

Antrag des Regierungsrates vom 14. Januar 2004

4147

**A. Gesetz
über die Organisation des Regierungsrates
und der kantonalen Verwaltung (OG RR)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Januar 2004,

beschliesst:

Erster Teil: Die Regierung

A. Der Regierungsrat

I. Zusammensetzung

§ 1. Der Regierungsrat besteht aus sieben Mitgliedern. Er wird durch die Staatsschreiberin oder den Staatsschreiber unterstützt.
Die Mitglieder werden auf vier Jahre gewählt.
Jedes Mitglied steht einer Direktion vor.

Kollegium

II. Aufgaben

§ 2. Dem Regierungsrat obliegt die politische Planung und Führung auf Ebene des Kantons.
Er bestimmt die Ziele, Mittel und Massnahmen seiner Politik.
Er trifft alle Vorkehren, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.

Planung,
Zielsetzung und
Führung

Die Mitglieder des Regierungsrates räumen den Regierungsaufgaben Vorrang gegenüber der Führung der Verwaltung ein.

§ 3. Zu Beginn einer Amtsdauer erstellt der Regierungsrat die Richtlinien der Regierungspolitik und bringt sie dem Kantonsrat zur Kenntnis. Die Richtlinien geben Auskunft über die in der Amtsdauer angestrebten Ziele.

Richtlinien
der Regierungs-
politik

Die rollende Planung gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung wird auf die Richtlinien der Regierungspolitik ausgerichtet.

Am Ende der Amtsdauer prüft der Regierungsrat, ob die Ziele erreicht werden konnten, und erstattet dem Kantonsrat Bericht.

Rechtsetzung

§ 4. Der Regierungsrat leitet das Vorverfahren der Verfassungs- und Gesetzgebung. Das Vorschlagsrecht von Volk und Kantonsrat bleibt vorbehalten.

Er legt dem Kantonsrat Entwürfe zu Verfassungsänderungen und Gesetzen vor und erlässt die Verordnungen im Rahmen und auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz.

Der Regierungsrat überprüft seine Rechtsetzungsarbeiten auf ihre Übereinstimmung mit den in den Richtlinien der Regierungspolitik und in der rollenden Planung vorgegebenen Gesetzgebungszielen.

Vollzug und
Rechtspflege

§ 5. Der Regierungsrat sorgt für den Vollzug des übergeordneten, des interkantonalen und des kantonalen Rechts.

Er übt die Verwaltungsrechtspflege aus, soweit sie ihm durch die Gesetzgebung übertragen ist. Durch Verordnung kann er eine Rekurskommission einsetzen, die an seiner Stelle entscheidet.

Internationale
und interkantonale
Verträge

§ 6. Der Regierungsrat vertritt den Kanton gegen aussen.

Er handelt die internationalen und interkantonalen Verträge aus.

Der Regierungsrat schliesst im eigenen Namen ab:

- a) Verträge, die dem Kanton nur Rechte bringen,
- b) Abkommen über den Vollzug von Erlassen,
- c) Verträge, zu deren Abschluss er durch ein Gesetz oder den Kantonsrat ermächtigt ist,
- d) Verträge über Gegenstände, zu deren Regelung er im innerkantonalen Bereich allein zuständig wäre.

Der Regierungsrat informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen.

Aufsicht

§ 7. Der Regierungsrat beaufsichtigt die Verwaltung. Er wird dabei durch die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle unterstützt.

Nach Massgabe der besonderen Gesetzesbestimmungen beaufsichtigt er:

- a) Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts,
- b) privatrechtlich organisierte Träger von Verwaltungsaufgaben, soweit es um Tätigkeiten im Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe geht.

§ 8. Der Regierungsrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit sowie zu den Behörden des Bundes, der anderen Kantone und der Gemeinden. Information und Kommunikation

Er sorgt für eine koordinierte und kontinuierliche Information der Öffentlichkeit und für eine offene Kommunikation in der Verwaltung.

III. Organisation

§ 9. Die Mitglieder des Regierungsrates versammeln sich unmittelbar nach Ablegung des Amtsgelübdes zur konstituierenden Sitzung. Sie treten damit ihr Amt an. Konstituierung und Amtsantritt

§ 10. Der Regierungsrat trifft seine Entscheide als Kollegium. Die Mitglieder des Regierungsrates vertreten die Entscheide des Kollegiums. Sie räumen der Vertretung des Kollegiums gegenüber ihrer Stellung als Vorsteherin oder Vorsteher einer Direktion den Vorrang ein. Kollegium und Direktionen

Der Regierungsrat entscheidet endgültig über Kompetenzkonflikte zwischen den Direktionen.

§ 11. Der Regierungsrat bezeichnet für jedes seiner Mitglieder aus seiner Mitte eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Stellvertretung

Sind beide verhindert, bezeichnet der Regierungsrat aus seiner Mitte eine ausserordentliche Stellvertreterin oder einen ausserordentlichen Stellvertreter.

IV. Verfahren

§ 12. Der Regierungsrat versammelt sich, so oft es der Geschäftsgang erfordert. Einberufung

Er wird im Auftrag der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten durch die Staatsschreiberin oder den Staatsschreiber einberufen.

Jedes Mitglied des Regierungsrates kann jederzeit die Durchführung einer Sitzung verlangen.

§ 13. Die Direktionen und die Staatskanzlei bereiten die Geschäfte des Regierungsrates vor. Der Regierungsrat entscheidet auf Antrag seiner Mitglieder. Vorbereitung und Vorgaben

Bei Geschäften von wesentlicher Bedeutung kann der Regierungsrat der vorbereitenden Stelle die inhaltlichen Ziele und den Rahmen vorgeben.

- Vorsitz und Teilnahme § 14. Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident leitet die Verhandlungen des Regierungsrates.
An den Sitzungen nehmen die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber teil.
Der Regierungsrat kann weitere Personen beiziehen.
- Verhandlungen § 15. Der Regierungsrat entscheidet in der Regel nach gemeinsamer Beratung seiner Mitglieder.
Er bestimmt die Geschäfte, bei denen er in einem vereinfachten Verfahren entscheidet. Jedes Mitglied kann die Beratung verlangen.
Die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber hat beratende Stimme.
Die Sitzungsergebnisse werden protokolliert. Eine Minderheit der Behörde ist berechtigt, ihre Stimmabgabe unter Anführung der von ihr geltend gemachten Gründe im Protokoll vermerken zu lassen.
- Beschlussfähigkeit § 16. Der Regierungsrat kann beschliessen, wenn wenigstens vier Mitglieder anwesend sind.
Sind wegen Krankheit, Ausstandsgründen oder anderen unabwendbaren Verhinderungen nur drei Mitglieder anwesend, können sie beschliessen, sofern sie das betreffende Geschäft einstimmig für dringlich erklären.
Der Regierungsrat entscheidet mit Stimmenmehrheit. Sitzt er in ungerader Zahl, stimmt sein vorsitzendes Mitglied nur bei Stimmengleichheit mit. Für die übrigen Mitglieder herrscht Stimmzwang. Sitzt er in gerader Zahl, stimmt das vorsitzende Mitglied mit. Bei Stimmengleichheit zählt seine Stimme doppelt.
- Ausstandspflicht § 17. Mitglieder des Regierungsrates sowie die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber treten bei der Beratung und Beschlussfassung in den Ausstand, wenn Anordnungen der von ihnen geleiteten Direktionen, der Staatskanzlei oder von Gremien, in denen sie Einsitz haben, vor dem Regierungsrat angefochten werden.
Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.
- Ausschluss der Öffentlichkeit § 18. Die Verhandlungen des Regierungsrates sind nicht öffentlich.
- Entschädigung § 19. Die Entschädigung der Mitglieder des Regierungsrates wird durch den Kantonsrat festgesetzt.

B. Das Regierungspräsidium

§ 20. Der Regierungsrat wählt die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten auf eine einjährige Amtsdauer. Diese endet am 30. April und im Jahr der Gesamterneuerung mit der Amtsdauer der Gesamtbehörde. Wahl

Sind die Präsidentin oder der Präsident wie auch ihre oder seine Stellvertretung an der Amtsführung verhindert, bestimmt der Regierungsrat eine ausserordentliche Stellvertretung.

§ 21. Die Präsidentin oder der Präsident leitet die Geschäfte des Regierungsrates. Aufgaben

Die Präsidentin oder der Präsident

- a) sorgt dafür, dass der Regierungsrat seine Aufgaben rechtzeitig, zweckmässig und koordiniert an die Hand nimmt und abschliesst,
- b) bereitet die Verhandlungen des Regierungsrates vor und schlichtet in strittigen Fragen,
- c) wacht darüber, dass die Aufsicht des Regierungsrates über die kantonale Verwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben kann die Präsidentin oder der Präsident Abklärungen und Massnahmen beantragen.

§ 22. Ist die rechtzeitige Behandlung dringender Angelegenheiten im Regierungsrat nicht möglich, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident an dessen Stelle. Präsidentialentscheide

Diese Entscheide werden dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht.

Der Regierungsrat kann die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten ermächtigen, Angelegenheiten von geringer Bedeutung selbst zu entscheiden.

C. Die Staatskanzlei

§ 23. Die Staatskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates und seines Präsidiums und dessen Verbindungsstelle zum Kantonsrat. Funktion und Stellung

Organisation und Führung der Staatskanzlei richten sich unter Vorbehalt besonderer Anordnungen des Regierungsrates nach den Bestimmungen dieses Gesetzes über die kantonale Verwaltung mit Ausnahme der Bestimmung über die Generalsekretariate.

Staatsschreiberin oder Staatsschreiber

§ 24. Der Regierungsrat stellt die Staatsschreiberin oder den Staatsschreiber und deren oder dessen Stellvertretung an.

Die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber ist der Präsidentin oder dem Präsidenten unterstellt.

Die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber leitet die Staatskanzlei. Sie oder er hat gegenüber der Staatskanzlei die Stellung einer Direktionsvorsteherin oder eines Direktionsvorstehers.

Aufgaben

§ 25. Die Staatskanzlei berät und unterstützt den Regierungsrat und das Präsidium bei der Wahrnehmung der Regierungsaufgaben.

Sie ist insbesondere in folgenden Bereichen tätig:

- a) gesamtheitliche Führung und Steuerung der Verwaltung,
- b) Koordination der Verwaltungstätigkeit,
- c) Abklärung rechtlicher Fragen,
- d) Information der Öffentlichkeit in Zusammenarbeit mit den Direktionen,
- e) Information zwischen dem Regierungsrat und den Direktionen,
- f) Vertretung gegen aussen.

Der Regierungsrat kann für die Informationsaufgaben der Staatskanzlei eine Regierungssprecherin oder einen Regierungssprecher bezeichnen.

D. Ausschüsse und Kommissionen

Ausschüsse des Regierungsrates

§ 26. Für bestimmte Geschäfte kann der Regierungsrat aus seiner Mitte Ausschüsse bestellen. Diese bestehen in der Regel aus drei Mitgliedern.

Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Regierungsrates vor oder führen für das Kollegium Verhandlungen mit andern Behörden oder mit Privaten.

Die Ausschüsse werden durch die Staatskanzlei unterstützt.

a) Beratende Kommissionen

§ 27. Der Regierungsrat kann Kommissionen einsetzen, die

- a) ihn beraten,
- b) seine Geschäfte vorbereiten oder begutachten,
- c) selbstständige Verwaltungseinheiten sowie Organisationen und Personen gemäss § 7 Abs. 2 beaufsichtigen.

§ 28. Die Übertragung von Aufgaben des Regierungsrates auf Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen bedarf einer gesetzlichen Grundlage. b) Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen

§ 29. Der Regierungsrat setzt Kommissionen durch Beschluss ein. c) Einsetzung

Er regelt durch Verordnung oder einzelfallweise die Grundzüge ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation.

Kommissionen werden administrativ einer Direktion oder der Staatskanzlei zugeordnet.

§ 30. Die Wahlen und Abstimmungen in den Ausschüssen und Kommissionen richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen für die Gemeindebehörden. Wahlen und Abstimmungen

Abweichendes Gesetzes- und Verordnungsrecht bleibt vorbehalten.

Zweiter Teil: Die Verwaltung

A. Grundlagen

§ 31. Der Regierungsrat leitet und steuert die Verwaltungstätigkeit. Unterstellung und Steuerung der Verwaltung

Er beachtet dabei die Grundsätze zeitgemässer Verwaltungsführung und insbesondere den Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Er fördert die Leistungs- und Erneuerungsfähigkeit der Verwaltung.

Er koordiniert die Verwaltungstätigkeit der Direktionen und passt die Organisation der Verwaltung veränderten Verhältnissen an.

§ 32. Die Verwaltung handelt nach Verfassung und Gesetz. Sie beachtet dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Bürgernähe und der Nachhaltigkeit. Grundsätze des Verwaltungshandelns

Sie richtet ihr Handeln nach Zielen und Prioritäten des Regierungsrates.

Sie verfolgt wichtige Entwicklungen, prüft frühzeitig den Handlungsbedarf, schlägt dem Regierungsrat entsprechende Ziele, Mittel und Massnahmen vor und erarbeitet Umsetzungsmöglichkeiten.

B. Führungsinstrumente

Führung und
Steuerung

§ 33. Mit der Aufgabenplanung und der Finanzplanung stellen Regierungsrat und Verwaltung die Verbindung von Leistungserbringung und Finanzierung sicher.

Aufgabenplanung und Finanzplanung weisen eine mittelfristige Perspektive auf und dienen:

- a) der politischen Zielfestlegung und Führung auf Regierungs- und Direktionsstufe,
- b) der Umsetzung der Zielfestlegung und der Steuerung auf Stufe der Direktionen und nachgeordneten Verwaltungseinheiten.

Die Planungen für die in Absatz 2 genannten hierarchischen Stufen sind aufeinander abzustimmen.

Leistungs-
festlegung

§ 34. Die Vorsteherin oder der Vorsteher einer Direktion erarbeitet zusammen mit den nachgeordneten Verwaltungseinheiten deren Ziele und Leistungen und legt diese fest.

Wirkungs-
prüfung

§ 35. Der Regierungsrat prüft die Wirkung der Verwaltungsleistungen.

Bericht-
erstattung

§ 36. Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat jährlich über seine Geschäftsführung.

C. Organisation

Aufgaben und
Organisation
der Direktionen

§ 37. Der Regierungsrat weist den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zu.

Er regelt die Grundzüge der Organisation in einer Verordnung.

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.

Der Regierungsrat legt fest, ob die nachgeordneten Verwaltungseinheiten im eigenen Namen oder im Namen der Direktion entscheiden.

Direktions-
zuteilung

§ 38. Der Regierungsrat teilt jedem seiner Mitglieder eine Direktion zu.

Die Mitglieder des Regierungsrates sind verpflichtet, die ihnen zugeteilte Direktion zu übernehmen.

Kein Mitglied ist verpflichtet, länger als zwei aufeinander folgende Amtsdauern der gleichen Direktion vorzustehen.

§ 39. Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher bestimmt den Aufbau der Verwaltungseinheiten und legt die Geschäftsabläufe fest. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten und durch die Gesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten.

Organisation der Verwaltungseinheiten und Selbsteintritt

Im Rahmen der Verordnung nach § 37 verfügt die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher im Einzelfall über uneingeschränkte Weisungs-, Überwachungs- und Selbsteintrittsrechte. Das entsprechende Recht hat die Chefin oder der Chef einer Verwaltungseinheit.

§ 40. Das Generalsekretariat ist die Stabsstelle der Direktion. Es wird durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär geleitet.

Generalsekretariat

Das Generalsekretariat

- a) unterstützt die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher bei der Planung, Organisation und Koordination der Tätigkeiten der Direktion sowie bei der Entscheidvorbereitung,
- b) nimmt Aufsichtsfunktionen nach den Anordnungen der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers wahr,
- c) sorgt dafür, dass die Planungen und die Tätigkeiten der Direktion mit denjenigen des Regierungsrates, der anderen Direktionen und der Staatskanzlei koordiniert werden,
- d) unterstützt die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher bei der Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrates.

Der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär können auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden.

§ 41. Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher kann im eigenen Zuständigkeitsbereich einzelne Personen ermächtigen, in ihrem oder seinem Namen zu unterzeichnen.

Bevollmächtigung

§ 42. Die Konferenz der Generalsekretärinnen und der Generalsekretäre bearbeitet Aufgaben, welche die allgemeine Verwaltung betreffen.

Konferenz der Generalsekretärinnen und der Generalsekretäre

Sie sichert den Informationsfluss zwischen den Direktionen und unterstützt den Regierungsrat bei der Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen.

Die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber führt den Vorsitz.

Führung von Informations- und Dokumentationssystemen

§ 43. Zur Registrierung, Verwaltung, Indexierung und Überwachung seines Geschäftsverkehrs und seiner Geschäfte sowie zu deren Kommunikation darf jedes Organ der kantonalen Verwaltung nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung ein Informations- und Dokumentationssystem führen.

Dieses System darf besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile enthalten, soweit sich diese aus dem Geschäftsverkehr oder aus der Art des Geschäftes ergeben. Das betreffende Organ der kantonalen Verwaltung darf Personendaten nur speichern, wenn sie dazu dienen,

- a) seine Geschäfte zu bearbeiten,
- b) die Arbeitsabläufe zu organisieren,
- c) festzustellen, ob es Daten über eine bestimmte Person bearbeitet,
- d) den Zugang zur Dokumentation zu erleichtern.

Zu den Personendaten haben alle Stellen der kantonalen Verwaltung Zugang, soweit sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben brauchen.

D. Bezirksverwaltung

§ 44. Die Bezirksverwaltung steht unter der Leitung des Regierungsrates.

Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten sinngemäss für die Bezirksverwaltung, sofern das Gesetz über die Bezirksverwaltung keine abweichenden Bestimmungen enthält.

Dritter Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen

A. Übergangsbestimmungen

Abweichende Organisationsbestimmungen

§ 45. Der Regierungsrat kann von Organisationsbestimmungen zur Verwaltung in anderen Gesetzen abweichen. Ausgenommen sind Bestimmungen, die seine Organisationskompetenz ausdrücklich einschränken.

Weicht der Regierungsrat von einer Gesetzesbestimmung ab, beantragt er dem Kantonsrat innert vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Anpassung des betreffenden Erlasses.

B. Schlussbestimmungen

§ 46. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899 aufgehoben. Aufhebung bisherigen Rechts

§ 47. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert: Änderung geltenden Rechts

a) Das **Kantonsratsgesetz** vom 5. April 1981

§ 12. Verhandlungsgegenstände des Kantonsrates sind: Verhandlungsgegenstände
lit. a–i unverändert

lit. k) Genehmigung von internationalen und interkantonalen Verträgen

lit. k wird zu lit. l

b) Das **Planungs- und Baugesetz** vom 7. September 1975

§ 329. Abs. 1 unverändert.

An Stelle der Baurekurskommission ist der Regierungsrat Rekursinstanz, sofern angefochten sind: A. Rekurs- und Beschwerdeinstanzen
I. Grundsatz

lit. a unverändert

lit. b wird aufgehoben

lit. c wird aufgehoben

lit. d wird zu lit. b

lit. e wird zu lit. c

Die zuständige Direktion des Regierungsrates ist die Rekursinstanz für Anordnungen ihrer Ämter im Sinne von Abs. 2 lit. c.

Abs. 4 unverändert.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Januar 2004,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 65/2001 betreffend Änderung des Organisationsgesetzes des Regierungsrates wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

I. Ausgangslage

1. Gründe für eine Totalrevision des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen

Das Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen (aOG; LS 172.1) stammt aus dem Jahr 1899. Zahlreiche seiner Bestimmungen sind überholt oder hinfällig. Hingegen fehlen Grundlagen für die Regelung einer den heutigen Umständen angepassten Erfüllung staatlicher Aufgaben. Inhaltlich stellt das aOG – wie der Titel bereits andeutet – in grossen Teilen mehr ein Geschäftsreglement als ein Organisationsgesetz dar. So wird insbesondere die Verwaltung nicht als eigenständige Funktion, sondern – wenn überhaupt – als Teil der Regierung geregelt. Das aOG wird damit den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage für eine zeitgemässe Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in vielerlei Hinsicht nicht mehr gerecht.

Im Nachgang zum Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission I (PUK I) an den Kantonsrat vom 17. Juli 1997 zur «Affäre Raphael Huber» haben die Mitglieder der PUK I dem Regierungsrat unter anderen das Postulat Nr. 1 (KR-Nr. 383/97) überwiesen, mit dem der Regierungsrat eingeladen wird, die Totalrevision des aOG zu prüfen. Das Postulat strebt in der Hauptsache eine Verbesserung der Aufsicht des Regierungsrates über die Verwaltung an.

Bereits vor dem Bericht der PUK I und unabhängig davon hat der Regierungsrat am 5. Juli 1995 in einem Grundsatzentscheid beschlossen, mit dem Projekt «wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich» (*wif!*) eine Verwaltungsreform im Sinne des New Public Managements (NPM) in Angriff zu nehmen.

Auf der Grundlage des Beschlusses vom 5. Juli 1995 verabschiedete der Regierungsrat am 13. November 1996 eine Grobstruktur der Verwaltungsreform. Hauptsächliche Zielrichtung bildete dabei die Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für die bestmögliche Erfüllung staatlicher Aufgaben. Der Regierungsrat hielt fest, dass dazu zum einen eine umfassende Delegation der Kompetenzen zur Regelung der gesamten Verwaltungstätigkeit an den Regierungsrat anzustreben sei. Zum andern sollen die Verwaltungsstrukturen der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angepasst, ein Gleichgewicht zwischen den Direktionen geschaffen, die Staatskanzlei als Stabsstelle der Regierungspräsidentin bzw. des Regierungspräsidenten ausgestaltet, mehr Eigenverantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung ermög-

licht und schliesslich eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat bewirkt werden.

2. Vorarbeiten

a) Bisherige Gesetzesänderungen

Im Rahmen der vom Regierungsrat eingeleiteten Reformbestrebungen wurde das Verwaltungsreformrahmengesetz am 15. März 1998 (OS 54, 29 ff.) von der Stimmbevölkerung angenommen. Dabei wurde mit der Revision von § 18 aOG unter der Bezeichnung «integrierte Planung» das Controlling sowohl auf Stufe Regierungsrat als auch auf Direktionsstufe eingeführt. Der Regierungsrat erhielt damit erstmals ein Instrument, das der Zielfestlegung und Planung, mithin der strategischen Steuerung diene.

Mit der Einfügung von § 33 a des Finanzhaushaltsgesetzes des Kantons (FHG, LS 611) erhielt der Regierungsrat sodann die Kompetenz, Globalbudgets in den Antrag zum Voranschlag aufzunehmen. Die Einzelheiten sind in der Verordnung über das Globalbudget geregelt (LS 612.2). Regierung und Verwaltung sind damit nicht mehr an budgetierte Beträge der einzelnen internen Aufwand- und Ertragskonti gebunden, womit die Umgestaltung des bis anhin ressourcenorientierten zu einem leistungsorientierten Finanzhaushaltsrecht in die Wege geleitet wurde.

Durch die seit 1. August 1998 geltende Änderung von § 2 aOG (OS 54, 517) erhält der Regierungsrat schliesslich die angestrebte umfassende Kompetenz zur Organisation der Verwaltungstätigkeit. Er kann nunmehr selbstständig Ämter gründen oder auflösen, die Zusammensetzung der Direktionen festlegen oder einzelne Direktionen vereinigen.

b) Konkretisierende Regierungsratsbeschlüsse

Am 8. Juli 1998 setzte der Regierungsrat das Verwaltungsreformrahmengesetz bzw. die damit beschlossenen Gesetzesanpassungen in Kraft, fasste den Stand der bisherigen Reformen in den Direktionen und der Staatskanzlei, insbesondere die bisherigen Massnahmen zur Gleichgewichtung der Direktionen, zusammen und beschloss eine entsprechende Änderung des Beschlusses des Regierungsrates über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen vom 30. Dezember 1980 (LS 172.11) mit Wirkung ab 1. August 1998.

Am 9. Dezember 1998 orientierte der Regierungsrat sodann über die weitere Umsetzung der Reform der Verwaltungsstruktur und insbesondere über die Zusammenlegung der Direktionen der Justiz und des Innern (Direktion der Justiz und des Innern) sowie der Direktionen der Polizei, des Militärs und der Fürsorge (Direktion für Soziales und Sicherheit). Er beschloss zudem eine neuerliche Anpassung des Beschlusses des Regierungsrates über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen sowie den Erlass einer neuen Verordnung über die Delegation von Entscheidungsbefugnissen (LS 172.14), die auf den 1. Januar 1999 in Kraft trat.

3. Koordination verschiedener Reformbereiche

Wesentliche Punkte der Verwaltungsreform sind mehr Autonomie für die Verwaltungseinheiten, denen die unmittelbare Aufgabenerfüllung obliegt, sowie die Verbindung von Leistungserbringung und Finanzierung bei der Steuerung der staatlichen Tätigkeit. Die damit erforderlichen organisatorischen und konzeptionellen Anpassungen sollen im revidierten Organisationsgesetz, das neu den Titel «Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung» (OG RR) erhält, geregelt werden. Die inhaltliche Beschreibung der Steuerungsinstrumente, aber auch etwa die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Globalbudgets und die Rechnungslegung werden demgegenüber im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) festgehalten, das unter dem neuen Titel «Gesetz über Controlling und Rechnungslegung» (CRG) ebenfalls totalrevidiert wird.

Im Kanton Zürich wird damit auf ein allgemeines und zentrales NPM-Gesetz verzichtet. Mit dem OG RR und dem CRG erhält die Verwaltungsreform demgegenüber zwei Standbeine, in denen die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zwar koordiniert, jedoch aus je unterschiedlichem Blickwinkel geregelt wird. Das Dach für diese koordinierte gesetzliche Regelung bildet die Kantonsverfassung, mit deren Totalrevision sich der Verfassungsrat gegenwärtig befasst. Um hier keine Entscheide des Verfassungsrats zu präjudizieren, geht das OG RR von der geltenden Verfassungsregelung aus, versucht aber die absehbaren Tendenzen, die auch ohne Verfassungsänderung umgesetzt werden können, bereits jetzt aufzunehmen.

Eine weitere Schnittstelle besteht zum Projekt für ein Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG). Betroffen ist insbesondere der Bereich der Information und Kommunikation des Regierungsrates gegenüber bzw. mit der Öffentlichkeit. Mit Beschluss vom 17. Dezember 2003 hat der Regierungsrat den Entwurf zu diesem Ge-

setz in die Vernehmlassung gegeben. Einer der zentralen Punkte ist die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Der heute geltende Grundsatz, dass das Verwaltungshandeln in der Regel geheim und eine Veröffentlichung daher begründungspflichtig ist, soll damit um 180 Grad gekehrt werden: Das staatliche Handeln soll grundsätzlich öffentlich und die Geheimhaltung begründungspflichtig sein. Die jeweiligen Kriterien sollen im IDG geregelt werden, weshalb hier auf eigene Kriterien zu verzichten ist.

Seit dem 1. Juli 2001 ist schliesslich das Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (LS 614) in Kraft. Die Finanzkontrolle wird aus der Verwaltung ausgegliedert und administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet. Als oberstes Finanzaufsichtsorgan unterstützt die Finanzkontrolle den Regierungsrat bei der Ausübung der Dienstaufsicht.

II. Vernehmlassung

Die Vorlage fand in der Vernehmlassung grossmehrheitliche Zustimmung. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten enthielten verschiedene Detailanregungen. Materielle Differenzen in wesentlichen Punkten bestehen indes nur vereinzelt. Sofern Anregungen und Differenzen nicht in diesem Kapitel erörtert werden, wird an der entsprechenden Stelle darauf eingegangen.

Eine Vernehmlassungsantwort zweifelte die Notwendigkeit der vorliegenden Gesetzesrevision mit der Begründung an, die heutigen Kompetenzen des Regierungsrates würden dadurch eingeschränkt. Diese Auffassung verkennt jedoch, dass auch das Handeln des Regierungsrates im Zuge der Verwaltungsreform, die sich bisher häufig nicht auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage stützen konnte, an den allgemeinen Verfassungs- und Rechtsgrundsätzen ausgerichtet war. Das neue Gesetz bringt hier keine Einschränkung, sondern vielmehr eine klarere gesetzliche Grundlage für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit.

Zu Unklarheiten führte die teilweise unterschiedliche Verwendung gleich lautender Begriffe im Entwurf zum OG RR und zum CRG. Die Terminologie in den beiden Gesetzesvorlagen wurde unterdessen koordiniert und vereinheitlicht. Dies betrifft insbesondere die Begriffe Führung und Steuerung. Ersterer wird nunmehr vor allem im Zusammenhang mit der Regierungsfunktion, Letzterer im Zusammenhang mit der Verwaltungsfunktion verwendet.

Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wurde die Befürchtung geäussert, der Regierungsrat erhalte insbesondere mit der Bestim-

mung von § 2 eine Vorrangstellung gegenüber dem Kantonsrat. Diese Befürchtung besteht zu Unrecht. Planung, Zielsetzung und Führung im Kanton sind bereits nach geltendem Recht Obliegenheiten des Regierungsrates. Ebenso entspricht es der heutigen Ordnung, dass der Kantonsrat von dieser Planung Kenntnis nimmt. Mit der ausdrücklichen Regelung der Planung im CRG (§§ 9–13) erhält diese aber nunmehr erhöhte Transparenz.

Vereinzelte Zweifel an der Rechtsprechungsfunktion des Regierungsrates geäußert. Es wurde vorgeschlagen, den Regierungsrat vollständig von Rechtsprechungsaufgaben zu entbinden und diese einer gerichtlichen Instanz wie etwa einer Rekurskommission zu übertragen. Mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes 1997 wurde im Kanton allgemein ein zweistufiges Rechtsmittelverfahren eingeführt. Erstinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden können an eine Direktion oder den Regierungsrat und von dort an ein Gericht, in der Regel das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. An der verwaltungsinternen Rechtsprechung wurde damals festgehalten und lediglich sichergestellt, dass Entscheide der Verwaltung grundsätzlich gerichtlich überprüfbar sind. Bei der Diskussion über die Rechtsprechungsfunktion des Regierungsrates muss daher auch die Unterscheidung von verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Rechtsprechung berücksichtigt werden. Im gegenwärtigen System der Verwaltungsrechtspflege würde damit das isolierte Herausgreifen der Rechtsprechungsfunktion des Regierungsrates zu einseitigen Änderungen führen. Um aber die in der Vernehmlassung geäußerten Anliegen dennoch berücksichtigen zu können, erhält der Regierungsrat die Kompetenz, seine Rechtsprechungsaufgaben bei Bedarf einer Rekurskommission zu übertragen. Die Einrichtung einer solchen Kommission muss auf dem Verordnungsweg erfolgen. Damit ist die Beachtung des Legalitätsprinzips bei der Errichtung einer Rekurskommission gewährleistet. Die Frage der vollständigen Aufgabe der Rechtsprechungsfunktion des Regierungsrates übersteigt allerdings den Rahmen der vorliegenden Revision, deren Schwerpunkt die legislatorische Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist. Sie soll daher in einem späteren Zeitpunkt gesondert behandelt werden.

Schliesslich wurde in der Vernehmlassung auch angeregt, den Weiterzug gegen Personalentscheide zu vereinheitlichen (Personalentscheide der Direktionen sind heute je nach Direktion an den Regierungsrat oder an das Verwaltungsgericht weiterzuziehen). Auch diese Frage ist im Gesamtzusammenhang mit der Rechtsprechungsfunktion des Regierungsrates, und daher in einem späteren Zeitpunkt anzugehen. Dies auch darum, weil die unterschiedlichen Rechtswege in den Direktionen nicht zufällig, sondern Ergebnis der direktionsinternen Organisation sind.

Im Zusammenhang mit der Regelung der Kompetenzen in den Aussenbeziehungen des Kantons wurde eine besondere Berichterstattung an den Kantonsrat angeregt. Mit der Neuregelung des Geschäftsberichts im CRG (§ 26) wird die Berichterstattung allerdings umfassend neu gestaltet. Im Rahmen des neuen Systems kann der Regierungsrat dem Kantonsrat übersichtlich und einheitlich über seine Aktivitäten im Bereich der Aussenbeziehungen Rechenschaft geben. Die Einführung einer zusätzlichen, besonderen Form der Berichterstattung allein für die Aussenbeziehungen würde die kompakte Berichterstattung verzetteln und erscheint gegenwärtig nicht erforderlich.

Anlass zu verschiedenen Äusserungen bot die Regelung der Beschlussfassung bei Verhandlungen des Regierungsrates. Dabei wurde freilich übersehen, dass die fragliche Bestimmung lediglich eine redaktionell überarbeitete Fassung der heutigen Regelung ist, die sich in der Praxis bewährt hat und deshalb beibehalten werden soll.

III. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung

1. Übersicht über die Gesetzesvorlage

a) Wesentliche Ziele und Hauptpunkte der Reform

Mit den Vorgaben von Kantonsrat und Regierungsrat konzentriert sich der Gesetzesentwurf im Wesentlichen auf zwei Hauptziele: Verbesserung der Aufsicht und Modernisierung der Regierungs- und Verwaltungsstruktur im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Diesen Zielen entsprechend umfasst die Reform des Organisationsgesetzes folgende Hauptpunkte:

Schaffung von mehr Transparenz bezüglich der Regelung der internen Verfahrensabläufe in der Verwaltung sowie der Zuständigkeiten der jeweiligen Funktionsträger; stärkere Ziel- und Wirkungsorientierung der Führung sowie Erhöhung der Steuerungsfähigkeit staatlicher Tätigkeit.

Das OG RR bildet dabei die Verwaltungsstruktur ab. Es beschränkt sich auf die Regelung der wesentlichen Grundsätze einer modernen Regierungs- und Verwaltungsorganisation. Geregelt werden nur jene Grundsätze und Instrumente, die einer kritischen Hinterfragung standhalten und sich nach den bisherigen Erfahrungen als tauglich erwiesen haben. Angestrebt werden einfache, übersichtliche und transparente Regelungen, die insbesondere das erforderliche Mass an

Flexibilität gewähren. Detailbestimmungen sollen hingegen auf Verordnungsstufe erlassen werden.

b) Grobgliederung

Das Gesetz enthält zwei gleichwertige Hauptteile (Regierung und Verwaltung), die von einem dritten Teil mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen abgeschlossen werden. Mit dem zweiten, der Verwaltung gewidmeten Hauptteil des Gesetzes, erhält diese erstmals ein eigentliches Organisationsgesetz.

Im Gegensatz zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes (RVOG; SR 172.010) wird auf eine Bestimmung zu den Grundsätzen der Regierungstätigkeit verzichtet. Eine solche Bestimmung würde z. B. festlegen, dass der Regierungsrat auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz handelt, seine Tätigkeit auf das Gemeinwohl ausrichtet, zur Stärkung und Förderung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Gemeinden beiträgt usw. Einer solchen Aufzählung kommt jedoch keine normative Funktion zu. Sie fasst lediglich die ohnehin geltenden Grundsätze zusammen. Statt einer Klärung würde die Aufnahme einer solch «tradierten» Bestimmung den Eindruck erwecken, die beabsichtigte Neuausrichtung sei lediglich alter Wein in neuen Schläuchen.

Auf einen den Teilen Regierung und Verwaltung vorgestellten allgemeinen Teil wird ebenfalls verzichtet. Die erforderlichen allgemeinen Bestimmungen werden direkt in den entsprechenden Teilen zur Regierung und zur Verwaltung verankert. Das vermeidet unnötige Wiederholungen und begegnet der Gefahr von Unklarheiten durch die Verwendung ähnlicher, aber nicht identischer Formulierungen.

aa) Die Regierung

Im ersten Teil wird zunächst die verfassungsrechtliche Stellung des Regierungsrates im Gefüge der staatlichen Gewalten umrissen. Das Gesetz orientiert sich dabei an der geltenden Verfassung, um nicht in die laufenden Arbeiten des Verfassungsrats einzugreifen. Sollte mit der Totalrevision der Verfassung auch die staatsrechtliche Stellung des Regierungsrates geändert werden, müsste eine diesbezügliche Anpassung des OG RR dannzumal erfolgen. Aufgaben und Funktion des Regierungsrates werden unter dem Titel Aufgaben geregelt. Dabei wird erstmals ausdrücklich der Vorrang der Regierungsvor der Verwaltungsfunktion festgehalten. Dieser Bestimmung folgt die Regelung der

Richtlinien der Regierungspolitik, der sich die Regelung des Verfahrens für das Regierungsratskollegium anschliesst. Im Einzelnen umschrieben werden sodann Stellung und Aufgaben des Regierungspräsidiums, der Staatskanzlei sowie weiterer den Regierungsrat unterstützender Organisationen.

bb) Die Verwaltung

Der zweite Teil setzt die Eckpfeiler für die Organisation der Verwaltung fest und regelt die Grundsätze moderner Verwaltungsführung. Zentrales Element ist dabei das Controlling. Nach dem Verständnis des CRG umfasst das Controlling den ganzen Prozess der Zielfestlegung, Planung, Steuerung und Überprüfung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Im Weiteren werden nach dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung die Grundzüge für ein transparentes, effizientes und effektives Verfahren in der Verwaltung festgelegt. Dazu werden ein organisatorisches Gerüst sowie Rahmenbedingungen für die Delegation von Entscheidungskompetenzen und Aufgabenerledigung festgelegt.

cc) Übergangsregelung

Der dritte Teil enthält Übergangs- und Schlussbestimmungen. Trotz der beabsichtigten Anpassung der Organisationskompetenzen in den Spezialgesetzen ist denkbar, dass in einigen Fällen Widersprüche zum OG RR entstehen. Der Regierungsrat soll daher für eine bestimmte Zeit ermächtigt werden, von anderslautenden Organisationsbestimmungen anderer kantonaler Gesetze abzuweichen.

c) Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Unmittelbare finanzielle Folgen der Totalrevision des Organisationsgesetzes können nicht beziffert werden. Aussagen über mögliche Kosteneinsparungen oder Mehrkosten wären daher zum jetzigen Zeitpunkt hypothetisch. Die Revision verfolgt denn auch nicht in erster Linie finanzielle Ziele. Sie ist vielmehr der notwendige gesetzgeberische Abschluss der Verwaltungsreform. Von der Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und der Einführung moderner Führungs- und Steuerungsinstrumente ist aber mittel- bis langfristig eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der staatlichen Tätigkeit zu erwarten.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Erster Teil: Die Regierung

A. Der Regierungsrat als Kollegium

I. Zusammensetzung

§ 1 Kollegium

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Als ungeschriebenes Verfassungsrecht werden ihm diese beiden Kernfunktionen bereits nach geltendem Recht zugeordnet (ausdrücklich erwähnt die geltende Verfassung neben dem Vollzug nur die Verwaltung, KV 37). An den bisherigen Strukturen wird im Übrigen nichts geändert: sieben Regierungsmitglieder, die auf vier Jahre gewählt werden, stehen sieben gleichwertigen Direktionen vor.

Auf die Einführung eines Rotationsprinzips wird verzichtet. Mit dem Rotationsprinzip sollten mehr Transparenz geschaffen und routinebedingte Fehler vermieden werden. Diese Ziele können indes auch durch den Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Verantwortung und Zuständigkeit sowie die nachfolgenden Führungs- und Verfahrensgrundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erreicht werden, ohne aber die nachteiligen Auswirkungen des Rotationsprinzips in Kauf nehmen zu müssen. Die Einführung des Rotationsprinzips würde schliesslich auch eine Änderung von Art. 42 KV erfordern und wäre im Rahmen der Verfassungsrevision vorzunehmen.

II. Aufgaben

§ 2 Planung, Zielsetzung und Führung

Nach den Grundsätzen moderner Verwaltungsführung gehört die (mittelfristige) Planung und Zielsetzung zu einer der wichtigsten Führungsaufgaben. Die Verankerung als Regierungsaufgabe betont, dass strategische Planung keineswegs nur ein Element der Steuerung der Verwaltung, sondern insbesondere auch ein wichtiges Führungsinstrument für die Politik bzw. die Regierungstätigkeit ist. Die vorliegende Gesetzesrevision will daher die Regierungstätigkeit nicht nur aufwerten, sondern darüber hinaus auch die grundlegenden Leitplanken zur Ausübung dieser Tätigkeit zur Verfügung stellen (vgl. zum Ablauf des Planungsprozesses die Erläuterungen zu § 33). Der Regierungsrat erhält damit aber keine Vorrangstellung gegenüber dem Kantonsrat. Die Bestimmung regelt lediglich ausdrücklich, dass der Regierungsrat für

die politische Planung im Kanton zuständig ist (dem Kantonsrat kommt demgegenüber im Wesentlichen über das Budget und die parlamentarischen Instrumente die politische Steuerung des Kantons zu). Indem das Budget verstärkt in die vierjährige Planung eingebettet ist, verfügt der Kantonsrat mit dem CRG zudem über verbesserte Ein- und Einflussmöglichkeiten in und auf die Planung (vgl. §§ 9–13 CRG).

Die im NPM gebräuchliche Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Handeln wird im Gesetz nicht übernommen. Politische Entscheide sind zwar grundsätzlich strategische Entscheide. Umgekehrt sind aber gerade wichtige operative Entscheide mitunter von grösster politischer Bedeutung.

Der Zweck dieser Unterscheidung, nämlich zu verhindern, dass die Ressourcen der politischen Führung durch alltägliche Umsetzungsent- scheidungen am falschen Ort gebunden werden, ist mit der Priorisierung der Regierungs- gegenüber der Verwaltungstätigkeit dennoch zu er- reichen.

Gleichzeitig wird mit dem in Abs. 4 festgehaltenen Vorrang der Re- gierungsaufgaben vor der Führung der Verwaltung eine Leitlinie zur Lösung allfälliger Interessenkonflikte zur Verfügung gestellt. In solche Konflikte können die Mitglieder des Regierungsrates wegen ihrer Doppelfunktion geraten: Als Mitglieder der Kollegialbehörde «Regie- rungsrat» stehen sie in der Regierungsverantwortung. Als Vorsteherin oder Vorsteher einer Direktion sind sie demgegenüber vor allem Spitze der Verwaltung. In dieser Doppelfunktion erhält nunmehr die Regierungsfunktion Priorität (vgl. auch die Regel von § 10 Abs. 1 Satz 3).

§ 3 Richtlinien der Regierungspolitik

Der Regierungsrat beschliesst mit den Richtlinien der Regierungspol- itik die Schwerpunkte seiner Tätigkeit während einer Amtsdauer. Die Richtlinien geben einen umfassenden politischen Orientierungs- rahmen vor und werden als Legislaturziele in den KEF übernommen und dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. An den Legislaturzielen richtet sich die rollende Planung der Verwaltung aus (KEF, vgl. §§ 9 ff. CRG). Sie geben zudem die Ziele für das Gesetzgebungsprogramm vor.

Nicht mehr unterschieden wird zwischen mittel- und langfristiger Planung. Ein vierjähriger Planungszeitraum, wie er für die Richtlinien der Regierungspolitik (Legislaturziele) gilt, ist bereits die oberste Grenze. Die rollende Planung des KEF unterscheidet sich davon nicht durch einen grundsätzlich anderen Zeithorizont, sondern dadurch,

dass ihr ebenfalls auf vier Jahre angelegter Zeithorizont jährlich voranschreitet.

Im Geschäftsbericht (vgl. § 36 und § 26 CRG) zieht der Regierungsrat schliesslich auch Bilanz über die Erreichung der in den Richtlinien der Regierungspolitik gesetzten Schwerpunkte. Eine detailliertere Analyse darüber, inwiefern die Legislaturziele erreicht wurden und welche (Korrektur)Massnahmen im Falle der Nichterreichung während der kommenden Amtsdauer vorgenommen werden sollen, unternimmt der Regierungsrat im Controllerbericht. Während sich der Geschäftsbericht mit dem Kantonsrat an eine externe Behörde richtet, handelt es sich beim Controllerbericht um ein rein internes Steuerungsinstrument.

§ 4 Rechtsetzung

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung kommen der Gesetzgebung neue Funktionen und Aufgaben zu:

- Vorgabe von übergreifenden Zielen, Setzung von Rahmenbedingungen für Zielorientierung, Konsensfindung, Koordination und Integration,
- Erhöhung der Rechtsetzungsspielräume durch vermehrte Delegationsnormen,
- befristete Regelungen (Sunset Legislation),
- Gesetze als Leistungsaufträge (Final- statt Konditionalsteuerung),
- Gesetzesevaluation.

Diese «Neuorientierung» der Gesetzgebung kann kaum sinnvoll gesetzlich festgeschrieben werden: Eine neue Funktion der Gesetzgebung müsste zum einen auf Verfassungsstufe verankert werden. Das würde zum andern zu einer unerwünschten Fixierung, mithin gerade zum Gegenteil der mit der Verwaltungsreform angestrebten Flexibilität führen. Durch die Anwendung der Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung wird die Neuorientierung aber dennoch gefördert. So wurden mit der Schaffung eines Gesetzgebungsdienstes sowie dem Erlass der Rechtsetzungsverordnung (LS 172.16) bereits wichtige Elemente der wirkungsorientierten Gesetzgebung eingeführt (Rechtsetzungskonzept, Rechtfertigung von Leistungsgenerierung und Ausgaben).

Die wichtigen Gesetzgebungsziele erscheinen in den Richtlinien der Regierungspolitik und werden über die Leistungsgruppen auch im KEF dargestellt. Zudem gibt im Geschäftsbericht jede Direktion in der Rubrik Gesetzgebungsprogramm einen Überblick über den Stand ihrer wichtigsten Gesetzgebungsarbeiten. Indem der Regierungsrat

die laufenden Gesetzgebungsprojekte nach Abs. 3 auf ihre Übereinstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik und dem KEF überprüfen muss, werden die Gesetzgebungsarbeiten der Verwaltung mit der Planung des Regierungsrates verknüpft.

§ 5 Vollzug und Rechtspflege

Der Vollzug und in gewissem Umfang auch die Rechtspflege sind klassische Aufgaben der Exekutive. An diesen selbst soll nichts geändert werden. Die Umsetzung erfolgt hingegen nunmehr mit den Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die im zweiten Teil des Gesetzes abgebildet werden.

Zur Entlastung von seinen Rechtsprechungsaufgaben kann der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg eine Rekurskommission einsetzen (vgl. die Ausführung im Kapitel Vernehmlassung).

Das Ausländerrecht ist der erste Bereich, in dem der Regierungsrat auf der Grundlage dieser Bestimmung Rechtsprechungsfunktionen auf die Rekurskommission übertragen will. Die Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes hat die angestrebte Entlastung des Regierungsrates von Entscheiden in Rechtsmittelverfahren nur zum Teil erreicht. Rekurse gegen Anordnungen des Migrationsamts werden nach wie vor vom Regierungsrat bzw. dessen Präsidium entschieden. Die Anzahl der Rekurse hat in letzter Zeit stetig zugenommen, sodass heute im Bereich des Ausländerrechts eine grosse Anzahl gleich lautender Entscheide zu fällen sind.

§ 6 Internationale und interkantonale Verträge

Nach den allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen vertritt im Rahmen der den Kantonen nach der Bundesverfassung zustehenden Kompetenz zur Aussenpolitik die Exekutive den Staat gegen aussen. Der Regierungsrat leitet die Vertragsverhandlungen ein, ernennt und instruiert die kantonalen Delegationen und erteilt Vollmachten an die Delegationsmitglieder zur Unterzeichnung des ausgehandelten Vertragstextes. Die Unterzeichnung erfolgt aber in der Regel unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Die Genehmigungspflicht gilt insbesondere dort, wo neue Rechte und Pflichten für den Staat entstehen. Eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht bildet die selbstständige Vertragsabschlusskompetenz des Regierungsrates. Der Umfang dieser Kompetenz richtet sich nach den diesbezüglich von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen. Die Bestimmung gibt damit im Wesentlichen die heute geltende Praxis wieder. Nicht beabsichtigt ist insbesondere, Kompetenzen in bestehenden Verfahren wie etwa jenem zum Abschluss von

interkantonalen Verträgen im Bereich der Spitalversorgung zu ändern. Der Abschluss von Spitalversorgungsverträgen ist vielmehr eine Kompetenz, die dem Regierungsrat im innerkantonalen Bereich nach der Regelung des KVG zukommt, mithin ein Anwendungsfall von § 6 lit. d OG RR.

Verhandlungsführung und Abschluss von interkantonalen Verträgen werden mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) zunehmend an Bedeutung gewinnen, wird doch der interkantonale Lastenausgleich vorwiegend über Konkordate geregelt. Mit der Pflicht zur Information des Kantonsrates gewährleistet Abs. 4 den Einbezug des Parlaments in die Aussenbeziehungen.

§ 7 Aufsicht

Als Korrelat zur vermehrten Selbstständigkeit der (nachgeordneten) Verwaltungseinheiten gewinnt die Aufsicht zunehmend an Bedeutung. Unter Verwaltung sind hier auch die im föderalen System nachgeordneten Einheiten und Körperschaften wie die Bezirke und Gemeinden zu subsumieren. Die Aufsicht soll nicht nur kontinuierlich, sondern als institutionalisierter Teil der Verwaltungsführung systematisch betrieben werden. Die Aufsichtstätigkeit ist damit nicht nur in regelmässigen Abständen wahrzunehmen (Kontinuität). Sie soll darüber hinaus auch als ordentlicher Bestandteil bereits in die Planung und Konzeption der Regierungstätigkeit Eingang finden (Systematik).

Unterstützt wird der Regierungsrat bei der Erfüllung dieser Aufgabe durch die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle. Mit der Aufführung der Finanzkontrolle in Abs. 1 entspricht die Bestimmung nunmehr der Regelung von § 1 lit. b des Finanzkontrollgesetzes.

Nicht zur Verwaltung im Sinn von Abs. 1 gehören die rechtlich verselbstständigten Verwaltungseinheiten sowie privatrechtlich organisierte Aufgabenträger. Ein wichtiges Aufsichtsinstrument gegenüber solchen «Staatsbetrieben» ist der Einsitz von Mitgliedern des Regierungsrates im Aufsichtsorgan oder im Verwaltungsrat.

In diesem Zusammenhang gewinnt auch die Ausarbeitung von Eigentümerstrategien zunehmend an Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass Eigentümerstrategien nicht nur gegenüber privatrechtlich organisierten Aufgabenträgern, sondern ebenso gegenüber selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten zu formulieren sind (die Formulierung von Eigentümerstrategien ist ein wichtiger Bestandteil des Beteiligungscontrollings, dessen Einführung in § 7 lit. d CRG vorgesehen ist).

Auf Verordnungsstufe ist schliesslich zu überlegen, ob bei den rechtlich verselbstständigten Verwaltungseinheiten und privatrecht-

lich organisierten Aufgabenträgern eine ausdrückliche Regelung der Akteneinsichtsrechte erfolgen soll. Im Rahmen seiner Aufsichtspflichten gegenüber der Verwaltung stehen dem Regierungsrat zu jeder Zeit die Protokolle und Akten des Regierungsrates, der Direktionen und der ihnen unterstellten Behörden sowie der dezentralisierten Verwaltungseinheiten offen.

§ 8 Information und Kommunikation

Grössere Selbstständigkeit und mehr delegierte Kompetenzen intensivieren nicht nur die Aufsicht, sondern auch das Bedürfnis nach (interner und externer) Kommunikation. Mit der vorliegenden Bestimmung werden zum einen die zum Teil bereits umfangreichen Arbeiten zur Verbesserung der Kommunikation in den Direktionen unterstützt und nachhaltig verankert. Zur Betonung der Zweiseitigkeit optimaler Kommunikation soll zum andern einerseits die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessert werden (z. B. über die Einführung einer Feedbackverantwortung) und der Regierungsrat sich andererseits über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen informieren. Wichtige Schnittstellen bilden in diesem Zusammenhang die Querschnittaufgabe e-Government sowie die diesbezüglich mit der Einführung des Personalcontrollings vorgesehenen Massnahmen.

Voraussetzung zur Wahrung der Aufsicht ist schliesslich auch eine umfassende und funktionierende Information. Mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erhält die Information automatisch eine grössere Bedeutung als bisher. Dem soll durch eine gesetzliche Pflicht zur Information entsprochen werden.

Den Rahmen für die Information durch den Regierungsrat soll künftig das IDG abstecken.

Beabsichtigt ist die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz. Öffentlichkeit der Information bedeutet, das auf Datenträgern festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ziel der angestrebten Transparenz ist die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und eine Kontrolle des staatlichen Handelns. Angesichts seiner Bedeutung soll der Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt auf Verfassungsstufe vollzogen werden. Trotz des beabsichtigten einheitlichen Erlasses zum Umgang mit amtlicher Information sind aber zahlreiche Einzelfragen voraussichtlich nur im Rahmen bereichsspezifischer Regelungen zu beantworten.

III. Organisation

§ 9 Konstituierung und Amtsantritt

Bisher enthielt das aOG keine Bestimmung zur Konstituierung des Regierungsrates und zum Amtsantritt seiner Mitglieder. Die entsprechenden Regelungen waren aus den §§ 2 ff. des Kantonsratsgesetzes herauszulesen. Neu wird der Zeitpunkt der Konstituierung im Gesetz über die politischen Rechte in § 33 Abs. 2 geregelt. Die Bestimmungen zum Amtsgelübde finden sich nach wie vor in § 4 des Kantonsratsgesetzes.

§ 10 Kollegium und Direktionen

Das Kollegialitätsprinzip ist weder ein im zürcherischen Recht durchnormiertes Institut, noch ein klar definierter Rechtsbegriff. Dennoch ist es ein Prinzip, das sich im Laufe der Rechtsentwicklung als ein Grundmuster der politischen und staatsrechtlichen Strukturen etabliert und seinen Niederschlag in zahlreichen Bestimmungen des positiven Rechts gefunden hat. Ein zentrales Element unseres politischen Systems, das durch das Prinzip der Konkordanz geprägt ist, ist die Möglichkeit von Kompromissen. Es ist daher nicht in erster Linie Aufgabe der Regierungsmitglieder, Parteipolitik zu betreiben oder Partikularinteressen zu vertreten. Unser Rechtssystem und unsere politische Kultur verlangen vielmehr, dass im Regierungsrat zweckmässige Lösungen zum Nutzen des Gemeinwohls erarbeitet werden. Daran hat sich durch die zunehmende Bedeutung von Kommunikation und Information und der damit einhergehenden Wandlung unserer Gesellschaft nichts geändert. Je eindeutiger der Regierungsrat «mit einer Stimme spricht», umso grösseres Gewicht und umso bessere Akzeptanz kommt seinen Beschlüssen zu.

Vertraulichkeit über Vorgänge im Kollegium, über Diskussionsbeiträge und Abstimmungsergebnisse ist dabei nach wie vor notwendige Rahmenbedingung für das Zustandekommen von sachbezogenen und überparteilichen Lösungen im Interesse der Gemeinschaft. Am Kollegialitätsprinzip wird daher festgehalten, insbesondere auch weil bei dessen Abschaffung die bisherige Struktur der Staatsorganisation grundlegend zu überdenken wäre. Die Abkehr vom Kollegialitätsprinzip ist damit eine Frage mit verfassungsrechtlicher Tragweite, die allenfalls im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung zu diskutieren wäre. Im Zusammenhang mit dem Kollegialitätsprinzip wird schliesslich nochmals die Regel zur Lösung möglicher Interessenkonflikte festgehalten, in welche die Mitglieder des Regierungsrates wegen ihrer Doppelfunktion als Regierungsmitglieder und Vorsteherin oder Vorsteher eines Verwaltungsbereichs geraten können. Wäh-

rend § 2 Abs. 4 aus materieller Optik formuliert ist, stellt § 10 Abs. 1 die funktionale Betrachtungsweise ins Zentrum.

§ 11 Stellvertretung

Grundsätzlich ist die Stellvertretung unter Regierungsmitgliedern auf die Regierungsfunktion bezogen. Regierungsfunktion und Funktion der Direktionsvorsteherchaft (Verwaltungsspitze) sind indes nicht scharf zu trennen. Die Stellvertretung bezieht sich daher grundsätzlich auch auf die Aufgabe der Direktionsvorsteherchaft. Mit einer Aufgabenübertragung nach § 41 dieses Gesetzes kann indes die Generalsekretärin oder der Generalsekretär den Vorsteher oder die Vorsteherin in seiner oder ihrer Direktion vertreten.

IV. Verfahren

§ 12 Einberufung

Nach § 39 aOG kann der Regierungsrat ausser durch das Präsidium erst auf Begehren von drei Mitgliedern zusammengerufen werden. Neu soll die Einberufung jedem Mitglied der Regierung offen stehen und damit die bereits heute geltende Praxis ins Gesetz übernommen werden. Turnus, Dauer usw. sind auf Verordnungs-, allenfalls auch lediglich auf Beschlussstufe zu regeln.

§ 13 Vorbereitung und Vorgaben

Das Antragsrecht steht den Mitgliedern des Regierungsrates zu und kann nicht delegiert werden. Anträge der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten werden von der Staatskanzlei vorbereitet. In den der Staatskanzlei zugewiesenen Geschäften stellt die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident Antrag.

Zur Diskussion von Themen mit wesentlicher Bedeutung sowie zur Meinungsbildung in komplexen Angelegenheiten zieht sich der Regierungsrat nach Bedarf in Klausur zurück. Die Ergebnisse solcher Klausuren haben in der Regel meinungsbildende Funktion. Bei wichtigen Geschäften sollte indes die Möglichkeit bestehen, Ergebnisse der fraglichen Klausur einer vorbereitenden Stelle bereits frühzeitig als Rahmen vorzugeben, ohne dass dies in einer zusätzlichen Regierungssitzung besonders beschlossen werden muss. So kann ein aufwendiges Antragsverfahren, dass allenfalls wiederholt durchzuführen ist, vermieden werden.

§ 14 Vorsitz und Teilnahme

Neben den Mitgliedern des Regierungsrates nimmt die Staatschreiberin oder der Staatsschreiber regelmässig an den Sitzungen teil. Der Regierungsrat kann zudem weitere Personen beiziehen. Zu denken ist hier insbesondere an eine mögliche Regierungssprecherin oder einen Regierungssprecher.

§ 15 Verhandlungen

Für die Vorbereitung der Verhandlungen soll weiterhin nach der bisherigen Unterteilung der Behandlungsarten unterschieden werden, wie sie der Regierungsrat im Beschluss vom 21. April 1999 festgelegt hat. In der Regel entscheidet der Regierungsrat nach gemeinsamer Beratung (B-Geschäfte). Für Geschäfte, für die der Regierungsrat ein vereinfachtes Verfahren vorsieht (A-Geschäfte), kommt ein summarisches Verfahren zur Anwendung. Bei solchen Geschäften kann jedoch jedes Mitglied die Beratung verlangen.

Der dritte Abschnitt des aOG (Geschäftsordnung für den Regierungsrat und seine Direktionen) soll nur noch auf Verordnungsstufe geregelt werden. Eine Ausnahme bildet wegen ihrer Bedeutung die Bestimmung zur Protokollierung der Sitzungsergebnisse (Dispositiv und Begründung) und zur Festhaltung von Minderheitsmeinungen (vgl. § 47 aOG).

§ 16 Beschlussfähigkeit

Das verhältnismässig komplizierte und in den §§ 40–42 aOG detailliert festgehaltene Verfahren wird künftig höchstens noch auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ausgenommen ist § 42 aOG. Die Regelung, wonach die Präsidentin oder der Präsident bei ungerader Zahl der Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nur bei Stimmengleichheit stimmt, hat sich in der Praxis bewährt. Sie verschafft der Präsidentin oder dem Präsidenten im grössten Teil der Fälle die für eine neutrale Sitzungsleitung nützliche Unabhängigkeit. Die vorliegende Bestimmung ist lediglich eine redaktionell überarbeitete Fassung der bisherigen Bestimmung.

Die Möglichkeit zur Stimmenthaltung ist – anders als etwa im Bund – nicht vorgesehen. Für die Mitglieder des Regierungsrates besteht Stimmzwang. Das vorsitzende Mitglied ist allerdings dann vom Stimmzwang ausgenommen, wenn der Regierungsrat in ungerader Zahl sitzt und keine Stimmengleichheit herrscht.

§ 17 Ausstandspflicht

Die Ausstandsgründe richten sich nach den in der schweizerischen Gesetzgebung und Rechtsprechung allgemein anerkannten und praktizierten Gründen. Es soll insbesondere an die Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts angeknüpft werden, das 1997 revidiert wurde (Abs. 2). Die Regelung von § 43 Abs. 2 aOG, wonach bei Entscheidungen über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen, über die Bestellung der Direktionen und über Zuständigkeitsfragen unter den Direktionen kein Ausstand stattfindet, wird nicht mehr erwähnt. Durch die genannten Geschäftsarten werden die Regierungsmitglieder nicht stärker betroffen als durch ein gewöhnliches Geschäft, das von einer Direktion vorbereitet wurde, was selbstverständlich keinen Ausstandsgrund darstellt. Besonders zu erwähnen sind daher in Abs. 1 nur solche Konstellationen, die sich auf Grund der Funktion des Regierungsrates als oberste leitende und vollziehende Behörde ergeben.

§ 18 Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Sitzungen des Regierungsrates sind zwar weiterhin nicht öffentlich. Es soll aber eine institutionalisierte Pflicht zur Information über wichtige Sitzungsergebnisse eingeführt werden. Inhalt und Umfang dieser Information richten sich nach der Zielsetzung des IDG.

§ 19 Entschädigung

Die Bestimmung übernimmt die Regelung von § 55 aOG mit aktualisierter Terminologie.

B. Das Regierungspräsidium

§ 20 Wahl

Die Beibehaltung des Kollegialitätsprinzips hat auch Auswirkungen auf die Stellung des Regierungspräsidiums. Alle Mitglieder des Kollegiums sind in gleicher Weise gewählt und legitimiert. Kein Mitglied verfügt über eine besondere, herausgehobene Legitimation. Die Mitglieder werden auf eine feste Amtsdauer gewählt ohne Möglichkeit der politischen Abberufung. Alle Mitglieder haben die gleiche rechtliche Stellung. Das vorsitzende Mitglied leitet die Sitzungen und sorgt für einen geordneten Entscheidungsablauf, hat aber grundsätzlich keine weiter gehenden Kompetenzen als die übrigen Mitglieder. Dieses austarierte System der Konkordanz würde etwa durch die Volkswahl des Regierungspräsidiums empfindlich gestört. Eine Änderung des bisherigen Systems wäre daher mit einer Revision des Staatslei-

tungssystems verknüpft und im Rahmen der Verfassungsrevision zu behandeln.

§ 21 Aufgaben

Die Aufgaben des Präsidiums entsprechen im Wesentlichen jenen nach geltender Regelung. Allerdings werden diese klarer ausformuliert, strukturiert und aufgelistet. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Sowohl bei den Aufgaben als auch bei den Präsidialentscheiden handelt es sich grundsätzlich nicht um zusätzliche Kompetenzen gegenüber dem Regierungsrat, sondern um eigentliche «Ausführungsaufträge» des Kollegiums.

§ 22 Präsidialentscheide

Präsidialentscheide erhalten eine gewisse Aufwertung. Zum einen sind jene Entscheide, welche die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident an Stelle des Regierungsrates zu treffen hat, Letzterem nicht mehr zur Genehmigung vorzulegen. Dies, weil es sich bei solchen Entscheiden immer um Fälle handelt, die dringend entschieden werden müssen. Eine nachträgliche Genehmigung hat daher lediglich deklaratorischen Charakter, könnte doch eine nachträgliche Nichtgenehmigung keinerlei Wirkung mehr entfalten. Zum ändern können nunmehr Entscheide von geringer Bedeutung vermehrt vom Regierungsrat ans Präsidium delegiert werden. Neu sieht § 22 Abs. 3 die Möglichkeit vor, dass der Regierungsrat präsidiale Befugnisse direkt dem Vizepräsidium überträgt.

C. Die Staatskanzlei

Mit der Verwaltungsreform findet eine Aufwertung der Unterstützungsdienste für die Führung auf Regierungsebene und die Steuerung auf Verwaltungsebene statt. Dabei wird insbesondere auch die Stellung der Staatskanzlei gestärkt.

§ 23 Funktion und Stellung

Die Staatskanzlei wird im aOG als Sekretariat des Regierungsrates umschrieben. Regelungen zur Staatskanzlei sind im Gesetz verteilt und erscheinen mitunter zufällig.

Die Anforderungen an eine moderne Verwaltungsführung verlangen eine Anpassung der Funktion der Staatskanzlei. Bei einer weit reichenden Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die Ver-

waltungseinheiten besteht die Gefahr einer «Departementalisierung». Die zentrale Aufgabe der politischen Planung und Führung bedarf aber notwendigerweise einer umfassenden und ganzheitlichen Optik. Die Sicherstellung eines ausgeglichenen Staatshaushalts, eine ausgewogene Prioritätensetzung bei der Erfüllung der Staatsaufgaben und die stetige Staats- und Verwaltungsreform können zudem nicht ohne zentrale Führung und Steuerung verwirklicht werden. Die Staatskanzlei wird daher neu die allgemeine Stabs- und damit Planungs- und Koordinationsstelle des Regierungsrates.

§ 24 Staatsschreiberin oder Staatsschreiber

Die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber hat der Staatskanzlei gegenüber dieselbe Stellung wie die Vorsteherin oder der Vorsteher gegenüber ihrer oder seiner Direktion. Zwar ist nach Abs. 2 die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber nach wie vor der Präsidentin oder dem Präsidenten des Regierungsrates unterstellt (bisher § 6 aOG). Diese Regelung erfolgt jedoch aus operationaler Optik, weil die Unterstellung unter ein Kollegium den praktischen Anforderungen des Arbeitsalltags nicht zu genügen vermag. Funktional ist die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber allerdings Chefin oder Chef des Stabs des Regierungsrates, der im vorliegenden Zusammenhang durch die Präsidentin oder den Präsidenten vertreten wird.

§ 25 Aufgaben

Ins Gesetz soll kein detaillierter Aufgabenkatalog aufgenommen werden. Es wird daher lediglich der grundsätzliche Rahmen für Aufgabenbereiche festgelegt, die in die Zuständigkeit der Staatskanzlei fallen. Auf die Aufzählung einzelner Instrumente zur Aufgabenerfüllung wird ebenfalls verzichtet. Die detaillierten Vorgaben etwa zur Führung eines Leistungscontrollings oder eines Controllings zur Überprüfung der Umsetzung und Zielerreichung eines Regierungsratsbeschlusses wäre in einem Organisationsgesetz am falschen Ort. Eine entsprechende Regelung erfolgt in Koordination mit dem CRG auf Verordnungsstufe.

Mit der Erwähnung der Möglichkeit, eine Regierungssprecherin oder einen Regierungssprecher mit den Informationsaufgaben der Staatskanzlei zu betrauen, wird in Verbindung mit § 8 OG RR das verstärkte Gewicht der Informationstätigkeit betont.

D. Ausschüsse und Kommissionen

§ 26 Ausschüsse des Regierungsrates

Ausschüsse des Regierungsrates bestehen bereits heute. Sie übernehmen vor allem die Steuerung und Koordination bei grossen Projekten mit politischer Bedeutung, deren Umsetzung die gesamte Verwaltung betrifft. Selbstverständlich stehen aber auch solche Projekte unter der Führung des Regierungsrates. Dies kommt unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass die jeweilige Organisation, die zur Unterstützung der Ausschüsse erforderlich ist, administrativ bei der Staatskanzlei angesiedelt wird.

§ 27 a) Beratende Kommissionen

Trotz der Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen soll vom bisherigen monokratischen Führungssystem nicht abgewichen werden. Der Regierungsrat kann daher keine Kommissionen schaffen, die nicht direkt entweder der Staatskanzlei oder einer Direktion unterstellt sind. Damit wird vermieden, dass unangenehme Bereiche durch die Schaffung «zentraler Stellen» weggeschoben werden (Vermeidung der Förderung der Tendenz zur organisierten Unverantwortlichkeit).

Mit der Aufführung der Aufsicht über selbstständige Verwaltungseinheiten und der Aufsicht über die Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben betraut sind, wird betont, dass die Aufsicht im Zuge der Verwaltungsreform mit ihren verstärkten Aufgaben- und Entscheidungsdelegationen als Vorbeugung gegen ein Auseinanderdriften öffentlicher Aufgabenerfüllung an Bedeutung gewinnt. In der Regel erfordert die Wahrnehmung der Aufsicht aber spezifische Sachkenntnisse, über welche die Regierungsmitglieder kaum verfügen (können). Der Regierungsrat soll sich daher insbesondere in diesem Bereich durch die Einsetzung einer Kommission rasch und einfach entlasten können. Die Kommissionen können sowohl für bestimmte als auch für unbestimmte Zeit eingesetzt werden.

§ 28 b) Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen

Mit den §§ 27–30 wird grundsätzlich die Regelung von § 5 aOG übernommen. An den zahlreichen bestehenden Kommissionen sollen zudem keine Änderungen vorgenommen werden. Im Gegensatz zur geltenden Bestimmung wird neu aber klarer zwischen Kommissionen mit eigener (§ 28) und Kommissionen ohne eigene Entscheidungskompetenz (§ 27) unterschieden. Erstere bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Letztere kann der Regierungsrat in eigener Kompetenz einsetzen. Auf detaillierte allgemeine Vorgaben zur Zusammensetzung wird

verzichtet. Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation werden entweder in der jeweiligen gesetzlichen Grundlage oder im Einsetzungsbeschluss geregelt. Wahlen und Abstimmungen folgen den entsprechenden Bestimmungen für Gemeindebehörden.

§ 29) c) Einsetzung

Mit der Vorgabe eines formalen Einsetzungsbeschlusses durch den Regierungsrat erhält die jeweilige Kommission die erforderliche aktuelle Legitimation. Abs. 1 stellt zudem sicher, dass Auftrag und Zuständigkeiten der jeweiligen Kommission ausreichend konkretisiert werden.

Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation sollen grundsätzlich in einer Verordnung geregelt werden.

Abs. 3 verankert den Grundsatz, keine Gremien zu schaffen, die nicht einer Direktion oder der Staatskanzlei zugeordnet sind.

§ 30 Wahlen und Abstimmungen

Der Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte beschränkt sich auf die politischen Rechte der Stimmberechtigten. Das Wahlgesetz regelt demgegenüber auch die Wahlen in Behörden. Die Regelungslücke wurde mit dem Gesetz über die politischen Rechte mit einem neuen § 62 aOG gefüllt. Danach richten sich Wahlen und Abstimmungen in Kommissionen und anderen Gremien der Verwaltung nach den entsprechenden Bestimmungen für die Gemeindebehörden. Für Bezirksbehörden gilt dieser Verweis bereits aus § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung. Die Regelung von § 62 aOG wird in § 30 OG RR übernommen.

Der Vorbehalt abweichender Sonderbestimmungen in Abs. 2 schliesst auch Regelungen auf Verordnungsstufe ein. Besonders auf eine bestimmte Kommission oder ein bestimmtes Gremium zugeschnittene Bestimmungen sollen durch die allgemeine Regelung von § 30 nicht hinfällig werden.

Zweiter Teil: Die Verwaltung

Im zweiten Teil werden Grundsätze zur Leitung der Verwaltung und Steuerung des Verwaltungshandelns sowie die entsprechenden organisatorischen Grundzüge festgehalten. Der Grundlagenteil zur Verwaltung wird durch die Abbildung der wichtigsten Führungsinstrumente nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ergänzt. Für die Organisation der Verwaltung wird der

Regierungsrat mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet, wobei das Gesetz eine einheitliche Grundstruktur für den Aufbau der Direktionen und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten vorgibt. Eine Festlegung der Verwaltungsstruktur nach Vorbild des geltenden Rechts, bei dem die Direktionen anhand von einzelnen Aufgabenbereichen mit hohem Detaillierungsgrad gesetzlich umschrieben sind, soll jedoch zu Gunsten erhöhter Flexibilität vermieden werden. Aus demselben Grund wird auch auf eine Einteilung verzichtet, die den klassischen Politikfeldern oder jener der Sachkommissionen des Kantonsrats entsprechen würde. Es werden daher lediglich die formalen Einheiten aufgezählt, welche die Verwaltung bilden. Die Bezirksverwaltung wird sodann neu ausdrücklich als Teil der kantonalen Verwaltung geregelt.

A. Grundlagen

§ 31 Unterstellung und Steuerung der Verwaltung

Im OG RR werden die Leitlinien zur Steuerung der Verwaltung festgehalten. Die Formulierungen sollen dabei so allgemein sein, dass eine langfristige und nachhaltige Anwendung möglich ist. Spezifische Steuerungsinstrumente werden in den §§ 33–36 abgebildet (vgl. auch oben §§ 2 und 3). Ihre inhaltliche Ausgestaltung erfolgt hingegen im CRG.

Nach den Grundsätzen zeitgemässer Verwaltungsführung nennt § 31 die Förderung der Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung sowie die Pflicht zur Anpassung der Verwaltungsorganisation an veränderte Verhältnisse, wobei hier nicht nur wirtschaftliche und politische, sondern auch gesellschaftliche, wissenschaftliche und ethische Entwicklungen zu beachten sind.

Diese Leitlinien machen die wesentlichen Kriterien zur Steuerung der Verwaltung transparent und erlauben die Subsumtion der jeweils vorherrschenden Grundsätze, vermeiden aber gleichzeitig die Perpetuierung der aktuellen Vorgaben. In Verbindung mit den §§ 2 und 3 betonen sie zudem, dass die wirkungsorientierte Führung ein Kreislauf stetiger Anpassung einer selbstlernenden Organisation ist.

§ 32 Grundsätze des Verwaltungshandelns

Das Handeln des Staats ist weitestgehend durch die Bindung an das Legalitätsprinzip bestimmt. Dieser Rahmen darf trotz dem Trend zu möglichst grosser Flexibilität für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht unberücksichtigt bleiben. Der Paradigmenwechsel bei der Verwaltungsreform erfolgt vor allem im Bereich der Führung

(Regierung) und Steuerung (Verwaltung), nicht aber bei den rechtsstaatlichen Prinzipien. Das OG RR soll aber auch die wichtigsten Grundsätze für das Handeln der Verwaltung selbst festhalten.

Dazu gehört einerseits, dass sich das Verwaltungshandeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit richtet. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit wird dabei in Übereinstimmung mit der Regelung im CRG (§ 2 lit. f) als Aufgabenerledigung mit möglichst geringem Mitteleinsatz umschrieben. Dieser Begriff von Wirtschaftlichkeit unterscheidet sich teilweise von jenem des 5-E-Konzepts, das der Verwaltungsreform zu Grunde liegt (im 5-E-Konzept geht es in erster Linie um Wirtschaftlichkeitsvergleiche, sogenannte Benchmarks).

Andererseits soll die Tätigkeit der Verwaltung nach den heute stark gewichteten Kriterien der Bürgernähe und der Nachhaltigkeit organisiert werden.

Anerkannte Grundsätze der Betriebswirtschaftslehre sind hier hingegen kaum anwendbar, da sie in der Regel zu pauschal nach dem Prinzip «one size fits all» formuliert sind. Das Vorschreiben einer starren Anwendung des Grundsatzes der Übereinstimmung von Aufgabe, Zuständigkeit und Verantwortung würde zudem zu wenig berücksichtigen, dass Zielbildungsprozesse bei komplexen Problemen nicht nur top-down vonstatten gehen, sondern partizipativ top-down-bottom-up. Mit der Formulierung von Abs. 3 soll diese wechselseitige Absprache betont und gleichzeitig eine klare Zuständigkeit für die Aufgaben des politisch gewählten Regierungsrates (strategisch) und der Verwaltung (operative Umsetzung) festgelegt werden.

B. Führungsinstrumente

§ 33 Führung und Steuerung

Wie bereits erwähnt, erfolgt die inhaltliche Ausgestaltung der Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im CRG. Entsprechend werden sie hier lediglich abgebildet.

§ 18 aOG benützt den Begriff «integrierte Planung». Da indes aus dem reinen Wortlaut nicht klar wird, was darunter zu verstehen ist, wird der Begriff neu mit Aufgabenplanung und Finanzplanung umschrieben, deren eigentlicher Zweck die Verbindung von Leistungsseite und Finanzierungsseite ist. Erreicht wird diese Verbindung durch die Steuerung der Leistungserbringung auf der Grundlage von Leistungsgruppen. Im CRG wird dazu neu ein Leistungscontrolling eingeführt (§ 7 lit. a CRG). Zuständig für das Leistungscontrolling soll die Staatskanzlei, für das Finanzcontrolling die Finanzdirektion sein. Die

Verteilung dieser Zuständigkeiten geht davon aus, dass die inhaltliche Tätigkeit des Staats durch seine Leistungen zum Ausdruck kommt. Finanzen sind gegenüber den Leistungen eine Art operatives Hilfsmittel. Die erfolgreiche Verbindung von Leistungsseite und Finanzierungsseite bedarf daher der intensiven Zusammenarbeit zwischen Staatskanzlei und Finanzdirektion.

Die (mittelfristige) Planung erfolgt mit dem KEF. Der KEF umfasst einen Planungszeitraum von vier Jahren. Sein erstes Planungsjahr ist dabei jeweils identisch mit dem Budget. Der KEF wird im Sinn einer rollenden Planung jährlich aktualisiert. Er ist nicht nur Finanzplan, sondern leistet eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung (§§ 9 ff. CRG). Mit dem KEF plant der Regierungsrat die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen (rund 100 Leistungsgruppen, §§ 11 f. CRG) sowie deren Finanzierung. Zudem berichtet er darin über seine Anträge zum jährlichen Budget. Die Angaben zur mittelfristigen Entwicklung der Leistungen und Ressourcen erfolgen im KEF sowohl für die Direktionen als auch für die einzelnen Politikfelder. Mit der Ausrichtung dieser mittelfristigen Planung auf die Richtlinien der Regierungspolitik (Legislaturziele) erhält der KEF schliesslich auch eine gewisse Nachhaltigkeit.

Der Ablauf des Planungsprozesses gestaltet sich in groben Zügen wie folgt: Zu Beginn des Jahres melden die Direktionen dem Regierungsrat die (strategischen) Entwicklungen für den nächsten KEF sowie die bedeutenden Änderungen gegenüber dem vergangenen KEF. Auf dieser Grundlage beschliesst der Regierungsrat die (strategische) Planung für den nächsten KEF. Gestützt darauf gibt er den Direktionen die Richtlinien für die Erstellung des KEF vor. Auf Grund der Eingaben der Direktionen beschliesst der Regierungsrat sodann den KEF für die laufende Periode. Die (fachliche) Federführung für die Erarbeitung des gesamten KEF liegt bei der Finanzdirektion, die auch für den finanziellen Teil zuständig ist. Der Aufgabenteil fällt neu in die Zuständigkeit der Staatskanzlei.

§ 34 Leistungsfestlegung

Zielfestlegung, Planung und Berichterstattung sollen auf jeder Stufe der Verwaltung erfolgen. Als Instrument zur stufenkonformen Anwendung dieser Grundsätze steht der Prozess der Leistungsfestlegung zur Verfügung. Zwischen den Direktionen und ihren Verwaltungseinheiten werden damit Ziele, beabsichtigte Wirkungen und Umfang von Leistungen in einem kooperativen Prozess erarbeitet. Die nachgeordneten Einheiten werden so in die ziel- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit einbezogen. Trotz dieser starken Gewichtung der Zusammenarbeit zwischen nachgeordneter

Verwaltungseinheit und Direktion wird mit dem Begriff Leistungsfestlegung klargestellt, dass der letzte Entscheid über die Leistungen rechtlich nicht als Vertrag, sondern als Verfügung charakterisiert ist. «Vereinbarungen» über Ziele und Umfang von Leistungen stellen etwa in der Gesundheitsdirektion (Spitäler) oder der Bildungsdirektion (Mittelschulen) ein wichtiges Führungsinstrument dar.

Die rechtliche Qualifikation der Leistungsfestlegung macht sodann klar, dass hier nur das interne Verhältnis zwischen zwei hierarchisch nachgeordneten Verwaltungseinheiten geregelt wird. Von § 34 nicht erfasst sind Leistungsaufträge an Dritte auf öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage. Die Regelung solcher Leistungsaufträge erfolgt gewöhnlich im entsprechenden Spezialgesetz wie z. B. im Gesetz über die Universität Zürich vom 15. März 1998 (LS 415.11) oder im Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (LS 732.1).

§ 35 Wirkungsprüfung

Eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltungsleistungen setzt voraus, dass feststellbar ist, ob die gesetzten Ziele die beabsichtigten Wirkungen erreicht haben. Wurden die erwünschten Wirkungen verfehlt, müssen zudem die Gründe dafür ermittelt werden, damit die erforderlichen Korrekturmassnahmen geplant und umgesetzt werden können.

Nicht bei allen Leistungen kann aber eine Evaluation durchgeführt werden. Teilweise ist zwar eine solche möglich, gestaltet sich aber derart aufwendig, dass sie unwirtschaftlich und ineffizient erscheint. Wirkungsprüfungen sollen daher nur dort erfolgen, wo diese möglich und sinnvoll ist.

§ 36 Berichterstattung

Der Geschäftsbericht orientiert jährlich über die Geschäftsführung und das Controlling des Regierungsrates. Ausgerichtet auf die Richtlinien der Regierungspolitik ist der Geschäftsbericht in das umfassende Planungs- und Berichterstattungskonzept der Regierung eingebettet. Mit dem Gesetzgebungsprogramm gibt er zudem Auskunft über den Stand der wichtigsten Rechtsetzungsarbeiten. Im Gegensatz zum bisherigen Geschäftsbericht, der zusätzlich zur Jahresrechnung und zum Rechnungsbericht erstellt wurde, werden diese drei Teile nach dem Konzept des CRG neu in einem Bericht verschmolzen (vgl. § 26 CRG). Allfällige Abweichungen von den finanziellen Sollwerten wurden bisher im Rechnungsbericht begründet, leistungsmässige Abweichungen hingegen zumindest zum Teil im Geschäftsbericht. Mit der Zusammenlegung der verschiedenen Berichte werden Aufgaben, Leis-

tungen und Finanzen nunmehr auch auf der Berichtsseite verknüpft. Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat den Geschäftsbericht zur Genehmigung vor (vgl. § 26 Abs. 3 CRG).

Parallel zum Geschäftsbericht wird auch ein Controllerbericht verfasst. Er dient dem Regierungsrat im Gegensatz zum Geschäftsbericht als interne Grundlage für Zielkorrekturen und Massnahmen. Er beschreibt insbesondere die für das laufende Budget gegenüber dem Vorjahr erforderlichen Abweichungen und ist damit Grundlage für die Erstellung des Budgets und des neuen KEF. Mit dem Controllerbericht wird der Controllingkreislauf geschlossen. Wie bereits für den Geschäftsbericht liegt die Federführung auch für den Controllerbericht bei der Staatskanzlei. Beim Geschäftsbericht ist allerdings die Finanzdirektion nach wie vor für die ehemaligen Bereiche Jahresrechnung und Rechnungsbericht zuständig.

C. Organisation

§ 37 Aufgaben und Organisation der Direktionen

Die Bestimmung schreibt die Direktionen und die Generalsekretariate als formale Gliederungseinheiten vor. (Nach der Lehre sind die Grundstrukturen der Verwaltung zumindest bis auf Stufe Direktionen in einem formellen Gesetz zu regeln.) Aufgaben und Organisation regelt der Regierungsrat jedoch im Rahmen der im Gesetz vorgegebenen allgemeinen Kriterien in eigener Kompetenz. An der mit der Gesetzesänderung vom August 1998 durch § 2 und 3 aOG eingeführten Kompetenz des Regierungsrates wird damit grundsätzlich nichts geändert. Das Gesetz beschränkt sich auf die Festlegung jener Grundsätze, die bei der Bildung oder Umgestaltung von Direktionen von wesentlicher Bedeutung sind. Das Kriterium des Zusammenhangs der Aufgabe soll eine ebenso sachgerechte wie wirtschaftliche Aufgabenerfüllung fördern. Die Kriterien Zweckmässigkeit der Führung und Belastung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers sorgen dafür, dass die Frage der bestmöglichen Organisation für die Aufgabenerfüllung das erforderliche Gewicht erhält. Mit dem Erfordernis der sachlichen und politischen Ausgewogenheit soll verhindert werden, dass Direktionen oder nachgeordnete Einheiten geschaffen werden, die in ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung im Stil so genannter «Superministerien» eine überragende Bedeutung erlangen. Mit der Ausrichtung auf diese allgemeinen Kriterien können die Vorteile einer umfangreichen und flexiblen Organisationskompetenz mit den Forderungen rechtsstaatlicher Transparenz verbunden werden.

Ebenso wenig wie die geltende Verfassung unterscheidet das Gesetz zwischen originären und delegierten Aufgaben, weshalb auch im Bereich der Letzteren keine Beschränkungen für Subdelegationen vorgeschrieben sind. Mit der umfassenden Zulässigkeit von Delegationen kann der Regierungsrat nach wie vor in den Organisationsbereich der einzelnen Direktionen eingreifen. § 37 schreibt daher vor, dass dies nur in der Form der Verordnung erfolgen kann und auf die Grundzüge der Organisation und Zuständigkeiten beschränkt ist. Die Schaffung von bedeutsamen Verwaltungseinheiten, wie sie Ämter in der Regel darstellen, ist damit gewöhnlich dem Regierungsrat vorbehalten. Deren Organisation fällt hingegen in die Kompetenz der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers (§ 39 OG RR). In der Verordnung sind sodann auch einheitliche Kriterien für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen festzulegen. Als allgemeines Kriterium für die Zuordnung eines Entscheids soll insbesondere der in § 31 festgehaltene Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgabe, Zuständigkeit und Verantwortung berücksichtigt werden (der gleiche Grundsatz wird auch in § 2 lit. e CRG als allgemeiner Grundsatz des Controllings vorgeschrieben): Die Zuordnung erfolgt in der Regel an die Einheit, bei der die erforderliche politische und fachliche Kompetenz konzentriert ist. Mit der Verordnung soll der Beschluss des Regierungsrates über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen abgelöst werden.

Die Bestimmung von Abs. 4 wurde mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes 1997 zur Entlastung des Regierungsrates im Rechtsmittelverfahren als § 13 Abs. 2 ins aOG aufgenommen. Die Selbstständigkeit einer Amtsstelle ist daher im vorliegenden Zusammenhang aus der Perspektive des Instanzenzugs zu sehen. Entscheidet eine nachgeordnete Verwaltungseinheit in eigenem Namen, ist der Entscheid in der Regel bei der zuständigen Direktion anfechtbar. Entscheidet sie hingegen im Namen der Direktion, hat der Weiterzug des Entscheids an den Regierungsrat zu erfolgen.

§ 38 Direktionszuteilung

Ohne die Anforderungen des Legalitätsprinzips zu verletzen, sollen ähnlich wie bei der Regelung zur Bildung und Organisation der Direktionen auch bei deren Verteilung keine starren Vorgaben gemacht werden, die einen gegenwärtigen Zustand perpetuieren. Die Mitglieder der Regierungsrates sind daher zwar verpflichtet, die ihnen übertragene Direktion zu übernehmen. Sie können aber nach zwei aufeinander folgenden Amtsdauern eine Neuverteilung verlangen.

§ 39 Organisation der Verwaltungseinheiten und Selbsteintritt

Die grobe Organisation und Kompetenzverteilung in den Direktionen werden grundsätzlich vom Regierungsrat in einer Verordnung festgelegt. Die Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher tragen aber die Verantwortung für das Handeln ihrer Direktionen und nachgeordneten Verwaltungseinheiten. Im Rahmen der Verordnung sollen sie daher auch die Führungsstrukturen dieser Einheiten weitgehend nach den eigenen Bedürfnissen ordnen können. Die Bestimmung des Aufbaus und der Geschäftsabläufe liegt damit in der Kompetenz der Vorsteherinnen und Vorsteher. Ihnen bleibt insbesondere auch überlassen, wie weit sie die Detailorganisation der Chefin oder dem Chef der jeweiligen Verwaltungseinheit übertragen wollen.

Mit der vorliegenden Regelung ist das Selbsteintrittsrecht der Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher, d. h. das Recht, ein delegiertes Geschäft jederzeit an sich ziehen zu können, nicht mehr wie bis anhin allein durch (formell)gesetzlich zugewiesene Kompetenzen nachgeordneter Verwaltungseinheiten beschränkt. Die mit der Verwaltungsreform angestrebte Erhöhung der Selbstständigkeit der nachgeordneten Verwaltungseinheiten würde ausgehöhlt, wenn die durch Verordnung des Regierungsrates zugewiesenen Kompetenzen unter dem stetigen Vorbehalt des Selbsteintritts der Direktionsspitze stehen würden. Zwischen Selbsteintritt und delegiertem Aufgabebereich besteht ein Spannungsverhältnis, in dem Ersterer nicht von vornherein legitimiert ist. Neu sind daher stets die Grundsätze von Organisationsgesetz und Verordnung zu berücksichtigen. Die mit den delegierten Kompetenzen ausgestattete nachgeordnete Verwaltungseinheit steht damit aber auch in einer erhöhten Verantwortung für die entsprechende Aufgabenerledigung. Soweit das Selbsteintrittsrecht im konkreten Fall entfällt, gilt dies auch für die entsprechende Verantwortung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers. Die Kriterien für die Ausübung des Selbsteintrittsrechts sind auf Verordnungsebene festzulegen.

§ 40 Generalsekretariat

Mit den Generalsekretariaten wird eine minimale Struktur des Direktionsaufbaus auf formellgesetzlicher Ebene vorgeschrieben. Um eine funktionierende Zusammenarbeit unter den Direktionen zu gewährleisten, muss der Stab der Direktionen überall ähnliche Aufgaben haben und ähnlich organisiert sein.

Bei der Ausgestaltung der Regelungen zu den Generalsekretariaten auf Verordnungsstufe ist sodann darauf zu achten, dass bestehende oder kürzlich geschaffene Strukturen nicht verunmöglicht werden.

Im Hinblick auf die Weisungs-, Überwachungs- und Selbsteintrittsrechte der Vorsteherin oder des Vorstehers hat die Generalsekretärin oder der Generalsekretär direktionsintern Stellvertretungsfunktion. Andere Aufgaben als Stabsaufgaben, insbesondere Aufsichtsfunktionen, sollen daher grundsätzlich nicht allgemein dem Generalsekretariat, sondern nur der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär übertragen werden können.

§ 41 Bevollmächtigung

Die Zuständigkeiten der Direktionen und nachgeordneten Verwaltungseinheiten werden in einer Verordnung sowie den konkretisierenden Weisungen und Verfügungen der Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher geregelt (vgl. §§ 37–39). Zuständigkeit und unmittelbare Aufgabenerfüllung sind allerdings nicht identisch und wurden bisher häufig auf verschiedene Stellen verteilt. Damit ist mitunter nicht oder nur schwer nachvollziehbar, wer in welchem Verfahren mit welchen Kompetenzen was entschieden hat.

Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher werden zudem mit so genannten Kompetenzunterschriften belastet, bei denen sie einen Entscheid allein auf Grund ihrer hierarchischen Stellung, oft jedoch ohne ausreichende Detailkenntnisse unterzeichnen müssen. Transparenz der internen Verfahrensabläufe sowie Kongruenz von Zuständigkeit und Funktionsträgerschaft werden nunmehr dadurch verbessert, dass sich auch die Bevollmächtigung nach dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Zuständigkeit und Verantwortung richten soll. Einzelne Personen – in der Regel Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Stabs – erhalten so die ihrer sachlichen Zuständigkeit entsprechenden Befugnisse. Im Gegensatz zur Delegation ganzer Aufgabenbereiche an bestimmte Verwaltungseinheiten steht hier die Übertragung von eng begrenzten Kompetenzen an einzelne Personen im Vordergrund. Der Entscheid einer bevollmächtigten Person erfolgt nach der Abgrenzung von § 10 immer im Namen der Vorsteherin oder des Vorstehers. Wichtig ist, dass diesbezüglich Transparenz hergestellt wird. Es ist daher auf Verordnungsstufe zu überlegen, ob ein Verzeichnis der bevollmächtigten Personen zu führen ist.

§ 42 Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre

Mit dieser Bestimmung soll das bereits bestehende Gremium der Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre (GSK) aufgewertet werden. Ziel ist es, ein Organ zu schaffen, mit dem insbesondere bei direktionsübergreifenden Aufgaben die Vorbereitung und Umsetzung von Regierungsratsbeschlüssen wirksam unterstützt werden kann.

Für die Staatsschreiberin oder den Staatsschreiber ist die GSK ein geeignetes Gremium zur Sicherstellung der Information zwischen dem Regierungsrat und den Direktionen sowie zwischen den Direktionen selbst.

§ 43 Führung von Informations- und Dokumentationssystemen

Das kantonale Datenschutzgesetz enthält keine materiellen Bestimmungen. Das Führen von Informations- und Dokumentationssystemen (Geschäftskontrollen) ist daher ohne spezialgesetzliche Grundlage nicht erfasst. Diese findet sich nach geltendem Recht in § 37 aOG.

Es ist noch nicht klar, ob das IDG nach bisherigem System ein «Rahmengesetz» für die in den jeweiligen Spezialerlassen zu regelnden Bestimmungen wird oder ob ein Systemwechsel vollzogen und das IDG ein zentraler Erlass mit materialem Inhalt werden soll. Es ist daher nicht möglich, die vorliegende Bestimmung vom OG RR ins IDG überzuführen. Auch würde in diesem Fall die Gefahr drohen, dass § 37 aOG aufgehoben wird, das IDG aber noch nicht in Kraft, und damit das Führen einer Geschäftskontrolle durch Regierungsrat und Verwaltung ohne ausreichende gesetzliche Grundlage ist (§ 15 bestimmt nur die Pflicht zur Protokollierung der Verhandlungen des Regierungsrates).

Die Anwendbarkeit auf selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts sowie auf privatrechtlich organisierte Träger von öffentlichen Aufgaben folgt für den übertragenen Aufgabenteil aus den allgemeinen Grundsätzen und muss hier nicht ausdrücklich geregelt werden.

Indem die Kommunikation neben den anderen genannten Tätigkeiten ausdrücklich genannt wird, schafft die Bestimmung sodann die Möglichkeit, die rasante technische und wissenschaftliche Entwicklung ohne das Erfordernis einer jeweiligen Gesetzesanpassung nutzen zu können. Bedeutung hat diese Bestimmung in erster Linie für die grosse Querschnittaufgabe e-Government.

D. Bezirksverwaltung

§ 44 Bezirksverwaltung

Die Aufführung der Bezirksverwaltung soll betonen, dass die einzelnen Bezirksverwaltungen kein Bestandteil der föderativen Gliederung des Kantons, sondern Einheiten der kantonalen Verwaltung sind. Entsprechend gelten insbesondere die Bestimmungen des OG RR zur Verwaltung grundsätzlich auch für die Bezirksverwaltung.

Die Unterstellung unter die Leitung des Regierungsrates bezieht sich selbstverständlich nur auf den administrativen Bereich. Nicht erfasst ist hier die Rechtspflegefunktion der Bezirksräte. Diesbezüglich hat der Regierungsrat lediglich die ordentliche Aufsichtsfunktion.

Dritter Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Der dritte Teil enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Hier findet sich unter anderem eine Übergangsregelung zum Umgang mit abweichenden Organisationsbestimmungen in anderen kantonalen Gesetzen.

A. Übergangsbestimmungen

§ 45 Abweichende Organisationsbestimmungen

Soweit erforderlich, werden die Organisationskompetenzen in den Spezialgesetzen der Ordnung des OG RR angepasst. Zuständigkeitsbestimmungen werden zudem soweit möglich neutral umschrieben, so dass ausdrückliche Abweichungen durch den Regierungsrat wohl eher selten sein werden. Trotzdem ist denkbar, dass in einigen Fällen Widersprüche zwischen OG RR und Spezialgesetz entstehen. Um zu vermeiden, dass dadurch die Organisationskompetenz des Regierungsrates unnötig eingeschränkt wird, soll er in einer Übergangsbestimmung ermächtigt werden, von anders lautenden Organisationsbestimmungen anderer kantonalen Gesetze vorübergehend abzuweichen. Allenfalls ist in solchen Fällen beim erstmaligen Kontakt mit Betroffenen ein entsprechender Hinweis auf die Abweichung von der im fraglichen Gesetz formulierten Regelung zu machen.

Die Bestimmung orientiert sich an Art. 8 RVOG (Fassung vom 22. März 2002, BBl, 2753) und bezieht sich auf den gesamten Bereich der zweckmässigen Organisation der kantonalen Verwaltung. Ein Abweichen von anderen kantonalen Gesetzen ist damit auf die Organisationshoheit des Regierungsrates über die kantonale Verwaltung beschränkt. Namentlich die Übertragung von Aufgaben an ausserhalb der Verwaltung stehende Aufgabenträger ist ausgeschlossen.

Eine Einschränkung, die ein Abweichen des Regierungsrates ausschliesst, kann sich aus dem kantonalen Gesetz selbst, aber auch aus den Gesetzesmaterialien ergeben. Ausgeschlossen ist die Abweichung in der Regel dort, wo Rechte und Pflichten von Personen betroffen sind, wie etwa beim Instanzenzug oder dort, wo das Verhältnis zwischen den verschiedenen Gewalten betroffen ist (Wählbarkeit, Unvereinbarkeit).

Die Form, in der der Regierungsrat eine Abweichung von kantonalen Gesetzen zu beschliessen hat, ist nach § 37 dieses Gesetzes jene der Verordnung.

B. Schlussbestimmungen

§ 46 Aufhebung bisherigen Rechts

Neben der Aufhebung des bisherigen Organisationsgesetzes ist im Rahmen des Beschlusses zur Inkraftsetzung des OG RR vom Regierungsrat die Aufhebung auch für jede Verordnung zu prüfen, die sich auf das alte Gesetz stützt.

§ 47 Änderung bisherigen Rechts

a) Kantonsratsgesetz

Bisher war die Kompetenz zum Abschluss von internationalen und interkantonalen Verträgen nicht gesetzlich geregelt. § 6 OG RR schliesst diese Lücke für den Regierungsrat. Dabei wird vorausgesetzt, dass solche Verträge in der Regel dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen sind. Diese Zuständigkeit des Kantonsrates soll nun im Kantonsratsgesetz gleichzeitig mit der Regelung im OG RR für den Regierungsrat ausdrücklich festgelegt werden.

Die Verfassung kennt kein ausdrückliches Staatsvertragsreferendum. Es fragt sich daher, ob im vorliegenden Zusammenhang eine ausdrückliche Regelung erforderlich ist, wonach Staatsverträge dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum unterliegen.

Variante 1

Art. 30 Ziffer 1 KV bestimmt, dass Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt der Volksabstimmung unterstellt werden. Art. 30^{bis} Abs. 1 Ziffer 1 hält fest, dass Konkordate über Gegenstände, die der Gesetzesform bedürfen, dem fakultativen Referendum unterstehen. Mit dem Begriff Konkordate sind interkantonale Vereinbarungen gemeint. Staatsverträge unterscheiden sich in ihren Auswirkungen auf das kantonale Recht jedoch grundsätzlich nicht von Konkordaten. Eine geltungszeitliche und teleologische Auslegung würde daher erlauben, auch die Staatsverträge unter die genannten Bestimmungen zu subsumieren.

Der Regierungsrat bevorzugt diese Variante, weil mit ihr eine stufenkonforme Regelung der politischen Rechte erfolgt, die zudem eine unterschiedliche Gewichtung der Staatsverträge erlaubt.

Variante 2

Art. 28^{bis} Abs. 2 KV bestimmt, dass das Gesetz für wichtige Anordnungen des Kantonsrates die Form des referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses vorsehen kann. Mit einer Änderung des Kantonsratgesetzes könnte damit das fakultative Referendum für Staatsverträge eingeführt werden. Ein obligatorisches Referendum der Stimmbevölkerung gegen verfassungsändernde Staatsverträge ist mit dieser Variante allerdings nicht möglich.

Variante 3

Nach Art. 30^{bis} Abs. 3 KV kann der Kantonsrat Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, der Volksabstimmung unterstellen. Der Kantonsrat könnte damit auch seine Beschlüsse zu Staatsverträgen der Stimmbevölkerung zur Abstimmung vorlegen. Eine solche Regelung hätte indes den Nachteil, dass der Entscheid über die Durchführung einer Volksabstimmung zu einem Staatsvertrag allein in der Zuständigkeit des Kantonsrates liegen würde, kein fakultatives Referendum möglich wäre und kein unmittelbarer gesetzlicher Anspruch der Stimmbevölkerung bestehen würde.

b) Planungs- und Baugesetz

Beim Erlass von § 329 Abs. 2 lit. b und c PBG ging der Gesetzgeber davon aus, dass Anordnungen über Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie Anordnungen über Bauten und Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, von politischer Bedeutung sein werden. Als Rekursinstanz wurde daher nicht die Baurekurskommission, sondern der Regierungsrat vorgesehen. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass die genannten Anordnungen in der Regel fachtechnischer Natur sind. Rekurse gegen solche Anordnungen fallen nach der Systematik des PBG in die Zuständigkeit der Baurekurskommission. Entsprechend soll die Zuständigkeit des Regierungsrates wegfallen.

IV. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. Mai 2001 folgende von der Kantonsrätin Franziska Frey-Wettstein, Zürich, und dem Kantonsrat Willy Haderer, Unterengstringen, am 5. März 2001 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Organisationsgesetz des Regierungsrates zu ergänzen, so dass bei Geschäften, die den Verantwortungsbereich verschiedener Direktionen betreffen, eine federführende Direktion bezeichnet wird, welcher Verantwortung für das gesamte Geschäft übertragen wird und die insbesondere auch für die Koordination zwischen den betroffenen Ämtern, den Gemeinden und privaten Trägern, zuständig ist.

Die Motion wurde im Wesentlichen damit begründet, dass in einzelnen Sachbereichen immer häufiger verschiedene Direktionen angesprochen würden. Eine ämterübergreifende, koordinierende und entscheidungsfähige Struktur fehle indessen. Deshalb soll eine vom Regierungsrat zu bestimmende Direktion einen verbindlichen Auftrag erhalten, als Führungs- und Koordinationsinstanz für die an einer bestimmten Aufgabe beteiligten Direktionen tätig zu werden. Die beauftragte Direktion solle für die Erstellung einer Gesamtkonzeption verantwortlich werden. Die Zuständigkeit zwischen den Direktionen, Gemeinden, Bezirken und privaten Trägern müsse klar geregelt sein. Diese Massnahme solle eine Verbesserung von Transparenz und Zusammenarbeit zwischen kantonalen, kommunalen und privaten Aktivitäten ermöglichen.

Geschäfte, die den Aufgabenbereich verschiedener Direktionen betreffen, sind keine neue Erscheinung. In solchen Angelegenheiten übernimmt jeweils eine Direktion die Federführung und die erforderlichen Koordinationsarbeiten. Mit der Verwaltungsreform nimmt aber auch die Delegation von Aufgaben und Kompetenzen zu, womit sich die Anforderungen an die Koordination der Tätigkeiten der verschiedensten Verwaltungsstellen nochmals erhöhen. Dies ist denn auch einer der Hauptgründe für die Totalrevision des Organisationsgesetzes. Mit den Ausschüssen des Regierungsrates sieht das Gesetz eine Organisationsform zur Umsetzung von Geschäften mit Bedeutung für die gesamte Verwaltung vor. Der Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen sind sodann zahlreiche weitere Bestimmungen gewidmet (z. B. §§ 8, 13, 42). Schliesslich sorgen die Grundsätze zur Steuerung der Verwaltung (§ 31), zum Verwaltungshandeln (§ 32) und zur Aufgabenzuteilung (§ 37) für die nötige Transparenz bezüglich der internen Verfahrensabläufe und der Zuständigkeiten der jeweiligen Funktionsträgerinnen und -träger. Einbezogen sind dabei auch die Be-

zirksverwaltungen (§ 44). Die Regelung der Zusammenarbeit mit den Gemeinden und privaten Trägern öffentlicher Aufgaben kann hingegen nicht allgemein erfolgen. Sie ist vielmehr entsprechend dem betroffenen Aufgabengebiet im jeweiligen Spezialerlass vorzunehmen. Das OG RR hat sich hier auf die Festlegung der Aufsicht zu beschränken (§ 7). Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt damit die in der Motion vorgebrachten Anliegen so weit wie möglich, weshalb der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, die Motion KR-Nr. 65/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi