

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2017/649 von Marianne Hollinger: «Briefe von der Verwaltung» 2017/649

vom 17. April 2018

1. Text der Interpellation

Am 14. Dezember 2017 reichte Marianne Hollinger die Interpellation 2017/649 «Briefe von der Verwaltung» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Ich stelle fest, dass Briefe von der Verwaltung jeweils von einer einzigen Person unterzeichnet werden. Dies selbst dann, wenn Briefe verfügenderen Charakter haben.

So zum Beispiel werden „zwingend einzuhaltende“ Weisungen an Gemeinden (Vorprüfungen von Geschäften) von einem einzigen Verwaltungs-Mitarbeitenden unterzeichnet. Dabei handelt es sich zumeist nicht um den Direktions-Vorstehenden sondern um Mitarbeitende in unteren Positionen.

So wie mir bekannt ist, existiert diesbezüglich keine Unterschriftenregelung.

Fragen:

- *Trifft es zu, dass die Korrespondenz der Verwaltung von jeweils einer einzigen Person unterzeichnet wird?*
- *Und das auch bei wichtigen Schreiben mit zwingend einzuhaltenden Weisungen?*
- *Warum kennt der Kanton keine Doppelunterschrift, wie das in der Geschäftswelt üblich ist?*
- *Bekommen so einzelne Verwaltungsangestellte nicht viel zu viel Macht?*
- *Wie kann gewährleistet werden, dass die „Rechte weiss was die Linke“ tut?*
- *Sind Bemühungen im Gang, eine Doppelunterschrift einzuführen?*

2. Einleitende Bemerkungen

Die [Verfassung](#) des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100) überträgt dem Regierungsrat in § 76 Abs. 2 die Verantwortung, für eine «rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit» zu sorgen sowie «im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation zu bestimmen». § 81 Abs. 1 Bst.a postuliert, dass das Gesetz die Grundzüge der Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung regelt. Gemäss des seit 1. Januar 2018 in Kraft stehenden [Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung](#) des Kantons Basel-Landschaft vom 28. September 2017 (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Basel-Landschaft RVOG BL, SGS 140) sorgt der Regierungsrat «für eine zweckmässige Verwaltungsorganisation mit effizienten Abläufen und fördert die Leistungs- und Erneuerungsfähigkeit der Verwaltung» (§ 17 Abs. 1 Bst.a). Er «beachtet die Grundsätze zeitgemässer Verwaltungsführung und insbesondere den Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung» (§ 17 Abs. 1 Bst.b). Sodann legt er die Organisation der Direktionen in den Grundzügen

fest (vgl. § 21). Die dazugehörige [Verordnung](#) vom 19. Dezember 2017 (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung Basel-Landschaft RVOV BL, SGS 140.11) regelt in § 4 Abs. 1, dass der Regierungsrat «in Dienstordnungen für jede Direktion die Organisation und die Aufgaben der Dienststellen [regelt]». In Abs. 2 werden die Direktionen ermächtigt, «die Zuständigkeiten der Dienststellen und ihrer Abteilungen zusätzlich in Reglementen zu regeln». Eine Regelung der Unterschriftenkompetenz findet demnach auf der Ebene Direktion statt. Diese sind inhaltlich jedoch den jeweiligen Gegebenheiten angepasst. Formal ist die Unterschriftenregelung einheitlich ein Teil der Stellenbeschreibung.

Um darzustellen, wie die Unterschriftenregelung in den verschiedenen Direktionen ausgestaltet ist, wurden diese am 5. Januar 2018 eingeladen, ihr Reglement in einer Stellungnahme darzulegen. Alle Antworten gingen fristgerecht ein. Die vorliegenden Regelungen sind nicht einheitlich, auch nicht innerhalb einer Direktion. Vielmehr werden für einzelne Teilbereiche (Dienst- und / oder Fachstellen) entsprechende Unterschriftenregelungen getroffen, welche den dort zu erfüllenden Aufgaben am besten entsprechen.

Die Sicherheitsdirektion (SID) beispielsweise spricht sich für eine Unterzeichnung von Verfügungen mittels Einzelunterschrift aus, weil dies bereits die Stellung, die Funktion und die Vertrauensposition des Mitarbeiters / der Mitarbeiterin rechtfertigt, welche Verfügungen verfasst. Solche Mitarbeitenden sind sich ihrer Verantwortung bewusst, sowohl den Verfügungsadressaten gegenüber, wie auch gegenüber ihren Vorgesetzten. Die Qualitätssicherung wird auf andere Art sichergestellt, als durch eine Doppelunterschrift.

Die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) betont, die Direktion sei schlicht zu heterogen für eine direktionsweite einheitliche Unterschriftenregelung, welche alle Fälle abdecken würde. Vielmehr habe man Regelungen für Teilbereiche erlassen, vor allem für solche, welche mit finanziellen Kompetenzen verbunden sind. Zudem greife bei Dokumenten mit Einzelunterschrift das Vier-Augen-Prinzip und es gäbe eine interne Regel, wonach Korrespondenz oft von einer zweiten oder gar dritten Person mitvisiert werden müsse.

In der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) ist die Stellenbeschreibung der Mitarbeitenden entscheidend. Darin ist neben deren Verantwortung und Kompetenz auch die Form der Unterschrift (einzeln oder kollektiv) geregelt. Sinnvollerweise orientieren sich die Regelungen am zu erfüllenden Auftrag / an der zu erfüllenden Aufgabe der Dienststelle. Da sich die Aufgaben der einzelnen Dienststellen stark unterscheiden, gibt es keine einheitliche Unterschriftenregelung. Einfache Korrespondenz ohne Verfügungscharakter wird mittels Einzelunterschrift unterzeichnet, während Verfügungen auf den unteren Hierarchiestufen in der Regel eine Doppelunterschrift aufweisen, ausser es handelt sich um klare Verfügungen ohne Ermessensspielraum. Auf den oberen Hierarchiestufen (Dienststellenleitende, Stabs- und Abteilungsleitende) werden Verfügungen mit Einzelunterschrift versehen.

Auch die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) stützt sich primär auf das Stellenprofil der Mitarbeitenden: wer eine hoheitliche Funktion innehat, unterzeichnet Verfügungen mit Einzelunterschrift. Weitere Verwaltungshandlungen wie Vertragsunterzeichnungen (Kollektivunterschrift) oder Rechnungskontrolle (Vier-Augen-Prinzip) werden gesondert geregelt.

In der Finanz- und Kirchendirektion (FKD) besteht ebenfalls keine einheitliche Unterschriftenregelung für alle ihre Dienst- und Fachstellen, sondern es werden verschiedene Regimes angewandt. So haben zum Beispiel Fachbereichsleitungen im Statistischen Amt Unterschriftsberechtigung für die Korrespondenz in ihrem eigenen Fachbereich (Einzelunterschrift), während das Personalamt Schreiben im Namen des Personalamts zum Teil mit Kollektivunterschrift zu versehen hat.

Die Landeskanzlei (LKA) verfügte bis anhin in ihrer Dienstordnung über keine Unterschriftenregelung. Die vorliegende Interpellation wurde zum Anlass genommen, die Dienstordnung um den entsprechenden Passus zu ergänzen (neu § 4). Sie muss vom Regierungsrat noch genehmigt werden. Massgebend ist gemäss dieser neuen Regelung die Stellenbeschreibung der Mitarbeitenden.

Grundsätzlich werden jedoch alle Schreiben an Dritte mit verfügendem Charakter von der sachlich zuständigen Person sowie der ihr vorgesetzten Person oder der Landschreiberin / dem Landschreiber oder ihrer/seiner Stellvertreter/in unterzeichnet.

