

ÄNDERUNG DES GESETZES  
ÜBER DIE ORGANISATION DER STAATSVERWALTUNG  
(FLEXIBILISIERUNG BEI DER LEITUNG DER STAATSKANZLEI UND  
DER DELEGATION VON KOMPETENZEN)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 20. JANUAR 2004

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zu zwei kleinen Änderungen des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Organisationsgesetz; BGS 153.1).

**1. Das Wichtigste in Kürze**

**1.1. Flexibilisierung bei der Leitung der Staatskanzlei**

§ 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes schreibt vor, dass die Staatskanzlei von der Landschreiberin bzw. dem Landschreiber geleitet wird. Diese starre Regelung soll gelockert werden. Die Leitung der Staatskanzlei darf neu einer anderen Mitarbeiterin bzw. einem anderen Mitarbeiter des Kantons übertragen werden. Es handelt sich um eine „Kann-Vorschrift“. Der Regierungsrat kann von dieser Möglichkeit - je nach Belastungssituation - Gebrauch machen oder eben nicht. Diese würde den Landschreiber entlasten. Er könnte sich vermehrt auf seine beiden Kernfunktionen konzentrieren, nämlich die Stabsfunktion für den Kantonsrat und für den Regierungsrat. Die Gesetzesänderung ist mit keiner Erhöhung des Stellenbestandes verbunden, weil eine bereits angestellte Person mit dieser Aufgabe betraut werden muss (bzw. bei einer Vakanz die Nachfolgerin oder der Nachfolger).

## **1.2. Flexibilisierung bei der Delegation von Kompetenzen**

§ 6 Abs. 2 des Organisationsgesetzes ermächtigt die Direktionen und die Staatskanzlei, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Ämter zu delegieren, jedoch ohne Ermächtigung zur Subdelegation. Das geltende Recht erlaubt somit keine Delegation von Kompetenzen an die den Ämtern unterstehenden Abteilungen oder an einzelne, genau bezeichnete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies soll jedoch aus Gründen eines effizienten Personaleinsatzes und möglichst kurzer Entscheidungswege neu möglich sein.

## **2. Flexibilisierung bei der Leitung der Staatskanzlei**

### **2.1. Ausgangslage**

#### **2.1.1. Aufgliederung der Tätigkeit des Landschreibers**

Die Tätigkeit des Landschreibers lässt sich in folgende Hauptfunktionen aufgliedern:

- 45 % Stabsfunktion Regierungsrat und Frau Landammann bzw. Landammann (Trend leicht steigend)
- 35 % Stabsfunktion Kantonsrat, Büro und Kantonsratspräsidium (Trend mittelstark steigend)
- 15 % Leitung Staatskanzlei (Trend gleichbleibend)
- 5 % Koordinationsaufgaben innerhalb der kantonalen Verwaltung, mit den Gerichten, den Gemeinde- und den Staatskanzleien sowie der Bundeskanzlei (Trend leicht steigend).

Diese Grundfunktionen des Landschreibers sind in den letzten 100 Jahren ungefähr gleichgeblieben. Die Tätigkeit des Kantonsrates und des Regierungsrates hat jedoch - im Gleichschritt mit der Ausweitung des Staatswesens - erheblich zugenommen. So haben beim Kantonsrat von 1975 bis 2003 die jährlichen Halbtagesitzungen von 10 auf 22, die Kantonsratsvorlagen von 117 auf 317, die Seitenzahl des Protokolles von 220 auf 793, die Geschäftsnummern des Protokolles von 198 auf 307 und die Kommissionsaufwendungen von Fr. 26'000.-- auf Fr. 365'000.-- zugenommen. Die Anzahl Halbtagesitzungen des Regierungsrates hat sich von 55 auf 88 erhöht.

Der Staatskanzlei sind in den vergangenen fünf Jahren neue Aufgaben übertragen worden (Datenschutz, Internet, Konzessionswesen Amtsblatt, in Vorbereitung Fachgruppe interne und externe Kommunikation). Die Koordinationsaufgaben innerhalb der Verwaltung (insbesondere Direktionssekretärenkonferenz) und interkantonal (Zentralschweizer und Schweizer Staatsschreiberkonferenz) sowie Anfragen aus der Bevölkerung und von Medienschaffenden steigen an. Mitglieder des Kantonsrates wünschen von der Staatskanzlei mehr Dienstleistungen. Jeder zweite parlamentarische Vorstoss sowie zahlreiche Anträge werden zur formellen und rechtlichen Vorprüfung eingereicht, was für einen effizienten Ratsbetrieb durchaus sinnvoll ist.

Stellvertreter des Landschreibers ist seit Jahrzehnten ein Direktionssekretär, der in seiner Stammfunktion bereits ein sehr hohes Arbeitspensum trägt.

### **2.1.2. Zeitliche Beanspruchung und getroffene Sofortmassnahmen**

In den ersten vier Jahren der Amtsdauer des jetzigen Landschreibers (Mai 1998 - Mai 2002) konnte die wachsende Mehrarbeit durch eine hohe Zahl von Überstunden bewältigt werden. Diese Möglichkeit ist jedoch ausgeschöpft. Der Regierungsrat hat daher am 1. April 2003 folgende Sofortmassnahmen zur Entlastung beschlossen:

- Der bisherige engagierte und kompetente Stellvertreter des Landschreibers wird durch einen anderen Stellvertreter ersetzt, der etwas mehr seiner Arbeitskapazität für diese Funktion freimachen kann.
- Der bisherige stellvertretende Leiter der Staatskanzlei, Urs Fuchs, übernimmt neben seinen bisherigen Funktionen zusätzlich eine analoge Funktion wie ein Direktionssekretär.

Diese beiden getroffenen Massnahmen haben sich bewährt. Der stellvertretende Leiter der Staatskanzlei führt faktisch bereits das Passbüro, die Telefonzentrale und die Internetfachstelle. Er ist zudem in der ganzen Staatskanzlei für organisatorische und technische Belange zuständig. Er wird in ausserordentlichen Situationen als Troubleshooter eingesetzt, so etwa bei den monatelangen, landesweiten Wirren anlässlich der Einführung des neuen Schweizer Passes.

### 2.1.3. Struktur der Zuger Staatskanzlei im interkantonalen Vergleich

Eine Umfrage bei den Zentralschweizer Staatskanzleien hat ergeben, dass in Zug überdurchschnittlich viele Aufgaben bei der Staatskanzlei angegliedert sind, die nicht Stabsfunktionen für den Regierungsrat und den Kantonsrat beinhalten (Staatsarchiv, Passbüro, Datenschutz, Telefonzentrale, Materialzentrale). Ein Vorteil liegt bei den andern Kantonen insofern vor, als dass der Stellvertretende Landschreiber in die Staatskanzlei eingegliedert, rasch greifbar ist und alle Abläufe kennt. Zwei Zentralschweizer Kantone verfügen über eigene Sekretariate für das Parlament. Bei den drei anderen Kantonen beanspruchen Parlamentsmitglieder die Staatskanzlei weniger häufig für Dienstleistungen. Der Zeitaufwand von 35 % des Landschreibers als Stabsstelle Kantonsrat/Büro/Kantonsratspräsidium ist der höchste in der Zentralschweiz. Gemäss Auskunft von Zentralschweizer Medienschaffenden ist dabei zu beachten, dass der Zuger Kantonsrat als besonders dynamisch und heterogen gilt.

Der Regierungsrat hat die Staatskanzlei beauftragt abzuklären, welche Organisationseinheiten der Staatskanzlei, die nicht direkte Stabsfunktion für den Kantonsrat und den Regierungsrat ausüben, einer Direktion angegliedert werden können. Es kommen dabei folgende Organisationseinheiten in Betracht (in Klammer notwendige Änderung der Rechtsgrundlage):

- Staatsarchiv (Änderung von § 9 der Verordnung über die Ämterzuteilung)
- Datenschutzstelle (Änderung von § 18 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes)
- Passbüro (Änderung von § 3 Abs. 1 der Verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige)
- Internetfachstelle (Änderung des RRB vom 9. März 1999)
- Telefonzentrale (RRB).

Eine solche Verschiebung wäre durchaus möglich. Diese Variante wurde jedoch nicht weiterverfolgt, weil

- die Entlastung des Landschreibers durch diese Massnahme gering wäre.
- nur eine Verschiebung zu einer anderen Direktion, somit keine eigentliche Entlastung für die gesamte Verwaltung erfolgen würde.
- abgesehen von der Entlastung kein sachlicher Grund ersichtlich ist, diese Verschiebungen vorzunehmen.
- eingespielte Strukturen in Frage gestellt würden, ohne dass ein Nutzen ersichtlich wäre.

- das Personal der Verschiebung ablehnend gegenübersteht und ohne entsprechenden Nutzen ein Motivationsverlust entstehen könnte.

## **2.2. Lösungsvorschlag: Abkoppelung der Leitung Staatskanzlei vom Landschreiber**

Die Überlastung des Landschreibers ist kurzfristig aufgrund der Beschlüsse des Regierungsrates vom 1. April 2003 entschärft. Wie ist jedoch mittel- und langfristig eine sinnvolle Entlastung zu erreichen, sofern der jetzige Belastungstrend anhält? Es sind bereits jetzt die Rechtsgrundlagen zu schaffen, um weitere Entlastungsmassnahmen rasch ergreifen zu können.

Der Regierungsrat beantragt, dass ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Leitung der Staatskanzlei - anstelle dem Landschreiber - einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter übertragen zu dürfen. Dieser Vorschlag erfordert eine Änderung von § 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes, der zwingend die Leitung der Staatskanzlei durch die Landschreiberin oder den Landschreiber vorsieht. § 41 Bst. m der Kantonsverfassung, der die Wahl des Landschreibers durch den Kantonsrat vorschreibt, wird durch diesen Vorschlag nicht tangiert. Der Kantonsrat bleibt Wahlbehörde. Die Kernfunktionen des Landschreibers (Stabsfunktion Kantonsrat und Regierungsrat) bleiben zudem unverändert.

Die neue Leiterin bzw. der Leiter der Staatskanzlei ist - wie bis anhin der Landschreiber - direkt dem Landammann bzw. der Frau Landammann unterstellt. Sie bzw. er muss jedoch eine bereits angestellte Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter des Kantons sein oder eine Nachfolgerin bzw. ein Nachfolger bei einer vakanten Stelle. Es darf somit keine zusätzliche Person angestellt werden.

Der Landschreiber konzentriert sich gemäss diesem Vorschlag ausschliesslich auf seine wichtigsten Funktionen, nämlich als Stabsstelle Kantonsrat und Stabsstelle Regierungsrat sowie auf die oben unter Ziff. 2.1. aufgeführten Koordinationsaufgaben. Er hat nur noch eine **fachliche** Weisungsbefugnis gegenüber dem Personal der Staatskanzlei, soweit diese mit seinen Stabs- und Koordinationsfunktionen zusammenhängt. Dies betrifft den Parlaments-, den Regierungsrats-, den parlamentarischen Weibeldienst und den kantonsrätlichen Protokollführer. Das gesamte Personal der Staatskanzlei inkl. Staatsarchiv wäre im Übrigen der neuen Leitung der Staatskanzlei unterstellt. Sie würde namentlich die Anträge der Staatskanzlei dem

Regierungsrat unterbreiten und dort auch vertreten sowie die Wahlen und Abstimmungen operativ durchführen (Aufsichtsbehörde wie bis anhin Direktion des Innern).

Es ist in § 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes eine **Kann-Vorschrift** vorzusehen, wonach diese beiden Funktionen (Landschreiber und Leitung Staatskanzlei) getrennt werden **können**. Wann die Umsetzung nach erfolgter Gesetzesänderung tatsächlich erfolgen wird, hängt von der Belastungsentwicklung ab. Dies ist vom Regierungsrat zu entscheiden. Sollte die Belastung wider Erwarten wieder abnehmen oder sollte sich diese Regelung nicht bewähren, könnte der Regierungsrat die Trennung dieser beiden Funktionen jederzeit und kurzfristig wieder rückgängig machen oder schon gar nicht beschliessen.

### 2.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung dieser Massnahme wird ohne Stellenvermehrung durchgeführt. Sie erfolgt durch interne personelle Umdispositionen. In der Person von Urs Fuchs, zur Zeit stellvertretender Leiter der Staatskanzlei, bietet sich für die Umsetzung eine gute Gelegenheit an. Er übt bereits teilweise die Funktion eines Leiters der Staatskanzlei aus und ist in der Lage sowie willens, diese neue Aufgabe zu übernehmen. Er kennt die Abläufe und die Strukturen der Staatskanzlei bestens. Urs Fuchs verfügt über zeitliche Kapazitäten von rund 15 Stellenprozent, weil sich eine Entlastung bei seiner angestammten Haupttätigkeit, nämlich beim Aufbau und Betrieb des Internets, abzeichnet.

Die **Mehrkosten** betragen Fr. 6'000.-- pro Jahr, weil eine monatliche Funktionszulage von Fr. 500.-- ausgerichtet wird.

### 3. Flexibilisierung bei der Delegation von Kompetenzen

§ 6 Abs. 2 des Organisationsgesetzes lautet: „ Die Direktionen und die Staatskanzlei sind ermächtigt, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Ämter zu delegieren, jedoch ohne Ermächtigung zur Subdelegation.“

Gemäss § 3 Abs. 4 des Organisationsgesetzes „können die Ämter in Abteilungen gegliedert sein, deren Leitung dem Amtsleiter oder der Amtsleiterin unterstellt ist.“ Die den Ämtern direkt unterstehenden Organisationseinheiten sind somit gemäss gesetzlicher Definition die Abteilungen. Die auch hier starre gesetzliche Regelung verbietet somit den Mitgliedern des Regierungsrates, Aufgaben auf Abteilungsstufe zu delegieren. Ebenfalls ist es nicht möglich, eine einzelne, genau bezeichnete Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter mit hoheitlichen Aufgaben zu betrauen. Dies würde in vielen Bereichen durchaus Sinn machen, damit die personellen Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden. Die Entscheidungswege würden kürzer und die Verantwortung auf eine möglichst tiefe Stufe delegiert. Dies betrifft insbesondere hoheitliche Handlungen, die in grosser Zahl vorkommen, und nicht von erheblicher politischer, rechtlicher oder finanzieller Bedeutung sind. Wir illustrieren dies an folgenden Beispielen:

- Die Volkswirtschaftsdirektion ist zuständig für den Vollzug des eidgenössischen Arbeitsgesetzes. Die fachliche Kompetenz zur Beurteilung von Gesuchen zur Plangenehmigung und Betriebsbewilligung von Industrieanlagen liegt fast ausschliesslich beim Arbeitsinspektorat, einer Abteilung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit. Es ist sinnvoll, dass das zuständige Mitglied des Regierungsrates entweder der Abteilung oder der einzelnen Arbeitsinspektorin bzw. dem einzelnen Arbeitsinspektor in diesem Bereich die Entscheidungsbefugnis einräumt.
- Die Volkswirtschaftsdirektion ist zuständig für Verfügungen zulasten der Höchstzahlen des Kantons für Jahresaufenthalter. Es werden pro Tag mehrerer Verfügungen erlassen. Diese sind in der Regel politisch und rechtlich problemlos. Es ist daher nicht nötig, dass der Leiter des Amtes für Wirtschaft und Arbeit diese selber alle unterzeichnet. Dies können fachkundige Mitarbeitende der zuständigen Abteilung ebenso gut vornehmen.
- Gemäss Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) erlässt die zuständige Direktion in den zahlreichen erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsbeschwerdeverfahren die verfahrensleitenden Verfügungen, sofern die Zuständigkeit nicht bereits im Gesetz geregelt ist. Diese Verfügungen werden weder vom zuständigen Mitglied des Regierungsrates noch von einem Amtsleiter (hier Direktionssekretär) getroffen, sondern von den spezialisierten Juristinnen und Juristen der Direktionssekretariate.

- Über den Entzug der Führerausweise entscheidet gemäss Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation vom 22. Februar 1977 (BGS 751.21) die Sicherheitsdirektion. Diese Kompetenz soll vom zuständigen Mitglied des Regierungsrates an eine fachlich ausgewiesene Mitarbeiterin bzw. an einen Mitarbeiter delegiert werden können.

Die oben aufgeführten Kompetenzdelegationen auf Stufe Abteilung bzw. einzelne Mitarbeitende ist in der Verwaltung teilweise bereits Praxis. Es ist diesbezüglich eine klare Kompetenznorm auf Gesetzesstufe zu schaffen. Diese Delegationsbefugnis steht ausschliesslich dem zuständigen Mitglied des Regierungsrates ohne Ermächtigung zur Subdelegation zu.

Selbstverständlich gilt auch hier der Grundsatz von § 6 Abs. 1 des Organisationsgesetzes, dass die Delegation der verwaltungsinternen Rechtsprechung ausgeschlossen ist. Bezüglich Rechtsmittelverfahren ist § 6 Abs. 3 des Organisationsgesetzes anzupassen. Danach können Entscheide der durch Kompetenzdelegation ermächtigten Abteilungen oder einzelnen Mitarbeitenden gleich wie delegierte Direktions- und Amtsentscheide gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes angefochten werden. Sofern ein ordentliches Rechtsmittel an eine Bundesbehörde gegeben ist, sind Entscheide von Abteilungen oder einzelner Mitarbeitenden mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Alle übrigen Entscheide können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

#### **4. Antrag**

Es sei auf die Vorlage Nr. 1205.2 - 11386 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 20. Januar 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio