



Julie-Antoinette Stadelhofer



**Die Organisation
von Rechtsdiensten in
der Bundesverwaltung**

Cahier de l'IDHEAP 280/2013

Chaire Management et Marketing publics



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Zusammenfassung

Recht spielt auf allen Stufen der Verwaltungsführung und in allen Bereichen der Verwaltung eine zentrale Rolle. Dieser Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung muss mit der Schaffung geeigneter Strukturen begegnet werden, die es der Verwaltung ermöglichen, rechtliche Aspekte und Vorgaben jederzeit und umfassend zu berücksichtigen. Rechtsdiensten kommt dabei eine Scharnierfunktion zu. Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen die Fragen, die sich im Rahmen der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung stellen. Sie geht dabei von der Leitmaxime aus, wonach Rechtsdiensten eine Querschnittfunktion innerhalb von Verwaltungseinheiten zukommt, die sich in deren Organisation widerspiegeln muss. Aus der Tatsache, dass das Recht für die Verwaltungseinheit in all ihren Tätigkeitsbereichen von Bedeutung ist, ergibt sich die Notwendigkeit, rechtliche Aspekte bereits bei der Festlegung der Struktur einer Verwaltungseinheit sowie bei der Gestaltung der Prozesse zu berücksichtigen und auch tatsächlich in die Abläufe der Verwaltungseinheit zu integrieren.

Résumé

Le droit intervient à tous les niveaux de la gestion publique et dans tous les domaines de l'administration. Cette importance du droit pour la gestion publique doit se traduire par la mise en place de structures appropriées, qui permettent à l'administration de respecter les aspects et les exigences juridiques à tout moment et de manière globale. Les services juridiques jouent un rôle charnière à cet égard. La présente étude se consacre avant tout aux questions qui se posent en matière d'organisation des services juridiques à l'administration fédérale. Le fil conducteur de ce travail repose sur le principe selon lequel les questions juridiques occupent une fonction transversale, qui doit se refléter dans l'organisation des services juridiques. Le fait que le droit joue un rôle dans tous les domaines d'activité d'une unité administrative implique la nécessité d'en tenir compte lors de l'établissement de la structure de celle-ci et de la conception des processus, en l'intégrant effectivement dans les différents processus de ladite unité administrative.

Julie-Antoinette Stadelhofer

Die Organisation von Rechts- diensten in der Bundesverwaltung

Cahier de l'IDHEAP 280/2013

Chaire Management et Marketing publics

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Martial Pasquier

© 2013 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-58-8



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Quartier UNIL Mouline – CH-1015 - Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Bei der Ausarbeitung meiner Diplomarbeit durfte ich auf die Unterstützung zahlreicher Personen zählen: Prof. Martial Pasquier hat mich während meines ganzen Studiums am liebsten begleitet, mein Interesse an Managementfragen geweckt und mich als *directeur de mémoire* darin unterstützt, ein Thema für meine Diplomarbeit zu finden, das mich bis heute begeistert, sowie eine mir bis dahin nicht vertraute Methodik anzuwenden. Der Unterricht bei Prof. Luzius Mader und unsere zahlreichen Diskussionen haben mir die mannigfaltigen Dimensionen vom Verhältnis zwischen Recht und Verwaltungsführung aufgezeigt und mich für die Bedeutung der Rechtsetzung im Rahmen der Verwaltungstätigkeit sensibilisiert. Dr. Andrea Raschèr hat mit mir seine Erfahrungen und Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Führung von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung geteilt und mich auf wesentliche Fragen aufmerksam gemacht, die es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen gilt. Andreas Balsiger, René Bühler, Ralf Kocher, Renée Kunz, Florian Wild und Marco Zaugg haben mir ermöglicht, eine vertiefte Analyse ihres jeweiligen Rechtsdienstes durchzuführen, meine zahlreichen Fragen im Zusammenhang mit der Führung von Rechtsdiensten offen und wohlwollend beantwortet und mir so ermöglicht, die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellen, zu identifizieren und das Spektrum von möglichen Antworten darauf aufzuzeigen. Caspar Flück, Beatrice Tobler und Beat Zirkli haben sich für Testinterviews zur Verfügung gestellt, was mir ermöglicht hat, meine Gedanken zu ordnen, den Gesprächsleitfaden für die Interviews zu verfeinern und so das Feld für die Befragungen vorzubereiten. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Bern, 2012

Julie-Antoinette Stadelhofer

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VII
Zusammenfassung	IX
Résumé	IX
1 Einleitung	1
2 Untersuchungsrahmen.....	3
2.1 Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung.....	3
2.1.1 Verwaltungsaufgaben.....	3
2.1.2 Rechtsstaatsprinzip.....	5
2.2 Untersuchungsgegenstand: Rechtsdienste in der Bundesverwaltung	7
2.3 Untersuchungskriterium: Die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung.....	11
2.3.1 Einleitende Bemerkungen.....	11
2.3.2 Aufbauorganisation	12
2.3.2.1 Prinzip der Stellenbildung	13
2.3.2.2 Leitungssysteme.....	15
2.3.2.3 Verbindungswege zwischen den Stellen	17
2.3.3 Ablauforganisation.....	18
2.3.4 Verhältnis zwischen Aufbau- und Ablauforganisation und informaler Organisation	19
2.4 Untersuchungseinheit: Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung	20
2.4.1 Zentrale Bundesverwaltung.....	21
2.4.2 Dezentrale Bundesverwaltung	22

2.4.3	Das Vier-Kreise-Modell der Bundesverwaltung und dessen Weiterentwicklung	23
2.4.4	Rechtliche Vorgaben hinsichtlich der Organisation der Bundesverwaltung	25
3	Untersuchungsdesign.....	28
3.1	Ziele der vorliegenden Studie	28
3.2	Methodisches Vorgehen	28
4	Ergebnisse	36
4.1	Die Organisation von Recht in der Bundesverwaltung	36
4.1.1	Übersicht.....	36
4.1.2	Juristische Querschnittämter	37
4.1.3	Departementweite Organisation von Recht.....	39
4.2	Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten.....	40
4.2.1	Zentrale oder dezentrale Organisation von Recht	41
4.2.1.1	Praxis in der Bundesverwaltung	42
4.2.1.2	Würdigung	46
4.2.2	Organisationsform und Vertretung des zentralen Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung	48
4.2.2.1	Praxis in der Bundesverwaltung	48
4.2.2.2	Würdigung	51
4.2.3	Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse.....	53
4.2.3.1	Praxis in den befragten Verwaltungseinheiten ...	53
4.2.3.2	Würdigung	56
4.2.4	Juristische Aufgaben der Verwaltungseinheit und Zuteilung dieser Aufgaben zwischen zentralem Rechtsdienst und Linie.....	57

4.2.4.1	Rechtsberatung.....	58
4.2.4.2	Vollzug.....	59
4.2.4.3	Bundesaufsicht.....	60
4.2.4.4	Beschwerdewesen	63
4.2.4.5	Rechtsetzung	64
4.2.4.6	Aufgaben im Bereich des Strafrechts.....	68
4.2.4.7	Vertragswesen	69
4.2.4.8	Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetz.....	69
4.2.4.9	Interne Schulungen	70
4.2.4.10	Auslagerung von juristischen Aufgaben.....	70
4.2.4.11	Würdigung.....	70
4.2.5	Interne Organisation von Rechtsdiensten	73
4.2.5.1	Praxis in der Bundesverwaltung	74
4.2.5.2	Würdigung.....	76
4.2.6.	Exkurs: Einfluss von weichen Faktoren.....	77
5	Schlussfolgerungen.....	81
	Rechtliche Grundlage	87
	Literaturverzeichnis	89
	Anhang 1 : Übersicht über die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung.....	93
	Anhang 2: Gesprächsleitfaden	102

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Um die Lektüre der vorliegenden Arbeit zu erleichtern, wird grösstenteils darauf verzichtet, Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung ausschliesslich mit deren Abkürzungen zu nennen. Dies geschieht lediglich in Bezug auf diejenigen Verwaltungseinheiten, die im Rahmen von Befragungen vertieft analysiert wurden sowie auf Verwaltungseinheiten, die innerhalb eines Abschnitts oder Kapitels mehrmals erwähnt werden. Die entsprechenden Abkürzungen sind im Abkürzungsverzeichnis aufgeführt. Ansonsten werden die Verwaltungseinheiten im Text mit vollem Namen und Abkürzung genannt.

Ebenso verhält es sich mit den im Text zitierten Erlassen, welche mit vollem Titel oder Kurztitel, Abkürzung (sofern vorhanden) und SR-Nummer genannt werden. Werden Erlasse innerhalb eines Abschnittes oder Kapitels mehrmals erwähnt, so werden sie nur noch mit der Abkürzung genannt. Die Abkürzungen der Erlasse sind aus dem Verzeichnis der rechtlichen Grundlagen ersichtlich.

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BG	Bundesgesetz
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
d.h.	das heisst
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidg.	Eidgenössisch/e/er/es
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f.	folgende Seite
fedpol	Bundesamt für Polizei
ff.	folgende Seiten
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
ggf.	gegebenenfalls
IV	Invalidenversicherung
NPM	New Public Management
S.	Seite
s.	siehe
sog.	so genannt
u.	und
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEKO	Wettbewerbskommission
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

ZUSAMMENFASSUNG

Recht spielt auf allen Stufen der Verwaltungsführung und in allen Bereichen der Verwaltung eine zentrale Rolle. Dieser Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung muss mit der Schaffung geeigneter Strukturen begegnet werden, die es der Verwaltung ermöglichen, rechtliche Aspekte und Vorgaben jederzeit und umfassend zu berücksichtigen. Rechtsdiensten kommt dabei eine Scharnierfunktion zu. Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen die Fragen, die sich im Rahmen der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung stellen. Sie geht dabei von der Leitmaxime aus, wonach Rechtsdiensten eine Querschnittfunktion innerhalb von Verwaltungseinheiten zukommt, die sich in deren Organisation widerspiegeln muss. Aus der Tatsache, dass das Recht für die Verwaltungseinheit in all ihren Tätigkeitsbereichen von Bedeutung ist, ergibt sich die Notwendigkeit, rechtliche Aspekte bereits bei der Festlegung der Struktur einer Verwaltungseinheit sowie bei der Gestaltung der Prozesse zu berücksichtigen und auch tatsächlich in die Abläufe der Verwaltungseinheit zu integrieren.

RÉSUMÉ

Le droit intervient à tous les niveaux de la gestion publique et dans tous les domaines de l'administration. Cette importance du droit pour la gestion publique doit se traduire par la mise en place de structures appropriées, qui permettent à l'administration de respecter les aspects et les exigences juridiques à tout moment et de manière globale. Les services juridiques jouent un rôle charnière à cet égard. La présente étude se consacre avant tout aux questions qui se posent en matière d'organisation des services juridiques à l'administration fédérale. Le fil conducteur de ce travail repose sur le principe selon lequel les questions juridiques occupent une fonction transversale, qui doit se refléter dans l'organisation des services juridiques. Le fait que le droit joue un rôle dans tous les domaines d'activité d'une unité administrative implique la nécessité d'en tenir compte lors de l'établissement de la structure de celle-ci et de la conception des processus, en l'intégrant effectivement dans les différents processus de ladite unité administrative.

1 EINLEITUNG

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Bundesverfassung, BV, SR 101). Wie ist in der Bundesverwaltung der Umgang mit dieser Legitimationsquelle öffentlichen Handels bzw. Ressource zur Realisierung öffentlicher Politiken¹ organisiert? Eine wichtige Rolle kommt dabei den Rechtsdiensten der einzelnen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung zu. Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass Rechtsdienste diesbezüglich keine Monopolstellung für sich beanspruchen können und dass andere Stellen innerhalb einer Verwaltungseinheit ebenso mit rechtlichen Aufgaben betraut sein können.

Die meisten Verwaltungseinheiten verfügen über einen zentralen Rechtsdienst. Häufig hören die Gemeinsamkeiten jedoch hier auf. Je nach Verwaltungseinheit wird der zentrale Rechtsdienst durch sektorielle Rechtsdienste ergänzt, nimmt ein unterschiedliches Aufgabenspektrum wahr und verfügt über eine unterschiedliche Stellung innerhalb der Verwaltungseinheit. Ebenso kann sich die Zusammenarbeit mit anderen Stellen innerhalb der Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich gestalten. Hier setzt die vorliegende Arbeit an. Sie hat zum Ziel, die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung empirisch zu analysieren. Dabei erhebt sie nicht den Anspruch, dies aus einer umfassenden Managementperspektive zu tun, sondern lediglich unter dem für das Management von Unternehmen wie auch öffentlichen Verwaltungen gewiss bedeutenden, aber bei weitem nicht alleinigen Aspekt der Organisationsgestaltung. So sollen insbesondere das Aufgabenspektrum, die Stellung des Rechtsdienstes in der jeweiligen Verwaltungseinheit sowie die Zusammenarbeit mit anderen Stellen innerhalb der Organisationseinheit untersucht werden.

In Kapitel 2 werden die einzelnen Elemente des Untersuchungsrahmens - Untersuchungsgegenstand, Untersuchungskriterien und Untersuchungseinheit - festgelegt. Eingeleitet wird dieses Kapitel durch generelle Bemerkungen zur Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung.

¹ Knoepfel/Larrue/Varone, S. 68 ff.

Das Untersuchungsdesign ist Gegenstand von Kapitel 3. Darin werden die Ziele der Studie sowie das methodische Vorgehen dargelegt. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der Studie präsentiert mit dem Ziel, die sich im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellenden Fragen zu identifizieren und das Spektrum von möglichen Antworten darauf aufzuzeigen. Die Studie schliesst mit den Schlussfolgerungen in Kapitel 5.

Die vorliegende Arbeit erfolgt aus einer interdisziplinären Perspektive. Mit dem Fokus auf die Organisation von Rechtsdiensten bewegt sie sich unweigerlich in einem juristischen Kontext. Das eigentliche Untersuchungskriterium - die Organisation von Rechtsdiensten - stützt sich jedoch auf die Managementlehre und deren Untergebiet die Organisationslehre. Insofern auf den rechtlichen Status der einzelnen Verwaltungseinheiten Bezug genommen wird, stehen organisationsrechtliche Fragen im Vordergrund. Zudem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Organisation von Recht nicht in einem luftleeren Raum, sondern immer auch in einem politischen Kontext erfolgt².

² Knoepfel/Larrue/Varone, S. 68 ff.

2 UNTERSUCHUNGSRAHMEN

Die Studie konzentriert sich auf Rechtsdienste in der Bundesverwaltung, die somit den *Untersuchungsgegenstand* bilden. *Untersuchungskriterium* ist die Organisation von Rechtsdiensten, womit an den Begriff der Organisationslehre, einem Gebiet der Managementlehre, angeknüpft wird. *Untersuchungseinheit* sind die einzelnen Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung. Diese Begriffe gilt es nachfolgend festzulegen. Vorgängig wird auf die Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung hingewiesen.

2.1 BEDEUTUNG VON RECHT FÜR DIE VERWALTUNGSFÜHRUNG

2.1.1 VERWALTUNGSAUFGABEN

Die Vorbereitung, der Erlass und die Ausführung von Gesetzen stellen die *Kernaufgabe* des Staates und seiner Organe dar. Die *Verwaltungstätigkeit* unterscheidet sich von den anderen Staatsfunktionen insofern, als sie im Gegensatz zu den Funktionen der *Rechtsetzung* und der *Rechtsprechung* steht. Die Verwaltungstätigkeit ist somit die Staatstätigkeit, die nicht in Rechtsetzung und nicht im Entscheid über Rechtsstreitigkeiten oder Strafen (Rechtsprechung) besteht, sondern vielmehr im Vollzug von Gesetzen³. Der *Gesetzesvollzug* bildet auch heute noch das Haupttätigkeitsfeld der Verwaltung⁴. Die Verwaltungstätigkeit darf jedoch nicht auf den blossen Gesetzesvollzug reduziert werden, kommt Verwaltungsbehörden bei der Rechtsetzung und Rechtsprechung doch eine nicht zu unterschätzende Rolle zu⁵. Ebenso wenig darf der Gestaltungsspielraum von Verwaltungsbehörden im Rahmen des Gesetzesvollzugs gegenüber der Rechtsetzung und Rechtsprechung unterschätzt werden, kann die Rechtsanwendung doch eine nicht zu vernachlässigende Entscheidungsmacht beinhalten.

3 Häfelin/Müller/Uhlmann, S. 5 ff.; zu Gesetzesvollzug, Rechtsetzung und Rechtsprechung, siehe Ziff. 2.2.

4 Haller/Kölz, S. 261.

5 Häfelin/Müller/Uhlmann, S. 6 ff.

Materiell gesehen nimmt die Verwaltung eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen *Aufgaben* wahr. Dazu gehören, gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, „nicht nur klassische Staatsaufgaben in den Bereichen Landesverteidigung, Aussenbeziehungen, Wohlfahrt, Sicherheit im Landesinnern und Sicherung der finanziellen Basis des Staates für seine Aufgabenerfüllung (Erhebung von Steuern und Abgaben), sondern auch Aufgaben wie die Politikvorbereitung und -beratung, die Bereitstellung von Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Kultur oder die Sicherstellung einer Grundversorgung mit Infrastrukturdienstleistungen“⁶.

Mit Bezug auf die *Natur der Aufgabe* können die vier folgenden Typen von Verwaltungsaufgaben unterschieden werden⁷.

Ministerialaufgaben: Dazu gehören in erster Linie die Aufgaben der Politikvorbereitung (z.B. Vorbereitung der Gesetzgebung, d.h. Rechtsetzungstätigkeit), aber auch Dienstleistungen, die einen ausgeprägt hoheitlichen Charakter haben, d.h. mit welchen erhebliche Eingriffe in die Grundrechte verbunden sind oder welche aus anderen Gründen politisch eng begleitet werden müssen (z.B. Landesverteidigung oder Polizeiaufgaben)⁸.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter: Solche Aufgaben finden sich u.a. in der Bildung, Forschung und Kultur. Es sind Aufgaben, die zwar

6 *Corporate-Governance-Bericht*, S. 19; siehe auch Tschannen/Zimmerli/Müller, welche *Ordnungsaufgaben, sozialpolitische Aufgaben, Lenkungsaufgaben und Infrastrukturaufgaben unterscheiden* (S. 19 ff.).

7 Diese Typologie wurde im *Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates* entwickelt; sie stützt sich auf auslagerungsspezifische und steuerungsrelevante Kriterien und soll als Indikator für die Auslagerungseignung von Aufgaben und als Ausgangspunkt für die Festlegung der Steuerung von rechtlich selbständigen Einheiten dienen (*Corporate-Governance-Bericht*, S. 9). Ausgangspunkt für diese idealtypische Gliederung der Aufgaben bildet die funktionale Betrachtungsweise der Politologie, welche zwischen *Regulierungsaufgaben, Politikvorbereitung und Erbringung von Dienstleistungen* unterscheidet (*Corporate-Governance-Bericht*, S. 21). Diese politologischen Kategorien von Verwaltungsaufgaben lassen sich nicht durchgehend mit den juristischen Kategorien von Verwaltungsaufgaben, wie sie am Anfang der Ziff. 2.1.1 beschrieben wurden, in Einklang bringen. Dies lässt sich durch die unterschiedliche Betrachtungsweise dieser Kategorisierungen erklären.

8 *Ibidem*, S. 29.

einen klaren Dienstleistungscharakter aufweisen, für welche ein funktionierender Markt jedoch fehlt⁹.

Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht: Die Wirtschaftsaufsicht beinhaltet die Aufsicht über das Funktionieren von Märkten und die Regulierung von werdenden Märkten; die Sicherheitsaufsicht bezweckt den Schutz der Öffentlichkeit oder von Marktteilnehmenden vor Gefahren in Zusammenhang mit spezifischen Marktleistungen; beide Aufgaben greifen regulierend in die wirtschaftlichen Tätigkeiten Privater ein¹⁰.

Dienstleistungen am Markt: Dienstleistungen am Markt weisen keinen hoheitlichen Charakter auf; sie werden weitgehend im Wettbewerb und gegen die Entrichtung eines Marktpreises erbracht¹¹. Dazu gehören insbesondere die Infrastruktur-Dienstleistungen, wie sie z.B. die Post und die SBB erbringen.

2.1.2 RECHTSSTAATSPRINZIP

Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips dürfen staatliche Organe im Vergleich zu privatrechtlich organisierten Unternehmen nur dort handeln, wo sie durch Gesetz dazu legitimiert sind. Jegliche Staatsgewalt ist an das Recht gebunden und hat dieses in all seinen Handlungen zu befolgen¹². Entsprechend bildet die auf der Rechtsstaatstradition beruhende Bindung von Staats- und Verwaltungshandeln an rechtliche Grundlagen und Vorgaben das zentrale Mittel zur Kontrolle und Steuerung der Verwaltung¹³. Das Recht stellt somit die herausragende Legitimationsquelle jeglichen öffentlichen Handelns dar. Es liefert den staatlichen Akteuren in Form von gesetzlichen Bestimmungen jeglicher normativer Stufe die nötigen Grundlagen, ohne die staatliche Handlungen angefochten und von Gerichten aufgehoben werden können¹⁴.

⁹ *Ibidem*, S. 30.

¹⁰ *Ibidem*, S. 31 f.

¹¹ *Ibidem*, S. 33.

¹² Rhinow/Schefer, S. 499.

¹³ Schedler/Proeller, S. 216 u. 218.

¹⁴ Knoepfel/Larrue/Varone, S. 72.

Mit dem New Public Management (NPM), wie es seit den späten 1980er und frühen 1990er Jahren Einzug in die Lehre und Praxis der Verwaltungsführung gefunden hat, wird das Rechtsstaatsprinzip vermehrt durch Forderungen nach Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ergänzt¹⁵. „Das NPM zielt jedoch nicht auf die Ablösung von Rechtsstaat und Demokratie zugunsten eines Effizienz- und Leistungsstaates, wohl aber auf ein Hinterfragen einer oft wahrgenommenen generellen Priorisierung von Rechtsstaat und Demokratie“¹⁶. Vielmehr will es dort, wo es angemessen ist, das Leistungs- und Wirtschaftsstaatsprinzip stärken, womit eine Diskussion um eine neue Abwägung der verschiedenen Leitmaximen staatlichen Handelns ausgelöst wird. „Damit verbunden ist die Frage nach der Legitimation der Verwaltung, die neben der politischen und juristischen Legitimation zunehmend auch auf sachlicher, pragmatischer und wirtschaftlicher Seite gefordert ist“¹⁷.

Die Zusammenhänge zwischen Verwaltungsführung und Recht sind vielfältig. Kein Aspekt der Verwaltungsführung bleibt von Recht unbeeinflusst. Die Formulierung „alles Verwaltungshandeln ist Rechtshandeln“ bringt dies deutlich zum Ausdruck¹⁸. Vor diesem Hintergrund kann nicht genügend auf die Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung hingewiesen werden. Recht spielt auf allen Stufen der Verwaltungsführung und in allen Bereichen der Verwaltung eine Rolle, unterlegt oder überlagert (je nach Sichtweise) diese gewissermassen¹⁹. Entsprechend geht die vorliegende Studie von der Leitmaxime aus, dass dem Umgang mit Recht bei der Verwaltungsführung Querschnittcharakter zukommt²⁰.

Dieser Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung muss mit der Schaffung geeigneter Strukturen begegnet werden, die es der Verwal-

15 Schedler/Proeller, S. 219. Zum New Public Management in der Schweiz, allgemein siehe Giaque/Emery S. 1 ff., Schedler/Proeller, S. 1 ff., Thom/Ritz, S. 1 ff.

16 Schedler/Proeller, S. 220.

17 Ibidem, S. 220.

18 Tschannen/Zimmerli/Müller, S. 88.

19 Was für den Umgang mit Recht im Rahmen der Unternehmensführung gilt (siehe Staub, S. 33 ff.), gilt a fortiori für die Verwaltungsführung.

20 Staub, S. 33.

tung ermöglichen, rechtliche Vorgaben und rechtliche Aspekte bei der Verwaltungsführung jederzeit und umfassend zu berücksichtigen²¹. Rechtsdiensten kommt dabei eine Scharnierfunktion zu.

2.2 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND: RECHTSDIENSTE IN DER BUNDESVERWALTUNG

Rechtsdienste gibt es in den meisten mittleren und grösseren Organisationen, sowohl des öffentlichen wie auch des privaten Sektors. Ihr Aufgabenspektrum kann sehr unterschiedlich sein und von einer auf Anfrage hin tätig werdenden internen Anwaltskanzlei bis zu einer umfassenden Unterstützung der Geschäftsleitung bei der Wahrnehmung der Führungsverantwortung im Bereich des Managements von Recht reichen²².

Zu den klassischen Aufgaben eines Rechtsdienstes gehört die Rechtsberatung, d.h. die Klärung von juristischen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Geschäftsführung einer Organisation ergeben und von den Stellen innerhalb der Organisation an den Rechtsdienst getragen werden²³.

Weiter fällt Rechtsdiensten in der Regel die Aufgabe zu, zu überwachen, dass sich die Tätigkeit der Organisation im Rahmen der geltenden rechtlichen Vorgaben abspielt. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips kommt dieser Aufgabe für Rechtsdienste in der öffentlichen Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Diese Aufgabe ergibt sich jedoch auch für

21 Im Zusammenhang mit der Unternehmensführung, siehe Staub, S. 57 ff.

22 Dieses als zweites genannte Verständnis der Aufgaben eines Rechtsdienstes ist Gegenstand des Buches *Legal Management - Management von Recht als Führungsaufgabe* von Leo Staub (siehe insbesondere S. 61). Die darin für unternehmensinterne Rechtsdienste gemachten Äusserungen sind mutatis mutandis auch auf Rechtsdienste in der Verwaltung übertragbar.

23 Staub, S. 97.

Rechtsdienste von privatrechtlich tätigen Unternehmen, wenn auch unter anderen Vorzeichen²⁴.

Eine weitere typische Aufgabe von Rechtsdiensten ist die Vertretung der Organisation gegen aussen in rechtlichen Angelegenheiten, sei dies in streitigen Angelegenheiten gegenüber Privaten, Vertragspartnern oder gegenüber Behörden, wenn nötig auch vor Gericht.

Neben diesen Aufgaben kommt Rechtsdiensten in der Regel auch eine beratende Funktion der Führungsgremien der jeweiligen Organisation in rechtlichen Angelegenheiten zu. Diese beinhaltet gewiss den sachlichen Bereich der vorhergehenden Aufgaben, geht aber darüber hinaus und schliesst sämtliche für die Organisation relevanten juristischen Fragen ein, so auch die Berücksichtigung rechtlicher Aspekte im Rahmen von Strategiefindung und Zielsetzungen.

Zu präzisieren ist, dass diese Aufgaben nicht ausschliesslich vom hausinternen Rechtsdienst zu erfüllen sind, sondern in gewissen Fällen auch externe Rechtsexperten beigezogen werden können. In solchen Fällen nimmt der hausinterne Rechtsdienst meist die Verbindungsfunktion zwischen der Organisation selbst und den externen Rechtsexperten wahr²⁵.

24 Private Organisationen wie Unternehmen brauchen für ihre Tätigkeit keine rechtliche Legitimation, sind aber durch Vorgaben des öffentlichen Rechts oder allenfalls vertraglich gebunden. Rechtsdiensten obliegt dabei die Aufgabe, die Befolgung (engl. Compliance) dieser staatlichen Vorgaben durch die private Organisation zu überprüfen. Insbesondere für grosse national und international tätige Unternehmen des Finanzsektors ist im Zusammenhang mit dem Management von Rechtsaufgaben der Begriff der Compliance in den letzten Jahren zu einem Schlüsselthema geworden. Unter Compliance versteht man die Massnahmen, die eine Organisation ergreift, um sicherzustellen, dass sie sich regelkonform verhält, d.h. alle gesetzlichen Gebote und Verbote wie auch die selbst definierten Werte und Verhaltensprinzipien im Umgang mit ihren Anspruchsgruppen einhält. Insbesondere grössere Organisationen der Finanzbranche weisen eigene Compliance-Abteilungen auf, denen die Aufgabe zukommt, Entwicklungen im rechtlichen und gesellschaftlichen Umfeld des Unternehmens frühzeitig zu erkennen, regelkonforme Verhaltensrichtlinien für das Unternehmen auszuarbeiten und die Umsetzung dieser Verhaltensrichtlinien im Unternehmen zu überwachen (Züger [Betriebswirtschaft], S. 92 f. u. S. 96). Bezüglich Compliance im öffentlichen Sektor, siehe Flück, S. 1 ff.

25 Zum Thema Outsourcing, siehe Staub, S. 177 ff.

Diese Aufgaben ergeben sich unabhängig davon - wenn z.T auch unter verschiedenen Vorzeichen - ob der jeweilige Rechtsdienst für eine öffentliche Verwaltung oder ein privates Unternehmen tätig ist. Sie werden ergänzt durch juristische Aufgaben, wie sie sich typischerweise für Verwaltungsbehörden im Rahmen der Rechtsetzung, des Gesetzesvollzuges und des Beschwerdewesens ergeben.

Unter *Rechtsetzung* wird die Schaffung von Rechtsnormen, d.h. generell-abstrakter Normen verstanden, sowohl auf Verfassungs-, Gesetzes- wie Verordnungsstufe. Die Rechtsetzungstätigkeit erfolgt nicht allein durch die Legislative bzw. das Parlament, sondern bildet einen wichtigen Bestandteil der Aufgaben von Verwaltungsbehörden, so auch der Bundesverwaltung. Nach Art. 7 des Regierungs- und Organisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) leitet der Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung. Er legt der Bundesversammlung Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen vor und erlässt die Verordnungen, soweit er dazu durch Verfassung oder Gesetz ermächtigt ist. Das Vorverfahren der Gesetzgebung findet bei Erlassen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe seinen Abschluss mit der Überweisung der Botschaft und des Gesetzesentwurfes durch den Bundesrat an die Bundesversammlung²⁶.

Im Rahmen des *Gesetzesvollzugs* werden so geschaffene generell-abstrakte Rechtsnormen (Verfassungs- Gesetzes oder Verordnungsbestimmungen) auf den Einzelfall angewandt; dies erfolgt typischerweise mittels Verfügungen²⁷. Für den Vollzug von Bundesrecht sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (Art. 46 Abs. 1 Bundesverfassung, BV, SR 101). Weist das Gesetz dem Bund die Vollzugskompetenz zu, obliegt es den jeweils zuständigen Verwaltungs-

26 Zum Gesetzgebungsverfahren, siehe Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 3 ff.; *die Gesetzgebungslehre oder Legistik ist die Wissenschaft, die sich mit der Ausarbeitung von Rechtserlassen beschäftigt*. Siehe Mader (*Mader Législation*), S. 193 ff.; Morand, S. 1 ff.; Müller, S. 1 ff.; Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 1 ff.

27 „Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird“ (Häfelin/Müller/Uhlmann, S. 180); Zum Begriff Vollzug und dessen Teilbereiche, siehe Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 137.

einheiten, den Gesetzesvollzug und die damit verbunden Handlungen vorzunehmen, so auch die Ausarbeitung und den Erlass von Verfügungen.

In Bereichen, wo der Gesetzesvollzug den Kantonen obliegt, ergeben sich für Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung Aufgaben im Bereich der *Bundesaufsicht*²⁸. Unter Bundesaufsicht werden Handlungen des Bundes gegenüber den Kantonen verstanden, um die Beachtung des Bundesrechts durch die Kantone sicherzustellen. Ziel der Bundesaufsicht ist die korrekte Anwendung des Bundesrechts durch die Kantone²⁹. Den Bundesbehörden stehen im Rahmen der Bundesaufsicht verschiedene Mittel zur Verfügung: So kann sich der Bund über Verwaltungsverordnungen (Kreisschreiben, Zirkulare, Dienstanweisungen, Empfehlungen oder Richtlinien³⁰) an die Kantone wenden und ihnen vorschreiben, wie Bundesrecht zu vollziehen ist³¹. Über das Instrument der Genehmigung kantonaler Erlasse wird dem Bund ermöglicht, die Übereinstimmung eines kantonalen Erlasses mit dem Bundesrecht zu prüfen³². Ein weiteres Instrument ist die sog. Behördenbeschwerde des Bundes. So ist der Bund befugt (Art. 89 Abs. 2 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110), gegen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts oder der letzten kantonalen Instanzen beim Bundesgericht Beschwerde zu führen. Zur Beschwerde legitimiert ist in der Regel das zuständige Departement, doch kann die Beschwerdebefugnis durch Verordnung auf die Ämter übertragen werden. Mit Behördenbeschwerden wird die richtige und rechtsgleiche Anwendung von Bundesrecht bezweckt³³.

28 Zur Bundesaufsicht, siehe Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 157 ff.

29 Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 157.

30 *Verwaltungsverordnungen sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden, z.B. Weisungen von Bundesbehörden an die mit dem Vollzug von Bundesrecht betrauten kantonalen Behörden. Die Hauptfunktion von Verwaltungsverordnungen besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs durch die Vollzugsbehörden sicherzustellen. Sie können auch organisatorische Anordnungen enthalten. Verwaltungsverordnungen statuieren keine Pflichten oder Rechte gegenüber Privaten (Häfelin/Müller/Uhlmann, S. 24).*

31 Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 158.

32 Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 159.

33 Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 160.

Unter den Begriff *Beschwerdewesen* fallen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Beschwerden, welche gegen Verfügung einer Verwaltungseinheit eingereicht werden, wie auch Tätigkeiten im Zusammenhang mit Beschwerden, die von der Verwaltungseinheit selber eingereicht werden (z.B. die vorher dargelegten Behördenbeschwerden).

2.3 UNTERSUCHUNGSKRITERIUM: DIE ORGANISATION VON RECHTSDIENSTEN IN DER BUNDESVERWALTUNG

2.3.1 EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Jede Verwaltungseinheit - wie auch jedes Unternehmen - ist eine Organisation, hat eine Organisation und wird organisiert. Diese Aussage drückt die drei zentralen Sichtweisen der Organisation in der Verwaltung oder in Unternehmen aus: die institutionelle, die instrumentale und die funktionale Sicht³⁴.

Eine Verwaltungseinheit ist eine Organisation, womit die *institutionelle* Sicht angesprochen ist. So arbeiten in einer Verwaltungseinheit verschiedene Personen mit einem gemeinsamen Ziel zusammen. Es handelt sich somit um ein zielorientiertes soziales System, womit die Gesamtführung einer Verwaltungseinheit angesprochen ist. Die Gesamtführung umfasst alle normativen, strategischen und operativen Führungs- bzw. Managementaufgaben, die der Gestaltung, Lenkung und Entwicklung der Verwaltungseinheit dienen³⁵.

Aus *instrumentaler* Sicht hat die Verwaltungseinheit eine Organisation. Dieser Begriff beruht darauf, dass in der Regel jede Verwaltungseinheit eine bewusst geschaffene Ordnung hat, mit der bestimmte Ziele erreicht werden sollen. Diese Ordnung bezieht sich auf die Strukturen (Aufbauorganisation) und Prozesse (Ablauforganisation) der Verwaltungseinheit. Organisation in dieser Bedeutung hat eine Ordnungsfunktion. Sie

34 Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 35; Thom (*Organisation I*), S. 2 ff.; Züger (*Organisation*), S. 9; Die in der Betriebswirtschaftslehre d.h. für Unternehmen entwickelten Grundsätze der Organisationslehre sind mutatis mutandis auch im öffentlichen Bereich anwendbar, so auch auf die Verwaltung. Entsprechend wird nachfolgend nur noch auf die Verwaltung bzw. auf Verwaltungseinheiten Bezug genommen.

35 Thom (*Organisation I*), S. 3 f.; Züger (*Organisation*), S. 10.

dient als Instrument zur Erreichung der Ziele der Verwaltungseinheit und wird entsprechend als Führungsinstrument verstanden³⁶.

Aus *funktionaler* Sicht wird die Verwaltungseinheit organisiert, womit die Organisationsgestaltung angesprochen ist. Bei dieser Orientierung steht die Tätigkeit des Gestaltens im Vordergrund. Organisation in diesem Sinn kommt deshalb eine Gestaltungsfunktion zu. Diese Gestaltungsfunktion bezieht sich auf das Ordnen von Aufgaben und Prozessen (Arbeitsabläufen) zur effizienten Zielerreichung³⁷.

Um eine Arbeitsteilung vornehmen zu können, muss sich eine Verwaltungseinheit organisieren. Die möglichen Organisationsformen sind äusserst vielfältig. Wie ein Unternehmen strebt auch die Verwaltung grundsätzlich nach einer möglichst effizienten Organisation³⁸. Das oberste Ziel der organisatorischen Tätigkeit (funktionale Sicht) ist, durch eine optimale Arbeitsteilung die Effizienz der Organisation und somit den Erfolg der Verwaltungseinheit zu erhöhen. Dieses Ziel kann sich entweder auf die Struktur der Verwaltungseinheit oder deren Prozesse beziehen. Diese beiden Aspekte widerspiegeln sich in der Aufbau- und in der Ablauf- bzw. Prozessorganisation der Verwaltungseinheit, wie sie die deutschsprachige Organisationslehre unterscheidet³⁹.

2.3.2 AUFBAUORGANISATION

Die Aufbauorganisation regelt die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen in einer Verwaltungseinheit⁴⁰. Als wichtigstes Instrument der Aufbauorganisation gilt dabei das Organigramm⁴¹. In diesem werden die Eingliederung der Stellen in die Gesamtstruktur der Verwaltungseinheit,

36 Thom (*Organisation I*), S. 3 f.; Thommen, S. 1007; Züger (*Organisation*), S. 11.

37 Thom (*Organisation I*), S. 8, S. 33; Thommen, S. 1007; Züger (*Organisation*), S. 13.

38 Thommen, S. 1005.

39 Thommen, S. 1008; Züger (*Betriebswirtschaft*), S. 69; zur Unterscheidung dieser beiden Aspekte in der französischsprachigen Literatur, siehe Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 37; diese Unterscheidung findet jedoch kein Pendant in der englischsprachigen Literatur, Thom (*Organisation II*), S. 221.

40 Züger (*Organisation*), S. 45.

41 Zu den Instrumenten der Aufbauorganisation zählen Organigramm, Stellenbeschreibung und Funktionendiagramm, Thommen, S. 1029 f.; Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 40 u. S. 43.

die Art der Stelle (Instanz, Ausführungsstelle, Stab, Zentrale Dienste⁴²), die Unterstellungsverhältnisse (Dienstweg), weitere Beziehungen zwischen den Stellen (z.B. Mitglied eines Ausschusses), die Zusammensetzung einer Abteilung wie auch die Stellenbezeichnungen dargestellt⁴³. Das Organigramm ermöglicht zwar, einen raschen Überblick zu gewinnen, ist aber gleichzeitig ein sehr einfaches Organisationsinstrument, das nur beschränkte Informationen liefert⁴⁴.

In der Praxis wird die jeweilige Organisationsform einer Verwaltungseinheit durch eine Vielzahl von Gegebenheiten bestimmt. Trotzdem lassen sich fast alle Organisationsstrukturen auf zwei Unterscheidungsmerkmale zurückführen, das Prinzip der Stellenbildung sowie das Leitungssystem. Die Kombination dieser Prinzipien ergibt verschiedene Organisationsformen, welche bestimmte Verhaltensweisen der Organisationsmitglieder bewirken bzw. verlangen können⁴⁵.

2.3.2.1 Prinzip der Stellenbildung

Im Zentrum des Prinzips der Stellenbildung steht die Frage, nach welchen Merkmalen die Stellenbildung vorgenommen werden soll. Grundsätzlich kommt eine Stellenbildung aufgrund von drei alternativen Krite-

42 In der Organisationslehre unterscheidet man zwischen den leitenden Stellen (auch Instanzen genannt) und den ausführenden Stellen. Die Leitungsstellen dürfen für andere Stellen verbindliche Entscheidungen fällen und haben somit ein Anordnungs- bzw. Weisungsrecht, um die getroffenen Entscheidungen auch durchsetzen zu können. Ausführende Stellen sind einerseits einer oder mehreren Leitungsstellen (Instanzen) unterstellt und haben andererseits keine eigenen Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Stellen. Leitungsstellen hingegen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie bestimmten Stellen hierarchisch übergeordnet sind. Sie können aber ihrerseits auch wieder einer oder mehreren Instanzen unterstellt sein. Neben Instanzen und ausführenden Stellen treten auch Mischformen auf wie Stabstellen und Zentrale Dienste (siehe nachfolgend Ziff. 2.3.2.2.). Werden mehrere Stellen, die gemeinsam oder direkt zusammenhängende Aufgaben erfüllen, zu einer Stellengruppe zusammengefasst und einer Instanz (Leitungsstelle) unterstellt, so spricht man von einer Abteilung. Je nach Grösse einer Abteilung kann diese in Unterabteilungen aufgeteilt werden, Thommen, S. 1011 ff., Züger (Organisation), S. 48.

43 Züger (Organisation), S. 54; Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 42.

44 Thommen, S. 1030.

45 Thommen, S. 1061 f.; Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 44 u. 54.

rien in Frage: Stellenbildung nach dem Verrichtungsprinzip, nach Objekt oder nach Regionen, Märkten, Kundengruppen oder Projekten⁴⁶.

- Bei einer *Stellenbildung nach dem Verrichtungsprinzip* werden gleichartige Verrichtungen zu Aufgabenkomplexen zusammengefasst. Es handelt sich dabei um eine Verrichtungszentralisation; entsprechend spricht man von einer verrichtungsorientierten oder funktionalen Struktur⁴⁷.
- Bei einer *Stellenbildung nach Objekt* werden unterschiedliche Verrichtungen, die bei der Bearbeitung eines Produktes oder einer Gruppe gleichartiger Produkte anfallen, zusammengefasst. Es handelt sich dabei um eine Objektzentralisation; entsprechend spricht man von objektorientierter oder divisionaler Organisationsstruktur oder auch von Spartenorganisation⁴⁸. Die divisionale oder Spartenorganisation schafft weitgehend autonome Geschäftseinheiten, die von einer Gesamtleitungsstelle betreut werden. Alle primär für die Leistungserstellung notwendigen Funktionen (Beschaffung, Produktion etc.) sind den einzelnen Sparten zugeordnet⁴⁹.
- Bei einer *Stellenbildung nach Regionen* werden die Subsysteme oder Tätigkeiten einer Organisation auf räumlich verschiedene Gebiete verteilt⁵⁰. Ebenso ist eine Ausrichtung nach Märkten, Projekten oder Kundengruppen denkbar⁵¹.

Betrachtet man mehrere Leitungsstufen, so wird ersichtlich, dass jede Stufe nach einem anderen Kriterium strukturiert ist. Ist z.B. die oberste nach dem Verrichtungsprinzip, so ist die nächste nach dem Objektprinzip organisiert oder umgekehrt⁵².

46 Thommen, S. 1062 ff.; Züger (*Organisation*), S. 55, 56.

47 Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 54-56; Thom (*Organisation I*), S. 109, 147; Thommen, S. 1062.

48 Thom (*Organisation I*), S. 109, 147; Thommen, S. 1062; siehe auch Züger (*Organisation*), S. 56 f.

49 Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 56-59.

50 Thommen, S. 1063.

51 Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 59-61; Thommen, S. 1065.

52 Thommen, S. 1065.

2.3.2.2 Leitungssysteme

Zwischen den einzelnen Stellen in einer Organisation müssen Beziehungen hergestellt werden, welche als Leitungssysteme bezeichnet werden. Grundsätzlich lassen sich diesbezüglich zwei idealtypische Beziehungen zwischen Instanzen und ausführenden Stellen unterscheiden, nämlich das Einlinien- und das Mehrliniensystem⁵³:

- Das *Einliniensystem* ist dadurch gekennzeichnet, dass jede Stelle nur durch eine einzige Verbindungslinie mit ihrer vorgesetzten Stelle (Instanz) verbunden ist und somit nur von einer einzigen Instanz Anweisungen erhält, bzw. dass jeder/jede Mitarbeitende nur einen Vorgesetzten hat⁵⁴.
- Das *Mehrliniensystem* beruht hingegen auf dem Prinzip der Mehrfachunterstellung. Es ist ein Leitungssystem, bei dem die einzelnen Stellen von mehreren Vorgesetzten fachliche und disziplinarische Weisungen erhalten. Im Unterschied zum Einliniensystem ist somit jede Stelle einer Mehrzahl von übergeordneten Stellen unterstellt, was einiges an Konfliktpotenzial bietet⁵⁵.

Diese beiden Organisationsformen können durch Stabsstellen oder zentrale Dienste ergänzt werden, wodurch zwei weitere Organisationsformen entstehen:

- Beim Stabliniensystem treten neben die Leitungsstellen (die so genannte Linie) auch noch *Stabsstellen*. Stabsstellen werden vor allem zur Entlastung und Unterstützung von Geschäfts- und Bereichsleitern für zeitraubende Nachforschungen und Planungsarbeiten eingesetzt. Der Stab ist dadurch gekennzeichnet, dass er im Führungsprozess an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt ist sowie die auf eine Entscheidung folgenden Abwicklungs- oder Überwachungsaufgaben übernimmt, jedoch keine Anordnungsbefugnisse gegenüber Linienstellen hat. Stabsstellen unterstützen oder beraten

⁵³ Thommen, S. 1066.

⁵⁴ Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 44 f.; Thommen, S. 1066; Züger (Organisation), S. 55.

⁵⁵ Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 46 f.; Thommen, S. 1067; Züger (Organisation), S. 55.

die leitenden Stellen, wodurch diese entlastet werden. Zur mengenmässigen Entlastung werden Stabsstellen mit allgemeinen Aufgaben eingerichtet, wie z.B. das Direktionssekretariat. Zur qualitativen Entlastung werden spezialisierte Stabsstellen eingesetzt, die über fundierte Detailkenntnisse in einem eng abgegrenzten Fachgebiet verfügen, wie z.B. der Organisator oder der PR-Spezialist. Grundsätzlich besitzen Stäbe kein nach aussen wirkendes Fremdentscheidungsrecht, d.h. sie können keine verbindlichen Anordnungen gegenüber Linien-Instanzen treffen. Inwieweit der Einsatz von Stabsstellen zweckmässig ist, hängt von der jeweiligen Situation ab⁵⁶.

- Die zweite Mischform wird durch *Zentralstellen* (Zentrale Dienststellen, Zentralabteilungen oder Service Center) gebildet. Zentrale Dienste übernehmen fachlich zentralisierbare Aufgaben und besitzen ein fachtechnisches Weisungsrecht in Bezug auf die Erfüllung dieser Aufgaben. Generell werden v.a. die folgenden Funktionen als Zentralstellen eingesetzt: Personalwesen, Organisation, IT, Finanz- und Rechnungswesen.

Zwei Merkmale unterscheiden die zentralen Dienste von Stabsstellen:

- Zentralabteilungen übernehmen im Gegensatz zu Stabsstellen nicht nur Sachaufgaben der übergeordneten Instanzen, sondern auch der untergeordneten Instanzen. Es handelt sich dabei um eine Zentralisation von gleichartigen Aufgaben.
- Zentralabteilungen haben im Gegensatz zu den Stabsstellen fachtechnische Anordnungsbefugnisse und Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten, soweit diese ihren Fachbereich betreffen⁵⁷.

Die *Matrixorganisation* ist dadurch gekennzeichnet, dass die Stellenbildung auf der gleichen hierarchischen Stufe gleichzeitig nach zwei gleichwertigen Kriterien erfolgt, z.B. auf der horizontalen Ebene nach Sparten bzw. Produktgruppen, auf der vertikalen Ebene nach Funktionen. Die gewählten Kriterien sind gleichwertig. In der Matrixorganisati-

⁵⁶ Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 48 ff.; Thom (*Organisation I*), S. 103; Thommen, S. 1011 f. u. 1070 f., Züger (*Organisation*), S. 49 u. 55.

⁵⁷ Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 50 f.; Thom (*Organisation I*), S. 104; Thommen, S. 1012; Züger (*Organisation*), S. 49 f.

on erhalten die Mitarbeitenden Weisungen von mehreren Vorgesetzten; einseitige Interessenvertretungen sollen damit verhindert werden. Es handelt sich dabei um eine Mehrfachunterstellung und damit um eine Mehrlinienorganisation. Das zentrale organisatorische Problem der Matrixorganisation liegt in der eindeutigen Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und der Verantwortung zwischen den beiden hierarchisch gleichgestellten Instanzen⁵⁸.

In der Praxis treten diese idealtypischen Organisationsformen selten in reiner Form auf. Vielmehr sind die Übergänge zwischen den einzelnen Organisationsformen fließend. So sind Stäbe in kleinerer oder grösserer Ausprägung fast in jeder Organisationsform anzutreffen. Auch sind die Übergänge von einem Einlinien- zu einem Mehrliniensystem manchmal kaum zu erkennen. Die Eignung jeder Organisationsform für eine bestimmte Verwaltungseinheit hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab und muss daher immer situativ beurteilt werden. Entsprechend kann es - abstrakt gesehen - keine beste oder effizienteste aller möglichen Organisationsformen geben⁵⁹.

2.3.2.3 Verbindungswege zwischen den Stellen

Da einzelne Stellen oder Abteilungen immer nur eine Teilaufgabe der Organisation erfüllen und entsprechend ein einzelnes Element eines ganzen Systems darstellen, sind für die Koordination und die Zusammenarbeit unter den Stellen und Abteilungen verschiedene Verbindungswege nötig. Diese Verbindungswege dienen entweder dem Austausch von Informationen oder von erbrachten Teilleistungen. Demzufolge kann zwischen Informations- bzw. Kommunikationswegen einerseits und Transportwegen andererseits unterschieden werden. „Informations- bzw. Kommunikationswege beschreiben, wie der Austausch von Informationen aller Art (d.h. von Mitteilungen, Entscheidungen, Vorschlägen, Anträgen, Rückfragen, Beschwerden oder Anordnungen) erfolgen soll. Mit den Transportwegen ist der Austausch von Objekten gemeint, d.h. von Produkten oder Leistungen, die von einer Stelle kom-

58 Probst/Mercier/Bruggimann/Rakotobarison, S. 52 f.; Thom (*Organisation I*), S. 148, 156; Thommen, S. 1077 f.; Züger (*Organisation*), S. 57.

59 Thommen, S. 1090/91. Für eine Darstellung der Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen, siehe Züger (*Organisation*), S. 61.

men und an einer anderen Stelle weiterverarbeitet werden. Diese Verbindungswege werden als Schnittstellen bezeichnet (d.h. derjenige Punkt, bei dem die Verantwortung von einer Person auf eine andere oder von einer Organisationseinheit auf eine andere übergeht)⁶⁰.

2.3.3 ABLAUFORGANISATION

Während sich die Aufbauorganisation mit der Strukturierung einer Verwaltungseinheit oder eines Unternehmens in organisatorische Einheiten (Stellen, Abteilungen) befasst, steht bei der Ablauforganisation die Festlegung der Arbeitsprozesse im Vordergrund⁶¹. Wird die Prozessperspektive konsequent angewendet, so kann jede Verwaltungseinheit als System von Prozessen gesehen werden. Ein Prozess ist eine Vielzahl von Aufgaben, die in einer vorgegebenen Abfolge zu erledigen sind und deren Bewältigung durch den Einsatz von Informationssystemen massgeblich unterstützt werden kann⁶². Die Unternehmensprozesse werden generell in drei Hauptkategorien eingeteilt: Führungs- bzw. Managementprozesse, Leistungs- bzw. Kern- oder Geschäftsprozesse, Unterstützungs- bzw. Supportprozesse⁶³.

- Die *Managementprozesse* umfassen alle grundlegenden Managementaufgaben, die mit Gestaltung, Lenkung (Steuerung) und Entwicklung der Verwaltungseinheit oder des Unternehmens zusammenhängen. Es gibt drei Kategorien von Managementprozessen, das *normative, strategische und operative* Management.

Unter *normativem Management* wird die Entwicklung von Wertvorstellungen und Verhaltensgrundsätzen verstanden, die für den Umgang mit den verschiedenen Anspruchsgruppen und für die eigene behördliche Tätigkeit gelten sollen, so die Ausarbeitung von ethischen Richtlinien als Grundlage der Verwaltungstätigkeit, einer Betriebskultur als die gemeinsam getragenen Überzeugungen, Nor-

60 Züger (*Organisation*), S. 62; siehe auch Thommen, S. 1015/16.

61 Thom (*Organisation I*), S. 120; Thommen, S. 1018; Züger (*Organisation*), S. 66.

62 Rüeegg-Stürm, S. 66.

63 Züger (*Betriebswirtschaft*), S. 53 ff.

men, Handlungs- und Verhaltensmuster sowie eines Leitbildes als Ausdruck der Grundwerte und Leitlinien⁶⁴.

Strategisches Management betrifft die Gestaltung der langfristigen Entwicklungsfähigkeit der Verwaltungseinheit durch die Ausarbeitung einer Vision (oberstes, gemeinsames Ziel) und einer Unternehmenspolitik bzw. Grundstrategie (grundsätzliche Unternehmensziele) sowie der Formulierung strategischer Ziele der Verwaltungseinheit und der einzelnen Geschäftseinheiten und Funktionsbereiche⁶⁵.

Operatives Management betrifft die Lenkung der Organisation für die Bewältigung des Alltagsgeschäfts im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele und unter Einhaltung der normativen Richtlinien. Dazu gehören die Mitarbeiterführung, d.h. die Gestaltung der Beziehung zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden bei der Aufgabenerfüllung sowie das Qualitätsmanagement⁶⁶.

- Die *Geschäftsprozesse* beinhalten die Ausführung der Verwaltungsaufgaben der jeweiligen Verwaltungseinheit, wie sie gesetzlich vorgeschrieben sind.
- Die *Unterstützungsprozesse* ermöglichen die Durchführung der Geschäftsprozesse, indem sie die Infrastruktur bereitstellen und interne Dienstleistungen erbringen. Zu den Unterstützungsprozessen gehören das Personalmanagement, Bildungsmanagement, Informationsmanagement, Kommunikationsmanagement, Risikomanagement sowie das Infrastrukturmanagement⁶⁷.

2.3.4 VERHÄLTNIS ZWISCHEN AUFBAU- UND ABLAUFORGANISATION UND INFORMALER ORGANISATION

Die Trennung zwischen Aufbau- und Ablauforganisation darf nicht den Blick dafür verstellen, dass beide nur zwei Seiten einer Medaille sind, betrachten sie doch das gleiche Objekt, wenn auch unter verschiedenen Aspekten. Sie bedingen sich gegenseitig und bauen aufeinander auf. Die Aufbauorganisation liefert den organisatorischen Rahmen, innerhalb

64 Rüegg-Stürm, S. 71; Thommen, S. 1211; Züger (*Betriebswirtschaft*), S. 54.

65 Rüegg-Stürm, S. 71 f.; Züger (*Betriebswirtschaft*), S. 39 u. 55 f.

66 Rüegg-Stürm, S. 71 f.; Thommen, S. 1119 ff.

67 *Ibidem*, S. 75 f.

dessen sich die Arbeitsprozesse abspielen. Die klassische Organisationslehre geht von der Aufbauorganisation aus, die den Rahmen für die Ausgestaltung der Prozesse bildet. Diese Sichtweise erweist sich zunehmend als unzweckmässig, weil sie zu Schnittstellenproblemen führt, die immer komplexere aufbauorganisatorische Massnahmen nach sich ziehen. Deswegen wird heute in vielen Organisationen bewusst der umgekehrte Weg eingeschlagen: Ausgehend von den strategischen Zielen werden zunächst die Kernprozesse der Organisation ermittelt und ausgestaltet. Erst danach legt man die passenden hierarchischen Strukturen fest. Die Aufbauorganisation folgt somit der Prozessorganisation, die wiederum ihren Ursprung in den strategischen Zielen findet (*structure follows process follows strategy*)⁶⁸.

Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich in der betrieblichen Wirklichkeit neben der bewusst gestalteten formalen Organisation, wie sie durch offizielle Strukturen, Regelungen und Abläufe festgelegt und explizit dokumentiert wurde, von selbst auch eine informale Organisation entwickelt. Diese informalen Strukturen, welche durch die realen Beziehungen zwischen Menschen geprägt sind, bilden sich je nach Verwaltungseinheit oder Unternehmen in unterschiedlichem Ausmass aus und können neben (komplementär) oder anstelle (substituierend) der formalen Organisation wirksam werden⁶⁹.

2.4 UNTERSUCHUNGSEINHEIT: VERWALTUNGSEINHEITEN DER BUNDESVERWALTUNG

Die Bundesverwaltung untersteht dem Bundesrat. Sie umfasst die Departemente und die Bundeskanzlei (Art. 2 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, SR 172.010). Jedem der sieben Departemente steht ein Mitglied des Bundesrates vor (Art. 178 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV, SR 101). Dazu tritt als Stabsstelle des Bun-

68 Rüegg-Stürm, S. 65; Thom (*Organisation II*), S. 221 f.; Thommen, S. 1028 f.; zur Abgrenzung zwischen Aufbau- und Ablauforganisation, siehe Thom (*Organisation I*), S. 115 ff.

69 Zur formalen und informalen Organisation, siehe Probst/Mercier/Bruggmann/Rakotobarison, S. 38; Thom (*Organisation I*), S. 7; Thommen, S. 1007; Züger (*Organisation*), S. 11.

desrates die Bundeskanzlei unter Leitung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers (Art. 179 BV).

Die Bundesverwaltung ist in die zentrale und die dezentrale Verwaltung gegliedert (Art. 6 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV, SR 172.010.1). Zudem können Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, durch die Bundesgesetzgebung mit Verwaltungsaufgaben betraut werden (Art. 2 Abs. 4 RVOG). Dabei wird eine Verwaltungsaufgabe auf *ausserhalb* der Bundesverwaltung Stehende übertragen.

2.4.1 ZENTRALE BUNDESVERWALTUNG

Die einzelnen Departemente verfügen über je ein Generalsekretariat. Sie gliedern sich in Ämter (Art. 2 Abs. 2 RVOG). Die Ämter sind die tragenden Verwaltungseinheiten, sie besorgen den Grossteil der anfallenden Verwaltungsgeschäfte (Art. 43 Abs. 1 RVOG). Ämter können zu Gruppen zusammengefasst werden (Art. 2 Abs. 2 RVOG). Dadurch entsteht eine neue Verwaltungsebene zwischen Departement und Amt. Als Folge davon sind die Ämter nicht mehr direkt dem Departementsvorsteher, sondern dem Leiter der Gruppe unterstellt. Als Beispiel kann die Gruppe Verteidigung oder die Gruppe Armasuisse genannt werden. Die Bildung einer Gruppe bezweckt, den Departementsvorsteher von Führungs- und Koordinationsaufgaben zu entlasten⁷⁰.

Der Bundesrat kann dafür geeignete Gruppen und Ämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen (FLAG-Verwaltungseinheiten), womit diese über eine grösseren Autonomie verfügen als traditionell geführte Verwaltungseinheiten (Art. 44 RVOG).

Die Departemente mit ihren weiteren Untergliederungen - d.h. Generalsekretariate, Bundesämter inkl. FLAG-Ämter und Gruppen - sowie die Bundeskanzlei bilden organisationsrechtlich die zentrale Bundesverwaltung (Art. 7 Abs. 1 RVOV). Diese Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung werden im Anhang 1 zur RVOV nach Departement geordnet *abschliessend* aufgeführt (Art. 8 Abs. 1 Bst. a RVOV). Sie

⁷⁰ Sägesser, Art. 2, N 40 ff.

bilden den ersten und zweiten Kreis innerhalb des Vier-Kreise-Modells der Bundesverwaltung⁷¹.

2.4.2 DEZENTRALE BUNDESVERWALTUNG

Zur Bundesverwaltung gehören ferner dezentralisierte Verwaltungseinheiten (Art. 2 Abs. 3 RVOG). Die dezentrale Bundesverwaltung besteht aus vier Kategorien von Verwaltungseinheiten: den ausserparlamentarischen Kommissionen (sowohl Behördenkommissionen wie auch Verwaltungskommissionen⁷²), den durch Gesetz organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, den durch Gesetz errichteten rechtlich verselbstständigten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie den Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht (Art. 7a Abs. 1 RVOV). Mit Ausnahme der ausserparlamentarischen Kommissionen werden die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung *abschliessend* im Anhang 1 zur RVOV aufgeführt (Art. 8 Abs. 1 Bst. b RVOV).

Die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung sind der Bundeskanzlei oder dem Departement mit dem engsten Sachbezug zugeordnet (Art. 7b RVOV). Im Gegensatz zu den Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung sind diejenigen der dezentralen Bundesverwaltung nicht hierarchisch unter-, sondern administrativ zugeordnet. Sie erfüllen ihre Aufgaben weisungsungebunden. Entsprechend darf die Bundeskanzlei oder das Departement, welchem die dezentrale Verwaltungseinheit zugeordnet ist, dieser keine fachlichen Weisungen erteilen.

⁷¹ Siehe nachfolgend 2.4.3.

⁷² *Ausserparlamentarische Kommissionen sind ihrer Funktion nach entweder Verwaltungs- oder Behördenkommissionen. Verwaltungskommissionen haben beratende und vorbereitende Funktionen (Art. 8a Abs. 1 und 2 RVOV). Verwaltungskommissionen verfügen in der Regel, im Unterschied zu den Behördenkommissionen, nicht über ein selbstständiges Sekretariat, sondern die entsprechenden Arbeiten werden durch die für den Fachbereich zuständige Einheit der zentralen Bundesverwaltung wahrgenommen. Sie können daher als „verlängerter Arm der zentralen Bundesverwaltung mit entsprechenden organisationsrechtlicher Zuordnung“ betrachtet werden (Sägesser, Art. 2, N 71). Im Gegensatz dazu sind Behördenkommissionen mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet (Art. 8a Abs. 3 RVOV). Behördenkommissionen verfügen zwar über keine Rechtspersönlichkeit, sind aber administrativ verselbstündigt (Sägesser, Art. 2, N 69).*

len. Diese Weisungsungebundenheit bei der Aufgabenerfüllung ist der wichtigste Grund für die Zuweisung einer Verwaltungseinheit zur dezentralen Bundesverwaltung. Die Zugehörigkeit der dezentralen Verwaltungseinheiten zur Bundesverwaltung hat zur Folge, dass diese der Verwaltungsführung durch den Bundesrat und insbesondere dessen Aufsicht unterstehen. Diese Aufsicht geht aufgrund der Weisungsungebundenheit bei der Aufgabenerfüllung jedoch weniger weit als bei den Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung⁷³.

2.4.3 DAS VIER-KREISE-MODELL DER BUNDESVERWALTUNG UND DESSEN WEITERENTWICKLUNG

Beim Vier-Kreise-Modell bestehend aus vier konzentrischen Kreisen handelt es sich um eine „organisatorische und führungsmässige Leitvorstellung des Bundesrates zur Verwaltungsführung“⁷⁴. Funktion und Bedeutung dieses Modells werden vom Bundesrat wie folgt umschrieben: „Dieses Modell eignet sich als zweckmässiger pragmatischer Denkansatz zur Systematisierung von Grundsatzfragen der Verwaltungsführung. Ihm liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die Verwaltung - um den neuen Herausforderungen besser begegnen zu können - vermehrt nach wirtschaftlichen und nicht nur nach politischen Gesichtspunkten aufgebaut und geführt wird“⁷⁵.

Der erste (innerste) Kreis umfasst diejenigen Verwaltungseinheiten, die vorwiegend politische Koordinations- und Steuerungsaufgaben erfüllen, so z.B. Generalsekretariate oder Querschnittämter, sowie alle Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, die nicht nach FLAG geführt werden. Diese Verwaltungseinheiten werden sehr eng durch die Politik gesteuert.

Im zweiten Kreis befinden sich jene Verwaltungseinheiten (oder Teile davon), die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden, d.h.

⁷³ Sägesser, Art. 2, N 65 und N 67.

⁷⁴ Sägesser, Art. 2, N 11.

⁷⁵ Evaluationsbericht FLAG, BBl 2002 3538; zum Vier-Kreise-Modell siehe *Corporate-Governance-Bericht*, S. 16 ff.; Sägesser, Art. 2, N 11 ff. u. N 91. Das Vier-Kreise-Modell entspricht nicht vollständig der rechtlichen Umschreibung der Verwaltungseinheiten des Bundes nach Art. 2 RVOG (Sägesser, Art. 2, N 14); für eine Kritik des Vier-Kreise-Modells, siehe *Corporate-Governance-Bericht*, S. 19.

die so genannten FLAG-Ämter (z.B. Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz, Bundesamt für Kommunikation BAKOM, Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL). Im Vergleich zu den Ämtern des ersten Kreises verfügen sie über eine grössere betriebliche Autonomie und können kommerzielle Dienstleistungen erbringen. FLAG-Ämter bleiben jedoch vollumfänglich in die Departementsstrukturen (zentrale Bundesverwaltung) integriert; sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und verfügen auch über keine eigene Rechnung. Welche Leistungen von einem FLAG-Amt zu erbringen sind, wird vor Beginn einer Leistungsperiode von den politischen Behörden bestimmt.

Der dritte Kreis umfasst Anstalten und Betriebe, die zu 100% im Besitz des Bundes sind und über eine eigene gesetzliche Grundlage sowie in der Regel auch über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen (z.B. Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic, Institut für geistiges Eigentum IGE). Sie basieren auf Spezialgesetzen und unterliegen öffentlichem Recht. In ihrer Mehrzahl sind sie rechtlich selbständig und verfügen über eigene Führungsorgane und eine eigene Rechnung. Autonomie und Verantwortungsbereich der Verwaltungseinheiten des dritten Kreises werden im Organisationserlass definiert.

Zum vierten Kreis gehören schliesslich die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, die Bundesaufgaben erfüllen und an denen der Bund (in der Regel massgeblich) beteiligt ist (z.B. Swisscom oder RUAG). Die Unternehmen im vierten Kreis verfügen alle über eine eigene Rechtspersönlichkeit, werden in der Aufgabenerfüllung primär über den Wettbewerb gesteuert und lassen aufgrund ihrer Ausgestaltung als Aktiengesellschaft eine private Beteiligung grundsätzlich zu. Die Aufsicht beschränkt sich auf die Definition und Wahrnehmung der Eignerinteressen⁷⁶.

Im ersten und zweiten Kreis verfügt der Bundesrat über eine sehr weitgehende Organisationsautonomie. Die Anstalten und Betriebe des dritten Kreises hingegen verfügen über eine je nach Anstalt oder Betrieb unterschiedlich stark ausgeprägte Autonomie, während die Unternehmungen des vierten Kreises über eine operationelle Unabhängigkeit

⁷⁶ *Corporate-Governance-Bericht*, S. 16 ff.; *Sägesser*, Art. 2, N 11 ff. u. N 91.

verfügen. Je weiter aussen im Vier-Kreise-Modell eine Verwaltungseinheit angesiedelt ist, desto intensiver wird sie durch den Markt gesteuert. Je näher sie dem Zentrum angesiedelt ist, desto intensiver wird sie bei der Aufgabenerfüllung durch die Politik gesteuert⁷⁷.

Das Vier-Kreise-Modell der Bundesverwaltung hat in jüngerer Zeit verschiedene Anpassungen erfahren. Mit dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 erfolgte eine substanzielle Erweiterung und Weiterentwicklung des Vier-Kreise-Modells⁷⁸. In diesem Bericht werden die Grundsätze für die Auslagerung von Aufgaben festgelegt und Leitsätze für die Steuerung von Organisationen formuliert, die im Eigentum des Bundes stehen oder an denen der Bund eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung inne hat. Weiter hat der Bundesrat am 4. Mai 2011 mit dem neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung ein umfassendes Projekt zur Verwaltungsführung initialisiert. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Programm FLAG soll ein neues, flächendeckendes und ergebnisorientiertes Führungsmodell für die Bundesverwaltung entwickelt werden. Das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung hat eine Verbesserung von Haushaltssteuerung und Haushaltsvollzug, eine Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung sowie eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Bundesverwaltung zum Ziel. Geplant ist, das neue Führungsmodell auf den 1. Januar 2016 einzuführen⁷⁹.

2.4.4 RECHTLICHE VORGABEN HINSICHTLICH DER ORGANISATION DER BUNDESVERWALTUNG

Die Organisationsgewalt, d.h. die Befugnis, über die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Verwaltungseinheiten zu entscheiden, diesen Aufgaben zuzuteilen und Arbeitsabläufe festzulegen, verteilt sich heute auf Exekutive und Legislative. So verlangt das Legalitätsprinzip, dass

⁷⁷ *Corporate-Governance-Bericht*, S. 16.

⁷⁸ *Corporate-Governance-Bericht*, S. 9.

⁷⁹ Eidgenössisches Finanzdepartement, Faktenblatt „neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)“, abrufbar unter: http://www.efd.admin.ch/themen/management_und_personal/02382/index.html?lang=de (besucht am 31. Januar 2012). Siehe auch Bundesrat, *Evaluationsbericht FLAG 2009, mit welchem die Arbeiten für ein neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung eingeleitet wurden*.

zumindest die Grundfragen der Verwaltungsorganisation durch ein formelles Gesetz geregelt werden⁸⁰. Über die Gliederung der Departemente in Gruppen und Ämter entscheidet der Bundesrat in eigener Kompetenz. So legt er durch Verordnung die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter fest (Art. 43 Abs. 2 RVOG). Entsprechend hat der Bundesrat die RVOV, deren Anhang 1 die Verwaltungseinheiten gegliedert nach Departement abschliessend auflistet, und die Organisationsverordnungen für die einzelnen Departemente und die Bundeskanzlei erlassen. Der Bundesrat teilt die Ämter den Departementen nach den Kriterien der Führbarkeit, des Zusammenhangs der Aufgaben sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit zu. Er kann die Ämter jederzeit neu zuteilen (Art. 43 Abs. 2 und 3 RVOG). Die Departementsvorsteherinnen oder -vorsteher bestimmen die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter. Die Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen legen die Detailorganisation der Ämter fest (Art. 43 Abs. 5 RVOG).

Die zentrale Bundesverwaltung ist hierarchisch und stufenförmig aufgebaut. Sie ist mit einer Pyramide vergleichbar, an deren Spitze die Regierung steht. Der hierarchische Aufbau bewirkt eine klare Regelung der Zuständigkeiten. Den übergeordneten Instanzen kommen - neben der Befehlsgewalt gegenüber den nachgeordneten Stellen - Informations- und Kontrollrechte zu. Dies gestattet es, die verschiedenen Verwaltungstätigkeiten miteinander zu koordinieren und die einzelnen Verwaltungsaufgaben möglichst einheitlich und widerspruchsfrei zu vollziehen. Die Koordination der Verwaltungstätigkeit ist eine Hauptaufgabe der übergeordneten Instanz⁸¹.

Der Bundesrat ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Bundes (Art. 174 BV). Die Regelung der Entscheidzuständigkeiten geht aus dem RVOG hervor. So entscheidet je nach Bedeutung eines Geschäfts entweder der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe oder ein Amt (Art. 47 RVOG). Nur über die wichtigsten Dossiers entscheidet der Gesamtbundesrat als Kollegialbehörde; die Vorbereitung und der Voll-

⁸⁰ Tschannen/Zimmerli/Müller, S. 33.

⁸¹ Häfelin/Müller/Uhlmann, S. 265f.

zug dieser Geschäfte sind Sache der zuständigen Departemente. Im Übrigen liegt die Entscheidungsbefugnis bei den Departementen und Ämtern (Art. 47 Abs. 1 und 2 RVOG).

3 UNTERSUCHUNGSDESIGN

Die vorliegende Studie stellt eine Organisationsanalyse dar⁸². Sie richtet sich nach der für Organisationsanalysen gängigen Vorgehensweise.

3.1 ZIELE DER VORLIEGENDEN STUDIE

Die vorliegende Studie verfolgt wissenschaftliche Ziele. So sollen erstens Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie der Umgang mit Recht in der Bundesverwaltung organisiert ist. Zweitens sollen diejenigen Fragen identifiziert werden, die sich bei der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung stellen und das Spektrum von möglichen Antworten darauf aufgezeigt werden. Schliesslich geht die vorliegende Arbeit auch der Frage nach, ob der organisationsrechtliche Status einer Verwaltungseinheit einen Einfluss auf die Organisation ihres Rechtsdienstes hat.

Im Rahmen des Kapitels 2.1. (Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung) wurde bereits darauf hingewiesen, dass die vorliegende Studie von der Leitmaxime ausgeht, wonach dem Umgang mit Recht bei der Verwaltungsführung eine Querschnittfunktion zuzukommen hat, die sich in der Organisation von Rechtsdiensten widerspiegeln muss. Diese Leitmaxime begleitet den Gang der Untersuchung.

3.2 METHODISCHES VORGEHEN

Gemäss dem Untersuchungsrahmen, wie er in Kapitel 2 abgesteckt wurde, sind Rechtsdienste in der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung Untersuchungsgegenstand. Diese Rechtsdienste sollen anhand der drei Kriterien Stellung des Rechtsdienstes in der Verwaltungseinheit (Struktur), Aufgabenspektrum des Rechtsdienstes und Zusammenarbeit mit den anderen Stellen der Verwaltungseinheit (Abläufe) untersucht

⁸² Eine Organisationsanalyse liegt dann vor, wenn „die systematische Untersuchung und Beschreibung von Merkmalen, Bedingungen, Strukturen und Prozessen in Organisationen der Gegenstand ist. ... Eine Organisationsanalyse ist eine empirische Studie, in der organisatorische Entscheidungen und/oder Auswirkungen auf oder Folgen von organisatorischen Strukturen, organisationstypischen Prozessen und deren Ergebnissen untersucht werden“ (Titscher/Meyer/Mayrhofer, S. 55).

werden. Als Untersuchungseinheit dienen die einzelnen Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, womit über achtzig Verwaltungseinheiten angesprochen sind.

Eine umfassende Analyse der Rechtsdienste all dieser rund achtzig Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung anhand aller drei Untersuchungskriterien würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Zudem würde eine solche Vorgehensweise auch eine nicht uninteressante Zwischenetappe auslassen, die Frage nämlich, ob überhaupt alle Verwaltungseinheiten einen Rechtsdienst aufweisen und wie die Rechtsdienste aufgebaut sind. Aus diesen Gründen wurde ein *zweistufiges* Vorgehen gewählt.

In einem *ersten Schritt* wurden sämtliche Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung untersucht, aber nur anhand struktureller Kriterien. Die zwei anderen Untersuchungskriterien, das Aufgabenspektrum des Rechtsdienstes sowie die Zusammenarbeit mit den anderen Stellen innerhalb der Verwaltungseinheit, wurden nicht berücksichtigt.

Für diesen ersten Untersuchungsschritt wurde ein Untersuchungsraster bestehend aus organisationsrechtlichen Kriterien (rechtlicher Status der Verwaltungseinheit) und den Rechtsdienst betreffenden strukturellen Kriterien ausgearbeitet. Gestützt darauf wurde eine Erhebung sämtlicher Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung anhand folgender Kriterien, welche sich auf die in Kapitel 2 festgelegten Elemente des Untersuchungsrahmens stützen, vorgenommen:

- Rechtlicher Status der Verwaltungseinheit (Zentrale Bundesverwaltung [Generalsekretariat, Gruppe, Bundesamt, FLAG-Amt], dezentrale Bundesverwaltung [Verwaltungseinheit mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit, Behördenkommission]),
- Aufgaben und Grösse (in Vollzeitstellen gemessen) der betreffenden Verwaltungseinheit,
- Verfügbarkeit eines Organigramms,
- Existenz eines zentralen Rechtsdienstes und ggf. weiterer sektorieller Rechtsdienste in der betreffenden Verwaltungseinheit,

- Stellung des zentralen Rechtsdienstes im Organigramm (eigener Direktionsbereich, Bereich, in Linie eingebettet oder Teil des Stabes, der zentralen Dienste oder einer Matrixstruktur),
- Vertretung des zentralen Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung der Verwaltungseinheit (direkte Vertretung durch Leitung des zentralen Rechtsdienstes oder indirekte Vertretung durch übergeordnete Instanz).

Diese Erhebung erfolgte mittels tabellarischer Auflistung nach Departementen geordnet gestützt auf Dokumentenanalyse. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden öffentlich zugängliche Dokumente (Stand November 2011) wie die einschlägigen Organisationsverordnungen, die Beschreibung der einzelnen Verwaltungseinheiten auf der jeweiligen Internetseite sowie die dort verfügbaren Organigramme untersucht. Wertvolle Informationen lieferte auch der Staatskalender der Eidgenossenschaft⁸³.

Auf der Grundlage dieser Erhebung wurde eine Auswertung vorgenommen. Im Vordergrund standen die Frage, ob alle Verwaltungseinheiten einen zentralen Rechtsdienst aufweisen, welche Stellung zentralen Rechtsdiensten in den einzelnen Verwaltungseinheiten zukommt, ob die zentralen Rechtsdienste durch weitere, sektorielle Rechtsdienste ergänzt werden, in welcher Form der zentrale Rechtsdienst organisiert ist und in der Geschäftsleitung der Verwaltungseinheit vertreten ist. Diese Fragen beziehen sich auf die Aufbauorganisation. Weiter interessiert, ob der rechtliche Status der Verwaltungseinheit einen Einfluss auf die Organisationsform des jeweiligen Rechtsdienstes hat. Die Ergebnisse dieser Auswertung sind in der Tabelle in Anhang 1 zusammengefasst. Auf der vertikalen Achse wird der rechtliche Status der Verwaltungseinheit erfasst, auf der horizontalen Achse die Organisationsform von deren Rechtsdienst.

Diese Arbeiten bildeten auch die Grundlage für eine Auswahl von fünf Verwaltungseinheiten für eine vertiefte Analyse. Im Gegensatz zum ersten Untersuchungsschritt beschränkt sich dieser *zweite Schritt* auf einige wenige, sorgfältig ausgewählte Verwaltungseinheiten, untersucht

83 www.staatskalender.admin.ch (besucht am 31. Januar 2012).

diese aber umfassend, d.h. anhand der drei in Kapitel 2 dargelegten Untersuchungskriterien (Stellung des Rechtsdienstes in der Verwaltungseinheit, Aufgabenspektrum des Rechtsdienstes, Zusammenarbeit mit anderen Stellen innerhalb der Verwaltungseinheit). Ziel dieser vertieften Analyse war, mittels einer induktiven Vorgehensweise diejenigen Fragen zu identifizieren, die sich im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellen und das Spektrum von möglichen Antworten darauf aufzuzeigen.

Die zu analysierenden Verwaltungseinheiten wurden aufgrund mehrerer Kriterien ausgewählt. Wichtigstes Kriterium war, dass alle in der Erhebung⁸⁴ identifizierten Organisationsformen von Rechtsdiensten berücksichtigt werden (Rechtsdienst als eigenständiger [Direktions]bereich organisiert, als Teil der Linie, des Stabes, der zentralen Dienste, einer Spartenorganisation oder einer Matrixstruktur), ebenso wie Verwaltungseinheiten mit unterschiedlichem organisationsrechtlichem Status. Weiter wurde darauf geachtet, dass die ausgewählten Verwaltungseinheiten ein breites Aufgabenspektrum abdecken. Ferner galt es darauf zu achten, Verwaltungseinheiten unterschiedlicher Departemente zu berücksichtigen und pro Departement nicht mehr als zwei Verwaltungseinheiten zu untersuchen. Aufgrund dieser Überlegungen wurden die folgenden Verwaltungseinheiten für die vertiefte Analyse ausgewählt: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic, Bundesamt für Polizei fedpol, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bundesamt für Umwelt BAFU⁸⁵.

- Das *Bundesamt für Sozialversicherungen BSV* ist dem Eidgenössischen Departement des Innern EDI untergeordnet. Seinem Namen entsprechend ist es ein Bundesamt und als solches Teil der zentralen Bundesverwaltung (1. Kreis). In seinen Zuständigkeitsbereich fallen die Sozialversicherungen (AHV, Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen, berufliche Vorsorge [Pensionskassen], Erwerbser-

⁸⁴ Siehe Anhang 1.

⁸⁵ Soweit die einzelnen Verwaltungseinheiten nicht thematisch geordnet erwähnt werden, werden sie im Rahmen der vorliegenden Studie in der Reihenfolge des Staatskalenders der Eidgenossenschaft (abrufbar unter www.staatskalender.admin.ch, besucht am 31. Januar 2012) aufgeführt.

satzordnung für Dienst Leistende und bei Mutterschaft sowie Familienzulagen). Das BSV sorgt dafür, dass das Sozialversicherungsnetz gepflegt und den immer neuen Herausforderungen angepasst wird. Es kontrolliert als Aufsichtsbehörde die Arbeit der Durchführungsorgane und bereitet die laufende Anpassung der Gesetze an die geänderte gesellschaftliche Realität vor. Das 255 Stellen⁸⁶ zählende BSV verfügt über eine dezentrale Struktur (Spartenorganisation), die sich durch das Fehlen eines zentralen Rechtsdienstes kennzeichnet. Vertieft analysiert wurde der Rechtsdienst des Geschäftsfeldes Invalidenversicherung (IV) des BSV⁸⁷.

- Das *Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic* ist die zentrale schweizerische Überwachungsbehörde für Heilmittel. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit Sitz in Bern ist sie in ihrer Organisation und Betriebsführung selbständig und verfügt über eine eigene Rechnung. Die dem Eidgenössischen Departement des Innern EDI zugewiesene Swissmedic ist Teil der dezentralen Bundesverwaltung (3. Kreis). Der Institutsrat vertritt als oberstes Organ die Interessen der Swissmedic gegenüber Departement und Bundesrat. Zudem genehmigt er das Budget, die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Swissmedic. Die Kernkompetenzen von Swissmedic umfassen die Zulassung von Arzneimitteln, Betriebsbewilligungen für Herstellung und Grosshandel, Ein- und Ausfuhr von Arzneimitteln sowie die Marktüberwachung von Arzneimitteln und Medizinprodukten. Die 326 Stellen⁸⁸ zählende Swissmedic verfügt über einen als eigenständigen Direktionsbereich organisierten Rechtsdienst⁸⁹.
- Das Bundesamt für Polizei fedpol ist die polizeiliche Fachbehörde des Bundes. Als dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD untergeordnetes Bundesamt ist fedpol Teil der zentralen

86 In Vollzeitstellen gemessen; Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 55.

87 Homepage des BSV, www.bsv.admin.ch (besucht am 31. Januar 2012); Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 55.

88 In Vollzeitstellen gemessen; Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 55.

89 Homepage der Swissmedic, www.swissmedic.ch (besucht am 31. Januar 2012); Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S.55.

Bundesverwaltung (1. Kreis). Das 753 Stellen⁹⁰ zählende fedpol nimmt gerichts-, sicherheits- und verwaltungspolizeiliche Aufgaben sowie für seine Partnerbehörden im Ausland und bei Bund und Kantonen unterstützende und koordinative Aufgaben wahr. Im Rahmen der gerichtspolizeilichen Aufgaben werden polizeiliche Ermittlungsverfahren im Auftrag der Bundesanwaltschaft in der Bundeskriminalpolizei geführt, insbesondere in den Bereichen Terrorismus und dessen Finanzierung, Wirtschaftskriminalität, organisierte Kriminalität und Staatsschutz. Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben von fedpol werden vom Bundessicherheitsdienst wahrgenommen. Er ist für die Sicherheitsmassnahmen zugunsten der zu schützenden Personen des Bundes (Magistrate, Parlamentarier, Bundesangestellte) sowie der völkerrechtlich geschützten Personen und Einrichtungen zuständig. Zu den verwaltungspolizeilichen Aufgaben gehören insbesondere der Erlass von Verfügungen im Zusammenhang mit der Einfuhr von Waffen und Sprengstoffen, das Verhängen von Einreisesperren, die Bekämpfung von Gewalt bei Sportveranstaltungen, die Bekämpfung von Gewaltpropaganda und die Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Ausstellung von Ausweisschriften. Unterstützende und koordinative polizeiliche Aufgaben insbesondere im Rahmen der internationalen Tätigkeiten des Amtes werden von der Internationalen Polizeikoordination wahrgenommen. Fedpol verfügt über einen zentralen Rechtsdienst, der als Teil des Stabes organisiert ist⁹¹.

- Das *Bundesamt für Landwirtschaft BLW* ist das Kompetenzzentrum des Bundes für den Agrarsektor. Als dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement EVD untergeordnetes Bundesamt ist es Teil der zentralen Bundesverwaltung (1. Kreis). Es schafft und sichert günstige Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse im In- und Ausland, für ökologische Leistungen der Landwirtschaft mittels einer umweltverträglichen Bewirtschaftung und für eine sozialverträgliche Entwicklung

⁹⁰ In Vollzeitstellen gemessen; Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 58.

⁹¹ Homepage von fedpol, www.fedpol.admin.ch (besucht am 31. Januar 2012); Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 58.

der Landwirtschaft. Zusammen mit den Kantonen und den bürgerlichen Organisationen vollzieht das BLW die Entscheide von Volk, Parlament und Regierung und gestaltet die Agrarpolitik aktiv mit. Das BLW zählt 939 Stellen⁹². Es zeichnet sich durch einen koordinierten dezentralen Rechtsdienst aus, bestehend aus dem den zentralen Diensten zugeordneten Fachbereich Recht und Verfahren und den in den Linienabteilungen tätigen juristischen Mitarbeitenden⁹³.

- Das dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK untergeordnete *Bundesamt für Umwelt BAFU* ist Teil der zentralen Bundesverwaltung (1. Kreis). Es ist zuständig für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft und Wald. Das BAFU nimmt die folgenden Hauptaufgaben wahr: Die Umweltbeobachtung beschafft Zahlen und Fakten über den Zustand und die Veränderungen der Umwelt, damit Umweltprobleme frühzeitig erkannt werden. Im Auftrag von Bundesrat und Parlament bereitet das BAFU die rechtlichen Grundlagen vor, damit natürliche Ressourcen langfristig erhalten bleiben und sich nachhaltig nutzen lassen. Das BAFU begleitet Kantone und weitere Vollzugspartner bei der Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen, beispielsweise mit Vollzugshilfen, ökonomischen Anreizsystemen und freiwilligen Massnahmen, mit Beratung bei Schutzvorhaben und mit der Abgeltung von ökologischen Leistungen. Das BAFU ist für die internationale Umweltpolitik der Schweiz zuständig. Der Rechtsdienst des 405 Stellen⁹⁴ zählenden BAFU ist als eigenständiger Bereich organisiert⁹⁵.

Diese fünf Verwaltungseinheiten decken ein breites Spektrum der möglichen Organisationsformen von Rechtsdiensten ab: Rechtsdienst als eigenständiger Direktionsbereich (Swissmedic), als eigenständiger Bereich, der als Rechtsabteilung den Linienabteilungen gleichgestellt ist (BAFU), als Teil des Stabes (fedpol), der zentralen Dienste (BLW) oder

⁹² In Vollzeitstellen gemessen; Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 70.

⁹³ Homepage des BLW, www.blw.admin.ch (besucht am 31. Januar 2012); Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S. 70.

⁹⁴ In Vollzeitstellen gemessen; Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, S. 75.

⁹⁵ Homepage des BAFU, www.bafu.admin.ch (besucht am 14. Januar 2012); Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt*, 2011, S.75.

einer Spartenorganisation (BSV). Vom organisationsrechtlichen Status her handelt es sich um vier Bundesämter sowie eine öffentlich-rechtliche Anstalt (Swissmedic). Diese fünf Verwaltungseinheiten sind in unterschiedlichen Politikbereichen tätig: Sozialpolitik (BSV), Gesundheitspolitik (Swissmedic), innere Sicherheit (fedpol), Landwirtschaftspolitik (BLW) und Umweltpolitik (BAFU). In diesen Politikbereichen nehmen die untersuchten Verwaltungseinheiten vorwiegend Ministerialaufgaben war bzw. Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (Swissmedic)⁹⁶.

