



Organisationsgesetz, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Teilrevision der Kantonsverfassung vom 18. Mai 2014

Am 18. Mai 2014 stimmten die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden einer Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) zu. Diese sogenannte Reform der Staatsleitung beinhaltet diverse Anpassungen in den organisatorischen Bestimmungen für Kantonsrat und Regierungsrat. In Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Regierungsrat ist das Organisationsgesetz vom 29. November 2004 (OrG; bGS 142.21) einer Teilrevision zu unterziehen.

2. Revisionsbemühungen 2007/2008

Der Regierungsrat initiierte 2007 eine Reform des Organisationsgesetzes mit dem Ziel, die Departementsverteilung zu flexibilisieren und schickte am 11. Dezember 2007 einen Entwurf in die Vernehmlassung (RRB-2007-762). Es hatte sich gezeigt, dass die gesetzliche Festlegung der Departemente relativ starr war. Der Regierungsrat wollte einen Teil der Flexibilität des alten Direktionensystems zurückgewinnen. Nach Auswertung der Vernehmlassung stoppte er dieses Vorhaben im August 2008 aber wieder, um sämtliche Fragen im Bereich Staatsleitung umfassender abzuklären. Aus diesem Entscheid resultierte schliesslich die eingangs erwähnte Teilrevision der Kantonsverfassung zur Reform der Staatsleitung. Der Regierungsrat hat immer bekräftigt, dass er das Anliegen der Flexibilisierung der Departementsstruktur weiter verfolgt und dieses in einer späteren Revision des Organisationsgesetzes wieder aufgreifen wird.

B. Wichtigste Neuerungen

Die vorgeschlagenen Änderungen des Organisationsgesetzes lassen sich in drei Kategorien einteilen.

Die wesentlichsten Änderungen ergeben sich aus den neuen Vorgaben der Kantonsverfassung. Es sind dies:

- Die Reduktion der Sitzzahl im Regierungsrat von sieben auf fünf und damit die Anpassung der im Gesetz festgehaltenen Quoren;
- der Übergang vom Haupt- zum Vollamt für die Mitglieder des Regierungsrates;



- die Verkürzung der Amtsdauer des Landammannamtes;
- die Anpassung der Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen für die Mitglieder des Regierungsrates aufgrund des Wechsels vom Haupt- zum Vollamt;
- die Neustrukturierung der Verwaltung in fünf Departemente.

Einige Änderungen wurden aus dem Vernehmlassungsentwurf vom 11. Dezember 2007 übernommen:

- die Möglichkeit der Teilnahme des Leiters Information und Kommunikation an den Sitzungen des Regierungsrates;
- die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Regelung der Entschädigung der Mitglieder von regierungsrätlichen Kommissionen.

Schliesslich wurden einige Anliegen aufgenommen, die sich aus den Erfahrungen mit dem Organisationsgesetz in den vergangenen Jahren ergeben haben:

- Organisationskriterien;
- Streichung der Stabsstelle Controlling aus dem Organisationsgesetz;
- Präzisierung der Ausstandsregelung;
- Präzisierung der Wahlkompetenzen des Regierungsrates im Personalbereich.
- Umwandlung der Umwelt- und Gewässerschutzkommission in eine regierungsrätliche Kommission.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Interessenbindungen (Art. 7)

Mit der Teilrevision der Kantonsverfassung besteht neu eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen für die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates (Art. 67 Abs. 4 KV in der Fassung vom 18. Mai 2014). Damit bringt der Verfassungsgeber zum Ausdruck, dass die Mitglieder des Regierungsrates auch nach ihrer Wahl in den Regierungsrat in vielfältige interessenbestimmte Beziehungen ausserhalb ihres Regierungsamtes eingebunden sein können. Aus dieser realistischen Einschätzung folgt das Gebot zur Transparenz. Verbindungen zu Interessengruppen und anderen Vereinigungen oder Institutionen sind nicht untersagt, aber offenzulegen. Solche Verbindungen können darin bestehen, dass die Mitglieder des Regierungsrates Mitglieder von Interessengruppen sind oder dass sie aktiv Mandate in Vereinen, Verbänden oder anderen Organisationen ausüben – bspw. in Vorständen, Stiftungsräten oder Beiräten.

Materiell ist mit dieser neuen Verfassungsbestimmung keine Änderung verbunden, verpflichtet der geltende Art. 7 OrG doch bereits heute zur Offenlegung. Materielle Auswirkungen zeitigt jedoch der Übergang vom haupt- zum vollamtlichen Regierungsmandat. Da bezahlte Tätigkeiten neben dem Regierungsamt nicht mehr erlaubt sind, müssen die offenzulegenden Tatbestände neu umschrieben werden.

Im Grundsatz gilt, dass sämtliche Interessenbindungen offenzulegen sind. Das Gesetz zählt dann beispielhaft auf, um welche Verbindungen es konkret geht. Dazu gehören unter anderem massgebliche Beteiligungen an Unternehmen. Als massgeblich definiert sind Beteiligungen, die 30 % des Gesellschaftskapital bzw. des Stimmrechts ausmachen. Das Gesetz orientiert sich bei dieser Grenze von 30 % am Schweizerischen Obligationenrecht (OR; SR 220), das sowohl bei der Aktiengesellschaft (Art. 704 OR) als auch bei der Gesellschaft



mit beschränkter Haftung (Art. 808b OR) für wichtige Beschlüsse der Generalversammlung bzw. der Gesellschafterversammlung ein qualifiziertes Mehr von zwei Drittel der vertretenen Stimmen vorsieht. Dies bedeutet, dass ein einzelner Aktionär bzw. Gesellschafter ein Vetorecht bei wichtigen Beschlüssen besitzt, wenn er ein Drittel der Stimmen hält. Insofern können mit einem Drittel der Stimmen bzw. des Kapitals die Geschicke einer Gesellschaft bestimmt werden. Solche massgeblichen Beteiligungen sind daher offenzulegen. Die Nennung einer konkreten Prozentzahl vereinfacht die Handhabung der Bestimmung. Würde das Gesetz in allgemeiner Form massgebliche oder beherrschende Beteiligungen an Unternehmen der Offenlegungspflicht unterstellen, so müssten diese Begriffe zunächst konkretisiert werden. Dies bliebe wohl dem Regierungsrat oder der Kantonskanzlei anheimgestellt. Im konkreten Fall wäre dies keine optimale Lösung, sind doch die Mitglieder des Regierungsrates gerade Adressaten der Norm.

Weiter zählen zu den offenlegungspflichtigen Bindungen Mitgliedschaften in Interessengruppen und Tätigkeiten in Führungs-, Aufsichts- oder Beratungsgremien für Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, die zwar nicht unter die Unvereinbarkeit von Art. 8 fallen, aber dennoch offenzulegen sind, weil sie eine besondere Nähe zu bestimmten Institutionen oder Interessengruppen schaffen. Zu diesen Institutionen gehören etwa politische Parteien, Interessenverbände, andere Vereine oder gemeinnützige Stiftungen.

2. Vollamt (Art. 8)

Art. 84 Abs. 1 KV bestimmt neu, dass die Regierungsräte ihre Aufgaben im Vollamt erfüllen. Berufliche Nebentätigkeiten sind damit verboten. Das Gesetz hat nun zu definieren, welche Tätigkeiten mit dem Vollamt unvereinbar sind.

Ausgeschlossen sind so sämtliche anderen Erwerbstätigkeiten, sei dies nun in der Privatwirtschaft oder für öffentliche Institutionen, sei dies in Form einer Anstellung oder als selbständige Erwerbstätigkeit. Ausgeschlossen sind auch Verwaltungsrats- oder Geschäftsführungsmandate in Unternehmen, es sei denn, sie werden im Auftrag des Kantons ausgeübt (sog. Vertretungen des Regierungsrates, vgl. z.B. Art. 5 Abs. 2 Spitalverbundgesetz; bGS 812.11). Ausgeschlossen sind ebenso Mandate, die zu Interessenkollisionen führen können. Dementsprechend sind lediglich noch beschränkte Engagements in Vereinen, Verbänden oder politischen Parteien zulässig.

Eine Sonderbestimmung ist Mandaten in der Bundesversammlung gewidmet. Diese sind mit einem Regierungsamtsamt grundsätzlich nicht vereinbar. Um einen ausserordentlichen Rücktritt während des Amtsjahres zu vermeiden und den geordneten Übergang auf die Nachfolge zu sichern, soll es einem in die Bundesversammlung gewählten Mitglied des Regierungsrates erlaubt sein, das Amtsjahr als Mitglied des Regierungsrates noch zu beenden. In der Praxis würde dies bedeuten, dass ein Mitglied des Regierungsrates während rund sechs Monaten beide Ämter ausüben dürfte.

Ist strittig, ob eine Tätigkeit mit dem Regierungsamtsamt vereinbar ist, entscheidet der Regierungsrat endgültig. Diese Regel gilt bereits heute.

Die neue Bestimmung zum Vollamt soll mit den anderen Bestimmungen des teilrevidierten Organisationsgesetzes per 1. Januar 2016 in Kraft treten. Da der Begriff des Vollamtes ein relativ offener ist und der Gesetzgeber zu definieren hat, welche Tätigkeiten konkret noch zulässig sind und welche nicht, sollen die Bestimmun-



gen zum Vollamt per 1. Januar 2016 voll durchgesetzt werden. Den Mitgliedern des Regierungsrates bleibt so faktisch eine Übergangsfrist von sieben Monaten um ihre privaten Geschäfte zu ordnen. Aus diesem Grund wird auf eine förmliche Übergangsbestimmung verzichtet.

3. Konstituierung (Art. 9, Art. 9a)

Da die Amtsdauer des Landammanns gemäss Art. 84 Abs. 3 KV auf zwei Jahre verkürzt wird, findet auch die Wahl des Landammann-Stellvertreters, bzw. der Landammann-Stellvertreterin alle zwei Jahre statt. Aus systematischen Gründen werden die Beschlüsse zur Konstituierung, die alle vier Jahre erfolgen und die Wahl der Stellvertretung des Landammanns alle zwei Jahre in zwei verschiedenen Bestimmungen geregelt. Zur besseren Verständlichkeit wiederholt Satz 1 von Art. 9a nochmals, dass die Amtsdauer des Landammanns zwei Jahre beträgt.

4. Teilnahme Leiter Information und Kommunikation an Verhandlungen des Regierungsrates (Art. 12)

Kommunikation ist im Zeitalter der digitalen Massenmedien auch für eine kantonale Regierung wichtiger denn je. Zentral ist es daher, dass die Kommunikation einerseits gezielt als Führungsinstrument der Regierung wahrgenommen und genutzt wird und bereits in den Prozess der Entscheidungsfindung einfließen kann. Andererseits muss die Kommunikation, um glaubwürdig und wirksam sein zu können, authentisch nach aussen getragen werden. Aus diesen Überlegungen heraus nimmt der Leiter Information und Kommunikation als verwaltungsinterne Fachperson in der Regel an den Regierungsratssitzungen teil. Nach Art. 12 Abs. 3 darf der Regierungsrat im Beisein von Fachpersonen keine Beschlüsse fassen. Der Leiter Information und Kommunikation wird nun von dieser Restriktion ausgenommen. Die Möglichkeit der Teilnahme an den Sitzungen wird mit Art. 12 Abs. 2^{bis} gesetzlich verankert.

5. Quoren (Art. 13 und 14)

Um der Verkleinerung des Regierungsrates gerecht zu werden, müssen die Quoren im Organisationsgesetz angepasst werden. Dies betrifft die Verhandlungs- bzw. Beschlussfähigkeit des Regierungsrates (Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 4) sowie das Quorum für ein Rückkommen (Art. 14 Abs. 5).

6. Entschädigungen für Mitglieder regierungsrätlicher Kommissionen (Art. 26a)

Mit dem Inkrafttreten des Personalgesetzes wurde die kantonsrätliche Verordnung über Taggelder und Spesen aufgehoben. Der Kantonsrat hat die ihn betreffenden Bestimmungen bereits in seine Geschäftsordnung integriert. Der Regierungsrat seinerseits hat in Art. 41a der Organisationsverordnung (OrV; bGS 142.121) für Taggelder und Spesen, welche an die Mitglieder regierungsrätlicher Kommissionen ausgerichtet werden, eine rechtliche Grundlage geschaffen. Darin übernimmt er die Ansätze, welche der Kantonsrat für seine Kommissionen vorsieht. Diese Bestimmung erhält nun in Art. 26a OrG eine gesetzliche Basis, wie das Art. 68 Abs. 1 KV fordert. Die Bestimmung spricht bewusst offen nur von „Entschädigungen“. Damit soll sie im Bedarfsfall auch andere Entschädigungsmodelle als mit Taggeldern ermöglichen (bspw. Pauschalentschädigungen).



7. Organisationsstruktur (Art. 28)

Der Entwurf sieht hier zwei Neuerungen vor. Zum einen präzisiert Art. 28 in der neuen Fassung, dass die Organisationskompetenz des Regierungsrates nicht nur die Bestimmung der Verwaltungsstruktur umfasst sondern ebenso die Aufgabenzuteilung an die Organisationseinheiten. Festlegung der Struktur und Zuordnung von Inhalten gehen Hand in Hand. Sie sind nicht trennbar. Hingegen kann der Hinweis auf die Hierarchiestufe der Organisationseinheiten am Ende der Aufzählung unterbleiben. Die Bestimmung der Hierarchiestufe ist Teil der Festlegung der Organisationsstruktur.

Zum anderen werden die Organisationskriterien präzisiert. Der bisherige Begriff der Bündelung gleichartiger Aufgaben ist ungenau. Aus der Bestimmung wird nicht klar, nach welchen Kriterien die Gleichartigkeit der Aufgaben abzuleiten ist. Der Begriff bleibt konturlos. Bei der Schaffung einer Organisation sollte vielmehr die qualitativ hochstehende und gleichzeitig wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung im Vordergrund stehen. Dieses betriebswirtschaftliche Kriterium soll mit dem Entwurf Eingang in Art. 28 Abs. 1 lit. a) finden. Auch das Kriterium der „möglichst flachen“ Hierarchie soll angepasst werden. Eine flache Hierarchie ist anzustreben. Dass die Hierarchie in jedem Fall möglichst flach sein soll, ist hingegen nicht angebracht. Dies führt in der Tendenz zu Führungsspannen, die nicht optimal sind.

8. Streichung der Stabsstelle Controlling (Art. 38 sowie Art. 23, 27, 29, 31, 34a, 35, 36, Überschrift vor Art. 37, Art. 9 Abs. 1 lit. d des Personalgesetzes)

Die Stabsstelle Controlling ist im geltenden Gesetz als eigenständige Stabsstelle neben der Kantonskanzlei ausgestaltet. In der Zeit vor Inkrafttreten des neuen Finanzhaushaltsgesetzes war dies gerechtfertigt, da die Stabsstelle Controlling die Aufgabe einer Finanzkontrolle bzw. einer internen Finanzaufsicht übernahm. Diese Aufgabe sollte auf Gesetzesebene verankert werden. Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz, das am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, wurde eine neue, verwaltungsunabhängige Finanzkontrolle geschaffen, wie das Art. 96 Abs. 4 KV vorsieht. Damit haben sich Rolle und Aufgaben der Stabsstelle Controlling grundlegend gewandelt. Art. 38 OrG, der mit Inkrafttreten des neuen Finanzhaushaltsgesetzes revidiert wurde, bringt dies deutlich zum Ausdruck. Die Stabsstelle Controlling dient heute der Dienstaufsicht und nimmt in erster Linie Planungs- und Controllingfunktionen wahr.

Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht mehr angebracht, dass der Gesetzgeber die Stabsstelle Controlling als eigenständige Stabsstelle vorgibt und so die Organisationskompetenz des Regierungsrates beschränkt. Es soll dem Regierungsrat überlassen bleiben, wie er seine Dienstaufsicht und das Controlling organisiert. Denkbar ist die Weiterführung als eigenständige Stabsstelle, die Integration in die Kantonskanzlei oder auch die Integration in ein Departement. Ausschlaggebend dürfte sein, welche Ausrichtung das Controlling künftig haben soll. Diese Frage ist u.a. auch im Rahmen des neuen Regierungsprogramms sowie der anstehenden Einführung eines Aufgaben- und Finanzplans zu klären. Dass auch weiterhin ein Controlling etabliert sein muss, ergibt sich bereits aus den Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 lit. c) und e) sowie von Art. 32 Abs. 1 lit. b). Neu gibt zudem Art. 34a vor, dass der Regierungsrat eine interne Dienstaufsicht installieren muss. Auch diese Aufgabe soll von der neuen Stabsstelle Controlling übernommen werden.



Die Streichung der Stabsstelle Controlling aus dem Gesetz zieht einige redaktionelle Anpassungen in anderen Artikeln nach sich. Zudem soll die gesetzlich verankerte Wahl der Stabsstelle Controlling durch den Regierungsrat aufgehoben werden (Art. 9 Abs. 1 lit. d des Personalgesetzes). Entscheidet der Regierungsrat über die Ausgestaltung der Dienstaufsicht und der Controllinginstrument, so soll auch er deren Wahl selber ordnen.

9. Gliederung der kantonalen Verwaltung (Art. 39)

Mit der Verkleinerung des Regierungsrates muss auch die Gliederung der kantonalen Verwaltung angepasst werden, da weiterhin jedes Mitglied des Regierungsrates einem Departement vorsteht. Gleichzeitig sind die Aufgaben der kantonalen Verwaltung auf die neuen Departemente aufzuteilen. Dieser Handlungsbedarf ergibt sich aus der Anpassung von Art. 83 Abs. 1 KV.

Der Regierungsrat hat sich in Klausuren und Strategiesitzungen mehrfach mit der neuen Departementsstruktur auseinandergesetzt. Er beauftragte eine interne Arbeitsgruppe mit der Prüfung von Grundmodellen und mit der Ausarbeitung einer neuen Aufgabenverteilung unter den Departementen. Die Arbeitsgruppe erarbeitete zunächst Kriterien zur Beurteilung verschiedener Konzepte der Aufgabenteilung. Anschliessend entwickelte sie mehrere Modelle und legte dem Regierungsrat Varianten zum Entscheid vor. Der Regierungsrat stützte sich bei seinem Entscheid auf die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe und bezog unter anderem auch Vergleiche mit anderen Kantonen mit ein.

Das Konzept des Regierungsrates folgt zwei Stossrichtungen. Zum einen sollen Querschnitts- und Fachaufgaben organisatorisch getrennt werden. Die Querschnittsaufgaben werden vollumfänglich durch das Departement Finanzen und die Kantonskanzlei wahrgenommen. Aus diesem Grund wird der Aufgabenbereich „Immobilien“, der in erster Linie den Bau und den Unterhalt der kantonseigenen Liegenschaften umfasst, vom jetzigen Departement Bau und Umwelt ins Departement Finanzen überführt. Zum anderen hat der Regierungsrat bei der Bündelung von Aufgaben in den Departementen darauf geachtet, strategische Schwerpunkte zu setzen. Dies führte zur Zusammenlegung von Kernaufgaben der Departemente Bau und Umwelt sowie Volks- und Landwirtschaft zu einem eigentlichen Entwicklungsdepartement. Die wichtigen Aufgabenbereiche im Bereich der Gesellschaftsentwicklung, insb. der Demographie, werden im Departement „Gesundheit und Soziales“ zusammengefasst. Diese Aufgabenbereiche decken viele verwandte Themen ab und weisen entsprechend zahlreiche Schnittstellen auf, welche nun in einem Departement zusammengeführt werden können. Das Departement Bildung wird um den Bereich Kultur erweitert. Das Departement Sicherheit und Justiz erhält diverse Aufgaben aus dem Departement Inneres und Kultur. Es handelt sich dabei um verschiedene Aufsichtsaufgaben im Bereich des Zivilrechts sowie um das Thema Gemeinden. Die neue Aufgabenteilung der fünf Departemente präsentiert sich wie folgt:

Kantonskanzlei	Finanzen	Bildung + Kultur	Gesundheit + Soziales	Bau + Wirtschaft	Inneres + Sicherheit
Kanzleidienste Recht Kommunikation Staatsarchiv Aussenbeziehungen	Finanzen Steuern Personal Immobilien	Volksschule Höhere Schulen/Berufsbildung Sport Kultur	Gesundheitsversorgung Verbraucherschutz Soziales Gesellschaft	Wirtschaft & Arbeit Land- & Forstwirtschaft Raumentwicklung Tiefbau Umwelt & Energie	Inneres Bevölkerungsschutz & Militär Polizei Strafverfolgung Migration



Die in dieser Grafik aufgeführten Aufgabenbereiche der Departemente bilden nicht die Ämterstruktur ab. Sie zeigen lediglich auf, welche Aufgabenbereiche der einzelnen Departemente und die Kantonskanzlei abzudecken haben (Aufgabencluster). In welcher Struktur aus Ämtern und Fachstellen diese Aufgaben in den Departementen bewältigt werden, ist nun in einem nächsten Schritt festzulegen (vgl. Abschnitt D. hinten).

