

**Stefan Vogel: Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Habilitationsschrift, Zürich, Schulthess Juristische Medien, 2008, 339 S., Fr. 98**

Stefan Vogel, Dr. iur., Rechtsanwalt, hat die vorliegende Arbeit als Habilitationsschrift im Mai 2007 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich eingereicht. Das Werk widmet sich – wie seinem Untertitel zu entnehmen ist – den Grundproblemen der Verwaltungsorganisation, das heisst den rechtlichen Rahmenbedingungen, Konzepten, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung.

Der allgemeine Teil (S. 1–82) befasst sich zunächst mit dem Begriff der Verwaltung. Hinsichtlich der funktionellen Betrachtungsweise, welche auf die Verwaltungsfunktion im Gegensatz zu jener der Rechtsetzung und der Rechtsprechung abstellt, vertritt der Autor eine pragmatische Haltung und verzichtet infolge «fehlender Fassbarkeit des Verwaltungsbegriffs» (S. 4) auf eine allgemeingültige Umschreibung der Verwaltungstätigkeit. Statt dessen verfolgt er einen Ansatz, der sich auf sieben Kriterien zur Umschreibung der Verwaltung stützt (S. 5 ff.), was unter praktischen Gesichtspunkten zu begrüßen ist. Hinsichtlich der organisatorischen Betrachtungsweise, welche die Verwaltung als Organisation unterscheidet, zählt der Autor zur Verwaltung auch die mit Verwaltungsaufgaben betrauten «Privatrechtsträger», wobei «ein organisationsrechtlicher Bezug zum Staat» (S. 9) vorausgesetzt wird.

Sodann geht der allgemeine Teil ausführlich auf den Begriff der Einheit der Verwaltung, dessen historische Entwicklung und verfassungsrechtliche Begründung ein (§ 2). Ob die heute geltende Bundesverfassung tatsächlich noch vom Grundsatz der Einheit der Verwaltung ausgeht – wie das die ältere Lehre zur früheren Bundesverfassung noch annahm (Kurt Eichenberger, Kommentar zu Art. 95 aBV, Rz. 41, in: Aubert et.al., Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel etc. 1996) – ist immerhin diskutabel, seit die Verfassung ausdrücklich vorsieht, dass die Bundesversammlung über eine eigene Verwaltung verfügt (Art. 155 BV) und diese anders als früher daher auch nicht mehr administrativ zur Bundesverwaltung gehört. Bezogen auf die Bundesverwaltung zeigt sich der erwähnte Grundsatz darin, dass die Verwaltungsleitung ungeteilt dem Bundesrat obliegt und somit Regierungsaufgabe darstellt (Art. 2 Abs. 1 und 6 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010). Angesichts der seit einiger Zeit anhaltenden Tendenz zu vermehrter Autonomie von Verwaltungsstellen stellt sich die Frage, ob der Grundsatz der Einheit der Verwaltung verglichen mit anderen Kriterien wie Effizienz in der Aufgabenerfüllung, finanzpolitische Überlegungen oder Weisungsungebundenheit in der Aufgabenwahrnehmung

nicht stark in den Hintergrund gerückt ist. Interessant wäre in diesem Zusammenhang auch eine Auseinandersetzung mit der gescheiterten Staatsleitungsreform aus dem Jahr 2001 gewesen, die die Einführung sogenannter «Delegierter Minister» mit zugewiesenen wichtigen Verwaltungsbereichen vorsah. Dadurch wären neben dem Bundesrat das geschaffen worden, was zu einer erheblichen Relativierung des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung geführt hätte.

Schliesslich widmet sich der allgemeine Teil den organisationsrechtlichen Grundlagen (§ 3). Man stimmt dem Autor zu, wenn er das auf Bundesebene mitunter verwendete sogenannte «4-Kreise-Modell» – es handelt sich um eine organisatorische und führungsmässige Leitvorstellung zur Verwaltungsführung – als lückenhaft, einseitig an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert und daher beschränkt tauglich betrachtet (S. 72 ff.). In der Tat entspricht dieses Modell nicht vollständig der rechtlichen Umschreibung der Verwaltungseinheiten des Bundes nach Artikel 2 RVOG. Namentlich erfasst es weder die Behördenkommissionen noch die weiteren der Verwaltung nur administrativ zugewiesenen Einheiten. Hinsichtlich der exekutiven Organisationskompetenz (S. 64 ff.) über die Verwaltung geht der Autor davon aus, dass der Regierung zumindest vom Grundsatz her eine selbstständige Kompetenz zum Erlass verwaltungsorganisationsrechtlicher Bestimmungen zukomme, wobei die Grundstrukturen der Verwaltungsorganisation in einem formellen Gesetz zu regeln seien. Für den Bund gilt, dass es in erster Linie der Gesetzgeber ist, der zum Erlass organisatorischer Regelungen berufen ist, was Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV ausdrücklich festhält. Die Verfassung überträgt dem Bundesrat in Artikel 178 Absatz 1 zweiter Satz BV aber die Aufgabe, für die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung zu sorgen, und weist ihm insofern die Organisationsgewalt über die Bundesverwaltung zu. Der Gesetzgeber hat diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu respektieren. Man kann durchaus von einem Verfassungsvorbehalt zugunsten der Organisationsgewalt des Bundesrates sprechen, wobei deren Kernbereich nicht fixiert ist. So hat sich die Organisationskompetenz des Bundesrates denn auch im Laufe der Zeit verändert und neuen Gegebenheiten angepasst, was in der Organisationsgesetzgebung entsprechend Niederschlag fand, wie folgendes Beispiel zeigt: Während unter früherem Recht Änderungen im Bestand der Ämter – es handelt sich bei ihnen um die tragenden Verwaltungseinheiten, die für die Verwaltungsorganisation zentral sind – einen Parlamentsbeschluss erforderten, übertrug das RVOG diese Kompetenz dem Bundesrat. Mit einer Teiländerung des RVOG im Jahr 2002 wurde dem Bundesrat sogar die Möglichkeit gegeben, von Organisationsbestimmungen in Bundesgesetzen abweichen zu können, wenn Anpassungen in der Verwaltungsorganisation das

bedingen. Ob die Exekutive von dem ihr zustehenden organisatorischen Handlungsspielraum hinreichend Gebrauch macht, ist schwierig zu beurteilen. Die Annahme des Autors, wonach das infolge des «Beharrungsvermögens des Verwaltungsapparates» nicht der Fall sei (S. 65), erstaunt in ihrer Allgemeinheit und ist nicht näher mit konkreten Beispielen belegt. Die Tatsache, dass in Bundes- und Kantonsverwaltungen in den letzten Jahren (und Jahrzehnten) zahlreiche Reformvorhaben durchgeführt wurden, kann ebenso gut zur gegenteiligen Annahme führen. Zumindest der Bundesverwaltung stellt der Delegierte für die Bundesverwaltungsreform REF 05/07 in seinem Schlussbericht vom 20. Dezember 2007 ein sehr gutes Zeugnis aus und hält fest, dass die erfolgten Reform- und Veränderungsprozesse zu einer steten Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Effizienz und Qualität der Verwaltungstätigkeit beitragen.

Im besonderen Teil (S. 83–329) geht der Autor im ersten Abschnitt auf die verschiedenen Modelle zur Organisation der Verwaltung ein. Im Vordergrund stehen das Bürokratiemodell und das New Public Management (NPM). Etwas fremd erscheint die Erwähnung des «Teamprinzips» (S. 102 ff.), das wohl weniger ein Kriterium der Verwaltungsorganisation als eine Frage der verwaltungsintern gehandhabten Form der Zusammenarbeit darstellt, ebenso wie die Mitbestimmung (S. 106 f.), die in erster Linie eine Folge des personalrechtlichen Status der Verwaltungsangestellten darstellt. Auch Public Private Partnership (PPP; S. 123 ff.) kann mehr als Form der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten denn als Modell zur Verwaltungsorganisation betrachtet werden. Man ist umgekehrt mit dem Autor sehr einig, wenn er dem Modell der sogenannten «responsiven Verwaltung» (S. 108 ff.) kritisch gegenübersteht, weil er darin eine unwillkommene Verpolitisierung der Verwaltung erkennt. Der Autor geht schliesslich auf das Milizprinzip als spezifisch schweizerische Form der Verwaltungsorganisation ein (S. 112 ff.), das nicht nur auf kommunaler und kantonaler Ebene besteht, sondern auch beim Bund trotz einer ausgebauten und professionell funktionierenden Verwaltung eine wichtige Rolle spielt (bspw. in der Form von sog. Verwaltungskommissionen, die beratend tätig sind).

Im zweiten Abschnitt befasst sich der Autor mit den Strukturprinzipen der Verwaltung. Das Hierarchieprinzip (S. 137 ff.) ist kennzeichnend für die Verwaltung. Es manifestiert sich indessen nicht nur in deren Organisation, sondern namentlich auch in der Aufsicht der übergeordneten Behörde gegenüber der untergeordneten oder in deren Weisungs- und Kontrollbefugnissen. Gegenüber dem Parlament ist die Regierung für die Verwaltungsführung verantwortlich; Adressat der parlamentarischen Obergewalt sind daher nicht die einzelnen Verwaltungseinheiten. Der Autor betrachtet das Hierarchieprinzip als eine wesentliche Bedingung für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, indem es durch klare Zuständigkeiten