Insgesamt lehnen sämtliche Direktionen die Einführung einer obligatorischen Doppelunterschrift ab. Einerseits, weil eine Doppelunterschrift die Qualität der Dokumente nicht erhöht und auch keine bessere Kontrolle gewährleistet. Andererseits basiert die interne Unterschriftenregelung primär auf dem Stellenbeschrieb der Mitarbeitenden gemäss deren Kompetenzen und Verantwortung, respektive deren Position. Auch besteht die Möglichkeit der Unterschriftendelegation mittels Vollmacht von Vorgesetzten zu Mitarbeitenden auf hierarchisch unteren Ebenen. Die zwingende Doppelunterschrift führt aus Sicht der Direktionen einzig zu Verzögerungen und es wird eine Aufblähung der administrativen Abläufe befürchtet für den Fall, dass flächendeckend Doppelunterschriften eingeführt würden.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Trifft es zu, dass die Korrespondenz der Verwaltung von jeweils einer einzigen Person unterzeichnet wird?*

In den jeweiligen Dienstordnungen der Direktionen finden sich durchaus Regelungen, welche eine Doppelunterschrift für bestimmte Korrespondenzen vorsehen. In der BKSD werden beispielsweise Verfügungen in der Regel mit Doppelunterschrift versehen (ausser einfache und klare Verfügungen ohne Ermessensspielraum). Auch die FKD kennt unterschiedliche Regimes in den Dienststellen, welche zum Teil die Kollektivunterschrift vorsehen (z.B. für die Finanzverwaltung oder die Steuerverwaltung). Einfache Korrespondenz erfolgt vorwiegend mit Einzelunterschrift. Ein Teil der Korrespondenz findet heute zudem über E-Mail statt. Dort ist die Doppelunterschrift weder üblich noch praktikabel. Insofern kann auch nicht gesagt werden, dass die Korrespondenz «der Verwaltung» prinzipiell mittels Einzelunterschrift erfolgt. Wo Einzelunterschrift genügt, wird nach dem Vier-Augenprinzip gearbeitet, welches eine gewisse Kontrolle gewährleistet.

2. *Und das auch bei wichtigen Schreiben mit zwingend einzuhaltenden Weisungen?*

Die bestehende Unterschriftenregelung ist stark auf den Zweck ausgerichtet: wo nötig und sinnvoll, wird mit Doppelunterschrift gearbeitet, ansonsten genügt die Einzelunterschrift. Eine einheitliche Regelung innerhalb einer Direktion bzw. der kantonalen Verwaltung ist aufgrund ihrer Heterogenität nicht praktikabel.

3. *Warum kennt der Kanton keine Doppelunterschrift, wie das in der Geschäftswelt üblich ist?*

Die Regeln des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: [Obligationenrecht](#)) vom 30. März 1911 (OR, SR 220) für das nach kaufmännischer Art geführte Gewerbe über die Prokura und andere Handlungsvollmachten (Art. 458ff.) gelten nicht für die öffentliche Verwaltung und damit auch nicht für den Kanton. Dieser ist – im Gegensatz zu privatrechtlichen Firmen – auch nicht im Handelsregister eingetragen, in welchem die Zeichnungsberechtigungen hinterlegt sind. Dagegen kennt die öffentliche Verwaltung das Rechtsmittelverfahren, mit welchem Verfügungen unkompliziert angefochten werden können.

4. *Bekommen so einzelne Verwaltungsangestellte nicht viel zu viel Macht?*

Die Führungspersonen der kantonalen Verwaltung nehmen ihre diesbezüglichen Aufgaben wahr und das Vier-Augen-Prinzip wird angewandt. Wo notwendig bestehen Regelungen zur Doppelunterschrift. Ausserdem ist jedem Mitarbeitenden mit den entsprechenden Kompetenzen bewusst, dass eine Verfügung von der zuständigen Beschwerdeinstanz überprüfbar ist.

5. *Wie kann gewährleistet werden, dass die „Rechte weiss was die Linke“ tut?*

Durch interne Qualitätssicherung, die Festlegung und Definition entsprechender Prozessabläufe, die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und durch die Wahrnehmung der Führungsaufgaben durch die Vorgesetzten.

6. *Sind Bemühungen im Gang, eine Doppelunterschrift einzuführen?*

Der Regierungsrat sieht aus den oben dargelegten Gründen keine Notwendigkeit, eine generelle Verpflichtung zur Doppelunterschrift einzuführen.

Liestal, 17. April 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann