

Bürokratieabbau in der Bundesverwaltung am Beispiel der Gruppe Verteidigung

Bürokratie – Niemand mag sie, niemand versteht sie, niemand will sie abbauen?!

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Thomas Stauffer**
aus Homberg und Bern BE,
Hubelhohle 6, 3122 Kehrsatz

Kehrsatz, 31. Oktober 2016

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Bürokratieabbau ist ein beliebtes, allgegenwärtiges und hoch politisches Thema, welches gerne und oft von Politikern aus allen Lagern für die eigenen Zwecke instrumentalisiert wird. Dabei ist ihnen der Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger gewiss, denn die Bürokratie ist eher negativ behaftet und Abbauforderungen scheinen da nur richtig. Die Wirtschaft, als selbsternanntes Hauptopfer staatlicher Bürokratie, beklagt eindringlich die angeblich stetig steigende Last durch Gesetze und Regulierungen. Mit geeinten Kräften und ohne erkennbare Gegenwehr, gehen die Politik und die Unternehmen gegen diese Bürokratie vor. Sichtbares Ergebnis des gemeinsamen Kampfes sind europaweit riesige Bürokratieabbaudiskussionen, Bürokratieabbauprogramme und sogar Bürokratieabbaugesetze. Trotz der scheinbaren Einigkeit über die bekämpfungswürdige Bürokratie, sind die messbaren Erfolge der Abbauanstrengungen kaum nachweisbar oder zumindest sehr gering. Im Gegenteil zeigen Befragungen der Betroffenen, dass die Bürokratie subjektiv als stetig wachsend empfunden wird. Die Schwierigkeit beim Abbau von Bürokratie, trotz vermeintlicher Einigkeit, hat mehrere Ursachen:

„Bürokratie“ ist ein vielschichtiger und uneinheitlich verwendeter Begriff unter welchen neben „zu viel Staat“ auch „zu viele Gesetze und Regelungen“, qualitativ schlechte Normen und die mangelhafte Umsetzung derselben durch die Verwaltung subsumiert werden. Die Bürokratie umfasst im allgemeinen Verständnis damit mehr, als die bloße Wahrnehmung von Verwaltungstätigkeit und Beamtenherrschaft. Begrifflich wird allgemein die Bürokratie angeprangert aber genau genommen ist deren übersteigerte Anwendung gemeint, die präziser als Bürokratismus oder negative Bürokratie bezeichnet wird.

Die **unterschiedlichen Zuständigkeiten und Entstehungsebenen** dieser negativen Bürokratie tragen ihrerseits zur komplexen Ausgangslage bei. So liegt einerseits die Zuständigkeit für den Abbau von Staatsaufgaben und Gesetzen bei der Politik. Also bei jenen, die den Bürokratieabbau medienwirksam fordern und die Schuld dafür dem „überdimensionierten“, „unkontrollierbaren“ und „eigen-dynamischen“ Verwaltungsapparat unterjubeln. Andererseits ist für die Qualität der Erlasse sowie für deren Umsetzung die Verwaltung zuständig. Bürokratieabbau ist somit nicht gleich Bürokratieabbau. Diese Tatsache sorgt für viel Verwirrung, da in der Diskussion und der politischen Auseinandersetzung jeder von einem anderen Bürokratiebegriff und anderen Zuständigkeiten ausgeht.

Die **unterschiedliche Auffassung über den Abbau, respektive das Abbaupotential der Bürokratie** stellt eine weitere Herausforderung dar. Selbst bei einem einheitlichen Verständnis von Bürokratie ist spätestens bei der Diskussion betreffend die „Überflüssigkeit“ von Staatsaufgaben und Gesetzen oder die „Qualität“ der Rechtsetzung und den Vollzug von Erlassen, der breite Konsens vorbei.

Bürokratie im negativen Sinne hat zudem **mehrere Betroffene**, die sich unterschiedlich in Szene und zur Wehr setzen. Neben der gegen aussen gerichteten und wahrnehmbaren Bürokratie, welche die Wirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger direkt tangiert (Aussenwirkung), wird die Bürokratie innerhalb der Verwaltung kaum wahrgenommen (Innenwirkung), obwohl deren Auswüchse in finanzieller, zeitlicher und qualitativer Hinsicht

ebenfalls alle betreffen. Insbesondere dieser gegen innen gerichteten Bürokratie widmet sich die vorliegende Arbeit.

Untersucht wurde, ob innerhalb der Gruppe V negative Bürokratie im Innenverhältnis abgebaut wurde und wird. **Untersuchungsgegenstand** bilden somit die Qualität der verwaltungsinternen Anordnungen sowie deren effiziente Durch- und Umsetzung. Vorfrageweise hat sich ergeben, dass sich der Bürokratieabbau nicht – wie vermutet und erhofft – an einfach zu erhebenden, eindeutigen Grössen und Kennzahlen messen lässt. Die Bürokratie ist ein mehrdimensionales Phänomen, welches sich nicht bloss in einer Dimension fassen lässt. Die Anzahl der Mitarbeitenden, die Anzahl oder der seitenmässige Umfang der internen Anordnungen oder der Zufriedenheitsindex der Mitarbeitenden vermag für sich alleine keinen Aufschluss über den Grad der Bürokratisierung einer Verwaltungseinheit des Bundes zu geben. Neben dem erklärten und ersichtlichen Willen der Verwaltungsführung, geben vielmehr die Summe und das Zusammenspiel mehrerer Faktoren Aufschluss darüber, ob Bürokratie abgebaut und die Verwaltung damit effizienter wird. Die erarbeiteten und überprüften Messbereiche sind die Motivation, das Führungsverhalten, die Kultur, die Organisation und das Anordnungswesen. Die Untersuchungen in diesen Bereichen, sowie Interviews mit zentralen Personen (inkl. zwei Bundesamtsdirektoren) haben ergeben, dass der Abbau von Bürokratie in der Gruppe V – abgesehen vom Anordnungswesen und von punktuellen Massnahmen auf der Basis von Einzelinitiativen – kein grosses Thema ist. Zumindest ist eine bewusste Auseinandersetzung mit der Thematik und von darauf basierenden Massnahmen, nicht erkennbar.

Die **Gründe** dafür sind vielfältig und komplex. Insbesondere fehlt aber offensichtlich der entsprechende Druck seitens Politik und Departementsleitung und damit die Motivation, den negativen Auswirkungen der Bürokratie zu Leibe zu rücken. Ohne diese Motivation besteht keine Veranlassung etwas zu verbessern. Nährboden für die eher zunehmende Bürokratie innerhalb der Gruppe V bildet eine weit verbreitete Misstrauenskultur, sowie die aktuell in der Militärverwaltung vorherrschende „Null-Fehler-Toleranz“, welche zu ausufernden Absicherungsmassnahmen führen. Diese manifestieren sich in immer umfassender werdenden, in der Anzahl zunehmenden Anordnungen, unnötig grossen Arbeitsgruppen, Mailverkehr der einem unverhältnismässig grossen Kreis zur Kenntnis gebracht wird und einem wachsenden Kontrollapparat. All das hemmt die Entwicklung einer VE und wirkt sich negativ auf die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit aus.

Ein einfaches Allerheilmittel zur Verbesserung der Situation existiert nicht. So komplex wie die Messkriterien und so vielfältig wie die Ursachen für den mangelhaften Bürokratieabbau innerhalb der Gruppe V, so vielfältig und komplex sind die erforderlichen Massnahmen. Der Wandel muss in den Köpfen der Vorgesetzten beginnen und von dort in die ganze Gruppe ausstrahlen. **Bürokratieabbau ist eine Daueraufgabe** für alle Mitarbeitenden. Punktuelle, halbherzige Einzelmassnahmen führen nicht zu einem nachhaltigen Abbau von negativer Bürokratie und hin zu einer effizienteren Verwaltungseinheit.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Zusammenfassung | I |
| Inhaltsverzeichnis | III |
| Abbildungsverzeichnis | V |
| Tabellenverzeichnis | VI |
| Abkürzungsverzeichnis | VII |
| Anhangverzeichnis | VIII |
| 1 Einleitung | 1 |
| 1.1 Problemstellung | 2 |
| 1.2 Zielsetzung | 3 |
| 1.2.1 Ziel..... | 3 |
| 1.2.2 Theoretisch-konzeptionelles Ziel | 3 |
| 1.2.3 Empirisches Ziel..... | 3 |
| 1.3 Methodisches Vorgehen | 3 |
| 1.4 Abgrenzung | 4 |
| 2 Bürokratie - deren Messbarkeit und deren Abbau | 5 |
| 2.1 Zum Begriff der Bürokratie..... | 5 |
| 2.1.1 Begriff des Beamten | 8 |
| 2.2 Entstehung von Bürokratie | 9 |
| 2.2.1 Aufgabenebene | 10 |
| 2.2.2 Politische Regulierungsebene..... | 11 |
| 2.2.3 Administrative Regulierungsebene..... | 11 |
| 2.2.4 Organisationsebene..... | 12 |
| 2.2.5 Fazit | 13 |
| 2.3 Abbau von Bürokratie | 13 |
| 2.3.1 Bürokratieabbau auf politischer Ebene..... | 15 |
| 2.3.2 Bürokratieabbau auf Verwaltungsebene..... | 18 |
| 2.4 Messbarkeit der Bürokratie | 21 |
| 2.5 Messkriterien für Bürokratieabbau innerhalb der Verwaltung..... | 22 |
| 2.5.1 Motivation | 22 |
| 2.5.2 Anordnungen | 23 |
| 2.5.3 Führung..... | 23 |

| | | |
|-----------|--|--------|
| 2.5.4 | Organisation | 23 |
| 2.5.5 | Kultur..... | 23 |
| 3 | Analyse des Bürokratieabbaus innerhalb der Gruppe Verteidigung | 24 |
| 3.1 | Militärverwaltung und Armee (Ausgangslage) | 24 |
| 3.2 | Bürokratie in der Militärverwaltung..... | 25 |
| 3.3 | Qualitative Analyse | 29 |
| 4 | Diskussion der Diskrepanz zwischen Absicht und Realität | 35 |
| 5 | Schlussfolgerungen..... | 38 |
| | Literaturverzeichnis | IX |
| | Quellenverzeichnis | X |
| | Anhänge..... | XII |
| Anhang 1: | Interview mit Herrn Dr. Hans Wipfli, Chef Recht V | XII |
| Anhang 2: | Interview mit Herrn Eric Signer, Chef Controlling V | XVI |
| Anhang 3: | Interview mit Herrn Div Claude Meier, Chef Armeestab | XIX |
| Anhang 4: | Interview mit Herrn Div Jean-Marc Halter, Chef FST A..... | XXII |
| Anhang 5: | Interview mit Herrn Dr. Gerhard Saladin, Chef Rechtsetzung VBS..... | XXV |
| Anhang 6: | Interview mit Herrn Gerhard Jakob, Chef Finanzen V | XXVIII |
| Anhang 7: | Interview mit Herrn Daniel Gafner, Chef Personal V | XXXII |
| Anhang 8: | Musterbrief für Interviewanfrage | XXXV |
| Anhang 9: | Weisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung..... | XXXVI |
| | Selbständigkeitserklärung..... | XLVIII |
| | Über den Autor | XLIX |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Wachsende Gesetzesdichte in der Schweiz..... | 16 |
| Abbildung 2: Organigramm Gruppe Verteidigung (CdA mit sieben Amtsdirektoren)..... | 24 |
| Abbildung 3: Übersicht der Interviewantworten 3/3..... | 34 |
| Abbildung 4: Ursachenschema für fehlenden Bürokratieabbau Gruppe V..... | 36 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Entstehungsebenen von Bürokratieproblemen | 12 |
| Tabelle 2: Bürokratieabbau auf politischer Ebene – Massnahmen und Schwierigkeiten | 15 |
| Tabelle 3: Massnahmen zum Bürokratieabbau auf der Verwaltungsebene | 20 |
| Tabelle 4: Übersicht Interviewantworten 1/3 | 30 |
| Tabelle 5: Übersicht der Interviewantworten 2/3 | 32 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| AO | Armeeorganisation, Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee, SR 513.1 |
| BBl | Bundesblatt |
| BPG | Bundespersonalgesetz, SR 172.220.1 |
| C | Chef |
| CdA | Chef der Armee |
| FST A | Führungsstab der Armee; eines von sieben Bundesämtern innerhalb der Gruppe Verteidigung |
| Gruppe V | Gruppe Verteidigung; eine der sechs direktunterstellten Verwaltungseinheiten des Departementes Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) |
| GS 07 | Grundschulung (GS 07), Reglement 51.019 d |
| Inkl. | Inklusive |
| k.A. | Keine Antwort |
| MG | Militärgesetz, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung, SR 510.10 |
| NFB | Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung |
| NPM | New Public Management |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| RN | Randnummer |
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, SR 172.010 |
| RVOV | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, SR 172.010.1 |
| V | Verteidigung |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VE | Verwaltungseinheit |
| WEA | Weiterentwicklung der Armee (laufendes Reformprojekt der Armee, Inkrafttreten: 01.01.2018) |

Anhangverzeichnis

| | |
|--|--------|
| Anhang 1: Interview mit Herrn Dr. Hans Wipfli, Chef Recht V | XII |
| Anhang 2: Interview mit Herrn Eric Signer, Chef Controlling V | XVI |
| Anhang 3: Interview mit Herrn Div Claude Meier, Chef Armeestab | XIX |
| Anhang 4: Interview mit Herrn Div Jean-Marc Halter, Chef FST A..... | XXII |
| Anhang 5: Interview mit Herrn Dr. Gerhard Saladin, Chef Rechtsetzung VBS | XXV |
| Anhang 6: Interview mit Herrn Gerhard Jakob, Chef Finanzen V..... | XXVIII |
| Anhang 7: Interview mit Herrn Daniel Gafner, Chef Personal V | XXXII |
| Anhang 8: Musterbrief für Interviewanfrage | XXXV |
| Anhang 9: Weisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung | XXXVI |

1 Einleitung

Niemand mag Bürokratie. Behördengänge werden in den seltensten Fällen mit etwas Positivem in Verbindung gebracht. Meist in der Rolle des Bittstellers oder zumindest immer mit dem unguuten Gefühl des ausgeliefert seins, trifft man auf Bedienstete des Staates. Auf Beamte, so will es je nach dem die Erfahrung oder die Befürchtung, welche mit einer gewissen Sturheit, Unfreundlichkeit und Langsamkeit ihrer Verwaltungstätigkeit nachgehen, welche sich auf unzählige, unverständliche und unflexible Normen und Regeln abstützt. Diese „Herrschaft der Beamten“ wird auch als Bürokratie verstanden und es mag ob dieser Prämisse nicht verwundern, dass dieser Begriff nicht unbedingt mit etwas Positivem assoziiert wird.

So haftet gemäss Ludwig von Mises dem Begriff der Bürokratie ein ehrenrühriger Unterton an. „Die Begriffe Bürokrat, bürokratisch und Bürokratie sind eindeutig Schmähungen. Niemand nennt sich selbst einen Bürokraten oder seine eigenen Geschäftsmethoden bürokratisch. Diese Worte werden immer mit einem ehrenrührigen Unterton verwendet. Sie enthalten immer eine geringschätzige Kritik von Personen, Institutionen und Handlungsweisen. Niemand bezweifelt, daß Bürokratie von Grund auf schlecht ist und daß sie in einer vollkommenen Welt nicht existieren sollte.“ (Mises, 2013, S. 19)

Mit der Definition der Bürokratie, mit deren Sinn, Inhalt und Entstehungsgeschichte setzen sich aber die wenigsten „Betroffenen“ intensiv auseinander. Ob zu Recht oder zu Unrecht, Einigkeit herrscht vorwiegend zumindest darin, dass Bürokratie nichts Gutes ist und deshalb abgeschafft, abgebaut oder zumindest nicht mehr spürbar gemacht werden muss.

Niemand versteht Bürokratie. Die offenbar weit verbreitete Einigkeit betreffend die Abneigung gegen Bürokratie und Bürokraten täuscht über die Tatsache hinweg, dass es bei der Begrifflichkeit, der Definition und dem Verständnis darüber, was Bürokratie ist, mit dem breiten Konsens vorbei ist. Was ist Bürokratie, wo - respektive durch wen - entsteht sie und woher kommt die immense Bürokratiekritik? Ist man sich bereits über den Bürokratiebegriff nicht im Klaren, werden Überlegungen zu deren Abbau erst recht eine Herausforderung. Auf diese Problematik weisen auch Grunow und Hegner - im Hinblick auf einen sich verändernden Begriff der Bürokratie - hin: „Das heißt m.a.W., daß bei jeder Diskussion (und ebenso bei jeder Kritik) des Phänomens „Bürokratie“ sowohl ein präziser Begriff der Bürokratie zu formulieren ist als auch das Bezugsproblem, unter dem Bürokratie betrachtet wird, explizit zu machen ist, um den Stellenwert sowohl der Analyse als auch der Kritik sichtbar zu machen.“ (Grunow & Hegner, 1977, S. 52).

Niemand will Bürokratie abbauen. Der Abbau der ungeliebten, ungewollten und wohl auch etwas missverstandenen Bürokratie müsste eigentlich rasch und erfolgreich von statten gehen. In der Bevölkerung scheint sich zumindest niemand für sie stark zu machen, Politikerinnen und Politiker, die sich für den Abbau einsetzen finden sich in fast allen politischen Lagern und Abbauprogramme haben Hochkonjunktur. Aber wie wird welche Bürokratie abgebaut? Wo sind die Abbauerfolge? Oder werden diese durch das „Perpetuum mobile der Verwaltung“ unverzüglich neutralisiert? Will man die Bürokratie überhaupt nachhaltig abbauen?

Nicht nur den politischen Behörden und den betroffenen Bürokraten, auch der Bevölkerung scheint es mit der Eindämmung der Bürokratie nicht sonderlich ernst zu sein. Wie sonst ist es zu erklären, dass eine eidgenössische Volksinitiative mit dem verlockenden Titel „Bürokratie-Stopp!“ nicht zustande gekommen ist, weil – trotz intensiven Sammelbemühungen - nicht einmal die erforderlichen 100'000 Unterstützer gefunden werden konnten (BBl 2012, S. 7757-7758)?

Die Europäische Union führt seit Jahren gezielte Bürokratieabbauprojekte durch. Ob solche auch in der Schweiz existieren, unter welchem Titel sie durchgeführt werden und ob Erfolge messbar sind, soll in dieser Projektarbeit untersucht werden. Um das umfassende Thema etwas einzugrenzen, wird dabei insbesondere die Gruppe Verteidigung beleuchtet.

Die Armee wurde in den vergangenen Jahren mehrfach reformiert. Dabei wurden insbesondere die Organisation, Bestände, Aufgaben sowie die Infrastruktur den jeweils aktuellen Bedrohungslagen angepasst, was in der Regel einen massiven Abbau in den genannten Bereichen zur Folge hatte.

So wurde die Anzahl von Armeeingehörigen mit der „Armee 95“ per 1. Januar 1995 von 600'000 auf 400'000 und in einem weiteren Schritt auf 360'000 reduziert (BBl 1993 IV, S. 15). Im entsprechenden Umfang wurden auch Material, Infrastruktur und Fahrzeuge abgebaut. Neun Jahre später erfolgte mit dem Reformprojekt „Armee XXI“ eine weitere Verkleinerung der Mannschaftsbestände. So wurde der aktive Truppenbestand auf 140'000 AdA gesenkt, während zusätzlich rund 80'000 Mann als Reserve rasch aktiviert werden konnten (BBl 2002, S. 862). Der dritte Abbauschritt folgt voraussichtlich per 1. Januar 2018 mit der Umsetzung des Projektes „Weiterentwicklung der Armee (WEA)“, durch welches der Sollbestand auf nun noch 100'000 Armeeingehörige reduziert werden soll (BBl 2014, S. 6957).

Die drei genannten Armeereformen waren vordergründig stark sicherheits- und damit auch parteipolitisch motiviert. Die veränderte Bedrohungslage nach dem Ende des Kalten Krieges machte eine Bestandesreduktion unausweichlich. Aber wie wirkten sich diese Armeereformen auf die Militärverwaltung aus? Auch wenn eine Verwaltungsreform nicht im Zentrum der parlamentarischen Diskussionen zu den Reformen stand, müsste davon ausgegangen werden, dass sich die Verkleinerung der Armee auch auf die Strukturen, Bestände, Kosten, Normen und Prozesse der Verwaltung ausgewirkt hat.

1.1 Problemstellung

Sozusagen vorfrageweise muss der Bürokratiebegriff geklärt, die Entstehung von Bürokratie ergründet und die möglichen Abbaumassnahmen herauskristallisiert werden. Erst wenn die „Messgrössen“ für Bürokratie und deren Abbau bekannt sind, können am praktischen Beispiel Entwicklungen festgestellt und allfällige Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden. Die Verwaltung - und damit auch die Militärverwaltung - wird mit immer knapper werdenden finanziellen und personellen Ressourcen und im Gegenzug mit immer steigenden Ansprüchen, Aufgaben und Herausforderungen konfrontiert. Hat die Militärverwaltung in diesem Spannungsfeld ein Bewusstsein für Bürokratieabbau und damit für eine gesteigerte Effizienz

entwickelt? Oder ist Bürokratieabbau gleichsam ein Abbau der Verwaltung? Könnte diesfalls der Verwaltung zugetraut und zugemutet werden, sich selbst abzubauen?

1.2 Zielsetzung

1.2.1 Ziel

Im Rahmen dieser Projektarbeit soll der Bürokratieabbau innerhalb der Militärverwaltung aus einem theoretischen und einem praktischen Blickwinkel kritisch untersucht werden.

Ziel ist die Diskussion der vermuteten Diskrepanz zwischen Absicht und Realität im Bereich des Bürokratieabbaus innerhalb der Militärverwaltung.

1.2.2 Theoretisch-konzeptionelles Ziel

Der theoretisch-konzeptionelle Teil widmet sich den grundlegenden Fragen – was ist Bürokratie, wie entsteht sie, wer verursacht sie und wie kann sie abgebaut werden. Ein Schwergewicht liegt bei der Messbarkeit des Bürokratieabbaus als zentralem Steuerungsindikator.

Ziel ist es, die Begrifflichkeiten zu definieren und einen konzeptionellen Rahmen für den Abbau von Bürokratie zu entwickeln.

1.2.3 Empirisches Ziel

Der Bezugsrahmen wird anhand der Militärverwaltung geprüft und gegebenenfalls angepasst. Zudem sollen Lösungsvorschläge entwickelt werden mit welchen Mitteln, respektive in welchen Bereichen der Militärverwaltung ein gezielter Bürokratieabbau ohne Leistungsverzicht bewerkstelligt werden kann.

Ziel ist die Beantwortung der Frage, ob in der Gruppe Verteidigung Bürokratie abgebaut wurde oder wird.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die gesetzten Ziele sollen mittels einer Doppelstrategie erreicht werden. In einer ersten Phase gelangt eine sachlich-analytische Strategie zur Anwendung (Literatur- und Dokumentenanalyse), während für die zweite Phase eine empirische Strategie, gestützt auf Expertengespräche und Dokumentenanalyse, verfolgt wird.

Die strukturierten Expertengespräche mit gezielt ausgewählten Schlüsselfunktionären, orientierten sich an den im ersten Teil erarbeiteten Erkenntnissen für den Bürokratieabbau,

boten aber auch Raum für eigene Ideen der Befragten, welche für die Schlussfolgerungen beigezogen wurden.

Die Interviews erfolgten in zwei Teilen. Der erste Teil liess den Befragten viel Spielraum. Es ging darum festzustellen, ob die Schlüsselfunktionäre Bürokratie im negativen Sinne wahrnehmen, ob sie sich als Teil dieser Bürokratie betrachten und ob sie der Ansicht sind, dass sie das System positiv beeinflussen können.

Der zweite Teil besteht aus konkreten Aussagen, die lediglich dahingehend bewertet werden können, ob sie aus Sicht des Befragten zutreffen oder nicht (Bewertungsskala 1-10). Die Aussagen orientieren sich an vermuteten Entstehungsorten der Bürokratie. Die Antworten sollten darüber Aufschluss geben, ob die Befragten diese als solche erkennen. Diese Identifizierung wäre eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Bürokratie von den Befragten positiv verändert (abgebaut) werden könnte.

1.4 Abgrenzung

Es wird in dieser Arbeit darzulegen und auszuführen sein, dass der Begriff „Bürokratie“ enorm vielschichtig ist, in unterschiedlichen Kontexten eine andere Bedeutung hat und auf mehreren Ebenen entsteht. Bei der Analyse des Bürokratieabbaus innerhalb der Gruppe V liegt der Fokus ausschliesslich auf dem Innenverhältnis, also auf die innerhalb der Verwaltung entstehende und Wirkung entfaltende Bürokratie. In diesem Sinne wird auch nur die Militärverwaltung überprüft und nicht die Armee. Ohne diese Einschränkung hätte der Aufwand den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

2 Bürokratie - deren Messbarkeit und deren Abbau

2.1 Zum Begriff der Bürokratie

„Die Herrschaft der Beamten“ steht im Zentrum dieser Arbeit und der damit verbundenen Untersuchungen. Der zweifellos negativ behaftete, doch in seiner ursprünglichen Ausgestaltung eigentlich eine Errungenschaft umschreibende Begriff der **Bürokratie**, ist mehrdeutig und wird sehr uneinheitlich verwendet.

Eng verbunden mit dem Begriff der Bürokratie und Ausgangs- und Mittelpunkt der folgenden Auseinandersetzung mit der Thematik ist das „Bürokratiemodell“ von Max Weber, der zwischen drei legitimen Herrschaftsformen unterschied: die charismatische, die traditionale und die legale Herrschaftsform. Als reinste Form der legalen Herrschaft sah er die Bürokratie an (Thom & Ritz, 2008, S. 4). Dabei hielt er die „bureaukratisch-monokratische, aktenmässige Verwaltung“ für die rationalste Form der Herrschaftsausübung (Hill, 2004, S. 271). Sie wird durch folgende Elemente geprägt (Thom & Ritz, 2008, S. 4):

- Vollamtliche Erledigung der Geschäfte durch die Beamten
- Fachlich ausgebildetes Personal
- Trennung von Amt und Person
- Hierarchische Über- und Unterordnung (mit entsprechenden Weisungs- und Kontrollbefugnissen)
- Klare Kompetenzregelung
- Formal festgelegte Arbeitsteilung
- Strenge Regelgebundenheit
- Prinzip der Aktenmässigkeit und Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns
- Trennung der Beamten von sachlichen Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln
- Gewährleistung der Pflichterfüllung durch Anstellung von Personen mit geregelter Qualifikation

Die Macht in einem modernen Staat im Sinne von Weber liegt damit nicht beim Parlament, sondern bei den Beamten („Die Herrschaft der Beamten“). Die öffentlichen Verwaltungen aller europäischen Staaten, inklusive der Schweiz, sind als Bürokratien organisiert und konzipiert (Schedler & Proeller, 2011, S. 16). Die Bürokratie als Herrschaftsform war somit für Weber eine Errungenschaft (Häußermann, 1977, S. 29) und viele Elemente davon sind bis heute zentrale Stützen eines modernen demokratischen Staates. Der Rechtsstaat verlangt nach gewissen Normen, das ist dem Legalitätsprinzip geschuldet und soll der Willkür Einhalt gebieten. „Der Bürger braucht Bürokratie.“ (Jann et al., 2009, S. 6).

Die Bürokratie wird jedoch gerne, oft, pauschal und grundlegend in Frage gestellt. Die entsprechende Kritik erfasst die öffentliche Verwaltung in den vergangenen Jahrzehnten

mehrfach und in immer wiederkehrenden Wellen (Hill, 2004, S. 721). Der **Bürokratieabbau** ist ein klassisches Thema der Staats- und Verwaltungsmodernisierung und damit der Verwaltungspolitik, das mit schöner Regelmässigkeit auf der politischen Agenda auftaucht (Jann, 2004, S. 1). Aber weshalb werden die an sich bestechenden Vorteile der bürokratischen Ordnung, die sich an Werten wie Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit, Willkürfreiheit orientieren und Objektivität und Effektivität der Verwaltung sicherstellen, dermassen und regelmässig in Frage gestellt?

Zur Beantwortung dieser Frage ist zuerst zwischen dem uneinheitlichen, undifferenzierten und oft populistisch verwendeten Begriff der Bürokratie, sowie der eigentlichen Bürokratiekritik zu differenzieren. Wobei beide Bereiche natürlich in einen sachlich und fachlich engen Zusammenhang stehen.

Der **Begriff „Bürokratie“** wird in der Regel ungenau verwendet und suggeriert machtbesessene oder weltfremde Beamte, die nichts anderes im Sinn haben, als sich Methoden auszudenken, wie sie die Bürgerinnen und Bürger ärgern können. Diese weit verbreitete und populistisch-politische Kritik an der Bürokratie beschäftigt sich nur vordergründig mit den Problemen der öffentlichen Verwaltung (Bull, 2005a, S. 286). Auch für Jann ist die Kritik an der Bürokratie zu einem sehr populären und teilweise geradezu populistischen Konzept verkommen und dient als einfache und oberflächliche Erklärung für jede Art von Unvermögen und Versagen der Behörden (Jann, 2004, S. 1-2). Gescholten und angeprangert wird nicht selten die Bürokratie, welche wie dargelegt das System und nicht die Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger beschreibt. Gemeint ist jedoch in der Regel der „Bürokratismus“ oder die „Bürokratisierung“ was zu der materiellen, gehaltvollen und durchaus auch berechtigten Bürokratiekritik führt.

Die Ursachen für die materielle **Bürokratiekritik** sind zum einen die gesteigerte oder übersteigerte Form bürokratischer Elemente, also, wenn beispielsweise die Vorschriften über den Menschen gestellt werden. Dieser „**Bürokratismus**“ gründet somit in den Unzulänglichkeiten, Entartungen und Auswüchsen, die sich in bürokratisch organisierten Verwaltungen festgesetzt und verbreitet haben (Schedler & Proeller, 2011, S. 17). Bestimmte organisatorische, verfahrensmässige, personelle und kulturelle Verhaltensmuster innerhalb der Verwaltung werden dabei als Ursache von Bürokratie im negativen Sinn kritisiert. Diese „gefühlte Bürokratie“ umfasst beispielsweise folgende Elemente :

- Grösse und mangelnde Überschaubarkeit des Verwaltungsapparates
- Kompliziertheit
- Schwerfälligkeit
- Intransparenz
- Sturheit
- Widerstand gegen Neuerungen
- Unpersönlichkeit
- Unverständlichkeit

Zum anderen befindet sich die Bürokratie in einem stetigen Entwicklungs- und Wandlungsprozess. Diese Evolution oder gerade deren Ausbleiben, kann unter den Begriff der „**Bürokratisierung**“ subsumiert werden (Grunow & Hegner, 1977, S. 49).

Die Bürokratiekritik ist in etwa gleich alt wie die Bürokratie selbst und damit kein Phänomen aus der jüngeren Vergangenheit. Sie ist eng verknüpft mit der Kritik gegen den jeweiligen Regierungs- und Verwaltungsapparat. Mit dem Wandel der Systeme seit Beginn des 19. Jahrhunderts, hat sich auch der Bürokratiebegriff selbst verändert. Die Bürokratiekritik des beginnenden 19. Jahrhunderts hat inhaltlich nicht viel gemeinsam mit den aktuellen, seit 20 Jahren wieder vermehrt auftretenden Vorwürfe gegen die Regierung und insbesondere gegen die Verwaltung. Die Verwaltung konnte sich nicht schnell genug den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel und damit den neuen Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft anpassen. Die Vorteile der bürokratischen Organisation sind ausgerichtet auf regelmässig wiederkehrende, gleichgelagerte und überschaubare Sachverhalte, die ein niedriges Problemlösungspotential, geringe persönliche Verantwortung, Entscheidungsfreude und Innovationskraft erfordern. Bei hoher Komplexität, Vielfalt der Sachverhalte, grosser Dynamik und ständigem Wandel sind bürokratische Organisations- und Entscheidungsformen dagegen eher ungeeignet (Hill, 2004, S. 721-722).

Die Rahmenbedingungen und die gesellschaftspolitischen Herausforderungen, denen die Verwaltungsorganisation genügen muss, haben sich zusammen mit dem allgemeinen gesellschaftlichen Wandel verändert. Gerade die Schnittstellenfunktion der Verwaltung zwischen Staat und Bürgern verlangt Akzeptanz und Rechtfertigung der Verwaltung in der Bevölkerung. Die Haltung der Bevölkerung ist nicht statisch, sondern ändert sich auf Grund verschobener gesellschaftlicher Werte und Vorstellungen. In diesem dynamischen Umfeld der heutigen Zeit stösst die Webersche Ausprägung der öffentlichen Verwaltung an ihre Grenzen. Die Schwächen und Entartungen der Bürokratie führen im Rahmen der Bürokratiekritik zu Aufrufen, das System unserer Zeit anzupassen. Dabei sollen wirtschaftliche Aspekte eine höhere Bedeutung erhalten. Aspekte, die im bisherigen bürokratischen Modell bedeutend waren, sollen auch weiterhin ihren Platz haben, sie sind jedoch mit neuen öffentlichen Managementformen zu ergänzen, die der Verwaltung helfen, die Wirkungen des Verwaltungshandelns besser kontrollieren zu können und damit der Frustration und der Gleichgültigkeit in der Bevölkerung entgegenzuwirken (Schedler & Proeller, 2011, S. 18-31).

Es wird jedoch auch aufzuzeigen sein, dass nicht alles was als Bürokratie abgebaut werden soll auch tatsächlich im Herrschaftsbereich der Verwaltung und damit der Beamten liegt.

Bürokratie ist ein vielschichtiger und mehrdeutiger Begriff, der sehr uneinheitlich verwendet wird. Als Herrschaftsform ist die Bürokratie weit verbreitet und steht kaum in der Kritik. Die öffentlichen Verwaltungen in Europa, inklusive der Schweiz, sind denn auch als Bürokrationen organisiert und konzipiert (Schedler & Proeller, 2011, S. 16).

Im Fokus der Bürokratiekritik steht jedoch nicht die Herrschaftsform an sich, sondern deren unverhältnismässige Auswüchse im Sinne übersteigerter Umsetzung bürokratischer Elemente. Von Bürokratie im negativen Sinne ist also dann die Rede, wenn die Grenzen zwischen strenger Regelgebundenheit und Sturheit, zwischen dem Prinzip der Aktenmässigkeit und Schwerfälligkeit, zwischen klarer Kompetenzregelung und Inflexibilität, zwischen formaler Arbeitsteilung und Kompliziertheit sowie zwischen fachlich ausgebildeten Beamten und deren Unverständlichkeit überschritten wird. Diese Grenzen sind nicht eindeutig, jeder Betroffene zieht diese unterschiedlich.

Die Verwaltungstätigkeit wird zudem dann als bürokratisch angesehen, wenn es nicht gelingt, ihre Strukturen und Handlungsweisen den sich verändernden gesellschaftlichen Anforderungen und Bedürfnissen anzupassen.

2.1.1 Begriff des Beamten

In der Volksabstimmung vom 26. November 2000 stimmten die Schweizerinnen und Schweizer mit 1'253'995 Ja gegen 622'381 Nein für das neue Bundespersonalgesetz (BPG) und damit für die weitgehende Abschaffung des Beamtenstatus in der Schweiz auf Bundesebene (BBl 2001, S. 1141). Auch auf regionaler Ebene hat sich bislang die Mehrheit der Kantone für einen solchen Schritt ausgesprochen. Ausgenommen sind nur wenige Personengruppen in hoheitlichen Funktionen, etwa Richter, Finanzbeamte und auch die Polizei. Mit der Abschaffung des Beamtenstatus wurde eine Annäherung an das schweizerische Obligationenrecht und damit eine teilweise Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse angestrebt, wobei der Status des Bundespersonals nach wie vor öffentlich-rechtlich blieb. Die Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer (Beamtenstatus) wurde abgelöst durch eine kündbare, öffentlich-rechtliche Anstellung mit ausgebautem Kündigungsschutz auf der Grundlage eines individuellen Vertrags. An die Stelle der bisherigen vierjährigen Arbeitsplatzgarantie trat eine weitgehende Beschäftigungssicherheit bei beruflicher Mobilität der Mitarbeitenden. Die Modernisierung der Bundesverwaltung, welche bereits in den Neunzigerjahren im Rahmen grosser Reformprojekte angegangen worden ist (Regierungs- und Verwaltungsreform, Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, weitgehende Verselbstständigung der Unternehmungen), erhielt damit auch eine angemessene personalpolitische Rechtsgrundlage. Ohne Erneuerung des Bundespersonalrechts wäre der Modernisierungsprozess behindert worden (BBl 1999 II, S. 1598-1599).

Das Ziel des neuen BPG war nicht primär der Abbau von Bürokratie aber die Motivation gründete wohl im Geiste des New Public Management. Ziel war eine zeitgemässe Ausgestaltung des Dienstverhältnisses im Sinne einer grösseren Flexibilität. Zudem wurde ein Lohnsystem eingeführt, welches auf die persönlichen Leistungen der Mitarbeitenden eingehen und damit die Personalentwicklung fördern kann.

Die Bediensteten des Staates nennen sich in der Schweiz somit seit über 15 Jahren nicht mehr Beamte, sondern „öffentlich-rechtlich Angestellte“. Nun ist es aber nicht so, dass es mit dieser Änderung in der Schweiz keine Bürokratie und schon gar keinen Bürokratismus mehr geben

würde. Auch öffentlich-rechtlich Angestellte können als Mitarbeitende der Bundesverwaltung unnötige Bürokratie verursachen oder verantworten. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit – im Interesse der Verständlichkeit und Bezugnehmend auf den zentralen Begriff der Bürokratie – weiterhin der Terminus des Beamten oder der Beamtin verwendet.

2.2 Entstehung von Bürokratie

Wie dargelegt, umfassen Bürokratie, Bürokratismus und Bürokratisierung sehr unterschiedliche Aspekte. Diese reichen von „unnützen und überflüssigen“ Gesetzen, unverständlichen Vorschriften, bürokratischer Sprache, bürokratischem Verhalten, Unpersönlichkeit, Unfreundlichkeit, Rigidität, Dogmatismus bis hin zu bürokratischen Prozessen und bürokratischen Strukturen. Will man der Bürokratie zu Leibe rücken, muss man die verschiedenen Teilprobleme gruppieren, einem Verursacher zuordnen und gezielt anpacken. Denn eine einfache Wunderwaffe gegen alle möglichen bürokratischen Übel existiert nicht (Jann, 2004, S. 2).

Damit sinnvolle Lösungsansätze gefunden und an der richtigen Stelle angewendet werden können, muss der Ursprung der Bürokratie ergründet werden. Von wem geht die kritisierte, negative Bürokratie aus? Sind für die negativ wahrgenommene Bürokratie tatsächlich nur die Beamten verantwortlich? Warum und wie entsteht Bürokratie?

„Bürokratie wird täglich neu aufgebaut.“ (Bull, 2005b, S. 229). Sie entsteht an vielen Orten und ständig aufs Neue. Sie richtet sich entweder gegen aussen, durch die Belastung von Wirtschaft oder Individuen oder gegen innen, durch die Belastung des Verwaltungsapparates. Verursacherin von wahrgenommener, negativer Bürokratie ist jedoch – entgegen der Definition – nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Politik sowie die Bürgerinnen und Bürger selbst. Die klassische und medial präsenteste Bürokratiekritik richtet sich gegen die vom Staat ausgehende, die Wirtschaft belastende „Überregulierung“. Die geforderte Deregulierung bedingt jedoch einen politischen Akt und liegt somit nicht primär im Kompetenz- oder Einflussbereich der Verwaltung. Ebenso wenig wie der Abbau von Staatsaufgaben, der das Verlangen nach weniger Staat befriedigen soll.

Zu verantworten haben die „Beamten“ hingegen die Normen als Produkt, deren Qualität, sowie deren (effiziente) Umsetzung und Vollzug.

Für Bull (2005b, S. 229-231) sind „äussere Entwicklungen“ sowie „innere Gründe“ für die Entstehung von „Bürokratie“ ursächlich. Wobei er sich fast ausschliesslich auf die Regulierungs- und nicht auf die Umsetzungsebene konzentriert und damit nicht die ganze Palette von Bürokratie erfasst. Die Ursachen, die Mechanismen und auch die Verantwortlichkeiten sind dabei jedoch sehr ähnlich oder nahezu identisch.

Äussere Entwicklungen stellen für Bull die Fortschritte in Wirtschaft und Technik dar, auf welche die staatlichen Behörden und Gerichte eingehen, und darüber wachen müssen, dass sich

nicht nur der Stärkere durchsetzt. Auch die Verwirklichung sozialer Ziele und selbst der Bürokratieabbau verursachen ständig neue „Bürokratie“ in der Gestalt von neuen Rechtsnormen.

Innere Gründe erkennt Bull (2005b, S. 229-231) im „Misstrauen als Prinzip“, im „Streben nach Gerechtigkeit“ und im „Schutz bestimmter Interessen“.

Das – durchaus nicht immer unberechtigte – „*Misstrauen*“ der Bürger gegenüber dem Staat, vom Parlament gegenüber der Verwaltung, von der Verwaltung gegenüber dem Bürger und umgekehrt ist Ursache für unzählige Regeln und Einrichtungen, die deren Einhaltung überwachen. Ein Bürokratieabbau in diesem Bereich wäre nur möglich in einer Kultur des Vertrauens. Der Trend geht jedoch aktuell zu immer mehr Kontrollen und Überwachung.

„*Das Gerechtigkeitsstreben*“ ist ebenfalls für unzählige Normen verantwortlich und auch das natürlich in der Regel völlig zu Recht. „Überall wo es «gerecht» zugehen soll, entstehen Normen.“ (Bull, 2005b, S. 230). Wie dicht dieses Netz an Regeln ist, ob diese auch mehr Gerechtigkeit schaffen oder ob nicht lieber auch auf mehr Selbstbestimmung, Selbstverantwortung und Selbstregulierung gesetzt werden soll, entscheidet im direktdemokratischen System der Schweiz die Bürgerinnen und Bürger selbst – zumindest jene die stimm- und wahlberechtigt sind.

„*Der Schutz bestimmter Interessen*“ verlangt selbstredend nach Regeln und Organisationen. Wird eine Norm kritisiert muss dies immer mit Blick auf den Zweck und die geschützten Interessen geschehen.

Neben unterschiedlichen Gründen für die Entstehung von Bürokratie unterscheidet die Literatur zwischen drei (Bull, 2005a, S. 286-287) und fünf (Jann, 2004, S. 2) **Ebenen der Bürokratiekritik**, die sich jedoch nur in der Unterteilung, nicht aber im Inhalt unterscheiden. Nicht etwa wegen der goldenen Mitte oder nicht im Sinne eines gut schweizerischen Kompromisses, sondern gestützt auf sachliche Überlegungen wird die Bürokratiekritik im folgenden vier Entstehungsebenen zugeordnet:

1. Aufgabenebene - „**Es gibt zuviel Staat**“
2. Politische Regulierungsebene - „**Es gibt zu viele Vorschriften**“
3. Administrative Regulierungsebene - **Mangelhafte Qualität der Normen**
4. Organisationsebene - **Mangelhafter Vollzug der Normen**

2.2.1 Aufgabenebene

„*Es gibt zuviel Staat*“. Diese Kritik richtet sich gegen das (gefühlte) Wachstum der Verwaltung, die hohe Staatsquote und insbesondere die Anzahl staatlicher Aufgaben und Interventionen. Es geht dabei um die staatliche Einwirkung auf die Gesellschaft allgemein und die Bürgerinnen und Bürger im Besonderen. Im Fokus der „Abbauforderungen“ steht neben der Deregulierung die Privatisierung von Staatsaufgaben. Die Effizienzgewinne zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger halten sich jedoch in starken Grenzen. Zu beachten ist, dass Staatsaufgaben nicht zum

Selbstzweck bestehen. Es ist eine Frage der politischen Prioritätensetzung und hat an sich nichts mit Bürokratie zu tun. Es sind äussere Entwicklungen, die diese Aufgaben bestimmen und diktieren. Als Beispiele seien die Umwelt- und Klimapolitik oder jüngst die Migrationspolitik genannt. Ein Abbau auf der Aufgabenebene liesse sich qualifizieren. An der Aussagekraft dieser Kennzahl (die nur in Relation zu allen Staatsaufgaben einen Sinn macht) dürfte man aber zweifeln. Mit Blick auf die Begriffsdefinition kann in diesem Bereich somit nicht von Bürokratie gesprochen werden, da die zunehmende Staatsquote oder die ausbleibende Deregulierung auf Gesetzesebene nicht den Beamten, sondern der Legislative zuzuschreiben ist. „(...) hier wird der Sack Bürokratie geschlagen und eigentlich der Esel sozialer Rechtsstaat in seinen vielfältigen Ausprägungen gemeint.“ (Jann, 2004, S. 2).

2.2.2 Politische Regulierungsebene

„*Es gibt zu viele Vorschriften*“ ist ein Kernthema der Bürokratiekritik. Der Vorwurf richtet sich gegen die empfundene Gesetzes- und Verordnungsflut. In diesem Zusammenhang spricht insbesondere die Wirtschaft von „überflüssigen Gesetzen“. Eine solche Überflüssigkeit liegt jedoch im Auge des Betrachters. Nur weil eine Norm für einzelne mit unliebsamem Aufwand ohne direkten Nutzen verbunden ist, ist sie noch lange nicht „unnötig“. Jedes Gesetz und jede Verordnung hat per Definition eine Zweckbindung, dessen Nutzen sich aber nicht zwangsläufig jedem erschliessen muss. Das direkt-demokratische System der Schweiz bietet jedoch jedem Bürger und jeder Bürgerin eine Fülle von Möglichkeiten sich diesbezüglich einzubringen. Eine bürokratische Lösung für die Deregulierung besteht nicht, da es sich dabei um einen politischen Prozess handelt. Voraussetzung für eine Deregulierung ist das Vorhandensein des politischen Willens und die Identifikation der „überflüssigen“ Norm aus der Fülle an Gesetzen und Verordnungen. Spätestens in diesem Zeitpunkt endet in der Regel der Konsens.