Die vertiefte Analyse dieser fünf Rechtsdienste basiert auf Dokumentenanalyse sowie Befragungen. So wurden halbstandardisierte Interviews mit der Leiterin oder dem Leiter der ausgewählten Rechtsdienste geführt. Zu diesem Zweck wurde ein Gesprächsleitfaden ausgearbeitet, der in Anhang 2 zu finden ist. Der Gesprächsleitfaden baut auf den in Kapitel 2 definierten Elementen des Untersuchungsrahmens auf: Aufbauorganisation der Verwaltungseinheit, Aufgaben des Rechtsdienstes, Einbezug des Rechtsdienstes in die Entscheidungsfindung der Geschäftsleitung (Führungsprozesse), Einbezug des Rechtsdienstes in die Geschäftsführung der Linienstellen (Geschäftsprozesse). Er wurde vor Beginn der Befragungen mit drei Vertretern von Rechtsdiensten der Bundesverwaltung getestet und aufgrund der gemachten Erfahrungen angepasst. Die Interviews dauerten rund eine Stunde und wurden jeweils mit einer Darlegung des Hintergrundes und den Zielen dieser Arbeit eröffnet. Die in Kapitel 4 dargelegten Ergebnisse der Untersuchungen und Befragungen wurden den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern vor der Verwendung im Rahmen der vorliegenden Studie unterbreitet. Sofern nichts vermerkt ist, resultieren die in Kapitel 4 dargelegten Informationen zu den fünf vertieft analysierten Verwaltungseinheiten aus den Befragungen.

⁹⁶ Siehe Ziff. 2.1.1.

4 ERGEBNISSE

4.1 DIE ORGANISATION VON RECHT IN DER BUNDESVERWALTUNG

4.1.1 ÜBERSICHT

Untersuchungseinheit unserer Studie sind die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, d.h., wie in Ziff. 2.4. dargestellt, Generalsekretariate, Bundesämter, Gruppen, FLAG-Ämter, öffentlich-rechtliche Anstalten sowie Behördenkommissionen.

Wie aus der Tabelle in Anhang 1 ersichtlich ist, weist ein Grossteil der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung einen eigenen Rechtsdienst auf. Als gewichtige Ausnahmen bei der zentralen Bundesverwaltung zu erwähnen sind das Bundesamt für Statistik BFS, das Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF sowie das Bundesarchiv BAR. Alle drei Bundesämter sind dem Eidgenössischen Departement des Innern EDI unterstellt. Zwar führt die Tabelle als weitere Beispiele verschiedene Ämter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA sowie die Gruppe Verteidigung des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS⁹⁷ auf. Dabei handelt es sich jedoch um Fälle, in denen die Organisation von Recht auf Stufe Departement organisiert ist⁹⁸.

Anders sieht das Bild bei der dezentralen Bundesverwaltung aus, wo die Mehrheit der Verwaltungseinheiten - soweit Organigramme überhaupt verfügbar sind - über keinen Rechtsdienst verfügt. Dies betrifft insbesondere die Behördenkommissionen sowie diejenigen Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die - im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten - nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Das Fehlen eines Rechtsdienstes dürfte auf das sehr spezialisierte Aufgabenspektrum der einzelnen Verwaltungseinheiten zurückzuführen sein (z.B. Untersuchungen von Flugunfällen, Gewäh-

⁹⁷ Soweit ersichtlich verfügt innerhalb der Gruppe Verteidigung lediglich die Luftwaffe über einen eigenen Rechtsdienst.

⁹⁸ Siehe nachfolgend, Ziff. 4.1.3.

rung von Darlehen an Beherbergungsbetriebe, Entscheide über Beschwerden im Bereich von Radio- und Fernsehen), womit sich womöglich gar kein Bedarf für einen zentralen Rechtsdienst ergibt. Ebenso dürfte die Grösse dieser Verwaltungseinheiten (häufig Sekretariate von Behördenkommissionen mit bis zu 20 Angestellten, die zuweilen von einem Juristen/In geführt werden) einen Einfluss haben. Als Ausnahme kann das Sekretariat der Wettbewerbskommission WEKO genannt werden, das über ein Kompetenzzentrum Recht verfügt⁹⁹. Anders ist die Situation bei den Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die grösstenteils den Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt aufweisen. So verfügt ein beachtlicher Teil dieser Verwaltungseinheiten über einen zentralen Rechtsdienst. Bei einigen dieser Rechtsdienste fällt auf, dass sie über relativ viele Mitarbeitende verfügen und einen prominenten Platz im Organigramm der jeweiligen Verwaltungseinheit einnehmen, so die Rechtsdienste von Swissmedic und vom Institut für geistiges Eigentum IGE, die einen eigenen (Direktions)bereich bilden, in mehrere Einheiten aufgeteilt sind und deren Leitung Mitglied der Direktion ist.

Die Analyse der Organisationsform der Rechtsdienste darf jedoch nicht ausschliesslich aus der Optik der betroffenen Verwaltungseinheit erfolgen. Vielmehr gilt es zu beachten, dass jede Verwaltungseinheit Teil eines grösseren Systems (Departement) ist und jedes Departement wiederum Teil eines noch grösseren Systems (Bundesverwaltung). Entsprechend lassen sich in spezifischen Fällen die Organisation vom Umgang mit Recht und mit juristischen Aufgaben und den dafür zuständigen Stellen nur aus einer grösseren Perspektive erklären. Diesbezüglich gilt es zwei Phänomene näher anzuschauen, die juristischen Querschnittämter sowie die departementsweite Organisation von Recht.

4.1.2 JURISTISCHE QUERSCHNITTÄMTER

Die Bundesverwaltung kennt zwei juristische Querschnittämter, das Bundesamt für Justiz BJ und die Direktion für Völkerrecht DV. Dazu

⁹⁹ Ziff. 4.2.2.1. und Ziff. 4.2.4.11.

gesellt sich der als Sektion organisierte Rechtsdienst der Bundeskanzlei BK.

Das Bundesamt für Justiz BJ gilt als juristisches Kompetenzzentrum des Bundes schlechthin und wird zuweilen auch als „juristisches Gewissen“ des Bundes bezeichnet¹⁰⁰. Es stellt in diesem Sinne als Verwaltungseinheit gesamthaft gesehen einen Rechtsdienst dar, der alle Rechtsgebiete abdeckt. In dieser Funktion nimmt es Aufgaben wahr, die über die eigene Verwaltungseinheit wie auch das übergeordnete Departement (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD) hinausgehen und auch zuhanden anderer Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, des Bundesrates oder der Bundesversammlung erbracht werden¹⁰¹. Dies trifft insbesondere für den Direktionsbereich für Öffentliches Recht zu, welcher nicht nur Rechtsetzungsprojekte im Zuständigkeitsbereich des BJ betreut, sondern gleichzeitig sämtliche Rechtsetzungsprojekte anderer Ämter und Departemente begleitet (Art. 7 Abs. 3 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, OV-EJPD, SR 172.213.1). In dieser Funktion kommt ihm die Rolle zu, die Rechtsetzungsprojekte anderer Verwaltungseinheiten und Departemente auf ihre Übereinstimmung mit Verfassung und Gesetz zu überprüfen. Gleichzeitig verfasst er auf Antrag der einzelnen Ämter und Departemente Rechtsgutachten (Art. 7 Abs. 2 OV-EJPD). Die Organisation von Rechtsaufgaben erfolgt in diesem Fall für die Bundesverwaltung generell gesehen und nicht ausschliesslich für das betroffene Bundesamt oder Departement¹⁰².

Ähnlich verhält es sich auch mit dem in die Linie eingebetteten Rechtsdienst der Bundeskanzlei BK, welcher - analog zum Direktionsbereich für Öffentliches Recht des BJ - sämtliche Rechtssetzungsprojekte hinsichtlich gesetzestechnischer Vorgaben begleitet.

Die Direktion für Völkerrecht DV ist das Kompetenzzentrum des Bundes für internationales Recht und das juristische Gewissen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA. Sie

100 Mader (*Bundesamt für Justiz*), S. 3.

101 *Ibidem*, S. 3.

102 *Zum BJ, siehe Mader (ministère suisse de la Justice)*, S. 511 ff.

berät den Bundesrat rechtlich bei der Führung seiner Aussenpolitik (Art. 8 Abs. 3 Bst. a Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, OV-EDA, SR 172.211.1) ebenso wie den EDA-Vorsteher. Zudem unterstützt sie die anderen Ämter der Bundesverwaltung sowie die schweizerischen Vertretungen im Ausland bei Völkerrechtsfragen. Sie wirkt bei der Erarbeitung des Völkerrechts mit, namentlich bei Verhandlungen, beim Abschluss und bei der Umsetzung internationaler Verträge (Art. 8 Abs. 3 Bst. b OV-EDA)¹⁰³.

4.1.3 DEPARTEMENTWEITE ORGANISATION VON RECHT

Zuweilen wird die Organisation von Recht nicht auf Stufe der Verwaltungseinheit vorgenommen, sondern auf Stufe Departement. Dies lässt sich am Beispiel des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA verdeutlichen. Dieses Departement setzt sich aus dem Generalsekretariat GS-EDA, dem Staatssekretariat STS sowie fünf Bundesämtern (Politische Direktion PD, Direktion für Völkerrecht DV, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Direktion für Ressourcen DR, Konsularische Direktion KD) zusammen. Wie oben dargelegt, stellt die Direktion für Völkerrecht DV einen eigenen Rechtsdienst dar, der als juristisches Querschnittamt im Bereich des Völkerrechts nicht nur Dienstleistungen für das ganze Departement, sondern für die ganze Bundesverwaltung erbringt. Juristische Dienstleistungen für das ganze Departement werden weiter vom Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA sowie vom in der Direktion für Ressourcen DR angesiedelten Rechtsdienst des EDA erbracht. Diesen beiden Abteilungen gemeinsam ist, dass sie über einen materiell stark abgegrenzten Zuständigkeitsbereich verfügen. Der Zuständigkeitsbereich des Kompetenzzentrums Verträge und Beschaffungen der DEZA umfasst, seinem Namen entsprechend, Fragen im Zusammenhang mit Verträgen und Beschaffungen (z.B. Projektabkommen oder Abkommen mit internationalen Organisationen oder im Zusammenhang mit der Katastrophenhilfe). Das Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen unterstützt in

103 Zu den Aufgaben der Direktion für Völkerrecht, siehe Zellweger, S. 385 ff.

diesen beiden Bereichen alle EDA-Mitarbeitenden bei der Durchführung ihrer Projekte und sonstigen Vorhaben. Der in der Direktion für Ressourcen angesiedelte Rechtsdienst des EDA ist zuständig für die Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsberatung für das Departement (mit Ausnahme des Bereichs Völkerrecht und des Bereichs Verträge und Beschaffungen). Er befasst sich vorwiegend mit personalrechtlichen Fragen, rechtlichen Fragen betreffend die Schweizer Vertretungen im Ausland und mit Fragen des Datenschutzes. Des Weiteren behandelt er Gesuche gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz SR 152.3).

Die departementweite Organisation von Recht, wie sie das EDA kennt, stellt zweifelsohne einen Einzelfall dar. Im Grossteil der Fälle wird der Umgang mit Recht auf der Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten (Bundesämter, FLAG-Ämter, öffentlich-rechtliche Anstalten oder Behördenkommissionen) organisiert. Zuweilen nehmen die Departemente über deren Generalsekretariat direkt Einfluss auf die Erfüllung juristischer Aufgaben durch die einzelnen Verwaltungseinheiten. So „steuert und begleitet (der Rechtsdienst des Generalsekretariates des Eidgenössischen Departements für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport VBS [Bereich Recht VBS]) alle Rechtsetzungsvorhaben im Departement und führt die politisch bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben in Zusammenarbeit mit den Verwaltungseinheiten des VBS“¹⁰⁴.

4.2 ORGANISATIONSGESTALTUNG VON RECHTSDIENSTEN

Im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung¹⁰⁵ von Rechtsdiensten auf Stufe Verwaltungseinheit stellen sich fünf grundlegende Fragen:

- Erstens die Frage, ob der Umgang mit Recht in der Verwaltungseinheit zentral oder dezentral organisiert werden soll;
- Zweitens die Frage, welche Organisationsform der zentrale Rechtsdienst aufweisen und wie dieser in der Geschäftsleitung vertreten sein soll;

104 <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/departement/organisation/gensec/recht/aufgaben.html> (besucht am 31. Januar 2012).

105 Zum Begriff Organisationsgestaltung siehe Ziff. 2.3.1.

- Drittens die Frage, wie der zentrale Rechtsdienst in die Führungsprozesse eingebunden werden soll;
- Viertens die Frage, welche juristischen Aufgaben sich für die Verwaltungseinheit stellen und wie die Zuteilung dieser Aufgaben zwischen dem zentralen Rechtsdienst und der Linie erfolgen soll;
- Fünftens die Frage der internen Organisation von Rechtsdiensten.

Diese Fragen werden nachfolgend in den Kapiteln 4.2.1 bis 4.2.5 erörtert. Als Grundlage dienen, einerseits, die Untersuchungen der Organisation von Recht in den einzelnen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung (Anhang 1) sowie, andererseits, die vertiefte Analyse von fünf Rechtsdiensten im Rahmen von Befragungen¹⁰⁶. In diesem Zusammenhang nicht aus den Augen zu verlieren gilt die Leitmaxime der vorliegenden Arbeit, wonach dem Umgang mit Recht bei der Verwaltungsführung eine Querschnittfunktion zuzukommen hat, die sich in der Organisation von Rechtsdiensten widerspiegeln muss. Der Umgang mit Recht ist innerhalb einer Verwaltungseinheit so zu organisieren, dass die damit betrauten Stellen diese Querschnittfunktion in allen Bereichen und auf allen Führungsebenen erfüllen können¹⁰⁷.

4.2.1 ZENTRALE ODER DEZENTRALE ORGANISATION VON RECHT

Die wohl grundlegendste Frage im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten ist die Frage, ob der Umgang mit Recht und damit verbunden die Erfüllung juristischer Aufgaben, wie sie in der Ziffer 2.2 dargestellt wurden, innerhalb einer Verwaltungseinheit zentral oder dezentral organisiert werden soll. Diese Frage weist drei verschiedene Aspekte auf:

- Erstens die Frage, ob ein zentraler Rechtsdienst geschaffen oder vielmehr eine dezentrale Organisation gewählt werden soll mit (mehreren) dezentralen oder sektoriellen Rechtsdiensten, die in die Linienabteilungen integriert sind; denkbar ist auch eine Kombination dieser beiden Modelle.

106 Zum methodischen Vorgehen, siehe Ziff. 3.2.

107 So auch Staub, S. 143.

- Zweitens die Frage, ob die juristisch tätigen Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit im zentralen Rechtsdienst (ggf. und/oder in den sektoriellen Rechtsdiensten) zusammengeschlossen werden sollen oder ob auch ausserhalb des zentralen Rechtsdienstes (ggf. und/oder der sektoriellen Rechtsdienste), d.h. in der Linie¹⁰⁸ Mitarbeitende juristisch tätig sein sollen.
- Drittens die Frage der Aufteilung der juristischen Aufgaben zwischen dem zentralen Rechtsdienst (ggf. und/oder den sektoriellen Rechtsdiensten) und der Linie.

Die beiden ersten Fragen werden nachfolgend erörtert; die dritte Frage ist Gegenstand von Ziffer 4.2.4 betreffend die juristischen Aufgaben der Verwaltungseinheit und die Zuteilung dieser Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie.

4.2.1.1 Praxis in der Bundesverwaltung

Die gestützt auf Dokumentenanalyse (Organigramme) erfolgte Untersuchung der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung hat ergeben, dass der weitaus grösste Teil der Verwaltungseinheiten mit Rechtsdienst über einen zentralen Rechtsdienst verfügt¹⁰⁹. Lediglich in drei Fällen (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Eidg. Steuerverwaltung ESTV, Bundesamt für Kommunikation BAKOM) gibt es keinen zentralen Rechtsdienst, sondern in den verschiedenen Bereichen oder Hauptabteilungen angesiedelte dezentrale Rechtsdienste (so genannte Spartenorganisation)¹¹⁰. Zuweilen werden zentrale Rechtsdienste auch von sektoriellen, in der Linie angeordneten Rechtsdiensten ergänzt. Das anschaulichste Beispiel dafür ist das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Der als Teil der zentralen Dienste organisierte zentrale Rechtsdienst wird ergänzt durch drei dezentrale Rechtsdienste, die in die Linie eingebettet sind (Ressort Rechtsvollzug in der Direktion für Arbeit, Ressort internationales Wirtschaftsrecht in der Direktion für Aussenwirtschaft, Ressort Recht und Verträge im Integrationsbüro EDA/EVD).

108 Linie ist hier so zu verstehen, dass sie allfällige sektorielle, in die Linienabteilungen integrierte Rechtsdienste (siehe 1. Frage) nicht erfasst.

109 Siehe Anhang 1.

110 Zur Spartenorganisation, siehe 2.3.2.1.

Ein weiteres Beispiel ist im Bundesamt für Gesundheit BAG zu finden. Der als Direktionsbereich organisierte Rechtsdienst wird ergänzt durch einen dezentralen Rechtsdienst (Sektion Rechtliche Aufsicht) im Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung. Eine solche Kombination von zentralen und sektoriellen Rechtsdiensten kann sich z.B. aufgrund der Fusion von verschiedenen Verwaltungseinheiten zu einer neuen Verwaltungseinheit oder der Integration eines Geschäftsfeldes aus einer ursprünglich anderen Verwaltungseinheit ergeben.

Wie das unten dargestellte Beispiel des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW¹¹¹ zeigt, ist es alleine aufgrund des Organigramms nicht möglich, den Zentralisierungsgrad eines Rechtsdienstes abschliessend einzuschätzen. Dieser lässt sich erst aufgrund von Befragungen einordnen. Die oben alleine aufgrund von Dokumentenanalyse gemachten Aussagen zu den einzelnen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung sind daher mit entsprechender Vorsicht zu geniessen.

Die fünf im Rahmen der Befragungen vertieft untersuchten Rechtsdienste decken die gesamte Bandbreite zwischen einer rein zentralen und einer rein dezentralen Organisation von Recht ab.

Am stärksten ausgeprägt ist die Zentralisierung des Rechtsdienstes von Swissmedic und des BAFU. Beide Rechtsdienste wurden vor einigen Jahren im Rahmen einer Reorganisation als Direktionsbereich (Swissmedic) bzw. Bereich (BAFU) organisiert. Den Rechtsdiensten von Swissmedic und des BAFU obliegt die Betreuung der juristischen Geschäfte der jeweiligen Verwaltungseinheit. Zwar arbeiten in beiden Verwaltungseinheiten einige juristisch ausgebildete Personen (bis 12) ausserhalb des Rechtsdienstes, doch sind diese nicht juristisch tätig und wenden sich bei juristischen Fragen an den Rechtsdienst.

Ähnlich verhält es sich nach verschiedenen Reorganisationen mit dem Rechtsdienst des Bundesamtes für Polizei fedpol. Der im Stab angesiedelte Rechtsdienst von fedpol hat zwar seit Bestehen von fedpol dieselbe Organisationsform, doch wurde dessen Stellung innerhalb von fedpol durch eine Zuweisung von juristischen Aufgaben von der Linie an den

¹¹¹ S. Ziff. 3.2.

Rechtsdienst und eine Zentralisierung von juristisch tätigen Mitarbeitenden im Rechtsdienst verschiedentlich ausgebaut. So wurde 2006 die Zuständigkeit für die Rechtsetzung beim Rechtsdienst zentralisiert, womit dem Rechtsdienst die Federführung und damit die Projektleitung für Rechtsetzungsgeschäfte übertragen wurde¹¹². Entsprechend wurde im Rechtsdienst von fedpol ein Kompetenzzentrum für Rechtsetzung aufgebaut, mit dem Ziel, die Rechtsetzungstätigkeit zu professionalisieren. Dies führte zu einem Ausbau der Ressourcen von 10 Mitarbeitenden (6 Vollzeitstellen) im Jahr 2006 auf 18 Mitarbeitende, verbunden mit einem Abbau von Juristenstellen in den Hauptabteilungen von fedpol. Im Frühling 2011 erfolgte ein weiterer Abbau von Juristenstellen in den Hauptabteilungen (Fachstelle Recht bei der Bundeskriminalpolizei) mit entsprechendem Transfer in den Rechtsdienst von fedpol. Im Gegensatz zur vorherigen Organisation sind die juristisch tätigen Mitarbeitenden nun im Rechtsdienst des fedpol zentralisiert. Zwar verbleiben in den einzelnen Hauptabteilungen noch juristisch tätige Mitarbeitende (eine juristische Adjunktin bei der Bundeskriminalpolizei und eine juristische Adjunktin [Fachbereich Recht] in der Abteilung Führungsunterstützung des Bundessicherheitsdienstes), denen vorwiegend die Rolle der juristischen Beratung der entsprechenden Hauptabteilungschefs zukommt. Weitere juristisch tätige Mitarbeitende sind in der Hauptabteilung Internationale Polizeikooperation tätig. Die vorhergehende Organisation, die durch einen zentralen Rechtsdienst gekennzeichnet war, welcher von sektoriellen Rechtsdiensten sowie in der Linie tätigen juristischen Mitarbeitenden ergänzt wurde, hatte zur Folge, dass die verschiedenen Rechtsdienste oder JuristInnen getreu dem Bonmot „zwei Juristen drei Meinungen“ zuweilen unterschiedliche Auffassungen vertraten. Mit der erfolgten Zentralisierung des Rechtsdienstes wurde dessen Stellung im Amt ausgebaut und die Voraussetzungen geschaffen, um in sämtlichen Geschäftsbereichen juristisch mit einer Stimme zu sprechen.

Das Bundesamt für Landwirtschaft BLW verfügt über einen koordinierten dezentralen Rechtsdienst. Dieser Rechtsdienst besteht aus den JuristInnen des (als Teil der zentralen Dienste organisierten) Fachbereichs Recht und Verfahren sowie der einzelnen Direktionsbereiche (Linie, je

112 Siehe nachfolgend Ziffer 4.2.4; zum Begriff Rechtsetzung, siehe Ziff. 2.2.

ein bis zwei JuristInnen pro Direktionsbereich). Der Fachbereich Recht und Verfahren erbringt juristische Dienstleistungen für die Direktion, die beiden Direktionsbereiche Strategie und Evaluation bzw. Ressourcen und interne Dienste sowie von Agroscope. Ebenso obliegen dem Fachbereich Recht und Verfahren bereichsübergreifende juristische Aufgaben. Für die Linienstellen werden die juristischen Dienstleistungen von den in den einzelnen Direktionsbereichen tätigen JuristInnen erbracht. Die Leiterin des Fachbereichs Recht und Verfahren ist bereichsübergreifende Koordinatorin der JuristInnen des BLW. Diese Koordination erfolgt mittels monatlichen Sitzungen. Damit soll u.a. eine einheitliche Rechtsanwendung im Amt sowie eine einheitliche Praxis z.B. im Bereich des Vertragswesens oder bei der Erhebung von Gebühren sichergestellt werden.

Eine rein dezentrale Organisation von Recht kennt das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Diese Organisationsform zeichnet sich dadurch aus, dass ein Rechtsdienst, welcher für das gesamte Amt oder dessen Direktion rechtliche Dienstleistungen erbringen würde oder geschäftsfeldübergreifende Fragen beurteilen würde, fehlt. Vielmehr obliegt es den einzelnen Geschäftsfeldern (Sparten), den Umgang mit Recht für das jeweilige Geschäftsfeld zu organisieren. Sektorielle Rechtsdienste sind im untersuchten Geschäftsfeld IV und im Geschäftsfeld Internationales zu finden. In den anderen Geschäftsfeldern (so auch im Geschäftsfeld AHV) werden die juristischen Aufgaben von in den verschiedenen Sektionen dieses Geschäftsfeldes angesiedelten JuristInnen ausgeführt. Bei dieser Organisationsform handelt es sich um eine sogenannte Spartenorganisation, welche vorwiegend für sehr dezentrale Strukturen, die sich durch in sich abgeschlossene, autonome Einheiten kennzeichnen, gewählt wird¹¹³.

Der im Rahmen der Befragungen analysierte Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV wurde vor rund vier Jahren geschaffen. Vorher kannte das Geschäftsfeld IV eine ähnliche Organisation wie das Geschäftsfeld AHV, d.h. die jetzt im geschäftsfeldinternen Rechtsdienst zentralisierten JuristInnen waren damals auf verschiedene Linienstellen des Geschäfts-

113 Zur Spartenorganisation, siehe Ziff. 2.3.2.1.

feldes IV verteilt. Somit erfolgte innerhalb des Geschäftsfeldes IV eine Zentralisierung der juristischen Mitarbeitenden im Rechtsdienst. Der Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV erbringt lediglich für dieses Geschäftsfeld juristische Dienstleistungen, nicht aber für andere Geschäftsfelder oder das gesamte Amt. In Bezug auf das Geschäftsfeld IV nimmt der Rechtsdienst die Rolle wahr, welche in den übrigen befragten Rechtsdiensten der zentrale Rechtsdienst für die ganze Verwaltungseinheit wahrnimmt. Die Rechtsetzungstätigkeit wird von einer eigens dafür zuständigen Sektion innerhalb des Geschäftsfeldes IV wahrgenommen.

4.2.1.2 Würdigung

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ergibt sich hinsichtlich der Frage, ob der Umgang mit Recht zentral oder dezentral organisiert werden soll, eine grosse Gestaltungsmöglichkeit. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass innerhalb der Bundesverwaltung die gesamte Brandbreite zwischen einer rein zentralen Organisation von Recht (zentraler Rechtsdienst mit Zentralisierung aller juristisch tätigen Mitarbeitenden im Rechtsdienst) und einer dezentralen Organisation von Recht (kein zentraler Rechtsdienst, sondern dezentrale, in den Linienabteilungen angesiedelte Rechtsdienste sowie auch ausserhalb des Rechtsdienstes juristisch tätige Mitarbeitende) zu finden ist; zuweilen wird auch eine zentrale Organisation von Recht mit dezentralen Strukturen ergänzt (zentraler Rechtsdienst, ergänzt durch sektorielle Rechtsdienste und/oder in den Linienabteilungen angesiedelte juristisch tätige Mitarbeitende).

Charakteristikum des zentralen Rechtsdienstes ist, dass dieser für die rechtlichen Belange der gesamten Verwaltungseinheit zuständig ist und nicht, wie im Fall des sektoriellen Rechtsdienstes, lediglich für diejenige Abteilung, Division oder Sparte, der er angehört. Dies führt gegenüber einer dezentralen Organisation zu verschiedenen Vorteilen: Nur eine zentrale Organisation von Recht ermöglicht einem Rechtsdienst, eine Gesamtschau über die für die Verwaltungseinheit sich stellenden juristischen Fragen vorzunehmen. Eine solche Gesamtsicht ist jedoch Voraussetzung dafür, um innerhalb einer Verwaltungseinheit eine alle Bereiche und alle Führungsebenen betreffende Querschnittsfunktion erfüllen zu können. Weiter ermöglicht eine Zentralisierung des Rechtsdienstes, in

den verschiedenen Geschäftsfeldern der Verwaltungseinheit in juristischen Fragen für ein koordiniertes, wenn nötig sogar einheitliches Vorgehen zu sorgen.

Mit einer rein dezentralen Organisation von Recht, wie sie für die Spartenorganisation typisch ist, wird von Anbeginn die Möglichkeit einer rechtlichen Gesamtschau, ebenso wie einer Querschnittfunktion des Rechtsdienstes verbaut, da jeder sektorielle Rechtsdienst nur über einen sachlich beschränkten Zuständigkeitsbereich verfügt. Dieser beschränkte Zuständigkeitsbereich der einzelnen sektoriellen Rechtsdienste birgt auch die Gefahr eines negativen Kompetenzkonflikts in sich, d.h., dass für gewisse juristische Fragen kein sektorieller Rechtsdienst zuständig ist. Dieses Problem könnte sich vor allem bei juristischen Fragen stellen, die nicht eine spezifische Sparte betreffen oder spartenübergreifend sind, z.B. personalrechtliche oder vertragsrechtliche Fragen oder auch Fragen des Beschaffungswesens. Ebenso besteht die Gefahr, dass die Direktion keine direkte juristische Anlaufstelle hat und somit auf keine die gesamte Verwaltungseinheit umfassende juristische Beratung zählen kann. Dieser Gefahr kann beispielsweise dadurch begegnet werden, dass an ausgewählten Stellen (z.B. im Direktionsstab), juristisch tätige Mitarbeitende integriert werden, als erste Anlaufstelle der Direktion in juristischen Angelegenheiten, zur Klärung spartenübergreifender rechtlicher Fragen oder, wenn nötig, zur Koordination der sektoriellen Rechtsdienste.

Auch wenn die Vorteile einer zentralen Organisation des Rechtsdienstes augenfällig sind, so kann sich in stark dezentralen Strukturen mit autonomen, in sich abgeschlossenen Einheiten eine dezentrale Organisation des Rechtsdienstes aufdrängen¹¹⁴. Als Herausforderung einer solchen Organisationsform bleibt die Gewährleistung einer minimalen Koordination unter den verschiedenen Rechtsdiensten, um eine einheitliche Praxis der einzelnen Sparten sicherzustellen, z.B. in verfahrensrechtlichen Fragen oder in Bezug auf Gebühren.

¹¹⁴ Staub, S. 143. f.

4.2.2 ORGANISATIONSFORM UND VERTRETUNG DES ZENTRALEN RECHTSDIENSTES IN DER GESCHÄFTSLEITUNG

Ist die Frage geklärt, ob der Umgang mit Recht zentral oder dezentral organisiert werden soll, so stellt sich als nächstes die Frage, welcher Platz dem zentralen¹¹⁵ Rechtsdienst im Organigramm zukommen soll.

4.2.2.1 Praxis in der Bundesverwaltung

Die Analyse der einzelnen Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung hat ergeben, dass sämtliche möglichen und in Ziffer 2.3.2 dargestellten Organisationsformen von Rechtsdiensten in unterschiedlicher Häufung vorkommen¹¹⁶.

So gibt es Rechtsdienste, die eigene Direktionsbereiche darstellen und deren Leitung entsprechend in der Geschäftsleitung der Verwaltungseinheit vertreten ist. Als Beispiele können das Bundesamt für Gesundheit BAG, die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV und das Bundesamt für Wohnungswesen BWO (welche allesamt Verwaltungseinheiten des 1. Kreises sind) genannt werden, sowie das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic, welches als öffentlich-rechtliche Anstalt der dezentralen Bundesverwaltung angehört (3. Kreis).

In anderen Fällen stellen Rechtsdienste Sektionen von Linienstellen dar, so zum Beispiel im Fall der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, des Bundesamtes für Migration BFM, des Eidgenössischen Personalamtes EPA, des Bundesamtes für Strassen Astra und des Bundesamtes für Zivilluftfahrt BAZL.

Gewissermassen zwischen diesen beiden Organisationsformen liegen die beiden folgenden Varianten: So gibt es Fälle, in denen der zentrale Rechtsdienst zwar einen eigenen Bereich darstellt, dessen Leitung aber im Gegensatz zur erstgenannten Organisationsform nicht Mitglied der Geschäftsleitung ist. Dazu zählen etwa der Rechtsdienst des Oberaudito-

115 Bei einer rein dezentralen Organisationsform (Spartenorganisation) stellt sich diese Frage selbstredend nicht, entsprechend wird in den nachfolgenden Ausführungen nicht auf diese Organisationsform Bezug genommen.

116 Siehe Tabelle in Anhang 1. Auf die Schwierigkeiten, einzelne Verwaltungseinheiten zweifelsfrei der einen oder anderen Kategorie zuzuordnen, wird in den Bemerkungen zur Tabelle in Anhang 1 verwiesen.

rats (OA) oder des Eidg. Büro für Gleichstellung (EBG). Eine weitere Variante sind diejenigen Fälle, wo der Rechtsdienst nicht einen eigenständigen Direktionsbereich darstellt, sondern mit anderen Aufgaben zusammen das Aufgaben-Portfolio eines Direktionsbereiches oder eines Bereiches bildet (entsprechend mit oder ohne direkte Vertretung von dessen Leitung in der Geschäftsleitung). Zu denken ist an den Bereich Recht und Abgaben der Eidg. Zollverwaltung EZV, die Abteilung Recht Markt und Compliance der Eidgenössischen Alkoholverwaltung EAV, den Bereich Recht und Sicherheit des Bundesamtes für Energie BFE, den Bereich Recht, Ökonomie und Umweltbeobachtung und die Sektionen der zentralen Dienste des Bundesamtes für Umwelt BAFU, den Bereich Recht, Finanzen und Politik des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE sowie an die Abteilung Recht und Internationales des Instituts für geistiges Eigentum IGE.

Am weitaus häufigsten ist der Rechtsdienst als Stabsstelle oder als Teil der zentralen Dienste organisiert. Im Falle des Bundesamtes für Informatik und Technologie BIT, der PUBLICA und des Bundesamtes für Veterinärwesen BVET ist die Leitung des als Stabstelle organisierten Rechtsdienstes Mitglied der Geschäftsleitung. In anderen Fällen (z.B. Bundesamt für Polizei fedpol, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, Bundesamt für Verkehr BAV) sind die ebenfalls als Stabstellen organisierten Rechtsdienste nicht direkt über deren Leitung in der Geschäftsleitung vertreten, sondern über die nächsthöhere Instanz. Ist der Rechtsdienst als Teil der zentralen Dienste organisiert, wie z.B. im Bundesamt für Bauten und Logistik BBL, im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO oder im Bundesamt für Landwirtschaft BLW, so ist der Rechtsdienst jeweils indirekt über die Leitung der zentralen Dienste in der Geschäftsleitung vertreten. Lediglich beim Bundesamt für Kultur BAK ist der Leiter des als Teil der zentralen Dienste organisierten Rechtsdienstes Mitglied der Geschäftsleitung.

In vereinzelt Fällen inspiriert sich die Organisationsform von Rechtsdiensten an den Eigenheiten der Matrixstruktur. Dies zeigt sich etwa am

Beispiel des Sekretariats der Wettbewerbskommission WEKO¹¹⁷ oder dem Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI. Auch hier sind die Rechtsdienste teilweise direkt über ihre Leitung in der (erweiterten) Geschäftsleitung vertreten, teilweise indirekt über eine übergeordnete Instanz.

Es stellt sich die Frage, ob der organisationsrechtliche Status einer Verwaltungseinheit einen Einfluss auf die Organisationsform von deren Rechtsdienst hat. Auf den ersten Blick scheint dies nicht der Fall zu sein. So sind die verschiedenen identifizierten Organisationsformen von zentralen Rechtsdiensten - Rechtsdienst als eigener Direktionsbereich, als Bereich, als Teil der Linie, als Stabstelle oder als Teil der zentralen Dienste - bei allen organisationsrechtlichen Kategorien von Verwaltungseinheiten zu finden¹¹⁸. In Bezug auf Generalsekretariate und Bundesämter ist die Verteilung dieser Organisationsformen unauffällig. Auffällig ist jedoch, dass FLAG-Ämter tendenziell Rechtsdienste haben, die über eine weniger prominente Stellung innerhalb der Verwaltungseinheit verfügen. So sind diese Rechtsdienste häufig in die Linie eingebettet oder Teil einer Spartenorganisation (Bundesamt für Strassen Astra, Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, Bundesamt für Kommunikation BAKOM). Ebenso fällt auf, dass drei öffentlich-rechtliche Anstalten (Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic, Institut für geistiges Eigentum IGE, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV) über relativ grosse Rechtsdienste verfügen, die als eingeständige (Direktions)bereiche organisiert und in mehrere Einheiten aufgeteilt sind und damit einen prominenten Platz im Organigramm der jeweiligen Verwaltungseinheit einnehmen.

117 Der Leiter des Kompetenzzentrums Recht ist direkt dem Direktor des Sekretariats der WEKO unterstellt. Er verfügt über keine ihm direkt unterstellten Mitarbeitenden, kann aber auf einen Pool von rund 30 JuristInnen zurückgreifen, die den drei Diensten Produktmärkte, Dienstleistungen und Infrastruktur zugeordnet sind. Somit sind alle juristischen Mitarbeitenden in der Linie (d.h. den drei Diensten) automatisch Mitarbeitende des Kompetenzzentrums Recht. Die juristischen Mitarbeitenden des Sekretariats der WEKO verfügen somit praktisch gesehen über zwei Vorgesetzte, den Linienvorgesetzten (in einem der drei Dienste) sowie den Leiter des Kompetenzzentrums Recht.

118 Siehe Tabelle in Anhang 1.

Bezüglich der Vertretung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung ergibt die Analyse der einzelnen Verwaltungseinheiten (Anhang 1), dass in rund einem Drittel der Verwaltungseinheiten mit zentralem Rechtsdienst dessen Leitung Mitglied der Geschäftsleitung ist. Wie die Befragungen ergeben haben, sind auch diese, ausschliesslich auf öffentlich zugänglichen Dokumenten basierenden Informationen mit Vorsicht zu geniessen, gibt es doch Fälle, wo die Leitung eines Rechtsdienstes Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung ist, ohne dass dies aus dem Organigramm oder anderweitigen öffentlich zugänglichen Dokumenten ersichtlich wäre¹¹⁹.

Von den im Rahmen der Befragungen vertieft analysierten Verwaltungseinheiten ist lediglich im Fall von Swissmedic der Leiter des Rechtsdienstes Mitglied der Geschäftsleitung. In den übrigen befragten Verwaltungseinheiten ist der Rechtsdienst über die nächsthöhere Instanz in der Geschäftsleitung vertreten. Der Rechtsdienst des BLW wird über die Leiterin der zentralen Dienste, denen der Rechtsdienst angeschlossen ist, in der Geschäftsleitung vertreten; die Leiterin des Rechtsdienstes des BLW ist jedoch jeweils für die Beratung von Rechtsetzungsgeschäften in der Geschäftsleitung Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung. Im Falle des BAFU wird der Rechtsdienst über die Leiterin der Bereiche Ökonomie und Umweltbeobachtung sowie Recht und die Sektionen Politische Geschäfte, Finanzen und Controlling, IT, Logistik und Organisation sowie Human Resources in der Geschäftsleitung vertreten, im Falle von fedpol über den Leiter des Stabes, dem der Rechtsdienst angeschlossen ist. Bei der Spartenorganisation, wie sie das BSV kennt, stellt sich die Frage einer direkten Vertretung des dezentralen Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung naturgemäss nicht. Der Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV des BSV nimmt jedoch jeweils an den Leitungssitzungen des Geschäftsfeldes IV teil.

4.2.2.2 Würdigung

Wie sich gezeigt hat, lässt sich ein zentraler Rechtsdienst grundsätzlich in jede mögliche Organisationsform (Rechtsdienst als eigener [Direktions]bereich, als Teil der zentralen Dienste oder des Stabes) sinnvoll

¹¹⁹ So z.B. beim BLW.

integrieren. Die Organisationsform alleine ist nicht entscheidend für die Stellung, über welche der Rechtsdienst in der Verwaltungseinheit verfügt¹²⁰. Ob ein Rechtsdienst letztendlich als eigenständiger Bereich oder als Teil des Stabes oder der zentralen Dienste organisiert ist, dürfte in der Praxis keinen nennenswerten Unterschied machen. Entscheidend für die Stellung eines Rechtsdienstes innerhalb einer Verwaltungseinheit sind vielmehr der Zentralisierungsgrad des Rechtsdienstes, die Art der Vertretung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung (direkte Vertretung durch Leitung des Rechtsdienstes oder indirekte Vertretung durch nächsthöhere Instanz), die Zuteilung der juristischen Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie sowie der Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse. Es ist jedoch zu beachten, dass die Organisationsform des Rechtsdienstes als eigenständiger Direktionsbereiche *per se* einem Rechtsdienst eine relativ prominente Stellung in der Verwaltungseinheit gibt.

Während die Organisationsform des Rechtsdienstes nicht entscheidend ist, hat hingegen die Art der Vertretung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung - direkte Vertretung über die Leitung des Rechtsdienstes oder indirekte Vertretung über die nächsthöhere Instanz - einen Einfluss auf die Stellung des Rechtsdienstes in der Verwaltungseinheit. Die Einsitznahme des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung vermag diesem einen direkten und unmittelbaren Zugang zu Informationen aus der Geschäftsleitung zu vermitteln, was zweifelsohne von Vorteil ist, um eine Querschnittfunktion in allen Bereichen und auf allen Führungsebenen auszuüben. Eine solche Querschnittfunktion kann gewiss auch bei einer indirekten Vertretung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung erfüllt werden, doch sind dafür entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um einen optimalen Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse sicherzustellen¹²¹. So muss an die Stelle einer informellen die formalisierte Information treten¹²². Ein weiterer Vorteil einer direkten Vertretung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung gegenüber einer indirekten ist, dass die Leitung des Rechtsdienstes gegenüber den Li-

120 In diesem Sinne auch Staub, S. 143 u. 147.

121 Siehe nachfolgend Ziff. 4.2.3.

122 Staub, S. 73.

nienverantwortlichen gleichberechtigt an Geschäftsleitungssitzungen teilnehmen kann. Dies gibt dem Rechtsdienst eine stärkere Position gegenüber den Linienabteilungen. Dies ist insbesondere dann von Vorteil, wenn die Leitung des Rechtsdienstes gegenüber der Direktion oder Linienverantwortlichen rechtliche Einwände bezüglich Geschäften oder Vorhaben formulieren muss oder wenn es darum geht, über einzelne Bereiche hinaus in Rechtsfragen Kontinuität, Konsistenz und Kompatibilität herzustellen. In solchen Situationen ist es hilfreich, wenn die Leitung des Rechtsdienstes in der Hierarchie der Verwaltungseinheit möglichst hoch oben angesiedelt ist¹²³. Ein weiterer Vorteil einer direkten Vertretung des Rechtsdienstes in der Direktion ist, dass diesfalls der Rechtsdienst naturgemäss von einem JuristenIn in der Geschäftsleitung vertreten wird und damit direkt und unmittelbar auf juristische Fragen reagiert werden kann. Bei einer indirekten Vertretung des Rechtsdienstes über die nächsthöhere Instanz ist zwar nicht ausgeschlossen, dass das betreffende Direktionsmitglied selber über eine juristische Ausbildung verfügt, dies kann jedoch nicht automatisch als gegeben betrachtet werden.

4.2.3 EINBEZUG DES RECHTSDIENSTES IN DIE FÜHRUNGSPROZESSE

Im Anschluss an die Frage der Vertretung des Rechtsdienstes in der Direktion stellt sich diejenige des Einbezuges des Rechtsdienstes in die Geschäfte der Direktion, mit anderen Worten, die Einbindung des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse.

4.2.3.1 Praxis in den befragten Verwaltungseinheiten

Die Befragungen haben ergeben, dass der Einbezug des Rechtsdienstes in die Geschäfte der Direktion und damit die Teilnahme an den Führungsprozessen sehr unterschiedlich geregelt ist.

Wie bereits dargelegt¹²⁴, ist im Fall der Swissmedic der Leiter des Rechtsdienstes Mitglied der Geschäftsleitung. In dieser Funktion ist er automatisch über alle Geschäfte informiert, die der Geschäftsleitung unterbreitet und von dieser beraten werden. Sofern diese Geschäfte

¹²³ Staub, S. 147 f.

¹²⁴ Siehe Ziff. 4.2.2.1.

einen juristischen Bezug haben, werden diese nach den internen Usancen bereits vorgängig durch die zuständige Bereichs- oder Abteilungsleitung dem Rechtsdienst zur Prüfung zugestellt. Werden diese Geschäfte schliesslich der Geschäftsleitung unterbreitet, erfolgt seitens des Rechtsdienstes eine letzte juristische Qualitätskontrolle sowie eine Prüfung der Geschäfte unter geschäftspolitischen Erwägungen.

Aufgrund der Tatsache, dass der Leiter des Rechtsdienstes von Swissmedic Mitglied der Direktion ist, ist der Rechtsdienst automatisch und unmittelbar in die Führungsprozesse des strategischen Managements (Festlegung von Strategie und Zielen) und des operativen Managements eingebunden. Als weitere Folge dieser direkten Vertretung in der Direktion nimmt der Rechtsdienst nicht lediglich mit beratender, sondern mit mitentscheidender Stimme sowohl in rechtlichen als auch in anderen Angelegenheiten an den Direktionssitzungen teil.

Keiner der übrigen befragten Rechtsdienste ist direkt in der Geschäftsleitung vertreten, sondern jeweils über die nächsthöhere Instanz¹²⁵. Der Einbezug des Rechtsdienstes in die Geschäfte der Direktion erfolgt damit weniger unmittelbar als bei Swissmedic; er erfolgt je nach Verwaltungseinheit mit unterschiedlichen Mitteln. Im Falle des BAFU werden die Direktionsgeschäfte zwischen dem Leiter des Rechtsdienstes und dem für den Rechtsdienst verantwortlichen Direktionsmitglied unter juristischen Erwägungen vorgängig besprochen, auch solche von anderen Abteilungen. Bei fedpol werden die Direktionsgeschäfte von dem für den Rechtsdienst zuständigen Direktionsmitglied (Stabchef) über das elektronische Geschäftsverwaltungssystem an den Rechtsdienst weitergeleitet und von diesem geprüft. Der Rechtsdienst von fedpol sieht damit praktisch alle Geschäfte, welche der Geschäftsleitung unterbreitet werden. Im Fall des BLW ist der Einbezug des Rechtsdienstes in die Direktionsgeschäfte nicht standardisiert, wird aber faktisch durch die offene Informationspolitik des BLW sichergestellt. So werden die Traktandenlisten für die Geschäftsleitungssitzungen und die Unterlagen zu den Direktionsgeschäften (mit Ausnahme von Personalentscheiden und vertraulichen Angelegenheiten) der ganzen Belegschaft zugestellt. Diese

125 Siehe Ziff. 4.2.2.1.

Unterlagen werden vom Rechtsdienst des BLW unter juristischen Erwägungen geprüft, auch für Geschäfte aus anderen Direktionsbereichen. Allfällige Bedenken werden über die Leiterin der zentralen Dienste, welchen der Rechtsdienst angeschlossen ist, in der Geschäftsleitung vorgebracht. In allen drei Rechtsdiensten stehen die Protokolle der Geschäftsleitungssitzungen dem Rechtsdienst zur Verfügung.

Sowohl das BAFU wie auch das BLW kennen einen besonderen Einbezug des Rechtsdienstes bei Rechtsetzungsgeschäften¹²⁶, welche der Geschäftsleitung unterbreitet werden. So werden Rechtsetzungsgeschäfte im BAFU von der Linie und dem Rechtsdienst gemeinsam der Geschäftsleitung vorgestellt und gegenüber dieser vertreten. Im BLW wird ein Rechtsetzungsgeschäft vor oder nach jedem grösseren Schritt im Gesetzgebungsverfahren (z.B. vor der Ämterkonsultation, nach der Vernehmlassung oder Anhörung) in einer erweiterten Geschäftsleitungssitzung beraten. Die Leiterin des Rechtsdienstes des BLW ist Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung und kann sich in dieser Funktion mit beratender Stimme zu einem Rechtsetzungsgeschäft äussern.

Die befragten Rechtsdienste sind in Fragen des strategischen Managements wie die Festlegung von Strategie und Jahreszielen eingebunden. Beim BLW erfolgt dies über die jährlich zwei Mal stattfindenden Kaderseminare.

Aufgrund der stark dezentral ausgerichteten Strukturen des BSV (Spartenorganisation¹²⁷) stellt sich die Frage einer direkten Vertretung des Rechtsdienstes des Geschäftsfeldes IV in der Geschäftsleitung des BSV naturgemäss nicht. Die einzelnen Geschäftsfelder sind autonom ausgerichtet. Entsprechend werden die Traktanden für die Sitzungen der Geschäftsleitung dem Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV nicht vorgängig unterbreitet, ausser wenn sie einen direkten Bezug zum Geschäftsfeld aufweisen. Hingegen nimmt der Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV an den regelmässig stattfindenden Sitzungen der Leitung des Geschäftsfeldes IV teil. In diesem Rahmen obliegt es dem Rechtsdienst, juristische Erwägungen in die Diskussionen betreffend die geschäftsfeldeigenen

¹²⁶ Bezüglich Rechtsetzungsgeschäfte, siehe auch Ziff. 4.2.4.5.

¹²⁷ Siehe Ziff. 4.2.1.1.

Geschäfte und Projekte einfließen zu lassen und auf mögliche Schwachstellen oder Problemfelder hinzuweisen.

4.2.3.2 Würdigung

Es steht ausser Zweifel, dass die Einsitznahme der Leitung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung ein geeignetes Mittel darstellt, um einen umfassenden Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse sicherzustellen. Wie die genannten Beispiele von fedpol, des BLW und BAFU zeigen, bedeutet das aber nicht, dass ein Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse ohne eine solche Einsitznahme grundsätzlich nicht möglich wäre. Vielmehr gilt es, zwischen dem für den Rechtsdienst verantwortlichen Geschäftsleitungsmitglied und der Leitung des Rechtsdienstes die geeigneten Mechanismen zu finden, um einen solchen Einbezug sicherzustellen. Dabei ist erstens darauf zu achten, dass der Rechtsdienst über alle notwendigen Informationen verfügt, um die der Geschäftsleitung unterbreiteten Geschäfte aus einer juristischen Perspektive beurteilen zu können. Ein Mittel dafür ist sicherlich die grundsätzliche Weiterleitung der Sitzungsunterlagen der Direktion an den Rechtsdienst. Zweitens ist darauf zu achten, dass Einschätzungen und Beurteilungen des Rechtsdienstes in angemessener Form (womöglich schriftliche Stellungnahmen) in die Sitzungen der Direktion eingebracht werden können. Drittens ist auch der Rückfluss einschlägiger Informationen aus den Direktionssitzungen an den Rechtsdienst zu gewährleisten. So sollte der Leitung des Rechtsdienstes neben einer mündlichen Information durch das zuständige Geschäftsleitungsmitglied auch das Sitzungsprotokoll zur Verfügung gestellt werden, sofern dies nicht ohnehin der gesamten Belegschaft zusteht.

Letztlich hängt der Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse auch von der persönlichen Sensibilität und Einstellung der betroffenen Akteure (Direktionsmitglieder generell und vor allem für den Rechtsdienst zuständiges Direktionsmitglied) gegenüber juristischen Fragen und Recht als Wissenschaft ab. Verfügt das für den Rechtsdienst zuständige Direktionsmitglied selber über eine juristische Ausbildung, so vermag dies das Verständnis für die Rolle des Rechtsdienstes bei

Führungsprozessen und den Einbezug des Rechtsdienstes in diese Führungsprozesse durchaus zu beeinflussen¹²⁸.

4.2.4 JURISTISCHE AUFGABEN DER VERWALTUNGSEINHEIT UND ZUTEILUNG DIESER AUFGABEN ZWISCHEN ZENTRALEM RECHTSDIENST UND LINIE

Im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellt sich weiter die Frage, welche juristischen Aufgaben sich für die Verwaltungseinheit ergeben und wie diese Aufgaben zwischen dem zentralen Rechtsdienst (ggf. und/oder den dezentralen Rechtsdiensten) einerseits und den Linienstellen andererseits aufgeteilt werden. Dies kommt der Frage gleich, ob juristische Aufgaben zentral vom Rechtsdienst zu erbringen sind oder vielmehr dezentral von der Linie¹²⁹.

Es kann davon ausgegangen werden, dass juristische Aufgaben nicht ausschliesslich vom Rechtsdienst oder von der Linie erfüllt werden, sondern zwischen Rechtsdienst und Linie aufgeteilt werden und dass Rechtsdienst und Linie zuweilen sogar gemeinsam juristische Aufgaben erfüllen. Entsprechend müssen die Rollen von Rechtsdienst und Linie geklärt werden und die juristischen Aufgaben und damit verbundenen Verantwortlichkeiten dem Rechtsdienst oder der Linie zugewiesen werden. In denjenigen Bereichen, in denen Rechtsdienst und Linie gemeinsam juristische Aufgaben erfüllen, ist zu unterscheiden, welcher Stelle die Federführung für eine juristische Aufgabe obliegt, d.h. welche Stelle für die Planung, Organisation und Durchführung einer Aufgabe oder eines Geschäftes verantwortlich ist, und welche Stelle lediglich mitwirkend tätig ist.

Die Erfüllung der nachfolgend dargelegten juristischen Aufgaben kann den verschiedenen Prozesstypen, wie sie in Kapitel 2.3.3 unterschieden wurden, zugewiesen werden, insbesondere den Geschäftsprozessen und den Supportprozessen. So beinhalten die Geschäftsprozesse die Ausführung der Verwaltungsaufgaben einer Verwaltungseinheit, so auch die juristischen Verwaltungsaufgaben. Unterstützungsprozesse hingegen ermöglichen die Durchführung von Geschäftsprozessen indem sie inter-

128 Siehe auch Staub, S. 147 f.; zum Einfluss sog. weicher Faktoren, siehe Ziff. 4.2.6.

129 Siehe insbesondere die unter 4.2.1 als dritte erwähnte Frage.

ne Dienstleistungen, d.h. im Kontext der vorliegenden Studie juristische Dienstleistungen gegenüber anderen Stellen wie der Linie oder der Direktion, erbringen. Der Einbezug des Rechtsdienstes in die dritte Kategorie von Prozessen, die sog. Führungsprozesse, wurde bereits in Kapitel 4.2.3 erörtert.

Im Rahmen der Befragungen hat sich gezeigt, dass sich für Rechtsdienste in der Bundesverwaltung rund zehn Aufgabenkomplexe ergeben, die nachfolgend beschrieben werden.

4.2.4.1 Rechtsberatung¹³⁰

Bei der Rechtsberatung handelt es sich um eine typische Tätigkeit von Rechtsdiensten. Wenig erstaunlich ist vor diesem Hintergrund, dass die Rechtsberatung bei allen befragten Rechtsdiensten zum traditionellen Aufgabengebiet gehört.

Kunde dieser Dienstleistung sind in erster Linie interne Stellen, für die sich bei der Erfüllung von Verwaltungs- oder Führungsaufgaben juristische Fragen stellen. Die Rechtsberatung stellt in diesem Sinne einen typischen Unterstützungsprozess dar. Sie erfolgt im Rahmen eines anderen Prozesses (Geschäfts- oder Führungsprozess) und hat zum Ziel, die Erfüllung dieses Prozesses zu ermöglichen. Die Anfragen der internen Stellen (Linienstellen, z.T. auch Direktion) betreffen die verschiedensten Rechtsgebiete (Verwaltungsrecht, Vertragsrecht, Personalrecht, Beschaffungswesen, aber auch die jeweiligen juristischen Spezialgebiete der einzelnen Verwaltungseinheiten). Die Anfragen gelangen über verschiedene Kanäle (telefonisch, elektronisch, über das Geschäftsverwaltungssystem) an den Rechtsdienst, meist über dessen Leitung, zuweilen auch direkt an die im Rechtsdienst tätigen JuristInnen. Im Falle der beiden untersuchten Rechtsdienste, welche dezentral organisiert sind (BLW und Geschäftsfeld IV des BSV) erfolgt die Rechtsberatung selbstredend nur für diejenigen Bereiche der Verwaltungseinheit, für welche der Rechtsdienst rechtliche Dienstleistungen erbringt¹³¹.

¹³⁰ Zum Begriff Rechtsberatung, siehe Ziff. 2.2.

¹³¹ Siehe Ziff. 4.2.1.1.

Zuweilen werden nicht nur gegenüber internen Kunden Rechtsauskünfte erteilt, sondern auch gegenüber externen Kunden. In solchen Fällen beschränkt sich die Rechtsberatung jedoch auf das in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Verwaltungseinheit fallende juristische Spezialgebiet. So erteilt der Rechtsdienst der Swissmedic gegenüber externen Kunden (z.B. Kantonsapotheker, Verbände, Unternehmen, Spitäler, Medizinalpersonen, Bevölkerung etc.) Rechtsauskünfte zu heilmittelrechtlichen Fragen. Für eine Beratungstätigkeit, die 30 Minuten übersteigt, werden grundsätzlich Gebühren erhoben. Im Falle des Rechtsdienstes des Geschäftsfeldes IV des BSV werden Rechtsauskünfte an externe Kunden insbesondere zu Handen der kantonalen IV-Stellen erteilt, über welche das Geschäftsfeld IV eine Aufsicht ausübt¹³². Zuweilen werden im Zusammenhang mit der Invalidenversicherung auch an Bürger Rechtsauskünfte erteilt.

4.2.4.2 Vollzug¹³³

Von den untersuchten Verwaltungseinheiten sind mit Ausnahme des BSV bzw. des Geschäftsfeldes IV des BSV alle Verwaltungseinheiten auch Vollzugsbehörde und erlassen als solche Verfügungen.

In allen untersuchten Verwaltungseinheiten erfolgt der Vollzug dezentral in den Linienstellen. Die Verfügungen werden in den Linien ausgearbeitet und erlassen. Der Rechtsdienst (im Falle des BLW die BereichsjuristInnen¹³⁴) steht aber im Rahmen der Rechtsberatung bei Bedarf begleitend zur Seite. In einem Fall (Swissmedic) wird der Rechtsdienst systematisch beigezogen in Fällen, in denen man davon ausgehen muss, dass eine Verfügung angefochten werden könnte. Ebenso werden bei fedpol heikle Verfügungen vorgängig dem Rechtsdienst unterbreitet. Der Rechtsdienst des BAFU wird bei komplexen Verfahren beigezogen. In keinem der untersuchten Rechtsdienste werden Standardverfügungen vorgängig dem Rechtsdienst unterbreitet oder nachträglich zugestellt,

¹³² Siehe Ziff. 4.2.4.3.

¹³³ Zum Begriff Gesetzesvollzug, siehe Ziff. 2.2.

¹³⁴ Siehe Ziff. 4.2.1.1.

was sich bereits mit der hohen Anzahl von erlassenen Verfügungen erklären lässt¹³⁵.

Lediglich in einem Fall werden Verfügungen vom Rechtsdienst ausgearbeitet und erlassen: Dem Rechtsdienst von fedpol wurde im Rahmen einer Reorganisation die Ausarbeitung und der Erlass von verwaltungspolizeilichen Verfügungen¹³⁶ übertragen; dabei handelt es sich jedoch nur um einen Teil der von fedpol erlassenen Verfügungen. Diese Zuständigkeit lässt sich damit begründen, dass es sich bei verwaltungspolizeilichen Verfügungen naturgemäss um heikle Entscheide handelt, welche die Grundrechte der betroffenen Individuen zuweilen stark einschränken können und somit eine hohe Begründungsdichte erfordern.

4.2.4.3 Bundesaufsicht¹³⁷

Zwei der befragten Verwaltungseinheiten, nämlich das BAFU im Bereich des Umweltschutzrechtes und das BSV im Bereich des Sozialversicherungsrechts, sind Aufsichtsbehörden über den den Kantonen zugewiesenen Gesetzesvollzug. In beiden Fällen wurden die im Zusammenhang mit der Bundesaufsicht stehenden Arbeiten dem Rechtsdienst übertragen und entsprechend im Rechtsdienst zentralisiert. Sowohl für den Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV des BSV wie auch für den Rechtsdienst des BAFU stellt die Bundesaufsicht und die damit verbundenen Tätigkeiten einen bedeutenden Teil der Arbeiten des Rechtsdienstes dar (über 50% für den Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV des BSV und 30% für den Rechtsdienst des BAFU).

Eine Tätigkeit im Rahmen der Bundesaufsicht ergibt sich im Zusammenhang mit der Ausarbeitung, der Aktualisierung und Koordination von Verwaltungsverordnungen zu Handen der Vollzugsstellen¹³⁸. So ist

135 *Swissmedic erlässt rund 11 000 Verfügungen pro Jahr im Zusammenhang mit der Zulassung, Bewilligung oder Marktüberwachung von Arzneimitteln; das BAFU erlässt rund 3000 Verfügungen pro Jahr, wovon ein grosser Teil Routinebewilligungen sind. Ebenfalls mehrere Tausend Verfügungen pro Jahr werden vom BLW erlassen.*

136 *Z.B. Einreiseverbote oder Ausweisungen nach Ausländergesetz, Sicherstellung und Beschlagnahme von Gewaltpropagandamaterial, Ausreisebeschränkungen im Zusammenhang mit Hooliganismus.*

137 *Zum Begriff Bundesaufsicht, siehe Ziff. 2.2.*

138 *Zum Begriff Verwaltungsverordnung, siehe Ziff. 2.2 und Fussnote 30.*

der Rechtsdienst des BAFU dafür zuständig, eine abschliessende Liste der Vollzugshilfen (der im BAFU verwendete Begriff für Verwaltungsverordnungen) des BAFU zu führen. Die Ausarbeitung dieser Vollzugshilfen erfolgt im BAFU - da es sich um generell-abstrakte Akte handelt - im Rahmen derselben Prozesse wie die Rechtssetzung. Vollzugshilfen werden somit schwergewichtig in den Linienabteilungen erarbeitet, mit Mitwirkung des Rechtsdienstes des BAFU¹³⁹.

Ein wichtiger Teil der Tätigkeit im Rahmen der Bundesaufsicht ist, insbesondere für den Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV des BSV, die Überprüfung letztinstanzlicher kantonalen Urteile. Die von kantonalen Gerichten letztinstanzlich erlassenen Urteile werden sowohl dem BSV als auch dem BAFU zugestellt. Diese Urteile müssen darauf überprüft werden, ob vom BSV und BAFU Behördenbeschwerde gegen diese Urteile einzureichen ist¹⁴⁰. Der Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV des BSV verwendet rund die Hälfte seiner Ressourcen für diese Tätigkeit. Dies ist durch die hohe Anzahl von kantonalen Urteilen zu erklären, die es zu überprüfen gilt (jährlich über 7000 Urteile für den Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV). All diese über 7000 Urteile werden vom Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV gelesen, statistisch erfasst und eine Triage von denjenigen Urteilen vorgenommen, welche aus Grundsatzfragen ans Bundesgericht weiterzuziehen sind. Behördenbeschwerde gegen kantonale Urteile wird dann eingereicht, wenn die kantonalen Urteile Fragen betreffend die Auslegung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20) oder die einschlägigen Bundesratsverordnungen oder Verwaltungsverordnungen (im Bereich der IV „Weisungen“ genannt) aufwerfen. Mit der Überprüfung kantonalen Urteile und dem allfälligen Weiterzug dieser Urteile ans Bundesgericht soll eine einheitliche Auslegung und Anwendung von Gesetz, Bundesratsverordnungen und Weisungen durch die kantonalen Vollzugsstellen und Gerichte erzielt werden. Wird gegen kantonale Urteile Behördenbeschwerde ans Bundesgericht erhoben, so obliegt dem Rechtsdienst des Ge-

139 Die Ausarbeitung von Verwaltungsverordnungen wird je nach Verwaltungseinheit als Rechtsetzungstätigkeit (BAFU), Tätigkeit der Vollzugsaufsicht (BSV) oder Vollzugstätigkeit (fedpol, Swissmedic) betrachtet. In allen befragten Verwaltungseinheiten ist der Rechtsdienst in die Ausarbeitung von Verwaltungsverordnungen einbezogen.

140 Zur Behördenbeschwerde, siehe Ziff. 2.2.

schäftsfeldes IV die Betreuung der entsprechenden Beschwerdeverfahren¹⁴¹.

Eine weitere Aufgabe im Bereich der Bundesaufsicht ist die Ausarbeitung von Stellungnahmen als Aufsichtsbehörde in Beschwerdeverfahren vor dem Bundesgericht. Werden kantonale Urteile von den Parteien ans Bundesgericht weitergezogen, so haben das BSV und das BAFU als Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, eine Vernehmlassung dazu einzureichen. Auch diese Aufgabe fällt in den Zuständigkeitsbereich des Rechtsdienstes des Geschäftsfeldes IV des BSV und des Rechtsdienstes des BAFU. Gegenwärtig sind rund 700 Beschwerden, welche die Invalidenversicherung betreffen, vor Bundesgericht hängig. Pro Jahr werden vom Bundesgericht rund 1000 Urteile im Bereich der IV erlassen, welche ebenso gelesen, statistisch erfasst und daraufhin untersucht werden müssen, ob sie Anlass für gesetzgeberische Anpassungen geben (Anpassung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, der darauf gestützt erlassenen Bundesratsverordnungen oder dazugehörigen Verwaltungsverordnungen). Die wichtigen und interessanten Bundesgerichtsurteile werden auf einer Intranet-Plattform, welche den kantonalen IV-Stellen und dem BSV offen steht, publiziert.

Dem Rechtsdienst des BAFU obliegt im Rahmen der Bundesaufsicht die Vorprüfung und Genehmigung von kantonalem Ausführungsrecht zum Bundesumweltrecht (Art. 37 des Umweltschutzgesetzes, SR 814.01)¹⁴².

Als weitere Tätigkeit von Aufsichtsbehörden wie dem BSV oder dem BAFU ist die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden¹⁴³ zu nennen.

141 Es handelt sich dabei um eine Tätigkeit, die zum „Beschwerdewesen“ zu zählen ist (Ziff. 4.2.4.4).

142 Siehe Ziff. 2.2.

143 Die Aufsichtsbeschwerde ist ein formloser Rechtsbehelf, durch den eine Verfügung oder eine andere Handlung einer Verwaltungsbehörde bei deren Aufsichtsbehörde beanstandet wird und darum ersucht wird, die Verfügung abzuändern oder aufzuheben oder eine andere, z.B. disziplinarische Massnahme zu treffen. Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich nicht um eine Beschwerde im Sinne eines förmlichen Rechtsmittels. Sie ist ein blosser Rechtsbehelf und vermittelt keinen Anspruch auf Erledigung, Begründung oder Akteneinsicht. Gegen einen Nichteintretensentscheid auf eine Aufsichtsbeschwerde besteht kein Rechtsmittel; er unterliegt höchstens selbst wieder der Aufsichtsbeschwerde (Häfelin/Müller/Uhlmann, S. 393).

Wird von der Aufsichtsbehörde auf eine solche Beschwerde eingetreten, so ist diese zu instruieren und ein Entscheid zu fällen.

4.2.4.4 Beschwerdewesen¹⁴⁴

Allen befragten Rechtsdiensten gemeinsam ist, dass die Aufgaben im Bereich des Beschwerdewesens den zentralen Rechtsdiensten übertragen worden sind und von diesen zentralisiert ausgeführt werden.

Werden die im Rahmen der Vollzugstätigkeit von einer Verwaltungseinheit erlassenen Verfügungen mittels Beschwerde angefochten und kommt es somit zu einem Beschwerdeverfahren gegen die Verwaltungseinheit (vor Bundesverwaltungsgericht), so wechselt in allen befragten Verwaltungseinheiten die Zuständigkeit von den für den Gesetzesvollzug zuständigen Linienstellen zum Rechtsdienst¹⁴⁵. Die Haupttätigkeit des Rechtsdienstes besteht dann darin, die Stellungnahme der Verwaltungseinheit als Vorinstanz an das Gericht (sog. Vernehmlassung) auszuarbeiten und die Verwaltungseinheit vor Gericht zu vertreten. In allen befragten Verwaltungseinheiten liegt die Zuständigkeit für die Arbeiten im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren gegen die Verwaltungseinheit somit beim Rechtsdienst. Dies ist damit zu erklären, dass für die angemessene Vertretung und Verteidigung der Verwaltungseinheit im Rahmen eines streitigen Verfahrens Kenntnisse des Verwaltungsrechts und Prozessrechts notwendig sind. Der Wechsel der Zuständigkeit von der Linie zum Rechtsdienst bedeutet, dass der Rechtsdienst nicht mehr - wie bei der Rechtsberatung oder beim Gesetzesvollzug - im Rahmen eines Unterstützungsprozesses Dienstleistungen an interne Kunden erbringt, sondern vielmehr einen eigenen Geschäftsprozess ausführt.

Eine weitere Tätigkeit im Bereich des Beschwerdewesens sind Stellungnahmen an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht als Fachbehörde des Bundes in allen Beschwerdefällen, die das rechtliche Fachgebiet der jeweiligen Verwaltungseinheit betreffen. Für den Rechtsdienst des BAFU macht diese Tätigkeit den Grossteil der Tätig-

¹⁴⁴ Zum Begriff Beschwerdewesen, siehe Ziff. 2.2.

¹⁴⁵ Im Falle von Swissmedic werden pro Jahr zwischen 30 und 60 Verfügungen mittels Beschwerde angefochten. Im Falle des BLW waren 2010 rund 90 Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht oder Bundesgericht hängig.

keiten im Bereich des Beschwerdewesens aus. So verfasst der Rechtsdienst des BAFU rund 100 Stellungnahmen pro Jahr betreffend die Anwendung des Umweltrechts zu Handen des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesgerichtes.

Im Zusammenhang mit dem Beschwerdewesen ebenfalls zu erwähnen ist die Vertretung der Verwaltungseinheit in Beschwerdeverfahren, die durch Behördenbeschwerden der jeweiligen Verwaltungseinheit eingeleitet worden sind¹⁴⁶.

4.2.4.5 Rechtsetzung¹⁴⁷

Die Rechtsetzung zählt bei allen befragten Rechtsdiensten zum typischen Aufgabengebiet, doch wird diese Aufgabe, je nach Rechtsdienst, unterschiedlich wahrgenommen. Unterschiede bestehen insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die Rechtsetzungstätigkeit der Verwaltungseinheit zentralisiert im Rechtsdienst oder vielmehr dezentral in den einzelnen Linienabteilungen ausgeführt werden soll. Wird die Rechtsetzungstätigkeit im Rechtsdienst zentralisiert, so liegen die Federführung und damit die Projektleitung für Rechtsetzungsgeschäfte beim Rechtsdienst. Bei einer dezentralen Organisation obliegen Federführung und Projektleitung für Rechtsetzungsgeschäfte selbstredend der Linie. Doch selbst wenn die Rechtsetzungstätigkeit dezentral organisiert ist, ist der Rechtsdienst in den befragten Verwaltungseinheiten aktiv in die Rechtsetzungstätigkeit der Verwaltungseinheit einbezogen und begleitet die einzelnen Rechtsetzungsgeschäfte zuweilen intensiv. So erstaunt es denn auch wenig, dass die Betreuung von Rechtsetzungsgeschäften meist im Rahmen einer Projektorganisation erfolgt, in die sowohl Rechtsdienst wie Linie einbezogen sind¹⁴⁸. Die Rechtsetzungstätigkeit hat sich als diejenige Aufgabe von Rechtsdiensten erwiesen, in der sich die Frage der Zentralisierung/Dezentralisierung von juristischen Aufgaben nicht nur am meisten stellt, sondern auch die meisten Gestaltungsmöglichkeiten bietet.

¹⁴⁶ Siehe Ziff. 4.2.4.3.

¹⁴⁷ Zum Begriff *Rechtsetzung*, siehe Ziff. 2.2.

¹⁴⁸ Zum *Projektmanagement bei Rechtsetzungsgeschäften*, siehe Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, S. 89 ff.

Eine Zentralisierung der Rechtsetzungstätigkeit liegt bei Swissmedic und fedpol vor. Bei Swissmedic wird die Rechtsetzungstätigkeit von einer eigenständigen Abteilung (Abteilung Rechtsetzung) innerhalb des Rechtsdienstes erbracht. Wie bereits dargelegt¹⁴⁹, ist bei fedpol die Zentralisierung der Rechtsetzungstätigkeit im Rechtsdienst auf eine interne Reorganisation zurückzuführen und hat zu einem Ausbau des Personalbestandes des Rechtsdienstes (juristische Mitarbeitende wurden von der Linie in den Rechtsdienst abgezogen) und dem Aufbau eines Kompetenzzentrums für Rechtsetzung geführt. Damit wurde eine Professionalisierung der Rechtsetzungstätigkeit bezweckt. Als Konsequenz davon wurde im Rechtsdienst fedpol ein Fachbereich Rechtsetzung und polizeiliche Verfügungen geschaffen. Mit der Zentralisierung der Rechtsetzungstätigkeit im Rechtsdienst wurde diesem somit die Federführung und Projektleitung für sämtliche Rechtsetzungsprojekte von fedpol übertragen¹⁵⁰. Damit obliegt dem Rechtsdienst die Verantwortung für die Ausarbeitung/Änderung sämtlicher Rechtserlasse im Kompetenzbereich von fedpol und deren Begleitdokumente (Botschaften, erläuternde Berichte) sowie sämtlicher Dokumente für das Gesetzgebungsverfahren (Ämterkonsultationen, Vernehmlassungen etc.). Diese Arbeiten werden vom Rechtsdienst jedoch nicht ohne Mitwirkung der Linienstellen ausgeführt, die aktiv in die Rechtsetzungsprojekte einbezogen bleiben. So obliegt es oft den Linienstellen, den materiellen Input für die jeweiligen Rechtsetzungsgeschäfte zu liefern.

Obwohl sowohl bei Swissmedic wie auch bei fedpol eine Zentralisierung der Gesetzgebungstätigkeit beim Rechtsdienst vorliegt, unterscheidet sich diese Tätigkeit für die beiden Verwaltungseinheiten grundlegend voneinander. Dies ist direkt auf den organisationsrechtlichen Status von Swissmedic als öffentlich-rechtliche Anstalt und somit Teil der dezentralen Bundesverwaltung zurückzuführen. Während die Politikvorbereitung und somit die Rechtsetzungstätigkeit unbestrittenmassen eine Kernaufgabe von Verwaltungseinheiten des 1. Kreises darstellt,

¹⁴⁹ Siehe Ziff. 4.2.1.1.

¹⁵⁰ Es gibt zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz: So werden Staatsverträge von der Hauptabteilung Internationale Polizeikooperation ausgearbeitet; ebenso wird der Rechtsbereich Ausweisgesetz wegen der sehr technischen Materie durch die Hauptabteilung Dienste betreut.

werden Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung aufgrund ihrer Weisungsungebundenheit zuweilen nicht mit der Federführung von Rechtsetzungsgeschäften für Erlasse betraut, für deren Vollzug sie zuständig sind. Dies betrifft insbesondere die Ausarbeitung und Revision von Bundesgesetzen, aber auch von Bundesratsverordnungen. So liegt die Federführung für die gegenwärtig laufende Revision des Heilmittelgesetzes (SR 812.21) beim Bundesamt für Gesundheit, nicht aber bei Swissmedic¹⁵¹. Swissmedic und dessen Rechtsdienst (insbesondere die Abteilung Rechtsetzung) wirken aber aktiv mit bei der Revision des Heilmittelgesetzes und erarbeiten zu Händen des federführenden BAG Beiträge. Hingegen ist Swissmedic federführend tätig bei der Ausarbeitung von Institutsverordnungen sowie Verwaltungsverordnungen¹⁵².

Im Gegensatz zu Swissmedic und fedpol ist die Rechtsetzungstätigkeit im Falle des BAFU zu einem grossen Teil dezentral organisiert¹⁵³. Somit sind schwergewichtig die Linienstellen federführend für die Rechtsetzungstätigkeit und haben die Projektleitung für Rechtsetzungsprojekte inne. Dabei werden die Linienstellen eng vom Rechtsdienst des BAFU begleitet. Der Erlasstext wird von den Linienstellen und dem Rechtsdienst gemeinsam ausgearbeitet. Selbstredend obliegt die juristische Qualitätskontrolle der im Zusammenhang mit Rechtsetzungsprojekten stehenden Dokumente (neben den eigentlichen Rechtstexten auch juristische Passagen von Botschaften und andere Dokumente) dem Rechtsdienst. Damit Rechtsetzungsgeschäfte der Geschäftsleitung des BAFU

151 Analog verhält es sich mit der Wettbewerbskommission WEKO, die als Behördenkommission Teil der dezentralen Bundesverwaltung ist. So liegt die Federführung und Projektleitung für die gegenwärtig laufende Revision des Kartellgesetzes (SR 251) beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und nicht bei der WEKO. Siehe hingegen das Institut für geistiges Eigentum IGE, welches für die Rechtsetzungstätigkeit in seinem Gebiet federführend zuständig ist, vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über Statut und Aufgaben des IGE (SR 172.010.31). So ist es letzten Endes ein politischer Entscheid, ob Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit der Federführung für Rechtsetzungsprojekte in deren materiellem Zuständigkeitsbereich betraut werden oder ob die Federführung Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung übertragen wird.

152 Zum Begriff Verwaltungsverordnung, siehe Fussnote 30.

153 Rechtsetzungsprojekte, deren Schwerpunkt im Rechtlichen liegt (Verfahrensrecht, Haftpflichtrecht, Umweltinformation etc.), werden dagegen vom Rechtsdienst des BAFU betreut.

unterbreitet werden können, brauchen sie notwendigerweise das Visum des Leiters der federführenden Linienabteilung wie auch das Visum des Leiters des Rechtsdienstes des BAFU. Der Rechtsdienst ist somit automatisch in alle Rechtsetzungsprojekte einbezogen und verfügt über ein faktisches Vetorecht gegen Vorschläge der federführenden Linienabteilung.

Diese dezentrale Organisation der Rechtsetzungstätigkeit im BAFU lässt sich durch die hohe Anzahl Rechtsetzungsprojekte erklären, welche es dem Rechtsdienst verunmöglichen würde, all diese Geschäfte mit rund 20 Mitarbeitenden federführend zu betreuen¹⁵⁴. Selbst mit einer weniger zeitintensiven dezentralen Organisation der Rechtsetzungstätigkeit bindet diese immer noch gegen 50% der Ressourcen des Rechtsdienstes des BAFU. Da im BAFU der Rechtsetzungstätigkeit ein hoher Stellenwert zukommt, wird diese Tätigkeit durch ein eigens für Rechtsetzungsgeschäfte konzipiertes Qualitätsmanagementsystem unterstützt¹⁵⁵.

Im BLW wird die Rechtsetzungstätigkeit vom als Stabstelle organisierten Direktionsbereich Strategie und Evaluation gesteuert. Dies erfolgt bezüglich des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) in einem Vier-Jahresrhythmus, im Gleichschritt zur Agrarpolitik, welche für jeweils vier Jahre festgelegt wird. Bezüglich der Bundesratsverordnungen erfolgt die Rechtsetzungstätigkeit zwei Mal jährlich, jeweils im Frühling und Herbst. Die im Zusammenhang mit der Rechtsetzungstätigkeit anfallenden Arbeiten werden hauptsächlich von den Linienstellen, d.h. dezentral erbracht, in Zusammenarbeit mit den in den Linien angesiedelten bereichsinternen JuristInnen. Das Ressort Recht und Verfahren des BLW ist nur am Rande in den Rechtsetzungsprozess einbezogen, insbesondere im Zusammenhang mit sehr allgemeinen juristischen Fragen (z.B. Verfahrensfragen, Organisations- oder Schlussbestimmungen in Erlassentexten). Rechtsetzungsgeschäfte werden vor oder nach jedem wichtigen Schritt im Gesetzgebungsverfahren (z.B. Ämterkonsultation, Vernehmlassung, Ausarbeitung der Botschaft) der erweiterten Ge-

154 So fallen 11 Bundesgesetze und rund 70 Bundesratsverordnungen, von denen sich ständig ein Teil in Revision befindet, in den Zuständigkeitsbereich des BAFU.

155 Ebenso kennt das Bundesamt für Gesundheit BAG ein Qualitätsmanagementsystem für Rechtsetzungsprojekte (Schlatter, S. 315 ff.).

schäftsleitung unterbreitet, welcher die Leiterin des Rechtsdienstes des BLW angehört. Dies ermöglicht dem Rechtsdienst, sich zum Rechtsetzungsgeschäft zu äussern¹⁵⁶.

Der Logik einer Spartenorganisation entsprechend werden Rechtsetzungsprojekte im BSV von den einzelnen Geschäftsfeldern dezentral geführt. Im Geschäftsfeld IV des BSV werden Rechtsetzungsgeschäfte von der Sektion Rechtsetzung federführend betreut. Diese Sektion koordiniert die Rechtsetzungsprojekte und arbeitet dabei eng mit den anderen Sektionen des Geschäftsfeldes IV zusammen, so auch dem Rechtsdienst.

4.2.4.6 Aufgaben im Bereich des Strafrechts

Zuweilen ergeben sich für Verwaltungseinheiten auch Aufgaben im Bereich des Strafrechts. Ist dies der Fall, werden diese Aufgaben, wie die Befragungen gezeigt haben, dem Rechtsdienst zugewiesen und von diesem zentral erbracht.

Dem Rechtsdienst von Swissmedic obliegt die Strafverfolgung bei Widerhandlungen gegen das Heilmittelgesetz (SR 812.21). Dazu gehört die Untersuchung von Verstössen gegen das Heilmittelgesetz nach Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0) bis zur Entscheid (Busse) oder bis zur Überweisung des Falles an die kantonalen Gerichte, ebenso der Vollzug von Rechtshilfebegehren. Diese Aufgaben werden von einer eigenen Abteilung Strafrecht erfüllt.

Das BLW verfügt zwar über keine Strafverfolgungskompetenz. Bei Verstössen gegen das Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1) klärt der Rechtsdienst des BLW jedoch den Sachverhalt ab und stellt die juristische Argumentation zusammen zur nachfolgenden Überweisung an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Ohne eine solche Unterstützung seitens des BLW bestünde die Gefahr, dass Verfahren vor kantonalen Gerichten aufgrund der Komplexität der Landwirtschaftsgesetzgebung und vieler Verweise in den Strafbestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (Blankettnormen) gar nicht erst eröffnet oder später eingestellt würden.

¹⁵⁶ Siehe auch Kapitel 4.2.2.1.

Der Rechtsdienst des BAFU führt eine anonymisierte Sammlung über die kantonalen Strafentscheide im Umweltrecht, die dem BAFU mitgeteilt werden (ca. 2000 pro Jahr).

4.2.4.7 Vertragswesen

Unterschiedlich wird in den befragten Verwaltungseinheiten das Vertragswesen gehandhabt. So können Verträge zuweilen dezentral von den einzelnen Linienstellen eigenständig abgeschlossen werden, ohne vorherige Kontrolle, Visum oder Doppelunterschrift des Rechtsdienstes. In anderen Fällen (BLW und Geschäftsfeld IV des BSV) gibt es interne Weisungen, wonach Verträge vor deren Unterschrift dem Rechtsdienst zu unterbreiten sind. Bei fedpol muss bei wichtigen Verträgen zwingend der Rechtsdienst beigezogen werden. Im Falle des BLW ist der Rechtsdienst zuständig für die Archivierung von Verträgen.

4.2.4.8 Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetz

In allen befragten Verwaltungseinheiten ist der Rechtsdienst für Datenschutzfragen und Anfragen gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz SR 152.3) zuständig. Für sämtliche der befragten Rechtsdienste erweist sich die Behandlung von Auskunftsbegehren als wichtiger und zuweilen heikler Teil ihrer Arbeit. Bei Swissmedic gehen jährlich 10 bis 15 Einsichtsgesuche gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ein. Aufgrund der davon oft betroffenen, sehr umfangreichen Zulassungsdossiers für Arzneimittel erweisen sich diese Gesuche generell als arbeitsintensiv und mit Blick auf das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis heikel. Für die Rechtsdienste von fedpol und des Geschäftsfeldes IV des BSV stehen weniger Gesuche nach dem Öffentlichkeitsgesetz im Vordergrund, als Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz. Dies lässt sich dadurch erklären, dass es im Bereich von fedpol rund 90 Informationssysteme gibt (z.B. Schengener Informationssystem SIS, das nationale Fahndungssystem RIPOL [recherche informatisée de police] oder das AFIS [automatisiertes Fingerabdruckidentifikationssystem]), für welche Auskunfts- und Löschbegehren von allenfalls betroffenen Personen eingereicht wer-

den¹⁵⁷. Die Prüfung dieser Gesuche erweist sich jeweils als heikel und Beschwerdefälle sind häufig. Auch das Geschäftsfeld IV des BSV ist in einem Bereich tätig, wo sich aus Sicht des Datenschutzes heikle Fragen stellen, beinhalten IV-Dossiers doch äusserst sensible Personendaten.

4.2.4.9 Interne Schulungen

In den Zuständigkeitsbereich der meisten befragten Rechtsdienste fallen auch interne Schulungen. Diese richten sich mehrheitlich an neueintretende Mitarbeitende der Verwaltungseinheit. So werden im Rahmen des Einführungstages für neueintretende Mitarbeitende oder auch im Rahmen eines längeren Schulungszyklus Kenntnisse im Verwaltungsverfahren (insbesondere Erlass von Verfügungen), Verwaltungsrecht oder im juristischen Fachgebiet der jeweiligen Verwaltungseinheit vermittelt. Der Rechtsdienst von fedpol hat 2010 eine umfangreiche Kaderschulung zum Personalrecht des Bundes für alle Mitarbeitenden mit Führungsverantwortung durchgeführt.

4.2.4.10 Auslagerung von juristischen Aufgaben

Bei den befragten Rechtsdiensten werden nur selten juristische Aufgaben an externe Stellen ausgelagert. So werden bei Swissmedic im Bereich des Personalrechts dienstrechtliche Auseinandersetzungen an externe Anwälte ausgelagert, ebenso baurechtliche Fragen. Bei fedpol und dem BAFU wird vereinzelt die Ausarbeitung von Rechtsgutachten externen Stellen in Auftrag gegeben.

4.2.4.11 Würdigung

Im Vergleich zu den vorher erörterten Fragen im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten erweist sich bei der Frage der Zuteilung der juristischen Aufgaben zwischen zentralem Rechtsdienst und Linie der Gestaltungsspielraum als gering. Dies ist auf zwei Gründe zurückzuführen. So werden erstens die Aufgaben des Rechtsdienstes einer Verwaltungseinheit direkt von den Aufgaben der entsprechenden Verwaltungseinheit beeinflusst. Ein Rechtsdienst kann

¹⁵⁷ So wurden 2010 420 Auskunfts- und Löschgesuche eingereicht (Jahresbericht fedpol S. 82; <http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/jahresberichte/jabe-2010-d.pdf>, besucht am 31. Januar 2012).

z.B. nur Aufgaben im Bereich der Bundesaufsicht wahrnehmen, wenn die entsprechende Verwaltungseinheit auch Aufsichtsbehörde ist¹⁵⁸. Entsprechend ist im Hinblick auf die Zuteilung der juristischen Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie immer von den juristischen Aufgaben auszugehen, wie sich diese für die Verwaltungseinheit ergeben. Zweitens haben die Befragungen in Bezug auf die Zuteilung der juristischen Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie eine relativ grosse Homogenität ergeben. Diese dürfte kaum Raum für einen grossen Gestaltungsspielraum bieten. Während die Rechtsberatung naturgemäss in den Zuständigkeitsbereich des Rechtsdienstes fällt, erfolgt in allen befragten Verwaltungseinheiten der Vollzug dezentral in den einzelnen Linienabteilungen; lediglich verwaltungspolizeiliche Verfügungen werden vom Rechtsdienst des fedpol ausgearbeitet und erlassen. Ebenso haben die Befragungen ergeben, dass Aufgaben im Bereich der Bundesaufsicht, des Beschwerdewesens, des Strafrechts sowie des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsgesetzes zentralisiert vom Rechtsdienst erbracht werden. Lediglich in Bezug auf die Organisation der Rechtsetzungstätigkeit haben die Befragungen massgebende Unterschiede gezeigt. So liegt die Federführung und Projektleitung für Rechtsetzungsgeschäfte je nach Verwaltungseinheit beim Rechtsdienst (Swissmedic, fedpol) oder bei der Linie (BAFU). Im BLW liegt die Federführung für solche Geschäfte beim Stab, im Geschäftsfeld IV des BSV bei einer eigenen Sektion Rechtsetzung. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Zuteilung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Rechtsetzung zwischen Rechtsdienst und Linie nicht immer frei erfolgen kann, sondern zuweilen direkt vom Umfang der entsprechenden Arbeiten abhängen kann. So wäre z.B. die Zuweisung der Federführung für Rechtsetzungsgeschäfte an den Rechtsdienst des BAFU aufgrund des Umfanges von Rechtsetzungsgeschäften mit den dem Rechtsdienst zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen nicht zu bewältigen¹⁵⁹.

158 Wie sich gezeigt hat, binden die Aufgaben im Zusammenhang mit der Bundesaufsicht einen beachtlichen Teil der Ressourcen der beiden betroffenen Rechtsdienste (über 50% im Falle des Rechtsdienstes des Geschäftsfeldes IV des BSV, 30% im Falle des Rechtsdienstes des BAFU), siehe Ziff. 4.2.4.3.

159 Siehe Ziff. 4.2.4.5.

Gestaltungsspielraum besteht hingegen hinsichtlich der Frage, wieweit es dem Rechtsdienst obliegen soll, eine Qualitätskontrolle über juristische Geschäfte vorzunehmen, die von der Linie ohne Mitwirkung des Rechtsdienstes erbracht werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an den Gesetzesvollzug, das Vertragswesen sowie, je nach Verwaltungseinheit, die Rechtsetzung.

Im Zusammenhang mit Vollzugsfragen stellt sich die Frage, ob Verfügungen dem Rechtsdienst vorgängig unterbreitet werden sollen. In einem Grossteil der befragten Verwaltungseinheiten werden pro Jahr mehrere Tausend Verfügungen erlassen¹⁶⁰. Es steht ausser Frage, dass es die Kapazitäten der jeweiligen Rechtsdienste sprengen würde, wenn diese Verfügungen vorgängig dem Rechtsdienst unterbreitet werden müssten. Ebenso würde eine solche Vorgehensweise wenig Sinn machen in Fällen, wo es sich bei den Verfügungen um Standardverfügungen handelt, allenfalls sogar um erteilte Standardbewilligungen. Dennoch kann es in vereinzelt Fällen Sinn machen, bestimmte Verfügungen automatisch dem Rechtsdienst zu unterbreiten. In diesem Zusammenhang sei das Beispiel des Kompetenzzentrums Recht der Wettbewerbskommission WEKO erwähnt¹⁶¹. So besteht die Hauptaufgabe des Kompetenzzentrums Recht der WEKO in der Qualitätskontrolle aller wichtigen Dokumente zu Händen des Direktors und der Geschäftsleitung. Die Dokumenttypen, die dieser Qualitätskontrolle unterworfen sind, sind in einer Liste, welcher Weisungscharakter zukommt, aufgeführt. Eine wichtige Kategorie von Dokumenten, die einer solchen Qualitätskontrolle unterworfen sind, sind die von der WEKO im Zusammenhang mit wettbewerbsrechtlichen Verfahren erlassenen Verfügungen. Die juristische Qualitätskontrolle erfolgt nach den drei Kriterien Rechtskonformität (materielle Kontrolle), Praxistauglichkeit und formelle Anforderungen an das entsprechende Dokument (z.B. Verfügung). Alle Dokumente, welche der Geschäftsleitung unterbreitet werden, werden somit auf ihre Rechtskonformität getestet, was sich einerseits mit den möglicherweise

¹⁶⁰ Siehe Fussnote 135.

¹⁶¹ Diese Informationen basieren auf einer Befragung des Leiters des Kompetenzzentrums Recht der WEKO im Rahmen eines Testinterviews für den Gesprächsleitfaden in Anhang 2.

folgenreichen Auswirkungen auf die Wirtschaftsfreiheit, welche Verfügungen der WEKO entfalten können, und dem zuweilen grossen Medienecho solcher Verfügungen erklären lässt. Ein weiteres Ziel, das mit dieser Qualitätskontrolle verfolgt wird ist, in den drei Linienabteilungen der WEKO (Produktmärkte, Dienstleistungen, Infrastruktur) eine einheitliche Praxis (*unité de doctrine*) zu gewährleisten. In Bezug auf juristische Dokumente von sekundärer Bedeutung, die nicht der Geschäftsleitung unterbreitet werden (z.B. verfahrensleitende Dokumente wie Fristerstreckungen oder Auskunftsbegehren), erfolgt die juristische Qualitätskontrolle nicht *ex ante*, sondern *ex post* im Rahmen einer Informationskopie zu Handen des Leiters des Kompetenzzentrums Recht.

Auch wenn sich das Beispiel der juristischen Qualitätskontrolle, wie sie bei der WEKO vollzogen wird, aufgrund des sehr spezifischen Tätigkeitsfeldes der WEKO nicht zwangsläufig auf andere Verwaltungseinheiten übertragen lässt, stellt sich dennoch die Frage, ob es nicht angezeigt ist, in denjenigen Bereichen, wo Linienstellen ohne Mitwirkung des Rechtsdienstes juristische Aufgaben wahrnehmen, die entsprechenden Arbeiten mittels interner Weisung einer (zwingenden) juristischen Qualitätskontrolle durch den Rechtsdienst zu unterwerfen.

Dies könnte z.B. in Bezug auf spezielle Arten von Verfügungen oder auf Verträge Anwendung finden, die von den Linienstellen ausgearbeitet werden. Entsprechende Weisungen, wonach Verträge vorgängig dem Rechtsdienst unterbreitet werden müssen bzw. von einem JuristenInvisiert sein müssen, gibt es im Geschäftsfeld IV des BSV sowie im BLW. Ebenso könnte sich eine solche juristische Qualitätskontrolle nützlich erweisen in Fällen, wo die Betreuung von Rechtsetzungsgeschäften oder die Ausarbeitung von Verwaltungsverordnungen oder Stellungnahmen an Gerichte im Rahmen von Beschwerdeverfahren entgegen der Praxis der Zuweisung an den Rechtsdienst dennoch durch Linienstellen erfolgt.

4.2.5 INTERNE ORGANISATION VON RECHTSDIENSTEN

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellt, ist diejenige der internen Organisation des Rechtsdienstes. Bei grösseren Rechtsdiensten mit einer gewis-

sen Anzahl Mitarbeitenden (zehn und mehr) stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage einer allfälligen Unterteilung des Rechtsdienstes in mehrere Einheiten.

4.2.5.1 Praxis in der Bundesverwaltung

Die Analyse der Rechtsdienste der einzelnen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung hat ergeben, dass insbesondere diejenigen Rechtsdienste, die als eigenständiger (Direktions)bereich (Bundesamt für Gesundheit BAG, Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic, Institut für geistiges Eigentum IGE, Generalsekretariat des Eidg. Finanzdepartements GS-EFD, Eidg. Zollverwaltung EZV, Eidg. Finanzverwaltung EFV, Eidg. Alkoholverwaltung EAV, Bundesamt für Energie BFE, Bundesamt für Umwelt BAFU) organisiert sind, in mehrere Einheiten (Sektionen, Abteilungen, Fachbereiche) gegliedert sind. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die genannten Rechtsdienste eine grosse Anzahl Mitarbeitende aufweisen, womit sich aufgrund der Führungsspanne eine Unterteilung in mehrere Einheiten aufdrängt.

Mit Blick auf die Grundsätze der Stellenbildung¹⁶² sind grundsätzlich zwei Organisationsformen denkbar: die Stellenbildung nach Objekt oder nach dem Verrichtungsprinzip¹⁶³.

Eine Organisation nach Objekt, d.h. im konkreten Fall nach juristischen Fachgebieten, kennen die Rechtsdienste des Bundesamtes für Gesundheit BAG, des Instituts für geistiges Eigentum IGE, des Bundesamtes für Energie BFE oder des Bundesamtes für Umwelt BAFU. So ist der 24 Mitarbeitende zählende Rechtsdienst des BAFU in drei Sektionen aufgeteilt, welche vom juristischen Fachgebiet her den drei Direktionsbereichen des BAFU entsprechen. Der Kundenbezug des Rechtsdienstes ist damit klar definiert: Jeder der drei Direktionsbereiche des BAFU verfügt über einen im zentralen Rechtsdienst angesiedelten Rechtsdienst. Dieser nimmt in seinem materiellen Zuständigkeitsgebiet alle sich stellenden

¹⁶² Siehe 2.3.2.1.

¹⁶³ Unabhängig von der Frage der Unterteilung des Rechtsdienstes in mehrere Einheiten stellt sich diese Frage auch für die interne Organisation des Rechtsdienstes, d.h. der allfälligen Spezialisierung der Mitarbeitenden in gewissen juristischen Sachgebieten oder Aufgaben.

Arten von Aufgaben wahr (Begleitung bei Rechtsetzung und Vollzug, Bundesaufsicht etc.).

Eine Organisation nach dem Verrichtungsprinzip, was eine Unterteilung in zwei oder drei Einheiten mit den Aufgabenbereichen allgemeiner Rechtsdienst oder Rechtsberatung, Gesetzgebung und Strafsachen bedeutet, kennen die Rechtsdienste der Eidg. Finanzverwaltung EFV, der Eidg. Alkoholverwaltung EAV oder des Generalsekretariats des Eidg. Finanzdepartements GS-EFD und von Swissmedic. So ist der 22 Mitarbeitende zählende Rechtsdienst von Swissmedic in die drei Abteilungen Rechtsberatung, Rechtsetzung und Strafrecht unterteilt.

Wird eine Spartenorganisation gewählt, wie beim Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, der Eidg. Steuerverwaltung ESTV oder beim Bundesamt für Kommunikation BAKOM, so sind mehrere Varianten denkbar: Ein allgemeiner Rechtsdienst pro Sparte, wie dies beim BAKOM der Fall ist, oder mehrere, nach dem Verrichtungsprinzip gegliederte Rechtsdienste pro Sparte (z.B. allgemeiner Rechtsdienst und Sektion Rechtsetzung, wie dies bei der Eidg. Steuerverwaltung und dem Geschäftsfeld IV des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV der Fall ist). Im zweiten Fall bedeutet dies für die interne Organisation von Rechtsdiensten eine doppelte Spezialisierung, eine Spezialisierung nach Objekt (Sparte) und innerhalb der Sparte eine Spezialisierung nach dem Verrichtungsprinzip.

In Rechtsdiensten, wo keine Unterteilung in verschiedene Einheiten erfolgt ist, stellt sich im Zusammenhang mit der internen Organisation die Frage, wie die verschiedenen Aufgaben den einzelnen Mitarbeitenden zugewiesen werden. Grundsätzlich sind mehrere Lösungen denkbar: Ein Pool-System, bei dem alle im Pool tätigen JuristInnen GeneralistenInnen sind und grundsätzlich jede Aufgabe übernehmen können, oder eine Spezialisierung in gewissen juristischen Fachgebieten oder Aufgaben. Ein Pool-System kennen der Rechtsdienst des BLW (6 juristische Mitarbeitende) und der Rechtsdienst des Geschäftsfeldes IV des BSV (8 juristische Mitarbeitende). Einen Prozess der internen Organisation durchläuft zurzeit der 18 Mitarbeitende zählende Rechtsdienst von fedpol, der gegenwärtig eine Pool-Organisation aufweist. Da sich die Füh-

rungsspanne mit 18 Mitarbeitenden als zu gross erwiesen hat, wurde entschieden, diesen Rechtsdienst neu in zwei nach dem Verrichtungsprinzip organisierte Fachbereiche zu unterteilen, einen Fachbereich Rechtsetzung und polizeiliche Verfügungen und einen Fachbereich Rechtsberatung. Innerhalb dieser beiden Fachbereiche wird das Pool-System weitergeführt.

Unabhängig von der Art der internen Organisation ist allen befragten Rechtsdiensten gemeinsam, dass im Bereich Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip feste Zuständigkeiten festgelegt wurden. Pro befragten Rechtsdienst betreuen jeweils ein bis zwei Mitarbeitende schwergewichtig Auskunftsbeglehen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3) oder behandeln Anfragen im Bereich des Datenschutzes. Dies ist direkt mit den gesetzlichen Vorgaben zu erklären, die vorsehen, dass die Bundeskanzlei und die Departemente jeweils mindestens einen BeraterIn für den Datenschutz (Art. 23 Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.11) bzw. für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 20 Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) bezeichnen¹⁶⁴.

4.2.5.2 Würdigung

Jede der dargelegten Organisationsformen weist ihre Charakteristiken auf, die eine bestimmte Organisationsform für den einen Rechtsdienst als geeigneter und für einen anderen Rechtsdienst als weniger geeignet erscheinen lassen. Bei der internen Organisation des Rechtsdienstes ist daher immer von den Eigenheiten der Verwaltungseinheit bzw. von deren Rechtsdienst auszugehen, so der Anzahl Mitarbeitenden des Rechtsdienstes und der Aufgaben, die von diesem Rechtsdienst zu erbringen sind.

164 Zum Datenschutz in der Bundesverwaltung, siehe Belser/Epiney/Waldmann, S. 725 ff.; Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung, abrufbar unter <http://www.edoeb.admin.ch/-dokumentation/00445/00472/00933/index.html?lang=de>, (besucht am 31. Januar 2012); zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung, siehe Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz betreffend organisatorische und technische Aspekte, abrufbar unter: <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/00938/01008/index.html?lang=de> (besucht am 31. Januar 2012).

Hat eine Verwaltungseinheit viele Rechtsetzungsgeschäfte zu bewältigen und werden diese zentral vom Rechtsdienst erbracht, kann es bei einer entsprechenden Grösse des Rechtsdienstes durchaus Sinn machen, für die Rechtsetzung eine eigene Einheit zu schaffen. Eine solche interne Organisation würde wohl weniger Sinn machen, wenn die Rechtsetzungsgeschäfte dezentral von der Linie betreut werden und vom Rechtsdienst lediglich begleitet werden. Ebenso kann es Sinn machen - ein entsprechender Aufgabenschwerpunkt vorausgesetzt - eine Einheit für Aufgaben im Bereich des Strafrechts zu schaffen.

Die Organisation nach Objekt, d.h. nach juristischem Fachgebiet hat gegenüber der Organisation nach dem Verrichtungsprinzip den Vorteil eines klaren und permanenten Kundenbezuges. Bei einer Organisation nach Objekt können die einzelnen Einheiten des Rechtsdienstes so nach juristischem Fachgebiet ausgerichtet werden, dass sie den Linienabteilungen der Verwaltungseinheit entsprechen.

Ein Pool-System hat den Vorteil einer grossen Flexibilität auch bei Belastungsspitzen und erleichtert die Stellvertretung. Den Mitarbeitenden ermöglicht es ein breiteres Tätigkeitsfeld als bei einer Spezialisierung aufgrund eines juristischen Fachgebietes oder Aufgaben und trägt damit zur Kompetenzförderung bei. Ein Pool-System kann unabhängig von der Anzahl Mitarbeitenden gewählt werden, kann sich in einem kleinen Rechtsdienst jedoch geradezu aufdrängen. Als Nachteil zu erwähnen ist, dass mit einem Pool-System der Kundenbezug nicht gegeben ist, d.h. die Linienstellen können nicht darauf zählen, dass sie bei dieselbe Materie betreffenden Anfragen immer den gleichen Ansprechpartner im Rechtsdienst haben werden¹⁶⁵.

4.2.6. EXKURS: EINFLUSS VON WEICHEN FAKTOREN

In den beiden vorhergehenden Ziffern 4.1 und 4.2 wurde die Organisation von Recht und von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung aus einer organisationstheoretischen Perspektive analysiert. Entsprechend standen als Untersuchungskriterien die Organisationsform von Rechtsdiensten, deren Aufgaben sowie die Zusammenarbeit mit anderen Stel-

165 Zur Frage der internen Organisation von Rechtsdiensten, siehe auch Staub, S. 111.

len, insbesondere der Direktion und den Linienstellen, im Brennpunkt der Untersuchungen.

Die Organisation von Rechtsdiensten und deren Stellung innerhalb einer Verwaltungseinheit lassen sich jedoch nicht alleine aufgrund solcher „harter“ Faktoren erklären. So spielen sogenannte „weiche“¹⁶⁶ Faktoren eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, diese vielseitigen Einflussfaktoren - die weniger die Organisationstheorie als die *Organisationspsychologie* betreffen - vertieft zu analysieren, dennoch sei nachfolgend kurz darauf hingewiesen¹⁶⁷.

Zu diesen weichen Faktoren gehört die Wahrnehmung von Recht durch die verschiedenen Stellen und Instanzen innerhalb einer Verwaltungseinheit, insbesondere die für die Organisation einer Verwaltungseinheit zuständige(n) Stelle(n).

So wird Recht zuweilen als *Stör- oder Risikofaktor* und damit verbunden als eher unangenehme Begleiterscheinung der Aufgabenerfüllung empfunden¹⁶⁸. Diese Haltung kann sich in der Organisation von Rechtsdiensten insofern niederschlagen, als Strukturen und Organisationsformen gewählt werden, welche darauf hinauslaufen, die Einflussmöglichkeiten des Rechtsdienstes zu begrenzen, wenn nicht sogar an den Rand zu drängen.

166 Harte und weiche Faktoren werden wie folgt definiert: „Harte Faktoren (*hard facts*) lassen sich in betriebswirtschaftlichen Kennzahlen wie Kosten, Kapitalumschlag oder Durchlaufzeiten ausdrücken. ... Zu den weichen Faktoren (*soft facts*) zählen Images, Stimmungen, aber auch Wissen und daraus resultierendes Verhalten (*De-/Motivation*) sowie Handlungsweisen (*Unterstützung/Widerstand*). Solche Faktoren heißen *weich*, weil sie gar nicht oder nur mit Hilfsindikatoren als Kennzahlen darstellbar sind. Ihre ökonomische Handlungsrelevanz ergibt sich aus der Kraft gruppenspezifischer Prozesse. ... Da die Ursache weicher Faktoren gruppenspezifische Prozesse sind, ist ihre Entstehung und damit Relevanz nicht konstant.“ Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: harte und weiche Faktoren, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/569792/harte-und-weiche-faktoren-v4.html> (besucht am 31. Januar 2012).

167 Siehe dazu Hagehülsmann, S. 1 ff.

168 Staub, S. 25 f.

Gleichzeitig kann auch eine gegenteilige Tendenz ausgemacht werden. So kann - und wird - Recht zuweilen nicht so sehr als Störfaktor wahrgenommen werden, sondern vielmehr als Chance, die es zu nutzen gilt. Rechtlichen Instanzen - wie sie Rechtsdienste innerhalb einer Verwaltungseinheit zweifelsohne darstellen - gebührt naturgemäss eine Deutungshoheit in juristischen Fragen. Dies ist unweigerlich mit einem entsprechenden Machtpotential für die entsprechende Instanz, im vorliegenden Fall dem Rechtsdienst oder der diesem übergeordneten Instanz, verbunden, das auch bewusst genutzt werden kann. Entsprechend können Strukturen und Organisationsform eines Rechtsdienstes auch so gewählt werden, dass ein Rechtsdienst als Machtfaktor genutzt werden kann, durch die Verwaltungseinheit selbst, deren Leitung oder die Leitung des entsprechenden Rechtsdienstes.

Machtfragen sind Organisationen inhärent¹⁶⁹. Sie beeinflussen zuweilen auch die Zuweisung von juristischen Mitarbeitenden und/oder juristischen Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie. Sowohl Rechtsdienste wie Linienabteilungen können ein Interesse daran haben, zwecks Sicherung oder allenfalls sogar Ausbau der eigenen Machtposition juristisch Mitarbeitende und/oder juristische Aufgaben ihren jeweiligen Bereichen zugeteilt zu wissen. Machtfragen können letzten Endes auch das Zusammenwirken zwischen im Rechtsdienst tätigen JuristenInnen und in der Linie tätigen, juristisch ausgebildeten Mitarbeitenden beeinflussen.

Ob ein Rechtsdienst eher als Risiko oder Chance innerhalb einer Verwaltungseinheit wahrgenommen wird, hängt wiederum von verschiedenen (weichen) Faktoren ab, wie eigenen Erfahrungen, herrschenden Meinungen, aber auch dem persönlichen Bezug zu der Wissenschaft Recht.

Weiche Faktoren können nicht nur die Organisation von Rechtsdiensten beeinflussen, sondern auch deren Stellung innerhalb einer Verwaltungseinheit. So können persönliche Eigenschaften wie Autorität, Gestaltungswillen oder Durchsetzungsvermögen der Leitung oder der Mitar-

169 Dazu ausführlich, Simon, S. 87 ff.

beitenden eines Rechtsdienstes diesem zu einer prominenteren Stellung innerhalb einer Verwaltungseinheit verhelfen, als deren Organigramm vermuten lässt.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Recht spielt auf allen Stufen und in allen Bereichen der Verwaltungsführung eine Rolle, unterlegt oder überlagert (je nach Sichtweise) diese gewissermassen. Dieser Bedeutung von Recht für die Verwaltungsführung muss mit der Schaffung geeigneter Strukturen begegnet werden, die es der Verwaltung ermöglichen, rechtliche Vorgaben und rechtliche Aspekte bei der Verwaltungsführung jederzeit und umfassend zu berücksichtigen. Rechtsdiensten kommt dabei eine Scharnierfunktion zu.

Die vorliegende Studie hatte zum Ziel, *erstens* Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie der Umgang mit Recht in der Bundesverwaltung organisiert ist, *zweitens* diejenigen Fragen zu identifizieren, die sich bei der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung stellen, und das Spektrum von möglichen Antworten darauf aufzuzeigen und *drittens* der Frage nachzugehen, ob der organisationsrechtliche Status einer Verwaltungseinheit einen Einfluss auf die Organisation ihres Rechtsdienstes hat.

Ein Grossteil der Verwaltungseinheiten der *zentralen* Bundesverwaltung weist einen eigenen Rechtsdienst auf, während die Mehrheit der Verwaltungseinheiten der *dezentralen* Bundesverwaltung über keinen Rechtsdienst verfügt. Die Analyse der Rechtsdienste darf jedoch nicht ausschliesslich aus der Optik der betroffenen Verwaltungseinheit erfolgen. Vielmehr gilt es zu beachten, dass jede Verwaltungseinheit Teil eines grösseren Systems (Departement) ist und jedes Departement wiederum Teil eines noch grösseren Systems (Bundesverwaltung). Entsprechend lassen sich in spezifischen Fällen die Organisation von Recht und juristischen Aufgaben und den dafür zuständigen Stellen nur aus einer grösseren Perspektive erklären. Dies gilt für die juristischen Querschnittämter sowie die departementsweite Organisation von Recht. Diese beiden Fälle stellen zweifelsohne Einzelfälle dar. Im Grossteil der Fälle wird der Umgang mit Recht auf der Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten organisiert.

Im Zusammenhang mit der *Organisationsgestaltung* von Rechtsdiensten auf Stufe Verwaltungseinheit stellen sich *fünf Fragen*:

Die wohl grundlegendste und somit erste Frage ist die Frage, ob der Umgang mit Recht und damit verbunden die Erfüllung juristischer Aufgaben innerhalb einer Verwaltungseinheit zentral oder dezentral organisiert werden sollen. In dieser Hinsicht ergibt sich eine grosse Gestaltungsmöglichkeit. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass innerhalb der Bundesverwaltung die gesamte Bandbreite zwischen einer rein zentralen Organisation von Recht (zentraler Rechtsdienst mit Zentralisierung aller juristisch tätigen Mitarbeitenden im Rechtsdienst) und einer dezentralen Organisation von Recht (kein zentraler Rechtsdienst, sondern dezentrale, in den Linienabteilungen angesiedelte Rechtsdienste sowie auch ausserhalb des Rechtsdienstes juristisch tätige Mitarbeitende) zu finden ist; zuweilen wird auch eine zentrale Organisation von Recht mit dezentralen Strukturen ergänzt (zentraler Rechtsdienst, ergänzt durch sektorielle Rechtsdienste und/oder in den Linienabteilungen angesiedelte juristisch tätige Mitarbeitende).

Ist die Frage, ob der Umgang mit Recht und die Erfüllung juristischer Aufgaben zentral oder dezentral organisiert werden soll, geklärt, so stellt sich zweitens die Frage, welcher Platz dem zentralen Rechtsdienst im Organigramm der Verwaltungseinheit zukommen soll. Wie sich gezeigt hat, lässt sich ein zentraler Rechtsdienst grundsätzlich in jede mögliche Organisationsform (Rechtsdienst als eigener [Direktions]bereich, als Teil der zentralen Dienste oder des Stabes) sinnvoll integrieren. Am weitaus häufigsten ist der Rechtsdienst als Stabstelle oder als Teil der zentralen Dienste organisiert. Die Organisationsform alleine ist jedoch nicht entscheidend für die Stellung, über welche der Rechtsdienst in der Verwaltungseinheit verfügt. Ob ein Rechtsdienst letztendlich als eigenständiger Bereich oder als Teil des Stabes oder der zentralen Dienste organisiert ist, dürfte in der Praxis keinen nennenswerten Unterschied machen. Während die Organisationsform des Rechtsdienstes nicht entscheidend ist, hat hingegen die Art der Vertretung des Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung - direkte Vertretung über die Leitung des Rechtsdienstes oder indirekte Vertretung über die nächsthöhere Instanz - einen Einfluss auf die Stellung des Rechtsdienstes in der Verwaltungseinheit. In rund einem Drittel der Verwaltungseinheiten mit zentralem Rechtsdienst ist dessen Leitung Mitglied der Geschäftsleitung.

Drittens ist der Einbezug des Rechtsdienstes in die Geschäfte der Direktion, mit anderen Worten die Teilnahme des Rechtsdienstes an den Führungsprozessen zu organisieren. Es steht ausser Zweifel, dass die Einsitznahme der Leitung des Rechtsdienstes in der Direktion ein geeignetes Mittel darstellt, um einen umfassenden Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse sicherzustellen. Dies bedeutet aber nicht, dass ein Einbezug des Rechtsdienstes in die Führungsprozesse ohne eine solche Einsitznahme grundsätzlich nicht möglich wäre. Vielmehr gilt es, zwischen dem für den Rechtsdienst verantwortlichen Geschäftsleitungsmitglied und der Leitung des Rechtsdienstes die geeigneten Mechanismen zu finden, um einen solchen Einbezug sicherzustellen. Dabei ist darauf zu achten, dass der Rechtsdienst über alle notwendigen Informationen verfügt, um die der Geschäftsleitung unterbreiteten Geschäfte aus einer juristischen Perspektive beurteilen zu können. Weiter ist darauf zu achten, dass Einschätzungen und Beurteilungen des Rechtsdienstes in angemessener Form in die Sitzungen der Direktion eingebracht werden können. Schliesslich ist auch der Rückfluss einschlägiger Informationen aus den Direktionssitzungen an den Rechtsdienst sicherzustellen.

Im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellt sich viertens die Frage, welche juristischen Aufgaben sich für die Verwaltungseinheit ergeben und wie diese Aufgaben zwischen dem zentralen Rechtsdienst einerseits und den Linienstellen andererseits aufgeteilt werden. Dies kommt der Frage gleich, ob juristische Aufgaben zentral vom Rechtsdienst zu erbringen sind oder vielmehr dezentral von der Linie. Im Vergleich zu den vorher erörterten Fragen im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten erweist sich bei der Frage der Zuteilung der juristischen Aufgaben zwischen zentralem Rechtsdienst und Linie der Gestaltungsspielraum als gering. Dies ist auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen werden die Aufgaben des Rechtsdienstes einer Verwaltungseinheit direkt von den Aufgaben der entsprechenden Verwaltungseinheit beeinflusst. Entsprechend ist im Hinblick auf die Zuteilung der juristischen Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie immer von den juristischen Aufgaben auszugehen, wie sich diese für die Verwaltungseinheit ergeben. Zum anderen hat die

vorliegende Studie in Bezug auf die Aufteilung der juristischen Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie eine relativ grosse Homogenität ergeben, die kaum Raum für einen grossen Gestaltungsspielraum bieten dürfte. Während die Rechtsberatung naturgemäss in den Zuständigkeitsbereich des Rechtsdienstes fällt, erfolgt in den einzelnen Verwaltungseinheiten der Vollzug grossmehrheitlich dezentral in den einzelnen Linienabteilungen; auch die Ausarbeitung von Verträgen fällt mehrheitlich in die Zuständigkeit der Linienabteilungen. Hingegen werden Aufgaben im Bereich der Vollzugsaufsicht, des Beschwerdewesens, des Strafrechts, des Datenschutzes und Öffentlichkeitsprinzips zentralisiert vom Rechtsdienst erbracht. Lediglich in Bezug auf die Organisation der Rechtsetzungstätigkeit hat die vorliegende Studie massgebende Unterschiede ergeben. So liegt die Federführung und Projektleitung für Rechtsetzungsgeschäfte je nach Verwaltungseinheit beim Rechtsdienst, bei der Linie oder bei anderen Stellen (Stab). Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Zuteilung der Aufgaben zwischen Rechtsdienst und Linie nicht immer frei erfolgen kann, sondern zuweilen direkt vom Umfang der entsprechenden Arbeiten und den verfügbaren personellen Ressourcen abhängen kann. Gestaltungsspielraum besteht hingegen hinsichtlich der Frage, wieweit es dem Rechtsdienst obliegen soll, eine Qualitätskontrolle über juristische Geschäfte vorzunehmen, die von der Linie ohne Mitwirkung des Rechtsdienstes erbracht werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an den Gesetzesvollzug, das Vertragswesen und - je nach Verwaltungseinheit - die Rechtsetzung sowie andere Aufgaben, die in einem konkreten Fall entgegen der mehrheitlichen Zuweisung an den Rechtsdienst dennoch von Linienstellen ausgeführt werden.

Als fünfte und letzte Frage im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten stellt sich die Frage der internen Organisation von Rechtsdiensten. Bei grösseren Rechtsdiensten mit einer gewissen Anzahl Mitarbeitenden stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage einer allfälligen Unterteilung des Rechtsdienstes in mehrere Einheiten. Mit Blick auf die Grundsätze der Stellenbildung sind mehrere Organisationsformen denkbar: die Stellenbildung nach Objekt, d.h. nach juristischem Fachgebiet oder die Stellenbildung nach dem Verrichtungs-

prinzip, was eine Unterteilung in zwei oder drei Einheiten mit dem Aufgabengebiet allgemeiner Rechtsdienst oder Rechtsberatung, Rechtsetzung und Strafrecht bedeutet. In Rechtsdiensten, in denen keine Unterteilung in verschiedene Einheiten erfolgt ist, stellt sich im Zusammenhang mit der internen Organisation die Frage, wie die verschiedenen Aufgaben den einzelnen Mitarbeitenden zugewiesen werden. Grundsätzlich sind mehrere Lösungen denkbar: Ein Pool-System, bei dem alle im Pool tätigen JuristInnen GeneralistenInnen sind und grundsätzlich jede Aufgabe übernehmen können oder eine Spezialisierung in gewissen juristischen Fachgebieten oder Aufgaben. Unabhängig von der Art der internen Organisation ist allen befragten Rechtsdiensten gemeinsam, dass im Bereich Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip getreu den gesetzlichen Vorgaben feste Zuständigkeiten festgelegt worden sind.

Die vorliegende Studie hat ergeben, dass der organisationsrechtliche Status von Verwaltungseinheiten nur einen beschränkten Einfluss auf die Organisation von Rechtsdiensten hat. Unterschiede aufgrund des organisationsrechtlichen Status haben sich lediglich bezüglich der Frage gezeigt, ob Verwaltungseinheiten einen Rechtsdienst aufweisen oder nicht. So verfügt ein Grossteil der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung über einen Rechtsdienst, während eine Mehrheit von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung keinen Rechtsdienst kennt. Bei Verwaltungseinheiten, die über einen Rechtsdienst verfügen, haben sich keine bedeutenden organisatorischen Unterschiede aufgrund des rechtlichen Status der einzelnen Verwaltungseinheiten ergeben.

Im Zusammenhang mit der Organisationsgestaltung von Rechtsdiensten nicht aus den Augen zu verlieren gilt die Leitmaxime der vorliegenden Arbeit, wonach dem Rechtsdienst eine Querschnittfunktion zuzukommen hat, die sich in der Organisation von Rechtsdiensten widerspiegeln muss. Der Umgang mit Recht ist innerhalb einer Verwaltungseinheit so zu organisieren, dass die damit betrauten Stellen diese Querschnittfunktion in allen Bereichen und auf allen Führungsebenen erfüllen können. Aus der Tatsache, dass das Recht für die Verwaltungseinheit in all ihren Tätigkeitsbereichen von Bedeutung ist, ergibt sich die Notwendigkeit, rechtliche Aspekte bereits bei der Festlegung der Struktur einer Verwal-

tungseinheit zu beachten, bei der Gestaltung der Führungsprozesse zu berücksichtigen und auch tatsächlich in die Abläufe der Verwaltungseinheit zu integrieren. Dazu ist vorab Grundlagenarbeit zu leisten. Es muss geprüft werden, welches die für die Verwaltungseinheit relevanten rechtlichen Aufgaben sind und deren Wirkungsverläufe müssen untersucht werden.

RECHTLICHE GRUNDLAGE

- Bundesverfassung der Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), SR 152.3.
- Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ), SR 152.31.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.
- Bundesgesetz vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG), SR 172.010.31.
- Organisationsverordnung vom 29. Oktober 2008 für die Bundeskanzlei (OV-BK), SR 172.210.1.
- Organisationsverordnung vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA), SR 172.211.1.
- Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD), SR 172.213.1.
- Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG), SR 173.110.
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG), SR 235.1.
- Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG), SR 235.11.
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG), SR 251.
- Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VstrR), SR 313.0.
- Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG), SR 812.21.

Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01.

Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG), SR 831.20.

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG), SR 910.1.

LITERATURVERZEICHNIS

- Belser Eva Maria, Epiney Astrid, Waldmann Bernhard, *Datenschutzrecht - Grundlagen und öffentliches Recht*, Bern, Stämpfli, 2011.
- Bundesamt für Justiz, *Gesetzgebungsleitfaden*, Bern, 3. Auflage, 2007.
- Bundesamt für Justiz, *Organisatorische und technische Aspekte der Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes: Empfehlungen*, abrufbar unter: <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/00938/01008/index.html?lang=de> (besucht am 31. Januar 2012).
- Bundeskanzlei, *Der Bund kurz erklärt* 2011, Bern, 2011.
- Bundesrat, *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget - Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG)*, vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 3538.
- Bundesrat, *Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*, vom 13. September 2006, BBl 2006 8223.
- Bundesrat, *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget - Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009)*, vom 4. November 2009, BBl 2009 7915.
- Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, *Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung*, abrufbar unter <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00472/00933/index.html?lang=de>, (besucht am 31. Januar 2012).
- Flück Caspar, *Compliance im öffentlichen Sektor*, Cahier de l'IDHEAP 256/2010.
- Gabler Verlag (Herausgeber), *Gabler Wirtschaftslexikon*, abrufbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de> (besucht am 31. Januar 2012).
- Giauque David, Emery Yves, *Repenser la gestion publique, Bilan et perspectives en Suisse*, Collection Le savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008.
- Häfelin Ulrich, Müller Georg, Uhlmann Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Schulthess Verlag, Zürich, 5. Auflage, 2006.
- Hagehülsmann Ute und Heinrich, *Der Mensch im Spannungsfeld seiner Organisation*, Junfermann Verlag, Paderborn 2007.

- Haller Walter, Kölz Alfred, *Allgemeines Staatsrecht*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1999.
- Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Rüegger Verlag, Zürich/Chur, 2. Auflage, 2006.
- Mader Luzius, *Le rôle du ministère suisse de la Justice*, Les Cahiers de Droit, vol. 42, n°3, 2001, S. 511 ff. (abgekürzt Mader ministère suisse de la Justice).
- Mader Luzius, Das Bundesamt für Justiz: eine Dienerin vieler Herren ? in: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), *Aus der Werkstatt des Rechts, Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2006 (abgekürzt Mader Bundesamt für Justiz).
- Mader Luzius, Législation et jurisprudence, in: Jean-Loup Chappelet (Hrsg.), *Contributions à l'action publique, Beiträge zum öffentlichen Handeln*, Haupt Verlag, 2006, S. 193 ff. (abgekürzt Mader Législation).
- Morand, Charles Albert, *Légistique formelle et matérielle*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1999.
- Müller Georg, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, Schulthess Verlag, Zürich, 2. Auflage, 2006.
- Probst Gilbert, Mercier Jean-Yves, Bruggimann Olivier, Rakotobarison Aina, *Organisation et Management*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1998.
- Rhinow René, Schefer Markus, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2. Auflage, 2009.
- Rüegg-Stürm Johannes, *Das neue St. Galler Management-Modell, Grundkategorien einer integrierten Managementlehre, der HSG-Ansatz*, Haupt Verlag, Bern, 2. Auflage, 2003.
- Sägesser Thomas, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)*, Stämpfli, Bern 2007.
- Schedler Kuno, Proeller Isabella, *New Public Management*, Haupt Verlag, Bern, 3. Auflage, 2006.
- Schlatter Markus, *Qualitätsmanagement Rechtsetzung im Bundesamt für Gesundheit BAG*, Leges 2008/2, S. 315 ff.

- Simon Fritz B., *Einführung in die systemische Organisationstheorie*, Carl-Auer Verlag, Heidelberg, 2007.
- Staub Leo, *Legal Management – Management von Recht als Führungsaufgabe*, Versus Verlag, Zürich, 2. Auflage, 2006.
- Thom Norbert, Ritz Adrian, *Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, GWF Fachverlag, Wiesbaden, 3. Auflage, 2006.
- Thom Norbert, *Organisation I*, Skript zur Vorlesung Organisation I (abgekürzt Thom Organisation I), Institut für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern, Bern, 8. Auflage, 2002.
- Thom Norbert, *Organisation II*, Skript zur Vorlesung Organisation II (abgekürzt Thom Organisation II), Institut für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern, Bern, 9. Auflage, 2003.
- Thommen Jean-Paul, *Betriebswirtschaftslehre*, Versus Verlag, Zürich, 6. Auflage.
- Titscher Stefan, Meyer Michael, Mayrhofer Wolfgang, *Organisationsanalyse Konzepte und Methoden*, facultas.wuv, Wien 2008.
- Tschannen Pierre, Zimmerli Ulrich, Müller Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stämpfli Verlag, Bern, 3. Auflage, 2009.
- Zellweger Valentin, *Die Rolle von Querschnittsämtern – das Beispiel der Direktion für Völkerrecht*, Leges, 2010/3, S. 385 ff.
- Züger Rita-Maria, *Organisation – Management-Basiskompetenz* (abgekürzt Züger Organisation), Compendio Bildungsmedien, Zürich, 2. Auflage, 2007.
- Züger Rita-Maria, *Betriebswirtschaft – Management-Basiskompetenz* (abgekürzt Züger Betriebswirtschaft), Compendio Bildungsmedien, Zürich, 3. Auflage, 2008.

ANHANG 1 : ÜBERSICHT ÜBER DIE ORGANISATION VON RECHTSDIENSTEN IN DER BUNDESVERWALTUNG

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung. Diese Übersicht basiert auf Erhebungen der einzelnen Verwaltungseinheiten¹⁷⁰.

Zu diesem Zweck wurden in einem ersten Schritt die einzelnen Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung nach Departementen geordnet¹⁷¹ anhand der folgenden Kriterien, die sich auf die in Kapitel 2 der Arbeit festgelegten Elemente des Untersuchungsrahmens stützen, tabellarisch erfasst:

- Rechtlicher Status der Verwaltungseinheit (Zentrale Bundesverwaltung [Generalsekretariat, Gruppe, Bundesamt, FLAG-Amt], dezentrale Bundesverwaltung [Verwaltungseinheit mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit, Behördenkommission]),
- Aufgaben und Grösse (in Vollzeitstellen gemessen) der betreffenden Verwaltungseinheit,
- Verfügbarkeit eines Organigramms,
- Existenz eines zentralen Rechtsdienstes und ggf. weiterer dezentraler Rechtsdienste in der betreffenden Verwaltungseinheit,

170 Zum methodischen Vorgehen, siehe Ziff. 3.2.

171 Die Auflistung der einzelnen Verwaltungseinheiten richtete sich nach dem Anhang 1 zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1) sowie nach den Organisationsverordnungen zu den einzelnen Departementen, unter Einschluss der Behördenkommissionen, nicht aber der Verwaltungskommissionen. Betreffend die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, siehe Ziff. 2.4; betreffend die ausserparlamentarischen Kommissionen und die Unterscheidung zwischen Behördenkommissionen und Verwaltungskommissionen, siehe Fussnote 72.

- Stellung des zentralen Rechtsdienstes im Organigramm (eigener Direktionsbereich, Bereich, in Linie eingebettet oder Teil des Stabes, der zentralen Dienste oder einer Matrixstruktur),
- Vertretung des zentralen Rechtsdienstes in der Geschäftsleitung der Verwaltungseinheit (direkte Vertretung durch Leitung des zentralen Rechtsdienstes oder indirekte Vertretung durch übergeordnete Instanz).

Diese Erhebung erfolgte gestützt auf Dokumentenanalyse. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden öffentlich zugängliche Dokumente (Stand November 2011) wie die einschlägigen Organisationsverordnungen, die Beschreibung der einzelnen Verwaltungseinheiten auf deren Internetseite sowie die dort verfügbaren Organigramme untersucht. Zuweilen sind aufgrund der verfügbaren öffentlich zugänglichen Dokumente keine eindeutigen Aussagen möglich. Die Befragungen haben gezeigt, dass die lediglich aufgrund von Organigrammen und anderen öffentlich zugänglichen Dokumenten verfügbaren Informationen die effektive Organisation einer Verwaltungseinheit nicht immer exakt wiederzugeben vermögen. Dies dürfte in einzelnen Fällen auch auf Angaben in der nachfolgenden Tabelle zutreffen.

Auf der Grundlage dieser Erhebungen wurde eine Auswertung vorgenommen. Im Vordergrund standen die Frage, ob alle Verwaltungseinheiten einen zentralen Rechtsdienst aufweisen, welche Stellung zentralen Rechtsdiensten in den einzelnen Verwaltungseinheiten zukommt und in welcher Form der zentrale Rechtsdienst in der Geschäftsleitung der Verwaltungseinheit vertreten ist. Weiter interessiert, ob der rechtliche Status der Verwaltungseinheit einen Einfluss auf die Organisationsform des jeweiligen Rechtsdienstes hat. Die Ergebnisse dieser Auswertung sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Auf der vertikalen Achse wird der organisationsrechtliche Status der Verwaltungseinheit erfasst, auf der horizontalen Achse die Orga-

nisationsform von deren Rechtsdienst. In vereinzelt Fällen hat sich die Zuteilung einzelner Rechtsdienste in die definierten Organisationsformen von Rechtsdiensten als schwierig erwiesen.

Folgende Abkürzungen werden in der Tabelle verwendet:

Behördenkom.	Behördenkommission
BVerw.	Bundesverwaltung
Dezent.	Dezentral/e/r
Eidg.	Eidgenössische/s/r
GL	Geschäftsleitung
RD	Rechtsdienst
VE	Verwaltungseinheit
Zent.	Zentral/e/r

Die Verwaltungseinheiten werden mit der Abkürzung des Departements gefolgt von der Abkürzung der Verwaltungseinheit aufgeführt:

BK	<i>Bundeskanzlei</i>
-EDÖB	Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDA	<i>Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten</i>
-GS	Generalsekretariat
-STS	Staatssekretariat
-PD	Politische Direktion
-DV	Direktion für Völkerrecht
-DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
-DR	Direktion für Ressourcen
-KD	Konsularische Direktion

<i>EDI</i>	<i>Eidg. Departement des Innern</i>
-GS	Generalsekretariat
-EBG	Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
-BAK	Bundesamt für Kultur
-BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
-MeteoSchweiz	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie
-BAG	Bundesamt für Gesundheit
-BFS	Bundesamt für Statistik
-BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
-SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
-ETH-Bereich/Rat	Bereich der Eidg. Technischen Hochschulen
-SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
-Pro Helvetia	Pro Helvetia
-Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
<i>EJPD</i>	<i>Eidg. Justiz- und Polizeidepartement</i>
-GS	Generalsekretariat
-BJ	Bundesamt für Justiz
-fedpol	Bundesamt für Polizei
-BFM	Bundesamt für Migration
-METAS	Bundesamt für Metrologie
-ÜPF	Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
-NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
-SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
-IGE	Eidg. Institut für geistiges Eigentum
-RAB	Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde
-ESBK	Eidg. Spielbankenkommission und deren Sekretariat

-ESchK Eidg. Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten

VBS *Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*

-GS Generalsekretariat
 -NDB Nachrichtendienst des Bundes
 -OA Oberauditorat
 -Gruppe Verteidigung bestehend aus Armeestab, Führungsstab, Höhere Kaderausbildung, Heer, Luftwaffe, Logistikbasis, Führungsunterstützungsbasis
 -Gruppe armasuisse bestehend aus Bundesamt für Rüstungsbeschaffung, Bundesamt für Landestopografie (swisstopo)
 -BABS Bundesamt für Bevölkerungsschutz
 -BASPO Bundesamt für Sport

efd *Eidg. Finanzdepartement*

-GS Generalsekretariat
 -SIF Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
 -EFV Eidg. Finanzverwaltung
 -EPA Eidg. Personalamt
 -ESTV Eidg. Steuerverwaltung
 -EZV Eidg. Zollverwaltung
 -BIT Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
 -BBL Bundesamt für Bauten und Logistik
 -ISB Informatikstrategieorgan des Bundes
 -EFK Eidg. Finanzkontrolle
 -EAV Eidg. Alkoholverwaltung
 -FINMA Eidg. Finanzmarktaufsicht
 -PUBLICA Pensionskasse des Bundes

<i>EVD</i>	<i>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</i>
-GS	Generalsekretariat
-PUE	Preisüberwachung
-SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
-BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
-BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
-BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
-BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
-BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
-WEKO	Wettbewerbskommission und deren Sekretariat
-KTI	Kommission für Technologie und Innovation und deren Geschäftsstelle
-ST	Schweiz Tourismus
-SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
-SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
-EHB	Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung
<i>UVEK</i>	<i>Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation</i>
-GS	Generalsekretariat
-BAV	Bundesamt für Verkehr
-BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
-BFE	Bundesamt für Energie
-Astra	Bundesamt für Strassen
-BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
-BAFU	Bundesamt für Umwelt
-ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
-SUST	Schweizerische Unfall Untersuchungsstelle
-PostReg	Postregulationsbehörde
-ENSI	Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat
-UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und deren Sekretariat

- ElCom Elektrizitätskommission und deren Sekretariat
- ComCom Kommunikationskommission und deren Sekretariat
- SKE Schiedskommission im Eisenbahnverkehr und deren Sekretariat

ANHANG 1 : ÜBERSICHT ÜBER DIE ORGANISATION VON RECHTSDIENSTEN IN DER BUNDESVERWALTUNG

	<i>Nicht ersichtlich, ob VE einen RD aufweist, bzw. wie RD organisiert ist (mit * vermerkt)</i>	<i>Kein RD in VE</i>	<i>RD als Bundesamt organisiert</i>	<i>RD als Stabsstelle organisiert mit direkter Vertretung in GL</i>	<i>RD als Stabsstelle organisiert ohne direkte Vertretung in GL</i>	<i>RD als Direktionsbereich organisiert mit direkter Vertretung in GL</i>
<i>Zent. BVerw.: GS</i>	<i>GS-EDI*</i>	<i>GS-EDA</i>			<i>GS-EJPD GS-EVD</i>	<i>GS-VBS GS-UVEK</i>
<i>Zent. BVerw.: Gruppe</i>		<i>VBS:Verteidigung</i>				
<i>Zent. BVerw.: Bundesamt</i>	<i>EDA:DR* VBS:NDB EVD:PUE*</i>	<i>EDA:STS EDA:PD EDA:KD EDI:BAR EDI:BFS EDI:SBF</i>	<i>EDA:DV EJPD:BJ</i>	<i>EVD:BVET</i>	<i>EJPD:fedpol EFD:SIF EFD:ISB EVD:BWL UVEK:BAV</i>	<i>EDI:BAG EFD:EFV EVD:BWO</i>
<i>Zent. BVerw.: FLAG-Amt</i>				<i>EFD:BIT</i>	<i>VBS:BABS</i>	
<i>Dezent. BVerw.: VE ohne eigene Rechtspersönlichkeit</i>	<i>EJPD:UPF EJPD:NKVF</i>	<i>BK:EDOB UVEK:Post-reg</i>			<i>EDI:ETH-Rat</i>	
<i>Dezent. BVerw.: VE mit eigener Rechtspersönlichkeit</i>	<i>EDI:ProHelvetia EVD:ST EVD:SGH</i>	<i>EJPD:SIR EVD:EHB</i>		<i>EFD:PUBLICA</i>	<i>EVD:SERV</i>	<i>EDI:Swiss-medica</i>
<i>Dezent. BVerw.: Behördenkom.</i>	<i>EJPD:ESBK EJPD:ESchK UVEK:SUST UVEK:UBI UVEK:ComCom UVEK:SKE</i>	<i>EVD:KTI</i>				

	<i>RD als Bereich organisiert ohne direkte Vertretung in GL oder als (Direktions) bereich, zus. mit anderen Aufgabengebieten</i>	<i>RD in Linie eingebettet, ohne direkte Vertretung in GL</i>	<i>Kein zentraler RD, in Linie eingebettete dezentrale RD ohne Vertretung in GL (Spartenorganisation)</i>	<i>RD als Teil der zentralen Dienste mit direkter Vertretung in GL</i>	<i>RD als Teil der zentralen Dienste ohne direkte Vertretung in GL</i>	<i>RD als Teil einer Matrixstruktur mit direkter Vertretung in GL</i>	<i>RD als Teil einer Matrixstruktur ohne direkte Vertretung in GL</i>
<i>Zent. BVerw.: GS</i>	GS-EFD	BK					
<i>Zent. BVerw.: Gruppe</i>					VBS:Armasuisse		
<i>Zent. BVerw.: Bundesamt</i>	VBS:OA EDI:EBG EFD: EZV UVEK:BFE UVEK:BAFU UVEK:ARE	EDA:DE- ZA EJPD:BFM EFD:EPA	EDI:BSV EFD:ESTV	EDI:BAK	EFD:BBL EVD:SE- CO EVD:BBT EVD:BLW		
<i>Zent. BVerw.: FLAG-Amt</i>	EJPD:Metas	UVEK:Ast- ra UVEK:BA- ZL	UVEK:BA- KOM		EDI:Meteo schweiz VBS:BAS- PO		
<i>Dezent. BVerw.: VE ohne eigene Rechtspersönlichkeit</i>	EFD:EFK						
<i>Dezent. BVerw.: VE mit eigener Rechtspersönlichkeit</i>	EJPD:IGE EJPD:RAB EFD: EAV EFD:FINMA				EDI:SNM		UVEK:EN- SI
<i>Dezent. BVerw.: Behördenkom.</i>	UVEK:EICom					EVD:WE- KO	

ANHANG 2: GESPRÄCHSLEITFADEN¹⁷²

1. Fragen zur Verwaltungseinheit:

- Wie würden Sie Ihre Verwaltungseinheit charakterisieren?
- Was sind typische Aufgaben Ihrer Verwaltungseinheit?
- Welches sind die massgebenden Rechtsgrundlagen für Ihre Verwaltungseinheit?
- Welche rechtlichen Dokumente produziert Ihre Verwaltungseinheit? Lässt sich das quantifizieren?

2. Aufbauorganisation der Verwaltungseinheit:

- Ihr Rechtsdienst ist als XXX organisiert.
- Hatte der Rechtsdienst immer diese Stellung in der Organisation?
- Was bedeutet diese Organisationsform für Ihren Rechtsdienst in der Praxis? Was ist die Stellung Ihres Rechtsdienstes in dieser Struktur? Wem sind Sie unterstellt?
- Reflektiert diese Struktur die Stellung Ihres Rechtsdienstes in der Verwaltungseinheit und die Art der Zusammenarbeit mit den anderen Stellen angemessen?

3. Interne Organisation des Rechtsdienstes:

- Wie viele Mitarbeitende arbeiten in Ihrem Rechtsdienst?
- Wie ist der Rechtsdienst intern organisiert (nach Aufgaben oder Themen, GeneralistInnen oder SpezialistInnen)?
- Gibt es viele JuristInnen in der Verwaltungseinheit? Wo? Wie ist die Abgrenzung, wie ist die Zusammenarbeit mit Ihrem Rechtsdienst?
- Arbeitet Ihr Rechtsdienst mit anderen JuristInnen/Rechtsdiensten Ihrer Verwaltungseinheit, der übergeordne-

¹⁷² Siehe auch Staub, S. 281 ff.

ten Instanz (Departement) oder von anderen Departementen zusammen? Wenn ja, mit welchen?

4. Aufgaben des entsprechenden Rechtsdienstes:

- Welche rechtlichen Dokumente produziert Ihr Rechtsdienst? Welches sind die Aufgaben Ihres Rechtsdienstes?
- Rechtsberatung: Welche Bedeutung kommt der Beratungsfunktion zu? Wer wird beraten?
- Welche Bedeutung kommt der rechtlichen Kontrollfunktion zu? Sind Bereiche identifiziert, wo der Rechtsdienst eine Prüfung der Rechtskonformität der Aktivitäten vornehmen muss? Wer/was wird kontrolliert?
- Wie arbeitet der Rechtsdienst im Rahmen der Rechtsetzung mit anderen Stellen zusammen (Federführung für sämtliche Rechtsetzungsprojekte oder nur Begleitung und die Federführung liegt bei den Linienstellen)? Um welche Arten von Erlassen handelt es sich (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsverordnungen)? Quantitativ macht Rechtsetzung wie viel Ihrer Arbeit aus?
- Ist der Rechtsdienst in die Rechtsanwendung einbezogen, z.B. wenn Verfügungen erlassen werden? Von wem werden Verfügungen ausgearbeitet?
- Wie sieht es aus bezüglich streitigen Verfahren? Ist Ihre Verwaltungseinheit mit vielen streitigen Verfahren konfrontiert (z.B. als Vorinstanz)? Was ist die Rolle des Rechtsdienstes in solchen streitigen Verfahren?
- Wer ist für den Datenschutz und das BG über das Öffentlichkeitsprinzip zuständig?
- Führt der Rechtsdienst Schulungen durch?
- Werden rechtliche Aufgaben ausgelagert? Wenn ja, welche, an wen, durch wen, nach welchen Kriterien und nach welchem Verfahren? Wer entscheidet darüber? Was ist die Rolle des Rechtsdienstes, wenn juristische Aufgaben ausgelagert werden?

- Gibt es strategische Vorgaben für den Umgang mit Recht? Wenn ja, welche (z.B. Gefahren erkennen und minimieren, Möglichkeiten zur Nutzung von Chancen)? Gibt es spezifische Ziele für den Umgang mit Recht?

5. Einbezug des Rechtsdienstes in die Entscheidungsfindung der Geschäftsleitung (Führungsprozesse):

- Wie rapportiert Ihr Rechtsdienst der Geschäftsleitung? Ist die Leitung des Rechtsdienstes Mitglied der Geschäftsleitung?
- An welchen Prozessen der Geschäftsleitung (Führungs-/Managementprozesse) nimmt Ihr Rechtsdienst teil? Ist Ihr Rechtsdienst z.B. einbezogen, wenn Strategie oder Ziele festgelegt werden?
- Wird Ihr Rechtsdienst in die Entscheidungen der Geschäftsleitung einbezogen?
- Findet vorgängig zumindest eine teilweise Überprüfung der Geschäfte, welche der Geschäftsleitung unterbreitet werden, unter juristischen Erwägungen statt?

Wenn ja:

- Wie sind diese Prozesse ausgestaltet?
- Wie ist Ihr Rechtsdienst in diese (Führungs-)Prozesse eingebunden,
 - wann (am Anfang oder am Ende des Prozesses),
 - durch wen (kann der Rechtsdienst von sich aus intervenieren oder nur, wenn er von der Geschäftsleitung danach gefragt wird)
 - und in welcher Form (beratende oder mitentscheidende Stimme in rechtlichen Fragen)?
 - Was sind die Möglichkeiten des Rechtsdienstes, wenn festgestellt wird, dass Anträge, welche der Geschäftsleitung unterbreitet werden, aus rechtlicher Sicht Fragen aufwerfen?
- Wird der Rechtsdienst über die Entscheide der Geschäftsleitung informiert und wenn ja, in welcher Form (z.B. Protokoll)?

6. Einbezug des Rechtsdiensts in die Geschäftsführung der Linienstellen (Geschäftsprozesse):

- Wie arbeitet Ihr Rechtsdienst mit den anderen Stellen (Linienstellen) Ihrer Verwaltungseinheit zusammen?
 - Wie wird der Rechtsdienst beigezogen?
 - Wie sind die entsprechenden Prozesse ausgestaltet?
 - Wie ist Ihr Rechtsdienst in diese (Geschäfts-)Prozesse eingebunden,
 - wann (am Anfang oder am Ende des Prozesses),
 - durch wen (kann der Rechtsdienst von sich aus intervenieren oder nur, wenn er von der Linie beigezogen wird) und
 - in welcher Form (beratende oder mitentscheidende Stimme in rechtlichen Fragen)?
 - Was sind die Möglichkeiten des Rechtsdienstes, wenn festgestellt wird, dass Vorhaben der Linie aus rechtlicher Sicht Fragen aufwerfen?
- Gibt es Beispiele, wo der Rechtsdienst Einwände/Bedenken gegenüber Vorhaben der Linienstellen hatte?

7. Funktion des Rechtsdienstes in der jeweiligen Verwaltungseinheit und Stellenwert rechtlicher Überlegungen:

- Als was sehen Sie Ihren Rechtsdienst in Ihrem Amt (interne Anwaltskanzlei, juristisches und ethisches Gewissen, Rechtsberater der Geschäftsleitung)?
- Als was werden Sie wahrgenommen (Dienstleistungserbringer oder Verhinderer)?
- Welcher Stellenwert kommt dem Recht bei der Erfüllung der Aufgaben Ihres Amtes zu?

8. Übriges:

- Gibt es Punkte, die weiter relevant sind?

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
266	LAURENT Vincent Perspectives et défis de la gestion durable du sous-sol en Suisse
267	BÄR Theo Die Regierungsreform im Bund
268	DOLDER Olivier Kleine Lotterien – grosse Unterschiede
269	LAESLÉ Melaine Les coopératives d'habitation comme alternative au marché immobilier
270	TRIPET Florent Manuel Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz
271	AGLIONE Camille-Angelo L'administration s'adresse aux ados: analyse du recrutement du Conseil des jeunes de Lausanne; pistes et conseils pour les décideurs
272	CAUVIN Francesca L'analyse participative de la Ville de Genève. Présentation et analyse de quelques initiatives communales encourageant la participation des citoyens à l'amélioration de leur qualité de vie
273	FATTORE Daniel Minorités linguistiques, où êtes-vous ? Pistes et mesures pour une meilleure représentation des minorités linguistiques au sein des organisations (para-)étatiques
274	GRANDJEAN Yann Le rôle du juge dans le cycle des politiques publiques
275	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2011 des finances cantonales et communales
276	HUGUENIN Jean-Marc Data Envelopment Analysis (DEA)
277	PINSON Joël Analyse des réseaux sociaux appliquée à l'organisation d'événements sportifs
278	HUGUENIN Jean-Marc Data Envelopment Analysis (DEA)
279	DUPUIS Johann, KNOEPFEL Peter Institutional regimes, policy networks and their effects on the management of contaminated sites. The case of Bonfol industrial landfill in Switzerland.

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation