

VERNEHMLASSUNGSENTWURF

Vorlage an den Landrat

2016/XXX

Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft (Totalrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung)

vom

Inhaltsverzeichnis

<i>Übersicht</i>	2
A. Ausgangslage.....	3
1. Revisionsanlass	3
2. Teilrevision oder Totalrevision?.....	5
B. Erläuterungen zum Revisionsentwurf	5
1. Neues "Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG BL)"	5
2. Aufhebung des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz	11
3. Anpassung der Kantonsverfassung (Unvereinbarkeit gleichzeitige Mitgliedschaft in Kantonsregierung und Bundesversammlung).....	12
C. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	13
D. Finanzielle und personelle Auswirkungen sowie Regulierungsfolgenabschätzung.....	13
E. Parlamentarische Vorstösse	13
F. Antrag an den Landrat.....	14

ÜBERSICHT

Im Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) und dem zugehörigen Dekret – beide von 1983 – regelt der Landrat nicht nur die Stellung und die Aufgaben der Kantonsregierung, sondern er legt insbesondere auch die primäre Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung fest. Die zwei über 30-jährigen Verwaltungsorganisationserlasse wurden zwar verschiedentlich punktuell angepasst, jedoch nie einer integralen Überprüfung unterzogen.

Per Gesetz und Dekret benennt der Landrat heute nicht nur die (fünf) Direktionen und definiert so, welche Aufgabengebiete in einer Direktion vereinigt werden. Zusätzlich legt er auch fest, aus welchen einzelnen Dienststellen sich die kantonale Verwaltung zusammensetzt und ob innerhalb einer Direktion aus Effizienzgründen die sogenannte Bereichsstruktur eingeführt werden kann, die mehrere Dienststellen zu Bereichen als übergreifende Organisationseinheiten zusammenfasst. Im Gegensatz zu den anderen Kantonsparlamenten verfügt der Landrat bis heute über sehr weitreichende Kompetenzen bei der Ausgestaltung der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung. Diese Zuständigkeitsordnung entspricht nicht mehr den Vorgaben der 1987 in Kraft getretenen Kantonsverfassung, welche die Kompetenz zur Organisation der kantonalen Verwaltung primär dem Regierungsrat zuordnet. Die landrätliche Organisationskompetenz korreliert auch nicht mit der operativen Verantwortung für die effiziente Erfüllung der sich stetig wandelnden Staatsaufgaben, die der Kantonsregierung obliegt. Die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Staatsverwaltungen erfordern eine erhöhte Flexibilität der Regierungsverantwortlichen im Hinblick auf die Ausgestaltung effizienter Organisationsstrukturen.

Aus heutiger Sicht ist die geltende Kompetenzordnung weder in verfassungsrechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht mehr zeitgemäss und sachgerecht. Auf Bundes- und auf Kantonebene herrscht seit geraumer Zeit ein anderes Verständnis hinsichtlich der Frage, welches Staatsorgan – Parlament oder Regierung – primär für die Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation zuständig sein soll. Allen neueren kantonalen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzen respektive den zu Grunde liegenden Verfassungsregelungen ist gemeinsam, dass sie der Kantonsregierung einen viel grösseren Spielraum bei der Organisation der kantonalen Verwaltung zugestehen als das geltende basellandschaftliche Recht. Gleiches gilt auf Bundesebene, wo die Kompetenz zur Ausgestaltung der Bundesverwaltung weitestgehend beim Bundesrat liegt.

Diese Thematik nehmen zwei parlamentarische Vorstösse (Motionen) auf, die der Landrat mit klaren Mehrheiten an den Regierungsrat überwiesen hat. Er erhielt so den Auftrag, eine Revisionsvorlage mit dem primären Ziel auszuarbeiten, der Kantonsregierung mehr Handlungsspielraum zur Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation zu geben. Der unterbreitete Entwurf für ein neues "Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG)" setzt die parlamentarische Forderung um, indem die Zuständigkeit für die Festlegung der konkreten Verwaltungsorganisation vom Landrat an den Regierungsrat übertragen wird. Auch die weiteren Regelungen im heutigen Verwaltungsorganisationsgesetz und -dekret wurden einer kritischen Überprüfung unterzogen. Daraus resultiert ein vergleichsweise schlankes neues Gesetz, das sich auf Regelungen beschränkt, die zwingend nötig sind.

A. Ausgangslage

1. Revisionsanlass

1.1 Nicht mehr zeitgemässe Zuständigkeitsordnung für die Festlegung der Verwaltungsorganisation

Das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz¹ und das zugehörige Dekret² regeln insbesondere die Stellung und die Aufgaben des Regierungsrats sowie die Organisationsgrundzüge der Kantonsverwaltung. Beide Erlasse stammen aus dem Jahr 1983, sie wurden also noch vor Inkrafttreten der heutigen Kantonsverfassung³ geschaffen. Zwar erfolgten am Gesetz und am Dekret während ihrer über 30-jährigen Geltungsdauer verschiedentlich punktuelle Anpassungen, einer gesamthaften Überprüfung wurden sie aber bislang nicht unterzogen.

Gesetz und Dekret⁴ legen unter anderem die Organisation der kantonalen Verwaltung bis auf die Dienststellenstufe fest. Damit ist heute der Landrat zuständig für die namentliche Benennung der einzelnen (fünf) Direktionen und somit auch für die Zuordnung von deren Aufgabengebieten. Ferner bestimmt der Landrat auch jede der aktuell 38 Dienststellen der kantonalen Verwaltung und er entscheidet auch darüber, ob innerhalb einer Direktion Bereiche gebildet werden können, in denen mehrere Dienststellen zu einer übergreifenden Organisationseinheit zusammengefasst werden können⁵.

Nach geltendem Gesetzes- und Dekretsrecht verfügt also das Kantonsparlament heute über sehr weitreichende Kompetenzen bei der Ausgestaltung der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung, die kein anderer Kanton so kennt. Dies entspricht allerdings nicht mehr der Intention des basellandschaftlichen Verfassungsgebers, welcher in der *aktuellen Kantonsverfassung* die Kompetenz zur Organisation der kantonalen Verwaltung hauptsächlich dem Regierungsrat zuordnete⁶.

Die heutige Zuständigkeitsordnung gemäss Verwaltungsorganisationsgesetz und -dekret erweist sich demnach weder in verfassungsrechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht als zeitgemäss und sachgerecht. Auf Bundes- und auf Kantonebene herrscht seit geraumer Zeit ein anderes Verständnis hinsichtlich der Frage, welches Staatsorgan – Parlament oder Regierung – primär für die Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation zuständig sein soll. Die Erfüllung der

¹ Gesetz vom 6.6.1983 über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz BL; in Kraft seit 1.1.1984; [SGS 140](#))

² Dekret vom 6.6.1983 zum Verwaltungsorganisationsgesetz (Verwaltungsorganisationsdekret BL; in Kraft seit 1.1.1984; [SGS 140.1](#))

³ Verfassung vom 17.5.1984 des Kantons Basel-Landschaft (in Kraft seit 1.1.1987; [SGS 100](#))

⁴ § 32 Absatz 1 Verwaltungsorganisationsgesetz ([SGS 140](#)) in Verbindung mit §§ 3, 3a und 4 Verwaltungsorganisationsdekret ([SGS 140.1](#)).

⁵ Aktuell verfügen die Sicherheitsdirektion sowie Bau- und Umweltschutzdirektion über die Bereichsstruktur.

⁶ "Er [der Regierungsrat] sorgt für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation." ([§ 76 Absatz 2 KV](#)). "Das Gesetz regelt [...] die Grundzüge der Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung." ([§ 81 Absatz 1 Buchstabe a KV](#)). "Weitere Organisations- und Verfahrensbestimmungen sind in der Geschäftsordnung des Regierungsrates und in Verordnungen enthalten." ([§ 81 Absatz 2 KV](#)).

öffentlichen Aufgaben ist einem steten Wandel unterworfen. Die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Staatsverwaltungen erfordern eine erhöhte Flexibilität der Regierungsverantwortlichen im Hinblick auf die Ausgestaltung effizienter Organisationsstrukturen. Diese Notwendigkeit erkannten auch die anderen Kantone. Dementsprechend ist allen neueren Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzen⁷ respektive den zu Grunde liegenden Verfassungsregelungen gemeinsam, dass sie der Kantonsregierung einen viel grösseren Spielraum bei der Organisation der kantonalen Verwaltung zugestehen als das geltende basellandschaftliche Recht. Gleiches gilt auf Bundesebene, wo die Kompetenz zur Ausgestaltung der Bundesverwaltung weitestgehend beim Bundesrat liegt⁸.

1.2 Parlamentarische Aufträge zur Änderung des Verwaltungsorganisationsrechts⁹

Die geschilderte Thematik greifen auch zwei parlamentarische Vorstösse auf, die vom Landrat an den Regierungsrat überwiesen wurden. Mit den Vorstossüberweisungen erhielt der Regierungsrat den verbindlichen Auftrag, dem Landrat eine Revisionsvorlage im Sinne der beiden Vorstösse zu unterbreiten.

Die Motion „Teilrevision Verwaltungsorganisationsgesetz“¹⁰ verlangt insbesondere, dass das Verwaltungsorganisationsgesetz und das Dekret einzig noch die Anzahl und die Aufgabenbereiche der Direktionen regeln; dagegen soll die Detailorganisation neu in die alleinige Kompetenz der Regierung fallen.

Im gleichen Sinn fordert auch die spätere Motion „Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes bzw. -Dekrets“¹¹, die Organisationshoheit über die kantonale Verwaltung entsprechend der Kantonsverfassung dem Regierungsrat zuzuordnen und den Landrat lediglich "in geeigneten, politisch relevanten Fällen" beizuziehen.

1.3 Fazit

Das vor mehr als 30 Jahren erlassene Verwaltungsorganisationsrecht unseres Kantons ist aus den geschilderten Gründen nicht mehr zeitgemäss und revisionsbedürftig. Die heutigen Gesetzes- und Dekretsbestimmungen sind im Sinne der erwähnten parlamentarischen Aufträge zu aktualisieren, mit dem primären Ziel, der Kantonsregierung mehr Spielraum bei der Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation zu gewähren. Damit wird der später in Kraft getretenen Kantonsverfassung¹² entsprochen; sie ermächtigt und beauftragt in erster Linie den Regierungsrat – als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons –, für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit zu sorgen und die dazu nötige zweckmässige Verwaltungsorganisation festzulegen.

⁷ Z.B. Kanton GR (2006), Kanton ZH (2005), Kanton GL (2004), Kanton AR (2004), Kanton FR (2001) und weitere.

⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes (RVOG; [SR 172.010](#))

⁹ Siehe auch Kapitel E. (Seite 13 f.).

¹⁰ [Nr. 2012/322](#), vom Landrat am 11.4.2013 an den Regierungsrat überwiesen (56:5 bei 2 Enthaltungen).

¹¹ [Nr. 2015/048](#), vom Landrat am 5.11.2015 an den Regierungsrat überwiesen (41:26 bei 2 Enthaltungen).

¹² § 71 Absatz 1 und § 76 Absatz 2 Kantonsverfassung

2. Teilrevision oder Totalrevision?

Die Umsetzung der parlamentarischen Aufträge, die der Landrat mit der Überweisung der beiden Motionen¹³ dem Regierungsrat erteilte, erfordert eine Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes und des -dekrets. Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zeigte sich aber, dass das Verwaltungsorganisationsrecht auch noch in zahlreichen weiteren Punkten nicht mehr aktuell ist. Daher beschloss der Regierungsrat, das Verwaltungsorganisationsrecht integral zu überprüfen und es einer umfassenden Totalrevision zu unterziehen.

B. Erläuterungen zum Revisionsentwurf

1. Neues "Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG BL)"

1.1 Beseitigung der Doppelspurigkeiten im Gesetzes- und Verfassungsrecht

Das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz von 1983 enthält einige Regelungen, deren Gehalt später in die aktuelle, seit 1. Januar 1987 geltende Kantonsverfassung eingeflossen ist. Die so entstandenen Doppelspurigkeiten sind auf der Gesetzesebene zu eliminieren, sie steht in der Normenhierarchie unterhalb der Verfassungsebene. Das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz kann so deutlich schlanker ausfallen als das heutige Gesetz.

1.2 Bemerkungen zu den einzelnen Entwurfsbestimmungen

Der **Abschnitt "1 Regierungsrat"** des neuen Gesetzes (§§ 1 – 12) regelt wie im bisherigen Verwaltungsorganisationsgesetz Stellung, Aufgaben und Geschäftsgang der Kantonsregierung.

▪ *Unterabschnitt 1.1 "Zusammensetzung, Aufgaben"*

§ 1 Zusammensetzung: Die 1983 gesetzlich festgeschriebene Leitungs- und Vollziehungsfunktion des Regierungsrats samt Kollegialitätsprinzip sind mittlerweile in der Kantonsverfassung¹⁴ verankert und müssen auf Gesetzesstufe nicht mehr erwähnt werden. Dagegen ist der neuformulierte Absatz 2, wonach jedes Regierungsmitglied in seiner Funktion als Direktionsvorsteher/-in dem Gesamtregierungsrat untersteht, in der Kantonsverfassung nicht enthalten und im Gesetz aufzuführen.

¹³ Siehe vorne Ziffer 1.2

¹⁴ § 71 Absatz 1 / § 78 Absatz 1 KV

§ 2 Aufgaben des Regierungsrats: Die grundlegenden Regierungsaufgaben – wie Planung und Koordination der Staatstätigkeiten, Leitung der Kantonsverwaltung, Mitwirkung in der Rechtsetzung, Vertretung des Kantons etc. – sind bereits in den §§ 73 ff. der Kantonsverfassung festgelegt. Die jetzige parallele Aufzählung auf Gesetzesstufe kann daher entfallen, stattdessen enthält Absatz 1 nun einen Verweis auf die einschlägigen Verfassungsbestimmungen. Absatz 2 übernimmt mit einem etwas konkreteren Wortlaut die im heutigen Verwaltungsorganisationsgesetz postulierte Priorisierung der Regierungsaufgaben.

§ 3 Aufgaben der Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher stammt aus dem heutigen Dekret zum Verwaltungsorganisationsgesetz (§ 1; SGS 140.1). Die zentralen Leitungsaufgaben der Direktionsvorstehenden sind grundlegend und wichtig und daher auf Gesetzesstufe zu verankern. Der bisherige Aufgabenkatalog ist noch mit einer zusätzlichen Bestimmung ergänzt (Buchstabe g), wonach die Direktionsvorstehenden auch dafür besorgt sein müssen, dass die Ressourcen effizient und effektiv verwendet sowie die Planvorgaben in der Direktion und deren Dienststellen eingehalten werden.

▪ *Unterabschnitt 1.2 "Organisation"*

§ 4 Zuteilung der Direktionen, Stellvertretung: Die Absätze 1 – 3 entsprechen inhaltlich dem geltenden Recht¹⁵. Auf die – unverbindliche – Empfehlung zum Direktionswechsel nach einer gewissen Amtsdauer¹⁶ kann indessen ersatzlos werden. Es liegt in der Verantwortung der Kantonsregierung, die Direktionszuteilung im besten Interesse des Kantons vorzunehmen.

§ 5 Regierungspräsidium: Die redaktionell überarbeitete Umschreibung der Präsidialaufgaben entspricht weitgehend der geltenden Regelung (§§ 12 und 13 Verwaltungsorganisationsgesetz). Allerdings wird auf die heutige Bestimmung, wonach das Regierungspräsidium die "Gesamtplanung" der Regierungstätigkeit zuständig ist, ersatzlos verzichtet. Dieses Thema ist inzwischen in der später in Kraft getretenen Kantonsverfassung (§ 73 Absatz 1) geregelt, die die Verantwortung für Planung und Koordination der Regierungsaufgaben dem gesamten Regierungskollegium zuweist. Damit erübrigt sich eine Gesetzesregelung.

▪ *Unterabschnitt 1.3 "Geschäftsführung"*

§ 6 Regierungssitzungen deckt sich inhaltlich mit der heutigen Regelung des Verwaltungsorganisationsgesetzes (§ 16), ausser dass neu zur besseren Erkennbarkeit die verfassungsmässige Nichtöffentlichkeit der Regierungssitzungen nun ausdrücklich im Gesetz erwähnt wird (Absatz 2). Dieser Grundsatz ergibt sich indirekt aus § 55 "Öffentlichkeit von Verhandlungen" der Kantonsverfassung. Weil die Verfassungsbestimmung einzig die Landratssitzungen sowie die Gerichtssitzungen als öffentlich erklärt, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass die (bewusst nicht aufgeführten) Regierungssitzungen von der Öffentlichkeit ausgenommen sind.

¹⁵ § 10 Absätze 1 und 2 Verwaltungsorganisationsgesetz

¹⁶ § 10 Absatz 3 Verwaltungsorganisationsgesetz

§ 7 Vorsitz, Teilnahme entspricht inhaltlich dem heutigen Recht.

§ 8 Beschlussfassung: Ein im Ausstand befindliches Regierungsmitglied, das mit Einverständnis des Kollegiums bei der Beratung des ausstands begründenden Geschäfts anwesend ist, kann bei der Beschlussfassung darüber nicht mitentscheiden. Für die Beschlussfähigkeit der Kantonsregierung braucht es aber nicht mindestens drei *anwesende* Regierungsmitglieder (= heutiger § 18 Verwaltungsorganisationsgesetz), diese müssen auch stimmberechtigt sein. Dies wird nun zur Klarstellung ausdrücklich im neuen Gesetz erwähnt.

§ 9 Zirkulationsbeschlüsse, Präsidialbeschlüsse: Die Absätze 1 – 3 übernehmen inhaltlich das bisherige Recht (§§ 20 f. Verwaltungsorganisationsgesetz). Absatz 4 verzichtet indessen darauf, die Gültigkeit eines Präsidialbeschlusses von dessen späteren Genehmigung durch die Gesamtregierung abhängig zu machen. Ein solcher Gültigkeitsvorbehalt stellt die Rechtsbeständigkeit von Präsidialbeschlüssen grundsätzlich in Frage, was im Interesse der Rechtssicherheit zu vermeiden ist. Der sehr seltene Präsidialbeschluss ist ein ausserordentliches Mittel im Sinne einer ultima ratio. Er kommt ausschliesslich in der Ausnahmesituation zur Anwendung, wenn weder das ordentliche Beschlussverfahren noch das Zirkulationsverfahren möglich sind. Elementare Voraussetzung für einen Präsidialbeschluss ist, dass die erforderliche Entscheidung keinen Aufschub erträgt. Solche Situationen verlangen einen verbindlichen Entscheid. Die vorgeschlagene Lösung kennen auch andere Kantone (wie ZH, GR und weitere). Sollte der Regierungsrat einen Präsidialbeschluss unter keinen Umständen akzeptieren können, liesse sich dieser per Mehrheitsbeschluss wieder abändern oder auch gänzlich aufheben.

§ 10 Veröffentlichung der Beschlüsse: Dass der Regierungsrat die Formalität regelt, wer seine Regierungsbeschlüsse unterzeichnet¹⁷, ist eine Selbstverständlichkeit und braucht im neuen Gesetz nicht mehr erwähnt werden. Ansonsten übernimmt diese Entwurfsbestimmung das geltende Recht (§ 23 Verwaltungsorganisationsgesetz).

§ 11 Geschäftsordnung bildet die gesetzliche Grundlage der "Geschäftsordnung des Regierungsrats" und entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (§ 24 Verwaltungsorganisationsgesetz).

§ 12 Inkrafttreten der Erlasse: Bereits nach der Kantonsverfassung¹⁸ sollen Rechtserlasse in der Regel nicht früher als 8 Tage nach der Veröffentlichung (im Amtsblatt) in Kraft treten, daher kann die gleichlautende Gesetzesregelung ersatzlos entfallen. Die bisherige Zuständigkeitsregelung für die Festlegung des Inkrafttretenstermins wird ins neue Gesetz übernommen.

Abschnitt "2 Stabsstellen des Regierungsrats" des neuen Gesetzes (§§ 13 – 16) regelt deren Stellung und Aufgaben.

¹⁷ Regierungspräsident/-in und Landschreiber/-in (§ 8 Geschäftsordnung des Regierungsrats, SGS 141.11)

¹⁸ § 12 Absatz 2 KV

▪ *Unterabschnitt 2.1 "Landeskanzlei"*

§ 13 Stellung, Aufsicht, Leitung: Absatz 2: Die bisher vom alljährlich wechselnden Regierungspräsidium wahrgenommene Aufsicht über die Landeskanzlei¹⁹ soll künftig im Interesse der Kontinuität während einer gesamten Legislaturperiode durch dasselbe Regierungsmitglied wahrgenommen werden. Weil die Landeskanzlei als allgemeine Stabsstelle sowohl des Regierungsrats als auch des Landrats fungiert (Absatz 1), ist es sachgerecht, dass neu die Geschäftsleitung des Landrats auf Antrag des Regierungsrats das für die Aufsicht zuständige Regierungsmitglied bezeichnet. In Absatz 3 wird die bisher auf Verordnungsstufe²⁰ geregelte Anstellungskompetenz des Regierungsrats für die 2. Landschreiberin / den 2. Landschreiber neu auf die Gesetzesstufe übergeführt. Die restliche Entwurfsbestimmung deckt sich mit dem geltenden Recht (siehe die §§ 26 f. Verwaltungsorganisationsgesetz).

Die Bestimmungen in **§ 14 Aufgaben** und **§ 15 Dienstordnung** stammen weitgehend aus dem künftig wegfallenden Verwaltungsorganisationsdekret. § 14 Absatz 1 wird aus § 26 Absatz 1 des heutigen Verwaltungsorganisationsgesetzes übernommen.

▪ *Unterabschnitt 2.2 "Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat"*

§ 16 Stellung, Aufgaben überführt geltendes Recht (§ 27a Verwaltungsorganisationsgesetz) unverändert ins neue Gesetz.

Abschnitt "3 Kantonale Verwaltung" des neuen Gesetzes (§§ 17 – 23) enthält einerseits die Grundsätze, an denen sich die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungshandeln auszurichten haben. Andererseits wird gesetzlich bestimmt, wem die Kompetenz – und damit auch die Verantwortung – zufällt, die konkrete zweckmässige Ausgestaltung der kantonalen Verwaltung mit effizienten Abläufen festzulegen.

▪ *Unterabschnitt 3.1 "Grundlagen"*

§ 17 Grundsätze der Verwaltungsorganisation / § 18 Grundsätze des Verwaltungshandelns: Die Kantonsverfassung verpflichtet den Regierungsrat zur Planung und Koordination der Verwaltungstätigkeit, diese muss rechtmässig und wirksam erfolgen; zwecks Erfüllung dieser Vorgaben ermächtigt und verpflichtet die Kantonsverfassung den Regierungsrat, die kantonale Verwaltung im Rahmen von Verfassung und Gesetz zweckmässig zu organisieren (§ 73 in Verbindung mit § 76 KV). Die Zuständigkeit und damit auch die Verantwortung für eine optimale Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation obliegt folglich in allererster Linie der Kantonsregierung²¹. In den §§ 17 und 18 formuliert nun der Gesetzgeber gewisse Organisations- und Handlungsmaximen, an

¹⁹ § 9 Dekret zum Verwaltungsorganisationsgesetz (SGS 140.1)

²⁰ § 2 Absatz 1 Buchstabe b Personalverordnung (SGS 150.11)

²¹ Auf die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung berufen sich auch die zwei überwiesenen Motionen, mit denen verlangt wird, dass die regierungsrätliche Organisationshoheit über die kantonale Verwaltung auch auf Gesetzesstufe nachvollzogen wird (siehe vorne Kapitel A., Ziffer 1.2, Seite 4).

denen der Regierungsrat die Organisation und Tätigkeit der kantonalen Verwaltungsstellen auszurichten hat. Diese im Vergleich zum geltenden Recht (§ 4 Absätze 1 und 2 Verwaltungsorganisationsgesetz) umfassender formulierten Gesetzesvorgaben liegen im öffentlichen Interesse und konkretisieren die verfassungsmässigen Leitplanken.

§ 19 Führung von Informations- und Dokumentationssystemen schafft neu eine explizite Gesetzesgrundlage für das Betreiben von Informations- und Dokumentationssystemen (Geschäftskontrollen) durch die kantonale Verwaltung. Solche Systeme sind für die vom Verfassungs- und Gesetzgeber geforderte Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit unabdingbar. Der Kanton Zürich verfügt seit bald zehn Jahren über eine fast gleichlautende Regelung²², dort hat sie sich offenbar bewährt. Sie wird auch in unserem Kanton mehr Klarheit und Rechtssicherheit in der fraglichen Materie bringen.

Die Aufsichtsstelle Datenschutz machte in einer Stellungnahme zu dieser Entwurfsbestimmung noch darauf aufmerksam, im Falle der Legitimation einer Verwaltungsstelle zur Datenbearbeitung würden regelmässig sämtliche Mitarbeitende automatisch Zugang zu den Daten erhalten, unabhängig davon, ob alle von ihnen die Daten für ihre Aufgabenerfüllung benötigten. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit werde so nicht berücksichtigt und das Datenmissbrauchsrisiko steige. Die Aufsichtsstelle Datenschutz fordert daher, dass die Verwaltungsstellen die konkreten Zugriffsberechtigungen regeln müssten.

▪ *Unterabschnitt 3.2 "Die Direktionen"*

§ 20 Bezeichnung, Zuweisung der Aufgabenbereiche / § 21 Organisatorische Gliederung, Zuständigkeiten: Der Hauptgrund für die unterbreitete Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes und -dekrets von 1983 liegt in der bisherigen Zuständigkeitsordnung zur Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation²³. Per Gesetz und Dekret bezeichnet heute der Landrat nicht nur die Direktionen und definiert so deren Aufgabengebiete, sondern er legt zusätzlich fest, aus welchen einzelnen Dienststellen sich die kantonale Verwaltung zusammensetzt und ob innerhalb einer Direktion aus mehreren Dienststellen bestehende Bereiche als übergreifende Organisationseinheiten gebildet werden können. Im Gegensatz zu den anderen Kantonsparlamenten verfügt der Landrat bis heute über sehr weitreichende Kompetenzen bei der Ausgestaltung der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung. Diese Zuständigkeitsordnung entspricht nicht mehr den Vorgaben der nachträglich in Kraft getretenen, aktuellen Kantonsverfassung. Die landrätliche Organisationskompetenz korreliert auch nicht mit der operativen Verantwortung für die effiziente Erfüllung der sich stetig wandelnden Staatsaufgaben, welche der Kantonsregierung obliegt. Die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Staatsverwaltungen erfordern eine erhöhte Flexibilität der Regierungsverantwortlichen im Hinblick auf die Ausgestaltung effizienter Organisationsstrukturen.

²² § 44 Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (LS 172.1; in Kraft seit 1.9.2007).

²³ Siehe vorne die Ausführungen zum Revisionsanlass in Kapitel A., Ziffer 1.1 (Seiten 3 f.).

Zusammengefasst ist die heutige Verwaltungsorganisationskompetenz des Landrats nicht mehr zeitgemäss und nicht mehr sachgerecht. Mit den §§ 20 und 21 des neuen Gesetzes wird nun der Vorgabe der Kantonsverfassung entsprochen, wonach der Regierungsrat die Organisation der kantonalen Verwaltung festlegt (§ 76 Absatz 2 KV). Dies geschieht künftig auf Verordnungsebene. Dieser Paradigmenwechsel entspricht dem Gesetzgebungsauftrag, den der Landrat dem Regierungsrat mit der Überweisung der Motionen [2012-322](#) und [2015-048](#)²⁴ verbindlich erteilt hat. Beide parlamentarischen Vorstösse verlangen im Hauptpunkt, dass die Organisationshoheit über die kantonale Verwaltung neu dem Regierungsrat zuzuordnen ist. Darunter fällt auch die Zuweisung der Aufgabenbereiche an die Direktionen, da es sich hierbei um eine zentrale Organisationsfrage handelt. Auf Bundesebene und in den Kantonen mit neueren Verwaltungsorganisationsgesetzen ist ebenfalls die Regierung dafür zuständig, die Direktionen/Departemente zu benennen und ihnen die Aufgabenbereiche zuzuweisen.

Mit dem Übergang der Zuständigkeit zur Festlegung der konkreten Verwaltungsorganisation vom Kantonsparlament zur Kantonsregierung erübrigen sich die Organisationsvorschriften des geltenden Gesetzes. Im Sinne der Kantonsverfassung obliegt es nun dem Regierungsrat, dies auf Verordnungsstufe zu regeln. Ansonsten werden bisher bewährte Regelungen aus dem heutigen Gesetz teils umformuliert ins neue Gesetz übernommen.

§ 22 Zusammenarbeit: Die gesetzliche Verpflichtung der kantonalen Verwaltungstellen zur Kooperation untereinander liegt im öffentlichen Interesse und ist gesetzesrelevant.

▪ *Unterabschnitt 3.3 "Andere Träger öffentlicher Aufgaben"*

§ 23 Übertragung öffentlicher Aufgaben: Absatz 1 wird mit dem Erlass des neuen "Gesetzes über die Beteiligungen [Public Corporate Governance] (PCGG)"²⁵ in das bisherige Verwaltungsorganisationsgesetz eingefügt. Die Regelung wird unverändert in das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz übernommen.

Absatz 2 setzt ein weiteres Anliegen der Motion [2012-322](#) um, wonach Grundregeln für allfällig aus der Kernverwaltung ausgelagerte staatliche Aufgaben definiert werden sollen. Diese müssen naturgemäss sehr allgemein gehalten sein, um keine unnötigen und kontraproduktiven Erschwernisse für sinnvolle und zweckmässige Auslagerungen von staatlichen Aufgaben zu schaffen. Die Einzelheiten von Aufgabenauslagerungen sind in den Übertragungsakten (gesetzliche Grundlage, öffentlich-rechtlicher Vertrag²⁶) festzulegen.

²⁴ Siehe vorne Seite 4, Ziffer 1.2 und nachfolgendes Kapitel E. Parlamentarische Vorstösse.

²⁵ Vorlage Nr. 2016/212 des Regierungsrats an den Landrat

²⁶ Siehe z.B. die Vereinbarung betreffend die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel (SGS 481.5) oder die Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung (BGV) betreffend Delegation von Brandschutzaufgaben von der BGV an die Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft (Hafenverwaltung)

Abschnitt "4 Vollzug des Gesetzes"

§ 24 Ausführungsbestimmungen bildet die Gesetzesgrundlage für den Erlass der erforderlichen Vollzugsverordnungen durch den Regierungsrat.

Änderung von § 25 Absatz 1 Gesetz über die politischen Rechte²⁷: Der heutige § 9 des Verwaltungsorganisationsgesetzes, wonach die Regierungsmitglieder gleichzeitig mit den Landratsmitgliedern gewählt werden, wird wegen des Sachzusammenhangs ins Gesetz über die politischen Rechte transferiert (als neuer zweiter Satz von § 25 Absatz 1).

Änderung von § 2 Absatz 2 und 168 Absatz 2 Gemeindegesetz²⁸: Heute ist das Anhörungsrecht der Gemeinden bei beabsichtigten Erlassen und Beschlüssen von Regierungsrat und Landrat in § 7a des Verwaltungsorganisationsgesetzes geregelt. Wegen des fehlenden Sachzusammenhangs mit der Regierungs- und Verwaltungsorganisation wird diese Regelung unverändert ins thematisch besser passende Gemeindegesetz transferiert (neu eingefügter Absatz 2 und ergänzter Titel).

Weil mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz auch das Dekret zum Verwaltungsorganisationsgesetz aufgehoben werden soll, ist dessen § 12a ebenfalls unverändert ins Gemeindegesetz zu transferieren (neuer Absatz 2 in § 168).

2. Aufhebung des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz

Wie dargelegt²⁹ entspricht die bisherige Zuständigkeit des Kantonsparlaments zur Festlegung der kantonalen Verwaltungsorganisation einerseits nicht mehr der Kompetenzordnung, wie sie in der aktuellen Kantonsverfassung verankert ist; andererseits ist sie auch in tatsächlicher Hinsicht weder zeitgemäss noch sachgerecht. Indem nun der Regierungsrat – namentlich durch § 20 Absatz 1 und § 21 Absatz 1 des neu entworfenen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) – ermächtigt wird, die Organisation der kantonalen Verwaltung in eigener Kompetenz und Verantwortung festzulegen, wird der Vorgabe von § 76 Absatz 2 Kantonsverfassung entsprochen. Das landrätliche Verwaltungsorganisationsdekret mit seinen organisatorischen Festlegungen für die kantonale Verwaltung (insbesondere in den §§ 3, 3a und 4) erweist sich demnach als obsolet. Es kann ersatzlos entfallen und ist gleichzeitig mit dem bisherigen Verwaltungsorganisationsgesetz aufzuheben.

²⁷ SGS 120

²⁸ SGS 180

²⁹ Vorne Kapitel A., Ziffer 1.1 (Seite 3 f.) und Erläuterungen zu den §§ 20 und 21 des Gesetzesentwurfs.

Anderweitige Regelungen des Verwaltungsorganisationsdekrets³⁰ werden soweit erforderlich in das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) übernommen. Eine einzelne Dekretsbestimmung³¹ betrifft das Gemeinderecht und ist wegen des Sachzusammenhangs ins Gemeindegesetz zu transferieren.

3. Anpassung der Kantonsverfassung (Unvereinbarkeit gleichzeitige Mitgliedschaft in Kantonsregierung und Bundesversammlung)

Nach § 72 der Kantonsverfassung in Verbindung mit § 14 des Verwaltungsorganisationsgesetzes dürfte eines der fünf Regierungsmitglieder gleichzeitig auch der Bundesversammlung (National- und Ständerat) angehören, das heisst neben dem kantonalen Regierungsamt zusätzlich auch noch ein Parlamentsmandat auf eidgenössischer Ebene ausüben. Diese Möglichkeit bot bereits die frühere Baselbieter Staatsverfassung von 1892. Seit deren Inkrafttreten bis heute war jedoch nie ein Baselbieter Regierungsmitglied gleichzeitig auch Mitglied des Ständerats. Hingegen nahmen zwischen 1893 bis 1945 rund ein halbes Dutzend Baselbieter Regierungsmitglieder gleichzeitig auch ein Nationalratsmandat wahr. Allerdings wurde in den vergangenen 70 Jahren, von 1946 bis heute, von dieser Möglichkeit kein Gebrauch mehr gemacht.

Ein Doppelmandat als Mitglied der basellandschaftlichen Kantonsregierung (Vollamt) sowie als Mitglied der eidgenössischen Räte (Nebenamt) ist nicht mehr angezeigt. Die kumulierte Arbeitsbelastung wäre für eine wirkungsvolle Ausübung beider Ämter zu hoch. In den vergangenen Jahrzehnten stiegen die Anforderungen sowohl im Regierungskollegium als auch in den eidgenössischen Räten kontinuierlich an. Sie sind nicht vergleichbar mit den Amtsanforderungen vor 70 und mehr Jahren, als einige (wenige) Baselbieter Amtsträger diese Doppelfunktion noch wahrnehmen konnten.

Die Möglichkeit zur Kumulation beider Ämter erweist sich heute als obsolet. Das kantonale Regierungsvollamt erfordert den vollen Einsatz der Amtsinhaber/-innen, die gleichzeitige Mitgliedschaft auch nur eines Baselbieter Regierungsmitglieds in den eidgenössischen Räten ist im Kantonsinteresse nicht opportun. Diese Einschätzung wird von den allermeisten Kantonen geteilt³².

Der Wegfall der heutigen Möglichkeit, gleichzeitig sowohl der Kantonsregierung als auch dem Nationalrat oder dem Ständerat anzugehören, bedingt eine Änderung von § 72 Absatz 2 der Kantonsverfassung³³ (siehe Beilage 1). Darin soll nun festgeschrieben werden, dass die Regierungsmitglieder nicht gleichzeitig der Bundesversammlung angehören können.

³⁰ Etwa über die Aufgaben der Direktionsvorsteher/-innen (§ 1) und der Landeskanzlei (§ 7).

³¹ § 12a "Genehmigung von Gemeindereglementen", siehe die Bemerkung zur Änderung des Gemeindegesetzes.

³² Aktuell nehmen lediglich drei kantonale Regierungsmitglieder gleichzeitig ein eidgenössisches Parlamentsmandat wahr (2 Nationalräte / 1 Ständerat). Alle entstammen einem 7-er Regierungskollegium. Von diesen 3 Mandatsträgern verfügt ein Regierungsmitglied über ein Nebenamt (Kanton AI: Pensum 40-60%), ein anderes über ein Hauptamt (Kanton NW: Pensum 80%) und das dritte über ein Vollamt (Kanton BS).

³³ Wortlaut: "Es darf nicht mehr als ein Mitglied des Regierungsrates der Bundesversammlung angehören."

C. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

(Wird nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens ergänzt)

D. Finanzielle und personelle Auswirkungen sowie Regulierungsfolgenabschätzung

Aus dem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), welches das heutige Verwaltungsorganisationsgesetz samt Dekret ersetzt, resultieren keine finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden. Die heutige Ausgestaltung der kantonalen Verwaltung wird vom neuen Gesetz nicht tangiert. Dessen primäre Neuerungen bestehen in der Verlagerung der Organisationskompetenz für die Kantonsverwaltung vom Landrat zum Regierungsrat sowie in der Entschlackung des bisherigen Gesetzes von überflüssigen Regelungen.

Die Prüfung gemäss § 4 des KMU-Entlastungsgesetzes³⁴, ob die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch die vorliegende Gesetzesänderung administrativ belastet werden, ergibt, dass dies nicht zutrifft.

E. Parlamentarische Vorstösse

Der unterbreiteten Revisionsvorlage liegen zwei parlamentarische Vorstösse zu Grunde. Mit deren Überweisung erteilte der Landrat dem Regierungsrat einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag.

Gemäss Motion „Teilrevision Verwaltungsorganisationsgesetz“³⁵ sind das Verwaltungsorganisationsgesetz und das Dekret mit dem Ziel zu entschlacken, dem Regierungsrat mehr Handlungsspielraum zur Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsorganisation zu geben. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt diese Forderung um³⁶, indem die Zuständigkeit zur Festlegung der konkreten Verwaltungsorganisation vom Landrat auf den Regierungsrat übergeht. Dazu muss auch die Zuweisung der Aufgabenbereiche an die Direktionen zählen. Die Motion schlägt zwar vor, diese grundlegende Organisationsfrage weiterhin auf Gesetzesstufe durch den Landrat regeln zu lassen, was indessen weder sachgemäss noch konsequent wäre. Dadurch würde der Kantonsregierung, welcher die Verantwortung für die effiziente sprich wirtschaftliche Erfüllung der Staatsaufgaben obliegt, eine elementare Organisationsbefugnis vorenthalten. Dies widerspräche nicht nur der Zielsetzung der Motion, wonach der Regierungsrat den nötigen organisatorischen Handlungsspielraum zur Bewältigung der kontinuierlich steigenden Anforderungen an die staatliche Verwaltung erhalten soll, sondern stünde auch im Gegensatz zum Bund sowie zu den Kantonen

³⁴ Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (SGS 541)

³⁵ [Nr. 2012/322](#), vom Landrat am 11.4.2013 an den Regierungsrat überwiesen (56:5 bei 2 Enthaltungen).

³⁶ Siehe insbesondere die Erläuterungen zu den §§ 20 und 21.

mit neueren Verwaltungsorganisationsgesetzen, wo die Regierung dafür zuständig ist, die Direktionen/Departemente zu benennen und ihnen die Aufgabenbereiche zuzuweisen. Schliesslich ist zu den zwei verbleibenden Motionsanliegen anzumerken, dass in § 23 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs elementare Grundregeln für aus der Kantonsverwaltung ausgelagerte Staatsaufgaben formuliert sind. Zur Frage von Gesetzesgrundlagen für die Bildung direktionsübergreifender Organisationseinheiten ist festzuhalten, dass auch diesbezügliche verwaltungsorganisatorische Vorgaben nach der Konzeption des neuen Gesetzes nicht mehr vom Landrat gesetzlich festgeschrieben werden sollen, sondern in die Organisationskompetenz des Regierungsrats fallen. Solche Regelungen bestehen bereits (siehe z.B. die Verordnung zum Projektmanagement³⁷, § 8 Besondere Bestimmungen für direktionsübergreifende Projekte).

Das Anliegen der weiteren Motion "Revision des Verwaltungsorganisations-Gesetzes bzw. -Dekrets"³⁸ ist inhaltlich in der zuvor besprochenen Motion enthalten. Die zweite Motion beauftragt den Regierungsrat, eine Revisionsvorlage zu unterbreiten, mit der das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz und -dekret so angepasst werden, dass die Organisationshoheit wie von der Kantonsverfassung vorgegeben tatsächlich beim Regierungsrat liegt und der Landrat nur in geeigneten politisch relevanten Fällen beigezogen wird. Hierzu kann auf die entsprechenden Ausführungen zur erstgenannten Motion verwiesen werden.

Zusammengefasst lässt sich festzuhalten, dass der Regierungsrat mit der Vorlage über die Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes respektive den Erlass eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) dem parlamentarischen Auftrag im Sinne der beiden Motionen nachgekommen ist. Demnach können die zwei parlamentarischen Vorstösse abgeschrieben werden.

F. Antrag an den Landrat

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat:

1. Die Änderung von § 72 Absatz 2 der Kantonsverfassung (Beilage 1) den Stimmberechtigten zur obligatorischen Volksabstimmung vorzulegen.
2. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG] (Beilage 3) zu beschliessen.
3. Die Aufhebung des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz (Beilage 4) zu beschliessen.
4. Die Motion [2012/322](#) "Teilrevision Verwaltungsorganisationsgesetz" sowie die Motion [2015/048](#) "Revision des Verwaltungsorganisations-Gesetzes bzw. -Dekrets" abzuschreiben.

³⁷ SGS 140.15

³⁸ [Nr. 2015/048](#), vom Landrat am 5.11.2015 an den Regierungsrat überwiesen (41:26 bei 2 Enthaltungen).

Liestal,

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Der Landschreiber:

- Beilagen:**
1. Entwurf Änderung § 72 Absatz 2 Kantonsverfassung
 2. Synopse 1 (Gegenüberstellung geltendes Verfassungsrecht / neues Verfassungsrecht)
 3. Entwurf des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG)
 4. Synopse 2 (Gegenüberstellung geltendes Verwaltungsorganisationsgesetz / neues Gesetz)
 5. Entwurf Aufhebung Dekret zum Verwaltungsorganisationsgesetz