



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 24. März 2015 / aje

1030.556

Organisationsgesetz, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. März 2015

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 23. Februar 2015 eine Teilrevision des Organisationsgesetzes (OrG; bGS 142.12) betreffend Reform der Staatsleitung in erster Lesung behandelt und der Volksdiskussion bis zum 27. März 2015 unterstellt (vgl. Amtsblatt 2015, S. 216).

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und stellt einige zusätzliche Anträge.

B Ergebnis der ersten Lesung im Kantonsrat

In der 1. Lesung im Kantonsrat wurden diverse Anliegen und Fragen formuliert, die der Regierungsrat an dieser Stelle gerne aufgreift.



1. Einbettung des Regierungscontrollings

Diverse Votanten stellten anlässlich der 1. Lesung Fragen zur Einbettung des Regierungscontrollings. Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz und der Etablierung einer externen Finanzkontrolle hat die Stabsstelle Controlling als interne Finanzkontrolle ihre bisherigen Aufgaben und damit auch ihre vormalige Bedeutung verloren. Was bleibt, ist aber der gesetzliche Auftrag, für ein angemessenes Controlling zu sorgen (Art. 24 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz, bGS 612.0; Art. 32 Abs. 1 lit. b OrG). Controlling im Sinne von Steuerung ist eines der zentralen Themen in der modernen Verwaltung. Es handelt sich um eine Führungsaufgabe, die alle Organisations- und Führungsebenen umfasst. Die Entwicklung eines modernen Controllings ist Teil der laufenden Reorganisation. Dazu gehört der Aufbau eines umfassenden Regierungscontrollings über Aufgaben und Leistungen, Finanzen, Risiken, Funktionsbereiche (Informatik, Personal, Infrastruktur), Staatsbeiträge und Beteiligungen. Dieses Controlling muss je nach Funktion durch die geeignete Führungsunterstützung mit zweckmässigen Instrumenten wahrgenommen werden. Dies geschieht im finanznahen Bereich vor allem durch das Department Finanzen im regierungsnahen Bereich durch die Kantonskanzlei. Als Instrumente des Regierungscontrollings zu nennen sind die Planungs- und Rechenschaftsinstrumente des Regierungsrates (integrierter Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Regierungsprogramm, Sach- und Terminplanung, Rechenschaftsbericht), periodische Prüfungen und Evaluationen der kantonalen Aufgaben, periodische systematische Prüfung der Staatsbeiträge, zweckmässige Vorkehren im Bereich der Beteiligungen, eine zweckmässige Geschäfts- und Vollzugskontrolle von Kantonsrats- und Regierungsratsbeschlüssen. Im heutigen Zeitpunkt können allerdings nur Zielvorstellungen und keine definitiven Ergebnisse über das künftige Regierungscontrolling vorgelegt werden. Beilage 1.4 zeigt schematisch auf, welche Aufgaben das Controlling umfasst und wie die Aufgabenerfüllung organisatorisch ausgestaltet werden soll.

Ein Festhalten an der Organisationseinheit 'Stabsstelle Controlling', die heute gemischten Aufgaben nachgeht, ist jedoch nicht zielführend. Es entspricht zudem dem Grundkonzept der laufenden Revision, im Gesetz keine Detailorganisation mehr vorzugeben. Art. 38 soll daher ersatzlos aufgehoben werden. Dies hat der Kantonsrat in 1. Lesung bereits bestätigt.

2. Fragen zu Art. 7

Kantonsrat Ruedi Tobler, Walzenhausen, stellte anlässlich der 1. Lesung diverse Fragen zu Art. 7. So fragte er, warum Art. 7 eine nicht abschliessende Aufzählung enthalte. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass die Fälle möglicherweise relevanter Interessenbindungen sehr zahlreich sind. Eine abschliessende Aufzählung müsste zwangsläufig lückenhaft sein und daher scheitern. Eine Generalklausel im Sinne einer allgemeinen Abwägung zwischen Privatsphäre und Transparenz, wie sie Kantonsrat Tobler, Walzenhausen, vorschlägt, wäre hinsichtlich der Lesbarkeit des Gesetzes unbefriedigend. Ein Mittelweg stellt die beispielhafte Aufzählung dar. Sie erfasst die wichtigsten Fälle und weist diese im Gesetzestext ausdrücklich aus. Verbunden mit einer Generalklausel vermag dieses Konzept sämtliche Fälle zu erfassen und ist gleichzeitig verständlich formuliert, da die wichtigsten Interessenbindungen, die zu deklarieren sind, aus dem Text selbst hervorgehen.



3. Fragen zu Art. 8

Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, fragte anlässlich der 1. Lesung nach Präzisierungen zu zulässigen zeitlichen Engagements neben dem Regierungsamtsamt. Grundsätzlich gilt, dass die Arbeitszeit vollumfänglich zur Verfügung gestellt werden muss. Fixe zeitliche Limiten, was an Nebentätigkeiten noch erlaubt ist und was nicht, können nicht genannt werden. Es hängt vom konkreten Einzelfall ab. Letztlich darf die Regierungstätigkeit in zeitlicher Hinsicht nicht unter anderen Mandaten leiden. So darf etwa die Terminfindung innerhalb des Gremiums aufgrund von Nebenmandaten nicht erschwert werden. Letztlich entscheidet der Regierungsrat. Die Mandate sind allesamt zu deklarieren und der Regierungsrat kann entsprechend reagieren (Art. 8 Abs. 3). Eine andere Regel gilt für Nebenerwerbstätigkeiten. Solche sind per se – also unabhängig vom zeitlichen Engagement – verboten (Art. 8 Abs. 2 lit. a). Hier geht es primär darum, keine Interessenkonflikte aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeiten aufkommen zu lassen.

4. Fragen zu Art. 14

Kantonsrat Zuberbühler, Rehetobel, bat um Klärungen zu Art. 14 Abs. 4, insbesondere, ob der Regierungsrat ein festes Prozedere oder Vorgaben kenne, wenn Art. 14 Abs. 4 zum Tragen kommt. Der Regierungsrat kennt ein solches Prozedere nicht. Die Regelung beschreibt einen seltenen Ausnahmefall. Da der Regierungsrat rund 35–40 Mal pro Jahr tagt, können auch dringliche Geschäfte im Rahmen der ordentlichen Sitzungen behandelt werden. In zweiter Linie können dringliche Sitzungen ausserhalb des normalen Sitzungsrhythmus anberaumt werden (Art. 11 Abs. 2). Dank der modernen Kommunikationsmittel ist so eine Einberufung innert weniger Stunden möglich. Zirkularbeschlüsse kommen unter diesen Umständen eigentlich nur dann in Frage, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Regierungsrates im Ausland weilen würde. Wichtig ist, dass in Ausnahmefällen vom Grundsatz der gemeinsamen und gleichzeitigen Beratung (Art. 13 Abs. 2) abgewichen werden kann. Diese Annahme ist dank Art. 14 Abs. 4 möglich.

5. Fragen zu Art. 32

Im Zusammenhang mit Art. 32 wünschte Kantonsrat Reto Altherr, Teufen, im Namen der Finanzkommission einige Aussagen zur Umsetzung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) und zur Etablierung eines internen Kontrollsystems (IKS). Der AFP wie auch das IKS sind Vorgaben des Finanzhaushaltsgesetzes; sie haben mit dieser Vorlage keinen direkten Zusammenhang. Der Regierungsrat plant die Umsetzung dieser Instrumente aber bereits und hat angeordnet, dass im Rahmen der Reorganisation der kantonalen Verwaltung diverse Vorbereitungsarbeiten an die Hand genommen werden, um die Einführung eines AFP für die neu strukturierte Verwaltung zu vereinfachen. Wie bereits erwähnt ist die Ausgestaltung des Regierungscontrollings eng mit dem AFP verknüpft. Sie kann daher nicht vorgezogen und separat angegangen werden.



B. Anpassungen des Entwurfs an die Ergebnisse der 1. Lesung

1. Bezeichnung von Organisationseinheiten (Art. 27 Abs. 2)

Art. 27 Abs. 2 hält bereits heute fest, dass die Bezeichnung von Organisationseinheiten nichts über ihre hierarchische Stellung aussagt. Es ist der Regierungsrat, der die hierarchische Stellung in der Verwaltung mittels Verordnung festlegt. Diese Bestimmung soll im Hinblick auf die anstehende Reorganisation erweitert werden. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, die Bezeichnung der Organisationseinheiten in den unzähligen Sachgesetzen per Verordnung (OrV) zu ändern. Andernfalls hätte fast jede Reorganisation in der kantonalen Verwaltung eine Gesetzesänderung zur Folge. Im Endeffekt hätte der Regierungsrat gar keine grössere Organisationsautonomie, da bereits für die Änderung der Bezeichnung von Ämtern und Abteilungen z.T. Gesetzesänderungen notwendig wären.

2. Interne Dienstaufsicht (Art. 34a)

Die Bestimmung von Art. 34a ist missverständlich. Es ist nicht geplant, eine interne Dienstaufsicht als neue Organisationseinheit zu schaffen. Die Dienstaufsicht ist im Verständnis der modernen Verwaltungsorganisation eine Führungsaufgabe, die in der Linie wahrgenommen werden muss, und als solche sowohl in der Verfassung als auch auf Gesetzesebene bereits hinreichend verankert ist (Art. 82 KV, Art. 31 OrG). Auf die missverständliche Bestimmung von Art. 34a soll daher verzichtet werden.

3. Stabsstellen des Regierungsrates (Art. 38)

Nach sorgfältiger Prüfung kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass dem Anliegen von Kantonsrat Andreas Zuberbühler, Rehetobel, nicht nachgekommen wird. Neben der Kantonskanzlei sieht der Regierungsrat keine weiteren Stabsstellen. Diese erscheinen auch nicht zweckmässig (vgl. vorne, Ziff. B.1.). Wie bereits ausgeführt, ist das Controlling des Regierungsrates in geteilter Zuständigkeit durch das Departement Finanzen und die Kantonskanzlei wahrzunehmen. Eine eigene Dienststelle für die interne Dienstaufsicht ist ebenfalls nicht angezeigt. Die Dienstaufsicht hat über die Linie zu erfolgen.

4. Stellvertretungen der Leiterinnen und Leiter der Organisationseinheiten (Art. 43 Abs. 2)

Um für sämtliche Organisationseinheiten eine einheitliche Regelung für die Stellvertretung etablieren zu können, muss Art. 43 Abs. 2 aufgehoben werden. Es geht hierbei um dasselbe Anliegen wie bei der Aufhebung von Art. 40 Abs. 3 für die Departementssekretärinnen und -sekretäre.



5. Unterschriftsberechtigung (Art. 45)

Der Regierungsrat hat die Anregung von Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen, geprüft und die Regelung der Unterschriftsberechtigung im Gesetz neu gestaltet. Die Regelung der Unterschriftsberechtigung erfolgt neu stufenweise:

- Stufe Regierungsrat: im Gesetz selbst festgehalten (Art. 16)
 - Stufe Departemente und Kantonskanzlei: Regelung durch den Regierungsrat (Art. 45 Abs. 1)
 - Stufe Organisationseinheit (Departementssekretariate, Ämter, Dienste und Abteilungen): Regelung durch Regierungsrat, aber Delegation an Departementsvorsteher bzw. an Ratschreiber möglich (Art. 45 Abs. 1)
- Beibehalten wird das öffentliche Register über die Unterschriftsberechtigung (Art. 45 Abs. 4).

6. Änderung bisherigen Rechts (Art. 53)

Der heutige Art. 53 enthält ähnliche Änderungsanweisungen wie Ziff. II.2. der Fremdänderungen in der hier unterbreiteten Vorlage. Damit keine Missverständnisse und Widersprüche entstehen, soll Art. 53 ersatzlos aufgehoben werden. Andernfalls enthält das Gesetz zwei unterschiedliche Anweisungen für die Anpassung der Departementsbezeichnungen.

7. Anpassung des Personalgesetzes (Ziff. II.1.)

Mit der Neufassung von Art. 9 Abs. 1 lit. b des Personalgesetzes (PG; bGS 142.21) wählt der Regierungsrat die Leitungen der Departementssekretariate und der Ämter in den Departementen. Die Dienste der Kantonskanzlei, welche sich auf derselben Hierarchieebene wie die Ämter in den Departementen befinden, sind von dieser Regelung nicht erfasst. Art. 9 Abs. 1 lit. b^{bis}) PG schliesst nun diese Lücke. Der Regierungsrat ist auch weiterhin für die Leiterinnen und Leiter der Dienste der Kantonskanzlei zuständig, was die Anstellung und Kündigung betrifft.

8. Anpassung des EG zum ZGB (Ziff. II.2.)

Da die Organisationseinheiten und Aufgaben des Departements Inneres und Kultur (DIK) auf drei andere Departemente verteilt werden, kann die einfache Anweisung in Ziff. II.6 auf das DIK nicht angewendet werden. Es gibt kein einheitliches Nachfolgedepartement. Im EG zum ZGB (bGS 211.1) ist es das Departement Inneres und Sicherheit. In anderen Erlassen können die Departemente Bildung und Kultur oder Gesundheit und Soziales nachfolgen. Auf der Gesetzesebene ist das EG zum ZGB daher formell anzupassen. Diese Anpassung des EG zum ZGB bleibt die einzige auf Gesetzesstufe.

9. Anpassung des Jagdgesetzes (Ziff. II.3.)

Da die Jagdverwaltung in das neue Departement Bau und Volkswirtschaft integriert werden soll (und nicht in das Departement Inneres und Sicherheit), sind die departementalen Zuständigkeiten abweichend von der allgemeinen Änderungsregel in Ziff. II.6. anzupassen.



10. Anpassung des Gesetzes über die Landwirtschaft (Ziff. II.5.)

Die Überführung des Veterinärarnes vom Departement Volks- und Landwirtschaft zum Departement Gesundheit und Soziales verlangt nach einer Anpassung des Gesetzes über die Landwirtschaft, die von der allgemeinen Änderungsregel in Ziff. II.6. abweicht.

11. Anpassung der Bezeichnungen der Organisationseinheiten (Ziff. II.6.)

Mit dem Abschluss der Reorganisation der kantonalen Verwaltung werden viele Organisationseinheiten neue Bezeichnungen erhalten. Damit der Kantonsrat nicht für alle diese formellen Veränderungen eigene Vorlagen beraten muss, sieht der Entwurf neu vor, dass der Regierungsrat die Bezeichnung der Organisationseinheiten in der Gesetzessammlung eigenständig anpassen kann.

Diese Kompetenz hat dort ihre Grenzen, wo Organisationseinheiten ganz neue Unterstellungen erhalten, welche eine inhaltliche Anpassung der gesetzlichen Grundlagen verlangen. Diese neuen Unterstellungen müssen im Rahmen einer Revision der jeweiligen Sachgesetze abgebildet werden (vgl. vorne Ziff. C.8–C.10. der Erwägungen).

C. Auswirkungen

1. Auf die Gesetzgebung

Diesem Bericht und Antrag liegt praxisgemäss ein Vorentwurf der revidierten Organisationsverordnung (bGS 142.121) bei. Er enthält diejenigen Regelungen, welche unmittelbar mit der Reorganisation der kantonalen Verwaltung zusammenhängen. Fragen der Umsetzung des Finanzhaushaltsgesetzes und des Regierungscollings werden dann zu klären sein, wenn die Umsetzung des Aufgaben- und Finanzplans ansteht.

Da die Ämter- und Abteilungsstruktur noch nicht definitiv entschieden ist, kann eine parallele Vorlage mit Anpassungen von kantonsrätlichen Verordnungen nicht bereits zum jetzigen Zeitpunkt vorgelegt werden. Eine abschliessende Analyse der Rechtslage kann erst in Kenntnis der definitiven Organisation mit allen Unterstellungen etc. vorgenommen werden.

2. Personell und organisatorisch

An der personellen und organisatorischen Ausgangslage hat sich gegenüber der 1. Lesung im Kantonsrat nichts Wesentliches verändert. Der Reorganisationsprozess läuft nach wie vor. Gemäss Planung wird der Regierungsrat kurz vor der 2. Lesung des Geschäfts im Kantonsrat die Struktur der kantonalen Verwaltung (Departemente, Ämter, Abteilungen) genehmigt haben. Dies natürlich immer unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsrat der Teilrevision des Organisationsgesetzes zustimmt.



3. Finanziell

Die Aussagen des Regierungsrates anlässlich der 1. Lesung des Geschäfts gelten weiterhin. Die Reorganisation wird im besten Fall kostenneutral ausgestaltet werden können.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 1. Dezember 2014 einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung des Reorganisationsprojekts gesprochen. Anlässlich der gleichen Sitzung vom 1. Dezember 2014 hat der Regierungsrat zur Kenntnis genommen, dass die Mehrkosten der Reorganisation gegenüber der erstmaligen Schätzung im Umfang von Fr. 800'000 über die nächsten vier Jahre zu kompensieren sind. Der Regierungsrat hat diese Vorgabe aufgenommen und wird die Mehrkosten im Rahmen der Aufgabenüberprüfung kompensieren.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Organisationsgesetzes (Reform der Staatsleitung) in zweiter Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

sign. Roger Nobs

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Vorentwurf Organisationsverordnung
Beilage 1.4	Schema Regierungscontrolling