

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft - Übersicht

Titel: Teilrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz)

Datum: 11. März 2008

Nummer: 2008-058

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Teilrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz)

Vom 11. März 2008

1. Ausgangslage

Das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) stammt aus dem Jahre 1983. Zusammen mit den massgebenden Verfassungsbestimmungen - namentlich §§ 76 und 79 der Kantonsverfassung - regelt es die Grundzüge für die Organisation und die Struktur der kantonalen Verwaltung. Seit Inkrafttreten des Verwaltungsorganisationsgesetzes ist die kantonale Verwaltung organisch gewachsen und hat sich durch spezifische Organisationsprojekte und punktuelle Massnahmen den geänderten Bedürfnissen und Gegebenheiten angepasst: Beispielsweise durch den Übergang des Kantonalen Sozialamts und des Statistischen Amtes von der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion zur Finanz- und Kirchendirektion (per 1. Juli 1999) oder durch den Wechsel der Statthalterämter und des Besonderen Untersuchungsrichteramtes von der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion zum Kantonsgericht per 1. April 2002.

Dieses im Ansatz pragmatische Vorgehen hat sich bewährt. Jedenfalls ergibt eine vom Regierungsrat im März 2007 in Auftrag gegebene Abklärung durch eine externe Fachperson, dass im Kanton Basel-Landschaft *kein Bedarf nach einer umfassenden oder auch nur grösseren Reorganisation auf Regierungs- und Verwaltungsebene bestehe. Hingegen sollen kleinere Organisationsvorhaben (wie bisher) möglichst unkompliziert vollzogen werden können.*

Bei der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (JPMD) zeigte sich, dass die bestehende Führungsspanne - nämlich die direkte Unterstellung der 16 Dienststellen bei der Direktionsvorsteherin - keine optimale Führung ermöglicht. Aus diesem Grunde ordnete der Regierungsrat per 1. Oktober 2007 die 16 Dienststellen der JPMD (eingeschlossen die Motorfahr-

zeugprüfstation beider Basel) 5 bestimmten Bereichen zu. Die Bereiche werden von Bereichsleiterinnen und Bereichsleitern geleitet. Im Auftrag der Direktionsvorsteherin haben diese die betriebliche, fachliche, finanzielle und personelle Führung ihres Bereichs sicherzustellen und die strategische und politische Führung der JPMD mitzugestalten. Zu diesem Zweck bilden sie zusammen mit der Direktionsvorsteherin die Geschäftsleitung der JPMD.

Diese Teilrevision bezweckt nun, die Bereiche als neue hierarchische Ebene zwischen Direktion einerseits und Dienststellen andererseits im Verwaltungsorganisationsgesetz zu verankern.

2. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

In systematischer Hinsicht regelt das Verwaltungsorganisationsgesetz die Gliederung der Direktion, die Unterstellungen sowie die Zuständigkeiten. Diese 3 Regelungsbereiche werden nun in 3 separaten Paragraphen geregelt. In § 31 VwOG werden neben den Dienststellen die Bereiche erwähnt, in der neuen Bestimmung von § 31a VwOG werden die Unterstellungen der Bereichsleitungen und der Dienststellenleitungen und in § 32 VwOG die organisationsrechtlichen Zuständigkeiten des Landrats, des Regierungsrates und der Direktionen normiert.

zu § 31 Gliederung der Direktionen

Absatz 1 hält wie bisher die Organisationsstruktur der Direktionen und der Dienststellen fest.

In *Absatz 2* wird ausgeführt, dass jede Direktion ein Direktionssekretariat (heute: Generalsekretariat) und in der Regel nicht mehr als 10 weitere Dienststellen umfasst.

Absatz 3 sieht für den Fall, dass in einer Direktion - wie heute in der JPMD - Bereiche bestehen, bzw. neu gebildet werden, die *Organisationsform des Bereichs* vor. Der Bereich ist hierarchisch zwischen der Direktion und den Dienststellen positioniert. Im Unterschied zu den Dienststellen, die das Gesetz ausdrücklich vorschreibt und die vom Landrat bezeichnet werden, soll die Bildung von Bereichen nicht obligatorisch sein, sondern sie *kann* vom Regierungsrat auf Antrag der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers angeordnet werden (§ 32 Abs. 2 Bst. b VwOG).

Mit dieser flexiblen und offenen Regelung wird der unterschiedlichen Führungsspanne und damit den spezifischen Bedürfnissen in den einzelnen Direktionen Rechnung getragen. Die Finanz- und Kirchendirektion besteht heute aus 6 Dienststellen, die Volkswirtschafts- und

Gesundheitsdirektion aus 10, die Bau- und Umweltschutzdirektion aus 10, die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion ebenfalls aus 10 und die JPMD aus 16 Dienststellen (die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel eingerechnet). Als einzige Direktion überschreitet somit die JPMD die in § 31 Absatz 2 VwOG vorgesehene Zahl der Dienststellen pro Direktion deutlich.

Die Bereichsstruktur ermöglicht, die Dienststellen innerhalb einer Direktion einem bestimmten Bereich zuzuordnen. Der Regierungsrat beschloss im August 2007, dass die *JPMD ab 1. Oktober 2007* aus 5 Bereichen bestehe, und er passte die Dienstordnung der JPMD entsprechend an. Die Bereichsleiterin und die Bereichsleiter leiten seit 1. Oktober 2007 ihren Bereich *im Auftrag der Direktionsvorsteherin*. Die Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter der JPMD sind aber nach wie vor unmittelbar der Direktionsvorsteherin unterstellt, wie es das geltende Recht verlangt. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung von § 31 Absatz 3 VwOG wird die Rechtslage geändert: In Direktionen, wo Bereiche als hierarchische Organisationsstruktur bestehen, sind die Dienststellen unmittelbar der Bereichsleiterin oder dem Bereichsleiter und nicht mehr der - wie heute - der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher unterstellt. Hingegen unterstehen die Bereichsleitungen direkt der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher. Die durch die Dienstordnung der JPMD heute bestehenden Bereichsleitungen führen ihre Bereiche im Auftrag der Direktionsvorsteherin. Dies ist aber erst ein Zwischenschritt, denn heute ist rechtlich gesehen die Direktionsvorsteherin als Auftraggeberin der Bereichsleitungen nach wie vor die hierarchisch unmittelbar Vorgesetzte der Dienststellenleitungen. Erst mit der Einführung der Bereiche kann die Zahl jener Führungspersonen, die der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher unmittelbar unterstehen, auf die je nach Direktion sinnvolle und wünschbare Zahl an Direktunterstellten reduziert werden, ohne dass Änderungen an den Dienststellen erforderlich sind. Die mit der Reduktion der Führungsspanne verbundene Entlastung der Direktionsvorsteherin tritt also erst mit der Einführung der neuen Organisationsebene der Bereiche ein.

Die *Kompetenzen und Aufgaben der Bereichsleitungen* müssen - analog zu den Dienststellenleitungen auch - im Gesetz nicht einzeln geregelt werden. § 34 VwOG bestimmt, dass *jeder Vorgesetzte die ihm unterstellte Verwaltungseinheit nach den Grundsätzen einer rechtmässigen, sachgerechten und rationellen Verwaltungsführung und den vom Regierungsrat beschlossenen Zielen leitet*. Diese Bestimmung gilt für sämtliche vorgesetzten Personen und somit auch für die Abteilungsleitungen, die Dienststellenleitungen und dort, wo Bereiche bestehen, entsprechend für die Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter. Die Funktion der Dienststellenleitungen kann in den vom Regierungsrat erlassenen Dienstordnungen der Direktionen näher umschrieben und konkretisiert werden. In der Dienstordnung der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion ist schon heute in § 5b festgehalten, dass die Bereichsleiterinnen und die Bereichsleiter ihren Bereich als Beauftragte der Direktionsvorsteherin in betrieblicher, fachlicher, finanzieller und personeller Hinsicht führen.

zu § 31a Unterstellungen

Absatz 1 regelt die Unterstellung der Dienststellungen (bisher in § 31 Abs. 1) und neu der Bereichsleitungen.

In *Absatz 2* wird klar gestellt, dass bei bestehender Bereichsstruktur die Dienststellen den Bereichsleitungen unterstehen. Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher delegiert somit die Verantwortung zur Führung der Dienststellen an die Bereichsleitungen. Diese führen ihren Bereich in betrieblicher, fachlicher, finanzieller und personeller Hinsicht (vgl. § 3a der Dienstordnung der JPMD). Hingegen soll der Regierungsrat weiterhin die Anstellungsbehörde aller Dienststellenleitungen bleiben. Dies erfordert später eine entsprechende Präzisierung von § 2 Abs. 1 der Personalverordnung vom 19. Dezember 2000. Es ist festzuhalten, dass die Dienststellenleitungen durch die Einführung der Bereiche keine Einschränkung in ihrem Aufgaben- und Verantwortungsbereich erfahren, sondern sie erhalten anstelle der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers als neue vorgesetzte Stelle die Bereichsleitung.

zu § 32 Absätze 2 und 3 (Zuständigkeiten)

Gemäss *Absatz 2 Bst. b* kann der Regierungsrat als Verwaltungsspitze auf Antrag der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers entscheiden können, ob der Bedarf nach Bildung von Bereichen innerhalb einer Direktion besteht und - wenn ja - welche Dienststellen den einzelnen Bereichen zugeordnet werden. Die Bezeichnung der Bereiche erfolgt in den Dienstordnungen der Direktionen, wofür der Regierungsrat zuständig ist.

In *Absatz 3* wird bestimmt, dass die Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter nur aus dem Kreis der Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter, die somit über einen nachgewiesenen Leistungsausweis und nachgewiesene Führungskompetenz verfügen, bestimmt werden können; diese sollen ihre angestammte Funktion als Dienststellenleiter oder als Dienststellenleiterin weiterhin ausüben. Sie nehmen innerhalb der Direktion eine wichtige Führungsposition ein, weshalb es sich rechtfertigt, dass sie von der Direktionsvorsteherin oder vom Direktionsvorsteher für diese Aufgabe bezeichnet werden.

Die Bereichsleitung bildet keine neue Stelle, die öffentlich ausgeschrieben werden muss (§ 11 Absatz 1 Personalgesetz, SGS 150), sondern ist eine zusätzliche, die Dienststellenleitung erweiternde Funktion.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1 Überblick

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung grundsätzlich begrüsst und fand eine positive Aufnahme. Zu einzelnen Aspekten wurden Fragen gestellt und Ergänzungsvorschläge unterbreitet.

3.2 Parteien

Die **CVP** ist grundsätzlich der Ansicht, dass die Zuordnung von Dienststellen in übergeordnete Bereiche Sinn mache und Vorteile habe, wenn es um die fachliche Aufsicht und die Führung gehe. Vorteile sehe man darin, wenn die Direktionen effizienter und flexibler organisiert werden können. Gefragt wird, ob die Doppelfunktion überhaupt realisierbar ist, da die Dienststellenleitungen schon heute vollumfänglich ausgelastet sind und ob eine solche Doppelfunktion nicht bald personelle und finanzielle Auswirkungen haben werde. Es würden keine Ausführungen gemacht, wer die Aufsicht über diejenigen Dienststellen ausübe, welche gleichzeitig in Doppelfunktion durch eine Bereichsleitung geführt werden. In Bezug auf die Verschiedenartigkeit der Aufgaben im Bereich 2 (Sicherheit 1: Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Amt für Migration, Motorfahrzeugkontrolle) und im Bereich 3 (Zivilrecht: Notariat, Vormundschaftsrecht, Bürgerrecht, Stiftungsaufsicht) betrachte man eine fachliche Aufsicht, die nicht mindestens über so viel Fachkenntnis verfüge, wie die ihr unterstellten Dienststellenleitungen als ungenügend. Somit fehle hier die fachliche Kontrolle als wichtige Voraussetzung für die Einführung eines Bereichs. In Bezug auf die Fachaufsicht sehe man Verbesserungen im Bereich 4 (Sicherheit 2) und teilweise im Bereich 3 (Zivilrecht) hinsichtlich der Zuordnung der 6 Bezirksschreibereien. Schliesslich wird noch die Frage gestellt, ob noch weitere Direktionen eine Neuorganisation mit Bereichen plane.

Stellungnahme: Die bisherigen Erfahrungen in der JPMD zeigen, dass die Ausübung der Bereichsleitungsfunktion bis zirka 20% des Arbeitspensums der Bereichsleitung beansprucht, wobei innerhalb der Bereichsleitungen die Beanspruchung unterschiedlich gross ist. Die betroffenen Bereichsleitungen haben innerhalb "ihrer" Dienststelle interne Massnahmen getroffen (z. B. Neuverteilung von Aufgaben, Anpassung der Abläufe), um genügend Zeit für die Wahrnehmung der Bereichsleitung einsetzen zu können. Zu den personellen und finanziellen Auswirkungen wird auf Ziffer 4 dieser Vorlage verwiesen. Die Bereichsleitung ist für die Aufsicht über die eigene Dienststelle verantwortlich. Wer Bereichsleiter bzw.

Bereichsleiterin ist, untersteht in dieser Doppelfunktion - als Bereichsleitung und als Dienststellenleitung - unmittelbar der Direktionsvorsteherin.

In Bezug auf die Fachkenntnis der neuen Bereichsleitungen ist zu bemerken, dass diese - wie bei jeder neuen personellen Besetzung - sich das nötige fehlende Fachwissen zu erarbeiten haben. Spezifisches Detailwissen ist nicht erforderlich. Wichtig ist, dass die Bereichsleitungen die Aufgaben sowie die betrieblichen und personellen Gegebenheiten der Dienststellen in den Grundzügen kennen. Dadurch sind sie in der Lage, ihren Bereich in fachlicher, betrieblicher und personeller Hinsicht kompetent zu führen. Bisher ist nicht bekannt, dass neben der JPMD noch andere Direktionen die Bereichsstruktur einführen wollen. Die JPMD ist jene Direktion mit der breitesten Führungsspanne (16, der Direktionsvorsteherin direkt unterstellte Dienststellenleitungen). Daraus erklärt sich, dass speziell in dieser Direktion der Bedarf nach Einführung einer neuen Organisations- und Führungsstruktur besteht.

Die **EVP** begrüsst die Vorlage, weil damit die Führung der Direktion optimiert werden könne. Erstaunt sei man, dass die Umsetzung schon im Herbst 2007 erfolgt sei und die Gesetzesvorlage nur ein Nachvollzug sei. Gefragt wird, ob die fachliche Aufsicht durch die neuen Bereichsleitungen überall gewährleistet sei. Da die Dienststellenleiter heute voll ausgelastet seien, frage man sich, wie diese auch noch die Funktion des Bereichsleiters ausüben können. Es stelle sich die Frage, ob dafür nicht neue Stellen geschaffen werden müssten.

Stellungnahme: *Die JPMD hat im letzten Jahr aus Anlass ihrer Reorganisation und im Rahmen des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes eine Art Bereichsstruktur eingeführt, die sich deutlich von derjenigen gemäss Gesetzesvorschlag unterscheidet: Die Dienststellenleitungen sind heute nach wie vor der Direktionsvorsteherin - und nicht der Bereichsleitung - unterstellt. § 31 Absatz 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) schreibt ausdrücklich vor, dass die Dienststellen der Direktionsvorsteherin unmittelbar unterstellt sind. Um die Zahl der Direktunterstellten auf eine sinnvolle Zahl reduzieren zu können, braucht es die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Soweit eine Beurteilung heute möglich ist, führt die Bereichsstruktur bei der JPMD nicht zu neuen Stellen.*

Die **FDP** teilt mit, dass die als Option vorgesehene Organisationsstruktur von Direktionen grundsätzlich unterstützt werden könne. Konkret gehe es offenbar einzig um die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (JPMD), deren Führungsspanne mit 16 direkt unterstellten Dienststellen als zu weit bezeichnet werde. Diese Auffassung sei vertretbar, wenngleich die JPMD während fast 20 Jahren sogar 22 direkt unterstellte Dienststellen umfasst habe und die Führungsaufgabe dennoch erfolgreich erfüllt worden sei. Es könne aber nachvollzogen werden, wenn heute das Bedürfnis nach Veränderung der Organisationsstruktur bestehe. Die vorge-

schlagene Lösung sei daher ein möglicher Weg die Führungsspanne in einer Direktion zu reduzieren. Sie sei wohl auch kostengünstiger und habe unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz den Vorteil, dass sich an der bestehenden Struktur und Zahl der Dienststellen nichts ändere. Hingegen werde dem in der Organisationslehre vertretenen Grundsatz der flachen Hierarchien zuwidergehandelt, weil mit den Bereichen eine weitere Hierarchieebene eingeschoben werde. Damit würden Entscheidungs- und Kommunikationswege länger, Flexibilität und die Verantwortlichkeit der Mitarbeitenden geringer. Dieses Dilemma könne z.B. bei einer Zusammenlegung von Dienststellen zu grösseren Einheiten, die Dienststellen bleiben, vermieden werden. Zudem sei die Führung eines Bereichs unter Beibehaltung einer Dienststelle problematisch, denn man könne nicht gleichzeitig Vorgesetzter und Kollege sein. Die Zweiteilung in gewöhnliche Dienststellenleitungen und Bereichsleitungen erachte man als ungünstig. Wie löst die Bereichsleitung Interessenkonflikte zwischen der eigenen Dienststelle und einer Dienststelle desselben Bereichs? Die Bereichsleitung erfordere Fachwissen und Zeit. Es genüge nicht, die Bereichsleitung als zusätzliche, die Dienststellenleitung erweiternde Funktion auszugestalten, weshalb die Bereichsleitung von der Dienststellenleitung zu trennen sei. Der Landrat habe die Bereiche festzulegen, da er auch die Dienststellen bestimme. Die Schaffung der Bereichsleitung sei eine neue Stelle, die öffentlich ausgeschrieben werden müsse.

Stellungnahme: Die Einführung der Bereichsebene neben der Dienststellenebene bewirkt für die Direktionsvorsteherin die erwünschte Reduktion der Führungsspanne. Für die Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter sind die Bereichsleitungen Ansprechpartner und Vorgesetzte. Weder die Entscheidungs- und Kommunikationswege werden länger, noch wird die Flexibilität und Verantwortlichkeit der Dienststellenleitungen eingeschränkt. Die in der Dienststelle tätigen Mitarbeitenden sind weiterhin dem Dienststellenleiter oder der Dienststellenleiterin unterstellt. Für sie ergibt sich ohnehin keine Änderung. Die Einführung der Bereichsstruktur trägt der Erkenntnis aus der Organisationslehre Rechnung, dass die Zahl der direkt unterstellten Mitarbeitenden im Interesse einer wirksamen Personalführung grundsätzlich nicht mehr als 6 - 8 Personen betragen sollte. Die Zusammenlegung von Dienststellen anstelle der Bildung von Bereichen ist geprüft worden. Diese Lösung wäre nur bedingt sinnvoll umsetzbar, bspw. mit Bezug auf die Bezirksschreibereien. Sie hätte nicht dieselbe weitreichende Wirkung, wie sie mit der Bildung von 5 Bereichen bei der JPMD erzeugt werden kann. Die Verbindung der Bereichsleitungen mit der Führung einer eigenen Dienststelle hat ausgewiesene Vorteile wie Sachnähe und Vertrautsein mit den Anliegen und "Nöten" des Dienststellenleiters oder der Dienststellenleiterin. Als Führungspersönlichkeiten sollten die Bereichsleitungen in der Lage sein, aus einer übergeordneten Sicht allfällige Interessenkollisionen der eigenen Dienststelle mit den anderen Dienststellen ihres Bereichs zu vermeiden, bzw. konstruktiv und fair zu lösen. Der Bereichsleiter oder die Bereichsleiterin ist die Vorgesetzter oder Vorgesetzte der Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter.

Dass er oder sie gleichzeitig auch Dienststellenleiterin oder Dienststellenleiter ist, behindert die Ausübung der Funktion als Bereichsleiterin oder Bereichsleiter nicht.

Der Regierungsrat erachtet es als richtig, dass er - als "oberste leitende oder vollziehende Behörde des Kantons" (§ 71 Absatz 1, § 76 Absatz 1 der Kantonsverfassung, KV) - die Bereichsbildung vornimmt, und nicht der Landrat. Der Regierungsrat ist für die rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit verantwortlich (§ 76 Absatz 2 KV). Zu diesem Zwecke muss er auch die "zweckmässige Organisation" (§ 76 Absatz 2 KV) in eigener Verantwortung bestimmen können.

Die Funktion der Bereichsleitung ist keine neue Stelle, sondern sie stellt eine Ergänzung der hauptsächlichen Funktion "Dienststellenleitung" dar. Weil sie keine offene Stelle ist, muss die Bereichsleitung auch nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Dies haben die Abklärungen beim Rechtsdienst des Regierungsrats klar ergeben.

Die **Grünen Baselland** teilen mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichten.

Die **SP** teilt mit, dass grundsätzlich gegen eine Zusammenfassung verschiedener Dienststellen in Bereiche nichts einzuwenden sei. Dies unter der Voraussetzung, dass klar festgehalten werde, wie die Dienststellen den Bereichen zugeordnet würden und diese Zuordnung systematisch und rechtlich in Ordnung sei. Erstaunt sei man darüber, dass diese Vorlage nicht im Rahmen der geplanten Verwaltungsreorganisation realisiert werde. Fragwürdig sei, dass die JPMD bereits Bereiche eingeführt habe, obwohl es dafür keine gesetzliche Grundlage gebe. Es werde eine Bestimmung gefordert, nach welchen Kriterien die Dienststellen den Bereichen zugeordnet würden. Die Dienststellen müssten inhaltlich zusammenpassen und dürften sich nicht konkurrenzieren (z.B. Anklagebehörde und Massnahmenvollzug).

Stellungnahme: Gemäss § 32 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs ist der Regierungsrat zuständig, auf Antrag des Direktionsvorstehers oder der Direktionsvorsteherin Dienststellen innerhalb einer Direktion bestimmten Bereichen zuzuordnen. Das Verfahren der Zuordnung ist also geregelt. Dass der Regierungsrat als oberste Leitung der kantonalen Verwaltung in Rahmen seines Ermessens den Zuordnungsentscheid "rechtlich und systematisch" korrekt vorzunehmen hat, muss im Gesetz wohl nicht ausdrücklich erwähnt werden.

Die Zuordnung der Dienststellen zu den Bereichen erfolgt so weit möglich nach dem Grundsatz des Sachzusammenhangs, denn es ist das Ziel, aus fachlichen und führungsmässigen Gründen so weit möglich homogene Bereiche zu schaffen. Dieses Ziel lässt sich mitunter nicht immer vollständig realisieren, da die Dienststellen innerhalb einer

Direktion zum Teil verschiedenartigste Aufgaben erfüllen. Es muss deshalb - wie bei den Direktionen - möglich sein, Dienststellen mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten demselben Bereich zuzuordnen.

Die Staatsanwaltschaft und das Massnahmenzentrum Arxhof können demselben Bereich zugeordnet werden, da ihre sehr unterschiedlichen Aufgaben klar definiert und abgrenzbar sind. Für die Bereichsleitung ergeben sich aus der Tatsache, dass die Staatsanwaltschaft und das Massnahmenzentrum junge Erwachsene Arxhof bei der JPMD demselben Bereich angehören, keine Konkurrenzsituationen und Interessenkollisionen.

Die Bereichsstruktur, wie sie für die JPMD heute in ihrer Dienstordnung ausgestaltet ist, entspricht gemäss den Abklärungen des Rechtsdiensts des Regierungsrats dem geltenden Verwaltungsorganisationsgesetz. Die Feststellung, es fehle die gesetzliche Grundlage für die von der JPMD bereits eingeführte Bereichsstruktur, stimmt nicht.

Der Regierungsrat hat beschlossen, auf eine umfassende Verwaltungsreorganisation mangels Handlungsbedarfs vorläufig zu verzichten. Hingegen hat er klar zum Ausdruck gebracht, dass spezifische Vorhaben - wie beispielsweise die Ermöglichung der Bereichsstruktur als zusätzliche Hierarchieebene - in separaten Vorlagen umgesetzt werden sollen. Dieser Weg wird nun mit dieser Vorlage über die Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes beschritten.

Die **SVP** kann sich mit dem vorliegenden Entwurf einverstanden erklären. Anerkannt werde das Bedürfnis nach Einführung einer Zwischenebene bei Direktionen, die aus mehr als 10 Dienststellen bestehen. Die direkte Unterstellung von 16 Dienststellen bei der JPMD erweise sich nach anerkannten Führungsprinzipien als unangemessen. Mit der Bereichsstruktur lasse sich die Zahl der Führungspersonen sinnvoll begrenzen. Es werde aber verlangt, dass die Einführung von Bereichen nur in jenen Direktionen zugelassen werde, welche mehr als 10 Dienststellen umfassen. Die Bereichsleitungen müssten in jedem Fall aus dem Kreis der Dienststellenleitungen ernannt werden und die Funktion der Dienststellenleitung weiterhin ausüben. Es sei auch sicherzustellen, dass der Regierungsrat wie bis anhin die Anstellungsbehörde sämtlicher Dienststellenleitungen darstelle. Zudem soll die Vorlage konkretere Angaben enthalten, mit welchen finanziellen Folgekosten die Zusatzfunktion der Bereichsleitung verbunden sei.

Stellungnahme: Die Bereichsstruktur ist ein organisatorisches Instrument, um die zu grosse Führungsspanne bei Direktionen mit in der Regel mehr als 10 Dienststellen zu reduzieren. Dabei handelt es sich um eine Richtgrösse, die in den Gesetzesmaterialien erwähnt, aber im Gesetz nicht fest geschrieben werden sollte. Der Regierungsrat soll die Möglichkeit haben,

auch bei Direktionen mit bis zu 10 Dienststellen auf Antrag der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers die Bereichsbildung vorzunehmen, soweit er dies als sinnvoll und richtig beurteilt. Der Vorschlag der SVP bedeutet im Ergebnis eine unnötige und möglicherweise behindernde Einschränkung für die organisatorische und strukturelle Optimierung einer Direktion. Der Regierungsrat bevorzugt die "offenere" Regelung gemäss seinem Gesetzesentwurf.

3.3 Verbände

Der **Basellandschaftliche Anwaltsverband** (BLAV) ist grundsätzlich mit der Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes einverstanden. Ungeklärt sei die Frage, wie die Kontrolle ausgeübt werden solle, wenn in der Person der Bereichsleitung und der Dienststellenleitung eine Personalunion bestehe. Die finanziellen Auswirkungen, die durch die Zusatzfunktion der Bereichsleitungen entstehe, seien in der Vorlage zu beziffern. Zudem sei klar zu stellen, ob die Bereichsleitungen als Behörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 2 Abs. 3 Bst. a VwVG BL) zu qualifizieren sind.

Stellungnahme: *Die Kontrolle über die Dienststellenleitungen, die zugleich Bereichsleitungen sind, wird durch die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher ausgeübt. Die Bereichsleitungen sind ihre Untergebenen. Den Bereichsleitungen steht keine Verfügungsbefugnis zu, weshalb sie auch nicht als Behörden im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten. Dieses Gesetz ordnet das Verfahren für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Verfügungen durch Verwaltungsbehörden (§ 1 Absatz 2). Die Bereichsleitungen haben Aufsichtsbefugnisse und damit Weisungsrechte gegenüber den ihnen unterstellten Mitarbeitenden. Diese Weisungsbefugnisse sind aber keine Verfügungen im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Darum muss im Verwaltungsverfahrensgesetz auch nicht ausdrücklich erwähnt werden, dass den Bereichsleitungen keine Behördenfunktion gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz zukommt.*

Die **Basellandschaftliche Richtervereinigung** teilt mit, dass sie auf eine Vernehmlassung verzichte, da die Vorlage keinen Bezug zu den Gerichten aufweise.

Der **Gewerkschaftsbund Baselland** gibt den Verzicht auf Stellungnahme bekannt.

Der **Verband Basellandschaftlicher Gemeinden** (VBLG) teilt mit, dass er auf eine Vernehmlassung verzichte, da die Gemeinden durch die Teilrevision nicht tangiert seien.

3.4 Gemeinden

14 Gemeinden teilen mit, dass sie sich der Vernehmlassung des VBLG anschliessen und auf eine Stellungnahme verzichten, da sie durch diese Vorlage nicht betroffen seien. 2

Gemeinden begrüssen diese Teilrevision ausdrücklich, wobei eine Gemeinde darauf hinweist, dass der Umstrukturierungsprozess kostenneutral erfolgen müsse. Die restlichen 71 Gemeinden, die sich nicht am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben, gelten nach dem Beschluss des VBLG als der Vernehmlassung des VBLG zustimmende Gemeinden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Funktion des Bereichsleiters oder der Bereichsleiterin wird durch einen Dienststellenleiter oder durch eine Dienststellenleiterin ausgeübt (vgl. § 32 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs). Es handelt sich somit nicht um eine neue Funktion, die in den Modellumschreibungen zu definieren ist, sondern um eine Zusatzfunktion, welche die Bereichsleitungen zusätzlich zu ihren Aufgaben als Dienststellenleitungen wahrnehmen. Die Funktionen, die durch die Reorganisation direkt betroffen sind, werden durch das Personalamt jeweils einer Einreichungsüberprüfung unterzogen. Ob und in welchem Umfang ein finanzieller und personeller Mehraufwand entsteht, hängt von den Gegebenheiten in jenen Direktionen ab, die tatsächlich die Bereichsstruktur einführen. Ausserhalb der JPMD sind zur Zeit keine weiteren Direktionen bekannt, die das Modell der Bereichsstruktur übernehmen wollen. Da die Bereichsleiterinnen und Bereichsleiter in ihrer Hauptfunktion immer auch Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter sind, führt die Gesetzesänderung in keinem Fall zu bedeutenden Mehrkosten. Das Personalamt hat die Bereichsleitungsfunktionen der JPMD bewertet und gestützt darauf eine Lohnkalkulation vorgenommen. Die Lohnkostensteigerung für die Dienststellenleitungen, die zugleich die Bereichsleitung wahrnehmen, beträgt pro 2008 im Vergleich zu 2007 insgesamt CHF 48'600.-- (ohne die Kosten des Erfahrungsstufenanstiegs, die unabhängig von der Übernahme einer Bereichsleitungsfunktion entstehen). Diese Lohnkostensteigerung fällt selbstverständlich nur an, wenn die vorgeschlagene Gesetzesänderung in Kraft tritt.

5. KMU-Relevanz

Die gesetzliche Ermöglichung der Bereichsstruktur innerhalb der kantonalen Verwaltung hat keine direkten Auswirkungen auf die KMU's.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, den 11. März 2008

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin:

Pegoraro

der Landschreiber:

Mundschin

Beilagen:

1. Entwurf zur Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes
2. Synopse

Gesetz

über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 6. Juni 1983¹ über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) wird wie folgt geändert:

§ 31 Gliederung der Direktionen

¹ Die Direktionen werden in Dienststellen gegliedert.

² Jede Direktion umfasst ein Generalsekretariat und in der Regel nicht mehr als zehn weitere Dienststellen.

³ Dienststellen innerhalb einer Direktion können bestimmten Bereichen zugeordnet werden.

§ 31a Unterstellungen

¹ Die Bereiche sowie die Dienststellen, die keinem Bereich zugeordnet sind, sind der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher unmittelbar unterstellt.

² Die Dienststellen, die einem Bereich zugeordnet sind, sind der Bereichsleiterin oder dem Bereichsleiter unmittelbar unterstellt.

§ 32 Absätze 2 und 3

² Der Regierungsrat

a. ordnet die Dienststellen zu;

b. kann auf Antrag der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers Dienststellen innerhalb einer Direktion bestimmten Bereichen zuordnen.

³ Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher bezeichnet die Bereichsleiterinnen und die Bereichsleiter aus dem Kreis der Dienststellenleiterinnen und der Dienststellenleiter.

¹ GS 28.436, SGS 140

II.

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten dieser Änderung.

Bisher	Neu
Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) Vom 6. Juni 1983 § 31 Gliederung der Direktionen ¹ Die Direktionen werden in Dienststellen gegliedert, welche dem Direktionsvorsteher unmittelbar unterstellt sind. ² Jede Direktion umfasst ein Direktionssekretariat und in der Regel nicht mehr als 10 weitere Dienststellen.	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) Änderung vom § 31 Gliederung der Direktionen ¹ Die Direktionen werden in Dienststellen gegliedert. ² Jede Direktion umfasst ein Generalsekretariat und in der Regel nicht mehr als zehn weitere Dienststellen. ³ Dienststellen innerhalb einer Direktion können bestimmten Bereichen zugeordnet werden.
	§ 31a Unterstellungen ¹ Die Bereiche sowie die Dienststellen, die keinem Bereich zugeordnet sind, sind der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher unmittelbar unterstellt. ² Die Dienststellen, die einem Bereich zugeordnet sind, sind der Bereichsleiterin oder dem Bereichsleiter unmittelbar unterstellt.
§ 32 Zuständigkeiten ¹ Der Landrat bezeichnet die Direktionen und bestimmt die Dienststellen. ² Die Zuordnung der Dienststellen erfolgt durch Regierungsratsbeschluss.	§ 32 Absätze 2 und 3 ² Der Regierungsrat a. ordnet die Dienststellen zu; b. kann auf Antrag der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers Dienststellen innerhalb einer Direktion bestimmten Bereichen zuordnen. ³ Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher bezeichnet die Bereichsleiterinnen und die Bereichsleiter aus dem Kreis der Dienststellenleiterinnen und der Dienststellenleiter.