2.2.3 Administrative Regulierungsebene

Kritisiert werden auf dieser Ebene die Ausgestaltung politisch gewollter Regelungen durch die Verwaltung. Angeprangert werden komplizierte, teure, unverständliche und widersprüchlich Gesetze und Vorschriften. Ziel ist in diesem Zusammenhang nicht der Abbau von Normen, sondern die Verbesserung derer Qualität. Selbstverständlich umfasst die Kritik nicht nur Gesetze und Verordnungen, sondern auch Weisungen, Anordnungen, Befehle und Reglemente im Innenverhältnis der Verwaltung.

Die Verantwortung für die Qualität der Normen liegt grösstenteils bei der Verwaltung. Dabei sei der Vollständigkeit halber auch auf den parlamentarischen Einfluss auf materielle und formelle Aspekte der Rechtsprechung hingewiesen. In jüngster Zeit wird zudem die Tendenz beobachtet, dass sich das Parlament über die Kommissionsarbeit in die Redaktion von Bundesratsverordnungen einzubringen versucht. Künftig allenfalls sogar mit einem Verordnungsveto (Fontana, 2016, S. 1).

Die Qualität von Normen lässt sich zwar beurteilen aber schwer messen. Ein entsprechender Benchmark existiert auf nationaler Ebene nicht. Im Bereich von Gesetzen und Verordnungen wacht jedoch das Bundesamt für Justiz über die Einhaltung von qualitativen Minimalstandards.

2.2.4 Organisationsebene

Diese Ebene widmet sich der Kritik an der Arbeitsweise der Verwaltung. Im Zentrum stehen die mangelhafte, langsame, unfreundliche und unqualifizierte Umsetzung von Normen durch bürokratische Verfahren. Es handelt sich hier somit um Bürokratieabbau durch Verwaltungsmodernisierung mit dem Ziel, die Effizienz zu steigern und den „Beamten“ als Dienstleister zu etablieren (Jann, 2004, S. 6 ff.).

| Ebene | Kritik | Verantwortung | Messbarkeit | Bürokratie? |
|--|---|----------------------|--|---|
| Aufgabenebene „zu viel Staat“ | <ul style="list-style-type: none"> • Zu viele staatliche Aufgaben und Interventionen • Hohe Staatsquote • Wachstum der Verwaltung | Politik | Ja | Keine Bürokratiekritik i.e.S., wird jedoch trotzdem als Bürokratie kritisiert |
| Politische Regulierungsebene „zu viele Gesetze und Vorschriften“ | <ul style="list-style-type: none"> • Zu viele Normen und Regeln („Gesetzes- und Verordnungsflut“, „überflüssige“ Gesetze ⇒ Deregulierung) • „unnötige, überflüssige“ Gesetze und Vorschriften • Einmischung des Parlaments auf Verordnungsebene mittels Verordnungsveto (Fontana, 2016, S. 1) | Politik | Ja | Es gibt keine bürokratische Lösung für Deregulierung, das ist ein politischer Prozess |
| Administrative Regulierungsebene „mangelhafte Qualität der Normen“ | <ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der Ausgestaltung politisch gewollter Regelungen (Qualität der Regelungen inkl. Überregelung) • „komplizierte, teure, unverständliche, widersprüchliche“ Gesetze und Vorschriften | Verwaltung | Schwer messbar (nur durch Schaffung eines Bezugsrahmens / Standards) | Klassische Bürokratiekritik |
| Organisationsebene „mangelhafter Vollzug der Normen“ | <ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Arbeitsweise der Verwaltung • „mangelhafte, langsame, unfreundliche, unqualifizierte“ Umsetzung der Normen durch bürokratische Verfahren | Verwaltung | Schwer messbar (nur durch Schaffung eines Bezugsrahmens / Standards) | Klassische Bürokratiekritik |

Tabelle 1: Entstehungsebenen von Bürokratieproblemen

2.2.5 Fazit

Bürokratie entsteht somit nicht nur wegen unflexiblen, unfreundlichen, sturen, machtbesessenen Beamten, die nicht in der Lage oder willens sind, die Gesetze und Regeln so zu formulieren, dass sie die Bürgerinnen und Bürger auch verstehen und umsetzen können.

Technische und gesellschaftliche Entwicklungen führen zu immer neuen Herausforderungen, die in einer immer näher zusammenrückenden Welt mit immer mehr Menschen auf gleicher Fläche einer Lösung zugeführt werden müssen. Erreicht werden kann dieses Ziel nur mit klaren und verständlichen Regeln. In diesem Spannungsverhältnis zwischen möglichst wenig staatlichen Regeln, einer grossen Selbstverantwortung und Selbstbestimmung einerseits sowie einer fairen, geordneten für alle gleiche Bedingungen bereitstellende Gesellschaft andererseits befindet sich auch die Bürokratie, respektive deren Entstehung.

Bürokratie entsteht täglich, in unterschiedlichen Formen, auf vielen Ebenen und verursacht durch die Bevölkerung, die Politik sowie die Verwaltung.

Die Entstehung negativ wahrgenommener Bürokratie basiert nicht nur auf messbaren und nachvollziehbaren Faktoren, sondern auch auf ein subjektives Empfinden der von staatlichen Regulierungen Betroffenen.

Das Volk, die Politiker und auch die Beamten schaffen jeden Tag zusätzliche Bürokratie in der Form von neuen Staatsaufgaben, neuen Gesetzen, neuen Regeln und neuen Verwaltungsverfahren. Die dabei wahrgenommene, zunehmende Komplexität, Unverständlichkeit und Trägheit des Verwaltungssystems gründet nicht (nur) auf einem immer grösser werdenden, sich selbst erhaltenden Verwaltungsapparat, sondern insbesondere auf die immer komplexer werdenden Umstände, die nicht (nur) in der Verantwortung des Staates liegen.

2.3 Abbau von Bürokratie

Die groben Abbauansätze ergeben sich selbstredend aus den beschriebenen Ebenen der Bürokratiekritik. Nichts liegt näher, als die Bürokratie dort zu bekämpfen, wo sie entsteht, also durch Abbau von Staatsaufgaben, Verkleinerung der Verwaltung, Reduktion der Staatsquote, weniger Gesetze und Vorschriften, bessere Normen im Sinne von kürzer, verständlicher, widerspruchslöser, die rascher, kostengünstiger, qualitativ hochstehend vollzogen werden und dies durch freundliche, effiziente und hoch qualifizierte Beamte. Auf den ersten Blick kann hier kaum jemand etwas dagegen einzuwenden haben. Doch so komplex und vielfältig wie die Entstehung der Bürokratie ist, gestaltet sich auch deren Abbau. Der fehlende Konsens darüber, was eine überflüssige und damit verzichtbare Staatsaufgabe, abbaubare Norm, ein qualitativ verbesserungswürdiger Erlass, ein zu optimierendes Verwaltungsverfahren oder ein überzähliger Beamter ist, macht den Abbau von Bürokratie und den darüber zu führenden Diskurs dermassen schwierig. Es bestehen kaum objektive, für alle gleichermassen gültige

Kriterien. Das gleiche Gesetz, welches für die Wirtschaft ein Hemmnis und eine Überregulierung darstellt, schützt möglicherweise auf der anderen Seite das Interesse der Konsumenten. Ein am falschen Ort abgebauter Verwaltungsangestellter führt ebenfalls nicht zwangsläufig zu weniger Bürokratie, sondern unter Umständen zu einem Dienstleistungsabbau. Die Qualität von Normen oder Verwaltungsverfahren lässt sich ebenfalls nicht immer und in jedem Punkt gleichermaßen verbessern oder „kundenfreundlicher“ gestalten, da gewisse Elemente oft systembedingt sind.

Die Abbaubemühungen sind von Staat zu Staat sehr unterschiedlich, was in kulturellen und gesellschaftlichen Unterschieden sowie in den verschiedenen politischen Systemen gründet. „Governments have worked to cut red tape in different ways, as is only to be expected given different government systems, differing priorities and different levels of development in reducing the administrative burdens of regulatory policy.” (OECD, 2007, S. 2). Es ist auch nicht jede Art von Bürokratie in Bezug auf die Adressaten gleichermaßen in der Kritik, respektive im Fokus von Abbauforderungen. Ursache dafür sind der unterschiedliche Organisationsgrad, der unterschiedliche politische Einfluss und die unterschiedlichen Finanzmittel der Betroffenen. Der Schwerpunkt der Bemühungen lag politisch und medial schergewichtig beim Bürokratieabbau für Unternehmen (Jann et al., 2009, S. 3).

Der Kampf gegen die Bürokratie beinhaltet auch ein stark subjektives Element. Das zeigt sich insbesondere anhand jener Beispiele, wo nachweislich der Bürokratisierungsgrad reduziert werden konnte, dies von den Betroffenen aber nicht wahrgenommen oder nicht estimiert wurde (SECO, 2014, S. 37).

Die von der Wirtschaft oder der Bevölkerung wahrgenommene Bürokratie steht im Zentrum der politischen Diskussionen und Abbauanstrengungen. Die gegen innen gerichtete Bürokratie auf Verwaltungsebene ist weniger im Fokus. Dieser hat man sich insbesondere unter den Fahnen des NPM angenommen und auch gewisse Erfolge erzielen können. Nicht zuletzt in der Schweiz versteht sich die Verwaltung zunehmend als Dienstleister gegenüber dem Bürger als Kunden. Die Diskussion über und die Einführung von aus der Wirtschaft abgeleiteten und damit der Effizienz verpflichteten Management-Prinzipien führte zweifellos zu Verbesserungen, ganz besonders bei der Sensibilisierung und im Selbstverständnis der öffentlich-rechtlich Angestellten. Ohne die Erfolge im Einzelnen zu beurteilen, darf ein gewisser Kulturwandel festgestellt werden.

Im Interesse der Übersichtlichkeit und da sich die Untersuchungen in den Kapiteln 3 und 4 auf die Bürokratie im Innenverhältnis der Verwaltung fokussiert, werden die Abbaumöglichkeiten und Abbauanstrengungen der politischen Ebene und auf der Ebene der Verwaltung im Folgenden getrennt beleuchtet. Die Trennung ist jedoch etwas künstlich und nicht messerscharf realisierbar. Die Verantwortlichkeiten und Massnahmen fliessen ineinander über. Ein und derselbe bürokratische Auswuchs hat in der Regel mehrere Väter und Mütter.

Der Abbau von Bürokratie ist möglich und findet punktuell auch statt.

Die grosse Herausforderung ist dabei, sich politisch auf ein Abbaupotential einigen zu können. Punktuelle Einzelmassnahmen zum Abbau von Bürokratie werden jedoch nie von nachhaltigem Erfolg gekrönt sein. Nur das Zusammenspiel von Anstrengungen auf allen Ebenen, insbesondere ein Wertewandel in den Köpfen aller Verursacher von Bürokratie wird diese reduzieren können. Ob eine solche Reduktion von den Betroffenen jedoch auch als solche wahrgenommen wird, ist eine andere Frage.

2.3.1 Bürokratieabbau auf politischer Ebene

Der Abbau von Staatsaufgaben, die Reduktion der Gesetzesdichte, die Senkung der Staatsquote oder die Verkleinerung des Verwaltungsapparates, liegen hauptsächlich in der Verantwortung der Politik. Dank den direktdemokratischen Möglichkeiten des Volkes in Bezug auf die Verfassungsinitiative und das Gesetzesreferendum, haben in der Schweiz auch die Stimmberechtigten einen wesentlichen Einfluss darauf (Tabelle 2).

| Ebene | Kritik | Ansätze zur Verbesserung / Schwierigkeiten |
|--|---|---|
| Aufgabenebene „zu viel Staat“ | <ul style="list-style-type: none"> • Zu viele staatliche Aufgaben und Interventionen • Hohe Staatsquote • Wachstum der Verwaltung | <ul style="list-style-type: none"> • Es kommen immer neue staatliche Aufgaben hinzu (Umwelt, Klima, Migration, Gleichstellung, ..). Ist politische Prioritätensetzung und keine Bürokratie. • Ist eine Frage der sozialstaatlichen Umverteilung. • Einstellungen im Zusammenhang mit neuen Staatsaufgaben. |
| Politische Regulierungsebene „zu viele Gesetze und Vorschriften“ | <ul style="list-style-type: none"> • Zu viele Normen und Regeln („Gesetzes- und Verordnungsflut“, „überflüssige“ Gesetze ⇒ Deregulierung) • „unnötige, überflüssige“ Gesetze und Vorschriften | <ul style="list-style-type: none"> • Die „Überflüssigkeit“ liegt im Auge des Betrachters. Es gibt in der Schweiz kaum Gesetze, die eine Mehrheit als unnütz bezeichnen würde. Liegt am System. • Oft sind nicht einzelne Gesetze ein Problem, sondern deren Vielfalt. |

Tabelle 2: Bürokratieabbau auf politischer Ebene – Massnahmen und Schwierigkeiten

Weniger Gesetze bedeutet weniger Bürokratie? In der Schweiz erfolgen Abbauanstrengungen im bürokratischen Bereich schwergewichtig auf Drängen und zu Gunsten der Wirtschaft. Dabei steht die Bekämpfung der Gesetzesdichte im Zentrum der wirtschaftlichen und politischen Aktivitäten.

An vorderster Front setzt sich die liberale Denkfabrik „avenir suisse“, die sich als unabhängiger Think Tank für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz versteht, für die „Ausholung des Regulierungsdickwangs“ ein. Mit markigen Worten und farbigen Grafiken weist sie in zahlreichen Studien und Berichten auf die ungebremste „Regulierungswut“ des Parlaments hin (Buomberger & Schlegel, 2016, S. 5). Die beiden Autoren der Studie „Auswege aus dem Regulierungsdickicht II“ glauben mit Blick auf die

vergangenen 49. Legislaturperioden des Schweizer Parlaments erkennen zu können, dass der Glaube an die Lösung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme mittels zusätzlicher Vorschriften, Geboten oder Merkblätter ungebrochen sei und sogar wieder zunehme (Buomberger & Schlegel, 2016, S. 5). Tatsächlich hat sich die Situation in der Schweiz, trotz über 100 parlamentarischen Vorstössen gegen die wachsende Regulierungsdichte innerhalb der letzten 10 Jahre (Fuster, 2016, S. 1), offensichtlich nicht verbessert - im Gegenteil (Abbildung 1). Und dies obwohl auch der Bundesrat sich der Problematik bewusst ist und sich stark für eine Verbesserung einsetzen will. So hält er in seinem Bericht in Erfüllung des Postulates Föhn 15.3787 und dem darin präsentierten Umsetzungsstand von 32 Massnahmen zur Reduktion von Regulierungskosten fest, dass Regulierungen für Unternehmen oft bedeutende Kosten verursachen würden und die administrative Entlastung sowie die Senkung dieser Kosten für den Bundesrat eine wichtige Daueraufgabe seien (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 3).

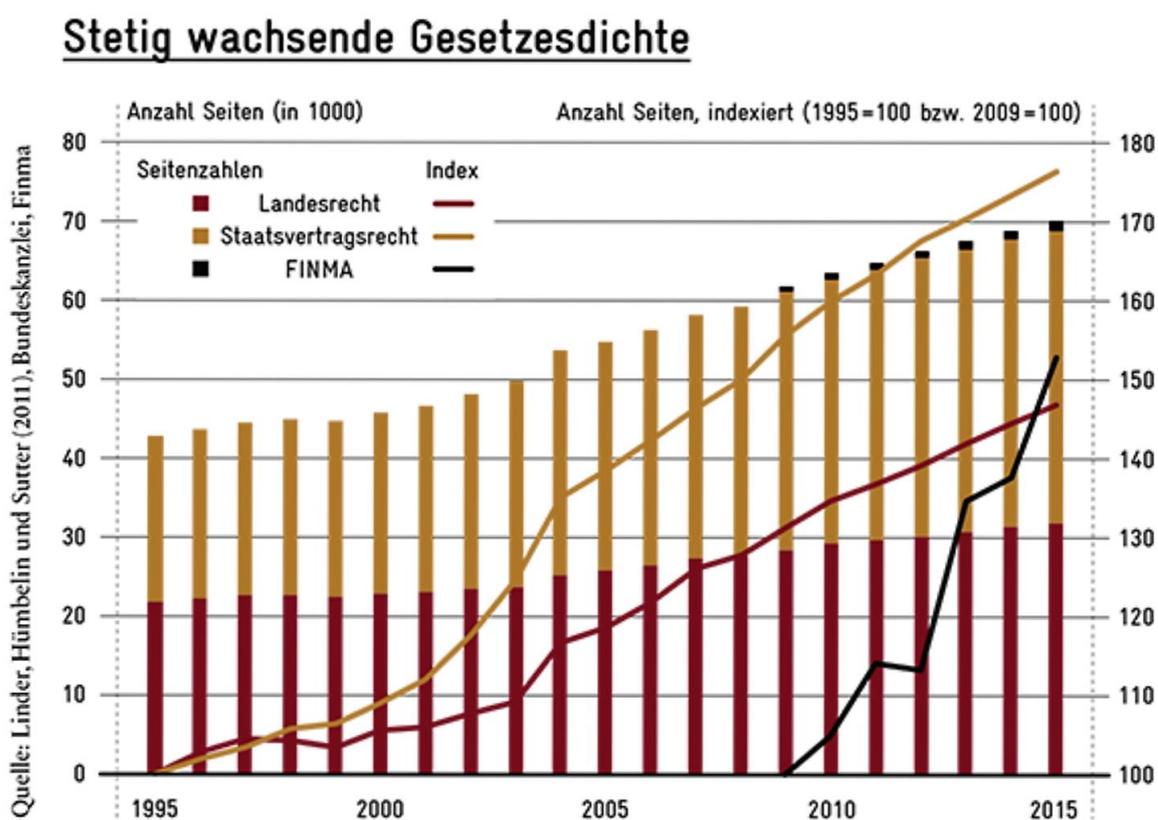


Abbildung 1: Wachsende Gesetzesdichte in der Schweiz

Abbildung 1 zeigt, dass insbesondere das Staatsvertragsrecht zunimmt, was verdeutlicht, dass die Welt immer näher zusammenrückt und Probleme nicht mehr innerhalb der eigenen Grenzen gelöst werden können. Die nicht zuletzt damit verbundene Komplexität bedarf einer minimalen Regulierung. Die Wirtschaft leistet dabei ebenfalls ihren Beitrag. Sie ist damit nicht bloss Bürokratieopfer, sondern auch Täterin oder zumindest auslösende Ursache für neue Gesetze. Dabei ist zu beachten, dass für die Betroffenen nicht das einzelne Gesetz ein Problem darstellt,

welches für sich durchaus seine Berechtigung haben kann. „Es ist die Summe all dieser verschiedenen Regulierungen, die nach Gegenwehr ruft.“ (Buomberger & Schlegel, 2016, S. 5).

Nicht nur die Gesetzesdichte hat zugenommen, sondern auch die subjektiv wahrgenommene Belastung der Unternehmen durch gesetzliche Vorschriften auf allen Stufen. Das ist im Bürokratiemonitor 2014 des SECO festgehalten, der die Veränderungen dieser Belastungen über die Zeit erfasst (SECO, 2014, S. 1). Die wahrgenommene Belastung hat tendenziell in fast allen erfragten Bereichen zugenommen, was jedoch nicht zwangsläufig mit der regulatorischen Entwicklung zusammenhängt. So liegen die ebenfalls erfragten Verbesserungsvorschläge hauptsächlich im Umsetzungsbereich der Normen, wie die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Abläufe durch E-Government-Angebote oder vereinfachte Handhabung von Verwaltungsverfahren sowie schnellere und klar definierte Fristen für behördliche Entscheide (SECO, 2014, S. 4).

Grosse Bürokratieabbauprogramme oder gar ein Bürokratieabbaugesetz wie sie Deutschland kennt, existieren in der Schweiz nicht (Schelleis, 2012, S. 154-158). Die Gefahr von grossen, nicht selten auf Effekthascherei ausgerichtete Massnahmen ist, dass diese selbst, zusammen mit den aufwändigen, komplexen und ihrerseits sehr schwerfälligen Erfolgskontrollen, insgesamt zu noch mehr unerwünschter Bürokratie führen (Hill, 2004, S. 721). Zudem fehlt es im Zusammenhang mit dem „Bürokratierückbau“ in der Regel nicht an Massnahmen und Instrumenten, sondern an der Bereitschaft der Politik selbst, auf Regelungen zu verzichten (Bull, 2005a, S. 287)

Weniger Staat bedeutet weniger Bürokratie?

Auf der Ebene der Staatsaufgaben sind in der Schweiz kaum Abbaubestrebungen erkennbar. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass diese in der Bundesverfassung verankert sind und die Anpassungshürden sehr hoch sind, zumal wenn eine dort verankerte Aufgabe gestrichen werden soll. Neue Aufgaben und Regeln auf dieser Ebene haben es nicht zuletzt dank der Volksinitiative im Gegenzug verhältnismässig leichtes Spiel, was den gemessen an der (wachsenden) Bevölkerungszahl immer kleiner werdende Unterschriftenhürde zu verdanken ist. Staatsaufgaben nehmen also systembedingt tendenziell immer mehr zu.

Weniger Beamte bedeuten weniger Bürokratie?

Die Anzahl der Bundesangestellten in der Schweiz nimmt generell zu und dies sogar in leicht höherem Umfang als die Bevölkerung (Schäfer, 2015, S. 1). Wenig verwunderlich bestehen Bestrebungen seitens der Politik, dieses Wachstum einzudämmen (Motion Finanzkommission Ständerat, 2015, S. 1). Ob diese leicht oberflächlich und damit etwas populistisch anmutende Forderung jedoch gezielt Bürokratie abzubauen oder zu verhindern vermag, darf bezweifelt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass tatsächlich bürokratietreibende Funktionen eingespart werden, ist gering, zumal die zusätzlichen Aufgaben und der damit verbundene höhere Bedarf an Personalressourcen, grossmehrheitlich vom Parlament beschlossen werden.

In diesem Zusammenhang darf auch den von Cyril Northcote Parkinson angestellten Beobachtungen bezüglich der Elastizität von Arbeit, welche sich problemlos auf die zur Verfügung stehende Zeit ausdehnen lässt, eine gewisse Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Parkinson hält in seinem Gesetz fest, dass jeder Beamte und Angestellte die Zahl seiner Untergebenen, nicht aber jene seiner Rivalen vergrössern will. Zudem schaffen sich laut Parkinson Beamte oder Angestellte gegenseitig Arbeit (Parkinson, 1957, S. 13-17). Der bürokratische Aufwand einer Organisation wächst danach unabhängig davon, ob die zu erledigenden Aufgaben zunehmen, abnehmen oder vollständig verschwinden (Thom & Ritz, 2008, S. 5). Diese „Eigendynamik“, welche Parkinson mit statistischen Fakten seiner Zeit untermauert, würde im Umkehrschluss bedeuten, dass mit dem blossen Abbau von Beamten eine Effizienzsteigerung erzielt werden könnte. In diesem Sinne bedeuten weniger Beamte tatsächlich weniger Bürokratie. Die Realität ist jedoch leider komplexer.

Die ideale Festsetzung von Personalressourcen in Anbetracht der zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben, ist eine grosse Herausforderung für die Politik und die Vorgesetzten. Einen simplen Richtwert gibt es nicht. Das dauerhafte Streben nach dem idealen Verhältnis ist eine dauerhafte Aufgabe.

Bürokratieabbau auf politischer Ebene ist theoretisch realisierbar aber praktisch kaum von Erfolg gekrönt.

Der Umfang von Regulierungen ist stetig zunehmend, was nicht zuletzt dem wachsenden Staatsvertragsrecht zuzuschreiben ist.

Die Forderung „unnötige Regulierungen abzubauen“ ist schmerzlos und stösst kaum auf Widerstand. Auch die Sensibilisierung für die Thematik besteht, wie zahlreiche politische Vorstösse belegen. Die Festlegung, wo das „Nötige“ aufhört und das „Unnötige“ beginnt ist dabei wesentlich schwieriger. Dieser fehlende Konsens, gestützt auf die völlig unterschiedlichen Interessenlagen, ist die Hauptursache für die vielen untauglichen Abbaubestrebungen in der Schweiz und in ganz Europa.

Wie eine Schwalbe noch keinen Sommer macht, bringt der Abbau eines einzelnen Gesetzes den Betroffenen noch keine Entlastung, da diese an der Gesetzesdichte als solcher leiden. Diese wiederum kann nur reduziert werden, wenn ein breit abgestützter, gesellschaftlicher und politischer Konsens vorherrschen würde. Ein solcher ist aktuell nicht absehbar.

2.3.2 Bürokratieabbau auf Verwaltungsebene

Die Qualität der Normen im Sinne der Einfachheit, der Verständlichkeit, des Umfangs, der Kosten und der Widerspruchslosigkeit, sowie deren effiziente, professionelle und kundenorientierte Umsetzung im Rahmen möglichst kurzer und kostengünstiger Verfahren unter Zuhilfenahme moderner Technologien (E-Government) liegt im Verantwortungsbereich der Verwaltung.

Die Auswüchse der Bürokratie auf Stufe der Verwaltung richten sich sowohl gegen innen wie auch gegen aussen. Bezüglich Ursachen, Mechanismen und Lösungsansätzen spielt es jedoch keine Rolle, ob die „Leidtragenden“ als Bürger oder Beamte betroffen sind.

Einer der zentralen Ansatzpunkte für den Bürokratieabbau auf Stufe der Verwaltung ist die Rechtsetzung und insbesondere deren Qualität. Im Gegensatz zu der in Kapitel 2.3.1 beschriebenen Deregulierung im Einflussbereich der Politik, geht es bei der besseren Rechtsetzung nicht vordergründig um die Abschaffung von Normen. Vielmehr geht es darum, Recht nur dann zu setzen, wenn es notwendig und angemessen ist und die zu entwickelnden Normen von grösstmöglicher Qualität sind. Eine hochwertige Rechtsetzung soll verhindern, dass Unternehmen, Bürgern und auch der öffentlichen Verwaltung unnötige Lasten auferlegt werden, die sie in beträchtlichem Masse Zeit und Geld kostet. Zur Verbesserung von Normen müssen die rechtsetzenden wie auch die vollziehenden Instanzen beitragen. Wichtige Instrumente sind dabei die Folgenabschätzung, die Vereinfachung, die Konsolidierung, breit abgestützte Beteiligungs- und Anhörungsverfahren sowie der Wille, eine Verbesserung erzielen zu wollen. Dies alles ist durch geeignete Verwaltungs- und Organisationsstrukturen zu untermauern (Bundesministerium des Innern, S. 9). Mit qualitativ besseren Gesetzen zur Reduktion von Bürokratie hat sich nicht nur die aus 16 Experten bestehende „Mandelkern-Gruppe“ im Auftrag der für öffentliche Verwaltung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten im Jahre 2000 auseinandergesetzt (Bundesministerium des Innern, 2002). Auch die OECD hat sich in mehreren Studien mit dem Bürokratieabbau auseinandergesetzt und Vergleiche zwischen Lösungsansätzen in mehreren Ländern angestellt (OECD, 2003, S. 1 ff.).

Im Zusammenhang mit Reformansätzen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger (oder auch innerhalb der Verwaltung) mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung und der Absicht, die „Kundenzufriedenheit“ zu verbessern, wird auf der Vollzugsebene in den meisten Ländern Europas der Begriff Bürokratieabbau kaum verwendet. Vielmehr dominieren im kommunikativen Bereich und damit auch im *framing* der grundlegenden Problematik und ihrer Lösungen, positiv besetzte Begriffe und Konzepte wie Servicequalität, Innovation, dezentrale Handlungsspielräume und ganzheitliche Bürgerperspektive (Jann et al., 2009, S. 3).

In der Schweiz haben diese Elemente des NPM Eingang in die Gesetzgebung gefunden. So hält der Gesetzgeber unter dem Titel „Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit“ fest, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit zu handeln haben (Artikel 3 Absatz 3 RVOG). Der Bundesrat seinerseits verpflichtet gestützt darauf die Bundesverwaltung ausdrücklich zu einer vorausschauenden, bürgernahen, nachhaltigen, wirksamen und wirtschaftlichen Leistungserbringung sowie einer Priorisierung ihrer Tätigkeiten nach Wichtigkeit und Dringlichkeit (Artikel 11 RVOV). Die Führungsverantwortlichen aller Stufen haben mittels Zielvereinbarungen und Wirkungen zu führen, die Leistungen ihrer VE und der Mitarbeitenden periodisch zu beurteilen, Prozesse und Organisation rechtzeitig neuen Bedürfnissen anzupassen und eine ergebnisorientierte sowie interdisziplinäre Arbeitsweise sicherzustellen. Dazu sollen sie ihre Handlungsspielräume und Entscheidkompetenzen nutzen und diese auch ihren Mitarbeitenden gewähren. Zudem sind sie verpflichtet, eine Kultur der Lern- und Veränderungsbereitschaft zu fördern (Artikel 12 RVOV).

| Ebene | Kritik | Ansätze zur Verbesserung / Schwierigkeiten |
|---|---|---|
| Administrative Regulierungsebene „mangelhafte Qualität der Normen“ | <ul style="list-style-type: none"> • Kritik an der Ausgestaltung politisch gewollter Regelungen • „komplizierte, teure, unverständliche Normen | <ul style="list-style-type: none"> • Befristung der Normen • Begrenzung der Anzahl Normen • Qualität der Normen verbessern (Standards) • Verständliche Sprache • Gesetzesfolgenabschätzung |
| Organisationsebene „mangelhafter Vollzug der Normen“ | <ul style="list-style-type: none"> • Kritik an Arbeitsweise der Verwaltung • „mangelhafte, langsame, unfreundliche, unqualifizierte“ Umsetzung der Normen durch bürokratische Verfahren | <ul style="list-style-type: none"> • Kulturwandel (freundlich, kostenbewusst, speditiv, Kundenorientiert, keine Verwaltungssprache, transparent, kommunikativ, ...) • Verwaltungsmodernisierung (NPM) • Produktivitätssteigerung • Rechenschaft bezüglich Effizienz und Qualität • E Government • Bessere innerorganisatorische Zusammenarbeit • Strukturreformen (weniger Instanzen, flachere Hierarchien) • Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen |

Tabelle 3: Massnahmen zum Bürokratieabbau auf der Verwaltungsebene

Nicht nur im Ausland, auch in der Schweiz, werden zahlreiche Anstrengungen unternommen, die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern und die Verwaltung sowie deren Abläufe den aktuellen Bedürfnissen der Betroffenen, respektive der Leistungsempfänger anzupassen. Die ergriffenen Massnahmen sind jedoch nur so gut, wie sie auch seriös, konsequent und dauerhaft umgesetzt werden. Das erfordert viele Anstrengungen und insbesondere den Willen auf allen Stufen der Verwaltung, wie auch der Kontrollinstanzen. Dabei sind die Massnahmen jeweils mit Augenmass umzusetzen, damit die erzielten Effizienzgewinne nicht durch die zusätzlichen Kontrollmassnahmen egalisiert werden oder der bürokratische Aufwand schlimmstenfalls sogar noch zu nimmt. Ein Patentrezept existiert nicht. Erzielte Verbesserungen sind das Ergebnis dauerhafter Anstrengungen.

Der Bürokratieabbau auf der Verwaltungsebene wird in der Schweiz sowie in grossen Teilen Europas, konsequent verfolgt.

Folgenabschätzungen, Evaluationen, breit abgestützte Mitwirkungsverfahren und formelle Qualitätsvorgaben sind zentrale Elemente bei der Verbesserung der Rechtsetzung der Beschränkung der Normendichte auf ein verhältnismässiges Niveau. Die Optimierungen auf der Organisationsebene erfolgen durch gestraffte Behördenstrukturen und die Einführung moderner Managementmethoden, die in der Schweiz auch Einzug in das Gesetz gefunden haben. Die zunehmende „Kundenorientierung“ der Verwaltung ist denn auch gut feststellbar. Trotzdem nimmt Bürokratie gefühlt zu, was aber mit den immer komplexeren Lebensumständen und den gesellschaftlichen Entwicklungen zusammenhängt. Beim Abbau von Bürokratie handelt es sich deshalb um eine Daueraufgabe.

2.4 Messbarkeit der Bürokratie

Negative Bürokratie entsteht auf mehreren Ebenen und es existieren vielfältige Abbaumassnahmen, deren Effektivität sich jedoch nicht immer prognostizieren lässt. Einen eindeutigen, simplen und vergleichbaren Gradmesser für Bürokratie gibt es selten, was auch die OECD feststellen musste: „In the absence of evidence-based appraisals, policies to simplify administration are often made in an information vacuum, where governments are unaware of the actual size of the burdens and unable to measure progress and setbacks in reducing it.” (OECD, 2003, S. 3). Zu viele unterschiedliche Faktoren wirken auf die vermeintlichen Messgrößen wie Anzahl Beamter, Anzahl Gesetze, Anzahl Staatsaufgaben und die Qualität des Vollzuges ein, als dass sie nur dem Verwaltungsapparat angelastet werden könnten. Für die Betroffenen spielt es im Endeffekt auch keine Rolle, wer genau die gegen sie gerichtete Bürokratie verursacht. Die Veränderungen der Bürokratiebelastung lassen sich bei ihnen im Mehrjahresvergleich in Zeit, Geld und Nerven messen, die gestützt auf behördliche Verfahren und Vorschriften ausgelöst werden. Dabei sei erneut erwähnt, dass die meisten dieser Auswirkungen auf die Individuen und die Unternehmen, durchaus von Volk und Politik gefordert und verursacht werden. Die „unnötige“ Bürokratie lässt sich deshalb kaum in eine absolute Zahl fassen.

Der Versuch der Mess- und Vergleichbarkeit von Bürokratie wird in einigen Bereichen und mehreren Ländern aber trotzdem gewagt. Meistens basieren die Ansätze auf Hürden für die Einführung neuer Regulierungen durch die Verwaltung im Sinne eines Bewilligungsvorbehaltes einer unabhängigen Behörde. Die Messbarkeit beschränkt sich vorwiegend auf die finanziellen und zeitlichen Auswirkungen auf die Unternehmen (OECD, 2003, S. 3). Einen ähnlichen Ansatz verfolgt in der Schweiz das SECO mit dem Bürokratiemonitor, der allerdings auf die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen abstellt und nicht auf messbare Kriterien. Alle diese mehr oder weniger erfolgreichen und zum Teil auch neue Bürokratie schaffenden Versuche (Freudenstein, 2016a, S. 1) machen deutlich, dass eine der wichtigsten Grundvoraussetzung für einen Bürokratieabbau die Sensibilisierung für die Thematik ist. Verbunden mit dem Willen von Politik und Verwaltung, sich in den verschiedenen Bereichen zu verbessern und sich an den diversen Qualitätsstandards messen zu lassen. Es wird somit nicht der Bürokratisierungsgrad und dessen Veränderung gemessen, sondern die gegen die Bürokratisierung unternommenen Massnahmen und deren Wirksamkeit (Buomberger & Schlegel, 2016, S. 21 ff.).

Die These der simplen Mess- und damit Vergleichbarkeit von Bürokratie und deren Abbau, muss gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse verworfen werden. Zu unterschiedlich sind die Einflussfaktoren und die politischen Systeme und zu gering das vergleichbare Datenmaterial. Die Lösung liegt im Zusammenspiel mehrerer Ansätze - getrieben, unterstützt, gefördert und vorgelebt von der Politik und der Verwaltungsführung, verbunden mit dem gemeinsamen Ziel, die zu lösenden Herausforderungen möglichst zeitgerecht, flexibel, einzelfallgerecht und effizient zu erbringen. Basis dafür bildet ein gewisses Mass an gegenseitigem Vertrauen aber auch der Wille und die Bereitschaft zur Selbstgestaltung und zur Eigenverantwortung. Die

Bürokratie entsteht jeden Tag aufs Neue und entgegenwirken kann man ihren negativen, ungewollten Auswüchsen nur mit dem stetigen Streben nach Verbesserung auf allen Ebenen.

Der Grad der Bürokratisierung ist schwieriger zu Messen als die Summe der dagegen unternommenen Anstrengungen

Bürokratie lässt sich schwer in vergleichenden Kennzahlen erfassen und messen. Abbaubemühungen manifestieren sich mehr in den ernsthaften Bestrebungen zur grundsätzlichen Verbesserung. Bürokratie nicht gleich Anzahl Angestellte oder Finanzmittel - obwohl Politiker gerne dort ansetzen. Es hat mit der Kultur des Betriebes zu tun. Muss vorgelebt werden. Sensibilisieren. Anreiz ohne schwerfälliges und seinerseits kostentreibendes Kontrollsystem.

2.5 Messkriterien für Bürokratieabbau innerhalb der Verwaltung

Bürokratie lässt sich, wie bereits dargelegt, sehr schwer messen. Aus der differenziert betrachteten Bürokratiekritik und in Bezug auf die verortete Entstehung negativer Bürokratie, lassen sich jedoch Prüfansätze herauskristallisieren, respektive ableiten. Ziel ist eine effektive und vor allem eine effizientere Verwaltung im Aussen- wie auch im Innenbereich.

Der Grad der Bürokratisierung lässt sich nicht durch klare und eindeutige Kriterien wie Anzahl Staatsaufgaben, Normen und Beamte messen. Stattdessen muss man sich an schwer messbaren Qualitätskriterien in der Rechtsetzung sowie der Unternehmensführung und Strukturierung orientieren. Es hat vielmehr mit der Bereitschaft, dem Willen und den konkreten Bestrebungen einer VE zu tun, die Aufgaben effizient zu erledigen.

Im Nachgang soll am konkreten Beispiel erörtert werden, ob der Bürokratieabbau innerhalb der Gruppe V ein Thema ist und inwiefern negative Bürokratie abgebaut wurde und wird. Die Messkriterien können somit auf die **administrative Regulierungsebene** und die **Organisationsebene** beschränkt werden und damit auf die Qualität der Anordnungen und die Qualität, respektive Effektivität und Effizienz der Umsetzung. Auf Grund der Abgrenzung wird zudem ausschliesslich die Bürokratie im Innenverhältnis betrachtet.

An folgende Kriterien, die jedoch nur im Gesamtrahmen zu beurteilen sind und für sich alleine wenig Aussagekraft besitzen, soll die Gruppe V gemessen werden:

2.5.1 Motivation

Besteht ein äusserer Druck oder eine anderweitige Motivation für die Verwaltungsführung, Bürokratie zu vermeiden oder gar abzubauen? Können konkrete Bestrebungen in dieser Richtung festgestellt werden? Besteht der Wille, negative Bürokratie in der eigenen VE zu verhindern oder zu eliminieren?

2.5.2 Anordnungen

Wie entwickeln sich die internen Vorschriften (Anordnungen) bezüglich Anzahl und Umfang? Bestehen Qualitätsstandards mit dem Ziel, bessere und verständlichere Anordnungen zu erlassen? Wurden konkrete Abbauziele erarbeitet? Werden die Folgen von Anordnungen vorgängig thematisiert und reflektiert? Wie hoch ist der Detaillierungsgrad von Vorschriften und wie hoch die Relevanz? Existiert ein Anordnungsmanagement? Werden die internen Normen bewirtschaftet, evaluiert, befristet und einer Qualitätskontrolle unterzogen?

2.5.3 Führung

Der Führungsstil ist eng verknüpft mit der Unternehmenskultur. In diesem Punkt soll untersucht werden, wie entscheidungsfreudig, kritikfähig und anpassungsbereit die Führung der Gruppe V ist. Wie ist es um die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung an einzelne Sachbearbeiter bestellt? Oder können nur jene Mitarbeitenden überleben, die Misserfolge um jeden Preis vermeiden, um den jeweiligen Vorgesetzten zu gefallen (Schedler & Proeller, 2011, S. 248). In welcher Form und welcher Deutlichkeit erfolgt die Auftragserteilung und welche Kontrollen und Kontrollorgane existieren? Wird den gesetzlichen Vorgaben an die Verwaltungstätigkeit und die Verwaltungsführung Beachtung geschenkt (RVOG/RVOV)?

2.5.4 Organisation

Wie präsentiert sich die Organisationsstruktur? Ist sie nach den Prozessen ausgerichtet? Erlaubt oder ermöglicht die Struktur eine optimale Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung? Wie umständlich ist der Instanzenzug und wie flach die Hierarchie? Wie haben sich die Personalbestände entwickelt?

2.5.5 Kultur

Besteht eine Verwaltungskultur, die auf Selbständigkeit und Fehlertoleranz basiert? Wie gross ist Normierungs- und damit das Absicherungsbedürfnis? Mit welchen Mitteln, in welchem Umfang und in welcher Art erfolgt die interne Kommunikation? Wie ist das Arbeitsklima?

3 Analyse des Bürokratieabbaus innerhalb der Gruppe Verteidigung

3.1 Militärverwaltung und Armee (Ausgangslage)

Die Gruppe Verteidigung besteht aktuell aus sieben Bundesämtern (Abbildung 2) und beschäftigt insgesamt rund 10'000 Mitarbeitende, was knapp einem Drittel der ganzen Bundesverwaltung entspricht.

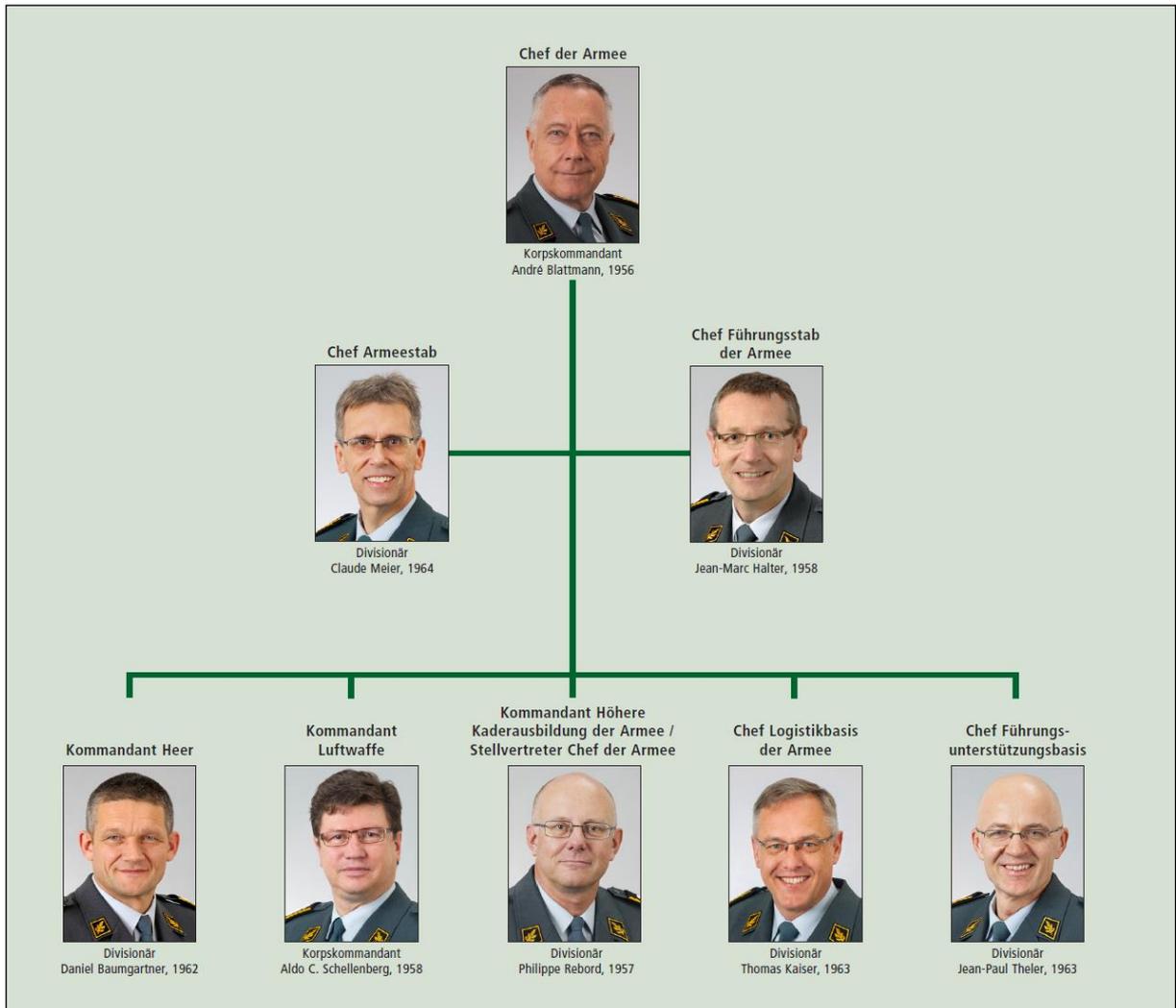


Abbildung 2: Organigramm Gruppe Verteidigung (CdA mit sieben Amtsdirektoren)

Das Gesetz unterscheidet zudem zwischen der Armee und der eigentlichen Militärverwaltung. In der Praxis sowie im Sprachgebrauch wird dieser gesetzlichen Unterscheidung kaum Beachtung geschenkt, was gelegentlich zu Problemen führt und für sich ein interessanter Untersuchungsgegenstand wäre. Trotz der schwierigen Abgrenzung liegt der Fokus dieser Untersuchung auf der Militärverwaltung. Damit soll der militärische Teil (die Armee) – insbesondere die knapp 200'000 Angehörigen der Armee, welche ihren Dienst als Milizangehörige leisten und nicht Teil der Bundesverwaltung sind – ausgeklammert werden.

Teil der Militärverwaltung sind jedoch auch die gut 3'000 Berufsmilitärs, die wie bereits erwähnt, eine Doppelrolle in der Schnittstelle zwischen Militärverwaltung und Armee einnehmen. So ist beispielsweise der C FST A nicht nur als militärischer Chef für die Führung von Operationen und Einsätzen der Armee, für die Bereitschaftsplanung der Armee sowie für die Personalbewirtschaftung und Betreuung der Armeeingehörigen verantwortlich, sondern als Bundesamtsdirektor auch für über 1'200 Angestellte der Militärverwaltung und ein Amt mit einem Budget von rund 402 Millionen Franken.

Die Gruppe V durchlief in den letzten rund 20 Jahren nicht weniger als 3 grosse Reformen und einen Entwicklungsschritt. Aktuell befindet sie sich kurz vor der Umsetzung der WEA, die einen Abbau der AdA von 200'000 auf 100'000 sowie einem Personalabbau verbunden sein wird. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese Reformen genutzt wurden, um negative Bürokratie zu verringern.

Die militärische Kaderausbildung setzt auf Führungsstärke, Entscheidungsfreudigkeit, Präzision, Klarheit und strukturierte Prozesse. Zentrales Ziel ist stets eine grösstmögliche Handlungsfreiheit zu erlangen. In diesem Umfeld sollten oder dürften überflüssige, komplizierte, unverständliche oder widersprüchliche Normen sowie eine mangelhafte, langsame oder unqualifizierte Umsetzung derselben durch die Mitarbeitenden einen schweren Stand haben. Dies gilt es gestützt auf die vorhandenen Unterlagen sowie gestützt auf die durchgeführten Interviews zu ergründen.

Ist Bürokratieabbau in der Gruppe V ein Thema und wurde oder wird negative Bürokratie im Innenverhältnis aktiv angegangen?

3.2 Bürokratie in der Militärverwaltung

Ist es der Militärverwaltung gelungen, sich vom Verwaltungsapparat hin zu einem (modernen) Dienstleister zu entwickeln (Schedler & Proeller, 2011, S. 19)? Zu diesem Zweck werden die in Kapitel 2.5 festgelegten „Messkriterien“ summarisch abgehandelt, respektive geprüft.

Motivation. Ein Wille der obersten Verwaltungsführung, Bürokratie innerhalb der Militärverwaltung zu vermeiden oder gar abzubauen, ist mit Blick auf die Botschaftstexte zu den Armee reformen, sowie gestützt auf die internen Anordnungen, nicht erkennbar. Effizienzsteigerungen im Rahmen der Umbauprojekte waren und sind, im Gegensatz zur Neuausrichtung der deutschen Bundeswehr (Richter, 2012, S. 14), kein Thema. Die Politik hat es ihrerseits unterlassen, die verschiedenen Armee reformen zu nutzen, um innerhalb der Verwaltung entsprechende Anreize zu schaffen. In Bezug auf den Bürokratieabbau existiert kein äusserer Druck, es bestehen keine Abbauanreize weshalb auch keine Abbauvorgaben oder Kontrollen zur Vermeidung zusätzlicher Ineffizienz geschaffen wurden. Der fehlende, oder zumindest nicht erkennbare Abbauwille, gründet deshalb auch in der fehlenden Motivation. So riskiert ein Vorgesetzter, durch Effizienzmassnahmen erzielte Reduktionen im personellen oder

finanziellen Bereich permanent zu verlieren. Eingesparte Finanzmittel kommen nicht seiner VE zugute sondern fließen zurück in die Bundeskasse und ein Abbau von Unterstellten wirkt sich nicht zuletzt auf seinen eigenen Lohn aus, der teilweise in Abhängigkeit zu der Anzahl Unterstellter bemessen wird. „Freiwillige“ Einsparungen und damit verbundene Effizienzsteigerungen haben für Vorgesetzte im bestehenden System keinerlei Vorteile und Dankbarkeit dürfen sie dafür auch nicht erwarten. Ob daran der NFB etwas ändern wird ist fraglich.

Die Vorgaben in der RVOV, wonach die Bundesverwaltung ihre Leistung bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich erbringen muss (RVOG, Artikel 11 Buchstabe c), gilt für die ganze Bundesverwaltung - auch für die Gruppe V. Ein entsprechendes Controlling diesbezüglich gibt es jedoch nicht. Die Vorgaben des Bundesrates sind sehr offen und wenig zwingend formuliert, zudem sind sie wohl den wenigsten Mitarbeitenden bekannt. Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit wird sehr individuell und damit unterschiedlich beurteilt. Kaum ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin der öffentlichen Verwaltung verletzt diese Grundsätze vorsätzlich. Objektive und messbare Kriterien für Effizienz, respektive Wirtschaftlichkeit innerhalb der Verwaltung existieren – wie in Kapitel 2.4 festgestellt – kaum. Dabei wären verbindliche Abbauvorgaben mit klaren Reduktionszielen ein wirksames Mittel, um Bürokratie zu reduzieren. Solche Ziele würden alle Verursacher sensibilisieren, zur Zurückhaltung verpflichten und einen permanenten Fokus auf die Thematik richten (Buomberger & Schlegel, 2016, S. 54).

Interessant wird sein, ob sich diese externe Betrachtungsweise mit der internen Wahrnehmung deckt.

Anordnungswesen. Mit qualitativ besseren Anordnungen im Sinne von verständlicheren, kürzeren und auf das Wesentliche reduzierte Normen kann ein Beitrag zu weniger Bürokratie geleistet werden.

Nicht zuletzt im Interesse der Qualitätssicherung hat der CdA Weisungen im Bereich des Anordnungswesens erlassen (Anhang 9). Anordnungen auf seiner Stufe, welche Weisungen, Befehle, Reglemente und Dokumentationen umfassen, müssen einen vorgegebenen, strukturierten Prozess durchlaufen, mit klaren Zuständigkeiten und Vorgaben. Dies unter anderem mit dem Ziel, die zwingende Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer Anordnung zu ergründen (Artikel 1 Buchstabe a der Weisungen über die Anordnungen der Gruppe Verteidigung). Die Verständlichkeit, Einheitlichkeit und Rechtmässigkeit wird durch die Rechtsabteilung sichergestellt.

Diese Prüfungen werden im Sinne eines Bewilligungsvorbehaltes durchgeführt, bevor die Anordnungen bereits fertig ausgearbeitet wurden. Damit soll verhindert werden, dass im Ablehnungsfall nicht bereits die ganze Erstellungsarbeit geleistet wurde, welche dann obsolet geworden wäre. Mit dieser Methode kann viel ineffektive Arbeit verhindert und damit unnötige Bürokratie im Sinne von „Leerlauf“ verhindert werden.

Eine Folgenabschätzung ist jedoch nicht vorgeschrieben und trotz minimaler Qualitätskontrollen im Rahmen des strukturierten Anordnungsprozesses, existieren keine Qualitätsstandards im Sinne von Vorgaben und auch keine Reduktionsziele. Mit der Prüfung

der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit einer neuen Anordnung wird keine Bürokratie abgebaut, es dient jedoch dazu, neue Anordnungen auf ein Minimum zu reduzieren und deren Qualität zu verbessern.

Trotz diesen Bemühungen ist eine Tendenz zu immer detaillierteren Regelwerken feststellbar. Grund dafür dürfte eine ausgeprägte Absicherungshaltung sowie auch eine gewisse Führungsschwäche sein. Ausführliche „Kochbücher“ hinter denen man sich verstecken kann sind begehrt, als auf das Wesentliche reduzierte Anordnungen mit viel Handlungsspielraum. Die Anzahl interner Anordnungen (Weisungen, Befehle und Reglemente) nehmen deshalb nicht unbedingt in der Anzahl aber im Umfang zu. Gut zu beobachten ist das bei Revisionen bestehender Normen. Die neue Version ist nie kürzer als die bisherige. Der neue Regelungsbedarf wird stets auf den existierenden Normen aufgebaut. Eine „Entschlackung“ der Regelungsdichte ist keine Vorgabe. Die Befehle und Reglemente sind deshalb oft zu schwerfällig, zu umfangreich und nicht adressatengerecht. Dieser Umstand führt dazu, dass die Anordnungen an Bedeutung und Akzeptanz verlieren, komplizierter und aufwändiger in der Umsetzung sind und damit insgesamt zu mehr Bürokratie im negativen Sinne führen. Als exemplarisches Beispiel dafür dienen die Geschäftsordnungen der Gruppe V sowie der in ihr zusammengefassten Bundesämter. Im Zusammenhang mit den zahlreichen Reformen der letzten Jahre und den vielen Übergangsphasen, wurden die Geschäftsordnungen, in welchen die Ämter ihre Organisationsstruktur, die Kompetenzen, die Gremien, die Prozesse und die Aufgaben festlegen, ständig den aktuellsten Gegebenheiten angepasst. Das führte teilweise zu mehreren Revisionen pro Jahr. Für die gehörige Kommunikation der Modifikationen blieb oft keine Zeit oder es wurde im Sinne eines „Testbetriebes“ von vorneherein darauf verzichtet. Abgesehen davon, dass der Umfang der Geschäftsordnungen stetig zugenommen hat, haben sie auf Grund der abnehmenden Halbwertszeit an Verbindlichkeit und Bedeutung verloren. Im Wissen darum, dass die Inhalte so oder so bald wieder angepasst werden, wurden die Anordnungen gar nicht mehr konsultiert und die Mitarbeitenden haben sich auf ihr Basiswissen betreffend Organisation, Führung und Prozesse verlassen. Diese Entwicklung verursachte negative Bürokratie in zweierlei Hinsicht. Zum einen waren die aufwändig erarbeiteten Geschäftsordnungen vergebene Lebensmühe, da ihnen keine Beachtung geschenkt wurde und zum anderen haben sich die Geschäftsabläufe auf Grund der uneinheitlichen Auffassungen bezüglich Effizienz und Effektivität verschlechtert.

Mit den Weisungen über die Anordnungen der Gruppe Verteidigung ist auch ein **Anordnungsmanagement** verbunden, welches die sich in Kraft befindlichen Normen auf Stufe CdA zentral erfasst, zusammen mit dem Revisionszyklus, der materiellen und formellen Zuständigkeiten und der Befristung. Die Anordnungen Stufe CdA werden seit mehreren Jahren befristet (Sunset-Klausel), um „Anordnungsleichen“ – also Anordnungen die nicht mehr benötigt und angewendet werden – zu verhindern und insbesondere, um die Anordnungen periodisch auf ihre Notwendigkeit und Aktualität hin zu überprüfen (evaluieren). Die Gruppe V bedient sich dabei einem anerkannten Instrument zum Regulierungsabbau (Buomberger & Schlegel, 2016, S. 55). Das Regulierungsdickicht aus vergangenen Jahren wurde zudem mit gezielten Deregulierungsaktionen abgebaut.

Führung. Der Führungsstil hat sich zehr zentralistisch entwickelt. Aufgaben und Kompetenzen werden kaum delegiert. Die oberste Führungsebene der Militärverwaltung, besteht ausnahmslos aus Berufsmilitärs, welche die Zügel gerne in der Hand behalten. Deshalb werden auch Querschnittsbereiche wie Personal, Finanzen, Kommunikation und Recht kaum in die Entscheidungsfindungen mit einbezogen. Das führt dazu, dass Entscheide oft nicht stufengerecht sind. Auftragserteilungen erfolgen zudem auch in der Militärverwaltung entweder in der für zivile Zwecke meist ungeeigneten Form des 5-Punkte-Befehls (GS 07, S. 71, Ziff. 171) oder völlig unklar in Form von vagen, kurzen Protokollauszügen aus bilateralen Gesprächen zwischen den jeweiligen Amtsdirektoren und dem CdA. Insbesondere die letzte und enorm verbreitete Auftragserteilung führt zu einem enormen bürokratischen Aufwand, der sich nicht selten als völlig unverhältnismässig oder gar sinnlos herausstellt, da die erarbeitete Lösung, auf Grund fehlender Handlungsrichtlinien, gar nicht im Sinne des Auftraggebers war. Im militärischen Umfeld wird in der Regel auch ein unpräzise erteilter Auftrag weder hinterfragt noch wird um dringend erforderliche Zusatzinformationen nachgefragt - „Hauptsache es wird gearbeitet“. Wer Rückfragen stellt wird schnell als begriffsstutzig, kritisch, anmassend oder arbeitsscheu abgestempelt.

Es kann und darf nicht sein, dass jeder Auftrag eines Chefs oder einer Chefin kritisch hinterfragt wird, dass würde keinen Beitrag zur Verhinderung oder zum Abbau von Bürokratie leisten. Von zentraler Bedeutung für ein Unternehmen, wie auch für die Verwaltung, sind klare, präzise und unmissverständliche Anordnungen und Aufträge mit entsprechenden Absichten der Vorgesetzten und Handlungsrichtlinien. Zudem müssen begründete Rückfragen möglich und zulässig sein. Das wäre ein zentrales Element zu Verhinderung unnötiger Bürokratie.

Entscheidsträger sind sich oft der Folgen ihrer Anordnungen nicht bewusst. In diesem Kontext muss auch das Auftragserfüllungsverhalten einer VE berücksichtigt werden. Es wird nur die Lösung gesehen und nicht der dafür notwendige Aufwand.

Diese Führungsdefizite führen zu unnötigem, ineffizientem und vermeidbarem Verwaltungsaufwand im Sinne von negativer Bürokratie.

Organisation. Die Organisation innerhalb der Gruppe V richtet sich nicht primär nach den Prozessen aus, sondern nach militärischen Bedürfnissen oder nach politischen und persönlichen Befindlichkeiten. Ursachen dafür finden sich im Gesetz, in der Dualität zwischen militärischem Verband und zivilem Bundesamt und dem in allen Verwaltungen verbreitete „Organigramm-Denken“.

Die Detailorganisation von Ämtern liegt grundsätzlich bei den jeweiligen Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren (Artikel 43 Absatz 5 RVOG), welche ihre Strukturen den Prozessen und Bedürfnissen der Amtstätigkeit anpassen können. Innerhalb der Gruppe V sind jedoch die Grenzen zwischen der Militärverwaltung und der Armee und damit zwischen zivilem Bundesamt und militärischem Verband, welche völlig unterschiedliche strukturelle Bedürfnisse aufweisen, völlig unklar, respektive sie überlagern sich. Hinzu kommt, dass die Bundesversammlung zusätzlich auf die Detailstrukturen der Armee und damit der Gruppe V Einfluss nimmt (Artikel 6 AO). Eine prozessoptimierte Struktur, die flache Hierarchien aufweist, Doppelspurigkeiten vermeidet und sich an Effizienzkriterien orientiert sind dabei

kaum zu realisieren. Hinzu kommt, dass nicht selten die Strukturen der aktuellen Personalsituation auf der Führungsebene angepasst werden.

Eine Verbesserung in diesem Bereich ist nicht zu erwarten, werden doch mit der WEA zwei bisherige Bundesämter als Ganzes in bereits bestehende integriert, was zusätzliche Schnittstellen, zusätzliche Doppelspurigkeiten und eine steilere Hierarchie bedeutet. Dies obwohl sich die Projektleitung im Interesse des Betriebes versucht, dies möglichst zu verhindern.

Trotz der strukturellen Hypothek, hat die Gruppe V in den letzten Jahren Stellen abgebaut. Damit ist das VBS das einzige Departement, welches in den letzten 10 Jahren Personal reduziert hat und dies, während andere Departemente fast um die Hälfte gewachsen sind.

Kultur. Innerhalb der Gruppe V herrscht eine fatale und selbstaufgelegte „Null-Fehler-Kultur“, welche ihrerseits zu einer enorm aufwändigen Absicherungskultur führt. Die Angst einen Fehler zu begehen und alleine dafür gerade stehen zu müssen ist gross und nimmt ständig zu. Konsequenzen daraus sind immer mehr Arbeitsgruppen und Gremien für Arbeiten die grundsätzlich eine Person alleine ausführen könnte, ein ungebremstes Verlangen nach detaillierten, kochbuchartigen Normen, hinter denen man sich „verstecken“ kann und das Versenden von Beiträgen an unzählige „cc-Empfänger“ mittels Mailnachrichten im Sinne „Ich habe es Ihnen doch mitgeteilt...“. Selbst der Chef der Armee kommuniziert seine Entscheidungen neuerdings unter dem Deckmantel der „Armeeführung“, einem ausschliesslich beratenden Gremium, zusammengesetzt aus den ihm direkt unterstellten Bundesamtsdirektoren. Dieses gegenseitige Misstrauen, welches auch Bull (2005b, S. 229-230) als inneren Entstehungsgrund für Bürokratie beschreibt, führt innerhalb der Gruppe V zu einem enormen unproduktiven, ineffizienten, zeitraubenden und teuren bürokratischen Aufwand. Die Tendenz ist eher zunehmend. Von einer Einschränkung oder gar einem Bürokratieabbau in diesem Bereich kann somit keine Rede sein.

3.3 Qualitative Analyse

Die im Rahmen der festgelegten Messkriterien überprüften Punkte deuten darauf hin, dass die Gruppe V noch über ein erhebliches Bürokratieabbaupotential verfügt. Diese Vermutung wird, gestützt auf die eigenen Erhebungen, die einsehbaren Dokumente und vorhandenen, öffentlich zugänglichen Fakten, durch die Antworten der mit zwei Amtsdirektoren, den Chefs der zentralen Querschnittsbereiche V und dem Chef Rechtsetzung des Generalsekretariates VBS durchgeführten Interviews, im Grundsatz bestätigt.

Praktisch alle Interviewpartner erachten Bürokratie als negativ behafteten Begriff. Vollständige Einigkeit herrscht in der Ansicht, dass die negativen Auswüchse der Bürokratie in ihrem Umfeld in den letzten Jahren zugenommen haben (Tabelle 4). Ursachen werden deren viele und erstaunlich oft übereinstimmend genannt:

- Gesteigertes Kontrollbedürfnis und daraus resultierende Absicherungsmassnahmen
- Fehlender Mut zur Lücke und abhandengekommener Pragmatismus

- Überreaktionen auf erkannte Fehler
- „Missbrauch“ elektronischer Medien
- Fehlender Sachverstand
- Führungsschwäche
- Überreglementierung

| Interview | Bürokratie Negativ | Wo entsteht Bürokratie | Ursache | Zunahme der Bürokratie |
|------------------|---|--|--|-----------------------------------|
| I | Negativ | Dort wo Bürger etwas vom Staat erwartet | Jeder kümmert sich um alles und mischt sich ein | Ja |
| II | Neutral | Auf allen Ebenen der Verwaltung | Gesteigertes Kontrollbedürfnis und Absicherungstendenz | Ja |
| III | Negativ | Auf allen Ebenen der Verwaltung | Elektronische Tools und Überreaktionen auf begangene Fehler | Ja |
| IV | Negativ | Parlament durch unnötige Vorstösse und Anfragen | Leerlauf und Ineffizienz | Ja |
| V | Negativ | Dort wo Sinn der Arbeit nicht mehr nachvollziehbar | Doppelspurigkeiten, unklaren Zuständigkeiten, fehlender Sachverstand, Führungsschwäche | Ja |
| VI | Negativ | Viele Ebenen und in vielen Formen | Absicherungstendenz (cover my ass), jeder will sich schriftlich absichern, zuviele Kontrollstellen | Ja |
| VII | Negativ in seinen Auswüchsen. Eine gewisse Ordnung muss aber sein | Auf allen Ebenen gibt es Auswüchse | Weil man sich absichern will (wegen Öffentlichkeitsgesetz), zu detaillierte Normen, weil der gesunde Menschenverstand fehlt, Überreglementierung | Ja |

Tabelle 4: Übersicht Interviewantworten 1/3

Trotzdem sind keinem Interviewpartner etwelche koordinierten und nachhaltigen Abbaubestrebungen bekannt und es hat auch keiner der Befragten innerhalb der Gruppe V solche initiiert (Tabelle 5). Daraus darf geschlossen werden, dass es auch keine solchen Massnahmen gibt. Immerhin müssten sie sonst den beiden Mitgliedern der Armeeführung bekannt sein. Zudem decken sich diese Aussagen mit den erhobenen Informationen und den Erkenntnissen aus Ziffer 3.2. Ansätze dazu habe es zwar gegeben, die seien jedoch nur halbherzig umgesetzt worden und deshalb wirkungslos geblieben. In diesem Zusammenhang wurde das Deregulierungsprojekt des C VBS aus dem Jahre 2015 genannt. Der Chef VBS hatte unter anderem der Gruppe V den Auftrag erteilt, die internen Verordnungen und Weisungen des VBS auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Alle Erlasse und Anordnungen der Stufe VBS, welche von der Linie nicht explizit zur Weiterführung beantragt wurden, sollten demzufolge per Ende 2015 oder ein Jahr später aufgehoben werden. Was wie

eine Bürokratieabbaumassnahme daher kommt, hat im Endeffekt keinen Effizienzgewinn gebracht, da kaum Erlasse aufgehoben, sondern lediglich auf eine untere Stufe delegiert wurden. Der vordergründige Bürokratieabbau erfolgte somit aus reinem Eigeninteresse und nicht zu Gunsten eines umfassenden und nachhaltigen Bürokratieabbaus (Anhang 5). Ursprung der VBS internen Deregulierungsaktion war ein Prüfauftrag des Bundesrates aus dem Frühjahr 2015 an alle Departemente, mit dem Ziel Regulierungen gegen aussen abzubauen, mit dem Ziel, die Kosten für die Wirtschaft zu senken. Die Übertragung dieses Ansinnens auf das VBS hat sein Ziel und damit seine Wirkung verfehlt. Dies bemerkte auch ein zweiter Interviewpartner: „Es wurde umverteilt, aber kein Effizienzgewinn erzielt.“ (Anhang 7). Im Gegenteil. Der enorme Aufwand für diese Aktion ohne Mehrwert unter dem Titel „Deregulierung“ bildet ein exemplarisches Beispiel für zusätzliche, unnötige Bürokratie, also genau das Gegenteil der ursprünglichen, bestimmt gut gemeinten Absicht.

Im Bereich der **Führung** wird eine vermehrte Tendenz weg von der Auftrags- hin zur Befehlstaktik festgestellt (Anhang 3), obwohl es selbst in den eigenen Reglementen anders angeordnet ist und für alle Führungsstufen Gültigkeit hat (FSO 17, Ziffer 2.5.1, RN 45). Die militärischen Führungskräfte der obersten Stufe halten sich damit nicht an die eigenen Grundlagen. Auftragstaktik bedeutet Führen durch Zielvorgabe und diese ist möglichst immer anzuwenden. Als Voraussetzung für dieses Führungsprinzip nennt das Reglement sinngemäss unter anderem, das sich kennen und vertrauen (FSO 17, Ziffer 2.5.1, RN 47). Das Führen mit klaren, detaillierten Befehlen ohne Handlungsfreiheiten für die Unterstellten (Befehlstaktik) ist damit ein Ausdruck des Misstrauens, ein Zeichen von Führungsschwäche und verläuft entgegen den Intentionen des NPM, welches den Führungskräften grösstmögliche Handlungsfreiheit und Selbstverantwortung überträgt. Damit wird, im Gegensatz zur Bürokratie, schlechte Führung stärker sanktioniert und gute belohnt (Schedler & Proeller, 2011, S. 248-249).

Mehrere Interviewpartner haben in ihrem Bereich festgestellt, dass auf Einzelfehler oft überreagiert wird und Massnahmen für alle abgeleitet werden, statt nur für den Fehlbaren (Anhang 4). Damit verbunden sind dann jeweils grosse Aufwendungen im personellen, finanziellen und administrativen Bereich, die für die Lösung des Problems nicht erforderlich wären. Der beobachtete Reflex ist diesfalls unverhältnismässig, da die ergriffene Massnahme nicht geeignet oder zumindest nicht erforderlich wäre und verursacht so zusätzliche negative Bürokratie im Innenbereich.

Eindeutig aus den Interviews hervorgegangen ist, dass der Abbau von Bürokratie eine Führungsaufgabe ist (Tabelle 5). Es liegt somit ganz entscheidend an der Führung der Militärverwaltung und damit beim CdA, ob, wie und in welchem Umfang die negativen Auswüchse der Bürokratie angegangen werden.

| Interview | Fakten | Abbaubestrebungen Gruppe V | Eigener Beitrag zu Bürokratieabbau | Wer in Gruppe V ist in Verantwortung |
|------------------|---|--|---|---|
| I | Einbezug von möglichst allen in Entscheidungsfindung | Nein Im Gegenteil wird alles komplizierter | Keiner Ist keine vorgegebene Zielsetzung | Alle |
| II | Normen werden detaillierter und Verantwortung des Einzelnen nimmt ab | Nein | Ja Ich gebe mir Mühe keine sinnlosen Regeln aufzustellen | CdA |
| III | Fehlertoleranz hat abgenommen und damit Zunahme der Absicherungsmassnahmen | Nein | Ich versuche es in allen Bereichen | k.A. |
| IV | Früher mehr Mut zur Lücke Mehr Papier, mehr Berater und Null-Fehler-Mentalität | Nein | Ich bin wohl ein Bürokratietreiber | Parlament oder Departement |
| V | Pragmatismus geht verloren, grosser Controlling-Aufwand in allen Bereichen | Nein Auch wenn kleine Bestrebungen manchmal aufflackern | Bestrebt, Verfahren zu vereinfachen und Rechtsdschungel zu lichten. Anwender verlangen aber oft das Gegenteil | CdA |
| VI | Umfang der Normen hat zugenommen und deren Halbwertszeit ab. Zusätzliches Personal und Hierarchiestufen | Ja Weisungsdschungel wurde bekämpft durch Regelung des Anordnungsprozesses | Eher gering, aber ich versuche es | CdA |
| VII | Kann Vermutung nicht belegen, hat aber sicher auch mit Grösse des Unternehmens zu tun. Viele Funktionen tragen heute nicht mehr direkt zur Wertschöpfung bei | Ja Allerdings ohne nennenswerten Erfolg. Oft wird umverteilt aber kein Effizienzgewinn erzielt. | Ich versuche möglichst wenig Weisungen zu erlassen. | CdA und Armeeführung |

Tabelle 5: Übersicht der Interviewantworten 2/3

Die gefühlte Zunahme der Bürokratie innerhalb der Gruppe V kann auch mit der Grösse zusammenhängen. Zumindest für einen der Befragten liegt die Wurzel des Problems nicht zuletzt darin (Anhang 1). Die Grösse einer VE alleine sagt noch nichts über den Bürokratisierungsgrad aus. Unnötige Abläufe und Ineffizienz bilden sich aber zweifellos eher in grösseren Gebilden und lassen sich dort auch wesentlich schwieriger ausmachen. Die Gruppe V beschäftigt mit knapp 10'000 Mitarbeitenden fast ein Drittel der ganzen Bundesverwaltung. Die Herausforderung ist damit in keinem anderen Departement vergleichbar gross.

Im **strukturellen Bereich** wurde im Rahmen der Interviews jedoch noch auf ein weiteres, zunehmendes Problem hingewiesen, welches sich auf Grund verweigerter Datenherausgabe leider nicht verifizieren lässt. Es kann aber stringent hergeleitet werden. So nimmt der Anteil Berufsmilitärs innerhalb der Militärverwaltung im Verhältnis zu den zivilen Mitarbeitenden immer mehr zu, was sich auf die Effizienz nicht positiv auswirkt (Anhang 6). Die anteilmässige Zunahme basiert nicht auf einer Aufstockung des militärischen Personals, sondern auf dem Umstand, dass der bereits erwähnte Personalabbau der Gruppe V ausschliesslich zu Lasten des zivilen Personals durchgeführt wurde. Die Reduktion der Kommandi in der Armee, welche mit der WEA und der Bestandesreduktionen noch zunehmen wird, hat eine Überführung der Berufsmilitärs in die Verwaltung zur Folge. Ohne weitere konkrete Beispiele zu nennen, erkennen die Interviewpartner bei den Verwaltungsstrukturen Möglichkeiten, Bürokratie abzubauen (Abbildung 3).

Als Ursache für negative Bürokratie erkennen mehrere Befragte die zunehmenden Absicherungsmassnahmen und bestätigen damit die in Kapitel 3.2 angestellten Beobachtungen. Die „cover my ass“-Handlungen sind allesamt Arbeiten ohne Mehrwert (Anhang 3) und nehmen in der ganzen Verwaltungstätigkeit einen enorm grossen Platz ein. „Überleben kann, wer Misserfolge vermeidet, denn diese können den (...) Vorgesetzten zur Last gelegt werden, was wiederum zurückschlägt.“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 248). Die nicht zuletzt mit dem BGÖ geschaffene, zunehmende Transparenz der Verwaltung zieht als Konsequenz zusätzliche Absicherungshandlungen nach sich, da niemand – auch ein Staatsangestellter nicht – einen Fehler machen will und schon gar nicht einen, der publik werden könnte. Hinzu kommt innerhalb der Gruppe V eine führungsbedingte, niedrige Fehlertoleranz, welche ebenfalls die Schutzhandlungen in die Höhe treibt. Die **Kultur** der „Null-Fehler-Toleranz“ sowie die strenge Aufsicht durch das Parlament und die Bevölkerung führen zu einer enorm ausgeprägten Absicherungshaltung. Zudem braucht es Mut, auf Leerläufe oder Verbesserungspotential hinzuweisen, denn im militärischen Umfeld gilt nach wie vor die Devise „Befehl ist Befehl“. Eine Verbesserung bedingt ein System, das kritikfähig und tolerant ist und damit eine Anpassung der **Unternehmenskultur**. Dies kann dem Bürokratismus den Nährboden entziehen und zu einer positiven Veränderung beitragen.

Obwohl im Bereich des Anordnungswesens gewisse Anstrengungen hin zu qualitativ besseren und weniger Normen unternommen wurden, sehen die meisten der Interviewpartner hier das grösste Bürokratieabbaupotential. Dicht gefolgt von der effizienteren Umsetzung der Erlasse, wobei hier nicht nur nach jenen der Stufe Militärverwaltung gefragt wurde (Abbildung 3). Auf den Punkt bringt es folgende Aussage: „Oft fehlt heute auch der gesunde Menschenverstand, der mit immer mehr und detaillierteren Normen zu ersetzen versucht wird.“ (Anhang 7).

Niemand der Befragten hat das Gefühl, effektiv gegen die grassierende Bürokratie im Innenbereich der Gruppe V etwas ausrichten zu können. Dies obwohl sich jeder als Teil des bürokratischen Systems versteht und seinen Beitrag zur „Entschlackung“ beizutragen bereit wäre.

Die geführten Interviews und die damit verbundene Befassung mit der Thematik, führte jedoch bei einigen dazu, dass sie sich selbst als Treiber und Verursacher von unnötiger, teilweise nicht mehr zu kontrollierender, sicher aber nicht beabsichtigter negativer Bürokratie erkannt haben. Diese Beispiele zeigen, dass alleine mit der Thematisierung und damit erfolgter Sensibilisierung – ohne verordnete, aufwändige Massnahmen und ohne zusätzlichen bürokratischen Kontrollaufwand – eine Verbesserung erzielt werden könnte.

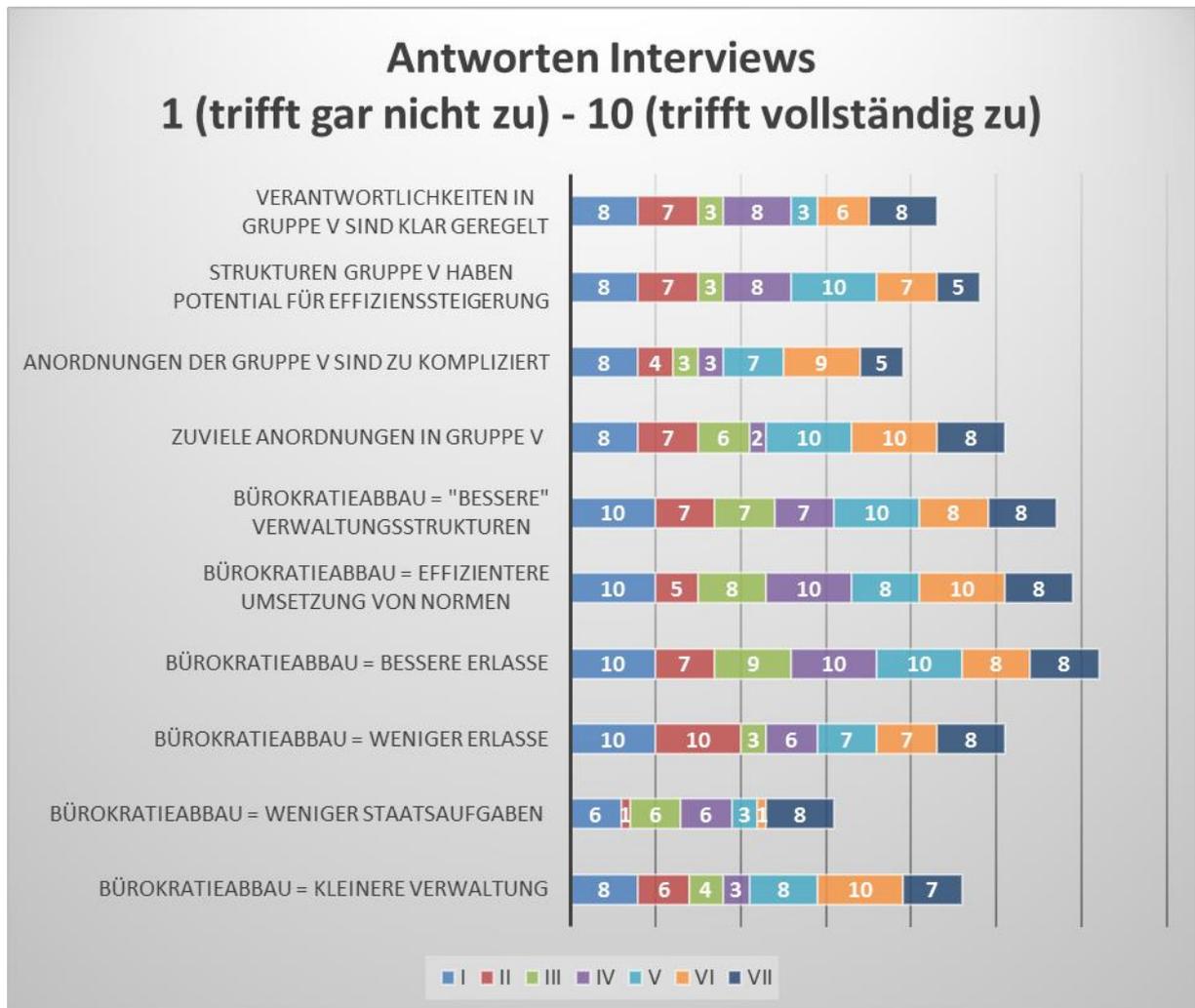


Abbildung 3: Übersicht der Interviewantworten 3/3

Fazit zum Bürokratieabbau innerhalb der Gruppe V

Gezielter Bürokratieabbau innerhalb der Gruppe V kann, abgesehen vom Anordnungswesen, kaum festgestellt werden. Vereinzelt Massnahmen werden gelegentlich ergriffen, aber unkoordiniert, punktuell und zufällig. Ein nachhaltiger Bürokratieabbau kann so nicht stattfinden - im Gegenteil bergen die Einzelmassnahmen, welche oft mit zusätzlichen Kontrollen und zusätzlichem Papieraufwand verbunden sind, oft die Gefahr von mehr statt weniger Bürokratie. Auch die Abbaumassnahmen müssen auf ihren Nutzen sowie bezüglich Aufwand und Ertrag geprüft werden. Oft zählt aber die ergriffene Massnahme mehr als die Wirkung.

4 Diskussion der Diskrepanz zwischen Absicht und Realität

Trotz gesetzlicher Vorgaben, trotz der Einigkeit, dass negative Bürokratie abgebaut gehört und die Effizienz gesteigert werden muss und trotz dem breiten Wissen und dem Konsens darüber, wurde und wird innerhalb der Gruppe V Bürokratie nicht aktiv thematisiert und mit gezielten Massnahmen bekämpft. – Warum?! Die Bürokratie, oder der Bürokratismus wird als negativ wahrgenommen und auch bezüglich den Entstehungsorten und den Entstehungsgründen herrscht in der Militärverwaltung, oder zumindest bei den Interviewpartnern, eine grosse Einigkeit. Selbst die Ansätze zur Bekämpfung oder zum Abbau von völlig überflüssigem Verwaltungsaufwand sind bekannt und relativ unbestritten. Da stellt sich unweigerlich die Frage, weshalb dann die Bürokratieabbaubestrebungen innerhalb der Gruppe V nicht weiter gediehen oder praktisch inexistent sind.

Der Bürokratieabbau im Innenverhältnis der Verwaltung hat keine „Lobby“. Die vom Bürokratismus Betroffenen sind ausschliesslich Verwaltungsangestellte in einem hierarchisch strukturierten und organisierten Betrieb. Eine grosse Auflehnung ist in der Regel nicht sinnvoll, da man im schlimmsten Fall am eigenen Ast sägen würde. Doch dieser Kernvorwurf an den nur nach Macht strebenden und Macht erhaltenden Beamten greift zu kurz und ist auch nicht zielführend.

In allen Prüfbereichen wurde Effizienzsteigerungspotential festgestellt. Zwei Gründe erscheinen nach den Erhebungen und den geführten Gesprächen mit den Führungsverantwortlichen, zentrale Ursache zu sein. Zum einen die fehlende Motivation im Sinne von Druck und zum anderen das Gefühl jedes Einzelnen im Kampf gegen unnötige Bürokratie eh nichts ändern oder verbessern zu können.

Diese Resignation rührt daher, dass alle bürokratietreibenden Elemente in einer komplexen Art und Weise miteinander verknüpft sind (Abbildung 4). Punktuelle und halbherzige Massnahmen führen damit nicht zum Ziel. Es liegt auch nicht in der Macht einer einzelnen Funktion, Bürokratie nachweislich und nachhaltig einzudämmen oder abzubauen. Äussere gesellschaftliche, politische und mediale Einflüsse leisten ihren Beitrag. Wie in Kapitel 2.2 festgehalten, sind die Gesellschaft selbst und damit die Politik und auch die Massenmedien, Auslöser und dadurch verantwortlich für immer mehr gefühlte Bürokratie. Doch viele, oder gar alle anderen Probleme, welche die Verwaltung zu lösen hat, sind ebenfalls komplex und im Einflussbereich von Dritten, was für sich alleine noch kein Grund darstellt, diese nicht anzugehen. Die als zunehmend wahrgenommene Bürokratie innerhalb der Gruppe V kann somit bekämpft werden. Dazu muss die komplexe Materie in Teilprobleme aufgeteilt werden und jede Führungskraft muss in ihrem Herrschaftsbereich und im Rahmen ihrer Möglichkeiten ihren Teil zur Verbesserung beitragen, ungeachtet der allenfalls schwer messbaren, unmittelbaren Erfolge oder der bescheidenen Erfolgsaussichten. Alles andere wäre eine Kapitulation.

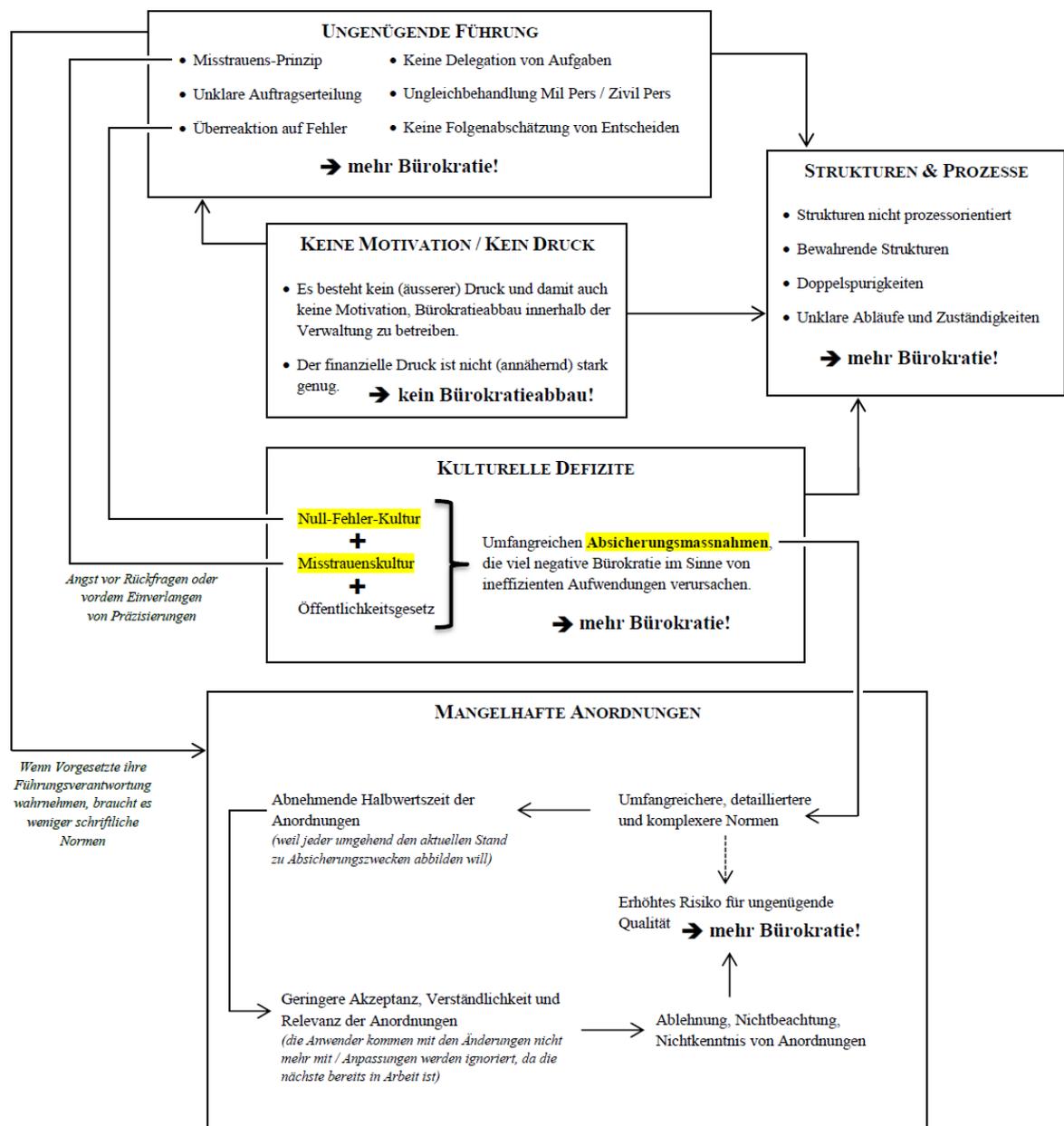


Abbildung 4: Ursachenschema für fehlenden Bürokratieabbau Gruppe V

Die **Motivation** muss von der obersten Führung ausgehen und glaubhaft vorgelebt werden. Fairerweise ist darauf hinzuweisen, dass der Druck, der zusätzliche, negative Bürokratie verursacht, oft von politischer Seite ausgeübt wird - nicht selten ausgelöst oder verstärkt durch die Medien. Auch für den zunehmenden Mailverkehr und die grassierende Tendenz, jede Mailnachricht noch unzähligen Mitarbeitenden zur Kenntnis zu bringen, ist nicht unmittelbar der CdA verantwortlich. Es muss aber der Armeeführung ein Anliegen sein, gezielte Programme zur Vermeidung von verwaltungsinternem „Leerlauf“ zu lancieren. Abgesehen davon, dass sie diese Massnahmen als leuchtendes Beispiel selbst befolgen müssen, liegt die

Herausforderung darin, geeignete Programme zu entwickeln, die nicht mehr Bürokratie verursachen als sie einsparen.

Im Bereich der **Führung** liefern die Interviewpartner die zentralen Ursachen und Konsequenzen gleich selbst. Es bedarf klarer Auftragserteilungen, klarer Strukturen und klarer Abläufe, um effizienter zu werden und damit Bürokratie abzubauen (Anhang 1). Zudem könnte weniger befehlen, dafür das Angeordnete konsequenter und effizienter umsetzen dabei helfen, Leerlauf und damit Bürokratie abzubauen (Anhang 2). Ganz wichtig ist dabei, dass man sich der eigenen Entscheide im finanziellen, personellen und strukturellen Bereich stets bewusst ist (Anhang 4). Die Mail-Flut, sowie die enorm kurze Reaktionszeit auf Grund der elektronischen Mittel, führen zu Stress, Unübersichtlichkeit, Ungenauigkeiten und einer ungewollten Verantwortungsdelegation. Die Verantwortung des Einzelnen sowie dessen Handlungsspielraum nimmt ab statt zu.

Die **Strukturen** richten sich nicht nach den Prozessen, auch wenn unzählige Mitarbeitende daran arbeiten und es ein Bewusstsein dafür gäbe. Fakt ist, dass die Strukturen in der Gruppe V sehr stark politisch motiviert sind (Parlamentsverordnung) und schlussendlich das „Kästchen- und Gärtchendenken“ noch lange nicht überwunden ist (WEA). Eine im Rahmen der Interviews genannte Ursache ist weiter die zunehmende „Militarisierung“ der zivilen Militärverwaltung, die sich auf die Effizienz negativ auswirkt.

Auf dem Weg zu qualitativ besseren **Anordnungen** wurden bereits wichtige Schritte unternommen. Auch wenn es sicher nicht auf jede einzelne Norm anwendbar ist gilt doch: „Wenn man weniger Bürokratie will, muss man auch weniger Vorschriften haben“ (Anhang 5). Und wenn die jeweiligen Vorgesetzten hinschauen und ihrer Führungstätigkeit nachkommen, dann braucht es auch keine zusätzlichen Regelungen. Mangelnde und mangelhafte Führung kann auch nicht mit zusätzlichen Regelungen ersetzt oder aufgefangen werden (Anhang 7).

Im Bereich der **Unternehmenskultur** besteht wohl das grösste Optimierungspotential (Fehlerkultur, klare Auftragserteilung, Zulässigkeit von Rückbestätigungen). Ebenso in der Folgenabschätzung von **Anordnungen**. Das Bewusstsein, insbesondere der Führungskräfte, muss dahingehend geschärft werden, dass jeder Befehl und jede Anordnung Folgen im personellen, finanziellen und organisatorischen Bereich hat. Auch die Dynamik von Befehlsempfängern ist zu berücksichtigen. Diese Dynamik ist innerhalb der Gruppe V geprägt durch eine enorme Leistungsbereitschaft und einen grossen Leistungswillen, gepaart mit einer „blinden Ausführungsmentalität“ im vermeintlichen aber nicht rückbestätigten Interesse des Auftraggebers. Dies führt immer wieder zu grossen Mehraufwendungen, die gar nicht im Sinne und Interesse des Chefs und damit schlussendlich unbrauchbar sind und als sinnlose Bürokratie wahrgenommen werden.

5 Schlussfolgerungen

Innerhalb der Gruppe V besteht ein grosses Potential für den Abbau von Bürokratie. Folgende Ansatzpunkte haben sich aus den Erhebungen und Interviews ergeben:

- Klare Auftragserteilung reduziert unnötige und damit ineffiziente Arbeiten;
- Die Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Eignung, Erforderlichkeit, Angemessenheit) in allen Lagen und vor allen Entscheidungen;
- Insbesondere bei Projektaufträgen und im Anordnungsprozess sind gezielte Folgeüberlegungen (inkl. Kostenfolgen) als Prozessschritt aufnehmen;
- Gezielte Bürokratieabbaumassnahmen mit einem umfangreichen Controlling bergen die Gefahr, dass sie mehr schaden als nützen. Sensibilisierung auf die hier aufgeführten Punkte könnte aber eine Verbesserung bringen. Das bedingt, dass sie von ganz oben getragen und vorgelebt werden;
- Mut zur Lücke. Abbau des Kontrollwahns, der Rückversicherungen und der cc-Mails durch Schulung der Mitarbeitenden und eine entsprechende Anpassung der Verwaltungskultur;
- Weniger Anordnungen, dafür mehr Eigenverantwortung, durch eine Rückbesinnung auf die Auftragstaktik zu Lasten der lähmenden und veralteten Befehlstaktik;
- Ein kritikfähiges System schaffen, das lernfähig und lernwillig ist. Konstruktive Kritik, Verbesserungsvorschläge und Eigeninitiative müssen nicht nur zulässig sein, sondern gezielt gefördert werden;
- Die Qualität der Anordnungen – im Sinne von kürzer, verständlicher, auf das Wesentliche reduziert – sowie der Abbau von Anordnungen, sollen gezielt gefördert werden durch eine Ergänzung der entsprechenden Weisungen auf Stufe CdA.

Wichtig ist dabei zu verstehen, dass der **Abbau von Bürokratie** und damit das Arbeiten an einer effizienten und wirtschaftlichen VE **eine nie endende Daueraufgabe und eine gesetzliche Pflicht für alle Bundesangestellten** ist.

„Es gibt nur eine einzige von Zwergen bediente Riesenmaschinerie, und das ist die Bürokratie.“

Honoré de Balzac (1799 - 1850), französischer Philosoph und Romanautor
(Freudenstein, 2016b, S. 43)

Literaturverzeichnis

- Bull, H.P. (2005a). Bürokratieabbau – richtige Ansätze unter falscher Flagge. *Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften*, 38(3), S. 285-314.
- Bull, H.P. (2005b). Vom Auf- und Abbau der Bürokratie. *Verwaltung & Management – Zeitschrift für allgemeine Verwaltung*, 11(5), S. 228-235.
- Grunow, D. & Hegner, F. (1977). Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen. In Leuenberger, Th. & Ruffmann, K.-H. (Hrsg.), *Bürokratie. Motor oder Bremse der Entwicklung?* (S. 45-79). Bern u.a.: Lang.
- Häußermann, H. (1977). *Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Hill, H. (2004). Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung. *Die Öffentliche Verwaltung DÖV – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 57/17, S. 721-729.
- Mises, L. von (2013). *Die Bürokratie* (Klassiker der Freiheit, Band 3, Dt. Erstausg., 3. Aufl.). Sankt Augustin: Academia.
- Parkinson, C. N. (1957). *Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung* (ins Deutsche übertragen von Richard Kaufmann). Düsseldorf: Econ.
- Richter, G. (2012). Einführung in die Thematik und Übersicht über die Beiträge. In Richter, G. (Hrsg.), *Neuausrichtung der Bundeswehr. Beiträge zur professionellen Führung und Steuerung* (S. 13-25). Wiesbaden: Springer VS.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New public management* (5. Aufl.). Bern, Stuttgart: Haupt.
- Schelleis, G. (2012). Bürokratieabbau – Anwendungen und Erfahrungen im Verteidigungsressort. In Richter, G. (Hrsg.), *Neuausrichtung der Bundeswehr. Beiträge zur professionellen Führung und Steuerung* (S. 153-164). Wiesbaden: Springer VS.
- Thom, N. & Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

Quellenverzeichnis

- AO. *Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 4. Oktober 2002 (Armeeorganisation)*, SR 513.1.
- BBl 1993 IV 1. Schweizerischer Bundesrat (1993). *Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee vom 8. September 1993*, BBl 1993 IV 1 (-202), 93.072.
- BBl 1999 II 1597. Schweizerischer Bundesrat (1999). *Botschaft zum Bundespersonalgesetz (BPG) vom 14. Dezember 1998*, BBl 1999 II 1597 (-1651), 98.076.
- BBl 2001 1141. Schweizerischer Bundesrat (2016). *Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. November 2000 (Bundespersonalgesetz; Rentenalter-Initiativen; Umverteilungsinitiative; Spital-kosteninitiative) vom 22. Februar 2001*, BBl 2001 1141 (-1147).
- BBl 2002 858. Schweizerischer Bundesrat (2001). *Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001*, BBl 2002 858 (-900), 01.065.
- BBl 2012 7757. Schweizerische Bundeskanzlei (2012). *Eidgenössische Volksinitiative «Bürokratie-Stopp!» - Nicht-Zustandekommen vom 2. August 2012*, Bekanntmachungen der Departemente und der Ämter. BBl 2012 7757 (-7774).
- BBl 2014 6955. Schweizerischer Bundesrat (2014). *Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014*, BBl 2014 6955 (-7062), 14.069.
- Bundesministerium des Innern (2002). *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht - Auf dem Weg zu besseren Gesetzen*. Abschlussbericht vom 13. November 2001. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publicationen/Bestellservice/moderner_staats_mandelkern_bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Buomberger, P. & Schlegel, T. (2016). *Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen*. Avenir Suisse.
URL: <http://www.avenir-suisse.ch/?p=55975>.
- Chef der Armee (2014). *Weisungen über die Anordnungen der Gruppe Verteidigung vom 1. Oktober 2014*. Weisung 90.080 d. Anhang 9.
- Fontana, K. (2016). *Veto gegen bundesrätliche Verordnungen. Machtzuwachs für das Parlament*. NZZ Online vom 26.08.2016. URL: <http://www.nzz.ch>.
- Freudenstein, A. (2016a). *Die Bürger sparen Zeit und Mühe. Rede zur Änderung des Vierten Buches SGB und anderer Gesetze*. URL: <https://www.cducsu.de/themen/familie-frauenarbeit-gesundheit-und-soziales/die-buerger-sparen-zeit-und-muehe>.
- Freudenstein, A. (2016b). 173. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 2016. URL: <https://www.bundestag.de/blob/425866/0453598d505d7efa869d22bd087a3119/18173-data.txt>

- Fuster, T. (2016). *Bürokratiekosten in der Schweiz. Ritalin für Regulierer*. NZZ Online vom 30.03.2016. URL:
<http://www.nzz.ch/suche?form%5Bq%5D=b%C3%BCrokratiekosten+in+der+Schweiz>
- GS 07. *Reglement Grundschulung vom 1. Januar 2007*. Regl 51.019 d.
- Jann, W. (2004). *Thesen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004 zum Thema "Bürokratieabbau"*.
URL: <http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.1168.de/jann.pdf>.
- Jann, W., Wegrich, K., Jantz, B. & Veit, S. (2009). *Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. URL:
<http://www.yumpu.com/de/document/view/18872958/burokratieabbau-fur-burger-internationale-erfahrungen-und-lehren->.
- Motion Finanzkommission Ständerat (2015). Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren. Motion vom 12.05.2015 / 15.3494. URL:
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20153494>.
- OECD (2003). *Policy Brief. From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. Juni 2003. URL:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2790042.pdf>
- OECD (2007). *Policy Brief. Cutting Red Tape: National Strategies*. Januar 2007. URL:
<http://www.oecd.org/site/govgfg/39609018.pdf>
- Schäfer, F. (2015). *Sieben fette Jahre für das Bundespersonal*. Tages Anzeiger Online vom 10.04.2015. URL: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Sieben-fette-Jahre-fuer-das-Bundespersonal/story/28523783>.
- Schweizerischer Bundesrat (2016). *Massnahmen zur Reduktion von Regulierungskosten – Umsetzungsstand und weiteres Vorgehen. Bericht in Erfüllung des Postulates Föhn 15.3787 vom 19. Juni 2015 und Vorgehen zur Umsetzung der Motion Fournier 15.3210 vom 19. März 2015*.
URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/43057.pdf>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2014). *Bürokratiemonitor 2014*. URL:
https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Standortforderung/studien/Brokratiemonitor-2014.html.
- RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.03.1997*, SR 172.010.
- RVOV. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998*, SR 172.010.1.

Anhang 8: Musterbrief für Interviewanfrage



Interview zum Thema Bürokratie und Bürokratieabbau in der Gruppe Verteidigung Projektarbeit von Thomas Stauffer im Rahmen des Executive MPA Studiums an der Universität Bern

Sehr geehrter Herr

Ich beziehe mich in titelerwähnter Angelegenheit auf meine bereits mündlich erfolgte Anfrage. Im Rahmen meines Weiterbildungsstudiums am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) habe ich unter anderem eine Projektarbeit zu verfassen.

Gestützt auf meine Funktion innerhalb unserer Gruppe sowie aus aktuellem Anlass der WEA habe ich mich dem Thema Bürokratie und im Speziellen dem Abbau von Bürokratie angenommen. Neben den grundlegenden Fragen – was ist Bürokratie, wo entsteht sie, wer verursacht sie und wie kann sie abgebaut werden? – widme ich mich der Messbarkeit des Bürokratieabbaus als zentralem Steuerungsindikator. Die aus der Literatur sowie aus Projekten und Berichten des Bundes gewonnenen Erkenntnisse will ich innerhalb der Gruppe Verteidigung in Bezug zur subjektiven Wahrnehmung von Betroffenen stellen. Ziel ist die Beantwortung der Frage, ob in der Gruppe Verteidigung Bürokratie abgebaut wurde oder wird.

Zu diesem Zweck möchte ich mit ausgewählten Personen in Schlüsselfunktionen ein strukturiertes Interview durchführen. In Ihrer Funktion als [...] haben Sie einen hervorragenden Überblick über die Prozesse, Strukturen, Grundlagen, Abläufe und Zuständigkeiten innerhalb der Militärverwaltung. Aus diesem Grund erlaube ich mir, Sie für ein rund 45minütiges persönliches Interview anzufragen.

Das Interview erfordert keinerlei Vorbereitungsarbeiten Ihrerseits. Es handelt sich nicht um einen Wissenstest, es gibt keine richtigen oder falschen Antworten, es existiert keine versteckte Agenda und die Antworten werden nicht zweckentfremdet oder missbraucht. Das Interviewprotokoll kann nach dem Gespräch gegengelesen und allenfalls sanktioniert werden. Die Antworten werden in anonymisierter Form in die Projektarbeit einfließen und lassen keine Rückschlüsse auf die Urheber zu.

Im Fokus meiner Arbeit steht die Bürokratie und deren Abbau innerhalb der Bundesverwaltung und im Speziellen innerhalb der Gruppe Verteidigung. Es geht explizit nicht darum, einzelne Verwaltungseinheiten im Hinblick auf deren Bürokratisierungsgrad oder deren Abbaubemühungen zu vergleichen. Ich erhoffe mir aber durchaus einige interessante Erkenntnisse, welche der Gruppe Verteidigung in der aktuellen Umbruchphase dienlich sein könnten. Auf Wunsch werde ich Ihnen nach Abschluss der Arbeit gerne ein Exemplar zukommen lassen.

Aus Transparenzgründen lasse ich Ihnen anbei die Ausgangsfragen für das Interview zukommen. Ich danke Ihnen ganz herzlich für die Bereitschaft, mir als Interviewpartner zur Verfügung zu stehen. **Geme bestätige ich hiermit den bereits vereinbarten Termin vom [...].**

In der Zwischenzeit verbleibe ich mit freundlichen Grüßen

Thomas Stauffer
Stv Chef Recht Verteidigung

Anhang 9: Weisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Schweizer Armee
Chef der Armee CdA

Weisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung

vom 1. Oktober 2014

Der Chef der Armee,

gestützt auf die Ziffern 1.4.1, 1.4.2 und 1.5.4 der Geschäftsordnung VBS vom 1. Januar 2012¹

erlässt folgende Weisungen:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Diese Weisungen bezwecken, dass:

- a. auf allen Stufen der Gruppe V nur notwendige und zweckmässige, auf das übergeordnete Recht hin überprüfte, sowie einheitlich strukturierte Anordnungen in Form von Weisungen, Reglementen, Dokumentationen und Formularen erlassen, bewirtschaftet und verfügbar gemacht werden;
- b. gültige Befehle des Chefs der Armee (CdA) und der Direktunterstellten CdA (DU CdA) für Berechtigte verfügbar gemacht werden.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Diese Weisungen gelten für alle Mitarbeitenden der Gruppe Verteidigung sowie für Angehörige der Armee (AdA), für Kommandostellen und für Dritte, soweit diese mit der Ausarbeitung von Anordnungen V beauftragt sind.

² Diese Weisungen gelten für sämtliche Anordnungen der Gruppe Verteidigung. Für Befehle regeln sie jedoch nur die Sicherstellung der Verfügbarkeit.

2. Abschnitt: Anordnungsformen und Definitionen

Art. 3 Anordnungsformen (Anhang 1)

¹ Der CdA und dessen Unterstellte erlassen Anordnungen in der Form von Weisungen, Militärischen Vorschriften (Reglement, Dokumentation oder Formular) und Befehlen. Sie sind in der Regel elektronisch und/oder in Papierform verfügbar.

² Direktunterstellte des CdA können in ihrem Bereich, bei ausgewiesenem Bedarf, eine Sonderregelungsform definieren. Für diese Anordnungsform regeln sie den Anordnungsprozess analog zu diesen Weisungen. Sie legen diese Regelung dem CdA zur Genehmigung vor.

¹ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/vbs/govbs.parsys.0005.downloadList.44801.DownloadFile.tmp/govbsd.pdf>

Weisungen 90.080 d

Weisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung

Art. 4 Weisungen

¹Weisungen sind verbindliche, generell-abstrakte und grundsätzlich auf fünf Jahre befristete Anordnungen. Sie:

- a. richten sich in der Regel an die Verwaltung und die Mitarbeitenden der Gruppe Verteidigung sowie an die Vollzugsorgane;
- b. richten sich ausnahmsweise aufgrund der organisatorischen Zuständigkeit an sämtliche Mitarbeitenden des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (bereichsübergreifende Weisungen);
- c. können sich zusätzlich auch an die AdA richten.

²Weisungen:

- a. regeln die Organisation der Verwaltungstätigkeit;
- b. legen Aufgaben und Zuständigkeiten fest;
- c. bestimmen im Hinblick auf eine einheitliche Praxis, wie vom Ermessen Gebrauch gemacht werden soll und wie bestimmte Vorschriften ausgelegt werden sollen (bisher Richtlinien).

³Ihre Nichtbefolgung kann sanktioniert werden.

Art. 5 Militärische Vorschriften

¹Militärische Vorschriften sind verbindliche, generell-abstrakte Anordnungen, welche die Armee, die Gruppe Verteidigung oder Teile davon betreffen.

²Ihre Nichtbefolgung kann sanktioniert werden.

³Militärische Vorschriften werden in nachfolgend definierten Formen erlassen:

- a. **Reglement:**
Das Reglement schreibt ein verbindliches Verhalten (Tun oder Unterlassen) in allgemeiner Hinsicht oder bezüglich einzelner dienstlicher Aufgaben vor und legt, gestützt auf entsprechende Grundlagen, Rechte und Pflichten fest. Es regelt vorab die Organisation, die Ausbildung, den Einsatz, die Führung, den Dienstbetrieb und die Verwaltung der Armee; Reglemente für Evaluationen, Erprobungen und dergleichen können vom zuständigen Unterzeichnenden in der Regel befristet und für einen eingeschränkten Adressatenkreis erlassen werden.
- b. **Dokumentation:**
Die Dokumentation beinhaltet organisations-, funktions-, themen-, personen- oder sachbezogene Auszüge und Zusammenstellungen aus geltenden Rechtsgrundlagen sowie Reglementen und Weisungen. Sie ist eine verbindliche Arbeits- und Ausbildungshilfe, die anwenderfreundlich ist und der schnellen Information dient. Auf deren Verbindlichkeit ist hinzuweisen.
- c. **Formular:**
Das Formular ist ein standardisiertes aber nicht formatbezogenes Erfassungsinstrument. Es dient als Informationsträger der strukturierten Erfassung und Auswertung von Daten.

Art. 6 Befehle

¹ Befehle sind mündliche, schriftliche oder in anderer Form erteilte militärische Anweisungen eines Vorgesetzten, eines von diesem beauftragten Führungsgehilfen (Ziff. 26 DR 04²) oder der Polizeiorgane der Armee an einzelne AdA oder die Truppe, um diese zu einem bestimmten Verhalten (Tun oder Unterlassen) zu veranlassen. Befehle sind in der Regel individuell, konkret, persönlich und befristet. Sie werden für einen Einzelfall als Einzelbefehl oder in standardisierter Form auch allgemein als Gesamtbefehl erteilt.³

² Ihre Nichtbefolgung kann sanktioniert werden.

3. Abschnitt: Informationssysteme**Art. 7 Informationssystem MILVER**

¹ Militärvertrieb (MILVER) ist das Informationssystem für Erlass und Bewirtschaftung von Anordnungen der Gruppe V. Es dient der:

- a. Planung und Bewirtschaftung von Anordnungen;
- b. Druckauftrags- und Produktionssteuerung;
- c. Adressbeschaffung und dem Versand;
- d. Validierung von Bestellungen im BBL;
- e. Regelung von Zuständigkeit und Verantwortung;
- f. Übersicht und Transparenz über alle Anordnungen (95.006);
- g. Online-Bestellung durch Schulen und Armeelogistikcenter.

² In MILVER werden die Informationen zur Bewirtschaftung von Anordnungen, wie das Form. 95.001, hinterlegt. Die Anordnungen werden im Informationssystem Ausbildungsmanagement publiziert.

Art. 8 Informationssystem Ausbildungsmanagement

¹ Das Informationssystem Ausbildungsmanagement (Learning Management System VBS; LMS VBS) dient den Angehörigen der Armee sowie den Angestellten des VBS als Online-Lernplattform für die Ausbildung, die Ausbildungsführung und die Ausbildungskontrolle. Es dient der Gruppe Verteidigung unter Beachtung der Informationsschutzvorschriften⁴ zudem zur Publikation von Anordnungen sowie der gemeldeten Titel von Befehlen des CdA und der DU CdA.

² Die Publikation erfolgt im Auftrag der Verfasser durch das ZEM.

² SR 510.107.0

³ Vgl. dazu Regl. 52.055 Begriffe Führungsreglemente der Armee vom 1.1.2004 sowie Hauser, Flachsmann, Fluri, Disziplinarstrafordnung, das militärische Disziplinarstrafrecht – Lehrschrift 67.045 Disziplinarstrafordnung vom 1.1.2008

⁴ Dok 52.064

4. Abschnitt: Zuständigkeiten für Weisungen und Militärische Vorschriften**Art. 9 Verfasser**

¹ Verfasser sind Personen, Verwaltungseinheiten und Kommandostellen, die aufgrund einer Delegationsnorm oder aufgrund ihrer organisatorischen oder militärischen Zuständigkeit Weisungen oder Militärische Vorschriften in eigenem Namen erarbeiten und unterzeichnen oder solche zuhanden des CdA erarbeiten und diesem zur Unterschrift vorlegen.

² Die Verfasser:

- a. halten den Prozess für Erlass, Revision und Aufhebung von Anordnungen ein und verwenden dabei das **Formular 95.001** (Anhang 3) und ziehen den Anordnungs-Koordinator ihrer Verwaltungseinheit bei;
- b. stellen dem Recht V für Weisungen CdA und dem Joint Doktrin Board (JDB) für doktrinrelevante oder dem J7 für alle anderen Reglemente und Dokumentationen aller Stufen Antrag auf Ausarbeitung. Sie begründen Notwendigkeit und Anordnungsform kurz;
- c. erstellen und revidieren Anordnungen V und überprüfen diese regelmässig auf Notwendigkeit und Aktualität. Sie sind verantwortlich für den materiell korrekten Inhalt, die Klassifizierung und für den Verteiler;
- d. stützen sich für die Erstellung von Anordnungen V auf die Dokumentation 52.100⁵ «Anordnungen Verteidigung – Erstellung und Bewirtschaftung»;
- e. informieren die Übersetzungsdienste frühzeitig über Zeitpunkt und Umfang von notwendigen Übersetzungen;
- f. ziehen für organisatorische Fragen den Anordnungs-Koordinator, für Rechtsfragen das Recht, für Fragen der Klassifizierung und Kennzeichnung den Informations- und Objektschutz (IOS), für Fragen der Kommunikation den Kommunikationsdienst und für die technische Umsetzung das Zentrum für elektronische Medien (ZEM) bei;
- g. konsultieren bei Weisungs-, Reglements- und Dokumentationsentwürfen in der Regel die Adressaten des Anordnungsentwurfes und verwenden dazu das Geschäftsverwaltungssystem (GEVER).

Bei Weisungsentwürfen Stufe CdA sind in der Konsultation immer zu begrüssen:

- der Personaldienst;
- das Recht V;
- die Kommunikation;
- die Finanzen;
- die Informatik FUB;
- die IOS;
- falls notwendig weitere Adressaten.

Bei Reglementsentwürfen Stufe CdA sind immer zu begrüssen:

- das JDB oder der J7;
- der Personaldienst;
- das Recht V;
- die Kommunikation;
- die Finanzen;
- die Informatik FUB;
- die IOS sowie
- falls notwendig weitere Adressaten.

⁵ Dok 52.100

Weisungen 90.080 dWeisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung

- h. verarbeiten die eingegangenen Stellungnahmen nach erfolgter Rücksprache nachvollziehbar. Unbereinigte Differenzen weisen sie auf Formular 95.001 aus und begründen diese;
- i. stellen den Entwurf von Weisungen Stufe CdA samt Formular 95.001 via das Recht V dem CdA zur Unterschrift zu;
- j. stellen den Entwurf aller anderen Weisungen dem Unterzeichnenden samt Formular 95.001 zur Unterschrift zu;
- k. stellen den Entwurf von Reglementen samt Formular 95.001 dem JDB oder dem J7 zur Empfehlung zu;
- l. stellen den Entwurf von Dokumentationen samt Formular 95.001 dem JDB oder dem J7 zur Bewilligung zu;
- m. hinterlegen das unterzeichnete Formular 95.001 zwecks Nachvollziehbarkeit des Erlassprozesses und der Zuständigkeiten im Logbuch MILVER;
- n. hinterlegen das unterzeichnete Formular 95.001 sowie original unterzeichnete Anordnungen zwecks Nachvollziehbarkeit des Erlassprozesses und der Zuständigkeiten sowie der Archivierung im GEVER;
- o. bedienen das ZEM mit den elektronischen Daten und lösen den Publikationsauftrag über MILVER aus;
- p. genehmigen das «Gut zur Ausführung», entscheiden über die Publikationsart (print/elektronisch) und die Freigabe im LMS;
- q. bedienen den Verteiler und tragen bei klassifizierten Anordnungen V die Verantwortung für den Versand und den Rückzug derselben;
- r. hinterlegen den Verteiler elektronisch im Informationssystem MILVER für die Adressaufbereitung von Versänden, die Einhaltung der Abgabebestimmung bei Bestellungen und die Übersicht über die jedem AdA zustehenden Anordnungen;
- s. tragen die Verantwortung für die Einführung neu erlassener Anordnungen vor deren Abgabe an die Truppe;
- t. erfassen für künftige Revisionen und Neuerstellungen laufend die Erkenntnisse aus der Anwendung;
- u. stellen bei Umstrukturierungen und Vakanzen die Nachfolgeregelung und die Zuständigkeit für Anordnungen V aus ihrem Bereich sicher;
- v. stellen sicher, dass die Adressaten (Verteiler) ersatzlos ausser Kraft gesetzter Anordnungen informiert werden und das ZEM solche Anordnungen nicht mehr publiziert.

Art. 10 Unterzeichnende

Unterzeichnende sind der CdA oder Chefs von Verwaltungseinheiten, wie Direktunterstellte des CdA (DU CdA) und Kommandostellen, die aufgrund des Organisationsrechts legitimiert sind, Anordnungen zu erlassen.

Art. 11 Anordnungskoordinatoren Verteidigung (AKOV)

¹Die DU CdA bestimmen für Ihre Verwaltungseinheit einen Anordnungskoordinator und dessen Stellvertreter und melden diese dem Recht V und dem ZEM. Die Funktion als AKOV ist im Stellenbeschrieb auszuweisen.

Weisungen 90.080 d

Weisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung

²Die AKOV:

- a. kennen den Anordnungsprozess und beraten die Verfasser;
- b. überprüfen ob der Verfasser das Formular 95.001 im Logbuch MILVER hinterlegt hat;
- c. überprüfen, ob der Verfasser das Formular 95.001 sowie original unterzeichnete Anordnungen zwecks Nachvollziehbarkeit im GEVER hinterlegt hat;
- d. kennen die geltenden und die geplanten Anordnungen V ihrer Verwaltungseinheit, sowie diejenigen des CdA, für deren Bearbeitung ihre Verwaltungseinheit zuständig ist;
- e. überprüfen regelmässig Notwendigkeit und Aktualität sowie die ablaufende Geltungsdauer von Anordnungen V aus ihrem Bereich;
- f. nehmen am Koordinationsrapport der AKOV teil.

Art. 12 JDB, J7 und Recht V (Kontrollorgane)

¹Die Militärdoktrin mit dem Joint Doktrin Board (JDB) beurteilt Reglemente und Dokumentationen der Doktrin, das J7 beurteilt alle übrigen Reglemente und Dokumentationen. Sie:

- a. prüfen die Anträge der Verfasser um Erlass, Änderung oder Aufhebung sämtlicher Reglemente und Dokumentationen. Sie prüfen die Notwendigkeit, Zuständigkeit, Priorisierung und Anordnungsform und geben auf Formular 95.001 ihre Empfehlung ab, ob ein Reglement oder eine Dokumentation erarbeitet werden soll;
- b. beurteilen im Rahmen der Konsultation den materiellen Inhalt aller Reglements- und Dokumentationsentwürfe;
- c. empfehlen Reglementsentwürfe dem Unterzeichnenden auf Formular 95.001 zur Unterschrift;
- d. bewilligen Dokumentationsentwürfe auf Formular 95.001.

²Das Recht V beurteilt Weisungen der Stufe CdA und auf ausdrücklichen Antrag des Verfassers auch diejenigen der Stufe DU CdA. Es:

- a. prüft den Antrag des Verfassers um Erlass, Änderung oder Aufhebung von Weisungen CdA auf Notwendigkeit, Eignung, Zuständigkeit und Form und gibt auf Formular 95.001 seine Empfehlung ab;
- b. steht den Verfassern für die Beantwortung von Rechts- und Prozessfragen zur Verfügung;
- c. beurteilt im Rahmen der Konsultation den materiellen Inhalt aller Anordnungen der Stufe CdA;
- d. stellt bei bereichsübergreifenden Weisungen, die über die Gruppe V hinaus für weitere Teile des VBS Geltung haben, in Absprache mit dem Verfasser die frühzeitige Einbezugnahme der Departementsleitung und weiterer Konsultationspartner sicher;
- e. gibt zu Entwürfen von Weisungen CdA seine Empfehlungen ab. Diese sind dem Unterzeichnenden auf Formular 95.001 vorzulegen;
- f. nimmt bei Weisungen Stufe VBS im Rahmen von Konsultationen die Interessen der Gruppe V wahr;
- g. organisiert in Zusammenarbeit mit dem ZEM jährlich mindestens einen Koordinationsrapport der AKOV.

Art. 13 Zentrum elektronische Medien (ZEM)

¹ Das ZEM ist die Medienproduktionsstelle der Gruppe V. Es ist zuständig für die technische Erstellung der Medienprodukte und -dienstleistungen im Bereich der Ausbildung und der Kommunikation.

² Das ZEM:

- a. erlässt nach Rücksprache mit dem Recht V, der Komm V und in Zusammenarbeit mit den AKOV die Dokumentation 52.100⁶ «Anordnungen Verteidigung – Erstellung und Bewirtschaftung» für die formale Erarbeitung von Anordnungen V. Diese regelt insbesondere die:
 1. formale Gliederung und Gestaltung wie Formatierung, Grafik/Design und Layout, nach Massgabe der Umsetzungsrichtlinien des VBS vom 19. Januar 2006⁷ zum Corporate Design Bund;
 2. Verweisung auf Grundlagen wie beispielsweise die Informationsschutzvorschriften;
 3. Kontrollnummern und Gültigkeitsvermerke;
 4. Produktion und Reproduktion sowie deren Koordination.
- b. berät und unterstützt die Verfasser bei der formellen Erarbeitung von Anordnungen und ist verantwortlich für die Druckvorstufe;
- c. überprüft die Einhaltung dieser Weisungen sowie der Dokumentation⁸ «Anordnungen Verteidigung – Erstellung und Bewirtschaftung» und führt vor der Produktion eine Endkontrolle durch;
- d. publiziert im Auftrag des Verfassers über das LMS (Closed User Group) die aktuellen Anordnungen der Gruppe Verteidigung, sowie eine systematische Übersicht über alle gültigen und aufgehobenen Anordnungen. Ausgenommen sind Anordnungen die GEHEIM oder VERTRAULICH klassifiziert sind;
- e. publiziert im Auftrag der Verfasser über das LMS (Closed User Group) Titel, Gültigkeitsdauer, Klassifizierung und Auskunftsstelle der Befehle CdA und DU CdA.
- f. verwaltet sämtliche geltenden und ausser Kraft gesetzten Anordnungen der Gruppe Verteidigung, welche es bearbeitet hat;
- g. stellt dem BBL die Druckdaten zur Beschaffung, zur Lagerung und zum Vertrieb zu;
- h. organisiert in Zusammenarbeit mit dem Recht V jährlich mindestens einen Koordinationsrapport der AKOV.

Art. 14 Dokumentenmanagement Verteidigung (DM V)

Das DM V berät und unterstützt die Verfasser bei der Eröffnung des Konsultationsverfahrens für Anordnungen V und bei der Archivierung derselben im GEVER.

Art. 15 Koordinationsrapport AKOV

¹ Die AKOV werden nach Bedarf, aber mindestens einmal jährlich vom Recht V und vom

⁶ Dok 52.100

⁷ http://www.dikvbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/cd_bund/richtlinien.Par.0003.DownloadFile.tmp/Richtlinien%20VBS_IL_19-01-06.pdf

⁸ Dok 52.100

ZEM zum Koordinationsrapport eingeladen.

² Der Koordinationsrapport dient der:

- a. Information und Absprache betreffend das Anordnungswesen V, insbesondere betreffend die Prozesseinhaltung und -optimierung;
- b. Erfassung von Erkenntnissen und Problemen der AKOV;
- c. Aus- und Weiterbildung der AKOV.

**5. Abschnitt: Anordnungsprozess für Weisungen und Militärische Vorschriften
(Anhang 2)**

Art. 16 Formular 95.001 (Anhang 3)

¹ Von Weisungen, Reglementen und Dokumentationen wird zwecks Nachvollziehbarkeit des Erlassprozesses und der Zuständigkeiten der Anordnungsprozess von der Planung bis zur Auserkraftsetzung auf dem Formular 95.001 (95.001.01 für Reglemente; 95.001.02 für Dokumentationen; 95.001.04 für Weisungen) elektronisch erfasst. Dieses wird unterzeichnet im Logbuch MILVER hinterlegt. Im GEVER werden nebst dem unterzeichneten Formular auch unterzeichnete oder bewilligte Anordnungen hinterlegt.

² Formulare durchlaufen keinen Anordnungsprozess wie Weisungen, Reglemente und Dokumentationen. Sie werden lediglich zwecks Nachvollziehbarkeit auf Formular 95.001.03 elektronisch erfasst, im Logbuch MILVER sowie im GEVER hinterlegt und bei Bedarf auf dem LMS verfügbar gemacht.

Art. 17 Antrag und Empfehlung (Formular 95.001 – A, B und F)

¹ Die Verfasser stellen mit Formular 95.001 dem zuständigen Kontrollorgan einen begründeten Antrag um Erlass/Revision oder Aufhebung von Weisungen, Reglementen oder Dokumentationen.

² Das zuständige Kontrollorgan prüft, ob der Erlass, die Revision oder die Aufhebung geeignet und notwendig ist (Anordnungsform, Notwendigkeit, Priorisierung); zudem überprüft es die Zuständigkeiten dafür und gibt seine Empfehlung auf Formular 95.001 ab.

³ Werden Reglemente und Dokumentationen lediglich formell angepasst beziehungsweise nachgeführt (Teilrevision), erfolgt dies in der Verantwortung des Verfassers und in Absprache mit dem Unterzeichnenden. Die Nachführung der Anordnung wird bei einem Nachdruck mit «Stand am xx.xx.20xx » und in der Änderungskontrolle vermerkt. Weisungen werden nicht teilrevidiert, sondern neu erlassen und befristet.

Art. 18 Entwurf

¹ Der Verfasser erstellt nach erfolgter Empfehlung des Kontrollorgans und auf der Grundlage der Vorgaben und der Dokumentation 52.100⁹ «Anordnungen Verteidigung – Erstellung und Bewirtschaftung» einen ersten Entwurf.

² Die Verantwortung für die Erarbeitung des Entwurfes liegt für die ganze Projektdauer beim Verfasser. Er zieht bei Bedarf die entsprechenden Spezialisten bei.

⁹ Dok 52.100

Art. 19 Konsultation und Differenzbereinigung (Formular 95.001 – C)

¹Entwürfe von Weisungen, Reglementen und Dokumentationen sind in ein Konsultationsverfahren zu versenden. Anordnungen sind im Rahmen der Konsultation an folgende Adressaten zu versenden:

- a. alle Weisungen, Reglemente und Dokumentationen in der Regel an die Adressaten;
- b. Weisungen Stufe CdA zwingend zusätzlich der IOS, dem Personaldienst, der Kommunikation, dem Recht V, den Finanzen und der Informatik FUB;
- c. Reglemente der Stufe CdA zwingend zusätzlich dem JDB oder der J7, der IOS, dem Personaldienst, der Kommunikation, dem Recht V, den Finanzen und der Informatik FUB.

²Die Konsultationsfrist beträgt in der Regel fünf Wochen. Die Konsultation ist zwecks Nachvollziehbarkeit und Archivierung in GEVER zu führen.

³Bereichsübergreifende Weisungen für das Departement sind, gemäss Ziffer 1.4.4 der Geschäftsordnung VBS vom 1. Januar 2012¹⁰, sofern die Kompetenz nicht delegiert worden ist, von der Departementsleitung zu genehmigen.

⁴Bereichsübergreifende Weisungen der DU CdA sind nach Ziffer 5.5 der Geschäftsordnung der Gruppe V vom 1. Januar 2013¹¹, sofern die Kompetenz nicht delegiert worden ist, vom CdA genehmigen zu lassen.

⁵Nach Konsultationsende sind unbereinigte Differenzen auf dem Formular 95.001 auszuweisen und zu begründen.

Art. 20 Empfehlung (Formular 95.001 – D)

¹Das zuständige Kontrollorgan prüft den bereinigten Entwurf der Weisungen oder des Reglements und gibt zuhanden des Unterzeichnenden seine Empfehlung auf Formular 95.001 – D ab.

²Das zuständige Kontrollorgan JDB oder J7 prüft und bewilligt bereinigte Dokumentationsentwürfe auf dem Formular 95.001 – D.

Art. 21 Unterzeichnung (Formular 95.001 – E)

¹Der Verfasser stellt dem Unterzeichnenden den Entwurf samt Formular 95.001 zu.

²Weisungen CdA sind dem CdA auf dem Dienstweg über das Recht V zuzustellen.

³Nach Unterzeichnung oder Bewilligung wird die Anordnung vom Verfasser samt Formular 95.001 im GEVER hinterlegt. In MILVER wird mindestens das Formular 95.001 hinterlegt.

Art. 22 Übersetzung

¹Anordnungen werden bei Bedarf in der Regel erst nach Unterzeichnung (abhängig vom Geltungsbereich) durch den Übersetzungsdienst übersetzt. Fachspezifische Anordnungen können durch das zuständige Fachpersonal übersetzt werden. Der Übersetzungsdienst kontrolliert die Übersetzung in jedem Fall.

²Anordnungen sind vor dem Druck durch den Verfasser dem Übersetzungsdienst nochmals zur Kontrolle zuzustellen.

¹⁰ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/vbs/govbs.parsys.0005.downloadList.44801.DownloadFile.tmp/govbsd.pdf>

¹¹ <http://intranet.vtg.admin.ch/intranet/vtg/de/home/dokumentation/gesch.parsys.83252.downloadList.99058.DownloadFile.tmp/govversion20.pdf>

Art. 23 Endkontrolle und Druckvorstufe

Das ZEM ist verantwortlich für die Endkontrolle und Druckvorstufe. Dabei werden:

- a. die Vorgaben des Corporate Designs der Bundesverwaltung und der Informationsschutzvorschriften¹² überprüft;
- b. die Layoutvorgaben für Anordnungen überprüft und gegebenenfalls korrigiert;
- c. die Daten für die gewünschte Verwendung, beispielsweise als Printprodukt oder für die elektronische Publikation aufbereitet.

Art. 24 Publikation

¹Die Verteilung richtet sich grundsätzlich nach dem durch den Verfasser festgelegten Verteiler. Ökonomische Gesichtspunkte sind zu berücksichtigen.

²Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) ist gemäss der Verordnung vom 24. Oktober 2012¹³ über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (Org-VöB) zuständig für die Beschaffung und den Vertrieb von Anordnungen.

³Die Publikation von Anordnungen in elektronischer Form erfolgt ausschliesslich durch das ZEM über das LMS.

⁴Die Publikation erfolgt in der Regel erst nach Vorliegen der notwendigen Sprachversionen.

⁵Für den Versand und den Rückzug von «GEHEIM» und «VERTRAULICH» klassifizierten Anordnungen trägt der Verfasser die Verantwortung.

Art. 25 Periodische Überprüfung

Die zuständigen Verfasser und AKOV überprüfen Inhalt und Aktualität der in Kraft gesetzten Weisungen, Reglemente und Dokumentationen regelmässig und initialisieren, wenn nötig, deren Überarbeitung oder Ausserkraftsetzung.

Art. 26 Befristung und Ausserkraftsetzung

¹Weisungen sind in der Regel auf fünf Jahre, jeweils auf das Ende des laufenden Kalenderjahres (31. Dezember) oder auf die Dauer eines Einsatzes zu befristen. Die Befristung ist in den Schlussbestimmungen aufzuführen. In begründeten Ausnahmefällen können Weisungen auf unbestimmte Zeit erlassen werden.

²Der Verfasser oder der zuständige Anordnungsbeauftragte können dem Unterzeichnenden mittels Formular 95.001 sechs Monate vor Ablauf der Gültigkeit befristeter Weisungen beantragen, die Geltungsdauer zu verlängern.

³Reglemente werden datiert und in der Regel auf unbestimmte Zeit in Kraft gesetzt (Inkraftsetzungsdatum). Insbesondere Reglemente für Evaluationen, Erprobungen und dergleichen können vom zuständigen Unterzeichnenden befristet und für einen eingeschränkten Adressatenkreis erlassen werden.

⁴Dokumentationen und Formulare verfügen ausschliesslich über einen Gültigkeitsvermerk: «Stand am xx.xx.20xx». Reglemente verfügen über ein Inkraftsetzungsdatum: «Gültig ab xx.xx.20xx». Bei teilrevidierten Reglementen wird nach dem Inkraftsetzungsdatum zusätzlich der aktuelle Stand ergänzt («Stand am xx.xx.20xx»).

⁵Die Adressaten (Verteiler) von ersatzlos ausser Kraft gesetzten Anordnungen sowie das ZEM sind vom Verfasser über die ersatzlose Ausserkraftsetzung zu informieren.

¹²Dok 52.064

¹³SR 176.056.15

6. Abschnitt: Zuständigkeiten bei Befehlen**Art. 27 Verfasser**

Die Verfasser von Befehlen:

- a. stützen sich für die Erstellung von Befehlen auf das Reglement¹⁴ Militärische Schriftstücke/Darstellungen vom 9. Juli 2009;
- b. stellen unter Beachtung der Informationsschutzvorschriften¹⁵ sicher, dass durch sie verfasste und durch den CdA oder den DU CdA unterzeichnete schriftliche Befehle nach Bedienung des Verteilers bewirtschaftet werden und Berechtigten der Truppe und der Verwaltung zugänglich gemacht werden können;
- c. melden dem ZEM über den AKOV ihrer Verwaltungseinheit Titel, Gültigkeitsdauer, Klassifizierung und Auskunftsstelle für:
 - sämtliche durch sie verfassten und durch den CdA unterzeichneten Befehle;
 - sämtliche durch sie verfassten und durch die DU CdA unterzeichneten Befehle, welche die Armee oder mehrere Verwaltungseinheiten (Verwaltungseinheiten übergreifende Befehle DU CdA) betreffen.

Art. 28 Führungsstab der Armee (Vorgabe und Kontrollorgan für Befehle)

Der FST A überprüft, nötigenfalls in Zusammenarbeit mit den Verfassern, mindestens einmal jährlich, ob die Befehle CdA, deren Titel in der Liste im LMS publiziert sind, noch gültig und aktuell sind.

Art. 29 Zentrum für elektronische Medien (ZEM)

Das ZEM publiziert im LMS eine Liste mit den Titeln, der Gültigkeitsdauer, der Klassifizierung sowie der Auskunftsstelle der durch die Verfasser gemeldeten unterzeichneten schriftlichen Befehle CdA und DU CdA. Das ZEM aktualisiert diese Liste monatlich gemäss den Rückmeldungen der Verfasser.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen**Art. 30 Aufhebung**

Die Weisungen CdA vom 4. Juli 2012 über Anordnungen der Gruppe Verteidigung werden aufgehoben.

Art. 31 Übergangsbestimmungen

¹ Die Verfasser überprüfen vor jeder Revision und vor jedem Nachdruck die Form von Militärischen Vorschriften, welche bisher als Behelf, Lehrschrift oder Merkblatt geführt wurden.

² Als Verfasser von bestehenden Anordnungen gelten die nach der jeweils aktuellen Organisationsgesetzgebung zuständigen Personen, Verwaltungseinheiten oder Kommandostellen.

¹⁴ Regl. 52.002.01

¹⁵ Dok 52.064

Weisungen 90.080 dWeisungen über Anordnungen der Gruppe Verteidigung**Art. 32 Inkrafttreten**

Diese Weisungen treten am 1. Oktober 2014 in Kraft. Sie gelten bis 31. Dezember 2019.

CHEF DER ARMEE



Korpskommandant André Blattmann

Geht an (mit der Bitte um Vornahme der Feinverteilung)

A Stab

C FST A

Kdt Heer

Kdt LW

Kdt HKA

C LBA

C FUB

z K elektronisch an

GS VBS

SC CdA

C IB V

SCOS

C Recht V

C Recht Heer

C Recht LW

Publikation im LMS

Anhang 1: Anordnungsformen CdA „Befehle, Weisungen, Militärische Vorschriften“

Anhang 2: Grafik Anordnungsprozess

Anhang 3.1: Formular 95.001.01 Anordnungsprozess für Reglemente

Anhang 3.2: Formular 95.001.02 Anordnungsprozess für Dokumentationen

Anhang 3.3: Formular 95.001.03 Anordnungsprozess für Formulare

Anhang 3.4: Formular 95.001.04 Anordnungsprozess für Weisungen

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Kehrsatz, 31. Oktober 2016

Thomas Stauffer

Über den Autor



Herr lic. iur. Thomas Stauffer, geboren am 26.09.1973, von Homberg und Bern BE, ist seit 2004 als Jurist in der Rechtsabteilung der Gruppe Verteidigung im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS tätig. Dort leitet er seit sieben Jahren einen von zwei Rechtsdiensten, und befasst sich insbesondere mit Rechtsetzung, Rechtsberatung und Rechtsanwendung. Neben dem Personal- und Vertragsrecht ist er im Bereich des militärischen Einsatzrechts spezialisiert. Seit 2011 ist er zudem Stellvertreter der gesamten Rechtsabteilung.

Er hat 1998 sein Studium an der Universität Bern mit dem Lizentiat (lic. iur.) abgeschlossen. Nach den Praktika auf der Zivilabteilung des Gerichtskreises VIII/Bern, der UBS AG (Financial Planning), dem Regierungsstatthalteramt Bern, dem Regierungsstatthalteramt Aarberg, dem Untersuchungsrichteramt III/Bern und dem Advokaturbüro Häusermann & Partner, wurde er am 3. Mai 2002 zum Fürsprecher des Kantons Bern patentiert. Es folgte das Abverdienen zum Hauptmann und eine befristete Anstellung als Gerichtsschreiber am Jugendgericht Burgdorf bis Ende 2003.

In den Jahren 2001 bis 2012 war der Autor zudem im Gemeinderat (Exekutive) der Einwohnergemeinde Kehrsatz aktiv, welchen er acht Jahre als Gemeindepräsident leitete.

Adresse: Hubelhohle 6, 3122 Kehrsatz