



**Postulat von Rudolf Balsiger und Moritz Schmid
betreffend Kantonsforstamt in die Baudirektion
(Vorlage Nr. 2001.1 - 13641)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 24. Januar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Dezember 2010 reichten die Kantonsräte Rudolf Balsiger, Zug, und Moritz Schmid, Walchwil, ein Postulat betreffend das Kantonsforstamt der Direktion des Innern ein (Vorlage Nr. 2001.1 - 13641). Sie ersuchen den Regierungsrat, im Zuge einer "Teilreform der Ämterzuteilung zu den Direktionen" in der kommenden Legislatur das Kantonsforstamt organisatorisch von der Direktion des Innern in die Baudirektion umzugliedern.

Dieses Postulat wurde an der Kantonsratssitzung vom 28. Januar 2011 dem Regierungsrat überwiesen.

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Bericht und Antrag vom 17. Mai 2011 dem Kantonsrat beantragt, das Postulat als nicht erheblich zu erklären (Vorlage Nr. 2001.2 - 13781).

An der Kantonsratssitzung vom 25. August 2011 wurde das Postulat vom Kantonsrat - entgegen dem Antrag des Regierungsrates - mit 30 zu 29 Stimmen erheblich erklärt.

Anlässlich der Kantonsratsdebatte wurde zur Begründung der Erheblicherklärung vorgebracht, dass eine Eingliederung des Kantonsforstamtes in die Baudirektion insbesondere in den Bereichen Wasserbau und Strassenbau zu erheblichen Synergien führen würde. Die Federführung beim Wasserbau liege bei der Baudirektion. Das Kantonsforstamt nehme jedoch im Wald auch wasserbauliche Massnahmen vor. Die Zusammenarbeit des Kantonsforstamtes mit der Abteilung Wasserbau des Tiefbauamtes der Baudirektion müsse eng sein. Mit der Eingliederung des Kantonsforstamtes in die Baudirektion könnte namentlich der Wasserbau des Tiefbauamtes, aber auch der forstliche Wasserbau gestärkt werden. Mit der Eingliederung könnte die Zusammenarbeit somit gestärkt werden. Diese Massnahme würde in erster Linie bei der Verhinderung, aber auch bei der Behebung von Unwetterschäden zu wesentlichen Verbesserungen führen. Strassenbau und Strassensanierung würden immer wieder den Wald berühren. Eine Integration des Kantonsforstamtes in die Baudirektion würde dazu führen, dass die Anliegen des Waldes in einer sehr frühen Phase in die Strassenbau- und Sanierungsprojekte einfliessen könnten. Der Gewinn für den Wald und damit für die Sache selbst sei augenscheinlich. Es gehe darum, die kantonalen Ressourcen optimal zu nutzen. Eine Eingliederung des Kantonsforstamtes in die Baudirektion würde mehr Synergien ergeben, als bei einem Verbleib dieses Amtes in der Direktion des Innern.

Als weitere Begründung führten die Befürworter an, dass schnellere und klarere Verfahren und Aussagen bei Baugesuchen, die auch den Wald betreffen, bewirkt werden könnten.

Die Gegner des Postulats führten hingegen aus, dass die Bildung der kantonalen Fach- und Koordinationsstelle in planungs- und baurechtlichen Verfahren mit Beteiligung der kantonalen Fachstellen mit Sicherheit zu einer spürbaren und nachhaltigen Verbesserung in diesen Verfahren führen werde. Im Weiteren würden die Aufgaben des Kantonsforstamtes nicht zur Hauptsache aus Bewilligungen bestehen. Zentral für das Kantonsforstamt sei die Nähe zur Fischerei und Jagd (Wald-Wild-Thematik; Waldnaturschutz-Wildruhezonen; Waldabstand-Wildaustritt; Wälder als Wild-Bewegungsachsen etc.) sowie vor allem die Bewirtschaftung und Nutzung der Wälder. Bei einer Umgliederung käme es deshalb zu einem erheblichen Synergieverlust zwischen dem Amt für Fischerei und Jagd und dem Kantonsforstamt. Zudem liege die Zuständigkeit für die Organisation der Verwaltung gemäss Organisationsgesetz beim Regierungsrat, während der Kantonsrat als gesetzgebende Behörde die Aufgaben der Verwaltung festlege und die benötigten Ressourcen bewillige. Wie der Regierungsrat aufgezeigt habe, sei eine komplette Entflechtung der einzelnen Ämter in keiner Weise möglich und auch nicht sinnvoll. Schnittstellen zwischen Ämtern und Direktionen werde es immer geben. Dabei wurde erwähnt, dass es noch weitere Postulate zur Umteilung von Ämtern geben könnte. Unter anderem wurde die Übertragung der berufsbildenden Schulen von der Volkswirtschaftsdirektion zur Direktion für Bildung und Kultur genannt. Entscheidend sei, dass die operativen Entscheide dem Regierungsrat überlassen werden, umso mehr, da bei der Beratung der Rechnung und des Rechenschaftsberichtes 2010 nur positive Voten zur Arbeitsweise des Regierungsrates und auch der Direktion des Innern geäußert worden seien. Im Übrigen sei die Zusammenlegung des Amtes für Fischerei und Jagd und des Kantonsforstamtes zum Amt für Wald und Wild weitsichtig. Insbesondere sei es dadurch auch besser möglich, einen 24-Stunden Pikettdienst zu bewältigen.

2. Bedeutung von Postulaten und deren Erheblicherklärung

Nach § 38 Abs. 2 Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) sind Postulate selbständige Anträge, durch deren Erheblicherklärung der Regierungsrat eingeladen wird, einen Gesetzes- oder Beschlusssentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen.

Die Formulierung "eingeladen" geht davon aus, dass auch bei einer Erheblicherklärung eines Postulats keine zwingende Verpflichtung des Regierungsrats gegeben ist, das Postulatsbegehren umzusetzen. Dies im Unterschied zur Motion. Der Regierungsrat hat lediglich die Aufgabe, das Postulatsanliegen nochmals zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Dies ergibt sich aus der allgemeinen Lehre der Gewaltenteilung und dem Legalitätsprinzip (vgl. nachfolgend Ziff. 4)."

3. Prüfung des Postulatsbegehrens durch den Regierungsrat

In Folge der Erheblicherklärung des Postulats hat der Regierungsrat das Postulatsbegehren nochmals geprüft. Als erstes hat er dabei eine Beurteilung der Gründe, die im Kantonsrat für die Erheblicherklärung vorgebracht wurden, vorgenommen.

3.1 Beurteilung der Gründe für die Erheblicherklärung

Wasserbau:

Die Postulatsbefürworter übersehen in ihrer Argumentation, dass die Zuständigkeit bereits seit der Revision des Gesetzes über die Gewässer vom 30. Oktober 2008 (GewG; 731.1), womit auch § 6 Abs. 1 PBG (BGS 721.11) geändert worden ist, und die Direktion des Innern nicht mehr für wasserbauliche Massnahmen im Wald zuständig ist. Bei forstlichen Wasserbauten ist sie lediglich Zustimmungsbehörde (§ 6 Abs. 2 Bst. c). Zudem übernimmt das Kantonsforstamt in Absprache mit dem Tiefbauamt teilweise Projektierungsarbeiten im Wald. Die Bewilligungszuständigkeit selbst liegt bereits seit 1. Januar 2009 jedoch klar bei der Baudirektion, weshalb sich die diesbezügliche Begründung der Erheblicherklärung als weitgehend unzutreffend erweist, da hier nur geringfügige Berührungspunkte zwischen dem Kantonsforstamt und der Baudirektion bestehen.

Strassenbau:

Die Direktion des Innern ist für die Bewilligung von forstlichen Erschliessungsstrassen im Wald alleine zuständig (§ 6 Abs. 1 EG Waldgesetz; BGS 931.1), weshalb es diesbezüglich grundsätzlich keine Schnittstellen zwischen der Baudirektion und dem Kantonsforstamt gibt. Einzig dort, wo innerhalb des minimalen Waldabstandes Strassen bewilligt werden sollen (§ 6 Abs. 2 Bst. a PBG) oder wo es für eine nichtforstliche Strasse im Wald einer Rodungsbewilligung bedarf (§ 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 [EG Waldgesetz; BGS 931.1]), können sich Berührungspunkte zwischen dem Kantonsforstamt und der Baudirektion ergeben. Die Anzahl Strassenbauprojekte im Wald oder am Waldrand ist jedoch sehr klein und bewegt sich im Promillebereich gemessen am gesamten Aufgabenbereich des Kantonsforstamtes. Da es somit kaum Schnittstellen zwischen dem Kantonsforstamt und dem Tiefbauamt betreffend Strassenbau gibt, kann nicht von einem Synergiegewinn bei einem Wechsel des Kantonsforstamtes in die Baudirektion gesprochen werden. Hingegen wäre der Synergieverlust, der sich aus einer Eingliederung des Kantonsforstamtes und des Amtes für Fischerei und Jagd in unterschiedlichen Direktionen ergeben würde, sehr viel grösser.

Schnellere und klarere Verfahren und Aussagen bei Baugesuchen, die den Wald betreffen:

Die neue Koordinationsstelle, die im Rahmen der Planungs- und Baugesetzrevision per 1. Januar 2012 geschaffen worden ist, koordiniert die kantonalen baurechtlichen Bewilligungen. Dabei sind nicht nur die Fachgebiete der Ämter der Direktion des Innern, sondern auch die Fachgebiete der Gesundheitsdirektion (Amt für Verbraucherschutz), der Sicherheitsdirektion (Amt für Feuerschutz sowie Amt für Zivilschutz und Militär) und der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie Landwirtschaftsamt) regelmässig mit den spezifischen Bauaspekten der Baudirektion zu koordinieren. Sollen alle Ämter, die mit Baugesuchen zu tun haben, der Baudirektion angehören, dann müssten alle diese oben genannten Ämter umgeteilt werden, was aus mehreren Gründen keinen Sinn macht.

Vielmehr hat die Regierung das Kantonsforstamt und das Amt für Fischerei und Jagd in das Amt für Wald und Wild zusammengeführt, um für die anstehenden Herausforderungen wie z.B. Pragma eine Grösse und Handlungsfähigkeit zu erreichen, die zeitgemäss ist. Dabei wurden drei Abteilungen gebildet (Waldplanung und Waldpflege; Naturgefahren und Schutzwald sowie

Fischerei, Jagd und Biodiversität), welche zum Teil mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet wurden. Weiter hat die Direktion des Innern mit Delegationserlassen einzelne Kompetenzen delegiert, um die Verfahrensabläufe zu beschleunigen und so dazu beizutragen, die Koordination zu vereinfachen. Für die Form der Bearbeitung, die Verwaltungsprozesse und das Verfahren, hat die Direktion des Innern die nötigen Massnahmen getroffen, um dem Sinn und Geist des Planungs- und Baugesetzes nach effizienten, schlanken und damit kundinnenorientierten Verfahren zu operieren. Damit ist die Direktion des Innern so aufgestellt, dass eine optimale Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle gewährleistet ist.

Andererseits bietet gerade die Angliederung der für Bauentscheide mitinvolvierten Fachstellen an verschiedene Direktionen die Gewähr für eine den unterschiedlichen Interessen verpflichtete Verwaltung. Die Konzentration aller Bewilligungsbehörden und nebenbewilligungsverantwortlichen Fachstellen würde den gewachsenen und sinnvollen Kräfteausgleich innerhalb der Regierung und Verwaltung instabil machen und dadurch die gesellschaftliche Akzeptanz verringern.

3.2 Kein Handlungsbedarf einer Ämterumteilung

Die heutige Ämterzuteilung zu den einzelnen Direktionen ist sinnvoll und ausgewogen:

Bereits ab 2009 sind Abklärungen zur Optimierung der Ämterstrukturen vorgenommen worden. Aufgrund von Synergieüberlegungen hat der Regierungsrat die Direktion des Innern bereits am 30. Juni 2010 - also längst vor der Einreichung des Postulates am 14. Dezember 2010 - ermächtigt, Dritte mit der Begleitung des Projektes Analyse und Optimierungsvorschläge für das Kantonsforstamt und das Amt für Fischerei- und Jagd zu beauftragen. Gestützt auf umfangreiche Analysen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 8. März 2011 entschieden, das Kantonsforstamt und das Amt für Fischerei und Jagd zum neuen Amt für Wald und Wild auf den 1. Januar 2012 zusammenzulegen. Ein Entscheid zu diesem Zeitpunkt war nötig, um die umfangreichen Vorarbeiten im Zusammenhang mit Pragma rechtzeitig erledigen zu können.

Eine organisatorische Umteilung des Kantonsforstamtes in die Baudirektion ist nur eine von vielen möglichen und theoretisch denkbaren Ämterumteilungen. Es lassen sich stets Gründe für eine Ämterumteilung finden. Zudem gibt es bei jeder Reorganisation Vor- und Nachteile bezüglich erleichterter Zusammenarbeit. In der neuen Struktur entstehen neue Synergien, während gleichzeitig Synergien, die in der alten Struktur bestanden haben, verloren gehen.

4. Zuständigkeit des Regierungsrates für die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen

Die Zuständigkeit für die Organisation der Verwaltung gemäss Organisationsgesetz liegt beim Regierungsrat. Die Ämterzuteilung innerhalb der einzelnen Direktionen ist klar eine organisatorische Verwaltungsaufgabe. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat für diese Aufgabe zuständig: Gemäss § 3 Abs. 5 des Organisationsgesetzes bestimmt der Regierungsrat durch Verordnung die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen.

Die Ämterumteilung ist auch gestützt auf das rechtsstaatliche Grundprinzip der Gewaltentrennung zu Recht Aufgabe und Zuständigkeit der Exekutive. Der Gewaltenteilungsgrundsatz gilt als zentraler Grundsatz des Organisationsrechts sowie als organisatorisches Prinzip der schweizerischen Demokratie und lässt sich aus dem Legalitätsprinzip der Bundesverfassung ableiten (Art. 5 Abs. 1 [BV]; SR 101). Weiter ist nach der modellhaften Trennung zwischen politischen, strategischen und operativen Kompetenzen die Verwaltungsführung hauptsächlich Aufgabe der Regierung. Dieser Grundsatz sieht vor, dass die Legislative - mittels Gesetzen - die Aufgaben der Exekutive definiert und dass die Exekutive - mittels Verordnung oder Verfü-

gung - die notwendigen Massnahmen für die Umsetzung dieser Gesetzaufträge ergreift. Zu diesen notwendigen Massnahmen der Exekutive gehört auch die Organisation der Verwaltung. Es entspricht zudem auch einem modernen Staatsverständnis, dass die strategische und die operative Ebene auseinander gehalten werden.

Auf Kantonsebene wird der Kantonsrat in der Kantonsverfassung als "Gesetzgebende und aufsehende Gewalt" bezeichnet (3. Titel, 2. Abschnitt §§ 38 ff. der Kantonsverfassung; BGS 111.1). Der Regierungsrat wird hingegen als "Verwaltende und vollziehende Gewalt" bezeichnet (3. Titel, 3. Abschnitt, §§ 45 ff. der Kantonsverfassung).

Der Regierungsrat hält deshalb gestützt auf die staatsrechtlichen Grundsätze der Zuständigkeitsverteilung und im Interesse einer optimalen Verwaltungsorganisation fest, dass er selbst für die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen zuständig ist.

Wie in den obigen Ausführungen und im Beschluss des Regierungsrates vom 17. Mai 2011 dargelegt, besteht im vorliegenden Fall keine Veranlassung einer Ämterumteilung. Seit dem Beschluss des Regierungsrates vom 17. Mai 2011 haben sich diesbezüglich auch keine neuen Erkenntnisse ergeben. Eine Ämterumteilung würde im Ergebnis weder für die Öffentlichkeit noch für die Verwaltung einen Mehrwert erzielen.

5. Antrag

Im Sinne der vorangehenden Überlegungen unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat folgenden Antrag:

Es sei davon Kenntnis zu nehmen, dass der Regierungsrat dem erheblich erklärten Postulat keine Folge leistet. Das Postulat sei folglich als erledigt abzuschreiben.

Zug, 24. Januar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart