

Kriterien für die Organisation der Funktion «Recht» in der Bundesverwaltung

Kriterien für eine effektive und effiziente Aufbau- und Ablauforganisation zur Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen in der Bundesverwaltung angesichts aktueller Herausforderungen

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern

im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent:

Prof. Reto Steiner

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

Verfasser:

Michael Gerber

aus Langnau i.E BE

Alpenstrasse 66

3084 Wabern

Rolf Gertsch

aus Lauterbrunnen BE

Hubelhüsistrasse 34

3147 Mittelhäusern

Bern, 28. November 2019

Selbständigkeitserklärung für die Zertifikatsarbeit:

Wir erklären hiermit, dass jeder von uns an dieser Arbeit mit selbständigen Teilen beteiligt war. Wir erklären ferner, dass wir keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen übernommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Es ist uns bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 28. November 2019

Michael Gerber

Rolf Gertsch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2	Zielsetzung der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung.....	1
1.3	Methodisches Vorgehen.....	2
2	Die Funktion Recht in der Bundesverwaltung	4
2.1	Einleitung	4
2.2	Allgemeine Rechtsberatung	5
2.3	Rechtliche Unterstützung bei Vollzugsaufgaben	6
2.4	Rechtsetzung	7
2.5	Rechtsstreitigkeiten	7
2.6	Strafrecht und Strafverfolgung.....	7
2.7	Würdigung.....	8
3	Theoretischer Hintergrund zur Organisation von Verwaltungseinheiten	9
3.1	Organisationsbegriff.....	9
3.2	Aufbauorganisation	11
3.3	Prinzip der Stellenbildung.....	11
3.4	Leitungssysteme	12
3.5	Prozessorganisation.....	13
3.6	Gegenüberstellung der Aufbau- und der Prozessorganisation	15
3.7	Projektorganisation.....	15
3.8	Weitere Faktoren.....	15
3.9	Würdigung.....	16
4	Aktuelle Herausforderungen an die Bundesverwaltung insbesondere für deren Organisation der Funktion «Recht»	18
4.1	Theoretischer Hintergrund zur Herleitung von Herausforderungen	18
4.1.1	Das St. Galler Management-Modell.....	18
4.1.2	Das VUCA-Konzept	21
4.1.3	Würdigung des theoretischen Hintergrunds	23
4.2	Herausforderung Digitale Transformation bzw. Digitale Verwaltung.....	23
4.2.1	E-Government	24
4.2.2	E-Participation.....	25
4.2.3	Big Data.....	26
4.2.4	Open Government Data.....	27
4.2.5	Prozessautomatisierung und Automated Decision Making (ADM).....	27
4.2.6	Würdigung mit Blick auf die Funktion Recht	28

4.3	Herausforderung Compliance	29
4.3.1	Hintergrund und Entwicklung von Compliance.....	29
4.3.2	Würdigung mit Blick auf die Funktion Recht	31
5	Organisation der Funktion «Recht» in der Praxis – Sicht der Anspruchsgruppen	32
5.1	Einleitung.....	32
5.2	Analyse ausgewählter Verwaltungseinheiten.....	33
5.2.1	Organisation Bundesamt für Gesundheit	33
5.2.2	Organisation Bundesamt für Sozialversicherungen	34
5.2.3	Organisation Swissmedic	36
5.2.4	Organisation FINMA	38
5.3	Übergeordnete Sicht Schärer.....	40
5.4	Würdigung.....	40
6	Schlussfolgerungen / Kriterien und Assessmenthilfen für die Betrachtung eines Rechtsdienstes einer Behörde der Bundesverwaltung	42
6.1	Vorbemerkungen.....	42
6.2	Kriterien bzw. Assessmenthilfen.....	42
6.2.1	Gewährleistung der rechtlichen Kompetenz und Qualität.....	42
6.2.2	Gewährleistung der organisationsweiten Kohärenz der rechtlichen Expertise	43
6.2.3	Umgang mit Veränderungen und Herausforderungen, namentlich aufgrund des technischen und gesellschaftlichen Wandels.....	44
6.2.4	Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der juristischen Expertise	45
6.2.5	Kundenorientierung.....	46
6.2.6	Beachtung «weicher» Faktoren.....	46
6.3	Würdigung.....	47
7	Literaturverzeichnis / Quellen / Rechtliche Grundlagen	48
8	Anhänge.....	52
	Anhang 1 / Liste der Interviews.....	53
	Anhang 2 / Fragebogen.....	54
	Anhang 3 / Auswertungstabelle	59

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
bspw.	beispielsweise
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
resp.	respektive
S.	Seite
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic
u.a.	unter anderem
URL	Uniform resource locator
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Graphische Verortung der untersuchten Rechtsorganisationen (Quelle: Gertsch/Gerber), S. 41.
-------------	---

Management Summary

Das Recht ist ein wesentlicher Faktor in der öffentlichen Verwaltung, da sich jedes Verwaltungshandeln auf das Recht zu stützen und sich nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu richten hat. In jeder Einheit der Bundesverwaltung besteht somit auch Bedarf an der Bearbeitung und Klärung von rechtlichen Fragestellungen. Diese betreffen die allgemeine Rechtsberatung, die rechtliche Unterstützung im Vollzug, die Rechtsetzung, die Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten und die Strafverfolgung. Wie diese «Funktion Recht» effektiv und effizient organisiert und in die Aufbau- und Ablauforganisation der einzelnen Verwaltungseinheit eingebunden wird, beeinflusst folglich auch die Leistung der Verwaltungseinheit.

Die konkreten Aufgaben der einzelnen Verwaltungseinheiten und die spezifischen Anforderungen ihrer Kernbereiche setzen auch den Rahmen für die Organisation der Funktion Recht. Grundsätzlich stehen den Verwaltungseinheiten für deren interne Organisation alle in der Wissenschaft beschriebenen Organisationsmodelle zur Verfügung. Idealtypische Organisationsmodelle, reine Aufbau- oder Prozessorganisationen in ihren verschiedenen (idealen) Ausprägungen sind bei Verwaltungseinheiten gemäss der Wissenschaft hingegen selten zu finden. Als zentrale Herausforderungen an die Bundesverwaltung und insbesondere an die Funktion Recht wurden anhand des VUCA- sowie des St. Galler Management-Modells die digitale Transformation sowie unter dem Begriff «Compliance» zusammengefasste Ansprüche identifiziert.

Die Untersuchung der Funktion Recht in vier ausgewählten Verwaltungseinheiten führte zum Schluss, dass eine generelle und für alle Einheiten passende «Sollorganisation» nicht abgeleitet werden kann. Es zeigte sich immerhin, dass die Funktion Recht oder zumindest einzelne Teile davon als Querschnittsfunktion zentral in die Verwaltungseinheit eingebettet ist und auf ein Einlinien-Führungssystem vertraut. Namentlich bei stark rechtlich geprägtem Aufgabenspektrum (Aufsicht, Sozialversicherungen) ist die rechtliche Funktion auch in wesentlichen Teilen dezentral organisiert. Gemeinsamkeiten wurden zudem erkennbar bei den Herausforderungen, denen sich (auch) die Funktion Recht zu stellen hat: die zunehmende Geschwindigkeit bei der Bewältigung der Aufgaben, deren zunehmender Umfang sowie komplexe gesellschaftliche und technische Herausforderungen wie die digitale Transformation.

Ein zielführender Umgang mit diesen Herausforderungen setzt eine Organisationsstruktur voraus, welche in agiler Weise auf die Ansprüche der Verwaltungseinheit reagieren vermag und zudem regelmässig zu überprüfen ist. Als Hilfestellung bei der organisatorischen Gestaltung der Funktion Recht werden in vorliegender Arbeit Kriterien und Assessmenthilfen erarbeitet. Sie beleuchten die folgenden, als wesentlich bewerteten Aspekte:

- Kompetenz- und Qualitätssicherung der rechtlichen Expertise,
- Gewährleistung der rechtlichen Kohärenz der Verwaltungstätigkeit,
- Fähigkeit zum Umgang mit Veränderungen und Herausforderungen,
- Erfordernisse an die Unabhängigkeit der juristischen Expertise,
- die Kundenorientierung, sowie
- den Einbezug von «weichen Faktoren».

Die Beantwortung der diesen Aspekten zugeordneten Fragestellungen sollen mit Bezug auf die konkrete Verwaltungseinheit herangezogen werden können, um eine die Herausforderungen adressierende organisatorische Ausgestaltung der Funktion Recht zu beurteilen und allenfalls neu auszurichten.

1 Einleitung

Die Autoren sind beide als Juristen in leitender Funktion bei Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung tätig. Ausgehend von ihrer Tätigkeit und den gemeinsam geführten Diskussionen über anstehende Herausforderungen für ihre Organisationen während des CeMaP-Lehrgangs entstand das Anliegen, die Organisation der Funktion «Recht» über die eigenen Verwaltungseinheiten hinaus auf breiterer Basis wissenschaftlich auszuleuchten. So nahm das Thema der Zertifikatsarbeit seine Gestalt an, das nachstehend mit seinen zentralen Rahmenbedingungen konkretisiert wird. Dabei werden insbesondere die Ausgangslage und Problemstellung vorgestellt, die Zielsetzung der Arbeit definiert sowie das methodische Vorgehen und der Aufbau der Arbeit erläutert.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Funktion «Recht», das heisst im Wesentlichen die Bearbeitung rechtlicher Fragestellungen, ist ein wesentlicher Tätigkeitsbereich jeder Verwaltungseinheit. Dies insbesondere aufgrund des Legalitätsprinzips, wonach sich staatliches Handeln generell auf das Recht stützen und sich nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen richten muss¹. Die möglichst effektive und effiziente organisatorische Ausgestaltung der Funktion Recht und deren Einbindung in die Aufbau- und Ablauforganisation öffentlicher Institutionen ist somit von erheblicher Relevanz bei der Erbringung öffentlicher Leistungen.

In den Verwaltungseinheiten unterscheidet sich die Organisation der juristischen Funktion sowohl in der strategischen Ausrichtung, in der organisatorischen und prozessualen Einbettung als auch im Aufgaben- sowie Kompetenzumfang (Stadelhofer, 2013). Diese Unterschiede erscheinen auf den ersten Blick vielfältiger, als es die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Verwaltungseinheiten vermuten lassen.

Aktuell sind zudem Entwicklungen namentlich in technischen, gesellschaftlichen sowie politischen Belangen zu beobachten, die bedeutende Herausforderungen auf allen Ebenen des Gemeinwesens mit sich bringen. Exemplarisch können die mit der digitalen Transformation einhergehenden Aspekte genannt werden. Für die Verwaltung, die sich im allgemeinen Verständnis primär durch Stabilität auszeichnet, resultiert dies in der Anforderung, in diesem sich rasch wandelnden Umfeld Strukturen und Arbeitsweisen agil, zielgerichtet und gleichzeitig verlässlich zu gestalten. Dabei steht in jeder Verwaltungseinheit unweigerlich auch das Aufgabengebiet und das Organisationsmodell der Funktion «Recht» im Fokus.

1.2 Zielsetzung der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung

Mit der vorliegenden Zertifikatsarbeit sollen Kriterien erarbeitet werden, die herangezogen werden können, um eine den aktuellen Herausforderungen gerecht werdende organisatorische Ausgestaltung der Funktion Recht sowie deren Einbindung in die Aufbau- und Ablauforganisation einer Verwaltungseinheit des Bundes in strukturierter Weise zu beurteilen bzw. festzulegen.

Zu diesem Zweck sind – anschliessend an eine Definition der «Funktion Recht» – folgende Fragestellungen zu beantworten:

¹ Art. 5 BV

- Welches sind die Grundmodelle und Elemente einer funktionierenden Organisation einer Verwaltung?
- Wie ist, dargestellt an ausgewählten Beispielen, die Funktion Recht in der Praxis auf Stufe Bund organisiert?
- Welches sind die aktuellen Herausforderungen, die für die Bundesverwaltung im Allgemeinen und spezifisch für die Funktion von Relevanz sind?

Darauf basierend sollen die Kriterien erarbeitet werden, welche bei der (Neu-)Gestaltung oder Überprüfung der Funktion Recht in der Aufbau- und Ablauforganisation einer Verwaltungseinheit unterstützend wirken. Diese Kriterien sollen:

- auf die aktuellen Herausforderungen eingehen;
- unabhängig vom konkreten jeweiligen Aufgabengebiet der betreffenden Verwaltungseinheit anwendbar sein,
- mit Bezug auf die konkrete Organisationsform ergebnisoffen sein, um eine dem jeweiligen Umfeld entsprechende sachgerechte Lösung zu finden.

Die vorliegende Arbeit hat ausschliesslich Verwaltungseinheiten des Bundes im Blick. Zudem sind auf die einer Zertifikatsarbeit bezüglich Umfang und Vertiefung inhärenten Limiten insbesondere in Bezug auf die Grundlagendarstellung und die zu erhebenden Daten hinzuweisen.

1.3 Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt ist die Funktion Recht zu definieren und einzugrenzen. Dies soll, ausgehend von den Berufserfahrungen der Autoren, primär anhand der Grundlagen der Verwaltungsrechtswissenschaft und einer Dokumentenanalyse (z.B. Organisationsverordnungen der Verwaltungseinheiten auf Bundesebene; im Internet zugängliche Angaben) erfolgen. Anschliessend gilt es, die Tätigkeits- und Aufgabenbereiche sachgerecht zu kategorisieren.

Im anschliessenden Kapitel erfolgt anhand ausgewählter Literatur eine kurze organisationswissenschaftliche Auslegeordnung. Es sollen dabei die Prinzipien und Grundmodelle der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die für die Funktion Recht besonders relevanten Elemente dargestellt werden. Ergänzend werden die zentralen Elemente des Legal Management privater Unternehmer skizziert, die auch für die öffentliche Verwaltung von Interesse sind.

Dritter Schritt bildet – durchgeführt anhand der Berücksichtigung der Umweltsphären aus dem St. Galler Managementmodell sowie des Modells «VUCA» – eine Umfeldanalyse, um die aktuellen Herausforderungen zu identifizieren, mit denen die Verwaltung auf Stufe Bund heute konfrontiert wird.

Aufbauend auf den vorangehenden Teilen wird ein Fragebogen erstellt, mit welchem in strukturierten Interviews «Rechtsdienste» von vier Behörden analysiert werden. Vorgesehen sind Behörden aus dem 1. sowie 3. Kreis, die aufgrund erster Voranalysen (basierend aus öffentlich zugänglichen Quellen wie Behörden-Websites, auf Vorwissen und Stadelhofer, 2013) eine möglichst unterschiedliche Struktur aufweisen.

Es werden je eins bis zwei Interviews bei den betreffenden Führungskräften dieser Behörden (idealerweise eine Führungskraft des Rechtsdienstes und eine aus einem Bereich der «Hauptkunden» des jeweiligen Rechtsdienstes) durchgeführt, um die Beweggründe für die aktuelle Aufbau- und Ablauforganisation bezüglich der Funktion ausleuchten. Auch wird erfragt, wie sich die Verantwortlichen organisatorisch auf die sie betreffenden aktuellen Herausforderungen vorbereiten.

Parallel zu den Interviews bei den Rechtsdiensten interessiert eine übergeordnete Einschätzung aus der Praxis, sowohl die Aufbau- und Ablauforganisation als auch die Herausforderungen betreffend. Dies erfolgt durch ein Interview mit Frau Barbara Schärer, Direktorin des EPA, vormals Leiterin des Rechtsdienstes der EFV.

Die nun vorliegenden Informationen über die Organisationsmodelle, die ausgewählten Herausforderungen sowie die Erkenntnisse aus den Interviews bilden die Basis für die Entwicklung von Kriterien und Assessmenthilfen bezüglich einer Aufbau- und Ablauforganisation der Funktion Recht und deren Eingliederung in eine Verwaltungseinheit. Diese Kriterien und Assessmenthilfen sollen eine Hilfestellung bei einer organisatorischen Überprüfung oder Neugestaltung der Funktion Recht bieten, um deren zielgerichtete Positionierung in einer Aufbau- und Ablauforganisation strukturiert beurteilen zu können.

2 Die Funktion Recht in der Bundesverwaltung

2.1 Einleitung

Die Verwaltungstätigkeit auf Bundesebene ist durch ein formal und inhaltlich ausgesprochen vielfältiges Handeln gekennzeichnet. Sie reicht von der Politikvorbereitung, über den Gesetzesvollzug und die Rechtsanwendung bis hin zur Rechtsetzung und zur verwaltungsinternen Rechtsprechung (Lienhard, S. 239). Dem Handeln der Verwaltungseinheiten auf sämtlichen föderalistischen Stufen ist jedoch gemeinsam, dass es sich an den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns und den Grundprinzipien des Verwaltungsrechts orientieren muss. Hierzu führt Artikel 5 BV ausdrücklich den Grundsatz der Gesetzmässigkeit, den Grundsatz des öffentlichen Interesses, den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, den Grundsatz von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Beachtung von Völkerrecht an. Notwendig sind zudem die Kenntnis und die Respektierung der Grundprinzipien des Staatsorganisationsrechts (z.B. der Gewaltenteilung und des Subsidiaritätsprinzips), der Grundrechte wie auch des Verwaltungsverfahrenrechts. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich, dass der Bei- und Einbezug juristischer Kompetenz (im Rahmen dieser Arbeit auch als «Funktion Recht» bezeichnet) im Verwaltungshandeln unabdingbar ist. Die Aussage «alles Verwaltungshandeln ist Rechtshandeln» bringt die normative Bindung, denen die Verwaltung hierzulande unterliegt, pointiert zum Ausdruck (Tschannen/Zimmerli/Müller, S. 96).

Dem Recht bzw. der rechtlichen Expertise kommt im Verwaltungshandeln immer auch eine Querschnittsfunktion zu: die Berücksichtigung der oben erwähnten Grundsätze und Grundprinzipien des Verwaltungsrechts wie auch weitere wesentliche Rechtsfragen sind wo immer möglich bei allen Tätigkeiten einer Behörde gleich anzuwenden (Stadelhofer, S. 28, 41).

Mit Blick auf die nähere Umschreibung und Typisierung der nachgefragten juristischen Dienste in Verwaltungseinheiten werden oftmals folgende Ordnungen bzw. Einteilungen des Verwaltungshandelns bzw. der Verwaltungsaufgaben beschrieben:

- Klassischerweise wird «der Verwaltung» der Gesetzesvollzug zugewiesen. Das Verwaltungshandeln lässt sich so klar von Tätigkeiten der anderen Staatsorgane, nämlich der Rechtsetzung durch Legislativorgane sowie der Rechtsprechung der Judikative, abgrenzen. Dieser plastische, gleichzeitig aber auch holzschnittartige Ordnungsansatz ist in staatsrechtlicher Hinsicht zwar zentral. Jedoch kommen der Verwaltung auch wesentliche Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzung zu, so zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung (vgl. Art. 182 BV) und im Rahmen der vorbereitenden Rechtsetzungsarbeiten für die Legislative. Bei Rechtsstreitigkeiten und bei der Strafverfolgung verbleiben einigen Verwaltungseinheiten auch nach der Neuorganisation der Gerichtsorganisation (vgl. die Totalrevision der Bundesrechtspflege, 2007) richterliche Kompetenzen, so etwa bei Verwaltungsstrafverfahren. Die Sichtweise der Verwaltung als rein vollziehendes Organ erscheint deshalb als wenig hilfreich, um das aktuelle Verwaltungshandeln fassen zu können und daraus für die vorliegend im Zentrum stehende Frage nach dem Bedarf und der Art und Weise des Einbezugs juristischer Expertise Antworten zu finden.
- Im Besonderen Verwaltungsrecht wird das Verwaltungshandeln meist nach den jeweiligen Themenbereichen gruppiert: Innere und äussere Sicherheit, Bildung und Kultur, Infrastruktur, Gesundheit und soziale Wohlfahrt und andere mehr. Aus dieser Zuweisung in Fachbe-

reiche lässt sich generell nur wenig auf die Art und Weise des Verwaltungshandelns rückschliessen.

- Mit Blick auf die Eignung zur Auslagerung staatlicher Tätigkeiten im Rahmen der Corporate Governance wurde eine Gliederung in Ministerialaufgaben, in Dienstleistungen mit Monopolcharakter, in Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht und in Dienstleistungen am Markt entwickelt (Bundesrat, Bericht Corporate Governance, Ziff. 3).

Diese Einteilungen und Umschreibungen zeigen, dass das Verwaltungshandeln sehr vielfältig ist und sämtliche Lebensbereiche betrifft; es ist davon auszugehen, dass die dabei zu bearbeitenden juristischen Fragestellungen ebenso vielfältig sind. Umgekehrt ergeben sich zudem keinerlei Anhaltspunkte, dass in bestimmten Bereichen (und Verwaltungseinheiten) der Beizug juristischer Expertise nicht notwendig wäre.

Auch wird der Schwerpunkt der juristischen Aufgaben stark vom Aufgaben- und Tätigkeitsbereich der jeweiligen Verwaltungseinheit abhängig sein. Dabei können folgende Aufgabenkomplexe unterschieden werden (Stadelhofer, S. 58 ff):

2.2 Allgemeine Rechtsberatung

An erster Stelle ist, in Übereinstimmung mit privaten Organisationen (Staub, S. 61), die allgemeine rechtliche Beratung der Organisationseinheit anzuführen. Ein solcher Beratungsbedarf besteht in allen Verwaltungseinheiten, unabhängig deren jeweiligen Zuständigkeit für bestimmte Themenbereiche oder der Zuordnung der Organisation in zentrale und dezentrale Verwaltungseinheiten. Die Rechtsberatung richtet sich primär an einheitsinterne Adressaten jeglicher Hierarchiestufen und kann sowohl Führungs-, Geschäfts- und Unterstützungsprozesse betreffen. Damit ist auch ersichtlich, wie einleitend erwähnt, dass die rechtliche Expertise als Querschnittsfunktion von allen im Verwaltungsvollzug tätigen oder diesem zudienenden Stellen der betroffenen Organisation genutzt wird. Die Beratung kann unter Umständen aber auch weitere Akteure betreffen, so etwa in der Verwaltungshierarchie übergeordnete Stellen (z.B. das Generalsekretariat des Departements) oder administrativ zugeordnete Gremien (z.B. ausserparlamentarische Kommissionen).

Die allgemeine Rechtsberatung betrifft die unterschiedlichsten, für eine Verwaltungseinheit relevanten Rechtsgebiete. Zu nennen sind das allgemeine Staats- und Verwaltungsrecht, das Verwaltungsorganisations- und -verfahrensrecht, das Personalrecht, das Datenschutz- und Öffentlichkeitsrecht und das Beschaffungs- und Vertragsrecht. Exemplarische Rechtsfragen bilden auf Bundesebene regelmässig die Klärung der Zuständigkeit der eigenen Verwaltungseinheit, die juristische Bearbeitung interner organisatorischer Weisungen (z.B. im Bereich Compliance), übergeordnete Kooperationen mit staatlichen und privaten Organisationen (z.B. eHealth Schweiz als gemeinsame Institution des Bundes und der Kantone) und die rechtliche Begleitung bei Personalfragen. In letzter Zeit stark an Bedeutung und Umfang zugewonnen hat zudem die Rechtsberatung bei Beschaffungs- und Vertragsgeschäften einerseits sowie in Datenschutz- und Transparenzfragen andererseits: in beiden Bereichen sind die Anforderungen sowohl in formaler Hinsicht (z.B. korrekte und nachvollziehbar dokumentierte Prozessabläufe) als auch in materieller Hinsicht gestiegen und erfordern eine umfassende Begleitung auch in rechtlicher Hinsicht.

Schliesslich kann der allgemeinen Rechtsberatung auch die Prüfung der Behördentätigkeit auf ihre allgemeine Rechtskonformität hin, auch als Compliance bezeichnet, zugeordnet werden. Massgebende Kriterien bilden dabei zum einen personalrechtliche Instrumente wie die Anforderungen aus dem Verhaltenskodex des Bundes z.B. an die Unabhängigkeit der Mitarbeiten-

den sowie des korrekten Auftretens und Verhaltens gegenüber Dritten (vgl. Verhaltenskodex des Bundes vom August 2012², Verhaltenskodizes von einzelnen Verwaltungseinheiten). Zum anderen können sich Compliance-Anforderungen auch aus anderen Normbereichen ergeben, wie etwa dem Datenschutzrecht.

2.3 Rechtliche Unterstützung bei Vollzugsaufgaben

Eine klassische Aufgabe der Verwaltung ist der Vollzug, d.h. das Erfüllen der Aufgaben, die der jeweiligen Behörde gesetzlich zugewiesen sind. Die Aufgaben werden erfüllt und durchgesetzt, indem generell-abstrakter Normen für den Einzelfall bzw. in der Praxis angewendet werden. Wichtige Elemente des Vollzugs sind die Erteilung von Bewilligungen, die Entgegennahme und Bearbeitung von Meldungen und die Aufsichtstätigkeit in einem bestimmten Themenbereich. Bei all diesen Vollzugstätigkeiten ist die restliche Expertise gefragt, wenn auch in sehr unterschiedlicher Weise und Intensität.

Dies lässt sich am Beispiel des Erlasses von Verfügungen darstellen: so wird beim Erlass von Massenverfügungen (z.B. im Steuerbereich) der rechtliche Sachverstand bei der Erarbeitung von Formularen, den Prozessabläufen und gegebenenfalls der Bildung von Fallkategorien notwendig sein, während beim Erlass von planungsrechtlichen Bewilligungen von grossen Infrastrukturprojekten eine Verfahrensführung und materielle Schlussredaktion durch Juristinnen und Juristen sinnvoll sein kann. In weiteren Fällen steht der themenspezifische Sachverstand im Vordergrund. Ein juristischer Beizug erweist sich aber stets als sinnvoll, wenn eine abweisende Verfügung oder anderweitig stark einschränkende Anordnungen beabsichtigt werden.

Auch bei der Aufsichtstätigkeit, z.B. die Entgegennahme und Prüfung von Meldungen und Berichterstattung von Privaten, ist die rechtliche Expertise oftmals nicht zwingend notwendig, es bedarf hier vielmehr der jeweiligen Fachkompetenzen (z.B. bei einer Aufsicht unterworfenen Laboratorien im Gesundheitsbereich). Sehr rasch kann sich aber im Eskalationsfall, d.h. bei der Feststellung von wiederholten oder einzelfallweise massiven Unregelmässigkeiten, die Frage nach einschneidenden Verwaltungsmassnahmen bis hin zum Bewilligungsentzug stellen, womit meist verfahrensrechtliche und materielle Fragen (z.B. Gewährung des rechtlichen Gehörs, Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips) zu klären sind, was einer rechtlichen Unterstützung bedarf.

Ein geeignetes und häufig Anwendung findendes Instrument bilden zudem Vollzugsweisungen, sei es gegenüber organisationsinternen Vollzugsstellen oder gegenüber mit dem Vollzug betrauten kantonalen Stellen. Vollzugsweisungen beinhalten oftmals auch rechtliche Inhalte oder formale Aspekte, die wiederum nur mit Hilfe rechtlicher Expertise erarbeitet werden dürfen.

Dem Bundesrat und damit de facto der im betreffenden Fachbereich zuständigen Bundesbehörde kommt zudem bei einem Vollzug von Bundesgesetzgebungen durch die Kantone (vgl. Art. 46 BV) die Aufgabe zu, diesen Vollzug zu beaufsichtigen (Bundesaufsicht; Art. 186 Abs. 4 BV). Die rechtliche Bewertung sowohl des Vollzugs als auch allfälliger Aufsichtsinstrumente ist meist unabdingbar.

Schliesslich stellen sich im Vollzugsbereich regelmässig rechtliche Fragen, wenn Bundesaufgaben zur selbständigen Erfüllung an verwaltungsexterne Dritte ausgelagert werden. Zu prüfende Aspekte bilden einerseits die Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, die mit den

² Einsehbar unter: www.epa.admin.ch

Dritten in aller Regel abgeschlossen werden, sowie die Aufsicht über deren Vollzugsaktivitäten.

2.4 Rechtsetzung

Die Vorbereitung und Schaffung von Rechtsnormen, d.h. generell-abstrakter verbindlicher Vorgaben, sind ein weiteres angestammtes Aufgabengebiet der Verwaltung, das des Beizugs rechtlicher Expertise bedarf. So sind sowohl im Erarbeitungsprozess, dem Rechtsetzungsverfahren, als auch in materieller Hinsicht regelmässig Rechtsfragen zu klären.

Auf Bundesebene ist zum einen der Bundesrat für das Vorverfahren der Gesetzgebung zuständig und legt der Bundesversammlung Erlassentwürfe für Verfassungsnormen, Bundesgesetzgebungen und Bundesbeschlüssen vor (Art. 7 RVOG). Zum anderen erlässt der Bundesrat Verordnungsrecht, wozu im Einzelfall auch die Departemente oder Ämter befugt sein können.

Rechtsetzungstätigkeiten im beschriebenen Sinne sind als typische Ministerialaufgabe primär der Zentralverwaltung übertragen. In eng umschriebenen Bereichen sind jedoch auch dezentrale Verwaltungsträger kompetent, gesetzgeberisch tätig zu sein (vgl. Art. 82 Abs. 2 HMG).

2.5 Rechtsstreitigkeiten

Verwaltungseinheiten sind regelmässig in Rechtsstreitigkeiten vor Gerichtsbehörden involviert. Für die entsprechende Vertretung des Amtes vor den jeweiligen Gerichtsbehörden sind spezifische juristische Kompetenzen notwendig: diese betreffen neben dem der konkreten Streitigkeit zugrundeliegenden materiell-rechtlichen Thema stets auch formale (z.B. die Rechtsschriften betreffende Elemente) und prozessuale juristische Aspekte.

Die Verwaltungseinheit ist bei Rechtsstreitigkeiten primär in ihrer Funktion als Vollzugsbehörde betroffen. So können namentlich Bewilligungen oder andere Vollzugsentscheide vor der zuständigen Rechtsmittelbehörde mittels Verwaltungsbeschwerde angefochten werden, womit die verfügende Verwaltungseinheit als Vorinstanz im Rahmen des Beschwerdeverfahrens involviert ist. Gleiches gilt auch für den Fall, dass ein eine Verfügung der Vollzugsbehörde betreffender Verwaltungsgerichtsentscheid mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor die nächsthöhere Gerichtsinstanz weitergezogen wird.

Die Verwaltungseinheit kann zudem als zuständige (und damit sach- und rechtskundige) Bundesbehörde im Rahmen eines Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsverfahrens in eine Rechtsstreitigkeit einbezogen werden, in der es um eine kantonale Beschwerdesache geht.

Einige wenige Verwaltungseinheiten sind regelmässig auch mit Rechtsstreitigkeiten in Zivilrechtssachen konfrontiert: so ist das EFD bzw. dessen Generalsekretariat Adressat für zivilrechtliche oder Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber dem Bund (Art. 2 und 3 EFD-Organisationsverordnung).

Schliesslich können Verwaltungseinheiten auch «in eigener Sache», d.h. aus Tätigkeiten, die ihre eigene Organisation betreffen, mit Beschwerden und anderen Streitgegenständen konfrontiert werden. Im Zentrum stehen dabei strittige Entscheide in Personalangelegenheiten und bei Beschaffungs- und Vertragsgeschäften.

2.6 Strafrecht und Strafverfolgung

In Strafrechtsbelangen können Verwaltungseinheiten des Bundes im Wesentlichen in zweierlei Hinsicht involviert sein, die unterschiedliche rechtliche Kompetenzen erfordern:

Zum einen als in der Sache kompetente Strafverfolgungsbehörden, wie z.B. dem BLV (Art. 66 Abs. 3 LMG) oder der Swissmedic (Art. 90 HMG): diesfalls muss die Behörde sowohl über ausgewiesene strafprozessuale Kompetenzen als auch über die zur Beurteilung der in Frage stehenden materiell-rechtlichen Straftatbestände Kenntnisse verfügen.

Zum anderen können der betreffenden Verwaltungseinheit eine der Strafverfolgung vorbereitende Aufgabe zukommen (so BLW; vgl. Stadelhofer, S. 68 f.), oder aber es bestehen eigene Rechtmittelkompetenzen oder Informationspflichten. Im letzteren Falle bilden entsprechende Mitteilungspflichten der Strafgerichtsbehörden des Bundes und der Kantone³ die entsprechenden Grundlagen.

2.7 Würdigung

Die Zusammenstellung zeigt, dass sich bei allem Verwaltungshandeln rechtliche Fragen stellen, die einer kompetenten juristischen Bearbeitung und Klärung bedürfen. Die konkrete juristische Funktion kann unterteilt werden in die allgemeine Rechtsberatung, die rechtliche Unterstützung im Vollzug, die juristische Mitwirkung bei der Rechtsetzung, die Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten und die Strafverfolgung. Jede dieser Tätigkeiten verlangt spezifische Kompetenzen und Erfahrungen, die wiederum auch von den konkreten Aufgaben der betreffenden Organisationseinheit (ist sie z.B. als Vollzugsbehörde tätig oder liegt ihr Schwerpunkt in der Rechtsetzung?) sowie den Anforderungen des Fachbereichs (werden primär Fachfragen beurteilt oder stellen sich häufig materiell-rechtliche Themen?), in dem die Organisation tätig ist, abhängen.

Mit Bezug auf diese Aufgabenvielfalt ergeben sich auch auf Ebene der einzelnen juristischen Mitarbeiterin bzw. des einzelnen juristischen Mitarbeiters hohe Anforderungen und ein – in Bezug auf die «Fachkolleginnen und Fachkollegen» wie auch auf Hierarchiestufen – partnerschaftliches Rollenverständnis (vgl. Staub, S. 115): insbesondere die Detektion der sich stellenden juristischen Fragen, die Bestimmung und Nutzung des rechtlichen Gestaltungsfreiraums im Interesse der Verwaltungseinheit wie auch die klare Grenzziehung bezüglich des rechtlich Machbaren ist nicht denkbar, ohne dass die Organisation wie auch die Kompetenzen der juristischen Mitarbeitenden auf diese verantwortungsvolle Aufgabe hin ausgerichtet ist.

³ Für kantonale Strafbehörden vgl. die Verordnung vom 10. November 2004 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide (SR 312.3).

3 Theoretischer Hintergrund zur Organisation von Verwaltungseinheiten

3.1 Organisationsbegriff

Die Funktion Recht ist – wie im vorstehenden Kapitel dargelegt – je nach Verwaltungseinheit unterschiedlich in Art und Umfang der Aufgaben. Unabhängig von den Varianten ist sie jedoch eingebettet in die Organisation der jeweiligen Verwaltungseinheit und verfügt selbst über eine organisatorische Ausgestaltung.

Der Begriff Organisation ist heute Teil der Umgangssprache. Dies führt wie bei anderen in den Alltagssprachgebrauch integrierten Begriffen zu einer unscharfen oder zumindest mehrdeutigen Verwendung. Für eine wissenschaftliche Verwendung und Klärung hat sich in der Organisationslehre eine Differenzierung herausgebildet, die zwischen dem *institutionellen* und vom *instrumentellen* Organisationsbegriff unterscheidet (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 5).

Als lange in der Betriebswirtschaftslehre vorherrschende Sichtweise fokussiert der *instrumentelle* Organisationsbegriff auf den Organisator. Dieser «organisiert» resp. gestaltet ein System, das sich gestützt auf den Regeln zu einer Struktur, zu einer *Organisation*, verfestigt. Die Organisation wird als Instrument der Führung verwendet. Innerhalb der instrumentellen Sichtweise gibt es u.a. zwei wesentliche Konzeptionen, die funktionale und die konfigurative. Beim *funktionalen* Organisationsbegriff steht das gestaltende Element, das «Organisieren» in Form der Tätigkeit des Gestaltens, im Vordergrund und wird als eine Funktion der Führung (neben Planung, Vollzug und Kontrolle) betrachtet (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 5-7). Die gestalterische Tätigkeit ist jedoch wie andere Führungstätigkeit kein Selbstzweck, sondern soll die Beziehungen zwischen den Menschen und den Sachmitteln nach organisatorischen Grundsätzen so regeln, dass die vorgegebenen Ziele erreicht werden (Hauser, 2012, S. 13).

Beim *konfigurativen* Organisationsbegriff wird das Augenmerk auf die Struktur gelegt, d.h. die Organisation wird als festes und dauerhaftes Gefüge (Konfiguration) von Arbeitsprozessen verstanden, das Stabilität und Ordnung verleiht und allen anderen Massnahmen vorgelagert ist. Ziel dieser Struktur soll u.a. sein, dem System auch bei veränderbaren Aufgaben und Bedingungen einen störungsfreien Ablauf zu sichern. Dieser Stabilitätszweck beinhaltet ein eher statisches Element, das den modernen Herausforderungen von Systemen wie Verwaltungseinheiten, die rasche Anpassungen verlangen, nicht förderlich ist. Im Unterschied zum funktionalen Verständnis, das beim Gestalten flexibel zwischen fallweisen und generellen Regelungen wählen kann, zielt die konfigurative Sichtweise bereits von Anfang an auf eine fertig erdachte Struktur – losgelöst von anderen Führungsinstrumenten. Mit dem dargelegten Fokus auf das strukturgebende «Gehäuse» kann die konfigurative Sichtweise auch bereits als eine Art Übergang zum institutionellen Organisationsbegriff betrachtet werden (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 8-9).

Der *institutionelle* Organisationsbegriff stellt die Organisation als Gesamtsystem (*Institution*) ins Zentrum. Diese umfassende Sichtweise orientiert sich an drei Merkmalen. Organisationen richten sich nach spezifischen Zwecken/Zielen aus, unterliegen einer geregelten Arbeitsteilung durch Menschen und unterhalten beständige Grenzen, die zwischen organisatorischer Innen- und Aussenwelt unterteilen. Im Gegensatz zum instrumentellen Ansatz, bei dem es hauptsächlich um rationales Strukturieren einer formalen Ordnung geht, betrachtet die institutionelle Sicht auch die sozialen Aspekte eines Systems, geplante und ungeplante Veränderun-

gen in der Ordnung und den Prozessen sowie entstehende Hindernisse. Mit anderen Worten, es werden damit neben der reinen Strukturgebung auch alle anderen Führungsfunktionen (wie bspw. Lenkung, Kontrolle und Entwicklung) der Institution adressiert. Basierend auf dieser Sichtweise wird gleichsam auch der Gegenstand der Organisationslehre ausgedehnt, insbesondere indem auch Organisationsprobleme wissenschaftlich aufgearbeitet werden können (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 9-11).

Vor diesem Hintergrund, d.h. auf der Basis des breiten Organisationsbegriffs, ist nun auszu-leuchten, wie eine Verwaltungseinheit resp. die Funktion Recht sich als Organisation aufstellt, bspw. welche Regeln die interne Aufgabenteilung, die Kompetenzabgrenzungen, die Bearbeitung von Geschäften, die Entscheidungswege etc. festlegen. Die Funktion Recht sowie die Verwaltungseinheit, deren sie Teil ist, verfolgen eine in den spezifischen gesetzlichen Grundlagen für sie vorgegebene Aufgabe. Wie privatwirtschaftliche Unternehmen, deren Erfolg bspw. am Börsenkurs gemessen werden, ist auch die Verwaltung gehalten, sich effizient und effektiv zu organisieren, da sie u.a. rechenschaftspflichtig ist für den verantwortungsvollen Umgang mit den ihr zugestandenen Ressourcen. Die Formen, wie dies in einer Organisation zu erreichen ist, sind zahlreich.

Ein Weg zur Gestaltung ist, den Fokus auf die Aufgabe und die Struktur zur Erledigung dieser vorgegebenen Aufgaben zu legen, was zur Aufbauorganisation führt (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 25-28; Hauser, 2012, S. 34-35). Ein anderer stellt Prozesse/Abläufe und deren Aneinanderreihung ins Zentrum und führt zur Prozess- oder Ablauforganisation (Hauser, 2012, 80-81; Schreyögg & Geiger, 2015, S. 109-111).

Allen Wegen gemeinsam ist, dass sie in praktischer Sicht letztendlich daran zu messen sind, dass die vorgegebenen Ziele der Organisation erreicht werden können. Dabei gilt es nicht, die alleinig effiziente Lösung für die jeweilige Organisation zu finden, sondern sich unter Einbezug möglichst vieler Einflussfaktoren und deren Wirkung der individuell passenden Form anzunähern. Auch die Forschung hat gezeigt, dass die Eignung einer Organisationsstruktur situativ beurteilt werden muss (Thommen et al., 2017, S. 476). Eine Hilfe bei dieser Beurteilung stellen Organisationsprinzipien dar, wie sie bspw. Hauser (2012, S. 15-16) in sechs Leitsätzen definiert:

- Eine Organisation sollte einfach und klar sein; alle ihre Teile sollten harmonisch zusammenwirken und auf die gemeinsamen Zwecke und Ziele ausgerichtet sein.
- Das Informationsbedürfnis aller Mitglieder der Organisation sollte ausreichend befriedigt werden.
- Die Regelungen betreffend Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung (AKV) sowie die Sachkenntnis und allgemeine Befähigung sollten bei allen Aufgabenträgern im Einklang sein.
- Die kreative Grundsatzarbeit und führende Arbeit sowie die ausführende Arbeit sollten optimal aufgeteilt sein.
- Die Kontrolle sollte der Planung und Realisierung bei- sowie die Revision nachgeordnet sein.
- Die Organisation resp. das Organisieren ist dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit unterstellt.

Ein anderes Beispiel, insbesondere auch, um die aktuelle Organisation mit Alternativen vergleichen zu können, ist das Effizienzkonzept von Thom/Wenger (Thom & Wenger, 2012, S. 5-8) mit seinen sechs Effizienzkriterien, die nachstehend in Kurzform erwähnt sind:

- Zielorientierung der Organisation
- Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes
- Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse
- Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation
- Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)
- Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit.

3.2 Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation gestaltet den Aufbau einer Verwaltungseinheit, d.h. ordnet und regelt die Aufgabenverteilung, die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeiten. In der Regel ist die Aufbauorganisation das Resultat von zwei Schritten. In einer *Aufgabenanalyse*⁴ wird die vorgesehene Gesamtaufgabe in Elementaraufgaben zerlegt. Danach werden die Elementaraufgaben in der *Aufgabensynthese* in zweckmäßige Aufgabenkomplexe zusammengefasst und mit Verhaltens- und Funktionserwartungen verbunden den Aufgabenträgern zugewiesen (Stellenbildung). Abgebildet – und damit verbindlich gemacht – wird diese Struktur dann in Instrumenten wie dem Organigramm, der Stellenbeschreibung und den Funktionsdiagrammen (Hauser, 2012, 36-37).

Das Organigramm als wesentliches Instrument der Aufbauorganisation enthält in der Regel die Eingliederung der Stellen in die Gesamtstruktur, Art der Stellen (Instanz, Stab, Zentrale Dienste), die Zusammensetzung von Abteilungen und die Breiten- und Tiefengliederung der Struktur (Hauser, 2012, S. 38-39). Diese verschiedenen Elemente lassen eine Vielzahl von Kombinationen zu. Auch wenn die Funktion Recht in den verschiedenen Verwaltungseinheiten ungefähr einen gleichen Aufgabenumfang abdeckt, sind die jeweiligen Formen der Organisation verschieden. Einerseits fördern externe Gegebenheiten und auch persönliche Vorlieben diese Vielfalt. Andererseits spielt auch der Zeitpunkt der Etablierung der Organisation eine Rolle, weil er den aktuellen Stand der Organisationslehre und die sich entsprechend entwickelnden Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen einbezieht. Grundsätzlich sind bei allem Variantenreichtum aber zwei Merkmale für die Unterscheidung der Organisationsstrukturen und deren Erläuterung massgebend. Diese sind das *Prinzip der Stellenbildung* und das *Leitungssystem* (Thommen et al., 2017, S. 460-463)

3.3 Prinzip der Stellenbildung

Eine Stelle ist die kleinste organisatorische Einheit einer Organisation; sie setzt sich aus verschiedenen Teilaufgaben zusammen, die einen bestimmten Aufgabenkomplex bilden (Hauser, 2012, S. 23). Zentral bei der Stellenbildung ist die Frage, nach welchem Kriterium die Bündelung von Teilaufgaben zu einer Stelle erfolgen soll: Stellenbildung nach dem Verrichtungsprinzip, nach Objekten oder nach Regionen, Märkten, Kundengruppen, Projekten (wobei hier auch gemischt werden kann) (Thommen et al., 2017, S. 460).

Beim *Verrichtungsprinzip* werden gleiche Verrichtungen (Tätigkeiten) zu Komplexen zusammengelegt also zu einer funktionalen Struktur, die bspw. die Spezialisierung von Mitarbeitenden fördert.

⁴ Die Analyse kann entlang fünf Kriterien durchgeführt werden: Verrichtungen, Objekte, Phase, Rang und Zweckbeziehung (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 30).

Wird nach *Objekten* gruppiert, werden unterschiedliche Verrichtungen für die Bearbeitung eines Produkts oder einer Produktgruppe zusammengefasst, resultiert eine divisionale oder Spartenorganisation, bei welcher die einzelnen Divisionen/Sparten viel Autonomie erhalten.

Bei der *Stellenbildung nach Regionen* (Marktorientierung) werden Tätigkeiten verschiedenen geographischen Gebieten zugeteilt, bspw. um kulturellen Unterschieden gerecht werden zu können.

Erwartungsgemäss werden oft Mischformen, bspw. auf verschiedene Leitungsstufen verteilt, angewendet, um den jeweiligen Eigenheiten der betroffenen Organisation gerecht zu werden (Hauser, 2012, S. 48-49).

Falls mehrere Stellen gemeinsame oder direkt zusammenhängende Aufgaben⁵ erfüllen, werden sie zu einer Stellengruppe zusammengefasst und dauerhaft einer Leitungsstelle (Instanz) unterstellt, was einer *Abteilung* entspricht. Je nach Grösse einer Abteilung, kann diese in Sektionen (Unterabteilungen) aufgeteilt werden (Hauser, 2012, S. 24).

3.4 Leitungssysteme

Damit die Stellen in einer Organisation überhaupt zusammenarbeiten können, müssen sie miteinander in Beziehung treten, miteinander kommunizieren und geleitet werden. Diese vor allem auf Kommunikation ausgerichtete Beziehung wird *Leitungssystem* genannt. Idealtypisch wird das Leitungssystem zwischen Instanzen und ausführenden Stellen in *Einlinien-* und *Mehrliniensysteme* unterteilt (Thommen et al., 2017, S. 461-463; Hauser, 2012, S. 40).

Die *Einlinienorganisation* basiert auf dem Prinzip der Einheit der Auftragserteilung. Jede Stelle hat nur einen direkten Vorgesetzten, von dem allein sie die Anweisungen erhält. Die Linie, welche diesen Vorgesetzten und die Unterstellten verbindet, wird Dienstweg genannt. (Hauser, 2012, S. 44-45). Vorteilhaft ist hierbei, dass klare Kompetenzzuteilungen und eindeutige Kommunikationswege vorherrschen. Als Nachteile können lange Kommunikationszeiten (Flaschenhalseffekt) und grosser Auswand genannt werden, wenn mehrere Zwischeninstanzen vorliegen. In kleineren und mittelgrossen Organisationen, die einen überschaubaren Leistungs-/Aufgabenumgang und einen grossen Spezialisierungsbedarf haben, wie dies oft mit der Funktion Recht verbunden ist, kann diese Form zweckmässig sein (Thom & Ritz, 2017, S. 271).

Die *Mehrlinienorganisation* bedeutet, dass Stellen mehrfach unterstellt sind resp. an mehrere Vorgesetzte rapportieren. Die Leitungsfunktion wird spezialisiert, die Entscheide zugleich dezentralisiert mit der Folge, dass die Fachkompetenz den Vorrang vor der funktionalen Autorität erhält (Hauser, 2012, S. 53). Vorteile sind, dass Kommunikationswege kurz sind. Hingegen überschneiden sich die Kommunikationsbeziehungen, womit die Zusammenarbeit zwischen Stellen und Instanzen an Bedeutung gewinnt und aufwändiger wird.

Diese beiden Systeme können bei Bedarf noch mit Stabsstellen und/oder zentralen Diensten ergänzt werden. *Stabsstellen* gelten als Hilfsstellen von (meist höheren) Vorgesetzten, bspw. Geschäftsleitungsmitglieder oder Bereichsleitende. Erkennungsmerkmal der Stabsstellen ist, dass sie im Gegensatz zu Linienstellen keine Weisungsberechtigung erhalten, ausser Stabsstellen bilden selber eine Abteilung (Hauser, 2012, S. 24). Stabsstellen erledigen aufwändige Nachforschungen und Planungsarbeiten, bereiten im Führungsprozess die Entscheide vor und beraten die Instanzen, womit diese materiell entlastet werden. Spezifisch qualitative Entlas-

⁵ Weitere Bezugspunkte für die Abteilungsbildung können sein: Personen (Zuordnung zu einer bestimmten Führungskraft) oder Sachmittel (Zuordnung zu einer bestimmten Fabrik/Zentrum oder Maschine).

tung bieten Stabsstellen mit spezifischen Fachkenntnissen wie bspw. Kommunikations-, PR-Berater. Quantitative Entlastung bieten Stabsstellen, die administrative Arbeiten übernehmen (Direktionssekretariate etc.) (Stadelhofer, S. 16). *Zentralstellen* gelten als «aufgewertete Stabsstellen», die fachlich zentralisierbare Aufgaben wie bspw. Human Resources, Finanzwesen oder IT oder Finanzwesen erledigen. Gegenüber den Stabsstellen sind sie aufgrund ihrer querschnittlich ausgerichteten Fachexpertise weisungsberechtigt.

Eine Besonderheit in der Organisationsbildung ist schliesslich die *Matrixorganisation*. Der Hintergrund dieser Form ist, dass mit steigender Unternehmensgrössen, mit zunehmender Spezialisierung des erforderlichen Wissens und der fortschreitenden Internationalisierung in Organisationen eine Tendenz zur Verselbständigung von Abteilungen und Funktionen Einzug hielt. Um dem entgegen zu wirken, sollten die Abteilungen mittels zweier Autoritätslinien oder Leitungsbeziehungen in einer Dualorganisation besser eingebunden werden (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 86-87). In der Matrixorganisation werden in der Regel eine nach Verrichtungen ausgelegte (funktionale) Organisation mit der auf Objekte fokussierte (spartenorientierte) Organisation kombiniert. Die Vorteile der funktionalen Organisation, hohes Fachwissen, werden mit denjenigen der Spartenorganisation, «verkaufsorientierte dynamische kleine Unternehmen», verbunden (Hauser, 2012, S. 56). Nachteilig kann sich dieses Modell auswirken, wenn die Mehrfachunterstellung (die zwei Autoritätslinien), in der betroffenen Organisation nicht ausbalanciert ist, d.h. wenn die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Instanzen nicht klar abgegrenzt sind, was den ohnehin grossen Kommunikations- und Koordinationsaufwand noch erhöht (Hauser, 2012, S. 61; Schreyögg & Geiger, 2015, S. 95; Thommen et al., 2017, S. 468-469).

Die Matrixorganisation ist im öffentlichen Sektor in expliziter Form wenig anzutreffen. Ein Grund hierzu ist, dass diese Form hohe Anforderungen an die Organisationsmitglieder stellt («Matrix-Reife»). Zu erwähnen ist jedoch, dass implizite Matrixstrukturen mit sich überlagernden Kommunikations- und Weisungsebenen – gerade im politischen Umfeld – häufig existieren (Thom & Ritz, 2017, 281-283).

3.5 Prozessorganisation

Die Prozessorganisation, auch Ablauforganisation genannt, befasst sich mit den Arbeitsvorgängen und ihrer Aneinanderreihung resp. dem Ordnen von Arbeitsprozessen, was gegenüber der «statisch» wirkenden Aufbauorganisation «dynamischer» und strategienäher wirkt (Hauser, 2012, S. 34). Der Beweggrund für diese Organisationsform ist, dass Unternehmen mit für ihre Kunden (zu) langen Durchlaufzeiten und (zu) vielen Ansprechpartnern konfrontiert waren und dem nicht mit ausreichend Flexibilität entgegentreten konnten. Mit den Reformzielen im öffentlichen Sektor (New Public Management) wurden in den letzten Jahren organisatorischen Konsequenzen gezogen, so dass viele Verwaltungseinheiten sich von der über lange Zeit vorherrschenden funktionalen Organisation ebenfalls in Richtung Prozessorganisation bewegten (Thom & Ritz, 2017, S. 268).

Idealtypisch werden bei der Prozessorganisation zuerst die Aufgaben wieder in Elementaraufgaben aufgeteilt, diese aber dann weiter in einzelne Arbeitsteile möglichst niedrigster Ordnung zerlegt (Arbeitsanalyse). Danach werden diese Teile zu Arbeitsgängen unter personalen, zeitlichen und räumlichen Gesichtspunkten zu Arbeitsgängen (Prozessen⁶) zusammengefügt und einem Arbeitsträger zugewiesen (Arbeitssynthese) (Hauser, 2012, S. 80-84).

⁶ «Eine Reihe von Tätigkeiten mit dem Ziel, einen Output – Ergebnis – zu erzeugen» (Hauser, 2012, S. 107).

«Unter einem Prozess verstehen wir im Folgenden [...] die zielgerichtete Leistung durch eine Folge zusammen-

Im Unterschied zur Aufbauorganisation, die als Ordnungssystem v.a. von Aufgaben zu verstehen ist, stellt die Prozessorganisation ein System von Arbeitsprozessen dar, die selber eine Mehrzahl von Aufgaben enthalten können und die sich aus den strategischen Zielsetzungen abzuleiten haben. Weiter nimmt in dieser Form, bei welcher Einheiten die gesamte Verantwortung für einen Prozess von Anfang bis Ende (bei Unternehmen von Lieferant bis Kunde) innehaben, die Bedeutung von Kommunikation zu (Hauser, 2012, S.96-102).

Damit die prozessorientierte Organisation die gewünschte Wirkung für die Leistungsempfänger auch erbringen kann, ist es wesentlich, dass der Prozessdefinition eine strategische Geschäftsfeldanalyse vorangeht. Diese stellt sicher, dass die Ausrichtung der Verwaltungstätigkeiten im spezifischen Politikfeld im Einklang mit den übergeordneten politischen Zielsetzungen ist und davon die Kernaufgaben der Organisation abgeleitet werden (Thom & Ritz, 2017, S. 286).

Die Prozesse werden generell (sowohl für Verwaltungseinheiten wie für Privatunternehmen) in drei Hauptkategorien eingeteilt: Führungs- oder *Managementprozesse*, Leistungs- bzw. Kern- oder *Geschäftsprozesse* sowie *Unterstützungsprozesse* (Stadelhofer, 2013, S. 18-19).

- Managementprozesse, eingeteilt in normative, strategische und operative Managementprozesse, beinhalten alle Aufgaben, die mit Gestaltung, Lenkung/Steuerung und Entwicklung der Verwaltungseinheit zusammenhängen. «Führungsprozesse gewährleisten in erster Linie die Steuerung der öffentlichen Institution hinsichtlich der Erhaltung und Entwicklung ihrer langfristigen Erfolgspotentiale» (Thom & Ritz, 2017, S. 287).
- Geschäftsprozesse umfassen die Ausführung der auf den gesetzlichen Grundlagen basierenden Aufgaben der jeweiligen Verwaltungseinheit. Das Wesentliche bei diesen Prozessen besteht darin, sie direkt auf die in den Führungsprozessen festgelegten strategischen Ziele ausrichten. Die ausreichend ausgestatteten Kernkompetenzen der Verwaltungseinheit für die ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben sind das zentrale Element in Geschäftsprozessen. Sie sind geprägt durch ihre Spezifität, Nicht-Substituierbarkeit, Nicht-Imitierbarkeit und durch den politikrelevanten öffentlichen Zusatznutzen (Thom & Ritz, 2017, S. 288).
- Unterstützungsprozesse fördern die Durchführung der Geschäftsprozesse, indem sie die Infrastruktur bereitstellen und interne Dienstleistungen erbringen. Diese Prozesse können mit Querschnittsfunktionen einer Organisation verglichen werden, ausgerichtet auf interne Leistungsempfänger (Thom & Ritz, 2017, S. 289). Eingeteilt können Supportprozesse in Prozesse der Personal- und Bildungsarbeit, der Infrastrukturbewirtschaftung, der Kommunikation, der Risikobewältigung und auch des Rechts. Die Funktion Recht dient gemäss dieser Einteilung schwerpunktmässig der «sinnvollen rechtlichen Gestaltung und juristischen Begleitung der gesamten Geschäftstätigkeit im Hinblick auf Rechtsansprüche der Anspruchsgruppen» (Rüegg-Stürm, 2003, S. 75-76).

Je nach Unternehmenspolitik können diese Prozesse auch bei externen Anbietern eingekauft werden (z.B. Rechtsberatung, Personaladministration), wobei bei Auslagerungsent-scheiden genau zu prüfen ist, ob die Aufgabenwahrnehmung innerhalb der (öffentlichen) Institution nicht zielführender und unter Einbezug der Koordinationskosten nicht günstiger bleibt (Thom & Ritz, 2017, S. 289). Gerade bei der Funktion Recht mit vielfältigen Aufgaben, die u.a. der Risikobewältigung innerhalb einer Verwaltungseinheit dienen,

lohnt sich die Auslagerung in der Regel nur für Gebiete, die selten Anwendung finden und ein aufwändig unterhaltbares Spezialwissen bedingen.

3.6 Gegenüberstellung der Aufbau- und der Prozessorganisation

Beide Organisationsformen sind das Resultat spezifischer Entwicklungen in der Unternehmens- und nachstehend auch in der Verwaltungswelt. Sie gehören zur Organisationslehre und wurden wissenschaftlich ergründet. Insbesondere gegenüber der Prozessorganisation finden sich in der Lehre Zweifel, gerade wenn es um eine strikte Trennung geht. Zu gross werden die theoretischen Probleme, falls beide Modelle idealtypisch getrennt sind. In der Praxis greifen die beiden Modelle mit den Analyse- und Syntheseschritten so tief ineinander, dass eine getrennte Vorgehensweise oder Optimierung nicht nutzbringend erscheint (Schreyögg & Geiger, 2015, S. 35).

Beide Modelle ergänzen sich bei der praktischen Organisationsgestaltung. Gerade bei kleineren Verwaltungseinheiten, die vom Gesetzgeber mehr oder weniger exakt definierte Aufgaben und zum Teil auch direkte organisatorische Vorgaben erhalten, verhilft die Aufbauorganisation zu einem Fundament, das den Rahmen für die Ausgestaltung der Prozesse setzt. Die entgegengesetzte Tendenz ist auch feststellbar, um die Schnittstellenprobleme bei wachsenden Verwaltungseinheiten zu minimieren. Deswegen werden auch, u.a. wenn klare strategische Ziele vorliegen, direkt die Kernprozesse ermittelt und ausgestaltet, bevor die hierarchischen Strukturen passend dazu folgen. Die Prozessorganisation, oder zumindest Teile davon, werden der Aufbauorganisation vorangestellt (*structure follows process follows strategy*) (Stadelhofer, 2013, S. 20; Rüegg-Stürm, 2003, S. 65). In der Praxis zeigen sich für die Einführung einer Prozessorientierung in einer Verwaltungsorganisation teilweise dadurch Schwierigkeiten, dass die Strukturen organisch gewachsen sind und oft nicht das Resultat von bewusst gewählten Gestaltungsprinzipien sind (Thom & Ritz, 2017, S. 292).

3.7 Projektorganisation

Die Funktion Recht setzt sich wie in Kap. 3 dargelegt mit verschiedenen Aufgaben auseinander. Einige davon – wie bspw. Rechtsetzung – beinhalten viele Schnittstellen und können spezifisches Wissen zum Prozess wie auch, je nach Inhalt, unterschiedliches Fachwissen benötigen. Solche Konstellationen sprengen oftmals das «ordentliche» Organisationsgefäss, das hauptsächlich durch die Formen der Aufbau- und Ablauforganisation geprägt ist. So werden umfangreiche Rechtsetzungsaufgaben in der Regel von der Hauptorganisation verselbständigt und mit Ressourcenautonomie versehen durch eine *Projektorganisation* erledigt. Dies ist die Organisationsform für spezifische Aufgaben, die Projekte genannt werden. Rechtsetzungsaufgaben erfüllen die für *Projekte* festgelegten Kriterien. Sie sind umfassende, einmalige oder seltene, befristete Aufgaben, deren Umsetzung mit Unsicherheiten belastet ist und für die eine Vielzahl koordinierter und komplexer Aktivitäten auszuführen sind (Hauser, 2012, S. 140; Thommen et al., 2017, S. 471).

3.8 Weitere Faktoren

Neben den organisationstheoretischen Aspekten prägen auch andere weniger mess- oder interpretierbare Faktoren die Organisationsgestaltung. Zu nennen sind u.a. die sogenannten «weichen Faktoren»⁷, welche starken Einfluss auf das praktische Funktionieren einer Organi-

⁷ Lies, Jan, 2018, harte und weiche Faktoren: URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/harte-und-weiche-faktoren-52688/version-275806>, 16.10.2019.

sation und deren Weiterentwicklung haben. Gerade in kleineren Organisationen, zu denen die Funktion Recht in der Regel gehört, falls sie zentralisiert gestaltet ist, spielen solche Elemente eine wichtige Rolle. «Zu den weichen Faktoren (soft facts) zählen Images, Stimmungen, aber auch Wissen und daraus resultierendes Verhalten (De-/Motivation) sowie Handlungsweisen (Unterstützung/Widerstand). Solche Faktoren werden als weich bezeichnet, weil sie gar nicht oder nur mit Hilfsindikatoren als Kennzahlen darstellbar sind. Ihre ökonomische Handlungsrelevanz ergibt sich aus der Kraft «gruppenspezifischer Prozesse»⁸. Diese Faktoren gehören nicht direkt zur Organisationstheorie, sondern sind eher der Organisationspsychologie zuzuordnen. Von Bedeutung sind sie jedoch, weil sie wesentliche positive oder negative Wirkungen auf eine Organisation entfalten, auch wenn diese objektiv betrachtet stabil aufgestellt erscheint. Weiche Faktoren sind auch einzubeziehen, wenn die Zusammenarbeit zwischen Organisation der Funktion Recht resp. dem Rechtsdienst und den anderen in der Verwaltungseinheit als Abnehmer der Rechtsleistungen fungierenden Bereiche betrachtet wird.

Es gibt weitere Einflussfaktoren, welche die Art und den Erfolg einer Organisation der Funktion Recht innerhalb einer Verwaltungsbehörde prägen wie die Kultur, die Identität oder die damit einhergehenden Machtverhältnisse. Da die Funktion Recht oftmals in funktionsorientierten kleineren Einheiten organisiert wird, die viel Spezialistentum enthalten, kann beispielhaft auch der Faktor der Multirationalität angeführt werden. «Rationalität ist die Handlungs-, Begründungs- und Konstruktionslogik einer Sinngemeinschaft» (Schedler & Rüegg-Stürm, 2013, S. 33). Innerhalb einer Organisation der Funktion Recht kann es verschiedene Sinngemeinschaften geben, so sind bspw. Spezialisten der Strafverfolgung gegenüber ihren rechtsetzenden Mitarbeitenden bezüglich Fachwissen, Jargon, Ansprechpersonen, verfahrensrechtlichen Handlungsanweisungen durchaus in einer so spezifischen «Welt», dass innerhalb einer als Funktion Recht aufgestellten Organisation mehrere Rationalitäten anzutreffen sind. Das Auftreten von verschiedenen Rationalitäten, also Multirationalität, bedeutet folglich, dass in einer Organisation relevante Gruppen mit ihren unterschiedlichen Rationalitäten mittel- und unmittelbar die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit ihrer Organisation beeinflussen (Schedler & Rüegg-Stürm, 2013, S. 62). Diesen Umständen gerecht zu werden, ist Gegenstand des multirationalen Managements, das in der öffentlichen Verwaltung im Spannungsfeld zwischen den Rationalitäten der Politik (mit der Oberaufsicht betraut), anderen Stakeholdern und den Herausforderungen mehrerer organisationsinterner Rationalitäten noch akzentuiert ist (Schedler & Rüegg-Stürm, 2013, S. 135-148).

3.9 Würdigung

Für eine vertiefte Betrachtung einer Organisation hat die Organisationslehre sowohl den Begriff Organisation untersucht wie auch verschiedene Organisationsformen/-modelle, insbesondere die Aufbau- und die Prozessorganisation, herausgearbeitet.

In der Praxis sind Organisationen der öffentlichen Verwaltung, inklusive deren Organisation der Funktion Recht, oftmals das Resultat einer Entwicklung aus bewusst strukturierten Entscheidungen des Gesetzgebers und teilweise organisch entstandenen Weichenstellungen in der Organisation. So sind idealtypische Organisationsmodelle, reine Aufbau- oder Prozessorganisationen in ihren verschiedenen (idealen) Ausprägungen selten zu finden. Dasselbe gilt für die Organisation der Funktion Recht als Teil der Verwaltungseinheiten. Sie stellt in der Regel eine kleine oder mittlere Organisation dar, die sich an gesetzlich vorgegebenen Aufgaben so-

⁸ Vgl. Fussnote 5.

wie verfahrensrechtlichen Vorgaben ausrichtet, was die Tendenz zum funktionalen Modell mit Einlinien-Systemen fördert.

Es bleibt zudem festzuhalten, dass auch weitere Aspekte, wie bspw. weiche Faktoren, dazu beitragen, dass ein Grund- oder Solltypus für die Organisation der Funktion Recht nur mit Vorbehalten zu definieren wäre. Vielmehr bleibt eine Organisation der Funktion Recht in der Praxis jeweils auf ihre individuelle Tauglichkeit und Eignung mit Blick auf deren aktuelle Herausforderungen hin zu prüfen, was dem Stand der Forschung entspricht und wofür die Wissenschaft auch Prinzipien oder Leitsätze zur Verfügung stellt.

4 Aktuelle Herausforderungen an die Bundesverwaltung insbesondere für deren Organisation der Funktion «Recht»

4.1 Theoretischer Hintergrund zur Herleitung von Herausforderungen

4.1.1 Das St. Galler Management-Modell

Organisationen haben einen Daseinszweck. Um diesen Zweck zu erreichen, benötigt die Organisation eine geeignete Struktur. Das gestalterische Element hinter dieser Struktur ist das Management, welches die Regeln für die Organisation festzulegen hat. So ist Management, insbesondere auch das Festlegen von organisatorischen Regeln, nicht Selbstzweck, sondern fokussiert auf die organisationale (in arbeitsteiliger Zusammenarbeit erbrachte) Wertschöpfung, d.h. wie in der Organisation Produkte und Dienstleistungen für spezifische Adressaten erbracht werden. Angesichts der Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung (bspw. New Public Management, NPM) ist ersichtlich, dass sich die organisationale Wertschöpfung sich nicht nur auf privatwirtschaftliche Unternehmungen ausrichtet, sondern neben Non-Profit- und Non-Governmental-Organisation insbesondere auch staatliche Organisationen wie die Verwaltung betrifft, welche eine hoheitliche Wertschöpfung (z.B. öffentliche Sicherheit) erbringt (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 22-28).

Das Erbringen von Wertschöpfung wird zunehmend komplexer resp. voraussetzungsreicher. Die Grundlagen für Wertschöpfung sind spezifisches Wissen, komplex vernetzte Prozesse, elaborierte Fachexpertise und anspruchsvolle Infrastrukturen, die sich gerade in technologischer Hinsicht zunehmend rascher entwickeln. Weiter sind je nach Art der Wertschöpfung zahlreiche Akteure beteiligt, welche die Wertschöpfung sehr unterschiedlich wahrnehmen und bewerten, was insbesondere bei hoheitlicher Wertschöpfung durch die Verwaltung im politischen Kontext häufig der Fall ist (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 20).

Jedes Ausrichten der organisationalen Wertschöpfung, d.h. jedes manageriale Handeln, Eingreifen in das System, insbesondere auch die Struktur der Organisation, sollte diese zunehmend komplexe «Umwelt» analysierend einbeziehen. Die Organisation ist also laufend zu hinterfragen und den laufenden Entwicklungen der Umwelt anzupassen (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 29).

Als Ansatz, wie u.a. die analytische Arbeit zur Identifikation von Herausforderungen anzugehen ist, dient das St. Galler Management-Modell (SGMM). Wesentlich beim SGMM ist, dass die Aufgaben und Problemstellungen der organisationalen Wertschöpfung (Aufgabeperspektive) sachlich zweckmässig bearbeitet werden können. Das SGMM konzentriert sich auf sechs Schlüsselkategorien (Umweltsphären, Stakeholder, Interaktionsthemen, Prozesse, Ordnungsmomente und Entwicklungsmodi), basierend auf denen ein Instrumentarium für die analytische Erfassung und Bearbeitung der Aufgaben und Problemstellungen (sprich: Management) entwickelt wurde (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 43-44).

Mit Blick auf Herausforderungen, die wesentlichen Einfluss auf das Gestalten einer Organisation (i.c. die Funktion Recht) haben, kann die vorliegende Arbeit nicht auf die Gesamtheit des SGMM fokussieren, sondern beschränkt sich (pars pro toto) auf die Schlüsselkategorien «Umweltsphären» sowie «Stakeholder».

4.1.1.1 Umweltsphären

Umweltsphären sind die zentralen Bezugsfelder der organisationalen Wertschöpfung. Veränderungen in diesen Sphären sind für die Organisation sehr wichtig. Aus diesem Grund müssen die wesentlichen Trends in den Umweltsphären frühzeitig erkannt und auf deren Einfluss auf die Organisation hin überprüft werden. Das SGMM unterscheidet vier Umweltsphären (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 46-51):

- **Wirtschaft:** Diese Sphäre stellt überspitzt gesagt den «Nährboden» von Organisationen und deren Wertschöpfung dar. Es geht um die Frage, wie eine Gesellschaft bedürfnisgerecht und effizient mit Produkten und Dienstleistung bedient wird. Somit ist das Geschehen in dieser Sphäre auf die effiziente Zuteilung von knappen Ressourcen ausgerichtet. Damit ist auch erklärt, dass diese Sphäre neben privatwirtschaftlichen Unternehmen – zwar mit reduzierter Intensität – gleichsam auch für die öffentliche Verwaltung relevant ist, da sie betreffend die verwendeten Ressourcen einer Rechenschaftspflicht und der politischen Steuerung unterliegt.
- **Technologie:** Diese Sphäre fokussiert auf die technologische Entwicklung, auf die Innovation, die oft aus Zusammenwirken von öffentlicher Forschung, Unternehmen, aber auch regulatorischen Rahmenbedingungen entsteht sowie auf die Möglichkeiten, die solche Innovation mit sich bringen kann. Aktuell bedeutsame Entwicklungen betreffen u.a. die Bereiche Kommunikations- und Informationstechnologie, Digitalisierung, Bio- und Gentechnologie, Verfahrens- und Materialtechnologien, Mobilitätstechnologien etc.
- **Natur:** Diese Sphäre beinhaltet alle Aspekte des Lebens- und Überlebensraums der Menschen. Vermehrt im Fokus ist hier insbesondere das (teilweise angespannte) Verhältnis dieses Raums als Lieferant für das Wohlbefinden der Menschen und seiner Bedeutung als Ressourcenlieferant für die Wirtschaft und damit für den Wohlstand. Die ökologischen Aspekte der Sphäre Natur sind geprägt durch den gesellschaftlichen Diskurs und somit eng mit der gesellschaftlichen Sphäre verbunden.
- **Gesellschaft:** Diese sehr umfassende Sphäre konzentriert sich auf die gesellschaftlichen Diskurse und Kontroversen, wie insbesondere die anderen Sphären aufgenommen und bewertet werden. So ist gerade auch für Organisationen der Verwaltung weichenstellend, wie die Gesellschaft technologische Entwicklungen goutiert (bspw. Digitalisierung der demokratischen Rechte, eVoting), denn solche Entwicklungen beeinflussen die Politik, welche dann wiederum die Rahmenbedingungen für die Aufgaben der Verwaltung und deren Erledigung prägt. Wesentliche Handlungs- und Kommunikationsräume dieser Sphäre, deren Entwicklungen es zu beobachten gilt, sind Politik, Wissenschaft, Recht, Religion und Kunst.

Es ist zu erwähnen, dass diese Umweltsphären dynamischer Natur sind und aufgrund ihrer Interdependenzen auch nicht scharf voneinander abgegrenzt werden können, sondern sich vielfach «überlappen». Umso mehr ist es für die einzelne Organisation wichtig, sie als analytische Strukturierungshilfen in ihrer Gesamtheit zu benutzen, um die für den Erfolg wesentlichen Trends und deren Einfluss bspw. auf die organisatorische Struktur zu identifizieren und die notwendigen Massnahmen frühzeitig einzuleiten.

4.1.1.2 Stakeholder

Der Erfolg einer Organisation und damit deren langfristige Existenz hängt davon ab, inwiefern sie die für die wesentlichen Adressaten (Stakeholder) relevante Wertschöpfung erbringt. *Stakeholder* sind Individuen, Communities oder Organisationen, die an der Wertschöpfung

einer Organisation beteiligt oder davon direkt/indirekt oder potentiell betroffen sind. Es ist somit für die betroffene Organisation wichtig, die wesentlichen Stakeholder zu kennen und aktiv und systematisch mit diesen zu interagieren (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 52). Für die Bestimmung und Priorisierung der wesentlichen Stakeholder sind verschiedene Konzepte zu finden (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 53-55).

Das Auseinandersetzen mit den relevanten Stakeholdern ist gleichermassen für privatrechtliche Unternehmen wie für Verwaltungseinheiten relevant. Für beide gilt, dass konkrete kontroverse Auseinandersetzungen mit wesentlichen Stakeholdern bspw. direkten Einfluss auf die Ressourcenlage haben können. So kann ein in den Medien bearbeiteter Skandal bspw. den Börsenkurs einer kotierten Unternehmung nach unten drücken und genauso dazu führen, dass eine Behörde vermehrt und detaillierter Rechenschaft gegenüber ihrer Aufsicht ablegen muss und dies allenfalls zu einer Änderung der Aufgaben oder der Struktur der betroffenen Behörde führt.

Die Stakeholder-Landschaft hat für die Verwaltung im Einklang mit den Entwicklungen wie NPM, Dezentralisierung von hoheitlichen Aufgaben (bspw. der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht) an Komplexität und Geschwindigkeit zugenommen. Eine regelmässige Analyse der Interaktionen mit den relevanten Stakeholdern und deren Anliegen, gerade wenn die Verwaltungseinheit selber für strategische Zielsetzungen zuständig ist, fördert die Stabilität in der Aufgabenerfüllung und damit in der organisatorischen Struktur.

Die Wissenschaft (Bach & Wegrich, 2019, S. 65) unterstreicht insbesondere das herausfordernde (Stakeholder-)Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Die für einen begrenzten Zeitraum gewählten Exekutivpolitiker sind auf die Expertise der Verwaltung angewiesen. Die Verwaltung benötigt zu diesem Zweck aber ein gefestigtes Mass an fachlicher (und z.T. auch organisatorischer) Unabhängigkeit. Das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung unterliegt Stressfaktoren wie bspw. sozialer Wandel, technologische Entwicklungen (Stichwort: Digitalisierung), ökonomische Krisen oder Veränderungen in der Medienlandschaft, deren Wirkung mit der Beschleunigung der Veränderungen zunimmt. Es bestehen international betrachtet (und auch innerhalb einzelner Länder auf den verschiedenen föderalistischen Stufen) Differenzierungen, wie mit Stressfaktoren umgegangen wird. Als Beispiel eines Stressfaktors und der Reaktion darauf kann genannt werden: Ökonomische Veränderungen steigern die Anforderungen an Effizienz und Ergebnisorientierung der Verwaltung. Die Reaktion ist die Einführung von Management-Instrumenten; Leitungs- und Ergebnisorientierung und der Fokus auf entsprechende Kompetenzen in der Verwaltungsführung. Mögliche Auswirkung/Nebenwirkung hiervon kann sein, dass vermehrte Ergebnisorientierung zu zurückgehender genereller (politischer) Loyalität führt und Schwarze-Peter-Spiele zwischen Politik und Verwaltung bei schlechter Performanz zunehmen (Bach & Wegrich, 2019, S. 78-79).

In dieselbe Richtung zeigt die Forschung mit dem Thema «blame avoidance» (Hinterleitner & Sager, 2019, S. 409-411). In den letzten Jahrzehnten ist das Regierungshandeln komplexer und anspruchsvoller geworden. Hintergründe hierfür sind: Wesentliche politische Probleme (Wirtschaftskrisen, Klimawandel) erfordern langanhaltende und internationale Zusammenarbeit und koordinierte Lösungsansätze. Zudem ist die Anzahl politikrelevanter Akteure (Stakeholder), die u.a. auch an der hoheitlichen Aufgabenerfüllung beteiligt sind, gestiegen. Schliesslich sind auch die gestiegenen Ansprüche der Öffentlichkeit zu nennen, die mit den teilweise überzogenen Versprechungen der politischen Akteure (Stichwort: Wahlkampf) zusammenhängen, sowie der Transparenzdruck, der durch die «Mediatisierung» des politischen Betriebs erhöht wird. «Blame avoidance» meint ein Verhaltensphänomen unter politischen

Akteuren, das bezweckt, sich als Politiker vor öffentlicher Kritik an der eigenen Amtsführung zu schützen und somit die öffentliche Meinung betreffend die eigene Person positiv zu beeinflussen (Hinterleitner & Sager, 2019, S. 412). Eingeteilt wird *blame avoidance* in *antizipierendes* und *reagierendes* Verhalten. Beide Formen können sich direkt auf beteiligte Verwaltungseinheiten auswirken. Bspw. sorgt eine sogenannte Agency-Strategie im antizipierenden *blame avoiding* dafür, dass ein Politiker geschickt die ihm übertragene Verantwortung für die Ausgestaltung oder Umsetzung eines Grossprojekts geringhält resp. an Verwaltungseinheiten (*independent regulatory agencies*) abtritt und diese dann bei negativem Ausgang als Sündenböcke zu dienen haben. Bei reaktivem *blame avoiding*, welches in der Regel nach negativem Ausgang in medialer Transparenz passiert, zielt das dann auftretende «*blame game*» (Abschieben von Verantwortung) ebenfalls in Richtung der beteiligten Verwaltung (Hinterleitner & Sager, 2019, S. 416-420).

Vor diesem theoretischen Hintergrund ist es verständlich und empfehlenswert, dass sich die Verwaltungseinheiten in dieser zunehmend mit Stressfaktoren belasteten Zeit mit den Entwicklungen ausserhalb der eigenen Organisation verstärkt auseinandersetzen.

- Auf Stufe Umweltsphären ist ein sowohl in der Forschung wie auch in der Praxis (bestätigt durch die durchgeführten Interviews) vielgenanntes Thema der Umgang mit der technischen Entwicklung im Bereich der Digitalen Transformation (vgl. Ziff. 4.2).
- Im Bereich der Stakeholder rechtfertigt sich zusätzliches Augenmerk der Verwaltungseinheiten auf die zunehmende Komplexität und die Risiken, die im Umgang mit der Politik (vermehrt) einzuschätzen sind. Neben der Komplexität hat auch das Volumen der politischen Aktivitäten eine Zunahme erfahren. So hat sich auf Bundesebene die Anzahl der eingereichten arbeitsintensiven parlamentarischen Vorstösse (Motionen, Postulate, Interpellationen; ohne Anfragen Fragestunden) in den letzten drei Jahren erhöht⁹. Die aufwändigen Vorbereitungsarbeiten resp. die Beantwortung dieser Vorstösse übernimmt jeweils die hauptbetroffene Verwaltungseinheit – unter üblichem Einbezug der Funktion Recht. Mit Blick auf diese Gesamtsituation werden in den Verwaltungseinheiten geeignete Dispositive eingerichtet. Als Schwerpunkt versucht eine Verwaltungseinheit resp. deren Leitung in einer (nicht unbedingt selbstverschuldeten) Krisensituation, die sie in den Fokus der Kritik bringt, darauf zu vertrauen, dass eine geregelte «Amtsführung» nachweisbar vorliegt. Hierzu ist eine solide Governance-Struktur notwendig. Die zu diesem Zweck notwendigen und aufgrund der aktuellen Bewegung zunehmenden Compliance-Aufgaben werden in der Regel der Funktion Recht zugeordnet, was seinerseits deren organisatorische Struktur beeinflusst.

4.1.2 Das VUCA-Konzept

Im Gleichschritt mit den verschiedenen Entwicklungsschüben der letzten Jahre (Stichworte: Globalisierung, wirtschaftliche und politischen Krisen, technologische Fortschritte wie digitale Transformation) hat sich auch das Management-Verständnis – im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Bereich – gewandelt. Organisationen sehen sich grossen Änderungen ausgesetzt, bspw. da Prozesse und Aufgaben, die repetitiv, planbar und übersichtlich sind, zunehmend automatisiert werden. Komplexität und Verdichtung von Aufgaben, Zeitbudgets und Arbeitsraum fordern viel von Mitarbeitenden und Organisationen. Von Individualisierung der

⁹ Curia Vista (URL: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlen-geschaefte>, 04.11.2019): 1'172 (2016), 1'325 (2017), 1'410 (2018) womit der Spitzenwert von 1'343 (2009; Stichwort Finanzkrise) übertroffen wird.

Produkte/Dienstleistungen und der immer schnelleren Bearbeitung jeglicher Anliegen profitieren die Leistungsempfänger. Für diejenigen, die entsprechend prompt die Leistungen erbringen und dabei immer weniger auf Routineabläufe zurückgreifen können, führen die veränderten Arbeitsbedingungen zu Stresserleben. Diese Entwicklung hat starken Einfluss auf die Anforderungen von Führungskräften und auf die Struktur von Organisationen (Fandel-Meyer & Meier, 2016, S. 17; Heller & Gallenmüller, 2019, S. 4). Auf Stufe Management, das die jeweilige Organisation gestaltet, aber auch auf unteren Stufen beinhaltet der aktuelle Alltag, dass die Handlungsbedingungen oftmals nicht durchschaubar und die Folgen von geplanten oder bereits getätigten Handlungen nicht klar abschätzbar sind. Die Rahmen- und Handlungsbedingungen sind durch Unübersichtlichkeit, Ungewissheit, Komplexität, Ambiguität und durch kurze Entscheidungsfristen gekennzeichnet. Dies wird als Konzept unter dem Begriff «VUCA-Welt» zusammengefasst und stellt «einen historisch gewachsenen, vielfältigen Kommunikations-, Handlungs- und Sinnzusammenhang menschlichen Zusammenlebens» dar (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 112-114).

Das Konzept VUCA (Volatility [Veränderlichkeit], Uncertainty [Unsicherheit], Complexity [Komplexität], Ambiguity [Mehrdeutigkeit]) eignet sich, um im Organisationskontext das Unfassbare fassbar zu machen – «it's become a trendy managerial acronym»¹⁰. Die vier genannten Dimensionen können zwar nicht alle Aspekte von grossen Herausforderungen abdecken, sind jedoch probates Mittel (und passende Sprache) für schwer beschreibbare Phänomene und Trends in einer sich rasch verändernden Umwelt und unterstützen eine frühzeitige pragmatische Lageeinschätzung. Die vier Dimensionen gemeinsam und einzeln vertieft – bspw. mittels VUCA-Gap-Analysen – stellen ein diagnostisches Raster dar, um mehr Detailinformationen zu erhalten, auf deren Grundlage dann zielgerichtete Massnahmen für die konkrete Problemstellung abgeleitet werden können. Der Zusammenhang zwischen den Dimensionen lässt sich wie folgt festhalten: Sind viele einzelne Teile einer Gegebenheit/Situation miteinander verbunden (strukturelle Komplexität), so kann eine Veränderung eines Teils eine Kettenreaktion auslösen (Volatilität). Dadurch wird es schwieriger, die Situation richtig einzuschätzen (Ambiguität), was zudem sichere Prognosen und das Festlegen Handlungsoptionen erschwert (Unsicherheit) (Fandel-Meyer & Meier, 2016, S. 8-9).

Die Dimensionen werden in der Lehre nicht einheitlich definiert, sie sind auch nicht trennscharf abgrenzbar. Folgende Beschreibung (Fandel-Meyer & Meier, 2016, S. 10) gibt einen Überblick (in Form einer Kurzdefinition und eines Schlüsselsatzes):

- Volatility: Die Veränderlichkeit, Intensität und Geschwindigkeit von Prozessen und Veränderungen (Definition); die Situation ist selten stabil, sondern ändert sich manchmal sehr schnell, unregelmässig und heftig (Schlüsselsatz).
- Uncertainty: Die Unbekanntheit und Unvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse und Konsequenzen (Definition); es ist unsicher, wann was passieren wird und was die Folgen davon sein werden (Schlüsselsatz).
- Complexity: Die Vielzahl, Verschiedenartigkeit und Vernetzung von Elementen, Systemen und Ebenen (Definition); Die vielen Elemente und deren Vernetzung erschweren eine vollständige Übersicht (Schlüsselsatz).

¹⁰ Bennet, N. & Lemoine G.J.; What VUCA Really Means for You, Harvard Business Review, 2014a, zit. n. Fandel-Meyer & Meier, 2016, S. 8.

- Ambiguity: Die Mehrdeutigkeit und Unschärfe von Beschreibungen und Bewertungen einer Situation (Definition); die Situation wird je nach Person und Sichtweise anders beschrieben und ausgelegt (Schlüsselsatz).

Das effiziente Verwenden dieses Konzepts mit den vier Dimensionen stellt an alle Beteiligten einer Organisation, die sich bspw. in einem starken Veränderungsprozess befindet, hohe Anforderungen. Zum einen befinden sich die Führungspersonen wie die Mitarbeitenden dieser durch Veränderung aufgeweichten Organisation in der Regel bereits in einer stressbehafteten Phase, die ein hohes Mass an Resilienz aller Beteiligten verlangt. Hierbei kann erwähnt werden, dass das Bewusstsein betreffend individueller und organisationaler Resilienz in den letzten Jahren zugenommen hat – es gibt insbesondere seit 2017 eine eigene ISO-Norm zu organisationaler Resilienz (Standard ISO 22316:2017 organizational resilience) (Heller et al., 2019, S. 134-136). Zum anderen sind mit dem VUCA-Konzept spezifische Kompetenzen und Kenntnisse verbunden, nur schon damit die verschiedenen Dimensionen mit den entsprechenden Darstellungs- und Kommunikationskonzepten bearbeitet und in der Organisation verankert werden können. Dies ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die Resultate aus den VUCA-Analysen, die abgeleiteten Weichenstellungen (u.U. auch eine Reorganisation), überhaupt in der betroffenen Organisation auf fruchtbaren Boden fallen und umgesetzt werden können.

Die beschriebenen Kompetenzen (zur Analyse, Darstellung und Umsetzung von Massnahmen in einer zunehmend komplexen Welt) stellen insbesondere bei Behörden der dezentralen Bundesverwaltung wichtige Erfolgsfaktoren dar, da diese Behörden gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen zum Festlegen eigener strategischer Ziele berechtigt sind und damit u.a. im organisatorischen Entscheidrahmen unabhängiger als Organisationen der Zentralverwaltung agieren können.

4.1.3 Würdigung des theoretischen Hintergrunds

Eine Organisation entwickelt sich fortlaufend weiter. Diese kontinuierliche Weiterentwicklung ist auf Stabilität angewiesen und unterstützt selber wiederum die Stabilisierung der Organisation in einer dynamischen Umwelt (Rüegg-Stürm & Grand, 2019, S. 107).

Vor diesem Hintergrund hat jede moderne Organisation, unabhängig ob in der Privatwirtschaft oder in der Verwaltung aktiv, die anstehenden wesentlichen Herausforderungen zu identifizieren und die notwendigen Weichenstellungen dafür frühzeitig abzuleiten sowie die entsprechenden Massnahmen umzusetzen. Zu diesem Zweck stehen zahlreiche Modelle und Konzepte zur Verfügung. Mit Blick auf die vorstehend beschriebenen theoretischen Instrumente (SGMM, VUCA-Konzept) ist einzugestehen, dass damit keine für alle Verwaltungseinheiten resp. deren Funktion Recht allgemein zutreffenden Herausforderungen identifiziert werden können. Die Instrumente zeigen vielmehr Wege auf, wie jede Verwaltungseinheit für sich in einem unsteten Umfeld die anstehenden individuellen Herausforderungen identifiziert, priorisiert und adressiert. Als gemeinsamer Nenner (der auch in den Interviews Bestätigung fand) können folgende Themen festgehalten werden: Digitale Transformation sowie Zunahme des Wunsches nach innerer Stabilität bei stark ändernder (politischer) Umwelt, was u.a. die Bedeutung und den Umfang von Compliance-Aufgaben erhöht.

4.2 Herausforderung Digitale Transformation bzw. Digitale Verwaltung

Die mit der Digitalisierung bereits in Wirtschaft und Gesellschaft ausgelösten Veränderungen werden in den kommenden Jahren auch von der Bundesverwaltung einen grundlegenden

Wandel erfordern. Diesem Wandel wird ein transformativer Charakter zugeschrieben, der alle Organisationsebenen sowie die Denk- und Handlungsweisen der Beteiligten erfasst. Die Digitalisierung und die mit dieser verbundenen Möglichkeiten, etwa Geschäftsmodelle und Austauschplattformen (soziale Medien wie facebook, Produkteplattformen wie Alibaba, Dienstleistungsplattformen wie Uber) «überrumpeln» zudem oftmals die althergebrachten Strukturen des Rechtsstaates: die staatliche Rechtsstruktur bekundet Mühe gegenüber der global wirkenden Geschäfts- und Nutzungsbedingungen der ausschliesslich digital agierenden Organisationen (z.B. Datenschutz, Arbeit und Steuern), bisher als sicher und kontrollierbar geltende demokratische Strukturen und Prozesse sehen sich mit der Gefahr digitaler Einflussnahme und Verfälschungen konfrontiert (gezielte Beeinflussung der Akteure), und es zeigen sich völlig neue gesellschaftliche Herausforderungen, die nach einer Reaktion des Staates rufen (Umgang mit Hasskommentaren im Strafrecht bis hin zu Genealogie- und Ahnenforschung im Kindesrecht).

Im Weiteren wird der digitalen Verwaltung ein disruptiver Charakter attestiert, da sie Verwaltungen auf strategischer, organisatorischer und kultureller Ebene von Grund auf erfasst (ZHAW/KPMG, S. 7). Dabei geht es nicht nur darum, Leistungen mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien effizienter und kundenorientierter zu erbringen. Vielmehr werden die bisherigen Geschäft- und Funktionsmodelle der Verwaltung zu hinterfragen sein, mit dem Ziel, Leistungen transparenter, offener und vernetzter zu erbringen (Brüesch et al, S. 3).

Die digitale Verwaltung wird auch – nach dem Bürokratiemodell von Max Weber im 19. Jahrhundert als erstem Entwicklungsschritt und der Verwaltungsreform des NPM anfangs der 1980er Jahre als zweite Innovationswelle – als die dritte Verwaltungsreform der Moderne bezeichnet (ZHAW/KPMG, S. 2). Sie umfasst alle föderalen Staatsebenen und erfolgt in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft sowie der Wirtschaft. Gleichzeitig schliesst die Transformation zu einer Digitalen Verwaltung an das Konzept des NPM als auch der nachfolgenden verwaltungswissenschaftlichen Ansätze der Public Value Governance sowie des Design Thinking an: es werden dabei die Aspekte Kundenorientierung (NPM) wie auch die in stärkerem Masse durch die Public Value Governance und das Design Thinking betonten Elemente des Gemeinwohls, der Transparenz sowie des Co-Designs zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger integriert (ZHAW/KMPG, S. 12).

Die Digitale Verwaltung führt aber auch zu Anforderungen an die Kompetenzen nicht nur der Verwaltung und ihrer Mitarbeitenden, sondern auch der Bevölkerung selber (Stichwort Medienkompetenz; Expertengruppe Daten, S. 152 ff). Auch wird die Gesellschaft abhängig von verstärkt autonom operierenden Systemen: Gerade am Beispiel der Nutzung des Smartphones in allen Lebenslagen ist eine wachsende Abhängigkeit von den digitalen Technologien zu beobachten, welche die menschlichen Kontroll-, Eingriffs- und Entscheidungsmöglichkeiten zu verdrängen drohen (Expertengruppe Daten, S. 158 ff.).

Digitale Verwaltung weist verschiedene Facetten auf. Nachfolgend sollen kurz diejenigen skizziert werden, die potentiell für die juristischen Funktionen in den Verwaltungseinheiten im Vordergrund stehen oder stehen könnten¹¹:

4.2.1 E-Government

Unter E-Government wird der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in den öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen

¹¹ In Anlehnung an die Gruppierung in ZHAW/KPMG, S. 13 ff.

und neuen Fähigkeiten verstanden, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern sowie die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern (E-Government Schweiz, S. 5). Öffentliche Dienstleistungen sollen digital erbracht werden, so dass die Notwendigkeit eines persönlichen Erscheinens in den Verwaltungen entfällt. Daraus folgt, bspw. in zeitlicher Hinsicht, eine Flexibilisierung des Verwaltungshandelns, die sich sowohl auf Verwaltungsseite als auch auf Seite der Kunden und Partner auswirkt. Die elektronisch unterstützte Interaktion kann entweder untereinander erfolgen (Government-to-Government, G2G), zwischen Staat und Bürger (Government-to-Citizen, G2C) oder zwischen Staat und Wirtschaft (Government-to-Business, G2B).

Beispiele:

- *Projekt E-Justice*: E-Justice ist der in Europa verwendete Oberbegriff für elektronisch abgewickelte Abläufe des Gerichtswesens. Dazu zählt auch der elektronische Rechtsverkehr zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden auf der einen Seite sowie Parteivertretern, Bürgern und Unternehmen auf der anderen Seite. Erwartet werden unmittelbar spürbare Vorteile, wie z.B. (vgl. Häner, S. 8) die rasche Zustellung dringlicher Eingaben an das Gericht (vor allem bei Anträgen über vorsorgliche Massnahmen), der rasche und bedarfsgerechte Zugang zu den Verfahrensakten, die Möglichkeit der Verwendung von Suchfunktionen gerade bei umfangreichen Akten, die grössere Transparenz zum aktuellen Verfahrensstand und der sofortige Zugang zu dringlichen Entscheiden des Gerichts.
- *Automatisierung im normativen Prozess*¹²: das normative System besteht aus einem komplexen Netz von unzähligen Dokumenten, Änderungen und Abhängigkeiten der Redaktion, Verwaltung und Publikation. Das Potential der Dokumentenautomatisierung bei normativen Prozessen ermöglicht es, sich angesichts knapper Ressourcen auf die Gestaltung der Inhalte zu konzentrieren und die Redaktion der Inhalte, die Verwaltung der Inhalte, die Darstellung und Publikation sowie die Integration der Änderungen in die Rechtssammlung zu automatisieren. Somit kann der normative Prozess auf das Wesentliche vereinfacht werden.
- *Elektronische Steuererklärung*: Die medienbruchfreie elektronische Bearbeitung von Steuererklärungen, die heute breite Akzeptanz genießt, dient sowohl der Entlastung der von Steuerpflichtigen und Steuerbehörden als auch der Qualitätssicherung (E-Government Schweiz, S. 14).
- *Portal für die Wirtschaft*: Mit dem Portal bzw. Onlineschaltern «EasyGov»¹³ (ehemals «StartBiz») sollen die nötigen Behördengänge auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene einfach, schnell und effizient vollzogen werden können. Sie ermöglicht das elektronische Abwickeln von Bewilligungs-, Antrags- und Meldeverfahren an einem einzigen virtuellen Ort, womit detaillierte Kenntnisse über Zuständigkeiten und Abläufe bei einzelnen Behörden nicht mehr notwendig sind.

4.2.2 E-Participation

Aktuell wird die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger sowie von Institutionen meist in «analogen» und tendenziell starren Austauschformaten vollzogen (Durchführung von Stakeholder-Anlässen, von schriftlichen Vernehmlassungen. Die hier ansetzende E-Participation umfasst gemäss einer Definition der UN drei Dimensionen: Erstens erleichtert sie den Zugang

¹² Vgl. <https://www.idparc.ch/de/erlasse>

¹³ Vgl. <https://startbiz.easygov.swiss/>

zu Informationen mit und ohne entsprechende Anforderung, zweitens ermöglicht sie im Rahmen von E-Konsultationen die Beteiligung von Bürgern an der öffentlichen Leistungserbringung und drittens werden im Rahmen von Entscheidungsfindungen Möglichkeiten für ein Co-Design von Politikoptionen sowie für eine Co-Produktion von Servicedienstleistungen geschaffen (ZHAW/KPMG, S. 14 f.).

Beispiele:

- *E-Vernehmlassung*: Sowohl auf kantonaler wie auch auf nationaler Ebene werden regelmässig Konsultationen zu Erlass- und Planungsentwürfen sowie zu anderen Vorhaben der öffentlichen Hand durchgeführt. Mit der *E-Vernehmlassung*¹⁴ soll der dabei entstehende administrative Aufwand für Vernehmlassungsteilnehmende als auch für die auswertenden Behördenstellen reduziert werden, namentlich durch Bereitstellung elektronischer Unterlagen und Formulare. Denkbar ist auch die Unterstützung der Auswertung durch Künstliche Intelligenz (KI), was insbesondere den Zeitbedarf bis zum Entscheid über das Vorhaben verkürzen könnte.
- *E-Voting*: Mit dem Instrument des *E-Voting* soll im Wesentlichen die Abgabe von ungültigen oder verspätet eintreffenden Stimmen verhindert und die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen schneller ermittelt werden können. Bei der Einführung des E-Voting als dritten ordentlichen Stimmkanal ergaben sich aktuell jedoch Schwierigkeiten, weshalb eine Neuausrichtung und die Durchführung eines erneuten Versuchsbetriebs beschlossen wurde.¹⁵
- *Zivilgesellschaftliche Instrumente* (z.B. *Operation Libero*, *Wecollect*): Solche Instrumente bedienen sich unter anderem den Elementen des Crowdfunding und des Kampagnenmanagements und führen dazu, dass mit Hilfe digitaler Instrumente eine wirkungsvolle politische Partizipation ausserhalb bewährter Strukturen möglich wird.

4.2.3 Big Data

Big Data wird gemeinhin mit den Schlagwörtern «high-volume», «high-velocity» und «high-variety information» umschrieben. Während «high-volume» auf die grosse Menge der Daten verweise, bezieht sich der Aspekt der high-velocity auf die Effizienz der Datenauswertung; diese soll nicht möglichst in Echtzeit erfolgen und von überall zugänglich sein. «High-variety» wiederum bezeichnet die Verschiedenartigkeit der Daten, die entweder wie in herkömmlichen Datenbanken in strukturierter, aber auch in unstrukturierter Form (Texte, E-Mails, SMS, Bilddateien) vorliegen können. Weiter bilden die Vernetzung bzw. Verknüpfbarkeit der Daten als auch die unterschiedliche Art der Datengenerierung (etwa durch social media, durch Sensoren) weitere Aspekte von Big Data.

Beispiele:

- *Policy informatics*: dieser Ansatz erstellt auf der Grundlage von grossen Datensätzen Simulationen und Szenarien zur Politikfolgenabschätzung. Er ermöglicht auch neuartige Ansätze in der Politikevaluation dadurch, dass die Implementierung, Evaluation und Anpassung etwa von Regulierungen viel rascher oder sogar in «Echtzeit» erfolgen könnte.

¹⁴ Vgl. Bericht E-Konsultation des Bundes (2012), einsehbar unter:

<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/e-demokratie-und-e-partizipation.html>

¹⁵ Vgl. die Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. Juni 2019, einsehbar unter:

<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75615.html>

- *Predictive Policing und Precrime Observation System*: Polizeieinsätze bzw. Polizeistreifen können aufgrund der Erkenntnisse aus sich ständig aktualisierenden grossen Datenmengen und deren Verknüpfung zielgerichteter erfolgen, was die Produktivität erhöht. Zudem können Kriminalitätsprognosen erstellt werden und diesbezüglich die Präsenz von Einsatzkräften zwecks Prävention und Verfolgung von Straftaten (z.B. Einbruchdelikten) gesteuert werden.

4.2.4 Open Government Data

Dieses Konzept zielt auf die Zugänglichkeit und Wiederverwendung von Daten ab, die von Verwaltungseinheiten produziert und erhoben werden (E-Government Schweiz 2015, S. 10). Die Bereitstellung dieser Datensätze soll einerseits Innovationen Privater ermöglichen, die Zusammenarbeit zwischen Behörden erleichtern, Mehrfacherhebungen von Daten durch verschiedene Behörden vermeiden und ganz allgemein die Transparenz des staatlichen Handelns erhöhen. Zu gewährleisten sind jedoch die Einhaltung von Datenschutz-, Urheberrechts- oder Informationsschutzbestimmungen. Diskussionspunkt bildet regelmässig auch die kostenfreie Nutzung der durch öffentliche Mittel bereitgestellten Dienste durch ausländische Firmen.

Beispiele:

- *Schweizer Geodatenportal (map.geo.admin.ch)*: Dieses Portal ermöglicht den Zugriff auf landesweit harmonisierte Geodaten der Schweiz (z.B. Landschaftsmodelle, Referenzsysteme, Grundstück- und Leitungsinformationen).
- *Portal opendata.swiss*: Dieses Portal stellt Datensätze von Bund, Kantonen, Gemeinden und weiteren Organisationen mit einem staatlichen Auftrag zur Verfügung. (opendata.swiss 2017).

4.2.5 Prozessautomatisierung und Automated Decision Making (ADM)

Eine Automatisierung von Prozessen fällt insbesondere bei Routineabläufen in Betracht, beispielsweise bei der Eingangsbearbeitung von Anträgen als Grundlage für eine Entscheidung (z.B. der Vollständigkeitsprüfung von Gesuchunterlagen), bei der Überwachung von Terminen und Aufgaben oder bei der Übermittlung von Informationen an Verwaltungskunden. Die damit verbundene Kostenreduktion und Produktivitätssteigerung soll auch den vermehrten Ressourceneinsatz für anspruchsvollere Aufgaben ermöglichen. Durch den Einsatz von KI soll in einem weiteren Entwicklungsschritt auch eine automatisierte bzw. automationsgestützte Entscheidungsfindung möglich werden (Braun Binder, S. 469 f.)

Beispiele:

- *Elektronische Veranlagungsprozess*: Zur Anwendung kommen Automatisierungsschritte heute bereits in den kantonalen Steuerämtern, wo der elektronische Veranlagungsprozess im Jahr 2012 durch eine automatisierte Prüfung des Wertschriftenverzeichnisses ergänzt wurde (E-Government Schweiz 2015b, S. 14) und auch eine elektronische Eingabe und Bewirtschaftung von Belegen möglich ist.
- *KI-basierte Beurteilungsinstrumente im Strafvollzugsbereich*: Mittels eines Fall-Screening-Tools wird z.B. das Rückfallrisiko während und nach dem Strafvollzug geprüft werden, womit eine Einteilung in Risikokategorien als Basis für die weitere Begutachtung und Entscheidungsfindung zur Verfügung steht (Braun Binder, S. 471).

4.2.6 Würdigung mit Blick auf die Funktion Recht

Der öffentlichen Verwaltung als auch deren Mitarbeitenden, gemeinhin als risikoavers eingestuft, werden in aller Regel nicht eine besondere Kompetenz für innovatives Verhalten zugeschrieben (ZHAW/KMPG, S. 11). Bezogen auf die Funktion Recht lässt sich diese Aussage sogar zuspitzen: während bereits das Recht auch im privaten Umfeld meist als Störfaktor wahrgenommen wird (vgl. Staub, S. 26), gelten Rechtsdienste der öffentlichen Verwaltung und gerade Verwaltungsjuristinnen und –juristen in der Öffentlichkeit und auch verwaltungsintern als besonders resistent für Veränderungsprozesse und Innovationen. Daraus könnte geschlossen werden, dass die juristische Funktion vom disruptiven Charakter der digitalen Transformation überfordert und per se als ein Hemmnis für die digitale Transformation qualifiziert wird. Auch wenn in der vorliegenden Arbeit dieser Einschätzung nicht gefolgt wird, ist doch evident, dass die durch die Digitale Verwaltung ausgelösten Veränderungsprozesse auch und gerade die juristische Funktion in praktisch allen ihren Aufgabenbereichen (vgl. Ziff. 2) betreffen und fordern:

- *Rechtsetzung*, was den regulatorischen Rahmen betrifft, bspw. die Regelung des organisatorischen und kompetenzrechtlichen Rahmens, das Festlegen von Identitätsmitteln und Signaturformen, die Integration elektronischer Formate in Verfahrens- und Prozessordnungen sowie von harmonisierten bzw. kompatiblen technischen Standards.
- *Rechtsetzungsprozesse*, was die Konsultationsformen und -wege zu Erlassentwürfen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung sowie die dokumentenbezogene Automatisierung in allen Stufen des normativen Prozesses betrifft, aber auch die Gewinnung und Nutzung der notwendigen Expertisen.
- *Allgemeine Rechtsberatung*, etwa was alle mit der Datenbearbeitung betreffenden Aspekte betrifft, Aspekte der Datensicherheit und des Datenschutzes, der Transparenz und des Datenzugangs, zudem urheberrechtliche sowie vertragsrechtliche Aspekte bezüglich der Kooperationsformen zwischen den staatlichen Ebenen und mit Privaten.
- *Verwaltungsentscheide bzw. rechtliche Unterstützung des Vollzugs*, z.B. bei Prozessautomatationen im Verfügungserlass (einschliesslich des Automated Decision Making), bei der Wahrnehmung der Aufsicht über bewilligungspflichtige Tätigkeiten, so etwa bei der Verarbeitung und Evaluation von Aufsichtsdaten.
- *Rechtsstreitigkeiten*, wenn Entscheide staatlicher Einheiten im Kontext der Digitalen Verwaltung angefochten werden oder der Staat – angesichts der hohen Investitionen bei Nichtberücksichtigung von Produkten oder aber bei Schäden aus Datenlecks – haftpflichtrechtlich zur Verantwortung gezogen werden soll.

Diesen Herausforderungen wird die juristische Funktion nur gewachsen sein, wenn – der disruptive und transformatorische Charakter der Digitalen Verwaltung vorausgesetzt – namentlich folgende Elemente mit bedacht werden:

- Die juristischen Einheiten verfügen über eine «digitale Grundkompetenz», namentlich ein grundlegendes Verständnis bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen der IT- und Kommunikationstechnologie einerseits, aber auch bezüglich des juristischen Wissensmanagements im digitalen Zeitalter andererseits;
- (Auch) Juristinnen und Juristen verfügen über die Fähigkeit, in – mitunter ergebnisoffeneren – Prozessen zu denken, erkennen und nutzen den rechtlichen Gestaltungsspielraum und entwickeln eine grundsätzliche Offenheit gegenüber Innovation und Veränderungen;

- Es wächst eine Kultur, die zumindest in Innovationsbereichen durch Agilität, die Inkaufnahme von Unsicherheit und eine Fehlertoleranz geprägt ist, und zu der die rechtliche Funktion die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen bereit ist;
- Die organisatorische und prozessuale Einbindung in die Gesamtorganisation ermöglicht die rasche und bedürfnisgerechte Bereitstellung der juristischen Expertise namentlich in Innovationsprojekten.

Es ist dabei jedoch darauf hinzuweisen, dass auch in den beschriebenen Phasen der Transformation und Innovation die grundlegenden Ansprüche an den liberalen Rechtsstaat gewährleistet werden müssen. Zu nennen sind verfassungsmässige Grundrechte und -werte wie die Menschenwürde, die Privatsphäre, die Rechtsgleichheit bzw. das Diskriminierungsverbot, die Respektierung der Autonomie und Förderung der Selbstbestimmung, die Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit und die Gewährleistung der gesellschaftlichen Solidarität (Expertenbericht Daten, S. 166 f.). So müssen – anders als bei privaten Organisationen und Unternehmen – gerade in einer grundrechtlichen Perspektive staatliche Leistungen und Partizipationsmöglichkeiten stets auch für diejenigen Personen und Anspruchsgruppen bereitstehen, die sich der digitalen Welt entziehen oder dieser aus welchen Gründen auch immer nicht gewachsen sind. Ebenso bestehen zu beachtende Anforderungen an das Verwaltungshandeln in Bezug auf die Rechtsbeständigkeit und Rechtsgleichheit (z.B. im Verfügungshandeln) sowie an die Nachvollziehbarkeit (z.B. verständliche Entscheidebegründungen). Letztlich sind gerade in der Zentralverwaltung die Ansprüche und Vorgaben politischer Akteure deutlich vernehmbar, wonach Handlungsspielräume und rechtliche Risiken juristisch einwandfrei und sicher abgesteckt werden – was oftmals dem geforderten Mut zu Innovationen und Ergebnisoffenheit diametral entgegensteht.

4.3 Herausforderung Compliance

4.3.1 Hintergrund und Entwicklung von Compliance

In den letzten Jahren haben verschiedene Skandale die öffentliche Meinung sowie die politische Wahrnehmung geprägt. Als Beispiele können genannt werden:

- Informatikprojekt Insieme¹⁶ bei der Eidg. Steuerverwaltung (2014, Stichwort: Bestechung, Korruption)
- Postautoskandal¹⁷ (2018, Stichwort: ungerechtfertigter Subventionsbezug)

Vor diesem Hintergrund hat sich eine Entwicklung in Gang gesetzt, welche alle Verwaltungseinheiten beeinflusst, indem allgemein die Toleranz für Fehlverhalten kleiner geworden ist.

Auf der einen Seite werden aus Sicht der politisch verantwortlichen Stellen deren Einfluss- und Steuermöglichkeiten analysiert und – wo notwendig – verstärkt. So wurde u.a. vom Bundesrat entschieden, die Corporate Governance des Bundes, insbesondere die Steuerung der bundesnahen Unternehmen durch den Bund als Eigner, grundsätzlich untersuchen zu lassen. Dies geschah mittels einer externen Analyse, welche systematisch die Steuerungsinstrumente, den Informationsaustausch sowie die Rollenteilung im Eignermodell ausleuchtete und in einem Bericht Optimierungspotentiale identifizierte, die in Form von 14 Empfehlungen adres-

¹⁶ Insieme Skandal, Tagesanzeigerdossier, URL: https://www.tagesanzeiger.ch/Schweiz/dossier2.html?dossier_id=1504, 12.11.2019

¹⁷ Postautoskandal, SRF Newssite, 13.02.2018, URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/schummeleien-mit-subventionen-das-sind-die-parteien-im-postauto-skandal>, 12.11.2019

siert werden können (Lienhard et al., 2019, S. 6-7). Zwar sind davon in erster Linie die Unternehmen im vierten Kreis betroffen, die auch Untersuchungsgegenstand waren, es ist aber anzunehmen, dass umgesetzte Empfehlungen als neuer Entwicklungsstand auch die Behörden der dezentralen Bundesverwaltung beeinflussen werden.

Auf der anderen Seite sind die Anforderungen an die einzelnen Verwaltungseinheiten gestiegen, ständig zu gewährleisten, dass die eigenen Strukturen, Abläufe und Tätigkeiten im Einklang mit dem für das Verwaltungshandeln vorgegebenen Rechtmässigkeit sind. Um die damit verbundenen Risiken (insbesondere Rechts- und Reputationsrisiken) anzugehen, werden verschiedene Systeme und Konzepte verwendet - u.a. das Konzept *Compliance*. Obwohl die Ursprünge dieses Konzepts aus dem Privatsektor stammen¹⁸, ist es für schweizerischen Verwaltungseinheiten im Rahmen der vom Eidg. Finanzdepartement gesteuerten und entwickelten Risikopolitik und den impliziten gesetzlichen Regelungen zu Vorgabe geworden (Flück, 2010, S. 11-12). Bspw. wird in Art. 39 FHG¹⁹ in Verbindung mit Art. 36 FHV (implizit) statuiert, dass die Einheiten der Bundesverwaltung über ein systematisches Riskmanagement und ein IKS (internes Kontrollsystem) verfügen sollen, zu dem Compliance gemäss aktuellem Verständnis zuzurechnen ist.

Compliance kann als ein für alle Mitarbeitenden aller Stufen geltendes und in ihrer eigenen Umsetzungsverantwortung liegendes Verhaltenskonzept beschrieben werden, das als «state of mind» selbstverständlich in alle Arbeitsprozesse integriert ist und Teil des alltäglichen Geschäfts bildet, so dass Mitarbeitende diese Aspekte genauso zu beachten wie andere Dimensionen ihrer Arbeit, durch die sich ihre umfassende Kompetenz ergibt (Roth, 2015, S. 145). Um dieses Konzept umzusetzen, bedarf es Voraussetzungen (vgl. Roth, 2015, S. 146 oder Flück, 2010, S. 26-27), wie

- einen Verhaltensrahmen, der durch Instrumente wie z.B. einen Verhaltenskodex festgelegt ist;
- aktuelle Beschreibungen der Tätigkeiten/Aufgaben (Prozess-Definitionen) mit klarer Zuordnung (Ownership);
- eine Struktur («Compliance-Organisation») von Zuständigkeiten für die Umsetzung, Beratung und Durchsetzung betreffend den Verhaltensrahmen mit Reporting-, Eskalationslinien und Sanktionen sowie
- die notwendigen praktischen Instrumente und Leitlinien.

Die Implementation sowie der Unterhalt eines solchen Systems setzt nicht nur einen grossen Ressourceneinsatz und den Aufbau von spezifischem Wissen in der Organisation voraus, sondern es verlangt zudem viel «Management-Attention» auf allen Führungsstufen, da es u.a. auf das Verhalten und damit auch auf die Kultur ausgerichtet ist. Eine Wahl, in der modernen Verwaltung mit Blick auf die beschleunigte mediale Skandalbewirtschaftung auf ein ressourcenärmeres Alternativmodell zu setzen, besteht für deren Entscheidungsträger kaum mehr. Die Gestaltungsfragen fokussieren heute bspw. mehr darauf, welche Nuancen die Verhaltenskodices enthalten, in welchen Organisationseinheiten die Compliance-Aufgaben angesiedelt werden und wie die internen Sanktionsschwellen anzusetzen sind.

¹⁸ «Der Begriff Compliance stammt aus der anglo-amerikanischen Bankenwelt und leitet sich vom Englischen Ausdruck «to comply with» ab, was soviel bedeutet wie «befolgen, einhalten, übereinstimmen.» (Flück, 2010, S. 7).

¹⁹ Der Klarheit halber ist zu erwähnen, dass dezentrale Verwaltungseinheiten mit eigener Rechnung nicht in den Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes fallen (Art. 2 Bst. f FHG), sich jedoch (politisch) zum Schutz der gewährten Unabhängigkeit mindestens am Niveau der Zentralverwaltung zu messen haben.

Zudem wird in den meisten Verwaltungseinheiten die Funktion Recht massgeblich für Compliance-Aufgaben einbezogen. Schliesslich ist ein Hauptfokus des Compliance-Konzepts auf die rechtlichen Risiken ausgerichtet, deren Einschätzung zum Kerngeschäft eines «Rechtsdiensts» gehört. Hierbei ist es mit fortschreitender Entwicklung eines etablierten Systems für die Organisation der Funktion Recht wesentlich zu analysieren, wie viel Durchsetzungskompetenz ihr gegenüber den Stellen, die sie in der Regel partnerschaftlich beratend unterstützt, zugeteilt wird und ob die Struktur (bspw. bei einer Poolorganisation mit Generalisten) damit nicht an Grenzen stösst.

4.3.2 Würdigung mit Blick auf die Funktion Recht

In den meisten Verwaltungseinheiten wird die Funktion Recht massgeblich für Compliance-Aufgaben einbezogen. Ein Grund ist, dass ein Hauptfokus des Compliance-Konzepts auf den rechtlichen Risiken liegt, deren Einschätzung zum Kerngeschäft eines «Rechtsdienstes» gehört. Ein anderer Grund ist im Umstand zu vermuten, dass das Festlegen des Verhaltensrahmens (Code of Conduct, Verhaltenskodex etc.) als normative Vorgaben unter Mitwirkung von juristischen Fachpersonen erfolgt und damit u.a. Auslegungsfragen ebenfalls durch diese Personen beantwortet werden.

Mit fortschreitender Entwicklung eines etablierten Compliance-Systems ist es für die Organisation der Funktion Recht wesentlich, regelmässig zu analysieren, wie viel Durchsetzungskompetenz ihr gegenüber den Stellen, die sie in der Regel partnerschaftlich beratend unterstützt, zugeteilt wird und ob die Struktur (bspw. bei einer Poolorganisation mit Generalisten) damit nicht an Grenzen stösst. Zudem kann das Spezialwissen, das mit der Übernahme von Compliance-Aufgaben zusammenhängt, nicht auf (zu) viele Personen verteilt werden, da die Anzahl der Beratungs-/Untersuchungsfälle etc., die für einen nachhaltigen Erfahrungsaufbau notwendig sind, in der Regel nicht gross sind.

5 Organisation der Funktion «Recht» in der Praxis – Sicht der Anspruchsgruppen

5.1 Einleitung

Die Darstellungen und Überlegungen in den vorangehenden Teilen zur rechtlichen Funktion (Ziff. 2), zu den organisationswissenschaftlichen Grundlagen (Ziff. 3) sowie aus der Umfeldanalyse bzw. zu den Herausforderungen (Ziff. 4) sollen der aktuellen Organisation und Einbindung von «Rechtsdiensten» ausgewählter Verwaltungseinheiten sowie den Einschätzungen der jeweiligen Führungskräfte und teilweise der einheitsinternen Kunden juristischer Dienstleistungen gegenübergestellt werden. Dies erfolgte mittels strukturierter Interviews auf der Basis eines Fragebogens (vgl. Anhang 2). Die Interviews, die zwischen 45 und 90 Minuten dauerten, bezogen sich auf folgende Schwerpunkte:

- Organisatorische und prozessuale Eingliederung der juristischen Funktion in die Amtsgeschäfte
- Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen
- Stärke und Schwächen, Herausforderungen

Basierend auf der umfassenden Übersichtsarbeit von Stadelhofer (Stadelhofer, S. 36 ff.) und öffentlich zugänglichen Quellen wie Behörden-Websites wurden hierzu vier Organisationen identifiziert, die sowohl bezüglich ihrer Zugehörigkeit zur zentralen bzw. dezentralen Bundesverwaltung als auch bezüglich der internen Organisation und Einbindung ihrer rechtlichen Funktion eine hohe Diversität aufweisen.

Um eine übergeordnete, die gesamte Bundesverwaltung einschliessende Sichtweise einbringen zu können, wurde zudem ein weiteres strukturiertes Interview mit der Direktorin des EPA (und ehemaligen Leiterin des Rechtsdienstes EFD) geführt.

Einleitend werden die organisatorischen Rahmenbedingungen der Verwaltungsorganisation des Bundes sowie eine Übersicht über die verwaltungsübergreifende und departementale Organisation der Funktion Recht dargestellt.

- Die *Verwaltung auf Bundesebene* (vgl zum Ganzen: Häfelin, Bundesstaatsrecht, 2016, S. 510 und Lienhard, 2013, S. 225 ff.) gliedert sich in die zentrale und die dezentrale Verwaltung (Art. 6 RVOG) und untersteht dem Bundesrat (Art. 2 Abs. 1 RVOG). Die zentrale Bundesverwaltung besteht aus sieben Departementen, die je wiederum über Generalsekretariate und Bundesämter (sowie ggf. Gruppen) verfügen. Als dezentrale Verwaltung gelten zum einen die durch Gesetz organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (z.B. der Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte, EDÖB), zum anderen die durch Gesetz errichteten, rechtlich verselbständigten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten (z.B. das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA). Zur dezentralen Bundesverwaltung gehören letztlich die – vorliegend nicht im Fokus stehenden – ausserparlamentarischen Kommissionen, sowie die vom Bund beherrschten Aktiengesellschaften (Art. 7a und 8a RVOG sowie Anhang 1 RVOG).

Während die Legislative bzw. das Parlament für die Grundfragen der Verwaltungsorganisation zuständig ist und namentlich festgelegt hat, dass jede Bundesrätin bzw. jeder Bundesrat einem Departement vorsteht (Art. 35 RVOG), entscheidet der Bundesrat durch Verordnung die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter (Art. 43 Abs. 2 RVOG; vgl. hierzu Anhang 1

RVOV und die jeweiligen Organisationsverordnungen der Departemente). Die organisatorischen Grundzüge des jeweiligen Departements obliegt in der Folge der jeweiligen Departementsvorsteherin bzw. dem jeweiligen Departementsvorsteher. Die Detailorganisation des Amtes wiederum, und damit in aller Regel auch die organisatorische und prozessuale Einbindung der Funktion Recht, liegt in der Kompetenz der Amtsdirektorin bzw. des Amtsdirektors.

Die Struktur der zentralen Bundesverwaltung ist durch ihren hierarchischen und stufenförmigen Aufbau charakterisiert. Damit ist eine klare Regelung der Zuständigkeiten sichergestellt. Den übergeordneten Instanzen kommen Weisungs-, Informations- und Kontrollrechte zu, wogegen sie aber auch eine entsprechende Koordinationspflicht innehaben.

Die Kompetenzen bezüglich der Organisation der dezentralen Verwaltungseinheiten basieren in der Regel spezialgesetzlichen Regelungen. In diesen sind jeweils insbesondere die Führungsorgane und deren Kompetenzen, auch betreffend die Detailorganisation geregelt (z.B. Art. 71ff. HMG, Art. 8ff. FINMAG).

- In der Bundesverwaltung finden sich zudem *departementsübergreifende, sich ausschliesslich auf juristische Arbeiten konzentrierende Einheiten*, das Bundesamt für Justiz, die Direktion für Völkerrecht und die juristischen Dienste der Bundeskanzlei. Während ersteres als juristisches Kompetenzzentrum namentlich für die Gewährleistung der rechtlichen Kohärenz der schweizerischen Rechtsordnung zuständig ist, berät die Direktion für Völkerrecht Bundesrat und die Verwaltungseinheiten in völkerrechtlichen Angelegenheiten. Durch die Betreuung rechtsetzungstechnischer und -prozessualer Angelegenheiten kommen auch der Bundeskanzlei übergreifende Aufgaben zu.
- Schliesslich bestehen auch departementale juristische Dienste, welche teilweise für das gesamte Departement juristische Aufgaben übernehmen, solche zwischen den Ämtern koordinieren oder hierauf Einfluss nehmen. Im Einzelnen ergeben sich hier jedoch entsprechend dem jeweiligen Aufgabengebiet erhebliche Unterschiede (vgl. Stadelmann, S. 39 f.)

5.2 Analyse ausgewählter Verwaltungseinheiten

5.2.1 Organisation Bundesamt für Gesundheit

Das Bundesamt für Gesundheit ist als Teil der zentralen Bundesverwaltung dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zugeordnet. Es ist in vier Direktionsbereiche (Kranken- und Unfallversicherung, Gesundheitspolitik, Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz) eingeteilt, hinzu kommen die Abteilungen Internationales, Recht, Ressourcenmanagement, und Direktionsstab.

Die juristische Funktion, d.h. die Bearbeitung sämtlicher juristischer Fragestellungen, ist im BAG strikt in der Abteilung Recht zentralisiert; ausgenommen ist der Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, der (2004 vom BSV zum BAG hinzugekommen) über eigene juristische Dienste verfügt und nur punktuell von der Abteilung Recht unterstützt wird. Die Leitung der Abteilung Recht ist gleichzeitig Mitglied der Geschäftsleitung, was eine Einbindung der juristischen Funktion in die Amtsgeschäfte sowie die Unabhängigkeit und gleichberechtigte Vertretung der juristischen Expertise gewährleistet. Die Abteilung verfügt über eine auf die Amtsstrategie sowie die jeweiligen Geschäftsfeldstrategien ausgerichtete sog. «Funktionale Strategie». Es ist geplant, die Amtsstrategie im nächsten Jahr (2020) zu überarbeiten, was sich auch auf die funktionale Strategie der Abteilung Recht auswirken wird. Die Abteilung ist in vier nach Themenbereichen geordnete Sektionen mit jeweils 6-8 Mitarbeitenden sowie ein Sekretariat/Stab – insgesamt 31 Personen – strukturiert. Alle juristischen

Mitarbeitende nehmen in den jeweiligen Tätigkeitsgebieten sowohl Beratungsaufgaben, Rechtsetzungsarbeiten und weitere juristische Aufgaben wahr und sind somit «Generalistinnen und Generalisten». Juristische Querschnittsthemen wie z.B. Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip, die in allen Themenbereichen relevant sind, werden von in den verschiedenen Sektionen verorteten Kompetenzzentren betreut.

Schwerpunkt der juristischen Aufgaben im BAG bildet die Rechtsetzung, die rund 65% der juristischen Ressourcen im BAG beansprucht. Da das BAG für über 20 Bundesgesetzgebungen zuständig ist, laufen permanent Rechtsetzungsarbeiten auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe. Mit Ausnahme kleinerer oder wiederkehrender Verordnungsrevisionen sind die Rechtsetzungsarbeiten in Projektform organisiert; deren Federführung aus politischen bzw. inhaltlichen Gründen in den Geschäftsbereichen angesiedelt ist. Ein weiterer grosser Aufgabenblock bildet die rechtliche Unterstützung der Vollzugstätigkeiten (namentlich von Verfügungsverfahren und der Aufsicht), die in den Direktionsbereichen angesiedelt ist, sowie die allgemeine Rechtsberatung in übergreifenden Themen wie Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip, Beschaffungs- und Vergabewesen. Ein letzter Aufgabenbereich bildet die Vertretung des Amtes in Rechtsstreitigkeiten einschliesslich der Abwicklung des Schriftenverkehrs.

Der Abteilung Recht des BAG kommt keine umfassende Compliance-Funktion (z.B. bezüglich des Verhaltenskodizes) bzw. kein absolutes Vetorecht in Amtsgeschäften zu. Durch die Linienfunktion (so bedürfen z.B. Rechtsetzungsgeschäfte das Visum der Abteilungsleitung), die bewährte Zusammenarbeit mit den Direktionsbereichen und Abteilungen sowie letztlich den Einsitz in der Geschäftsleitung können rechtlichen Anliegen jedoch meist wirkungsvoll eingebracht werden.

Mit Blick auf die künftige Tätigkeit werden folgende Herausforderungen angeführt:

- Die zunehmende Ressourcenknappheit bei steigenden Aufgaben und engen Zeitvorgaben, was letztlich die (juristische und fachliche) Qualität und Kohärenz der Arbeiten tangieren kann. In diesem Kontext gilt es insbesondere, die juristischen Ressourcen gezielt einzusetzen und die Modernisierungsmöglichkeiten gerade der Digitalisierung zu nutzen.
- Die rasche digitale Transformation sowohl in den Geschäftsbereichen des Amtes (z.B. ehealth) als auch in der Verwaltung bedingt, dass entsprechende Grundkenntnisse in der Aus- und Weiterbildung der Juristinnen und Juristen vermittelt werden.
- In organisatorischer Hinsicht muss ein gezieltes Ressourcen- und Kompetenzmanagement sicherstellen, dass diejenigen Kompetenzen aufgebaut sind, die für die strategische Zielerreichung und für die konkreten Bedürfnisse der Fachbereiche unabdingbar sind. Die Ressourcen müssen es zunehmend erlauben, den materiell und zeitlich gestiegenen Anforderungen durch Poolbildung zu begegnen.
- Auch gilt es in der Zusammenarbeit mit den internen und externen Akteuren, die juristische Funktion gleichzeitig lösungsorientiert (d.h. nicht als «polizeilich-einschränkend») und die rechtlichen Rahmenbedingungen beachtend wahrzunehmen.

5.2.2 Organisation Bundesamt für Sozialversicherungen

Auch das Bundesamt für Sozialversicherungen bildet Teil des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und der zentralen Bundesverwaltung. Das Fachamt für die Sozialversicherungswerke und die Sozialpolitik des Bundes ist strukturiert in das Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL, das Geschäftsfeld Invalidenversicherung, das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, das Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten, das

Geschäftsfeld Planung, Prozesse und Ressourcen und das Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik und Standards. Der Direktion zugeordnete Stabsbereiche bilden der Direktionsstab sowie die Kommunikation.

Die Organisation der juristischen Funktion des BSV ist durch eine grundsätzlich dezentralisierte Struktur gekennzeichnet: in den Geschäftsfeldern AHV, Berufliche Vorsorge und EL sowie Invalidenversicherung und – in geringerem Ausmass – auch im Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft wird die juristische Funktion intern bzw. auf die einzelnen Versicherungen bezogen erbracht, wobei sich die geschäftsfeldinterne Organisation wiederum recht stark unterscheidet.

Während im Geschäftsfeld Invalidenversicherung ein Bereich «Gesetzgebung / Recht» besteht, der für die Rechtsetzung sowie das Beschwerdewesen im IV-Bereich zuständig ist, werden im Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL einige juristische Aufgaben vom Stab übernommen, während für die Gesetzgebung in der 2. und 3. Säule und der anderen Gesetze im Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge ein «Bereich Recht Berufliche Vorsorge» zuständig ist. Der juristische Support des Vollzugs bzw. der Vollzugsaufsicht werden in beiden Geschäftsfeldern soweit ersichtlich durch die jeweiligen Sektionen selbst wahrgenommen.

Zusätzlich besteht ein im Direktionsstab angesiedelter Bereich Recht (mit 3 als Generalistinnen tätigen Juristinnen und einer Sozialwissenschaftlerin für spezifische Vollzugsaufgaben), zu dessen Aufgaben die Beratung der Direktion in juristischen Fragen, die Betreuung der Gesetzgebung zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts sowie die Anwendung der Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetzgebung gehört. Darüber hinaus werden primär diejenigen Geschäftsfelder, die nicht über eigene juristische Dienste verfügen, bei Bedarf resp. bei besonderen juristischen Fragestellungen rechtlich unterstützt.

In der Geschäftsleitung des BSV hat keine spezifische für die juristische Funktion zuständige Führungskraft Einsitz; punktuell und ausserhalb der von den Geschäftsfeldern verantworteten Dossiers wird bei Bedarf die Leitung des Stabsbereichs Recht durch den Direktor direkt bezogen.

Im vorliegend näher untersuchten Stabsbereich Recht wird eine Vielfalt von juristischen Aufgaben im betreffenden Zuständigkeitsbereich bearbeitet: Rechtsetzung (mit Dossierverantwortung), allgemeine Rechtsberatung sowie juristische Unterstützung des Vollzugs bilden die Haupttätigkeiten. Eine Compliance-Funktion besteht nur punktuell und auf spezifischen Bedarf des Direktors hin. Die juristischen Dienste bzw. Mitarbeitenden in den drei Geschäftsfeldern bearbeiten soweit ersichtlich das gesamte Aufgabenspektrum in den jeweiligen Fachbereichen (Rechtsetzung, Vollzug und Aufsicht, Rechtsberatung).

Mit Blick auf die künftige Tätigkeit werden vom Stabsbereich Recht insbesondere folgende Herausforderungen angeführt:

- Die vergleichsweise schwache Ressourcenausstattung für die immer zahlreicher werdenden Querschnittsthemen im Amt, die eine verlässliche und kohärente Bearbeitung schwierig machen (z.B. Datenbearbeitung, Informationssicherheit).
- Die Gewährleistung eines sicheren und korrekt praktizierten elektronischen Geschäftsverkehrs im Sozialversicherungsbereich sowie die weiteren durch die Digitalisierung anstehenden Herausforderungen.

- Die Möglichkeit, die fachliche Entwicklung der Mitarbeitenden angesichts der anstehenden technischen Entwicklungen sowie gleichzeitig ein attraktives Stellenprofil gewährleisten zu können.

5.2.3 Organisation Swissmedic

Swissmedic ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und in dieser Form Teil der dezentralen Bundesverwaltung (3. Kreis) – administrativ dem EDI zugeordnet. Gestützt auf das Spezialgesetz HMG ist Swissmedic zuständig für die Aufsicht über die Heilmittel, rechtlich selbständig, verfügt über eigene Führungsorgane (Institutsrat und Geschäftsleitung), eine eigene Finanzierung und führt eine eigene Rechnung.

Swissmedic gliedert sich in sieben Bereiche, deren Leitungspersonen alle Mitglieder der Geschäftsleitung unter der Führung des Direktors sind. Die Bereiche Zulassung, Bewilligungen, Marktüberwachung decken die Kernkompetenzen ab: Zulassung von Arzneimitteln, Bewilligungen für Herstellung, Grosshandel, Ein- und Ausfuhr und klinische Versuche sowie Marktüberwachung für Arzneimittel und Medizinprodukte. Die Bereiche Recht, Infrastruktur sowie Stab und Internationales decken die Querschnittsfunktionen ab.

Mit der letzten Revision des HMG, in Kraft seit 1.1.2019, wurde die Governance-Struktur von Swissmedic an die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates (CG Bericht, 2006, BBl 2006 8223; Botschaft zur Änderung des HMG, 2012, BBl 2012 1135) angepasst. Beispielsweise kann der Institutsrat neu die strategischen Ziele (4-Jahre Periode) festlegen – allerdings unter Genehmigungsvorbehalt des Bundesrats. Die so gewählte strategische Ausrichtung, deren Rahmen der gesetzliche Auftrag setzt, wird durch die Führungsorgane operationalisiert und in den Bereichen und v.a. auf Stufe Abteilung konkretisiert. Von den auf Stufe Abteilung erstellten Jahresplänen abgeleitet werden danach die Ziele für die einzelnen Mitarbeitenden jährlich festgelegt. Die neue Kompetenz für die strategischen Ziele und deren Verankerung in der Gesamtorganisation tragen dazu bei, dass sich u.a. auch die mit der Funktion Recht betrauten Führungspersonen aktiv, regelmässig und institutionalisiert für die Entwicklung der Gesamt- und ihrer Unterorganisation mit ihren spezifischen Belangen einbringen können.

Die juristische Funktion ist bei Swissmedic im Geschäftsbereich Recht als zentrale Organisation aufgestellt. Die Leitung des Bereichs nimmt Einsitz in der Geschäftsleitung, womit gewährleistet ist, dass die juristische Sichtweise vollumfänglich bei den Entscheiden dieses für die operative Führung zuständigen Organs berücksichtigt wird. Der Bereich Recht besteht aus drei Abteilungen mit insgesamt 25 Personen (Führungsspanne 5-8 Personen): Rechtsetzung, Rechtsberatung und Strafrecht. Auch wenn die drei Abteilungen vom Verrichtungsprinzip geprägt sind sowie objektgerichtet auf eine spezifische juristische Tätigkeit (Rechtsetzung, Rechtsberatung) fokussieren, ist die Situation lediglich im Strafrechtsdienst so, dass ausschliesslich strafrechtliche Fragestellungen behandelt werden, weil der Geschäftsumfang, das spezifische Fachwissen sowie die Verfahrensvorgaben dies ermöglichen. In den beiden anderen Abteilungen (Rechtsetzung, Rechtsberatung) waren in den letzten Jahren zwar die titelgebenden Aktivitäten Schwerpunkt des Arbeitsalltags, die jeweiligen Mitarbeitenden waren jedoch in beide Abteilungen «generalistisch» tätig, d.h. erteilten interne und externe Rechtsberatung, waren in Rechtsetzungsprojekte involviert sowie zuständig für Beschwerdeverfahren. Zu erwähnen ist, dass spezifisch interessierten und ausgebildeten Mitarbeitenden einzelne Themenbereiche wie bspw. die Zuständigkeit im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips, Fragestellungen im Beschaffungs- und Vergaberecht und Governance-Fragen zugeteilt sind, die im

Sinne von Querschnittswissen für den Bereich Recht oder für Swissmedic generell von Bedeutung sind.

Ein Schwerpunkt der Arbeitslast (für den Strafrechtsdienst) ist die Strafverfolgung bei Widerhandlungen gegen das HMG, d.h. hauptsächlich die verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung von Verstössen gegen das HMG bis zum Entscheid (Busse) oder bis zur Überweisung des Falles an die kantonalen Behörden sowie der Vollzug von Rechtshilfebegehren. Die beiden anderen Abteilungen, Rechtsberatung und Rechtsetzung, beraten interne (Fachbereiche) und externe Stellen²⁰ zu Fragen des Heilmittelrechts, aber auch anderen verwandten Rechtsgebieten. Auch wenn den beiden beratenden Abteilungen keine formelle Compliance-Funktion zugeordnet ist, haben die in diesem Kontext stehenden Fragestellungen (bspw. im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex) vor dem Hintergrund der neuen gesetzlichen Governance-Strukturen zugenommen.

Mit Blick auf die Unterstützung in der Vollzugstätigkeit, die grundsätzlich durch die anderen Fachbereiche erfolgt, werden die genannten Abteilungen im Sinne einer Qualitätskontrolle beigezogen, wenn angenommen wird, dass eine Verfügung angefochten werden könnte. Um die Kompetenz der Fachbereiche beim Vollzug (Kenntnisse des Verwaltungsverfahrens) zu stärken, werden auch interne Schulungen durchgeführt.

Eine weitere Haupttätigkeit (beider Abteilungen) ist das Beschwerdewesen, d.h. das Führen von Beschwerdeverfahren oder anderen Rechtsstreitigkeiten vor höheren Instanzen (Stellungnahmen aus Sicht Behörde/Vorinstanz zu erarbeiten und die Vertretung vor Gericht).

Zu unterschiedlichen und wechselnden Anteilen sind die Juristinnen und Juristen zudem rechtsetzend tätig, wobei zu erwähnen ist, dass Swissmedic als dezentrale Verwaltungseinheit in der Regel nicht mit der Hauptverantwortung von Rechtsetzungsgeschäften betraut wird, auch wenn der Vollzug in ihre Zuständigkeit fällt. Der Bereich Recht, mehrheitlich die Abteilung Rechtsetzung, wirkt jedoch aktiv an solchen Geschäften mit, die in der Form von Regulierungsprojekten oft unter der Federführung des BAG stehen. In der Zuständigkeit und Projektleitung des Bereichs Recht sind hingegen die (eher technisch orientierten) Rechtsverordnungen, die in der Erlasskompetenz des Institutsrats liegen.

Als wesentliche Herausforderungen für die kommenden Jahre werden genannt:

- Die global wirkende digitale Transformation, die starken Einfluss auf die beaufsichtigte Branche ausübt, fordert in gleichem Masse die Aufsichtsbehörde Swissmedic. In gegenüber der Zentralverwaltung noch zunehmender Geschwindigkeit hat sich Swissmedic in allen Geschäftsbereichen, so auch im Bereich Recht, in den strategierelevanten Kompetenzen auf hohem Niveau zu bewegen. So sind die technischen Grundkenntnisse in den Aspekten Digitalisierung, Kommunikationstechnologie, Anwendungen wie KI etc. sowie das rechtliche Knowhow hierzu (bspw. Datenschutz-, Vertrags- und Vergaberecht) eng zu beobachten und gezielt auszubauen.
- Als weisungsungebundene Behörde der Sicherheitsaufsicht steht Swissmedic bei medienbefeueren Ereignissen wie bspw. Arzneimittelskandalen oder auch bei politischen Governance-Debatten (Stichwort: Postautoskandal) im Blickfeld. Dementsprechend ist solides Fachwissen in den mit der rechtlichen Funktion verbundenen Aspekten wie Compliance, Corporate Governance, Kommunikation und Stakeholdermanagement wesentlich.

²⁰ Verbände, kantonale Vollzugsorgane wie Kantonsapotheker, Spitäler, Medizinalpersonen, Unternehmen, Rechtsanwälte und generell die Bevölkerung.

- Mit Blick auf überraschende Umweltentwicklungen ist eine regelmässige Standortbestimmung (Stichwort: strategisches Controlling) zentral, um sowohl die Ressourcensicht wie die der Entwicklung entsprechenden Kompetenzen des Bereich Rechts im Einklang mit den strategischen Zielen von Swissmedic sicherstellen zu können.

Vor diesem Hintergrund ist der Bereich Recht aktuell daran, die Organisationsstruktur per 1.1.2020 anzupassen. Mit Blick auf die unterschiedlichen Heilmittel, Arzneimittel und Medizinprodukte, deren regulatorischer Weiterentwicklung sowie die veränderten Anforderungen durch die neue Führungsstruktur wird u.a. die «Objektsicht» in der organisatorischen Zuteilung verstärkt. Neu werden innerhalb des Bereichs Recht neben dem unveränderten Strafrechtsdienst zwei Abteilungen aufgebaut: ein Rechtsdienst Arzneimittel aufgegliedert in zwei Einheiten sowie ein Rechtsdienst Medizinprodukte.

5.2.4 Organisation FINMA

Die FINMA ist ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigener Finanzierung und Rechnung. Sie organisiert sich selbst nach den Grundsätzen einer guten Corporate Governance und wirtschaftlicher Betriebsführung und führt eine eigene Rechnung (vgl. Art. 5 Abs. 3 FINMAG). Ihre Aufsicht erstreckt sich über Banken, Versicherungen, Börsen, Effekthändler, kollektive Kapitalanlagen, deren Vermögensverwalter und Fondsleitungen sowie Vertriebsträger und Versicherungsvermittler; Aufsichtsziel ist der Schutz der Gläubiger, Anleger und Versicherten sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte.

Die strategische Führung wird durch den Verwaltungsrat wahrgenommen und die operative Verantwortung liegt bei der Geschäftsleitung. Wie bei der Swissmedic legt das strategische Führungsorgan, der Verwaltungsrat der FINMA, die strategischen Ziele für vier Jahre fest – unter Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates. Ein Unterschied zur Swissmedic in Bezug auf die Separierung der strategischen und operativen Führung ist, dass der Verwaltungsrat der FINMA über (operative) Geschäfte von grosser Tragweite selber entscheiden kann (Art. 9 Abs. 1 Bst. b FINMAG).

Die FINMA gliedert sich in acht Geschäftsbereiche. Vier davon sind Aufsichtsbereiche: Banken, Versicherungen, Märkte, Asset Management. Die vier anderen sind Querschnittsbereiche: Enforcement, Recovery und Resolution, Strategische Grundlagen sowie Operations.

Die juristische Funktion ist bei der FINMA in zweifacher Hinsicht organisatorisch differenziert. Einerseits sind die für die Gesamtbehörde allgemein zu adressierenden Rechtsfragen (u.a. Datenschutz, Vertrags- oder Beschaffungsrecht, Umsetzung des Verhaltenskodex, internes Weisungswesen und Betreuen von Verantwortlichkeitsverfahren) in einer Einheit, Recht und Compliance (mit 8 Personen), im Geschäftsbereich Strategische Grundlagen zusammengefügt. Andererseits ist der Geschäftsbereich Enforcement mit der hauptsächlich juristischen Querschnittsfunktion für alle Aufsichtsbereiche betraut, für die Durchsetzung des Aufsichtsrechts zu sorgen. Die damit verbundene Trennung zwischen den eher auf Dialog mit den Beaufsichtigten ausgerichteten Aufsichtsbereichen und dem «durchsetzenden» nach strengen verfahrensrechtlichen Grundsätzen agierenden Bereich Enforcement entspricht der internationalen Entwicklung der Finanzmarktaufsicht. In drei auf die Prozessphasen der Durchsetzung ausgerichteten Einheiten (mit rund 70 Personen) werden bei Hinweisen auf schwere Verstösse gegen das Aufsichtsrecht in rund 1000 jährlichen Vorfällen Abklärungen getroffen (Abklärungen), danach werden – wo erhärtet – Enforcementverfahren gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz eröffnet (Verfahren), die bezwecken, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen und die involvierten Personen zu ahnden. Hierbei arbeitet der Geschäftsbereich mit

in- und ausländischen Behörden zusammen, so dass auch internationale Amtshilfeverfahren, Vorort-Kontrollen von ausländischen Aufsichtsbehörden und Rechtshilfe behandelt werden (Internationale Amtshilfe).

Juristische Aufgaben werden ferner in der Einheit Regulierung, ebenfalls im Geschäftsbereich Strategische Grundlagen, und im Geschäftsbereich Recovery und Resolution wahrgenommen. Abschliessend ist zu erwähnen, dass in den Aufsichtsbereichen gewisse Vollzugsthemen, die primär juristisches Fachwissen verlangen, ausschliesslich durch juristische Mitarbeitende behandelt werden, so dass diese dezentralen Aufgaben durchaus der Funktion «Recht» zugeordnet werden könnten. Bspw. werden im Geschäftsbereich Banken in einer der sieben Einheiten (Bewilligungen) alle Bewilligungsanfragen und Bewilligungsänderungen bearbeitet, was Vollzugs- wie auch rechtliche Beratungsaspekte (intern wie extern) beinhaltet und entsprechend Juristinnen und Juristen vorbehalten ist.

In der Geschäftsleitung der FINMA sind die Führungspersonen der mit den juristischen Hauptaufgaben betroffenen Einheiten vertreten – für den Geschäftsbereich Enforcement direkt, für die Einheit Recht und Compliance indirekt über den vorgesetzten Geschäftsbereichsleiter Strategische Grundlagen.

Die beiden Schwerpunkte der juristischen Funktion bei FINMA sind die von Recht und Compliance wahrgenommenen (oben dargelegten) Aufgaben sowie die Aktivitäten des Geschäftsbereichs Enforcement.

Zum Thema Herausforderungen für die kommenden Jahre fanden folgende Aspekte Erwähnung:

- Ein Trend zu vermehrter «Litigation» ist festzustellen, d.h. dass den Entscheiden, Massnahmen oder Initiativen, welche einschränkend für die Geschäftstätigkeit durch die Betroffenen wahrgenommen werden, aktiv entgegengehalten wird und der Instanzenzug ausgeschöpft wird. Somit steigt der Aufwand der juristischen Funktion, der wiederum reduziert werden kann, wenn in allen Verfahrensabschnitten die verfahrensrechtliche Sorgfalt und die Qualitätskontrolle intensiviert sind. In diesem Zusammenhang sind auch Expertise in juristischer Taktik und entsprechendes Wissensmanagement wichtig, damit steigende verfahrensrechtliche Herausforderungen (bspw. Ausstandsbegehren, Strafanzeigen gegenüber Mitarbeitende wegen Amtsmissbrauch etc.) aufgegangen werden können.
- Technologische Entwicklungen (Stichwort: Digitalisierung) sind eng zu beobachten und rasch und nutzbringend in die Prozesse zu integrieren. Bspw. könnte der Einbezug von Big Data-Analysen und ähnliche Kompetenzen bei der Erhebung von grossen Datenmengen u.a. im Enforcement den Prozess effizient stärken. Begleitend hierzu sind die juristischen Kompetenzen im Umgang mit solchen Instrumenten sowie den damit zusammenhängenden Datenschutzfragen zu optimieren.
- Für eine unabhängige Behörde der dezentralen Verwaltung ist das Vermeiden jeglicher Exposition im Bereich Corporate Governance und Compliance-Fragestellungen wesentlich. Vor diesem Hintergrund wurde gemäss dem strategischen Entscheid die Aufsichtstätigkeit von der Durchsetzungstätigkeit in der Organisation separiert. Ferner werden im Sinne eines Rotationsprinzips – auf allen Stufen – in einem Zeithorizont von max. fünf Jahren jeweils Personenwechsel vorgenommen, um die für die Aufgaben notwendige Distanz zum Thema und den Beaufsichtigten wahren zu können (Stichwort: regulatory and institutional capture). Die Herausforderung, dem Anspruch effizient nachzukommen, setzt viel Aufwand in Planung und Personalmanagement (auch bei der juristischen Funktion)

voraus, da im Tagesgeschäft jederzeit das notwendige Spezialwissen und ein Mindestmass an Erfahrung vorhanden sein muss.

5.3 Übergeordnete Sicht Schärer

Aus der departements- und amtsübergreifenden Perspektive ist mit Bezug auf die Organisation der juristischen Funktion keine generell-absolute bzw. auf ein einheitliches Organisationsmodell abzielende Entwicklung zu beobachten. Wie in anderen Querschnittsbereichen (HR, Kommunikation) scheint aber die Tendenz zunehmend, dass die juristische Funktion zusammengefasst bzw. oftmals als Stabs- oder Linienfunktion für alle Geschäftsbereiche des betreffenden Amtes zusammengefasst wird («Pooling»). Die Begründungen hierfür könnten sein:

- Das «Clustering» von Juristinnen und Juristen (sei es als Linien- oder Stabsorganisation) könnte die Vernetzung, den Austausch und die Qualitätssicherung fördern;
- es werden sich von der Zusammenlegung Skaleneffekte erhofft;
- es ermöglicht die Konzentration auf mehrere Rechtsgebiete und Dienstleistungen, was wiederum mit der Gefahr einer zu einseitigen Spezialisierung bzw. einer Laufbahn-Einengung und somit einer verminderten Fähigkeit, sich auf neue Herausforderungen einzustellen, einhergehen könnte.

Voranzustellen ist, dass sich die juristische Funktion denselben Entwicklungen ausgesetzt sieht, welche die Arbeit in der Bundesverwaltung allgemein vermehrt prägen:

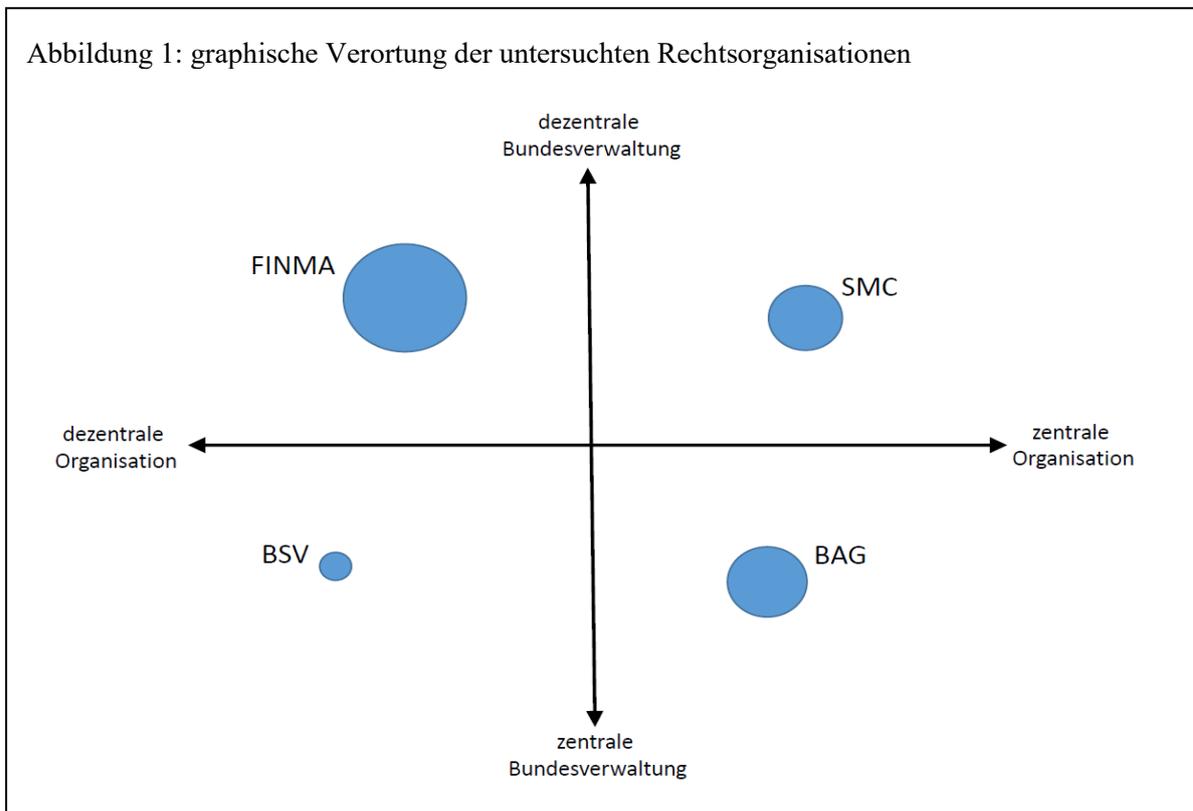
- Die Aufgaben verlangen nach einer erhöhten Flexibilität, Agilität und Schnelligkeit in der Bearbeitung, während dem Aspekt der Bewahrung bzw. dem Konservatismus im Vergleich zu bisher weniger Bedeutung zugemessen wird.
- Es besteht ein vermehrter Bedarf nach Innovationsspielräumen, Pilotprogrammen, Freiräumen, Versuchslaboratorien, was gerade die Juristinnen und Juristen sowie das Verwaltungshandeln im Rechtsstaat besonders herausfordert.
- Die Bearbeitungszyklen, etwa in der Rechtsetzung und -anwendung, werden immer kürzer.
- Der rasch fortschreitenden technologischen Entwicklung (Digitalisierung) muss sowohl in organisatorischer, prozessualer wie in regulatorischer Sicht zeitnah gefolgt werden; ein generelles Vorausschreiten ist nicht im Fokus der Verwaltung.
- Die Balance zwischen Spezialisierung und Generalistentum ist stets neu zu finden.
- Die Anforderungen und mithin auch Erschwernisse bezüglich der Transparenz und Öffentlichkeit der Verwaltung, des Bürgers sind enorm gestiegen.
- Ansprüche der Politik steigen, mithin teilweise auch das Misstrauen in das Handeln der (undurchschaubaren und einflussreichen) Verwaltung, was sich wiederum in erhöhten Rechenschaftspflichten/Accountability äussert.

5.4 Würdigung

Die Untersuchung der Funktion Recht in den vier ausgewählten Verwaltungseinheiten ergibt (unter Vorbehalt der sehr beschränkten «Datenmenge» und damit der fehlenden Repräsentativität), dass weder eine absolut gültige bzw. verallgemeinerbare Stossrichtung noch eine für jede Verwaltungseinheit passende «Sollorganisation» für die Funktion Recht abgeleitet werden kann. Es zeigte sich immerhin in allen Verwaltungseinheiten, dass die Funktion Recht

oder zumindest einzelne Teile davon als Querschnittsfunktion zentral in die Verwaltungseinheit eingebettet ist und auf ein Einlinien-Führungssystem vertraut. Namentlich bei stark rechtlich geprägtem Aufgabenspektrum (Aufsicht, Sozialversicherungen) ist die rechtliche Funktion in wesentlichen Teilen dezentral organisiert. Insbesondere bei rechtsetzenden Aufgaben wird zudem das Model Projektorganisationen verwendet. Abhängig von Art und Umfang der Aufgaben erhält die Unabhängigkeit der Funktion Recht oder Teile davon hohe Bedeutung. Als Herausforderungen insbesondere für die Funktion Recht wurde gemäss der Datenerhebung die zunehmende Geschwindigkeit, der zunehmende und oft divergierende Umfang der zu leistenden Aufgaben identifiziert. Hervorgehoben wurde, dass anstehende komplexe Herausforderungen (insbesondere auch technischen Hintergrundes wie die digitale Transformation) eine flexible Organisationsstruktur und Agilität bei deren regelmässigen Überprüfung und Anpassung verlangen.

Zusammenfassend zeigt nachstehende Synopse die Unterschiede der untersuchten juristischen Funktionen in Bezug auf Grösse und Zentralisierungsgrad.



6 Schlussfolgerungen / Kriterien und Assessmenthilfen für die Betrachtung eines Rechtsdienstes einer Behörde der Bundesverwaltung

6.1 Vorbemerkungen

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, für die Gestaltung der organisatorischen und prozessualen Einbindung der juristischen Funktion in einer Verwaltungseinheit des Bundes relevante Kriterien bzw. Assessmenthilfen bereitzustellen, damit die juristische Expertise in hoher Qualität und Kohärenz sowie in effizienter und effektiver Art und Weise eingebracht werden kann. Die Ausführungen in den voranstehenden Kapiteln machen eine hohe Vielfalt sowohl hinsichtlich der Aufgaben, die einen Einbezug rechtlicher Expertise bedürfen (vgl. Ziff. 2), als auch mit Bezug auf die möglichen Organisationsformen in der Wissenschaft (vgl. Ziff. 3) sowie in der Praxis (vgl. Ziff. 5) deutlich. Über die anstehenden Herausforderungen für die juristischen Aufgaben in der Verwaltung mag zwar insgesamt Einigkeit vorliegen (vgl. Ziff. 4 und 5), es gibt dabei im Einzelnen aber sicherlich Unterschiede, in welcher Weise eine Verwaltungseinheit davon konkret tangiert sein wird.

Es erweist sich somit als schwierig, allgemein massgebende Kriterien zu entwickeln; vielmehr sind deren Relevanz und Gewichtung im Einzelfall abhängig vom Tätigkeitsgebiet einerseits und den konkreten Aufgaben andererseits. Ist das Tätigkeitsgebiet beispielsweise per se stark rechtlich geprägt (so z.B. tendenziell bei Aufsichtsaufgaben im Finanzmarktbereich), wird die Beantwortung der Kriterien aller Voraussicht nach anders ausfallen als in Bereichen, bei denen der Schwerpunkt der Materie eher technisch-wissenschaftlich oder politisch ist. Auch die konkret vorliegenden Aufgabentypen (Ministerial-, Vollzugs- und oder richterliche Aufgaben) und deren Mengengerüst führen voraussichtlich zu unterschiedlichen Einschätzungen. Dies ist bei der Anwendung der nachfolgend skizzierten Kriterien entsprechend zu berücksichtigen,

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass sich nachfolgende Kriterien beziehen können auf:

- die Verwaltungseinheit betreffende Organisationsfragen: zentrale und/oder dezentrale Strukturen, Stabs- oder Linienfunktionen,
- die Rechtseinheit betreffende Organisationsfragen (Generalisten- oder Spezialistentum, Detailstruktur innerhalb von Rechtsdiensten),
- die prozessuale Einbindung in die Einheit betreffend, einschliesslich die Einbindung auf Geschäftsleitungsebene.

6.2 Kriterien bzw. Assessmenthilfen

6.2.1 Gewährleistung der rechtlichen Kompetenz und Qualität

«Erlauben es die organisatorischen und prozessualen Vorkehrungen, die rechtliche Kompetenz und Qualität der juristischen Expertise in meiner Verwaltungseinheit zu gewährleisten?»

Dieses Kriterium ist aus Sicht der Autoren vorrangig und bildet eine Grundvoraussetzung des effizienten Einbezugs der juristischen Funktion in das Verwaltungshandeln. Struktur und Prozesse sind deshalb darauf auszurichten, die juristische Kompetenz zu stärken. Die Arbeit hat ergeben, dass dies z.B. durch den Zusammenzug juristischen Wissens in umfassende oder themenbezogene zentrale Strukturen oder durch die Bildung von der ganzen Verwaltungseinheit zur Verfügung stehenden Kompetenzzentren erfolgen kann. Auch gilt es, Qualitätssiche-

rungen einzubauen, bspw. durch die Einrichtung von Wissenszirkeln und Peer reviews oder aber durch geeignete Linienprozesse erfolgen kann. Schliesslich ergaben sich wiederholt Hinweise auf die Gefahr der «Verzettelung» juristischer Fachexpertise etwa durch die Betreuung administrativer und rein redaktioneller Arbeiten. In materieller Hinsicht sind die juristischen Kompetenzen schliesslich eng an die strategische Ausrichtung der Gesamtorganisation zu binden. Das bedeutet, dass Anpassungen in den strategischen Zielen jeweils auf ihre Wirkung betreffend die Querschnittsfunktionen wie die juristischen Funktion hin zu prüfen sind, damit die für eine zielführende Unterstützungsleistung notwendigen Kompetenzen bereitstehen. Dies akzentuiert sich in besonderer Weise bei dezentralen Verwaltungseinheiten, denen strategischer Gestaltungsraum zugestanden wird.

Folgende Teilfragen können diesem Kriterium subsumiert werden:

- Ist organisatorisch gewährleistet, dass der Kompetenzerwerb und Austausch der Juristinnen und Juristen namentlich über das Staats- und Verwaltungsrecht sowie die Rechtsthemen der Verwaltungseinheit erfolgt?
- Bei Rechtsetzungsprojekten: Können die notwendigen legistischen und verfahrensrechtlichen Kompetenzen bereitgestellt werden?
- Bei Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben: Gewährleistet die rechtliche Unterstützung die wirksame Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben?
- Sind die Kompetenzen zu den typischen rechtlichen «Querschnittsthemen» der Verwaltung so organisiert und zugeteilt, dass sie der gesamten Verwaltungseinheit kompetent bereitgestellt werden können?
- Sind den rechtlichen Outputs qualitätssichernde Strukturen, Prozesse und/oder Gefässe vorgesehen?
- Gewährleistet die Gestaltung der Linien- und Projektprozesse und/oder ein Einsitz in relevante Beratungs- und Entscheidungsgremien (Geschäftsleitung und andere) die kompetente und wirksame Vertretung rechtlicher Aspekte?
- Stehen die juristischen Kompetenzen im Einklang mit den Bedürfnissen, die sich aus den strategischen Zielen mittel- und langfristig ableiten lassen.

6.2.2 Gewährleistung der organisationsweiten Kohärenz der rechtlichen Expertise

«Stellt die organisatorische und prozessuale Einbindung die Kohärenz der rechtlichen Expertise in meiner Verwaltungseinheit, namentlich in den relevanten Aufgabenbereichen, sicher»

Das Verwaltungshandeln ist in verschiedener Hinsicht durch rechtliche Vorgaben geprägt, die eine kohärente (mit anderen Worten: rechtsgleiche und verlässliche) Anwendung verlangen. Sämtliche untersuchten Einheiten widmen diesem Aspekt Aufmerksamkeit, so etwa mit Bezug auf Verfahrensabläufe (im Vollzug, in der Rechtsetzung), in Bezug auf Querschnittsthemen wie die Umsetzung des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips sowie in Bezug auf den fachbezogenen Rechtsrahmen der betreffenden Verwaltungseinheit. Der hierfür notwendigen juristischen Expertise kommt mitunter eine Querschnittsfunktion zu, da sie hierdurch in alle Aktivitäten der Verwaltungseinheit involviert ist und potentiell über die rechtliche Kohärenz hinaus durch die Schaffung von Querbezügen zwischen Linienstellen auch zu einer Abstimmung des Verwaltungshandelns der Einheit an sich beitragen kann.

Folgende Teilfragen können diesem Kriterium subsumiert werden:

- Welches sind Themen und Prozesse in der Verwaltungseinheit, bei denen die Kohärenz der rechtlichen Expertise von grosser Wichtigkeit sind?
- Mit welchen organisatorischen Ansätzen kann die Kohärenz juristischer Dienstleistungen in den identifizierten Bereichen gefördert bzw. sichergestellt werden? Welche prozeduralen Ansätze bieten sich an?
- In welcher Weise und durch welche Vorkehren kann die juristische Expertise einen Beitrag zu einem gesamthaft kohärenten Verwaltungshandeln der Verwaltungseinheit leisten?

6.2.3 Umgang mit Veränderungen und Herausforderungen, namentlich aufgrund des technischen und gesellschaftlichen Wandels

«Sind die organisatorischen und prozessualen Strukturen so ausgestaltet, dass die Funktion Recht zeitgerecht die (namentlich mit dem technischen und gesellschaftlichen Wandel verbundenen) Veränderungen und Herausforderungen aufnehmen und Lösungswege aufzeigen kann?»

Im Rahmen dieser Arbeit wurden, basierend auf dem St. Galler Management-Modell und dem Konzept VUCA (vgl. Ziff. 4.1.2), die Digitale Transformation und die Compliance-Aufgabe besondere relevante Herausforderungen identifiziert. Diese wurden auch in den Interviews als wesentliche und namentlich die juristische Arbeit betreffenden Aspekte angeführt (vgl. Ziff. 5.4).

Sowohl die digitale Transformation als auch die Compliance-Aufgabe bedeuten mit Blick auf organisatorische Aspekte der Funktion Recht zweierlei:

- Zum einen hat die Funktion Recht ihr Selbstverständnis dahingehend zu reflektieren, in welcher Weise die Grundsätze des Verwaltungshandelns und mithin rechtsstaatliche Prinzipien einerseits und die Anforderungen mit Blick auf die Innovationsfähigkeit und die Durchschlagskraft digitaler Geschäftsmodelle und Austauschplattformen, den Bedürfnissen der Gesellschaft und Politik andererseits in Übereinstimmung gebracht werden können. Dabei treffen tendenziell «bewahrendes» und an Stabilität und Verlässlichkeit orientiertes Denken auf die Notwendigkeit, mit ergebnisoffenen Entwicklungen und einer gewissen Unsicherheit umzugehen. Kommt hinzu, dass angesichts des technischen und gesellschaftlichen Wandels solche Überlegungen nicht einmalig, sondern wiederholt bzw. kontinuierlich vorzunehmen sind, wozu geeignete organisatorische oder prozessuale «Gefässen» angedacht werden sollten. Konsequenterweise weitergedacht müssen aller Voraussicht nach letztere Strukturen und Prozesse auch selbst wieder auf die konkreten Bedürfnisse angepasst werden.
- Zum anderen sind die genannten Entwicklungen gerade durch ihre Volatilität und Geschwindigkeit gekennzeichnet. Wohl werden in bestimmten Aufgabenbereichen (z.B. im Vollzug) weiterhin repetitive juristische Aufgaben zu erledigen sein, diese könnten aber durchaus aufgrund des Einsatzes digitaler Techniken (Automated Decision Making, ADM; vgl. 5.2.5) inskünftig weniger Ressourcen beanspruchen. Daneben werden vermehrt organisatorische und prozessuale Strukturen treten müssen, die es ermöglichen, auch kurzfristige Entwicklungs- und Innovationsbedürfnisse mit juristischer Expertise zu versorgen.

Vor diesem Hintergrund wird die Fähigkeit einer juristischen Funktion, sich zusammen mit der betreffenden Verwaltungseinheit innovationsoffen und veränderungsbereit auf neue Herausforderungen einstellen und im Rahmen eines partnerschaftlichen Rollenverständnisses

diese mitgestalten zu können, entscheidend für die wirkungsvolle und bedarfsgerechte Bereitstellung juristischer Expertise sein.

Folgende Teilfragen können diesem Kriterium subsumiert werden:

- Ermöglichen organisatorische und prozessuale Vorkehrungen, in agiler Weise auf Herausforderungen und Veränderungen zu reagieren und bedarfsgerecht juristische Expertise bereitzustellen?
- Welche Aufgabenbereiche und/oder Themen der Verwaltungseinheit und welche der rechtlichen Funktion sind als «innovationsaffin» zu bezeichnen oder regelmässig Veränderungen unterworfen, und welche Aufgabenbereiche und/oder Themen verlangen tendenziell nach einer stabilen und beständigen Bearbeitung?
- Welche organisatorischen Gefässe und welche Prozesse ermöglichen die proaktive Identifizierung von Herausforderungen und deren Bearbeitung?
- Erlauben es die organisatorischen und prozessualen Strukturen, dass den Mitarbeitenden die juristischen Arbeiten in einem partnerschaftlichen Rollenverständnis und mit hoher Eigenverantwortlichkeit ausüben können?

6.2.4 Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der juristischen Expertise

«Sind die organisatorischen Strukturen so aufgestellt, dass die rechtliche Funktion ihre Expertise und die ihr zugeteilten Entscheid- und Gestaltungsaufgaben unbeeinflusst, direkt und wirkungsvoll in die vorgesehenen Gremien und Abläufe einbringen kann?»

Für eine Querschnittsfunktion wie diejenige der Funktion Recht ist es wesentlich, einen engen und institutionalisierten Kontakt mit denjenigen Stellen und ihren Entscheidungsträgern zu unterhalten, für die sie Dienstleistungen erbringt, insbesondere auch damit das Gesamtprodukt qualitativ von allen Beteiligten geprüft und mitverantwortet wird. Zentral ist andererseits aber auch, dass sie dabei ein gutes Mass an Eigenständigkeit in der Planung, an Unabhängigkeit in der rechtlichen Beurteilung sowie an Gestaltungsfreiheit für Belange der eigenen Struktur und der eigenen Entwicklung behält, damit die juristischen Belange nicht einseitig und für die Entscheidungsträger in intransparenter Weise fachlichen und/oder politischen Zielen untergeordnet werden. Bei der juristischen Funktion, die mit Blick auf operative und geschäftspolitische Entscheide die rechtlichen Risiken zu bewerten und entsprechende Lösungsmöglichkeiten einzubringen hat, stellt die Balance zwischen der mitverantwortlichen Einbettung in die Entscheidungsgremien und der Unabhängigkeit im Sinne der unbeeinflussten Beratung sowie der formalen Unbefangenheit ein zentraler Erfolgsfaktor dar. Weiter ist zu beachten, dass je nach Art und Umfang der Aufgaben (z.B. Aufsicht und Strafverfolgung) auch innerhalb der Organisation der Funktion Recht Vorkehrungen zu treffen sind, um u.a. den verfahrensrechtlichen Prinzipien Rechnung zu tragen, bspw. um Ausstandsbegehren wegen Befangenheit zu vermeiden.

Folgende Teilfragen können diesem Kriterium subsumiert werden:

- Ist die Funktion Recht in ausreichendem Mass in die Entscheidungsstrukturen der Gesamtorganisation eingebettet, dass deren Expertise resp. Beratung (Rechtsberatung, Vollzugsunterstützung) ungefiltert und mit der vorbereiteten Klarheit berücksichtigt wird?
- Wird eine Entscheidung, für welche die Funktion Recht eigenständige Kompetenz erhalten hat (Strafverfolgung, Compliance), konsequent umgesetzt?

- Ist organisatorisch innerhalb der Funktion Recht gewährleistet, dass die verschiedenen juristischen Aufgaben, für welche unterschiedliche AKV-Anforderungen (Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung) vorliegen, ohne Friktionen und verfahrensrechtlichen Risiken (bspw. Zugang zu besonders schützenswerten Personendaten ohne direkte Befassung mit der Angelegenheit) bearbeitet werden?
- Sind die Federführung sowie die Entscheidkompetenzen bei Aufgaben, die eine Zusammenarbeit der juristischen Funktion mit Kernbereichen verlangt (bspw. Rechtsetzung), allen Beteiligten ersichtlich und entsprechen diese der vorgesehenen Organisation?
- Bestehen organisatorischen Vorkehrungen (bspw. Rotationen von Mitarbeitenden), dass eine unbefangene Bearbeitung von Aufgaben (d.h. Vermeidung von institutional/regulatory capture) gefördert wird, ohne das notwendige Sach- und Erfahrungswissen zu beeinträchtigen?

6.2.5 Kundenorientierung

«Ist die juristische Funktion und damit die von ihr zu erbringenden Dienstleistungen (Wertschöpfung) auf die Kunden ausgerichtet?»

Die juristische Funktion dient insbesondere mit Blick auf ihre Querschnittsdienstleistungen keinem Selbstzweck, sondern trägt dazu bei, dass die «Wertschöpfung» der Verwaltungseinheit im Einklang mit den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben sowie in der von den Stakeholdern gewünschten Qualität (vgl. Ziff. 4.1.1.2) erbracht wird. Der Begriff «Kunden» ist hierbei nicht homogen zu verstehen, sondern reicht bei einer Verwaltungseinheit von bspw. «unfreiwillig und widerwillig zugeteilter Kundschaft» wie Angeschuldigte im Enforcement-/Strafverfolgungsverfahren über Gesuchstellende in Verwaltungsverfahren (bspw. für Bewilligungen) bis zu externen und internen «Bestellenden» von Rechtsdienstleistungen. Auch die Ansprüche zwischen verschiedenen internen Stellen wie Kernbereiche, welche bspw. juristische Vollzugsunterstützung / Rechtsberatung beziehen, sind in der Regel – durch ihre spezifische Vollzugsaufgabe geprägt – unterschiedlich.

Um ressourcenschonend eine adressatengerechte und zielführende juristische Gesamtleistung/Wertschöpfung erbringen zu können, ist ein Austarieren und bewusstes Festlegen der zu leistenden Qualität für die verschiedenen «Kundengruppen» zentral.

Folgende Teilfragen können diesem Kriterium subsumiert werden:

- Sind der Organisation die «Kunden» für die verschiedenen Dienstleistungen/Aufgaben und deren Ansprüche bekannt? Wurden diese bei der Prozessgestaltung und den Qualitätsmerkmalen für die Dienstleistungen/Aufgaben berücksichtigt?
- Werden regelmässige Erkundigungen (bspw. mit Zufriedenheitsumfragen) betreffend die erbrachten juristischen Dienstleistungen bei internen/externen Adressaten eingeholt?
- Bestehen organisatorischen Vorkehrungen, welche sicherstellen, dass ein Feedback von «Kunden» analysiert und entsprechend abgeleitete Massnahmen ihre Wirkung in der Organisation der Funktion Recht finden?

6.2.6 Beachtung «weicher» Faktoren

Neben den objektiv einfacher messbaren Faktoren für die Organisation der Funktion Recht sind auch «weiche» bzw. informale Faktoren für eine effiziente und langfristig tragfähige Gestaltung der Organisation einzubeziehen (vgl. Ziff. 3.8). So können Teams, in denen bspw.

ohne bewusste Unterstützungsleistung Mitarbeitende aus verschiedene Vorgängerorganisationen (Stichwort: Identität, Kultur) zusammengeführt werden oder aufgrund eines unterschiedlichen Ausbildungs- und Erfahrungshintergrunds verschiedenen «Sinngemeinschaften» entstehen, nur eingeschränkt die Leistungen erbringen, die ihnen aufgrund einer sorgfältigen Auswahl der Organisationsform zugetraut werden. Auch kann eine organisatorische und prozessuale Einbindung der Funktion Recht in der Praxis in starker Interaktion stehen zur Zusammensetzung von Entscheidungsgremien wie der Geschäftsleitung, wenn dort – über die Vertretung der rechtlichen Funktion hinaus - bereits rechtliche Kompetenz vorhanden ist. Dementsprechend ist es wesentlich für die mit der Gestaltung der Organisation (der Funktion Recht) betrauten Personen, regelmässig – und idealerweise mit einer Aussensicht verbunden – die Entwicklungen der weichen Faktoren innerhalb der betroffenen Organisationseinheit besonderes Augenmerk zu schenken.

Folgende Teilfragen können diesem Kriterium subsumiert werden:

- Sind in der Organisation Phänomene vorhanden, welche die Gesamtleistung und/oder die Leistung einzelner Teilbereiche oder von Mitarbeitenden in einer Art beeinflussen, für welche strukturelle oder prozessuale Erklärungsversuche nicht greifen?
- Findet sich innerhalb der Organisationseinheit ein fortwährendes unterschiedliches Verständnis über die Rolle und die Aufgaben der Funktion Recht in der gesamten Verwaltungseinheit, die effiziente und effektive Aufgabenerledigung oder über den Begriff «Erfolg» (unterschiedliche Referenzsysteme)?
- Inwiefern ist in den Entscheidungsgremien und namentlich der Direktion/Geschäftsleitung ausserhalb der formal für rechtliche Belange zuständigen juristischen Funktion rechtliche Kompetenz vertreten? Falls ja, was sind die Auswirkungen einer solchen Konstellation?

6.3 Würdigung

Die vorstehend erläuterten sechs Kriterien bzw. Assessmenthilfen sind nicht abschliessend zu betrachten. Sie stellen in erster Linie den von den Autoren abgeleiteten Erkenntnisgewinn der von ihnen untersuchten Themen dar und sollen dazu dienen die systematische Adressierung von Organisationsfragen gerade im Zusammenhang mit den anstehenden Herausforderungen für Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung und insbesondere deren Funktion «Recht» erleichtern. Unabdingbar ist es, die vorgeschlagenen Kriterien und Assessmenthilfen auf die betreffende Verwaltungseinheit abzustimmen und mit spezifischen Fragestellungen und Perspektiven anzureichern. Zudem erscheint es zielführend, zusätzliche einheitspezifische Kriterien zu entwickeln; namentlich mit Bezug auf wesentliche Herausforderungen ergeben sich voraussichtlich weitere die jeweilige Verwaltungseinheit betreffende Aspekte, die in der vorliegenden Arbeit nicht identifiziert wurden. Schliesslich bleibt festzuhalten, dass sich der erhoffte konkrete Nutzen der vorliegenden Kriterien und Assessmenthilfen im Wesentlichen erst durch ihre adaptierte Verwendung und Ergänzung in der Praxis zeigen wird.

7 Literaturverzeichnis / Quellen / Rechtliche Grundlagen

Literatur

- Bach, Tobias; Wegrich Kai; *Das Verhältnis von Regierung und Verwaltung aus internationaler Perspektive*. In Ritz, Adrian; Haldimann, Theo; Sager, Fritz (Hrsg.): *Blackbox Exekutive*, NZZ Libro Schwabe Verlagsgruppe AG, 2019
- Brandstätter, Franz (Hrsg.), *Rechtsabteilung & Unternehmenserfolg*, 2. Auflage. Wien und Bern, 2011
- Braun Binder, Nadja; *Künstliche Intelligenz und automatisierte Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung*, SJZ 115/2019, S. 467 ff.
- Brüesch et al.; *Digitale Transformation in der Schweizer Verwaltung: Handlungsfelder und strategische Herausforderungen*, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Jahrbuch 2917/2018, S. 1 ff.
- Bundesrat: *Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben* (Corporate Governance Bericht) vom 13. September 2006 BBl 2006 8223
- Bundesrat: *Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats* vom 25. März 2009 BBl 2009 2659
- eGovernment Schweiz: *E-Government-Strategie Schweiz 2016 – 2019*, Bern, 2016
- Expertengruppe des Bundes «Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit», Bericht vom 17. August 2018
- Fandel-Meyer, Tanja; Meier, Christoph; *Führungskräfteentwicklung mit Zukunft*, Swiss Centre für Innovations in Learning, scil Arbeitsbericht 25, St. Gallen, 2016
- Flück, Caspar; *Compliance im öffentlichen Sektor*; Cahier de l'IDHEAP 256 / 2010
- Gallmann, Robert, Gersbach, Andreas (Hrsg.); *Der Unternehmensjurist*. Ein Handbuch für die Praxis, Zürich, 2016
- Häfelin, Ulrich, Haller, Walter, Keller, Helen, Thurnherr, Daniela, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9. Auflage, Zürich, 2016
- Häfelin, Ulrich, Müller, Georg; Uhlmann, Felix; *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Dike Verlag Zürich, 7. Auflage, 2016
- Häner, Isabelle, *Justizia 4.0 – Folgen für das Verwaltungsverfahren*, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2018/2.
- Hauser, Alphonse; *Grundzüge der Organisationslehre*, KLV Kaufmännischer Lehrmittelverlag AG, Mörschwil, 4. Auflage, 2012
- Heller, Jutta; Gallenmüller, Nina; *Resilienz-Coaching: Zwischen „Händchenhalten“ für Einzelne und Kulturentwicklung für Organisationen*. In Heller, Rita (Hrsg.); *Resilienz für die VUCA-Welt*, Springer Verlag, eBook, 2019
- Heller, Jutta; Huemer, Brigitte; Preissegger, Ingrid; Drath, Karsten; Zehetner, Friz; Amann, Ella G.; *Messung organisationaler Resilienz: Zentrale Elemente, Schutz- und Risikofaktoren*. In Heller, Rita (Hrsg.); *Resilienz für die VUCA-Welt*, Springer Verlag, eBook, 2019

- Hinterleitner, Markus; Sager, Fritz; *Krisenmanagement und Risikovermeidung*. In Ritz, Adrian; Haldimann, Theo; Sager, Fritz (Hrsg.); *Blackbox Exekutive*, NZZ Libro Schwabe Verlagsgruppe AG, 2019
- Konferenz der Kantonsregierungen (KDK), *Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung*, Bern 2018
- Lienhard, Andreas; *Staats- und Verwaltungsrecht*, in: Ladner Andreas et al. (Hrsg.); *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich, 2013
- Lienhard, Andreas; Rieder, Stefan; Sonderegger, Roger W.; Ladner, Andreas; Höchner, Claudia; Ritz, Manuel, Roose, Zilla (2019): *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen*. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne
- Roth, Monika; *Good Corporate Governance: Compliance als Bestandteil des internen Kontrollsystems*, Dike, Zürich, 2. Auflage, 2015
- Ritz, Adrian; Haldimann, Theo; Sager, Fritz (Hrsg.): *Blackbox Exekutive, Krisenmanagement und Risikovermeidung*,
- Rüegg-Stürm, Johannes, *Das neue St. Galler Management-Modell*, Grundkategorien einer integrierten Managementlehre, der HSG-Ansatz, Bern, 2. Auflage, 2003
- Rüegg-Stürm, Johannes; Grand, Simon; *Das St. Galler Management-Modell*, Management in einer komplexen Welt, Haupt Verlag, 1. Auflage, 2019
- Sägesser Thomas, *Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG*, Stämpfli Handkommentar, Bern, 2007
- Schmelzer, Hermann J.; Sesselmann, Wolfgang; *Geschäftsprozesse in der Praxis*, Carl Hanser Verlag München, 8. Auflage, 2013.
- Schreyögg, Georg; Geiger, Daniel; *Organisation, Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*, Springer Gabler Verlag, 6. Auflage, 2015
- Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, *Jahrbuch 2017/2018*, Bern, 2018
- Stadelhofer, Julie-Antoinette; *Die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung*, Cahier de l'IDHEAP 280 / 2013
- Staub, Leo; *Legal Management. Management von Recht als Führungsaufgabe*, 2. Auflage, Zürich 2006
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian; *Public Management*, Springer Gabler Verlag, 5. Auflage, 2017
- Thom, Norbert; Wenger, Andreas; *Effizienzkonzept zu Auswahl einer Organisationsform*; In Steiner, Reto; Ritz, Adrian (Hrsg.); *Personal führen und Organisationen gestalten*, Haupt, Bern, 2012
- Thommen, Jean-Paul; Achleitner, Ann-Kristin; Gilbert, Dirk Ulrich; Hachmeister, Dirk; Gernot Kaiser; *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, Springer Gabler, Wiesbaden, 8. Auflage, 2017
- Tschannen, Pierre, Zimmerli, Ulrich, Müller, Markus; *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Auflage, Bern, 2014

- Tschümperlin, Paul; *Die Justiz auf dem Weg zum elektronischen Dossier*, SJZ 114 (2018) Nr. 13, S. 313
- Vogel, Stefan; *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten*, Zürich, 2008
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), School of Management and Law, und KPMG Schweiz, *Digitale Verwaltung*, Zürich 2017

Online-Quellen

- Bericht E-Konsultation des Bundes (2012), URL:
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/e-demokratie-und-e-partizipation.html>, 02.11.2019
- Das Schweizer Parlament, Curia Vista, Statistik parlamentarische Vorstösse für den Zeitraum 2007-2018, URL: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlen-geschaefte>, 04.11.2019
- Insieme Skandal, Tagesanzeigerdossier, URL:
https://www.tagesanzeiger.ch/Schweiz/dossier2.html?dossier_id=1504, 12.11.2019
- Lies, Jan, 2018, Gabler Wirtschaftslexikon, *harte und weiche Faktoren*. URL:
<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/harte-und-weiche-faktoren-52688/version-275806>, 16.10.2019
- Medienmitteilung des Bundesrates zu E-Voting vom 27. Juni 2019, URL:
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75615.html>, 02.11.2019
- Online-Schalter für Unternehmen, Easygov, URL: <https://startbiz.easygov.swiss/>, 02.11.2019
- Postautoskandal, SRF Newssite, 13.02.2018, URL:
<https://www.srf.ch/news/schweiz/schummeleien-mit-subventionen-das-sind-die-parteien-im-postauto-skandal>, 12.11.2019

Rechtliche Grundlagen

BV. *Bundesverfassung* der Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

EFD-Organisationsverordnung. *Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement* vom 17. Februar 2010, SR 172.215.1.

FHG. *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt* vom 7. Oktober 2005, SR 611.0.

FHV. *Finanzhaushaltsverordnung* vom 5. April 2006, SR 611.01.

FINMAG. *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht* vom 22. Juni 2007, SR 956.1.

HMG. *Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte* vom 15. Dezember 2000, SR 812.21.

LMG. *Lebensmittelgesetz* vom 20. Juni 2014, SR 817.0.

RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz* vom 21. März 1997, SR 172.010.

RVOV. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung* vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

Strafentscheidmitteilungsverordnung, *Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafscheide* vom 10. November 2004, SR 312.3.

8 Anhänge

1. Liste der interviewten Personen (inkl. Angaben zu Stellung und Aufgaben innerhalb Verwaltungseinheit resp. Rechtsdienst)
2. Fragebogen für die Interviews
3. Auswertungstabelle betreffend die Resultate aus den Interviews

Anhang 1 / Liste der Interviews

1. Interview vom 12. September 2019 mit Dr. Barbara Schärer, Direktorin des Eidg. Personalamts (vormals Stv. Direktorin der Eidg. Finanzverwaltung, Leiterin des Rechtsdienstes der Eidg. Finanzverwaltung und des Eidgenössischen Finanzdepartements) (durchgeführt von M. Gerber und R. Gertsch).
2. Interview vom 16. September 2019 mit Patric Eymann, Mitglied der Geschäftsleitung der FINMA, Leiter des Geschäftsbereichs Enforcement (durchgeführt von M. Gerber und R. Gertsch).
3. Interview vom 16. September 2019 mit Kathrin Tanner, FINMA, Co-Leiterin der Einheit Recht und Compliance im Geschäftsbereich Strategische Grundlagen (durchgeführt von M. Gerber und R. Gertsch).
4. Interview vom 17. September 2019 mit Helga Horisberger, Mitglied der Geschäftsleitung von Swissmedic, Leiterin des Bereichs Recht (durchgeführt von M. Gerber).
5. Interview vom 24. September 2019 mit Peter Périnat, Mitglied der Geschäftsleitung des Bundesamts für Gesundheit, Leiter der Abteilung Recht (durchgeführt von R. Gertsch).
6. Interview vom 26. September 2019 mit Dr. Philippe Girard, Stv. Direktor, Mitglied der Geschäftsleitung von Swissmedic, Leiter des Bereichs Bewilligungen (durchgeführt von R. Gertsch).
7. Interview vom 8. Oktober 2019 mit Isabelle Rogg, Leiterin des Bereichs Recht im Direktionsstab des Bundesamtes für Sozialversicherungen (durchgeführt von M. Gerber).

Anhang 2 / Fragebogen

CeMaP 2019 / Zertifikatsarbeit Gerber/Gertsch:

Fragebogen (1) für strukturierte Gespräche mit Bundesverwaltungsbehörden

Generelle Vorfragen:

1. Name der befragten Person

2. Stellung in der betroffenen Verwaltungseinheit/Rechtsdienst

Spezifische Fragestellungen:

1. Fragen zur Verwaltungseinheit:

- Stellung innerhalb Bundesverwaltung?

- Wesentliche Aufgaben Ihrer Verwaltungseinheit?

2. Interne Organisation des Rechtsdienstes oder der Einheit(en) mit rechtlichen Aufgaben:

- Wie ist der Rechtsdienst/Verwaltungseinheit intern organisiert (nach Aufgaben oder Themen, GeneralistInnen oder SpezialistInnen)?

- Anzahl Personen und FTE in der Verwaltungseinheit?

- Stellung innerhalb Amt/Verwaltungseinheit?

- Organisationsform (ist als XXX organisiert)?

- Entwicklung des Rechtsdienstes (wie entwickelte sich der Rechtsdienst in die aktuelle Situation in der Gesamtorganisation)?

- Einbezug des Rechtsdienstes in die Entscheidungsfindung der Leitung der Gesamtorganisation oder Bereichsleitungen (Führungsprozesse):

- Leiter Rechtsdienst auch Teil der Leitung der Gesamtorganisation?

- Wenn nein, wird der Rechtsdienst für die Prüfung von der Entscheidungsgeschäften der obersten Leitung einbezogen?

- Wie arbeitet Ihr Rechtsdienst mit den anderen Führungsstellen (Linienstellen) Ihrer Organisation zusammen? Hat der Rechtsdienst bspw. ein «Vetorecht»? (Stichworte: interner Dienstleistungslieferant (wenig Einfluss) oder grosses Eigen-/Entscheidungsgewicht (bspw. wie eine Compliance-Abteilung)?

3. Art und Umfang des Aufgabenbereichs des Rechtsdiensts resp. der mit rechtlichen Aufgaben betrauten Einheit(en):

- Gibt es strategische Vorgaben/Ziele für rechtliche Aufgaben/Funktionen? Gibt es eine Bereichsstrategie? Einfluss auf Aufgabengebiet der Funktion Recht (und damit Einfluss auf Organisationsfreiheit)

- Welches sind die Aufgaben Ihres Rechtsdienstes? Quantitative Angaben?

- Rechtsberatung: Welche Bedeutung kommt der Beratungsfunktion zu? Was umfasst die Beratung (inkl. Schulungen)? Wer wird beraten?

- (Vollzug oder Vollzugsunterstützung) In welche Verfahren und bis zu welchen Schritten wird der Rechtsdienst einbezogen?

- (Compliance) Ist der Rechtsdienst formell/informell vorgesehen, die Rechtskonformität der Aktivitäten zu prüfen? Wer/was wird kontrolliert?

- (Rechtsetzung) Welche Projekte (Erlassstufen)? Federführung innerhalb Verwaltungseinheit? Zusammenarbeit mit anderen Stellen (bspw. Departement)?

- (Beschwerdewesen) Wie sieht es aus bezüglich Streitige Verfahren? Ist Ihre Verwaltungseinheit mit vielen Verfahren konfrontiert (z.B. als Vorinstanz)? Was ist die Rolle des Rechtsdiensts in solchen Streitigen Verfahren?

- Weitere...

4. Wie schätzen sie die aktuelle Situation Ihres Rechtsdiensts ein - heutige Stärken/Schwächen?

5. Wie schätzen Sie die Zukunft für den Rechtsdienst ein?

- Verfügt der Rechtsdienst über ein Gleichgewicht zwischen den zugewiesenen Aufgaben, der hierfür verankerten Kompetenzen und der damit verbundenen Verantwortung?

- Welche (interne/externe) Herausforderungen stehen in den nächsten 5-10 Jahren bevor?

- Gestützt auf Einschätzung der Autoren können folgende Herausforderungen bewertet werden:

- Digitale Transformation

- Erhöhter Fokus auf Compliance

-

- Bestrebungen/Vorbereitungen, um die Herausforderungen zu adressieren?

CeMaP 2019 / Zertifikatsarbeit Gerber/Gertsch:

Fragebogen (2) für strukturierte Gespräche mit externen Fachexperten → Sichtweise auf «Metaebene»

Generelle Vorfragen:

3. Name und Hintergrund der befragten Person

Spezifische Fragestellungen:

4. Angaben / Überblick über die rechtlichen Aufgaben/Funktionen innerhalb der Bundesverwaltung

Rechtliche Aufgaben:

- Rechtsberatung
- Vollzugsunterstützung
- Rechtsetzung
- Beschwerdewesen
- Compliance
- Strafverfolgung
- Weitere?

5. Unterschiede zentrale und dezentrale Verwaltungseinheiten (in Bezug auf die rechtlichen Aufgaben/Funktionen)?

6. Interne Organisationsmodelle für rechtliche Aufgaben/Rechtsdienste (nach Aufgaben oder Themen, GeneralistInnen oder SpezialistInnen)?

Organisationsstruktur

- Aufbau-/Ablauforganisation
- Zentral-/Dezentralisation
- Linien-/Stabs-/Matrixorganisation
- Weitere?

7. Entwicklungen der Rechtsdienste (in Bezug auf Aufgaben, Organisationsmodelle oder strategische Vorgaben)?

8. Wie schätzen sie die aktuelle Situation der behördlichen Rechtsdienste ein – mögliche Stärken/Schwächen aus genereller Sicht (bspw. Gleichgewicht zwischen den zugewiesenen Aufgaben, der hierfür verankerten Kompetenzen und der damit verbundenen Verantwortung)?

9. Welche (interne/externe) Herausforderungen stehen in den nächsten 5-10 Jahren bevor?

10. Gestützt auf Einschätzung der Autoren können folgende Herausforderungen bewertet werden:

a. Digitale Transformation

b. Erhöhter Fokus auf Compliance

c.

11. Bestrebungen/Vorbereitungen, um die Herausforderungen zu adressieren?

Anhang 3 / Auswertungstabelle

	Fragestellung	BAG	BSV	Swissmedic	FINMA	Aussensicht
1	Stellung innerhalb Bundesverwaltung	Zentrale Bundesverwaltung (1. Kreis)	Zentrale Bundesverwaltung (1. Kreis)	Dezentrale Bundesverwaltung (3. Kreis)	Dezentrale Bundesverwaltung (3. Kreis)	Fokus auf zentrale Bundesverwaltung
2	Aufgabenumfang	Rechtsetzung, Rechtsberatung, Beschwerdewesen, Querschnittsthemen (BGÖ, DSG, Vergaberecht etc.)	Querschnittsthemen (BGÖ, Vertrags- und Vergaberecht, DSG, Compliance etc.)	Rechtsberatung, Strafverfolgung, Beschwerdewesen, Rechtsetzung Querschnittsthemen (BGÖ, Vertrags- und Vergaberecht, DSG, Compliance etc.)	Enforcement (eigener Geschäftsbereich), Querschnittsthemen (Compliance, Rechtsberatung, Beschwerdewesen, DSG, Vergaberecht, Rechtsetzung etc.)	Keine allgemeingültige Aussage zum Umfang von Aufgabenportfolios ableitbar
3	Organisationsstruktur innerhalb Verwaltungseinheit	Zentral (plus zusätzliche Rechtsfunktion in Direktionsbereich KUV)	Dezentral (mit Rechtsfunktion für allgemeine Aufgaben im Direktionsstab)	Zentral (eigener Geschäftsbereich)	Dezentral (in verschiedenen Geschäftsbereichen)	
4	Einsatz in Leitungsgremium (Direktion/Geschäftsleitung)	Ja	Nein	Ja	Ja (mehrfach)	Direkter Link zu Leitungsorgan wichtig
5	Strategische Vorgaben für Rechtsfunktion	Ja	Nein	Ja	Ja	
6	Allgemeine Entwicklung der Funktion Recht					Grosses Spektrum; Tendenz zu zentr. Stabsfunktion
7	Herausforderungen (Zeithorizont: 5-10 Jahre)	Technische Entwicklungen (Digitalisierung, Kompetenzlücke, elektronisches Gerichtsossier), Personalrekrutierung mit Blick auf verändernde Kompetenzen	Technische Entwicklungen (Digitalisierung, Datenschutz betr. elektronischer Geschäftsverkehr im Sozialversicherungsbereich), Zunahme Bedeutung von Compliance	Technische Entwicklungen (Digitalisierung, elektronisches Gerichtsossier, KI im Vollzug), allgemeine Beschleunigung und Geschäftszunahme, Zunahme Bedeutung von Compliance und Governance	Technische Entwicklungen (Digitalisierung, Big Data Auswertung), Zunahme Bedeutung von Compliance (Interessensmanagement), Zunahme von Litigation gegenüber Behörde	Technische und gesellschaftliche Entwicklungen (Digitalisierung), allgemeine Beschleunigung (bspw. Rechtsetzung), polit. Wunsch nach Pragmatismus
8	Initiativen betr. Herausforderungen	Entwicklung neue Amtsstrategie 2020	Personelle Verstärkung durch Jobrotation	Strategieorientiertes Kompetenz- und Ressourcenmanagement; aktuelle Anpassung der Organisationsstruktur	Rotationsverfahren auf allen Stufen, Stärkung des Wissensmanagements, Fokus auf Digitalisierung	