


 Regierungsrat, 9102 Herisau

 An die Mitglieder
 des Kantonsrates

Herisau, 4. November 2014 / lbr

1100.199
Reorganisation der kantonalen Verwaltung, Verpflichtungskredit
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. November 2014

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

A. Ausgangslage

Am 18. Mai 2014 haben die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden einer Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) zugestimmt. Diese sogenannte Reform der Staatsleitung beinhaltet auch diverse Anpassungen in der Organisation des Regierungsrates, welche unmittelbare Folgen für die Struktur der kantonalen Verwaltung haben. Die Kosten für das entsprechende Reorganisationsprojekt wurden im Edikt mit rund 500'000 Franken angegeben.

Der Regierungsrat ging damals in einer groben Schätzung von einmaligen externen Reorganisationskosten in dieser Höhe aus. Dabei handelte es sich um eine Schätzung der minimalen Aufwendungen für notwendige Tätigkeiten (externe Projektbegleitung, Umstellung von Rechnungswesen und Informatikanwendungen sowie Beschriftungs- und Umzugskosten). In der detaillierten Umsetzungsplanung hat sich dann gezeigt, dass die Reorganisation umfassender anzugehen ist und dass eine Zusammenführung der beiden Projekte von Reorganisation und zweitem Teil der Aufgabenüberprüfung (AÜP) unumgänglich ist. Die Aufgabenzuordnung und die Effizienzsteigerung aufgrund der AÜP sind direkt mit der Reorganisation der Organisationseinheiten verknüpft und müssen gemeinsam weiterbearbeitet werden.

Im Voranschlag 2015 sind deshalb im Abschnitt "Regierungsrat" in der neuen Kostenstelle 0990 "Staatsleitungsreform und AÜP" für Dienstleistungen Dritter Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 800'000 eingestellt worden. In diesen Kosten sind sämtliche geplanten Ausgaben für Dienstleistungen Dritter im Zusammenhang mit der Reorganisation enthalten. Ebenfalls in dieser Position sind sämtliche einmaligen Projektaufwendungen



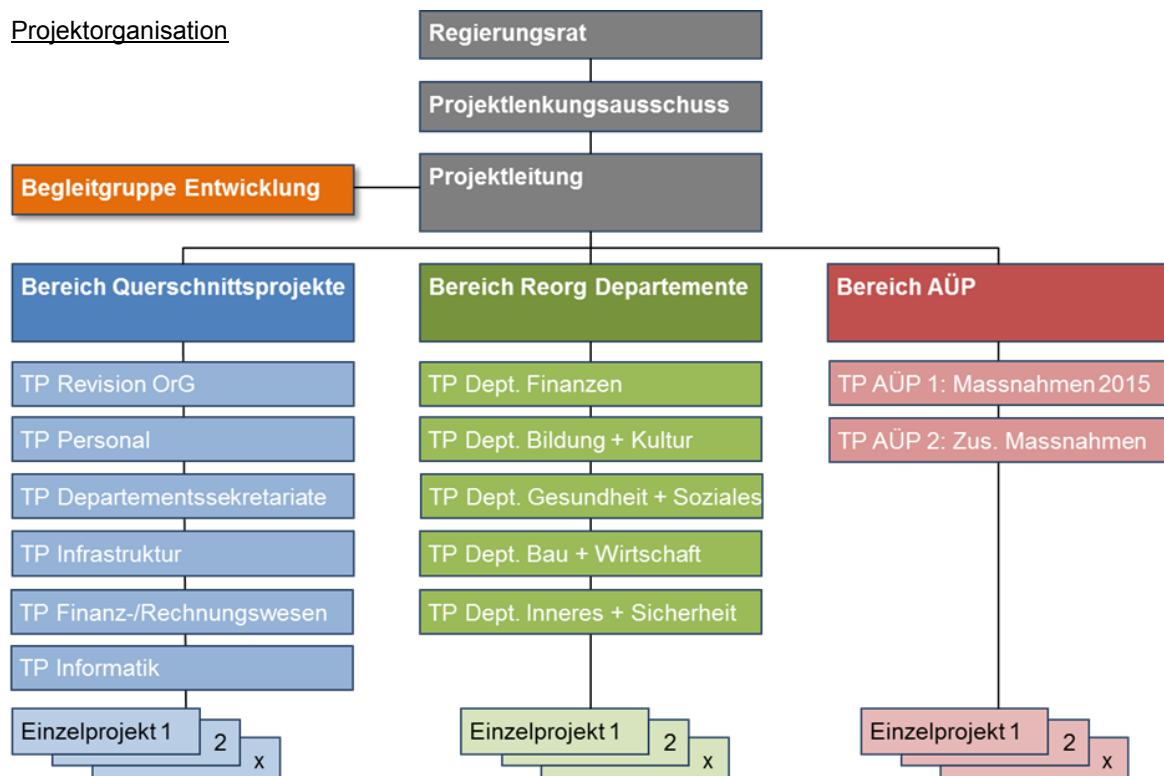
Appenzell Ausserrhoden

im Zusammenhang mit dem zweiten Teil der AÜP budgetiert. Diese Ausgaben erachtet der Regierungsrat als unvermeidbar, um den 2. Teil der Entlastungsmassnahmen aus der AÜP ab dem Jahre 2016 umzusetzen und dauerhaft sicherzustellen. Dazu gehören beispielsweise auch Kosten für nicht aktivierbare Rationalisierungsmassnahmen in den Bereichen der Organisation, der Informatik und der Infrastruktur. Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise und zur Förderung der Transparenz ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, die gesamten Kosten der Reorganisation wie auch der AÜP für 2015 und 2016 offenzulegen und im Kantonsrat zur Diskussion zu stellen. Die Aufwendungen werden unter der vorhin genannten Kostenstelle jährlich zentral ersichtlich sein. Nach Abschluss des Projektes kann darüber eine Abrechnung erstellt werden.

B. Erwägungen

1. Projekt-Architektur

Für die Finanzierung der Reorganisation ist ein durch den Kantonsrat zu genehmigender Verpflichtungskredit vorgesehen. Dem Kantonsrat soll offengelegt werden, mit welchen Aufwendungen die Reorganisation im Detail verbunden ist. Die Reorganisation wird durch eine zentrale Projektorganisation (Projektlenkungsausschuss und Projektleitung) gesteuert und umfasst drei Bereiche: Reorganisation und Bildung fünf neuer Departemente, Querschnittsprojekte (Revision Organisationsgesetz, Personal, Departementsekretariate, Infrastruktur, Finanz- und Rechnungswesen, Informatik) und AÜP 2. Die Aufgaben der Projektgremien sind im Detail beschrieben. Ein detaillierter Vorgehensplan mit Meilensteinen stellt sicher, dass das Projekt zeitgerecht realisiert werden kann. Ein entsprechendes Vorgehenskonzept wurde am 16. September 2014 vom Regierungsrat genehmigt. Das Projekt ist abgestimmt auf den Voranschlagsprozess 2016, sodass für 2016 mit der neuen Organisation geplant werden kann.





Zusammensetzung und Aufgaben der zentralen Projektsteuerung

Gremium	Mitglieder	Aufgaben
Projektlenkungsausschuss (PLA)	Köbi Frei (Vorsitz) Marianne Koller-Bohl Paul Signer Matthias Weishaupt Rolf Degen	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenbedingungen und Arbeitsschwerpunkte festlegen, Überwachung Projektfortschritt • Akzeptanz und Verbindlichkeit sicherstellen • Koordination mit Parallelprojekten • Würdigung der Projektergebnisse • Antragsstellung an Regierungsrat • Konzeption und Vorbereitung der Kommunikation
Projektleitung (PL)	Roger Nobs (PL) Urs Bolz (ext. PL) Hans Saxer (Stv.-PL) Beat Blaser (Stv. ext. PL) Pierre Joseph (ext.) Weitere Personen werden je nach Aufgabenstellung hinzugezogen (im Sinne „Kernteam“).	<ul style="list-style-type: none"> • Leitung des Projekts • Operative Ergebnisverantwortung • Methodische und inhaltliche Bearbeitung • Antragsstellung an PLA • Erarbeitung und Bewirtschaftung der Projektinstrumente, Projektoffice und – Administration • Inhaltliche Bearbeitung der Aufgabenstellungen • Koordination der verschiedenen Bereiche und Teilprojekte • Leitung einzelner Teilprojekte • Betriebswirtschaftliche Qualitätssicherung • Erhebung der Effizienzgewinne und Zusammenstellung Entlastungsbeitrag im Rahmen der AÜP • Unterstützung Kommunikation intern und extern

2. Leitung Gesamtprojekt

Für die professionelle Leitung des Gesamtprojekts sowie die Begleitung der umfangreichen Teilprojekte für die Querschnittsaufgaben und die Reorganisation der Departemente durch die Firma Bolz+Partner GmbH, welche bereits die AÜP unterstützt, sind gemäss der folgenden Kostenzusammenstellung insgesamt Fr. 200'000 vorgesehen. Die Hauptaufgaben umfassen eine methodisch abgesicherte Projektkoordination, die Sicherstellung von Zeit- und Kostenmanagement sowie die Zusammenführung der Projekte Reorganisation und AÜP.

Die Begleitung und Unterstützung der Organisationseinheiten in personellen Belangen und die Mitwirkung bei der Veränderung von Funktionsbereichen und deren personelle Besetzung wird die Firma Management Center Vorarlberg, welche bereits das Leitbild und die Führungsausbildung unterstützt hat, übernehmen. Es wird mit Gesamtkosten für beide Jahre von Fr. 65'000 gerechnet. Die Hauptaufgaben umfassen die Begleitung des Veränderungsprozesses, das Coaching von Führungskräften sowie die Begleitung der Organisationsentwicklung in den Departementen.

3. Querschnittsprojekte

Den grössten Kostenblock im Umfang von Fr. 785'000 für beide Jahre umfasst die Anpassung der Infrastruktur betreffend die Informatik (Fr. 420'000), das Finanz- und Rechnungswesen (Fr. 70'000) sowie die



Appenzell Ausserrhoden

Immobilien+Mobilen (Fr. 255'000). Dazu ist noch eine Reserve von rund fünf Prozent oder Fr. 40'000 eingeplant.

Im Bereich Informatik geht es darum, die elektronischen Arbeitsplätze neu einzurichten und in die neuen Strukturen einzubinden. Sämtliche Applikationen, das E-Mail-System, die Signaturen, die Telefonie, die Drucker und dergleichen mehr müssen angepasst werden. Die elektronische Aufbewahrung und Archivierung von Dokumenten muss neu strukturiert werden. Dazu gehört unter anderem die Neugruppierung der entsprechenden elektronischen Verzeichnisse. Die Dokumentenvorlagen und das Schriftgut müssen überarbeitet werden. Auch das elektronische Schliesssystem und die Codierung der Schlüssel sind anzupassen. Das Gleiche gilt für die Berechtigungen, um auf Programme und Daten zugreifen zu können. Das gut eingeführte elektronische Geschäftsverwaltungssystem muss ebenso neu strukturiert werden. Ein wesentlicher Anteil der Kosten fällt zudem bei der Überarbeitung der beiden Webseiten für den Internetauftritt des Kantons sowie für das Intranet an.

Beim Finanz- und Rechnungswesen ist die neue Organisation in einem neu aufzubauenden Mandanten (eigenständige technische, finanzielle Umwelt) abzubilden und der Kontenplan ist für die zukünftige Aufbauorganisation neu zu erstellen und zu implementieren. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf die Erstellung von Finanzplan, Voranschlag und Rechnung. Das Rechnungswesen innerhalb der Verwaltung und die zugehörigen Prozesse sind neu zu gestalten. Für das Kostencontrolling werden hinreichende Werkzeuge benötigt, u.a. auch im Bereich Kreditorenbewirtschaftung.

Die Anpassung im Bereich Immobilien+Mobilen muss im Jahr 2015 auf das Wesentlichste beschränkt werden. Veränderungen sollen nur dort vorgenommen werden, wo der Bürger resp. der Kunde direkt betroffen ist, damit er die Verwaltungsgebäude und -stellen (prov. Anpassung von Beschriftungen) findet sowie den Schriftverkehr nachvollziehen kann. Es ist vorgesehen, ab 2016 die Verwaltungseinheiten aufgrund der neuen Organisation zweckorientiert und schrittweise zusammenzuführen, was einiges an Umzugsaufwand und weiteren Kosten verursachen wird.

Die ursprüngliche Kostenschätzung von Fr. 500'000, welche auch im Edikt genannt wurde, geht auf das Jahr 2012 zurück. Bereits im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über die Teilrevision der Kantonsverfassung ging der Regierungsrat von diesem Betrag aus. Diese Schätzung basierte auf rudimentären Annahmen über die externen Kosten. So wurde damals fälschlicherweise angenommen, dass die Kosten für die Bereiche Informatik und Immobilien als interne Kosten über die interne Verrechnung hätten gedeckt werden können. Unter der neuen Informatikgesetzgebung ist dies heute nicht mehr möglich. Die Kosten der ARI sind als externe Kosten auszuweisen. Zudem kommen nun die Aufwendungen für die AÜP 2 hinzu, welche integralen Bestandteil des Reorganisationsprojekts bilden.

4. Teilprojekt Departemente

Die Reorganisation der Departemente wird methodisch unterstützt. Strukturierte Prozesse und Instrumente werden zur Verfügung gestellt, damit innerhalb der vorgegebenen Zeit zielgerichtet Resultate erreicht werden können. Zudem erfolgen die Koordination mit den Querschnittsprojekten und die Integration von Vorgaben aus diesen Projekten. Nebst den organisatorischen Veränderungen müssen in den Teilprojekten auch Effizienzgewinne geplant werden, damit die Vorgabe gemäss AÜP 2 erreicht wird. Die Kosten belaufen sich für beide Jahre auf insgesamt Fr. 160'000.



Appenzell Ausserrhoden

5. Reserven

Insgesamt sind Fr. 130'000 als Reserve für reorganisationsbedingte Zusatzaufträge zugunsten der Teilprojekte vorgesehen. Solche Aufträge müssen dem Projektleitungsausschuss beantragt werden. Dieser prüft die Notwendigkeit und entscheidet über den Umfang des Auftrages.

6. Zusammenstellung der Kosten für den Verpflichtungskredit

(inkl. MWST; Zahlen gelten als Kostendach)

Projekte	Elemente	Dienstleister	VA 2015	FP 2016	Total 2015 + 2016
Gesamtprojekt -leitung	- Projektleitung Gesamtprojekt - Begleitung Querschnittsprojekte	Bolz + Partner	150'000	50'000	200'000
	- Unterstützung Gesamtprojekt - Begleitgruppe - Teilprojekt Personal zentral	MCV (PJ)	65'000	-	65'000
Querschnitts -projekte	- Anpassung Informatik - Anpassung Finanz- + Rechnungswesen	Informatik Finanzamt	360'000 60'000	60'000 10'000	785'000
	- Anpassung Immobilien+Mobilien - Reserve	Hochbauamt	15'000 -	240'000 40'000	
Teilprojekte 1-5 Departemente	- Begleitung TP Departemente	Bolz + Partner	35'000	-	35'000
	- Begleitung OE Departemente	MCV (PJ)	70'000	55'000	125'000
	Reserve → Antrag durch TP Departemente an PLA	offen	45'000	45'000	90'000
Total			800'000	500'000	1'300'000

7. Verbindung mit Projekt AÜP1 und AÜP2

Vorgabe für die AÜP ist, dass die Kantonale Verwaltung im Gesamtrahmen der Entlastung des Finanzhaushaltes Fr. 7 Mio. einsparen muss. Mit dem ersten Teil der AÜP konnten bereits Einsparungen von Fr. 4,053 Mio. für das Jahr 2015 in den Voranschlag eingestellt werden. Weitere Fr. 500'000, welche erst ab 2016 wirksam werden, sind bereits beschlossen worden. In der sogenannten AÜP 2 müssen nun noch knapp Fr. 2,5 Mio. nachhaltig eingespart werden (Übersicht siehe folgende Tabelle). Die Umsetzung dieser Vorgaben wird im Zusammenhang mit der laufenden Verwaltungsreorganisation und einer damit verbundenen Aufgabenkonzentration erarbeitet. Um eine Effizienzsteigerung und die noch zu erzielenden Einsparungen realisieren zu können, ist es zwingend notwendig, dass die beiden Projekte Reorganisation und AÜP miteinander verbunden werden. Nur dadurch kann eine nachhaltige Effizienzsteigerung erreicht werden.



Appenzell Ausserrhoden

Planung Zielerreichung AÜP 1 + AÜP 2 (ohne Initialkosten und Besoldung RR)

Bezeichnung	2015		2016		2017		2018	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Total Vorgabe AÜP	3,5		7,0		7,0		7,0	
AÜP 1 beschlossen	3,5	4,053 ✓	3,5	4,542 ✓	3,5	4,552 ✓	3,5	4,617 ✓
AÜP 2 bereits geplant	-	-	3,5	1,128	3,5	1,420	3,5	1,530
Differenz zu Vorgabe	-	-		1,330		1,028		0,854
Total Vorgabe AÜP 2 + Reorganisation				2,458		2,448		2,383

C. Finanzplan-Betrachtung

Für die Reorganisation und die AÜP waren ursprünglich bei der Kantonskanzlei und beim Departement Finanzen Projektkosten von insgesamt Fr. 485'000 eingeplant. Im Voranschlag 2014 waren Fr. 355'000 und im Finanzplan für 2015 Fr. 130'000 eingestellt.

Die bereits beschlossenen Massnahmen der AÜP 1 haben für 2015 eine Entlastungswirkung von Fr. 4'053'000. Somit wird die Vorgabe für das Jahr 2015 von Fr. 3'500'000 um Fr. 553'000 übertroffen. Zieht man diese zusätzliche Verbesserung von den veranschlagten Kosten für Reorganisation und AÜP von Fr. 800'000 für 2015 ab, ergibt sich eine Netto-Belastung von Fr. 247'000. Damit sind die budgetierten Netto-Aufwendungen Fr. 238'000 tiefer als in der Finanzplanung vorgesehen (Fr. 247'000 gegenüber Fr. 485'000).

Die zusätzlichen Kosten im Jahr 2016 in der Höhe von Fr. 500'000 sind im Finanzplan noch nicht eingestellt. Die Reform der Staatsleitung wird bei den Gehältern des Regierungsrates aber gemäss Vorarbeiten der Finanzkommission (Basis Vernehmlassungsentwurf) eine wiederkehrende Entlastung gegenüber dem Finanzplan von mindestens Fr. 300'000 bringen. Für 2015 und 2016 zusammengenommen ergibt sich damit gegenüber dem Finanzplan eine Minderbelastung im Bereich ReKVAR und AÜP von Fr. 38'000 (Fr. 500'000 minus Fr. 300'000 minus Fr. 238'000).



Appenzell Ausserrhoden

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Verpflichtungskredit für die Reorganisation der kantonalen Verwaltung in der Höhe von Fr. 1,3 Mio. zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

Marianne Koller-Bohl, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber