grosse Nachfrage).

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Finanzdepartement				
18 Steuererhebung (Register, Veranlagung, Bezug) sGS 811.1 Steuergesetz; sGS 811.11 Steuerverordnung; sGS 815.1 Verordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer Kantonales Steueramt Regionalstelle in jeder Gemeinde Kantonale Stellen Zusätzlich Leistungsvereinbarung mit den Gemeinden	Grundsätzlich seit 1803, heutige Organisation seit 1945. Die Gemeindesteuerämter bereiten die Veranlagung im Auftrag des Kantonalen Steueramtes vor und nach. Sie erledigen 70 – 80 Prozent der Veranlagungen und erhalten dafür vom Kanton eine Entschädigung. Die Registerführung sowie der Steuerbezug sind ebenfalls per Gesetz an die Gemeinden delegiert. Das kantonale Steueramt bezeichnet für jede politische Gemeinde einen oder mehrere Steuerkommissäre. Sie erledigen die übrigen Veranlagungen. a) und b) Zweijährliche Informationsplattformen und sehr enge Zusammenarbeit durch Steuerkommissäre/Steuerkommissärinnen, die dezentral in Teams organisiert sind und direkt auf den Gemeindesteuerämtern arbeiten. c) Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit sehr aktiv zwischen Gemeindesteuerämtern und Steuerkommissären/Steuerkommissärinnen (mit Arbeitsplatz auf Gemeindesteuerämtern). Aufsicht über die Gemeindesteuerämter durch Abteilung Kontrolle des Kantonalen Steueramtes (mit Revisionstätigkeit vor Ort).	Kundennähe, Effizienz	Einheitliche Durchführung Steuergesetzgebung, dezentral organisiert mit hoher Kundennähe.	Sicherstellung einer einheitlichen Qualität über alle Steuerämter (Qualifikationen Mitarbeitende, Weiterbildung, Instruktion, Qualitätskontrolle)

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
19 Regionalaufseher Blitzschutzanlagen sGS 871.1 Gesetz über den Feuerschutz; sGS 871.11 Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Feuerschutz Amt für Feuerschutz c/o GVA 6 Regionalstellen (teilzeitlich, je 20 Prozent) Kantonale Stellen	Heutige Organisation seit den 80-er Jahren. a) Sitzungen und Gespräche b) Amt für Feuerschutz AFS c) regelmässige Sitzungen / jährliche Berichterstattung	Nähe zum Einsatzgebiet (Kontrollen vor Ort in den Reginen).	Fachliche Kompetenz, Regionalaufseher ist nahe am Kunden.	Koordination, Überwachung und administrative Nachbearbeitung der Kontrollen.
20 Chemiewehrstützpunkte sGS 871.1 Gesetz über den Feuerschutz; sGS 871.11 Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Feuerschutz; sGS 871.15 Verordnung über die Entschädigung für Feuerwehrdienst im regionalen Stützpunkt; sGS 871.16 Tarif für die Schadenbekämpfung Amt für Feuerschutz c/o GVA 5 Stützpunkte	Einführung 1991: Leistungsvereinbarung mit Gebäudeversicherungsanstalt bzw. Amt für Feuerschutz AFS a) Als Planungsinstrument dient der Bericht "Chemierisiko" des Amtes für Umweltschutz des Kantons St.Gallen. b) GAV/AFS bzw. Feuerwehrinspektorat. c) Feuerwehrinspektorat, Stützpunktfeuerwehren.	Die Stützpunktregionen wurden aufgrund der damaligen Gefahrenschwerpunkte festgelegt.	Fahrzeuge und Einsatzmaterial stehen den Stützpunktfeuerwehren auch für übrige Einsätze kostenlos zur Verfügung. Die Betriebskosten werden den Stützpunkten über eine Spezialfinanzierung rückvergütet. Kantonsübergreifend sind auch alle Gemeinden und Bezirke der beiden Appenzeller Kantone am st.gallischen Chemiewehrkonzept beteiligt.	Seit der Umsetzung der eidg. Störfallverordnung haben sich die Gefahren aus Lagerung und Verarbeitung von chemischen Stoffen stark reduziert, was dazu führt, dass äusserst wenig Einsätze geleistet werden müssen. Die heutige Organisationsform ist nicht mehr zeitgemäss und wird in den kommenden zwei bis drei Jahren überarbeitet.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
21 Grundstücksschätzung sGS 814.1 Gesetz über die Durchführung der Grundstücksschätzung; sGS 814.11 Verordnung über die Durchführung der Grundstücksschätzung Fachdienst für Grundstücksschätzung c/o GVA 54 regional zugeordnete Fachschätzer (teilzeitlich, je ca. 25 Prozent) Leistungsvereinbarung zwischen Finanzdepartement FD und Gebäudeversicherungsanstalt GVA betreffend Durchführung der Grundstücksschätzung	Heutige Organisation seit 2001. Früher war das Schätzungswesen gemeindeweise organisiert. a) Der Fachdienst für Grundstücksschätzung (FGS), welcher der GVA angegliedert ist, ist in fachlicher, organisatorischer und personeller Hinsicht für die Schätzung der Steuer- und Versicherungswerte im Kanton St.Gallen zuständig. 10-jähriger Schätzungsturnus gibt Rhythmus vor / Vorbereitung durch die Grundbuchämter der Gemeinden / Controlling mittels EDV-Tool. b) Bei der Schätzung der Steuer- und Versicherungswerte handelt es sich um eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Die Schätzungen werden vor Ort durch sogenannte Fachteams – den Fachschätzer und den örtlichen Grundbuchverwalter – durchgeführt. Dem Fachschätzer, welcher nach privatem Recht bei der GVA im Stundenaufwand tätig ist, obliegt die fachliche Verantwortung. Der Grundbuchverwalter der Gemeinde ist für die Administration der Schätzungen zuständig. Die Gemeinde wird pro Schätzung von der GVA entschädigt. c) Jahresbericht an FD und Kantonales Steueramt / interne Meldungen GVA	Vereinheitlichung der Prozesse und Werte / stärkere Professionalisierung unter Beibehaltung der regionalen Abstützung (Ortskenntnisse, Kundennähe, kürzere Wege).	Siehe Gründe für Dezentralisierung.	Relativ komplexe Organisation mit vielen Beteiligten / Koordination, Schulung und Kontrolle der Tätigkeiten ist aufwendig.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Baudepartement				
22 Strassenkreinspektorate sGS 732.1 Strassenverordnung; sGS 711.1 Einführungs-VO zum eidg. Strassenverkehrsgesetz Tiefbauamt 5 Regionalstellen Kantonale Stellen	Ursprünglich Unterhalt durch Strassenwärter im „Streckensystem“, seit ca. 1980 "Stützpunktsystem" mit wichtigen Werkhofneubauten in den Jahren 2004-2009. a) Strasseninspektorenkonferenzen, Koordinationskonferenzen Tiefbauamt b) Strasseninspektorenkonferenzen c) Finanzen und Controlling; Budget und mutmassliche Rechnung, QM-Prozesse gemäss Q-Handbuch, Betriebsrechnung mit Benchmark.	Organisation ist dem Kantonsstrassennetz angepasst, Topographie, Siedlungsstrukturen, Siedlungsdichte (Agglomerationen).	Betriebswirtschaftlich optimiert, Örtlichkeiten bekannt, rasch vor Ort, regional verankert.	Gleicher Qualitätsstandard über das gesamte Kantonsgebiet.
23 Giftsammelstellen SR 814.600 Technische Verordnung über Abfälle (TVA) sGS 672.63 GRB über regionale Sammelstellen für Kleinmengen von Sonder- und Giftabfällen (...); sGS 672.533 RRB über Sonder- und Giftabfälle für regionale Sammelstellen Amt für Umwelt und Energie 4 Regionalstellen Kantonale Stellen	Neuorganisation 1996: Die vier Standorte wurden so gewählt, dass eine möglichst gleichmässige Abdeckung über das Kantonsgebiet erfolgte. Die Gemeinden sind nicht einzelnen Sammelstellen zugeordnet. Private und Gewerbetreibende können frei wählen, in welche Sammelstelle sie ihre Sonder- und Giftabfälle bringen. Die acht Sammelstellen vor 1996 waren baulich und sicherheitstechnisch absolut ungenügend. a) --- b) --- c) Regelmässige Besuche der Sammelstellen durch den Verantwortlichen Peter Kunz. Jährliche Begutachtung der Sammelstelle Altenrhein durch einen externen Gefahrgutbeauftragten (inkl. jährliche Berichterstattung zuhänden der Amtsleitung).	Sicherstellung der korrekten Entsorgung der Sonder- und Giftabfälle aus Haushalt und Kleingewerbe. Gewährleistung kurzer Anfahrtswege für die Entsorgung von Kleinmengen an Sonder- und Giftabfall (durchschnittliche Abgabe: 50-100 kg).	Siehe unter Gründe für Dezentralisierung.	keine

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Sicherheits- und Justizdepartement				
24 Kantonspolizei-Stützpunkte sGS 451.1 Polizeigesetz Kantonspolizei 4 Regionalstellen 27 Polizeistationen in den Gemeinden (unter Führung der 4 Regionalstellen) Kantonale Stellen	Ursprünglich in St.Gallen; ab Anfang 70-er Jahre sukzessive Einrichtung von vier Stützpunkten. a) Polizeikommando, Kommandostab b) --- c) Interne Qualitätssicherung durch Kontrolle durch die Linie. Berichterstattung durch Amtsbericht, Amtsleiterkonferenz.	Personal- und Mitteleinsatz nahe/im Einsatzgebiet. Die Zusammenarbeit der Mitarbeitenden der Polizeistützpunkte erfolgt fast ausschliesslich mit Behörden des Kantons und der Gemeinden. Eine erfolgreiche Polizeiarbeit setzt Orts- und Personenkenntnis voraus. Das ist nur in überschaubaren Gebieteinheiten möglich.	Kurze Wege, Kenntnis des Einsatzgebietes und der zu betreuenden Bevölkerung. Grösse der Personalkörper übersichtlich und operativ führbar.	Gleiche Philosophie, Sicherstellung der Information.
25 Prüfstellen Führerprüfung sGS 711.1 Einführungs-VO zum Strassenverkehrsgesetz Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt 5 Regionalstellen Kantonale Stellen	Ursprünglich Winkeln, Mels, Kaltbrunn; dann mit Buriet und Oberbüren weiter dezentralisiert; Leistungsvereinbarung mit POST für diverse Geschäfte bezüglich Führerzulassung. a) Operative Planung und Führung vor Ort: übergeordnet Abteilungsleitung in Prüfstelle Winkeln (keine Fahrzeugprüfungen) b) SBI 2008, Rapporte mit Prüfstellenleiter und Chefexperten c) Qualitätssicherung nach ISO 9001:2008	Kurze Anfahrtswege für Kunden --> zum Kunden hin.	Nähe zum Kunden, Kundensegmente Fahrlehrer und Privatkunden können alle Produkte und DL in der Region beziehen.	Qualitätssicherung, Kommunikation und Führung durch Abteilungsleiter und Amtsleiter.
26 Prüfstellen Fahrzeuge sGS 711.1 Einführungs-VO zum Strassenverkehrsgesetz; sGS 741.41 VO über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt 4 Regionalstellen Kantonale Stellen	Ursprünglich Winkeln, Mels, Kaltbrunn; dann mit Buriet und Oberbüren weiter dezentralisiert; Leistungsvereinbarung mit POST für diverse Geschäfte bezüglich Fahrzeugzulassung. a) Operative Planung und Führung vor Ort: übergeordnet Abteilungsleitung in Prüfstelle Winkeln (keine Fahrzeugprüfungen) b) SBI 2008, Rapporte mit Prüfstellenleitern c) Qualitätssicherung nach ISO 9001:2008	Kurze Anfahrtswege für Kunden --> zum Kunden hin.	Nähe zum Kunden (Privat und Gewerbe).	Qualitätssicherung, Führung und Kommunikation.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
27 Jugendanwaltschaften sGS 962.1 Strafprozessgesetz; sGS 962.11 Strafprozessordnung Untersuchungsamt 4 Regionalstellen Kantonale Stellen	Neuorganisation 2000, früher bei Bezirksämtern. a) Jeder Jugendanwaltschaft (JA) steht ein Gruppenleiter (GL) vor. Er setzt die Vorgaben der zuständigen Staatsanwältin und der GL-Konferenz um. b) Vierteljährliche GL-Sitzungen, monatliche Infotransfers für alle Jugendanwältinnen und Jugendanwälte sowie wöchentliche Koordinationssitzungen in den einzelnen JA. c) Die Jugendanwälte werden durch den GL, dieser durch die Staatsanwältin kontrolliert.	Die JA müssen räumlich nahe bei den betroffenen Jugendlichen sein, um die Kontakte zu Jugendlichen und Eltern zu vereinfachen. Wichtig sind auch enge Kontakte mit den regionalen Schulen.	Siehe Gründe für die Dezentralisierung.	Die Art der Arbeitserledigung durch die vier JA muss noch besser koordiniert sein.
28 Untersuchungsämter sGS 962.1 Strafprozessgesetz; sGS 962.11 Strafprozessordnung Untersuchungsamt 4 Regionalstellen Kantonale Stellen	Neuorganisation 2000, früher 14 regionale Ämter. a) Staatsanwältikonferenz, bestehend aus den fünf Staatsanwälten und dem Leiter Stabsdienst; trifft sich 14-täglich zu Koordinationssitzungen; Staatsanwalt leitet das Untersuchungsamt und setzt die Vorgaben der Konferenz um; Gruppenleiter leiten je eine Gruppe mit drei UR und zwei Sachbearbeitern und setzen die Vorgaben des Staatsanwaltes um. b) Staatsanwältikonferenz c) Jährliche Inspektion der Ämter durch den Ersten Staatsanwalt; mit Erhebung von Indikatoren und einer Schwerpunktprüfung. Berichterstattung zudem im Rahmen der Staatsanwältikonferenz.	Strafuntersuchungen müssen vor Ort geführt werden; Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse sind von Bedeutung; durch die Regionalisierung entstehen überschaubare Einheiten.	Siehe Gründe für die Dezentralisierung.	Die immer komplexeren Aufgaben erfordern eine bessere Spezialisierung; damit werden aber zum Teil Aufgaben ins Kant. Untersuchungsamt verschoben, die zu einem allzu grossen kantonalen Amt führen könnten und welche die Arbeit auf den regionalen Ämtern weniger attraktiv machen.

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
Gesundheitsdepartement				
29 Amtsärzte sGS 311.1 Gesundheitsgesetz Kantonsärztlicher Dienst 9 Regionen Beauftragte Private	Die Organisation besteht seit Jahrzehnten. a) Fachlich sind die Amtsärzte keiner Stelle unterstellt, administrativ dem Kantonsarzt. b) Fortbildungsveranstaltungen zweimal pro Jahr, organisiert durch den Kantonsarzt und durch das Institut für Rechtsmedizin am Kantonsspital St.Gallen. c) Berichterstattung jeweils an den jeweiligen Auftraggeber.	Die Amtsärzte sind die gesundheitspolizeilichen Aufsichts- und Vollzugsorgane des zuständigen Departementes. Ihre Aufgaben bedingen die Nähe zu den Patienten und Verstorbenen (rasches Eingreifen – auch nachts und an Wochenenden).	Die Amtsärzte werden nach Leistungen honoriert (sGS 311.5). Keine Pikettenschädigung, kein Wartegeld; äusserst kostengünstige Lösung für den Kanton.	Heutige Lösung beruht auf Freiwilligkeit (auch Pikettdienste). Es wird immer schwieriger, Amtsärzte, die diese Tätigkeit ausführen möchten (vor allem aussergewöhnliche Todesfälle und Freiheitsentzug häufig nachts und an Wochenenden), zu finden.
30 Regionalinspektorate des Amtes für Gesundheits- und Verbraucherschutz SR 817.0 Lebensmittelgesetz; SR 817.02 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung; SR 817.025.21 Verordnung des EDI über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung; sGS 313.75 Bäderverordnung; sGS 311.12 Verordnung über den Schutz vor Passivrauchen Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz (AfGVS) 3 Regionalstellen Kantonale Stellen	Heutige Organisation seit 1997. a) Planung und Steuerung geschieht durch sachbezogene Inspektions- und Probenplanung, welche im QM-System geregelt sind. Die Regionalinspektorate sind dem Leiter Lebensmittelinspektorat bzw. Trinkwasserinspektorat unterstellt. Die Überwachung geschieht anhand der durchgeführten Inspektionen und Probenahmen. b) Für die Koordination gibt es verschiedene Gefässe (Sitzung der Lebensmittelinspektoren, Abteilungsleiter-Sitzung, Geschäftsleitung, in der der Leiter Lebensmittelinspektorat Einsitz hat). Zudem werden regelmässig geleitete Inspektionen und Probenahmen durchgeführt. c) Zudem dienen die verschiedenen kantonalen Führungsinstrumente wie Standortgespräch, Zeit- und Spesenerfassung der Kontrolle der Aussenstellen.	Verankerung in der Region;	Erhöhte Akzeptanz bei Rechtsunterworfenen; Reduzierung der Wege und Spesen; Mitarbeitende sind mit Region vertraut	Ansprechbarkeit der Mitarbeitenden ist schwieriger; dezentrale Archivierung der Dokumente; EDV-Anschluss kostet; Einbindung MitarbeiterInnen ins Team ist schwieriger

Aufgabe Rechtsgrundlage Zuständige Stelle / Amt Anzahl Regionalstellen Rechtsform	Organisation Entwicklung a) Planung und Führung b) Koordination und Kommunikation c) Qualitätssicherung und Berichterstattung	Gründe für Dezentralisierung	Vorteile heutige Lösung	Herausforderungen heutige Lösung
<p>31 Psychiatriedienste sGS 321.11 VO über die medizinische und betriebliche Organisation der kantonalen Spitäler, psychiatrischen Kliniken und Laboratorien Amt für Gesundheitsversorgung 2 Regionalstellen Kantonale Stellen</p>	<p>Neuorganisation ca. 1999, früher ambulante Dienste bei den Gemeinden. a) Spitalplanung: Regierung / Kantonsrat Planung (strategisch): Gesundheitsdepartement (Spitalkommission ist von untergeordneter Bedeutung) Führung (operativ): je psych. Dienst eine Geschäftsleitung. b) Koordination: erfolgt durch das Gesundheitsdepartement Kommunikation: Gesundheitsdepartement oder Geschäftsleitung der Psychiatrischen Dienste. c) Instrumente: Qualitätsrichtlinien/-vorgaben von sanacert suisse, ANQ (Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken) oder EFQM (European Foundation for Quality Management). Gremium: Qualitätszirkel bzw. -beauftragte je psych. Dienst Berichterstattung: punktuell (nicht regelmässig).</p>	<p>Sicherstellung einer flächendeckenden, wohnortnahen Gesundheitsversorgung.</p>	<p>Zwei psychiatrische Dienste mit stationärem, tagesklinischem und ambulantem Angebot (Behandlungskontinuität entlang der Behandlungskette gewährleistet). Zwischen den beiden Psych. Diensten erfolgt ein Benchmarking.</p>	<p>Spitalkommission, welche ausschliesslich nach politischen Kriterien zusammengesetzt ist. Die Kommission hat andere Kompetenzen und Zuständigkeiten als der Verwaltungsrat bei den Akutspitälern (bzw. Spitalverbunden).</p>
<p>32 Spitalverbunde sGS 320.2 G über die Spitalverbunde: sGS 320.30 Statut der Spitalverbunde des Kantons St.Gallen Amt für Gesundheitsversorgung 4 Regionalstellen Leistungsvereinbarung mit selbständigen öff.-rechtlichen Anstalten</p>	<p>Neuorganisation 2006; zwischen 2003 und 2006: je Spitalregion ein eigener Verwaltungsrat; vor 2003: jedes Spital war eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (ohne Verwaltungsrat). a) Spitalplanung: Regierung / Kantonsrat Planung: Verwaltungsrat der Spitalverbunde Führung (operativ): Geschäftsleitung b) Koordination: 1 Verwaltungsrat für alle vier Spitalverbunde / Koordinationsausschuss der CEOs der Spitalverbunde. Kommunikation: Gesundheitsdepartement, Verwaltungsrat oder Geschäftsleitung (je nach Thema).</p>	<p>Sicherstellung einer flächendeckenden, wohnortnahen stationären Gesundheitsversorgung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ein Verwaltungsrat für vier selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten ermöglicht Koordination und Netzwerkstrategie - gemeinsame strategische Ausrichtung - Vermeiden von Doppelspurigkeiten - Einsparungen / Nutzen von Synergien 	<p>Doppelrolle Gesundheitsdepartement (zuständig für Leistungseinkauf, Festlegung Globalkredit und Leistungsauftrag - bei gleichzeitiger Einsitznahme im Verwaltungsrat). Entscheide können aus Sicht des einzelnen Spitalverbunds nachteilig, aber aus Sicht aller Spitalverbunde vorteilhaft sein.</p>

		<p>c) Instrumente: Qualitätsrichtlinien/-vorgaben von sanacert suisse und ANQ (Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken); Gremium: Qualitätszirkel bzw. -beauftragte in den Spitalverbunden. Berichterstattung: erfolgt im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichtes (nach Vorgaben des Gesundheitsdepartementes und des Verwaltungsrates der Spitalverbunde).</p>			
--	--	---	--	--	--