Ein Blick auf andere Kantone und den Bund zeigt, dass die Regierungen in der Organisation der Verwaltung über weitgehende Gestaltungsfreiheiten verfügen. Auch grössere Reorganisationsprojekte können so durch die Regierung selbständig veranlasst und umgesetzt werden (vgl. etwa Art. 8 und 43 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes des Bundes; Art. 38 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung Zürich; Art. 15 und 17 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes Glarus). Dies ist sachgerecht, kommt doch dem Regierungsrat im Grundsatz eine erhebliche Organisationsautonomie zu.

Das geltende Organisationsgesetz ist diesbezüglich restriktiver. Zum einen sind die Departemente im Gesetz ausdrücklich bezeichnet, was dazu führt, dass die in der Bezeichnung aufgeführten Bereiche einem Departement zwingend zuzuordnen sind. Zum anderen werden bestimmte Aufgaben genannt. Die Übertragung einer solchen Aufgabe auf ein anderes Departement bedingte eine vorgängige Gesetzesänderung. Der Handlungsspielraum der Regierung ist in dieser Hinsicht erheblich eingeschränkt.

Die Reform schlägt hier eine gewisse Flexibilisierung vor. Der Regierungsrat soll bei der Festlegung der Organisationsstruktur der Departemente und bei der Aufgabenzuteilung einen etwas grösseren Handlungsspielraum erhalten. Damit kann er künftig weitere wichtige Kriterien für die Zuteilung der Aufgaben auf die Departemente berücksichtigen. Es sind dies neben der Arbeitsbelastung die politische Ausgewogenheit der Aufgabenbereiche oder Veränderungen im politischen Umfeld, welche für einzelne Dossiers besondere Aufmerksamkeit verlangen. Mit dieser Flexibilisierung kann der Regierungsrat künftig auf solche Veränderungen besser reagieren und die Portefeuilles entsprechend abstimmen. Ein solcher Anpassungsdruck kann etwa durch die Dynamik in der interkantonalen Zusammenarbeit oder durch allgemeine rechtliche, politische oder gesellschaftliche Veränderungen entstehen.

Die Reform behält das geltende Grundkonzept bei. Der Gesetzgeber gibt nach wie vor den Kernbereich departementaler Aufgabenerfüllung vor. Die Zuweisung der übrigen Aufgaben liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Damit geht die Reform weniger weit als der Bund oder andere Kantone. Immerhin werden die gesetzlich umschriebenen Kernbereiche der Aufgaben reduziert und der Handlungsspielraum des Regierungsrates bei der Zuordnung der übrigen Aufgaben etwas ausgeweitet.

Nach der Reorganisation der kantonalen Verwaltung in fünf Departemente stehen weitere Umgestaltungen nicht im Vordergrund. Neuzuteilungen von Aufgaben wird der Regierungsrat nur dann vornehmen, wenn die Notwendigkeit dazu tatsächlich besteht. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass Kontinuität für eine gute Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung und für die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern eine zentrale Rolle spielt. Die Vorlage soll also in keinem Fall einer "Reformitis" Vorschub leisten.



10. Stellvertretung der Departementssekretärinnen und -sekretäre (Art. 40)

Auch mit der Streichung von Absatz 3 soll der Regierungsrat etwas mehr Spielraum in der Organisation der kantonalen Verwaltung erhalten. Der Regierungsrat strebt an, alle fünf Departementssekretariate punkto Stabsaufgaben gleich zu strukturieren. Dazu gehört auch, dass jeder Departementssekretär, jede Departementssekretärin eine Stellvertretung erhält. Absatz 3 in der geltenden Fassung verunmöglicht eine solche, durch den Regierungsrat vorgegebene, einheitliche Lösung, da die Einsetzung einer Stellvertretung den einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern vorbehalten ist.

11. Ausstand (Art. 48)

Der Regierungsrat hat seine Ausstandspraxis in den letzten Jahren verschärft. Insbesondere achtet er darauf, dass der Ausstand stets sowohl die Beratung als auch die Beschlussfassung beschlägt, das betreffende Mitglied des Regierungsrates mithin das Zimmer verlässt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum für den Ausstandsgrund der Vorbefassung weniger strikte Regeln gelten sollen. Es sind in jedem Fall schriftliche Unterlagen zu einem Geschäft vorhanden. Zudem kennt der zuständige Departementsvorsteher oder die zuständige Departementsvorsteherin in Vertretung das Dossier, weshalb der Mehrwert, den das vorbereitete Mitglied des Regierungsrates in die Diskussion einbringen kann, beschränkt ist. Die Neuformulierung bringt diese allgemeingültige Regelung des Ausstands nun zum Ausdruck.

12. Kostengutsprache für den Beizug von Fachpersonen (Art. 50)

Das von Art. 50 Abs. 2 geforderte Einverständnis des Regierungsrates entspricht seit längerem nicht mehr der Verwaltungspraxis. Per 1. Januar 2014 hat der Regierungsrat zudem den Departementen eine Ausgabenkompetenz von bis zu Fr. 100'000 zugestanden (Art. 44a OrV). Damit ist die Sonderbestimmung in Art. 50 Abs. 2 gänzlich hinfällig geworden. Sie kann aufgehoben werden. Zwei Gründe sprechen für die Aufhebung. Einerseits lässt sich kaum begründen, warum einzig für den Beizug externer Fachpersonen eine Sonderregelung gelten soll. Andererseits soll der Regierungsrat von nicht regierungswürdigen Geschäften entlastet werden. Die Zustimmung zu untergeordneten Mandaten von Fachpersonen gehört nicht zu den Geschäften, die der Regierungsrat behandeln soll. Übersteigt ein Mandat den Umfang von Fr. 100'000 ist ohnehin der Regierungsrat für den Ausgabenbeschluss zuständig.

13. Wahlkompetenzen des Regierungsrates (Art. 9 des Personalgesetzes)

Diese Änderung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Übergang von sieben auf fünf Departemente. Werden grössere Einheiten gebildet, so soll der Regierungsrat die Arbeitgeberfunktion nur noch für die oberste Verwaltungsebene, die Ämter, ausüben. Für die nachgelagerten Organisationseinheiten fungieren die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher als Arbeitgeber.



14. Umwelt- und Gewässerschutzkommission (Art. 86 des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes)

Gemäss Art. 86 des Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes (UGsG; bGS 814.0) bestellt der Kantonsrat eine Umwelt- und Gewässerschutzkommission. Der Vorsteher oder die Vorsteherin des Departements Bau und Umwelt präsidiert diese Kommission von Amtes wegen. Die Umwelt- und Gewässerschutzkommission agiert nicht als parlamentarische Kommission zur Vorbereitung parlamentarischer Geschäfte. Sie wirkt vielmehr als beratendes Gremium des Departements und des Regierungsrates zur Erörterung wichtiger umweltpolitischer Fragen oder zur Vorbereitung von Rechtsetzungsvorhaben.

Mit der Reform der Staatsleitung sollen Kantonsrat und Regierungsrat als Institutionen gestärkt und deren Rollen und Aufgaben klarer akzentuiert werden. Eine Ressortkommission, die durch den Kantonsrat gewählt wird, bei der aber ein Mitglied des Regierungsrates den Vorsitz führt, widerspricht diesem Gedanken. Die Umwelt- und Gewässerschutzkommission müsste als regierungsrätliche Kommission im Sinne von Art. 24 OrG ausgestaltet sein. Der Entwurf nimmt dieses Anliegen auf.

D. Auswirkungen

1. Auf die Gesetzgebung

Die Teilrevision des Organisationsgesetzes wird eine Revision der regierungsrätlichen Organisationsverordnung nach sich ziehen.

Die neue Bezeichnung der Departemente wird zudem zahlreiche Anpassungen in den Spezialgesetzen zur Folge haben. Diese Anpassungen sind im Vernehmlassungsentwurf noch nicht abgebildet.

2. Personell

Die Reduktion der Departemente bringt eine Reorganisation der kantonalen Verwaltung mit sich. Unabhängig von der konkreten Verteilung der Aufgaben auf die neuen Departemente wird eine Vergrösserung der Departementssekretariate und eine Verkleinerung der Anzahl Organisationseinheiten angestrebt. Ämterverschiebungen bzw. -zusammenlegungen werden personelle Konsequenzen nach sich ziehen. Davon betroffen sind insbesondere bisherige Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten. Zudem sind zwei Departementssekretariate aufzulösen.

Die Reorganisation der kantonalen Verwaltung wird im Rahmen separater Projekte bearbeitet.

3. Organisatorisch

Wie bereits unter den personellen Auswirkungen erläutert, ist die kantonale Verwaltung zu reorganisieren. Departementssekretariate müssen zusammengelegt werden. Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen zudem, dass die Reduktion der Departemente auch mit der Zusammenlegung von Ämtern und Fachstellen einher geht.



Die Verwaltung muss einer Organisationsüberprüfung unterzogen werden. Es steht ein grösserer Reorganisationsprozess an.

4. Finanziell

Die Frage der Lohnkosten, Abgangsentschädigungen und Rentenleistungen für die Mitglieder des Regierungsrates im Vollamt ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Dieser Themenkomplex ist im Rahmen der Revision der Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates (bGS 142.13) anzugehen. Die Revision dieser Verordnung liegt in der alleinigen Kompetenz des Kantonsrates und wird von der Finanzkommission vorbereitet.

Mit der Reorganisation der Verwaltung strebt der Regierungsrat eine Verstärkung der fünf verbleibenden Departementssekretariate an. Diese Verstärkung kann zum Teil aus den zwei aufzulösenden Departementssekretariaten erreicht werden. Der Regierungsrat rechnet aber damit, dass zusätzliche Mittel aufgewendet werden müssen.

Die Reorganisation der kantonalen Verwaltung wird im Rahmen mehrerer separater Teilprojekte zur Organisationsentwicklung in den neuen Departementen sowie zur Anpassung der Infrastruktur an die neue Organisation (Rechnungswesen, Informatik, Raumbelagung) bearbeitet. Dabei fallen einmalige Kosten für die Reorganisation an. Diese Kosten sind zum jetzigen Zeitpunkt sehr schwer zu beziffern, werden aber auf rund 500'000 Franken geschätzt.

Der Regierungsrat hat entschieden, die beiden Projekte Aufgabenüberprüfung (AÜP) und Reorganisation der kantonalen Verwaltung in einem Projekt zusammenzuführen. Jene Massnahmen aus der AÜP, welche organisatorische Auswirkungen haben, sollen in das Reorganisationsprojekt einfliessen. Die Projektstruktur zu diesem neuen Projekt wird in den Sommermonaten erarbeitet, sodass der Regierungsrat nach den Sommerferien einen entsprechenden Projektauftrag verabschieden kann.

Um im Rahmen der Aufgabenüberprüfung eine dauerhafte Entlastung des Staatshaushaltes im Umfang von 7 Millionen Franken jährlich zu erreichen, muss in z.T. grösserem Umfang in effizientere Prozesse investiert werden, z.B. zur Vereinheitlichung und Zentralisierung des Rechnungswesens. Aufgrund der AÜP dürfte mit solchen Initialkosten in der Grössenordnung von rund 1 Million Franken zu rechnen sein.

Zusammen mit der Erarbeitung eines Projektauftrags sind auch die Kostenfolgen genau zu berechnen. Zur Finanzierung der Massnahmen aus AÜP und Reorganisation der kantonalen Verwaltung wird der Regierungsrat dem Kantonsrat am 1. Dezember 2014 einen Verpflichtungskredit für den Zeitraum 2015–2017 über voraussichtlich 1.2–1.5 Millionen Franken beantragen. Diese Vorlage wird detaillierter über die Kostenfolgen Auskunft geben.



E. Weiteres Vorgehen

Nach Abschluss und Auswertung der Vernehmlassung folgt das Verfahren dem ordentlichen Gang der Gesetzgebung mit zwei Lesungen im Regierungsrat und im Kantonsrat, mit einer vorbereitenden parlamentarischen Kommission und mit einer Volksdiskussion zwischen den kantonsrätlichen Lesungen. Die erste Lesung im Kantonsrat ist für Februar 2015 geplant, die zweite Lesung für Mai 2015.

Beilagen:

1. Teilrevision Organisationsgesetz, Vernehmlassungsvorlage
2. Teilrevision Organisationsgesetz, Synopse
3. Liste der Vernehmlassungsadressaten