und Verantwortlichkeiten Doppelspurigkeiten und Schnittstellen vermeiden kann (S. 147). Hinsichtlich der Unabhängigkeit von Aufgabenträgern vertritt der Autor die Auffassung, dass Artikel 178 Absatz 3 BV, wonach Verwaltungsaufgaben durch Gesetz auf Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden können, auf alle Formen der Dezentralisierung Anwendung findet (S. 158 f.). Das hätte zur Folge, dass die nach geltender Organisationsgesetzgebung (Art. 2 Abs. 3 RVOG) zum Bestand der Bundesverwaltung gerechneten sog. dezentralen Verwaltungseinheiten (z.B. Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter oder Eidg. Finanzkontrolle) als ausserhalb derselben stehend betrachtet werden müssten. Eine solche Auslegung führt zu einem Widerspruch zwischen Verfassung und Gesetzgebung, was weder der Wortlaut von Artikel 178 BV noch dessen Entstehungsgeschichte – beabsichtigt war ein Nachvollzug des geltenden Rechts und dessen Heraufstufung auf die Verfassungsebene – zwingend nahelegen. Es ist zu bedenken, dass die dezentralen Verwaltungseinheiten nur hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung weisungsunabhängig sind, bezüglich ihrer Ressourcen aber in der Regel der zentralen Bundesverwaltung gleichgestellt bleiben, womit ein klarer Verwaltungsbezug besteht. Dem Autor ist zuzustimmen, wenn er feststellt, dass der Verfassungs- und Gesetzgebung keine klare Grenzziehung zwischen den dezentralen Verwaltungseinheiten und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisationen und Personen zu entnehmen ist (S. 158). In Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre erachtet er die Rechtsfähigkeit für sich alleine nicht als Kriterium für eine Abgrenzung, da sie nichts über die Unabhängigkeit einer Einheit aussage (S. 190). Daraus kann man den Schluss ziehen, dass die Abgrenzung anhand mehrerer in jedem Einzelfall anzuwendenden Kriterien vollzogen werden muss.

Der dritte Abschnitt wendet sich den Organisationsformen zu und beginnt mit der Erörterung des Amtes als der tragenden Einheit der Zentralverwaltung. Ob die Kategorie des «Querschnittamtes» Sinn macht, sei dahingestellt; es handelt sich verwaltungsorganisationsrechtlich weiterhin um ein Amt. Ohnehin stellt es heute aufgrund der zunehmend sachübergreifenden Themen wohl kaum mehr eine Besonderheit dar. Etwas unklar bleibt die Darlegung der Stabsstellen, wenn sie vom Autor als «rückwärtige Ämter» bezeichnet werden. Für die Bundesverwaltung wird zwischen Amt und Stab jedenfalls hinsichtlich ihrer verwaltungsorganisatorischen Einordnung und den ihnen zustehenden Aufgaben unterschieden. Aufgrund der zentralen Stellung der Ämter wäre es zu begrüssen gewesen, wenn sich der Autor auch zur Frage der Subsidiarität des Einsatzes von Stabsorganen gegenüber der Aufgabenzuweisung an die Ämter sowie zur hierarchischen Stellung des Stabes gegenüber dem Amt geäussert hätte. Ebenso vermisst man Ausführungen über die sog. Gruppe, das heisst zurführungsmässigen

Zusammenführung einzelner Ämter, ohne sie jedoch miteinander zu vereinigen. Der Autor wendet sich sodann dem Beauftragten (auf Bundesebene: Delegierter), der Verwaltungskontrollstelle, der Kommission, der Anstalt, Einrichtung und Stiftung sowie abschliessend der Körperschaft zu. Die einzelnen Kapitel sind vergleichbar aufgebaut, indem zuerst eine begriffliche Umschreibung erfolgt, auf Strukturfragen eingegangen wird und anschliessend Fragen der Gründung, des Zweckes und der Auflösung behandelt werden.

Das Werk schliesst mit Schlussbetrachtungen, die zum einen mehrere Kernsätze, zum andern sieben weiterführende Thesen enthalten. Diese Thesen zeigen, dass im Bereich des Verwaltungsorganisationsrechts noch einige – auch grundlegende – Fragen offen sind oder zwischenzeitlich aufgrund veränderter Umstände neue Antworten erfordern. Aus ihnen wird aber auch deutlich, dass sich das vorliegend besprochene Werk primär auf theoretischem Niveau bewegt. Das mag man bedauern, weil das Verwaltungsorganisationsrecht – wie im Umschlag zum Buch zu Recht gesagt wird – eine hohe Praxisrelevanz besitzt. Sehr nützlich wäre auch gewesen, wenn die infolge ihrer Grösse und Aufgaben bestehenden Unterschiede zwischen Bundes- und Kantonsverwaltungen im Zusammenhang mit den jeweiligen Themenbereichen dargestellt worden wären. Dem Autor gebührt aber Anerkennung für die sehr umfangreiche Verwertung der wissenschaftlichen Literatur, die insbesondere auch die Lehre aus Deutschland, Österreich und teilweise den USA mit einbezieht. All jenen, deren Interesse den theoretischen Grundzügen der Verwaltungsorganisation gilt, bietet das Buch einen interessanten Überblick. Es ist ein Gewinn für die Verwaltungsorganisationslehre, dass nun eine moderne und aus schweizerischer Sicht verfasste Monografie vorliegt.

*Thomas Säggerer, Eidg. Finanzdepartements (EFD), Bern*