



**Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)
(Änderung)**

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Zusammenfassung | 1 |
| 2. | Ausgangslage | 1 |
| 2.1. | <i>Gegenwärtige Situation in der Verwaltungsorganisationsgesetzgebung</i> | 1 |
| 2.2. | <i>Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform</i> | 3 |
| 2.3. | <i>Überwiesene parlamentarische Vorstösse</i> | 5 |
| 3. | Grundzüge der Neuregelung | 6 |
| 4. | Erlassform | 8 |
| 5. | Rechtsvergleich | 8 |
| 5.1. | <i>Vergleichskantone</i> | 8 |
| 5.2. | <i>Bund</i> | 10 |
| 6. | Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs | 11 |
| 7. | Erläuterungen zu den Artikeln | 11 |
| 8. | Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen | 13 |
| 9. | Finanzielle Auswirkungen | 14 |
| 10. | Personelle und organisatorische Auswirkungen | 14 |
| 11. | Auswirkungen auf die Gemeinden | 14 |
| 12. | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 14 |
| 13. | Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens | 14 |
| 14. | Anträge | 14 |

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)

1. Zusammenfassung

Um die seit Mitte der Neunzigerjahre geltende Organisation der kantonalen Direktionen den heutigen Bedürfnissen anzupassen, schlägt der Regierungsrat eine Direktionsreform vor. Hauptziele der Reform sind der bessere Ausgleich des politischen Gewichts unter den Direktionen, der Abbau von Schnittstellen und eine bessere Bündelung von Aufgaben bei den Direktionen. Der Kanton will die Reform auch nutzen, um die Bezeichnungen der Direktionen neu festzulegen. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform sieht vor, die Volkswirtschaftsdirektion zur Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion zu erweitern und die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion zur Direktion für Inneres und Justiz umzubauen.

Wie sich zeigt, ist eine Direktionsreform im Kanton Bern heute aufgrund der Gesetzeslage mit einem komplexen politischen Prozess verbunden, der mehrere Jahre dauert. Dieser erschwert es der Regierung, die Organisation der kantonalen Verwaltung relativ rasch neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und veränderten Bedürfnissen anzupassen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die vorliegende Teilrevision des Organisationsgesetzes erarbeitet. Die Revision ermöglicht eine Erweiterung des regierungsrätlichen Gestaltungsspielraums bei der Aufgabenzuweisung an die Direktionen, indem diese Regelungsinhalte von Gesetzes- auf Verordnungsstufe verschoben werden. Folglich sind die Art. 27-33 OrG, welche gegenwärtig die Aufgabenbereiche der einzelnen Direktionen definieren, aufzuheben. Auch auf die Bezeichnung der Direktionen soll auf Gesetzesstufe verzichtet werden, da sie einer flexiblen Zuordnung der in den Direktionsbezeichnungen angesprochenen Aufgabenbereiche entgegenstünde. Damit übernimmt der Kanton Bern das Regelungskonzept vergleichbarer Kantone und des Bundes.

2. Ausgangslage

2.1. Gegenwärtige Situation in der Verwaltungsorganisationsgesetzgebung

Aus dem in der bernischen Kantonsverfassung von 1995 angelegten Grundkonzept ergibt sich eine erhebliche Selbständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Organisationsrechts. Gemäss Art. 87 KV führt der Regierungsrat die Verwaltung, bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit. Diese Organisationsautonomie soll es ihm ermöglichen, seine Verwaltungsstrukturen flexibel, effizient und zukunfts ausgerichtet zu organisieren.¹ In Art. 69 Abs. 1 und 2 KV ist zudem vorgesehen, dass das Volk und der Grosse Rat Rechtsetzungskompetenzen an den Regierungsrat delegieren können. Der Regierungsrat seinerseits ist durch Art. 69 Abs. 3 KV befugt, seine gesetzgeberischen Kompetenzen, auch hinsichtlich organisationsrechtlicher Vorschriften, gestützt auf eine Delegationsermächtigung auf Gesetzesstufe an die Direktionsvorstehenden zu delegieren,² sofern dadurch die „Planungs-, Koordinations- und Führungsaufgaben der Regierung nicht behindert oder verunmöglicht werden“.³ Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Verordnungsgeber wird

¹ Vortrag der Verfassungskommission zuhanden des Grossen Rates betreffend die Totalrevision der Verfassung, Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 21, S. 62 u. 113.

² WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verwaltungsrechts, Bern 1995, S. 480, N 5.

³ Vortrag KV, a.a.O., S. 113.

allerdings durch Art. 69 Abs. 4 KV eingeschränkt, welcher verlangt, dass „alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts“ in Gesetzesform zu erlassen sind. Damit sollen die politischen Rechte der Stimmberechtigten im Rahmen des fakultativen Gesetzesreferendums gesichert werden. Die nicht abschliessende⁴ Aufzählung von Art. 69 Abs. 4 KV umfasst in Bst. d auch „die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden“ als wichtige, auf Stufe des formellen Gesetzes zu regelnde Materie. Mit dieser Bestimmung verlangt die Kantonsverfassung nach einem Organisationsgesetz. Dieses trat am 1. Januar 1996 in Kraft und hatte u.a. die Stärkung der Regierungsfunktion der Exekutive wie auch die Verbesserung der Verwaltungsorganisation zum Ziel.⁵ Namentlich sollte der Impuls der Verfassung 1993 nach einer grösseren Organisationsautonomie des Regierungsrates aufgenommen und umgesetzt werden, indem im Bereich des Organisationsrechts – soweit es sich nicht um „Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden“ handelt – die Verordnung als reguläre Erlassform vorgesehen ist.⁶ In diesem Sinn hält das Organisationsgesetz fest, dass der Regierungsrat im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation sorgt, indem er durch Verordnung insbesondere die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten bestimmt (Art. 20 Abs. 4 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 OrG). Die Grobgliederung der Zentralverwaltung in sieben Direktionen und die Staatskanzlei ist durch Art. 25 Abs. 1 OrG vorgegeben; zudem muss jede Direktion über ein Generalsekretariat verfügen (Art. 25 Abs. 3 OrG). Die Direktionen gliedern sich wiederum in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten, welche der Regierungsrat durch Verordnung bezeichnet und deren Detailorganisation er an das zuständige Mitglied des Regierungsrates übertragen kann (Art. 25 Abs. 2 u. 4 OrG). In Art. 50 Abs. 1 Bst. b OrG findet sich die ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Ausführungsverordnungen des Regierungsrates betreffend die Organisation und die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei.

Die Organisationskompetenz der Exekutive wird indes durch Art. 27-33 OrG eingeschränkt, indem der Gesetzgeber darin die Bezeichnungen der Direktionen festlegt und eine – nicht abschliessende⁷ – Zuweisung gewisser Aufgabenbereiche vornimmt. Der Gesetzgeber hat hierbei erkannt, dass der Detaillierungsgrad bei der Umschreibung der Kernaufgaben eine heikle Angelegenheit ist, „als er einerseits den Anforderungen von Art. 69 Abs. 4 KV [...] zu genügen hat, andererseits aber genügend Flexibilität bieten muss, damit der Regierungsrat seine Organisationsautonomie auch wahrnehmen kann.“⁸

In den vom Regierungsrat erlassenen Verordnungen über die Organisation und die Aufgaben der einzelnen Direktionen resp. der Staatskanzlei werden gegenwärtig deren Aufgaben umschrieben, es wird die Gliederung in Ämter und deren Bezeichnung festgehalten sowie die Aufgabenzuteilung an die Ämter und das Generalsekretariat vorgenommen. Die von den Direktionen erlassenen Direktionsverordnungen über die Delegation von Befugnissen der einzelnen Direktionen resp. der Staatskanzlei äussern sich zur direktionsinternen Delegation von Befugnissen im Personalbereich und von Ausgabenbefugnissen. Die von den Direktionsvorstehenden gestützt auf die Organisationsverordnungen erlassenen Geschäftsordnungen der einzelnen Direktionen resp. der Staatskanzlei enthalten schliesslich Bestimmungen zu Anzahl und Bezeichnung der Kaderstellen, zu den Führungsinstrumenten und anderen führungsrelevanten Bereichen. Den Amtsvorstehenden bleibt gemäss Organisationsverordnung und Geschäftsordnung der entsprechenden Direktion die Regelung der amtsinternen Gliederung mittels Amtsreglement vorbehalten.

⁴ Vortrag KV, a.a.O., S. 101.

⁵ Vortrag OrG, Tagblatt des Grossen Rates 1995, Beilage 29, S. 1.

⁶ Vortrag OrG, a.a.O., S. 9.

⁷ Vortrag OrG, a.a.O., S. 11.

⁸ Vortrag OrG, a.a.O., S. 11.

Gegenwärtig beschränkt sich die Regelungskompetenz des Regierungsrates im Bereich der Verwaltungsorganisation im Kanton Bern folglich auf den detaillierten Aufgabenbeschrieb der Direktionen – im Rahmen der im Organisationsgesetz vorgenommenen groben Aufgabenzuweisung – sowie auf deren Gliederung in Ämter und deren Aufgabenzuweisung.

2.2. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Direktionsreform

Der Regierungsrat hat sich zu Beginn der Legislaturperiode 2014-2018 erstmals mit der Idee einer Direktionsreform befasst. Hierzu hat er erste Vorabklärungen in die Wege geleitet und sich anlässlich verschiedener Klausuren mit dem Thema auseinandergesetzt. In der Folge wurde im November 2015 mit der Motion 269-2015 (Luginbühl) „Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022“ das Projekt „Umsetzung Direktionsreform (UDR)“ in Gang gesetzt (vgl. hinten Ziff. 2.3). In dessen Rahmen erarbeitete die Projektorganisation zunächst ein Organisationsmodell, welches in der Grundordnung primär eine Aufteilung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) in eine Sozial- und in eine Gesundheitsdirektion vorsieht. Im Oktober 2017 hat der Regierungsrat die abzuklärenden Reformmöglichkeiten erweitert, indem er die Projektorganisation damit beauftragte, ein weiteres Modell zu erarbeiten, bei welchem auf eine Aufteilung der GEF verzichtet wird.

Der Regierungsrat hat im Juni 2018 die Stossrichtung der vom Regierungsrat in seiner früheren Zusammensetzung definierten Direktionsreform bestätigt. Die Regierung möchte die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) zur Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion erweitern und die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) zur Direktion für Inneres und Justiz umbauen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) wird nicht aufgeteilt. Der Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I des Regierungsrats geht parallel mit der vorliegenden Gesetzesrevision im August 2018 in die Vernehmlassung und im Verlauf des Jahres 2019 in die parlamentarische Beratung. Die Reform soll führungsmässig per 1. Januar 2020 und administrativ bis spätestens am 1. Januar 2021 abgeschlossen sein.

Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform soll die seit Mitte der Neunzigerjahre geltende Organisation der kantonalen Direktionen den heutigen Bedürfnissen angepasst werden. Hauptziel der Reform ist ein besserer Ausgleich des politischen Gewichts unter den sieben kantonalen Direktionen. Zudem soll der Abbau von Schnittstellen und eine bessere Bündelung von Aufgaben in einer Direktion erreicht werden. Weiter wird mit der Reform die Aufgabenzuteilung zwischen den Direktionen optimiert. Wie die im Bericht dargestellte Analyse gezeigt hat, besteht heute ein Ungleichgewicht unter den Direktionen, das sich politisch vor allem zu Lasten der Volkswirtschaftsdirektion auswirkt. Entgegen der ursprünglichen Annahme hat sich aber gezeigt, dass die JGK mit der Verantwortung in den Bereichen Raumordnung, Gemeinden, Prämienverbilligungen, Kinder- und Jugendförderung sowie Sozialversicherungen über einen mit anderen Direktionen vergleichbaren politischen Spielraum verfügt. Ebenfalls entgegen der Annahme zu Beginn der Projektarbeiten hat sich gezeigt, dass die heute in der GEF vereinten Verantwortungsbereiche Gesundheit und Soziales in Politik, Theorie und Praxis so stark verknüpft sind, dass die Nachteile einer Aufteilung der Direktion überwiegen.

Gestützt auf die umfangreiche Analyse der Projektgruppe kam der Regierungsrat zum Schluss, dem Grossen Rat einen Vorschlag zur Umsetzung zu unterbreiten, der entgegen der im November 2015 überwiesenen Motion Luginbühl (M 269-2015) keine Aufspaltung der GEF vorsieht. Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Reform erhalten die sieben Direktionen ein Profil entlang ihrer jeweiligen Kernaufgaben, was zu einer politisch ausgewogeneren Verteilung ihrer Aufgaben führt. Mit dem gewählten Reformansatz wird die bisherige Aufgabenteilung nicht völlig auf den Kopf gestellt, sondern es werden gezielte Aufgabenverschiebungen vorgenommen, zur Hauptsache bei der VOL, JGK, GEF und BVE.

Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Direktionsreform wird die heutige Volkswirtschaftsdirektion gestärkt. Als Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion erhält sie neu die Verantwortung für den bisher in der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) angesiedelten Energiebereich. Der Umweltbereich wird bei diesem Umsetzungsvorschlag weitgehend in der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion zusammengefasst. In der leicht gestärkten Direktion für Inneres und Justiz (vormals JGK) werden sämtliche raumbezogenen Aufgaben wie Raumordnung, Führen des Grundbuchs und die Geoinformation gebündelt. Die heute auf vier Direktionen verstreuten Aufgaben im Kinder- und Jugendbereich sollen innerhalb der Direktion in einem Amt zusammengefasst werden. Die heutige BVE wird in eine reine Infrastrukturdirektion umgebaut, die alle investitionsintensiven Bereiche wie die Strassen, den Hochwasserschutz, alle Wasserbelange, das kantonale Immobilienmanagement sowie den öffentlichen Verkehr umfasst. Bei den anderen Direktionen und der Staatskanzlei kommt es, wenn überhaupt, nur zu geringfügigen Anpassungen. Von der Direktionsreform sind gut 300 Mitarbeitende betroffen, die in eine andere Direktion wechseln.

Der Kanton will die Reform auch nutzen, um die Bezeichnungen der Direktionen neu festzulegen: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (heute VOL), Gesundheits- und Integrationsdirektion (heute GEF), Direktion für Inneres und Justiz (heute JGK), Sicherheitsdirektion (heute POM), Finanzdirektion (heute FIN, unverändert), Bildungs- und Kulturdirektion (heute ERZ) sowie Bau- und Verkehrsdirektion (heute BVE).

Wie sich zeigt, ist eine Direktionsreform im Kanton Bern heute aufgrund der Gesetzeslage mit einem komplexen politischen Prozess verbunden, der mehrere Jahre dauert. Dieser erschwert es der Regierung, die Organisation der kantonalen Verwaltung relativ rasch neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und veränderten Bedürfnissen anzupassen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die vorliegende Teilrevision des Organisationsgesetzes erarbeitet und unterbreitet diese dem Grossen Rat parallel zur im Bericht Ergebnisse UDR zur Phase I vom 22. August 2018 im Detail beschriebenen neuen Aufbauorganisation der Direktionen.

Nach der Beratung durch die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen wird sich der Grosse Rat voraussichtlich im Juni 2019 mit dem Bericht und den vorliegend beantragten Änderungen im Organisationsgesetz befassen. Die Direktionsreform soll bezüglich der Führungsmässigen Unterstellung der Verwaltungsstellen und Kader auf den 1. Januar 2020 umgesetzt werden. Damit können Unsicherheiten beim Personal und unklare Führungsverhältnisse vermieden werden. Gewisse administrative Anpassungen werden per 1. Januar 2021 vollzogen.

Die mit der Direktionsreform abgestimmten laufenden Reformprojekte wie die Verschiebung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe (NA-BE) von der POM zur GEF, die Sonderpädagogik mit einem Aufgabentransfer von der GEF zur ERZ und die Zuweisung des Aufgabenbereichs «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs» von der GEF zur JGK haben je einen separaten Inkraftsetzungstermin und werden deshalb aufgrund ihrer bisherigen Umsetzungszeitpläne realisiert.

Abgestimmt auf den Inkraftsetzungszeitpunkt der Direktionsreform hat der Regierungsrat neben dem Abschluss der Phase I im August 2018 die Phase II der Umsetzung der Direktionsreform ausgelöst und einen Projektauftrag für die Phase II erteilt. In der Projektorganisation der Umsetzungsphase sind die hauptsächlich von der Reform betroffenen Direktionen VOL, GEF, BVE und JGK vertreten. Eine überdirektionale Gesamtprojektleitung wird die Koordination und die zentral zu regelnden Umsetzungsmassnahmen vorbereiten und umsetzen. Im Rahmen dieser Arbeiten wird auch der genaue Finanzbedarf für die Umsetzung zu ermitteln und von den betroffenen Direktionen zu budgetieren sein. Zur Umsetzung gehören auch die Klärung der mittelfristigen räumlichen Unterbringung der betroffenen Verwaltungseinheiten und der Zeitpunkt des Umzuges.

2.3. Überwiesene parlamentarische Vorstösse

Am 13. November 2015 wurde die **Motion Luginbühl M 269-2015** (Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022) eingereicht. Die Motion verlangt in Ziffer 1 eine Analyse der Aufgabenzuteilung unter den Direktionen sowie die Erarbeitung eines Vorschlags zur Neugestaltung der Direktionen zuhanden des Grossen Rates bis zum Beginn der nächsten Legislatur. Dabei werden insbesondere Vorschläge für die Aufhebung der JGK sowie die Aufteilung der GEF in zwei eigenständige Direktionen erwartet (Ziff. 2). Die inhaltliche Stossrichtung der Motion deckt sich mit der Absicht des Regierungsrats, die über 20-jährige Organisation der kantonalen Direktionen auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Nachdem der Grosse Rat die Motion Luginbühl M 269-2015 gemäss Antrag des Regierungsrates deutlich mit 126 zu 19 Stimmen bei 2 Enthaltungen in der Märzsession 2016 überwiesen hat, beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 511/2016 vom 4. Mai 2016 den Start des Projektes Umsetzung Direktionsreform (UDR). Die Umsetzung des Vorstosses erfolgt nun nicht motionsnah durch eine Aufteilung der GEF in zwei Direktionen, sondern durch gezieltere Verschiebungen von bestimmten Aufgaben unter den Direktionen.

Am 28. November 2016 wurde die **Motion Rüeegg M 232-2016** (Zuständigkeit für Massnahmen der Bodenverbesserung im Rahmen der Direktionsreform bündeln) eingereicht. Die Motion verlangt, die Zuständigkeit für alle Massnahmen im Bereich Boden, insbesondere für Aufwertungen in der Landwirtschaftszone, im Rahmen der Direktionsreform in einer Direktion zusammenzufassen. Es handelt sich dabei um eine Richtlinienmotion. Der Grosse Rat hat den Vorstoss in der Märzsession 2017, gemäss Antrag des Regierungsrates, als Postulat mit 123 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung überwiesen. Der Boden erfüllt als nicht erneuerbare Ressource vielfältige und wichtige Funktionen: Er ist Lebensraum, Produktionsfaktor bzw.

-grundlage sowie Träger von Rohstoffen und erfüllt wichtige Regulierungs- und Archivfunktionen. Ebenso vielfältig wie seine Funktionen sind auch die an ihn gestellten Nutzungsansprüche: Boden wird gebraucht für Siedlungen, Arbeitsplätze und Infrastrukturanlagen, Boden wird benötigt für die Renaturierung von Gewässern und den Schutz vor Naturgefahren, Boden dient der Landwirtschaft als Produktionsgrundlage, für die Waldbewirtschaftung und die Erhaltung der Biodiversität. Boden ist ein komplexes System und spielt eine wichtige Rolle für andere (komplexe) Systeme, namentlich das Klima, die Stoffkreisläufe, Hydrologie und die Naturgefahrenprävention. Mit dem Thema Boden befassen sich heute verschiedene Direktionen und Ämter. Im Rahmen der Direktionsreform soll der bauliche Bodenschutz, der heute in der BVE angesiedelt ist, in die VOL (LANAT) und damit mit dem landwirtschaftlichen Bodenschutz zusammengeführt werden. Die betroffenen Direktionen haben in der Zwischenzeit die Zuständigkeiten und Abläufe im Bereich „Bodenpolitik“ im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen beim Boden- und Kulturlandschutz analysiert und optimiert. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Bedarf, weitere Themen zur Bodenpolitik in einer einzigen Direktion zusammenzufassen.

Am 19. Januar 2015 wurde die **Motion Grädel M 024-2015** (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und Kantonales Sozialamt in die gleiche Direktion) eingereicht. Die Motion verlangt, die Kindes- und Erwachsenenbehörde (KESB) und das Kantonale Sozialamt in der gleichen Direktion zu vereinen. Auf Antrag des Regierungsrates hat der Grosse Rat den Vorstoss am 16. September 2015 mit 136 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen als Postulat überwiesen. Zwischen KESB und den Sozialdiensten besteht tatsächlich eine enge Zusammenarbeit, indem die Sozialdienste als vor- und nachgelagerte Stellen wesentliche Aufgaben im Auftrag der KESB ausführen. Zudem sind die Sozialdienste im Bereich des freiwilligen Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig. Es handelt sich bei der Gestaltung dieser Schnittstellen um einen ständigen Optimierungsprozess. Im Rahmen der durchgeführten Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat sich aber gezeigt, dass die heutige Verteilung der Aufgaben zwischen den KESB und dem Sozialamt zweckmässig ist und zu keinem

Anpassungsbedarf im Rahmen des Projektes UDR führt. Vom Ergebnis der Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes hat der Grosse Rat am 21. März 2018 zustimmend Kenntnis genommen. Der Prüfauftrag des Vorstosses Grädel ist damit abgeschlossen.

Am 20. März 2017 wurde **die Motion Schnegg M 061-2017** (Übergeordnete Strategie für die Regierungstätigkeit – Strategische Eckwerte für die Direktionen) eingereicht. Die Motion fordert, dass der Regierungsrat die geplante Direktionsreform nutzt, um die strategische Zusammenarbeit der zukünftigen Direktionen zu stärken. Die in jeder Direktion bestehenden Strategien oder strategischen Eckwerte sollen hinsichtlich ihrer Kohärenz aufeinander abgestimmt und die nötigen gemeinsamen strategischen Eckwerte für die künftigen Direktionen definiert werden. Der Grosse Rat hat diese Richtlinienmotion am 22. November 2017 mit 132 zu 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen als Motion überwiesen. Falls die Direktionsreform vom Grossen Rat im Rahmen der nötigen Anpassungen des Organisationsgesetzes im Jahr 2019 beschlossen wird, wird der Regierungsrat anschliessend prüfen, welche direktionalen Strategien allenfalls anzupassen und neu aufeinander abzustimmen sind. Mit den Richtlinien der Regierungspolitik und den rechtlichen Kompetenzen nach Kantonsverfassung (KV) und Organisationsgesetz (OrG) verfügt der Regierungsrat über die nötigen Instrumente.

3. Grundzüge der Neuregelung

Die im Folgenden dargestellten Anpassungen ermöglichen die zeitgerechte und zweckmässige Anpassung der Verwaltungsorganisation. Die flexible und effiziente Verwaltung soll nicht durch ein verzögerndes Revisionsverfahren des OrG verhindert werden. In diesem Sinne soll auf Gesetzesstufe nur geregelt werden, was auf Dauer angelegt ist. Alles andere soll der flexiblen Anpassung zugänglich bleiben und muss vom Regierungsrat, den einzelnen Direktionsvorstehenden und den Amtsdirektorinnen und -direktoren auf Verordnungsweg geregelt werden können.⁹ Diese Systematik der Organisationsgewaltverteilung bringt Verantwortlichkeit und Kompetenz in Einklang: Der Regierungsrat resp. die einzelnen Direktionsvorstehenden tragen die politische Verantwortung für eine gute Verwaltung und effizientes Verwaltungshandeln; ihnen muss konsequenterweise auch die Zuständigkeit zur strukturellen und funktionellen Organisation zugesprochen werden.¹⁰

Die bedürfnisgerechte Gestaltung der Verwaltungsstrukturen durch den Regierungsrat soll konkret dadurch ermöglicht werden, dass dieser mit den erforderlichen Kompetenzen im Bereich der Aufgabenzuteilung ausgestattet wird. Auf Gesetzesebene wird allerdings weiterhin die Anzahl der Direktionen (sieben, Art. 25 Abs. 1 OrG) und eine einheitliche Grundstruktur für den Aufbau der Direktionen vorgegeben, indem Art. 25 Abs. 2 und Abs. 2a OrG vorsehen, dass die Direktionen und die Staatskanzlei in Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationseinheiten gegliedert sind, welche vom Regierungsrat durch Verordnung bezeichnet werden. Ein minimales Strukturelement bleibt zudem gegeben, indem für jede Direktion ein Generalsekretariat vorgesehen ist (Art. 25a Abs. 1 OrG). Hingegen wird die Aufgabenzuweisung an die Direktionen neu erst auf Stufe Verordnung vorgenommen. Folglich sind die Art. 27-33 OrG, welche gegenwärtig die Aufgabenbereiche der einzelnen Direktionen definieren, aufzuheben. Auch auf die Bezeichnung der Direktionen auf Gesetzesstufe soll verzichtet werden, da sie einer flexiblen Zuordnung der in den Direktionsbezeichnungen angesprochenen Aufgabenbereiche entgegenstünde. Die Kompetenzzuweisung an den Regierungsrat zur Aufgabenzuteilung an die Direktionen ist grundsätzlich bereits heute in Art. 21 Abs. 1 OrG enthalten, welcher vorsieht, dass der Regierungsrat im Rahmen des OrG durch Verordnung die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und der ihnen gleichgestellten Organisationseinheiten bestimmt. Die grössere Kompetenz des Regierungsrates zur Aufga-

⁹ Vgl. Botschaft zum zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997, S. 1037.

¹⁰ Vgl. Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1037.

benzuteilung wird durch eine neue Bestimmung geleitet, welche die zu beachtenden Grundsätze bei der (Um-) Gestaltung der Direktionen vorgibt. So hat der Regierungsrat gemäss dem neu einzufügenden Art. 21 Abs. 1a OrG bei der Zuweisung von Aufgabenbereichen an die Direktionen die Kriterien des Aufgabenzusammenhangs, der Zweckmässigkeit der Führung und der persönlichen Belastung der Direktionsvorstehenden sowie die sachliche und politische Ausgewogenheit im Verhältnis zwischen den Direktionen zu beachten.

Dieser Regelungsansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass die Direktionsbildung immer zeit- und situationsgebunden ist: Neue Aufgaben und Anforderungen sowie personelle Änderungen erfordern eine grössere Flexibilität in der Direktionsgestaltung. Diese Flexibilität fehlt heute, weshalb bislang selten Aufgaben unter den Direktionen verschoben wurden. Die durch die dargestellten Gesetzesanpassungen geschaffene Kompetenzordnung schafft zudem ein klares Verhältnis zwischen der Organisationsgesetzgebung und den Sachgesetzen: Aufgabenzuweisungen an namentlich bezeichnete Direktionen sollen nicht Regelungsinhalt von Sachgesetzen sein, sondern gehören allein in die Organisationsverordnungen der einzelnen Direktionen. Im Grundsatz wurde diese Verwaltungskompetenzordnung bereits in der gegenwärtigen Organisationsgesetzgebung angelegt, die sich zurzeit jedoch auf die Gliederungsebene der Ämter und untergeordneter Organisationseinheiten beschränkt. So wurde im Vortrag zum OrG aus dem Jahr 1995 festgestellt, dass bei der künftigen Gesetzgebung darauf zu achten sein wird, dass „in Gesetzen und Dekreten nicht Ämter und untergeordnete Organisationseinheiten bezeichnet bzw. deren Aufgaben festgelegt werden. Dies soll allein Gegenstand der für jede Direktion und die Staatskanzlei zu erlassenden Organisationsverordnungen sein.“¹¹ Zugunsten einer grösseren Organisationsautonomie des Regierungsrats ist dieser Gedanke auf die Gliederungsebene der Direktionen zu erstrecken.

Bereits in Kraft stehende Aufgabenzuteilungen an namentlich bezeichnete Direktionen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen sind neu neutral zu formulieren („die zuständige Direktion“). Der Regierungsrat wird folglich ermächtigt, innert zweier Jahre diese zur Umsetzung von Art. 25 Abs. 2a OrG nötigen formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vorzunehmen.

In den Sachverordnungen werden die zuständigen Organisationseinheiten weiterhin namentlich bezeichnet. Die Bezeichnungen und Zuständigkeiten sind vom Regierungsrat an die neuen Bezeichnungen und Aufgabenzuteilungen gemäss den revidierten Organisationsverordnungen anzupassen.

Es zudem wird vorzusehen sein, dass die Aufgabenzuteilungen sowie die Bezeichnungen nach den Ausführungsbestimmungen des OrG, d.h. namentlich nach den Organisationsverordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei, abweichenden Aufgabenzuteilungen und Bezeichnungen nach anderen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltenden Erlassen vorgehen.

Es fragt sich, ob die Anforderungen des Legalitätsprinzips, namentlich Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV, der durch die Neuregelung erweiterten Organisationsautonomie des Regierungsrates entgegenstehen könnten. M.a.W. ist zu prüfen, welche Inhalte als „Bestimmungen über die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden“ gelten und folglich formellgesetzlich zu regeln sind. Zur Frage, welche konkreten Anforderungen sich aus dem Legalitätsprinzip für die Verwaltungsorganisationsgesetzgebung ergeben, geben weder die Rechtsprechung noch die Lehre eine abschliessende einhellige Antwort. Mitunter wird in der Lehre vorgeschlagen, im Bereich der Behördenorganisation seien lediglich die Organisation der Regierung als Kollegialbehörde und ihrer Stabsstelle, die Anzahl der Direktionen und allenfalls deren Kernbereiche, das Grundmuster der weiteren Gliederung der Zentralverwaltung sowie

¹¹ Vgl. Vortrag OrG, a.a.O., S. 3.

die Grundzüge der dezentralen Verwaltung auf Gesetzesstufe zu regeln.¹² Der Blick auf die Bestimmungen in gewissen mit dem Kanton Bern vergleichbaren Kantonen zeigt, dass diese Regelungsstufen teilweise unterschritten werden: Die Bestimmungen auf Gesetzesstufe beschränken sich vielerorts auf die Festlegung einer groben Verwaltungsgliederung in Departemente resp. Direktionen, jedoch ohne Benennungen oder Aufgabenzuweisungen vorzunehmen; weitergehende organisationsrechtliche Bestimmungen zu Aufbau und Aufgabenzuweisung sind indes auf Verordnungsstufe geregelt.¹³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die vorgesehene Reduktion der Organisationsvorschriften auf Stufe Gesetz zwar einen Paradigmenwechsel für den Kanton Bern bedeutete, sie jedoch nicht a priori dem Legalitätsprinzip widerspricht, zumal die vorgeschlagenen Anpassungen in der Verwaltungsorganisationsgesetzgebung nicht weiter gehen als die von vergleichbaren Kantonen gewählte und auch auf Bundesebene bereits seit geraumer Zeit umgesetzte Kompetenzverteilung (vgl. unten Ziff. 5).

4. Erlassform

Das vorliegende Rechtsetzungsprojekt schlägt Anpassungen des bestehenden Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vor, insbesondere die Verschiebung von Regelungsinhalten von Gesetzes- auf Verordnungsstufe. Für Ausführungen zu den diesbezüglich denkbaren Spannungen mit dem Legalitätsprinzip wird auf vorne Ziff. 3 verwiesen.

5. Rechtsvergleich

5.1. Vergleichskantone

Ein Blick auf die Rechtslage von mit dem Kanton Bern vergleichbaren Kantonen zeigt, dass sich deren formell-gesetzlichen Bestimmungen auf die Regelung der groben Verwaltungsgliederung in eine gewisse Anzahl Departemente resp. Direktionen beschränken, ohne jedoch deren Bezeichnung oder Aufgabenzuweisung vorzunehmen. Die weitergehenden organisationsrechtlichen Bestimmungen zu Aufbau und Aufgabenzuweisung der Behörden sind typischerweise auf Verordnungsstufe angesiedelt:

Im Kanton Zürich ist – gleich wie im Kanton Bern und auf Bundesebene – verfassungsrechtlich¹⁴ vorgesehen, dass alle wichtigen Rechtssätze, u.a. wesentliche Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, in Gesetzesform zu erlassen sind (Art. 38 Abs. 1 Bst. c KV ZH). Für alle übrigen Bestimmungen ist die Erlassform der Verordnung vorgesehen (Art. 38 Abs. 2 KV ZH). Weiter wird die Gliederung der Verwaltung in Direktionen implizit geregelt, ohne jedoch deren Bezeichnung oder Anzahl festzulegen (Art. 65 Abs. 3 KV ZH). Auf Gesetzesstufe¹⁵ wird sodann festgehalten, dass der Regierungsrat jedem seiner Mitglieder eine Direktion und den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zuweist und im Weiteren die Grundzüge der Organisation auf Verordnungsweg unter Beachtung des Aufgabenzusammenhangs, der Zweckmässigkeit der Führung, der Belastung der Vorstehenden sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit regelt (§38 f. OG RR ZH). Die Kernaufgaben der Staatskanzlei sind indes auf Gesetzesstufe geregelt (§26 Abs. 2 OG RR ZH). In der Ver-

¹² Vgl. ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, S. 225.

¹³ Vgl. hinten Ziff. 5.

¹⁴ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH, LS 101).

¹⁵ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR ZH, LS 172.1).

waltungsorganisationsverordnung¹⁶ werden sodann die Direktionen bezeichnet, deren Zuständigkeiten festgehalten, sowie ihre Gliederung vorgenommen (§57 ff. VOG RR ZH).

Auch im Kanton St. Gallen ist das Legalitätsprinzip im weiteren Sinn verfassungsrechtlich¹⁷ verankert (Art. 8 Abs. 1 KV SG). Weiter hält die Verfassung fest, dass die kantonale Legislative ein Gesetz über die Grundzüge von Verwaltungsorganisation und -verfahren erlässt (Art. 67 Abs. 1 Bst. b KV SG). Die Verwaltungsleitung wie auch die Regelung ihrer Organisation wird dem Regierungsrat zugewiesen (Art. 71 Abs. 3 KV SG). Im kantonalen Staatsverwaltungsgesetz¹⁸ ist vorgesehen, dass jedes Regierungsmitglied einem Departement vorsteht (Art. 15 Abs. 1 StVG SG). Es ist eine Staatskanzlei vorgesehen, deren Aufgaben im Gesetz definiert sind (Art. 33 StVG SG). Soweit die Verwaltungsorganisation nicht durch Gesetz festgelegt ist, fällt sie in die Kompetenz des Regierungsrates (Art. 16 Abs. 1 Bst. d StVG). Der Regierungsrat, zusammen mit dem Landammann, hat sodann auf dem Verordnungsweg im Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei die Bezeichnung und Anzahl der Departemente sowie deren Aufgaben festgelegt.¹⁹

Im Kanton Waadt ist das (allgemeine) Legalitätsprinzip wiederum auf Verfassungsstufe²⁰ festgehalten (Art. 7 Abs. 1 KV VD). Verfassungsrechtlich ist hinsichtlich der Behördenorganisation geregelt, dass der Regierungsrat aus sieben Mitgliedern besteht (Art. 113 Abs. 1 KV VD), welche jeweils einem Departement vorstehen (Art. 117 Abs. 1 KV VD). Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates²¹ bestimmt, dass der Regierungsrat über die Zuteilung der Departemente an seine Mitglieder selbst entscheidet (Art. 27 Abs. 1 OrG VD). Der Regierungsrat wird beauftragt, in einem Reglement die Bezeichnung, Organisation und Koordination der Departemente vorzunehmen, wobei die Aufgabenverteilung den Kriterien der Effizienz, Kohärenz und Ausgeglichenheit zu genügen hat (Art. 61 Abs. 2 u. 3 OrG VD). Gesetzlich festgehalten ist weiter, dass jedes Regierungsmitglied einem Departement vorsteht (Art. 62 Abs. 1 OrG VD) und eine weitere Aufteilung in Ämter und Dienststellen vorgenommen werden kann (Art. 64 Abs. 1 OrG VD). Es ist auf Gesetzesstufe zudem eine Staatskanzlei vorgesehen, deren Aufgaben in groben Zügen umrissen werden (Art. 34 ff. OrG VD). In Ausführung von Art. 61 Abs. 2 OrG VD erliess der Regierungsrat das Reglement über die Verwaltungsdepartemente.²² Er nimmt darin auf Verordnungsstufe die Bezeichnung und Grobunterteilung in Dienststellen der Departemente vor und sieht vor, dass die Generalsekretariate dabei eine Stabsfunktion übernehmen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 Organisationsreglement VD). Die nachträgliche Aufteilung und Zusammenführung der Dienststellen bleibt dem Regierungsrat vorbehalten, ebenso deren Neueinteilung zu einer Direktion (Art. 2 Abs. 2 Organisationsreglement VD). Weiter nimmt der Regierungsrat die Zuordnung der Kompetenzbereiche an die Departemente und die Staatskanzlei vor (Art. 5-11 Organisationsreglement VD), und hält fest, dass er die Bezeichnung der den Departementen untergeordneten Dienststellen, Direktionen und Generaldirektionen sowie der diesen unterstehenden Institutionen auf Verordnungsweg festlegt (Art. 14 Abs. 1 Organisationsreglement VD). Im Beschluss über die Zusammensetzung der Departemente und die Bezeichnung der Verwaltungsstellen²³ nimmt der Regierungsrat in Erfüllung von Art. 14 Organisationsreglement VD die Unterteilung der Departemente in namentlich bezeichnete Stellen vor.

¹⁶ Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR ZH, LS 172.11).

¹⁷ Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV SG, sGS 111.1).

¹⁸ Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St. Gallen vom 16. Juni 1994 (StVG SG, sGS 140.1).

¹⁹ Art. 20 ff. Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen vom 7. Dezember 1951 (GeschR SG, sGS 141.3).

²⁰ Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (KV VD, RSV 101.01).

²¹ Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970 (OrG VD, RSV 172.115).

²² Règlement sur les départements de l'administration du 5 juillet 2017 (Organisationsreglement VD, RSV 172.215.1).

²³ Arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration du 5 juillet 2017 (RSV 172.215.1.1).

Im Übrigen zeigt ein Blick auf die Rechtslage auch der übrigen Kantone, dass – abgesehen vom Kanton Bern – kein anderer Kanton die Aufgabenzuweisung an die Direktionen resp. Departemente auf Gesetzesstufe vornimmt. Abgesehen vom Kanton Appenzell-Innerrhoden, welcher die Aufgabenzuweisung in einer Parlamentsverordnung vornimmt, weist in den übrigen 24 Kantonen die Exekutive die Aufgaben auf Verordnungsstufe zu,²⁴ wobei zwei Kantone einen gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt zugunsten der Legislative vorsehen.²⁵ Hingegen gibt der Gesetzgeber in 13 Kantonen der Exekutive die leitenden Kriterien vor, nach welchen die Aufgaben zuzuweisen sind,²⁶ wie dies auch für den Kanton Bern vorgesehen ist (neuArt. 21 Abs. 1a OrG, vgl. unten Ziff. 7). Was die Bezeichnung der Direktionen resp. Departemente betrifft, so ist diese in sieben Kantonen auf Gesetzesstufe geregelt,²⁷ in drei Kantonen in einer Parlamentsverordnung resp. in einem Dekret,²⁸ während in den übrigen 16 Kantonen die Bezeichnungen durch die Exekutive in einer Verordnung vorgenommen werden.²⁹

5.2. Bund

Auf Bundesebene sieht Art. 164 Abs. 1 lit. g BV – analog der kantonbernischen Regelung – vor, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Gesetzesform zu erlassen sind, u.a. auch solche über Organisation und Verfahren der Bundesbehörden.

Im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz³⁰ wird hinsichtlich der Behördenorganisation festgehalten, dass die Bundesverwaltung die Departemente und die Bundeskanzlei umfasst (Art. 2 Abs. 1 RVOG), wobei von den sieben Bundesratsmitgliedern jedes einem Departement vorsteht (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 RVOG). Die Bestimmung einer zweckmässigen Organisation der Bundesverwaltung obliegt dem Bundesrat (Art. 8 Abs. 1 RVOG). In diesem Sinn legt er durch Verordnung die Gliederung der Departemente in Ämter fest, weist ihnen Sachbereiche zu und legt ihre Aufgaben fest (Art. 43 Abs. 2 u. 3 RVOG). Die Departementsvorstehenden ihrerseits bestimmen im Rahmen des Gesetzes die weitere interne Organisation ihrer Departemente (Art. 37 Abs. 2 RVOG), wobei jedes Departement über ein Generalsekretariat als allgemeine departementale Stabsstelle verfügen muss (Art. 41 Abs. 1 RVOG). Sie bestimmen auch die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter; die Kompetenz zur Festlegung der Detailorganisation der Ämter liegt hingegen bei den Amtsdirektoren und -direktorinnen (Art. 43 Abs. 4 u. 5 RVOG).

In der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung³¹ bezeichnet der Bundesrat die Departemente und deren Direktionen (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 RVOV). Weiter sieht er darin vor, dass er für jedes Departement und für die Bundeskanzlei je eine Organisationsverordnung erlässt, worin insbesondere deren Zuständigkeiten und jene ihrer Ämter sowie die departementsinterne Zuordnung der dezentralen Verwaltungseinheiten und deren Zuständigkeiten geregelt werden (Art. 28 RVOV). Im Weiteren erlassen die Departemente und die Bundeskanzlei für sich Geschäftsordnungen, worin sie u.a. insbesondere die organisatorischen

²⁴ Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zug, Zürich (Stand Juli 2018).

²⁵ Genf, Wallis (Stand Juli 2018).

²⁶ Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Waadt, Zürich (Stand Juli 2018).

²⁷ Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Zug (Stand Juli 2018).

²⁸ Appenzell-Innerrhoden, Jura, Obwalden (Stand Juli 2018).

²⁹ Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zürich (Stand Juli 2018).

³⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

³¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

Grundzüge des Departements – soweit nicht bereits anderweitig festgelegt – regeln können (Art. 29 Abs. 1 RVOV).

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Der Regierungsrat besorgt die ihm überantworteten Aufgaben insbesondere auch dadurch, dass er die Tätigkeiten des Kantons plant, koordiniert und periodisch überprüft (Art. 2 Abs. 1 Bst. d und e OrG). Im Rahmen dieses Dauerauftrags ist der Regierungsrat zur periodischen Überprüfung der durch die Organisationsverordnungen geschaffenen Aufgabenzuweisungen verpflichtet. Da der Regierungsrat neu hierzu abschliessend zuständig ist, wird es in Zukunft rascher möglich sein, Aufgaben unter den Direktionen neu zu verteilen.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 21

In Art. 21 wird ein neuer Abs. 1a eingefügt, nach welchem der Regierungsrat bei der Zuweisung von Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben an die Direktionen insbesondere die Kriterien des Aufgabenzusammenhangs, der Zweckmässigkeit der Führung und die Belastung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers sowie die sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen beachtet.

Mit dem Kanton Bern vergleichbare Kantone sehen ebenfalls eine solche allgemeine Vorgabe vor. Im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung des Kantons Zürich³² wird demnach in §38 folgendes festgehalten:

§38 Aufgaben und Organisation der Direktionen

¹ *Der Regierungsrat weist den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zu.*

² *Er regelt die Grundzüge der Organisation in einer Verordnung.*

³ *Er beachtet dabei insbesondere folgende Kriterien:*

- a. Zusammenhang der Aufgaben,*
- b. Zweckmässigkeit der Führung sowie Belastung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers,*
- c. sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen.*

[...]

Das Gesetz soll folglich auf die Zuordnung konkreter Aufgaben verzichten und sich auf die leitenden Grundsätze beschränken, die bei der (Um-) Gestaltung von Direktionen bedeutsam sind. Mit dem Kriterium des Aufgabenzusammenhangs soll eine sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gefördert werden. Die Kriterien der Zweckmässigkeit der Führung sowie der persönliche Belastung sollen die bestmögliche Organisation mit Blick auf die Person der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers sicherstellen. Das Kriterium der sachlichen und politischen Ausgewogenheit unter den Direktionen soll schliesslich vermeiden, dass es zur Bildung von in ihrer wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Bedeutung überragenden Direktionen kommt.³³ Die Organisationsgewalt des Regierungsrates bei der Direktionsgestaltung soll keine ständige Veränderung in der Verwaltungsstruktur bedeuten. Vielmehr wird der Regierungsrat im Spannungsfeld von Flexibilität und Stabilität auch der Verlässlichkeit und Sicherheit schaffenden Aufgabe der Verwaltung Rechnung tragen.³⁴

³² OG RR vom 6. Juni 2005, GS 172.1.

³³ Vgl. Antrag des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 14. Januar 2004 zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, Vorlage 4147, S. 39.

³⁴ Vgl. Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1066.

Die vorgeschlagenen Kriterien entsprechen jenen, die auf Bundesebene den Bundesrat bei der Zuteilung von Ämtern zu den Departementen leiten sollen (Art. 43 Abs. 3 RVOG). Sie sollen das „Hervorbringen bzw. Garantieren einer effizienten, zeit- und sachgerechten, koordinierten und zielkonformen Regierungstätigkeit“ bezwecken.³⁵ Für die Gestaltung von ungefähr gleichbedeutenden und gleichbelasteten Direktionen ist auf die Gesamtheit der drei Kriterien abzustellen; keine brauchbaren Kriterien, für sich betrachtet, sind hingegen die Gesamtzahl der Beschäftigten einer Direktion, die Zahl der Ämter, oder die umgesetzten finanziellen Mittel.³⁶

Artikel 25

Entgegen der bisherigen Systematik soll zukünftig auf Gesetzesstufe auf die Bezeichnung der Direktionen und die damit inhärente Zuweisung von Kernaufgaben verzichtet werden. Vielmehr soll der Regierungsrat gemäss einem neu einzufügenden Abs. 2a die Bezeichnung der Direktionen durch Verordnung vornehmen. Diese neue Delegationsnorm wird mit jener des geltenden Absatzes 2 zusammengefasst. Die geltenden Absätze 2 und 3 werden in einem neuen Artikel 25a zusammengefasst, womit auch den Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern, Ziffer 2.1.2.3 (i.d.R. drei Absätze pro Artikel), entsprochen wird.

Artikel 25a (neu)

Der neu einzufügende Art. 25a enthält den unveränderten Wortlaut der bisherigen Absätze 2 und 3 des geltenden Artikels 25 betreffend die Organisation der Direktionen.

Artikel 25b (neu)

Der neu einzufügende Art. 25b enthält die bisher im aufzuhebenden Art. 34 enthaltenen Kernaufgaben der Staatskanzlei. Die Verschiebung drängt sich auf, da infolge der Aufhebung von Art. 27-33 der Zwischentitel „2.2.2 Direktionen und Staatskanzlei“ oder ein angepasster Zwischentitel „Staatskanzlei“ ansonsten Art. 34 als einzigen Artikel enthalten würde. Die neue Stellung als Art. 25b unter dem Zwischentitel „2. Verwaltung / 2.2. Zentralverwaltung / 2.2.1 Allgemeines“ zusammen mit den Bestimmungen zur Gliederung der Zentralverwaltung in sieben Direktionen (Art. 25), zur Organisation der Direktionen (Art. 25a) und zu den Generalsekretariaten (Art. 26) scheint systematisch sinnvoll.

Während die Aufgabenzuweisung an die Direktionen zukünftig nicht mehr im OrG, sondern auf Verordnungsstufe geschehen soll, wird für die Staatskanzlei die grobe Aufgabenumschreibung auf Gesetzesstufe beibehalten. Dies entspricht der Systematik der Vergleichskantone (vgl. oben Ziff. 5). Eine Verschiebung der Aufgabenzuweisung von Gesetzes- auf Verordnungsstufe rechtfertigt sich nur, wenn die fraglichen Aufgaben aufgrund neuer gesellschaftlicher Entwicklungen oder veränderter Bedürfnisse rasch neu zugeteilt werden sollen. Anders als bei den Aufgaben der Direktionen besteht bezüglich der gegenwärtig im Organisationsgesetz genannten Kernaufgaben der Staatskanzlei – politische Planung, politische Rechte, amtliche Veröffentlichung von Erlassen, Information der Öffentlichkeit, Sprachen, begleitende Rechtsetzung, Betreuung bernjurassischer Angelegenheiten, Gleichstellung von Mann und Frau, Archivierung – kein vergleichbares Bedürfnis nach flexibler Neuzuweisung. Hingegen ist denkbar, dass sich für die Staatskanzlei zukünftig neue Aufgabenfelder ergeben. Im Falle der Staatskanzlei ist das primäre Anliegen demnach nicht die Verschiebung ihrer Kernaufgaben, sondern die Möglichkeit zur Zuweisung neuer Aufgaben auf Verordnungsweg. Diesem Bedürfnis wird durch die Einfügung des Art. 25b Abs. 2 OrG nachgekommen, nach welchem der Regierungsrat der Staatskanzlei durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen kann.

³⁵ Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1041.

³⁶ Botschaft RVOG, a.a.O., S. 1042.

Artikel 27 bis 33

Die Art. 27-33, welche in ihrem jeweiligen Absatztitel die Benennung der Direktionen und die Zuweisung von ausformulierten Aufgaben vornehmen, werden aufgehoben.

Artikel 34

Art. 34 wird aufgehoben, da sein unveränderter Wortlaut als neuer Art. 25a eingefügt wird. Der Zwischentitel „2.2.2 Direktionen und Staatskanzlei“ wird aufgehoben.

Artikel 36

Infolge der Bestimmung von Art. 25 Abs. 1a ist auf die namentliche Nennung der Finanzdirektion zu verzichten.

Übergangsbestimmungen

Es ist vorzusehen, dass der Regierungsrat innert zweier Jahre durch Verordnung die zur Umsetzung von Art. 25 Abs. 2a OrG nötigen formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vornehmen wird. Namentlich werden bereits in Kraft stehende Aufgabenzuteilungen an namentlich bezeichnete Direktionen in Sachgesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen neu neutral zu formulieren sein („die zuständige Direktion“).

Zudem wird vorzusehen sein, dass die Aufgabenzuteilungen an die Direktionen, die Staatskanzlei, die Ämter und ihnen gleichgestellte Organisationen sowie Bezeichnungen dieser Organisationseinheiten nach den Ausführungsbestimmungen des OrG – namentlich den Organisationsverordnungen der Direktionen und der Staatskanzlei – abweichenden Aufgabenzuteilungen und Bezeichnungen nach anderen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des OrG geltenden Erlassen vorgehen.

Änderungen anderer Gesetze

Gegenwärtig wird in der kantonalbernischen Sachgesetzgebung jeweils die zuständige Direktion namentlich bezeichnet. Die vorgeschlagenen Änderungen im OrG erfordern konsequenterweise, dass in der Sachgesetzgebung – d.h. in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen – auf die namentliche Nennung der Direktionen verzichtet wird; dies wird entsprechende Anpassungen in zahlreichen Sacherlassen zur Folge haben. Zu diesen redaktionellen Anpassungen soll der Regierungsrat im OrG ermächtigt werden.

Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des revidierten OrG und der Organisationsverordnungen der Direktionen wird vom Regierungsrat bestimmt. Gegenwärtig ist die Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 vorgesehen. Auf dieses Datum erfolgt die organisationsrechtliche Unterstellung der gemäss den Organisationsverordnungen von einem Direktionswechsel betroffenen Ämter und Dienststellen unter die neu zuständige Direktion. Hingegen ist damit zu rechnen, dass aufgrund der raschen Umsetzung der Direktionsreform der administrative Nachvollzug wie beispielsweise die entsprechenden Anpassungen im Budget, in den E-Mail-Adressen oder in der Zeiterfassung nicht bereits per 1. Januar 2020 umgesetzt sein werden.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 ist die Vorlage nicht ausdrücklich vorgesehen. Es ergibt sich jedoch aus Art. 87 Abs. 2 KV, dass der Regierungsrat im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Verwaltungsorganisation bestimmt und für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit sorgt. Eine gewisse Organisati-

onsautonomie soll es ihm ermöglichen, seine Verwaltungsstrukturen flexibel, effizient und zukunfts ausgerichtet zu organisieren.³⁷

9. Finanzielle Auswirkungen

Bei den vorgeschlagenen Änderungen handelt es sich um Anpassungen der Verwaltungsorganisation, die nicht primär finanzielle Ziele verfolgen. Von einer verbesserten Verwaltungsstruktur ist indes langfristig eine wirtschaftlichere Verwaltungstätigkeit zu erwarten.

Die mit der Direktionsreform verbundenen Realisierungskosten werden in den Kostenblöcken Raum, Drucksachen, Internetauftritt, Informatik, Personalwesen und Finanzwesen anfallen. In der Phase II des Projektes UDR werden ab Herbst 2018 die tatsächlichen Kosten im Detail ermittelt und dann im Budgetprozess in den Voranschlag 2020 aufgenommen. Als gewichtiger Posten fallen die Kosten für die Anpassungen an die Fach- und Konzernapplikationen und die Grundversorgung an die neue Aufbauorganisation ins Gewicht. Hier muss mit einem Betrag in der Grössenordnung von CHF 2,5 Mio. gerechnet werden. Die Raumkosten werden sich hingegen in engen Grenzen halten, da viele der rund 300 von der Direktionsreform direkt Betroffenen ihre bisherigen Arbeitsplätze an den bisherigen Standorten behalten werden. Rund 20 Mitarbeitende werden aufgrund der Direktionsreform kurz oder mittelfristig neue Arbeitsplätze erhalten. Pro Kopf wird von einmaligen Umzugskosten in der Höhe von rund CHF 700, einmaligen Arbeitsplatzkosten (PC und Mobiliar) von rund CHF 6'800 und ICT-Erschliessungskosten von einmalig CHF 750 ausgegangen. Die jährlich wiederkehrenden Mietkosten betragen pro Kopf rund CHF 4'300. Ob solche anfallen werden, wird sich bei der konkreten Umsetzung in der Phase II zeigen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Da es sich bei der nun beantragten fokussierten Direktionsreform um eine Aufgabenverschiebung unter einzelnen Direktionen handelt, ist kein Personalabbau mit der Umsetzung verbunden, da die Aufgaben von den Verwaltungseinheiten weiterhin wahrgenommen werden, nur teilweise unter dem Dach einer anderen Direktion.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden sind nicht zu erwarten. Infolge geänderter Zuständigkeiten der Direktionen können sich Wechsel bei den kantonalen Ansprechpartnern der Gemeinden ergeben.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[...]

14. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Änderungen zuzustimmen. Dem Grossen Rat wird weiter beantragt, nur eine Lesung durchzuführen. Die Durchführung nur einer Lesung rechtfertigt sich dadurch, dass sich die Teilrevision des OrG inhaltlich in der Frage der Kompetenzverschiebung bei der Aufgabenzuweisung erschöpft. Zudem können mit einer möglichst raschen organisatorischen Umsetzung der Direktionsreform Unsicherheiten beim Personal und unklare Führungsverhältnisse vermieden werden.

³⁷ Vortrag KV, a.a.O., S. 113.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*