



3223 Kantonale Verwaltung

Version vom 19. September 2019 (vom Plenum beraten)

1. Geltendes Recht

Die kantonale Verwaltung wird in Art. 93 KV wie folgt geregelt:

¹ Die Verwaltung erfüllt ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

² Das Gesetz regelt die Grundzüge der Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren.

³ Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle des Regierungsrates und des Kantonsrates ist die Kantonskanzlei, die vom Ratschreiber oder von der Ratschreiberin geleitet wird.

Nebst der Verpflichtung zur Rechtsstaatlichkeit, hat sich die kantonale Verwaltung an den Prinzipien der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Sie hat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben darauf zu achten, dass der angestrebte Zweck durch die angewendeten Mittel sinnvoll erreicht werden kann. Andererseits sind jene geeigneten Mittel zu wählen, die den erwarteten Erfolg mit geringstem Aufwand erreichen (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, S. 147, Rz. 1 f.).

Im Sinne von Art. 69 KV schreibt Art. 93 Abs. 2 KV vor, dass die Behördenorganisation in ihren Grundzügen in Gesetzesform festgelegt wird. Auf Gesetzesebene wird die Behördenorganisation der kantonalen Verwaltung in Art. 27 ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (OrG; bGS 142.12) geregelt. Bezüglich der Kantonskanzlei legt die geltende Verfassung in Art. 93 Abs. 3 jedoch bereits selber eine erste Regel betreffend Behördenorganisation fest.

Die Bestimmung zur kantonalen Verwaltung (Art. 93 KV) blieb seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung am 1. Mai 1996 unverändert.

Die kantonale Verwaltung wird aber auch in weiteren Artikel der geltenden Verfassung erwähnt, wie z.B. in Art. 64 (Ausstand), Art. 72 Abs. 2 (Aufsicht), Art. 73 Abs. 1 (Unvereinbarkeiten) oder Art. 78 Abs. 3 (Organisation Kantonsrat). Zudem wird die kantonale Verwaltung in der Verfassung indirekt durch die Grundsätze und der Umschreibung der öffentlichen Aufgaben angesprochen (Art. 27 ff.).



Auf Gesetzesebene sind im vorliegenden Zusammenhang folgende Bestimmungen aus dem OrG hervorzuheben:

Art. 1 Abs. 2 OrG:

Der Regierungsrat sorgt für eine rechtmässige, leistungsfähige, koordinierte, effiziente und zweckmässig organisierte kantonale Verwaltung. Er übt die ständige und systematische Aufsicht über die kantonale Verwaltung aus (Art. 1 Abs. 2 OrG).

Art. 3 Abs. 1 OrG:

Der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz, insbesondere nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.

Art. 27 Abs. 1 OrG:

Die kantonale Verwaltung gliedert sich in Departemente und die Kantonskanzlei. Sie können durch Organisationseinheiten weiter unterteilt werden, wobei im Regelfall nicht mehr als zwei Hierarchiestufen vorzusehen sind.

Art. 29 Abs. 1 OrG:

Die Departemente sowie die Kantonskanzlei haben insbesondere:

- a) den Regierungsrat bei der Erfüllung seiner Regierungsaufgaben zu unterstützen;
- b) die Geschäfte des Regierungsrates vorzubereiten;
- c) die ihr durch die Rechtsordnung oder Beschlüsse übertragenen Geschäfte selbständig zu erledigen;
- d) bei der Vorbereitung der Rechtsetzung mitzuwirken;
- e) im Rahmen des gesetzlichen Auftrags weitere Dienstleistungen zu erbringen.

Art. 29 OrG:

Die kantonale Verwaltung umfasst die folgenden Departemente:

- a) Finanzen
- b) Bildung und Kultur
- c) Gesundheit und Soziales
- d) Bau und Volkswirtschaft
- e) ...
- f) Inneres und Sicherheit
- g) ...

2. Übergeordnetes Recht

Aus der Organisationsautonomie (Art. 47 BV) ergibt sich, dass die Kantone grundsätzlich frei sind, ihre internen Belange entsprechend ihren Bedürfnissen auszugestalten. Beim staatlichen Handeln sind jedoch die rechtsstaatlichen Grundsätze zu beachten. So muss staatliches Handeln nach Art. 5 BV auf einer Rechtsgrundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.



3. Rechtsvergleich

In sämtlichen Kantonen ist die kantonale Verwaltung ein zentrales Element der Staatlichkeit. Ohne sie würden die Kernprozesse eines Staates nicht funktionieren. Das Volk kann weder wählen noch abstimmen, wenn die Verwaltung die Wahl- und Abstimmungsgänge nicht vorbereitet und durchführt. Das Parlament berät und entscheidet kaum über Vorlagen, die nicht von der Verwaltung vorbereitet worden sind und die nach Erlass nicht von ihr umgesetzt werden. Die Regierung vermag ihre oberste Leitungs- und Vollziehungsfunktion ohne die Verwaltung nicht wahrzunehmen. Umgekehrt zeichnet sich die Verwaltung ihrerseits durch ihre unmittelbare Abhängigkeit von der Exekutivgewalt aus. In allen Kantonen hat die Regierung als Kollegialbehörde die zentrale Aufgabe, die Verwaltung zu leiten und ihrer Organisation zu bestimmen (ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 89 ff.).

Obschon die kantonalen Verwaltungen staatsrechtlich wie auch praktisch eine gewichtige Rolle spielen und auch als wirtschaftlicher Faktor nicht zu vernachlässigen sind, gibt es in den Kantonsverfassungen im Allgemeinen nur wenige Bestimmungen, die auf ihre Funktion, Stellung und Organisation unmittelbar Bezug nehmen. Hingegen weisen viele Kantonsverfassungen indirekt auf die Verwaltung hin, indem sie mit der Aufzählung der öffentlichen Aufgaben (z.B. öffentliche Ordnung und Sicherheit, Umweltschutz etc.) deren Tätigkeitsbereich umreissen, wie dies auch in AR der Fall ist (Art. 27 ff. KV AR).

Die organisatorische Unterteilung der Verwaltung in verschiedene Direktionen oder Departemente erfolgt in einem Teil der Kantone nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesebene. In anderen Kantonen wird die Unterteilung in Departemente und zum Teil auch weitere grundlegende organisatorischen Belange in der Verfassung geregelt, wie z.B. im Kanton BS (Art. 111 KV BS: Gliederung der Verwaltung in das Präsidialdepartement und sechs weitere Departemente) oder im Kanton GL (Art. 103 KV GL: Gliederung der Verwaltung in Departemente, die Departemente und die Staatskanzlei bereiten die Geschäfte des Regierungsrates vor und führen sie aus). Auch der Bund regelt auf Verfassungsstufe, dass die Bundesverwaltung in Departemente gegliedert (Art. 178 Abs. 2 BV) und die Bundeskanzlei allgemeine Stabsstelle des Bundesrates ist (Art. 179 BV).

Wie in AR enthalten auch einige andere Kantone Aussagen dazu, wie die Verwaltung zu führen ist, wie z.B. der Kanton SZ (Art. 63 Abs. 2 KV SZ: Die kantonale Verwaltung arbeitet nach anerkannten Grundsätzen der guten Verwaltungsführung) oder der Kanton GL (Art. 102 KV GL: Die Verwaltung erfüllt ihre Aufgaben im Hinblick auf das Gemeinwohl und unter Beachtung der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit).

Einige andere Kantone kennen ebenfalls Bestimmungen mit Aussagen, wie die Verwaltungsaufgaben zu erfüllen sind, richten sich hierbei aber nicht direkt an die Verwaltung, sondern an den Regierungsrat. Zu nennen sind hierbei z.B. der Kanton ZH (Art. 70 Abs. 2 KV ZH: Der Regierungsrat sorgt dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt), der Kanton BE (Art. 87 KV BE: Der Regierungsrat sorgt für eine rechtmässige, bürgernahe und wirkungsvolle Verwaltungstätigkeit) oder der Kanton FR (118 KV FR: der Staatsrat sorgt für eine wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung).



4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Grundsätze bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben

Auf Gesetzesebene wird ausführlicher bzw. detaillierter als auf Verfassungsebene geregelt, nach welchen Grundsätzen der Regierungsrat die kantonale Verwaltung organisiert und führt (vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 2 OrG) bzw. diese zu handeln hat (Art. 3 Abs. 1 und 2 OrG). Dennoch erscheint es weiterhin gerechtfertigt, dass auch in der Verfassung hierzu bereits erste Vorgaben gemacht werden. Die „Grundsätze der Rechtmässigkeit, Wirksamkeit, und Wirtschaftlichkeit“ fassen mit übergeordneten Begriffen wichtige Anliegen an die kantonale Verwaltung zusammen. Es erscheint daher sinnvoll, an diesen Grundsätzen festzuhalten.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Digitalisierung vertrat die Arbeitsgruppe 2 die Ansicht, dass die Arbeitsgruppe 3 bei Art. 93 KV prüfen könnte, ob das E-Government in der Verfassung erwähnt werden soll. Hierzu ist festzuhalten, dass das E-Government bereits im Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.) geregelt wird. Aber auch in weiteren Erlassen wird das E-Government angesprochen, wie z.B. in Art. 150 Abs. 2 des Steuergesetzes (bGS 621.11) bzw. in den entsprechenden Ausführungsregelungen, welche die Grundlagen für die elektronische Steuererklärung bilden. Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) werden derzeit die allgemeinen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr geschaffen, mit denen sich der Kantonsrat am 25. Februar 2019 in 1. Lesung befasst hat. Gestützt darauf soll auch eine Verordnung über den elektronischen Geschäftsverkehr in Verfahren vor Verwaltungsbehörden erlassen werden.

Die Arbeitsgruppe 1 hat ebenfalls einen Aspekt der Digitalisierung aufgenommen. Sie stellt dem Plenum den Antrag, dass das Recht des Einzelnen auf Beschaffung von Informationen und Gewährleistung des Verkehrs mit dem Staat in geeigneter Weise (nicht-digital oder digital) erfolgen soll und damit keine Diskriminierung von Personen erfolgen soll, die nicht über elektronische Medien verfügen oder nicht damit vertraut sind (TB 16 Grundrechte).

Der Anspruch von E-Government ist es, dass die technologische Entwicklung für eine Optimierung der Verwaltungstätigkeit, insbesondere zwischen den Behörden und der Bevölkerung und der Wirtschaft, optimal genutzt wird. Aufgrund der bereits bestehenden Gesetzesgrundlagen ist nicht ersichtlich, welchen Nutzen die ausdrückliche Erwähnung des E-Governments im Zusammenhang mit der kantonalen Verwaltung bringen könnte. Das E-Government wird implizit bereits in der geltenden Verfassung mit den Begriffen „Wirksamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“ angesprochen. Geprüft werden könnte, ob darüber hinaus auch der Begriff „Bürgernähe“ aufgenommen werden sollte, wie dies verschiedene andere Kantonsverfassungen kennen (oben Ziff. 3). Auch nach Art. 1 eGovG sollen öffentliche Aufgaben durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien *wirtschaftlich und bürgernah* gestaltet werden. Ein Vorschlag zur Aufnahme des Begriffs „Bevölkerungsnähe“ bei den öffentlichen Aufgaben hat zwar bereits schon die Arbeitsgruppe 2 gemacht (Themenblatt 212 „Grundsätze der Aufgabenerfüllung/Delegation von öffentlichen Aufgaben“), jedoch ohne dies mit dem E-Government als mögliche Anwendung zu begründen. Bis jetzt wurde dem entsprechenden Antrag der Arbeitsgruppe 2 durch das Plenum nicht zugestimmt (siehe Protokoll der 2. Sitzung der Verfassungskommission vom 25. April 2019).

Die Arbeitsgruppe 3 spricht sich dafür aus, an den Grundsätzen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 KV festzuhalten. Eine Ergänzung mit einem Begriff wie „Bürgernähe“ bzw. mit einem ähnlichen Begriff erachtet sich jedoch nicht



als notwendig. Weitere Grundsätze bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben ergeben sich bereits aus Art. 27 ff. KV und liegen somit im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgruppe 2.

Antrag AG 3:

An den Grundsätzen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 KV soll festgehalten werden. Auf eine Ergänzung mit zusätzlichen Begriffen sei zu verzichten.

(6 gegen die Aufnahme eines Begriffs wie z.B. „Bürgernähe“, 1 Enthaltung)

4.2. Organisation der kantonalen Verwaltung

Die Arbeitsgruppe 3 hat sich im Zusammenhang mit Art. 91 KV (Kollegialprinzip) dafür ausgesprochen, dass das Departementalprinzip nebst dem Kollegialprinzip in die Verfassung aufgenommen werden soll. Begründet wurde dies insbesondere mit der Stellung der Departemente, die zunehmend an Bedeutung gewonnen haben und mit der Doppelrolle der Regierungsratsmitglieder, welche gleichzeitig die höchste Regierungs- und die höchste Verwaltungsfunktion im Kanton wahrnehmen (Themenblatt 3222 Weiteres Regierungsrat, Bst. A). Aus dem gleichen Grund erscheint es gerechtfertigt, in der Verfassung auch zu erwähnen, dass die kantonale Verwaltung in Departemente und die Kantonskanzlei gegliedert ist, wie dies im OrG bereits seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2005 festgehalten wird (Art. 27 OrG). Als Gegenargument könnte erwähnt werden, dass der Wechsel vom Direktorial zum Departementalsystem im Jahr 2005 ohne Verfassungsänderung vollzogen werden konnte. Es ist allerdings fraglich, ob eine Rückkehr zum früheren System heute noch realistisch ist.

Auch wenn die Unterteilung in Departemente heute als selbstverständlich erscheint, ist nicht ersichtlich, weshalb in der Verfassung lediglich die Kantonskanzlei erwähnt werden soll. Dem Gesetzgeber sollen jedoch in der Verfassung keine konkreten Vorgaben gemacht werden, wie diese Unterteilung zu erfolgen hat bzw. welche Aufgaben den Departementen zugewiesen werden. Damit können allfällige notwendige Anpassungen einfacher vorgenommen werden. Dies entspricht auch der Stossrichtung der Staatsleitungsreform, mit welcher beabsichtigt wurde, die Schranken im Gesetz zu lockern und dem Regierungsrat mehr Spielraum bei der Organisation der kantonalen Verwaltung zu geben.

Die Arbeitsgruppe 3 ist der Auffassung, dass bei der kantonalen Verwaltung nebst der Kantonskanzlei auch die Departemente zu erwähnen sind.

Antrag AG 3:

In der Kantonsverfassung soll zusätzlich zum bestehenden Inhalt im Sinne von Art. 93 KV zum Ausdruck kommen, dass die kantonale Verwaltung in Departemente und in die Kantonskanzlei gegliedert ist.

(einstimmig)

5. Literatur

ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 89 ff.



Beschlüsse

13.6.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none">- An den Grundsätzen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 KV soll festgehalten werden. Auf eine Ergänzung mit zusätzlichen Begriffen sei zu verzichten (Ziff. 4.1).- In der Kantonsverfassung soll zusätzlich zum bestehenden Inhalt im Sinne von Art. 93 KV zum Ausdruck kommen, dass die kantonale Verwaltung in Departemente und in die Kantonskanzlei gegliedert ist (Ziff. 4.2).
29.08.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 3223 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
	<p>Beschlüsse der VK</p>
19.09.2019	<p>Annahme sämtlicher Anträge der Arbeitsgruppe 3 zum Themenblatt 3223 (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.9.2019, S. 7)</p>