



Effizienz durch Registrieren

Die Überprüfung der Verwaltungsregistraturen der Bundesverwaltung in den 1950er Jahren

Peter Fleer

Einleitung

Am Montag, den 9. Dezember 1957 gegen 10 Uhr läutete im Bundesarchiv das Telefon. Am anderen Ende der Leitung war eine Mitarbeiterin der Bundeskanzlei mit einer dringenden Mitteilung von Bundesrat Etter (im Bundesrat 1934 – 1959) direkt aus der Bundesratssitzung. Das Bundesarchiv sei anzuweisen, die von ihm kürzlich an die ganze Bundesverwaltung verschickten Registraturinstruktionen unverzüglich zurückzurufen.¹ Es braucht keine besondere Fantasie, um sich die darauffolgende Hektik im Bundesarchiv vorzustellen. Bereits am Abend ging das Rückrufschreiben hinaus. Was war geschehen? Am 1. Dezember hatte das Bundesarchiv eine Instruktion an alle Registratoren in der Bundesverwaltung verteilt. Darin wurden in einer Klammeraufzählung Sozialisten unter den Begriff Extremisten subsumiert. Dies muss wohl das Missfallen eines sozialdemokratischen Beamten ausgelöst haben, der die fragliche Registraturinstruktion der sozialdemokratischen Presse zuspielte. Offensichtlich hatte davon auch der Bundesrat Wind bekommen. Seine sofortige Intervention konnte indessen die Publikation des Vorfalls und die genüssliche Kritik am Bundesarchiv als «KK-Domäne» in der sozialdemokratischen Presse ebenso wenig verhindern wie eine kleine parlamentarische Anfrage des Baselbieter SP-Nationalrats Leo Lejeune zu dieser «für Sozialisten verletzende[n] und beleidigende[n] gemeinsame[n] Aufzählung».²

Dieser Vorfall stellt gewiss eine Ausnahme dar, denn Fragen zum Registraturwesen treten selten in die Sphäre der Politik und der öffentlichen Diskussion ein. In der Regel bleiben sie der verwaltungsinternen Diskussion unter Spezialisten vorbehalten. Registrieren, Schriftgut verwalten, Akten führen sind Tätigkeiten, die nicht direkt etwas mit den eigentlichen Aufgaben und Kompetenzen einer Behörde zu tun haben. In diesem Sinn handelt es sich um typi-

¹ E3120B 1969/80, Bd. 5, Az. 2.01.a-0062, Registratoreninstruktion 1957/58, 1957 – 1958.

² E3001B 1978/31, Bd. 8, Az. I.4, Kleine Anfrage Lejeune vom 20. 12. 1957 betr. Registraturinstruktion des Bundesarchivs, 1957 – 1958.

sche Supportaufgaben, die aus Sachbearbeitersicht oft als lästig, auf der Führungsebene als Kostenfaktor wahrgenommen werden, für das Funktionieren der «Verwaltungsmaschine» jedoch unerlässlich sind.³ Die Registratur stellt eine wichtige Funktion für das Gedächtnis einer Verwaltung zur Verfügung. Sie leitet die Informationsströme der Verwaltung in geordnete Bahnen, konserviert das Wichtige (im besten Fall) und macht vergangene Informationen wieder verfügbar für gegenwärtige Entscheidungsbedürfnisse. Indem sie pfadabhängige Kontingenzelektion ermöglicht, steht sie im Zentrum der anpassungsfähigen Selbstreproduktion der Verwaltung.

Registratur, Schriftgutverwaltung und Aktenführung, hier bewusst etwas unscharf gefasst, gehen auf jahrhundertealte Praxen zurück, die darauf abzielen, die zeitliche und räumliche Begrenztheit des menschlichen Erinnerungsvermögens zu überwinden und als «soziales Gedächtnis» im Sinn Luhmanns in ihrer Grösse tendenziell unbeschränkte soziale Systeme zu stabilisieren.⁴ Da sie damit unweigerlich Bestandteil von Praxen der Macht- und Herrschaftsausübung wurden, waren sie nie unbestritten. Als praktische Tätigkeit war die Produktion und Verwaltung von Akten dabei immer eng mit den herrschenden kulturellen Wertvorstellungen und den verfügbaren technischen Möglichkeiten verbunden. Diese auf Veränderung und Wandel angelegten Zusammenhänge standen in eigentümlicher Spannung zur persistenzsichernden Funktion des Gedächtnismoduls von Verwaltungen.

Die Registraturpraxen, die in den 1950er Jahren zur Diskussion standen, hatten sich im Zug des Übergangs von der Kanzlei zum Büro in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet.⁵ Im Vordergrund stand dabei die Innovation der Verwaltung des Schriftguts aufgrund von hierarchisch strukturierten Registratur- oder Aktenplänen, welche die Ordnung des Schriftguts nach inhaltlich-organisationellen Kriterien vordefinierten und eine sachlogische Zusammenfassung von Dokumenten zu Geschäften erlaubten. In der Theorie erübrigte sich dadurch das in erster Linie chronologisch gesteuerte Registrieren und nachträgliche Ordnen der Akten. Tatsächlich bestanden diese traditionellen Kanzleipraxen der Ein- und Ausgangskontrolle, des inhaltlichen Zusammenfassens von Dokumenten auf Registraturkarten oder der Herstellung von alphabetischen und numerischen Ordnungen in Registerbänden oder Karteien in unterschiedlichen Ausprägungen fort.

³ Collin, Peter / Lutterbeck, Klaus-Gert (Hg.): Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltungen (19./20. Jh.). Baden-Baden: Nomos, 2009.

⁴ Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1998, 217, 271, allgemein Kap. 3 XIII; Graber, Doris: The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2003, S. 34; Douglas, Mary: Wie Institutionen denken. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1991, S. 106 – 116. In diesem Zusammenhang vgl. auch die Ausführungen Luhmanns zu temporalisierten Systemen (Luhmann, Niklas: Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Bd. 1. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1980, S. 237 – 248).

⁵ Vgl. hierzu Vismann, Cornelia: Akten. Medientechnik und Recht. Frankfurt a. M.: Fischer, 2000, S. 207 – 299; Chandler, Alfred D. / Cortada, James (Hg.): A Nation Transformed by Information. Oxford: University Press, 2000, S. 5 – 20; Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte (JEV), Bd. 9, 1997, Themenheft Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, 1997.

Sparanstrengungen der Nachkriegszeit

In der Bundesverwaltung begannen die modernen Registraturmethoden seit den 1920er Jahren die Schriftgutverwaltung zu dominieren. Das parallele Fortbestehen älterer Praxen führte jedoch in den Ämtern zu ganz unterschiedlichen Mischformen. Und damit kommen wir auf den eingangs erwähnten, für das Bundesarchiv so peinlichen Vorfall zurück. Die Registraturinstruktion, um die es ging, stand nämlich im Zusammenhang mit einer Anfang der 1950er Jahre eingeleiteten Gesamtüberprüfung des Registraturwesens in der Bundesverwaltung. Doch blenden wir noch etwas weiter zurück.

Während des Kriegs war die Bundesverwaltung gewaltig gewachsen, von einem Personalbestand in der zentralen Bundesverwaltung ohne Regiebetriebe mit gut 10'000 Beamten 1938 auf ein Maximum von fast 30'000 Beamten im Jahr 1944. Nach dem Kriegsende ging man allgemein davon aus, dass dieser Zuwachs möglichst rasch abzubauen sei. Allerdings blieben die Abbauerfolge deutlich hinter den Erwartungen zurück, 1947 zählte die Bundeszentralverwaltung immer noch fast 24'000 Beamte.⁶ In der Öffentlichkeit wurde dies zunehmend kritisch registriert und der politische Druck auf Parlament und Regierung nahm zu, endlich taugliche Sparmassnahmen zu ergreifen. Parlament und Bundesrat waren sich des Problems sehr wohl bewusst. Sie knüpften bei Ihren Abbaumassnahmen an die Sparbemühungen der 1930er Jahre an, die durch den Krieg unterbrochen worden waren. Die Finanzkommissionen von National- und Ständerat und die Finanzdelegation beider Räte behandelten das Thema ausführlich. Im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes setzte der Bundesrat bereits 1946 eine Expertenkommission für die Bundesfinanzreform ein, die im März 1947 in einem Gutachten eine Zielgrösse von 18'000 Beamten vorgab.⁷ Auf Initiative der Finanzdelegation wurden externe Experten beauftragt, organisationsspezifische Sparexpertisen zu erstellen. Bis 1952 verfassten 17 Experten derartige Expertisen zu insgesamt 41 Amtsstellen.⁸ In unserem Zusammenhang ist vor allem die Expertise von Prof. Alfred Walther über die Kriegstechnische Abteilung (KTA) vom 7. Januar 1950 von Interesse. Walther war Professor für Betriebswirtschaft an der Universität Bern. 1947 hatte er die erste schweizerische betriebswirtschaftliche Fachzeitschrift «Die Unternehmung. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Organisation» mitbegründet und sich mit seinem praxisorientierten

⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über einen Abbau der Ausgaben des Bundes (Vom 11. Mai 1948). In: Bundesblatt, Bd. 2/21, 1948, S. 439 – 465.

⁷ E5480 1970/321, Bd. 5, Az. 0982, Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform an den Bundesrat (Vom 14. März 1947), S. 21. Vgl. auch Bericht des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes (Vom 12./19. Oktober 1948). In: Bundesblatt, Bd. 3/44, 1948, S. 529 – 657. Eine Subkommission der Expertenkommission hatte diese Zielgrösse bereits im November 1946 definiert. Vgl. E6100A-26 1000/1926, Bd. 13, Az. F.50-3, Bundesfinanzreform. Bericht der Subkommission an die Expertenkommission, Entwurf III zur Tagung der Subkommission vom 4./6. November 1946, S. 12.

⁸ E6100A-25 1000/1925, Bd. 2, Az. F.01-20, Sparexpertisen in der Bundesverwaltung; Berichte der Sparexperten: \\ Summarische Zusammenstellung der Vorschläge der Sparexperten und deren Verwirklichung durch die Departemente (Dossier Nr. 2284), 1947 – 1951; E6500-02 1986/114, Bd. 10, Az. 002, Vorschläge und Anregungen der Sparexpertisen, 1947 – 1952. Vgl. für eine Zusammenfassung der wichtigsten Sparvorschläge E6500-02 1986/114, Bd. 8, Az. 002, Die Sparexpertisen 1947/1952 in der Bundeszentralverwaltung, 30. 6. 1956.

Lehrbuch «Einführung in die Wirtschaftslehre der Unternehmung» schweizweit einen Namen gemacht.⁹ Er muss damit wohl in idealer Weise dem von Finanzdelegation und Bundesrat gewünschten Profil für die Experten entsprochen haben. Walther war mit der Untersuchung des grössten Brockens, des Militärdepartements, beauftragt worden und verfasste dazu 16 Berichte. Im erwähnten Bericht über die KTA kritisierte er unter anderem die Registraturpraxis dieser Behörde. Er beschrieb den Ablauf folgendermassen: «Die eingehende Post wird zuerst in der Kanzlei geöffnet und gestempelt. Dann geht sie zum Sekretär des Abteilungschefs, der sie verteilt. [...]. Vom Sekretär des Abteilungschefs gelangt die gesamte Post wieder in die Registratur, wo 4 – 5 Beamte dauernd beschäftigt sind, die vom Sekretär bereits einmal, wenn auch nur flüchtig gelesenen Briefe mehr oder weniger genau zu lesen und ihren Inhalt stichwortartig auf grosse Registraturkarten zu notieren. Dann gelangt die Post endlich in Besitz derjenigen, die wirklich etwas mit ihr zu tun haben.»¹⁰ Dadurch verzögere sich die Zustellung der Post an die Sachbearbeiter. Dasselbe Problem stelle sich unter umgekehrten Vorzeichen bei der ausgehenden Post, deren Inhalt ebenfalls auf Registraturkarten zusammengefasst werde. Walther war der Meinung, dass das Nummerieren nach dem vorhandenen Nummernsystem genügen müsse.¹¹ Gegen die seitens der KTA geäusserten Bedenken, ein Verzicht auf die Notierung der Inhalte gefährde die Übersicht über die erstellten Akten – heute würde man von Nachvollziehbarkeit sprechen –, hielt er fest, dass die sachbearbeitenden technischen Sektionen besser Ordnung halten müssten. Insbesondere wandte er sich in diesem Zusammenhang gegen die Unsitte «private» Dossiers anzulegen. «Damit geht in der Bundesverwaltung sehr viel Zeit verloren», schrieb er. «Solche ‚privaten Dossiers‘ werden einerseits angelegt, um sich zwecks Beförderung über persönliche Leistungen ausweisen oder gegebenenfalls nachweisen zu können, dass man rechtzeitig vor einem Fehler gewarnt hat.» Immerhin hielt er den Beamten zugute, dass von ihnen nicht selten Angaben verlangt würden, «die sie kurzfristig nur machen [können], wenn sie laufend alle möglichen und unmöglichen Zahlen notier[t]en».¹² Walther betonte, dass es ihm nicht um eine Kritik an der KTA gehe, da diese ja nur das tue, was in der Verwaltung üblich sei. Er empfahl daher, die Frage der Registratur allgemein und zentral in der ganzen Bundesverwaltung abzuklären.

⁹ Walther, Alfred: Einführung in die Wirtschaftslehre der Unternehmung, 2 Bände. Zürich: Schulthess & Co. AG, 1947, 1953; Die Unternehmung. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Organisation. Vgl. auch Trechsel, Hans Ulrich / Trechsel, Fritz (Hg.): Aktuelle Fragen der Unternehmung. Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre. Gedenkschrift für Alfred Walther. Bern: Verlag Haupt, 1957.

¹⁰ E6100B 1973/47, Bd. 12, Az. 102.10, Bericht KTA Nr. 1, 7. 1. 1950, S. 4.

¹¹ Zu einem ähnlichen Befund kamen die Berichte von Prof. Carl Ludwig über die Bundesanwaltschaft vom 31. 10. 1947 (E6500-02 1986/114, Bd. 10, Az. 002, Sparexpertise Bundesanwaltschaft, 31. 10. 1947), S. 5) und von Paul Renggli über das Bundesamt für Sozialversicherung vom 31. 12. 1948 (E6500-02 1986/114, Bd. 10, Az. 002, Vorschläge und Anregungen der Sparexpertisen, 1947 – 1952, S. 9).

¹² E6100B 1973/47, Bd. 12, Az. 102.10, Bericht KTA Nr. 1, 7. 1. 1950, S. 6.

die Arbeiten an den eigentlichen Expertisen, und der Bundesrat rechnete im Herbst 1952 nicht vor Ende 1953 mit dem Abschluss der Untersuchung.¹⁵

Zugleich wuchs der politische Druck in der Öffentlichkeit, die Sparbemühungen beim Bund zu intensivieren. Die Finanzkommission des Nationalrats verlangte im November 1952 mittels Postulat vom Bundesrat die Schaffung eines besonderen Organs innerhalb der Bundesverwaltung, das für Organisations- und Rationalisierungsfragen zuständig sein sollte. Bereits Ende Jahr lag ein erster Entwurf eines Reglements für eine Eidgenössische Verwaltungskontrollstelle vor, die dem EFZD administrativ unterstellt sein sollte. Einen anderen Ansatz verfolgte das Initiativkomitee für Einsparungen im Bundeshaushalt und Erweiterung der Volksrechte, das Anfang 1953 zwei Sparinitiativen lancierte. Sollte die sogenannte Sparinitiative I die Volksrechte im Bereich der Bundesausgaben stärken, zielte das zweite Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle darauf ab, Sparmöglichkeiten zu suchen und die Umsetzung von Sparmassnahmen zu überwachen. Die Initiative sah hierzu ein von der Finanzdelegation zu wählendes Gremium von bundesexternen Sachverständigen vor.¹⁶ Bundesrat und Verwaltung lehnten eine externe Überwachung ab. Angesichts der allgemeinen Stimmung in der Öffentlichkeit, die vehement zusätzliche Sparanstrengungen im Bundeshaushalt forderte, bestand kein Zweifel darüber, dass die Initiative zustande kommen würde. Eine Annahme in der Volksabstimmung schien wahrscheinlich. Man setzte daher alles daran, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag entgegenzusetzen. Hierzu intensivierte das EFZD die bereits begonnenen Arbeiten zur Einrichtung einer verwaltungsinternen Kontrollstelle. Noch vor der Einreichung der Sparinitiativen Ende September 1953 konnte die neue Zentralstelle für Organisationsfragen unter der Leitung des Betriebswirtschafter Otto Hongler die Arbeit aufnehmen.¹⁷ Damit unterstrich der Bundesrat seinen Willen, mit den Sparanstrengungen Ernst zu machen. Nun ging es noch darum, die nur auf einem Bundesratsbeschluss beruhende Zentralstelle auf Gesetzesebene zu verankern. Dies gelang mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Zentralstelle für Organisationsfragen durch das Parlament im Oktober 1954. Auch wenn damit eine verwaltungsinterne Kontrollstelle geschaffen wurde, hatte das Initiativkomitee sein wichtigstes Ziel erreicht und zog in der Folge die Initiative zurück.

Registraturreform

Der kurze Abstecher in die Entstehungsgeschichte der Zentralstelle für Organisationsfragen des Bundes ist notwendig, weil die bereits angelaufene Überprüfung des Registraturwesens

¹⁵ E6100B#1973/47, Bd. 12, Az. 102.10, Bundesrat an Finanzdelegation, 14. 10. 1952.

¹⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle (Vom 30. April 1954). In: Bundesblatt, Bd. 1/18, 1954, S. 707 – 716.

¹⁷ E6100B 1973/47, Bd. 12, Az. 102.13, EFV an BR betr. Sparinitiative 2: Verwaltungskontrolle, Entwurf, 17. 3. 1954.

vom EPA in deren Hände übergang. Damit verschob sich der Fokus von der Personaleinsparung im Registraturbereich in Richtung allgemeiner Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe. Noch vorher, im Frühling 1953, hatte das EPA einen detaillierten Fragebogen verschickt, um den Ist-Zustand der Registraturen zu erfassen.¹⁸ Bei der Bearbeitung der Antworten stellte sich heraus, dass der Aufwand für die vorgesehene flächendeckende Überprüfung des Registraturwesens der gesamten Bundesverwaltung in keinem Verhältnis zu den voraussichtlichen Einsparungen stehen würde. Die Zentralstelle für Organisation entschied daher, von der ursprünglichen Planung abzuweichen und setzte auf eine bessere Schulung der Registratoren und die direkte Einflussnahme auf die Amtsstellen. Zum Auftakt dieser Initiative führte die Zentralstelle im Oktober 1954 eine Arbeitstagung für Registraturführung durch, zu der auch externe Fachleute beigezogen wurden.¹⁹ Als roter Faden diente das Thema Dezimalklassifikation. Deren Stärken und Schwächen wurden erörtert und die Bestrebungen zur Erstellung eines internationalen Registraturplans diskutiert. Von unmittelbar praktischer Bedeutung war das Referat von A. Moesch, Betriebsinspektor der Generaldirektion der SBB, zum Thema Registraturplan. Die SBB hatten ihre Registratur erst kürzlich auf der Basis der angepassten, sogenannten freien Zehnergliederung modernisiert.²⁰ Dank des optimal an die Betriebsbedürfnisse angepassten Registraturplans konnten die SBB spürbare Aufwandsreduktionen erzielen, indem man insbesondere auf das Führen von zusätzlichen Registern und Karteien teilweise verzichten konnte. Die Modernisierung der Registratur bei den SBB stellte nicht nur für die Reform des Registraturwesens der Bundesverwaltung einen Referenzpunkt dar. Moesch war ein gefragter Referent zu diesem Thema. Bereits früher hatte er an einer Tagung der Schweizerischen Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung über die SBB-Registratur referiert.²¹

Die Kursteilnehmer waren anschliessend angehalten, ihre Registraturen gemäss den erhaltenen Direktiven zu optimieren und wo möglich Vereinfachungen vorzunehmen. Sie sollten dabei von den Organisationsmitarbeitern ihrer Amtsstellen unterstützt und kontrolliert werden. Bei Letzteren handelte es sich um Mitarbeiter (teilweise mit Führungsfunktion) der Amtsstellen, die der Zentralstelle rapportierten und für die Identifizierung von Rationalisierungsmöglichkeiten und die Überwachung diesbezüglicher Massnahmen verantwortlich waren.

¹⁸ E3120B 1996/434, Bd. 62, Az. 520, Bericht über das Registraturwesen der Bundesverwaltung, 29. 10. 1956.

¹⁹ E3120B 1996/434, Bd. 62, Az. 520.2, Arbeitstagung für Registraturführung, 1954.

²⁰ Bezüglich der Informationsverwaltung galten die grossen Infrastrukturbereiche Eisenbahn, Postwesen und Telegrafie auch in anderen Ländern als Vorbild. Vgl. Chandler, Alfred D. Jr.: *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge (MA), London: Harvard University Press, 1997, S. 195; Chandler, Alfred D. / Cortada, James (Hg.): *A Nation Transformed by Information*. Oxford: University Press, 2000, S. 10 – 13; Yates, JoAnne: *Control through Communication. The Rise of System in American Management*. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, 1993.

²¹ E3120B 1996/434, Bd. 62, Az. 520, Schweizerische Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung, Vorträge gehalten an der Tagung zur Behandlung von Fragen der Organisation von Registratur und Kanzlei, 3. Dezember 1953 in Aarau, 1953.

Mit einer Umfrage bei den Organisationsmitarbeitern Anfang 1956 wurden die im Rahmen der Initiative zur Reform des Registraturwesens erzielten Fortschritte erhoben. In seinem Schlussbericht vom 29. Oktober 1956 konnte der Leiter der Zentralstelle, Otto Hongler, feststellen, dass «ein wesentlicher Schritt nach vorwärts getan werden konnte»; dies, obschon er die seinerzeitige Kritik von Prof. Walther für überzogen hielt und betonte, dass der Stand des Registraturwesens bereits 1953, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zufriedenstellend gewesen sei.²²

Interessant ist nun zu sehen, welche Bereiche Hongler in seinem Bericht hervorhob. Zunächst verwies er auf eine – wenn auch geringe – Reduktion der Registraturen in der Bundesverwaltung. In diesem Zusammenhang bemerkte er, dass einer stärkeren Zentralisierung die ungünstigen Raumverhältnisse der Amtsstellen entgegenstünden. Beträchtlichere Fortschritte konnte er bei den verwendeten Registratursystemen feststellen. Im fraglichen Zeitraum hatten 13 Registraturen auf die in Fachkreisen allgemein favorisierte Sachgliederung nach dem Zehnersystem umgestellt, sodass mittlerweile 47% aller 122 Registraturen der Bundesverwaltung mit diesem Ordnungssystem arbeiteten. Damit hatte es die Freie Sachgliederung, die immerhin noch in 39% der Registraturen zur Anwendung kam, als häufigste Methode abgelöst. Daneben waren in einer Reihe von Amtsstellen noch Gliederungen nach Personen, Geschäftsvorfällen oder geografischen Gesichtspunkten in Gebrauch. Eine vollständige Vereinheitlichung der Ordnungssysteme hielt Hongler angesichts der Vielfalt der Aufgaben der Bundesverwaltung für unrealistisch. Der Bericht geht ferner auf die Qualität der Registraturpläne ein, die sich markant verbessert habe. Nebst Optimierungen der Gliederung fiel hier vor allem die bessere Abstimmung mit den «Archivplänen» ins Gewicht. So arbeiteten 1956 fast alle Registraturen mit Registraturplänen, die mit den «Archivplänen» identisch waren.²³ Insgesamt habe sich dadurch auch die Aktenarchivierung wesentlich verbessert. Besondere Berücksichtigung im Bericht fand schliesslich die Verbesserung der Registraturmethoden, die ja in der Sparexpertise von Prof. Walther besonders scharf kritisiert worden waren. Hongler konstatierte diesbezüglich deutliche Fortschritte. Die Zahl der Registraturen, die umfassende Eintragungen auf Registraturkarten machten, war im fraglichen Zeitraum von 31 auf 13 zurückgegangen. Vor allem aber waren viele Registraturen zur Glattablage

²² E3120B 1996/434, Bd. 62, Az. 520, Bericht über das Registraturwesen der Bundesverwaltung, 29. 10. 1956.

²³ Hongler bezieht sich hier auf den Zusammenhang von Registraturplänen und Ablieferungsverzeichnissen, welche die Bundesämter dem Bundesarchiv zusammen mit den zu archivierenden Akten abzuliefern hatten. Gemäss der «Wegleitung für Registratoren betreffend Verkehr mit Bundesarchiv und Ablieferung von Akten» vom 18. Dezember 1954, die im Anschluss an die von der Zentralstelle durchgeführten Arbeitstagung erlassen wurde, konnten abgelieferte Ämter, die über eine Registratur nach der Zehner-Gliederung verfügten, statt des Ablieferungsverzeichnisses den Registraturplan mitliefern. In der Praxis dürften nachgeführte Registraturpläne nach der Zehner-Gliederung, in denen vorzugsweise bereits vorgängig die zu archivierenden «blauen» Akten markiert waren, den von Hongler erwähnten «Archivplänen» entsprochen haben. Vgl. E3210A 1969/80, Bd. 5, Az. 2.01.a-0059, Wegleitung für die Registratoren der Bundesverwaltung vom 18. Dezember 1954; E3120B 1996/434, Bd. 61, Az. 511.1, Weisungen betreffend die Abgabe von Schriftgut: 1. Auflage (1970), 1970.

übergegangen, was bedeutete, dass sie gemäss der Definition der Zentralstelle von weniger als 10% des Schriftguts Einträge erstellten.²⁴

Trotz des positiven Fazits des Berichts blieb unverkennbar, dass die Resultate der Überprüfung weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieben. Von der anfänglich intendierten, umfassenden Reform des Registraturwesens zum Zweck bedeutender Effizienzgewinne waren nur punktuelle Detailverbesserungen übrig geblieben, die möglicherweise ohnehin vorgenommen worden wären. In Bezug auf die Sparberichte allgemein sah es nicht besser aus. Eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission zur Überprüfung des rationellen und wirtschaftlichen Funktionierens der Bundesverwaltung unter der Leitung des Genfer Ständerats Victor Gautier kam in ihrem Schlussbericht vom 11. Januar 1957 zum Schluss: «Les expertises d'ensemble venant de l'extérieur doivent être évitées. Leurs résultats sont nuls et elles créent dans l'Administration une inquiétude nuisible à la marche des services.»²⁵ Etwas differenzierter hatte es Otto Hongler in seinem Bericht über die «Sparexpertisen der Jahre 1947/1952 in der Bundeszentralverwaltung» formuliert. Er gestand den externen Sparexperten zwar durchaus zu, «dann und wann interessante Einsparungsmöglichkeiten» aufgezeigt zu haben, «ein entscheidender Abbau [sei jedoch] nirgends eingeleitet» worden.²⁶ Ausführlich zitierte er eine kritische Äusserung eines Experten, die hier wegen ihrer metaphorischen Reichhaltigkeit wiedergegeben sei:

«Es ist nicht anzunehmen, dass Sparkommissionen künftig zur Finanzsanierung des Bundes Wesentliches beitragen könnten. Dazu sind sie zu unpopulär, und man kann ihnen mit Recht sagen, dass die Verwaltung ein so komplizierter Apparat sei, dass die Gesundung niemals von Aussenstehenden, sondern nur von Kennern im Innern und des Innern ausgehen könne. Die Verwaltung ist ein Organismus, ein Lebewesen besonderer Art mit besonderen Spielregeln, Gesetzen und psychologischen Einstellungen, die man durch eine noch so gründliche ‚Besichtigung‘ nicht kennenlernt. Wir sind daher der Meinung, dass ein finanziell gesundes Sichverhalten – soweit es den Verwaltungsapparat betrifft – von innen her zu erfolgen hat, ja nur von innen her durch eine Neubildung des finanziellen Verantwortungsbewusstseins erfolgen kann.»²⁷

Hongler sah in diesem Votum eine Bestätigung dafür, dass man mit der Zentralstelle für Organisationsfragen auf dem richtigen Weg sei, um «ständig die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation und Arbeitsweise sowie die Möglichkeit einer sparsamen Gestaltung der Bundesverwaltung zu prüfen».

Im Fall der KTA schienen die Sparexpertise und die Registraturüberprüfung durchaus einen Prozess zur Optimierung des Registraturwesens ausgelöst zu haben. Noch vor der Fertig-

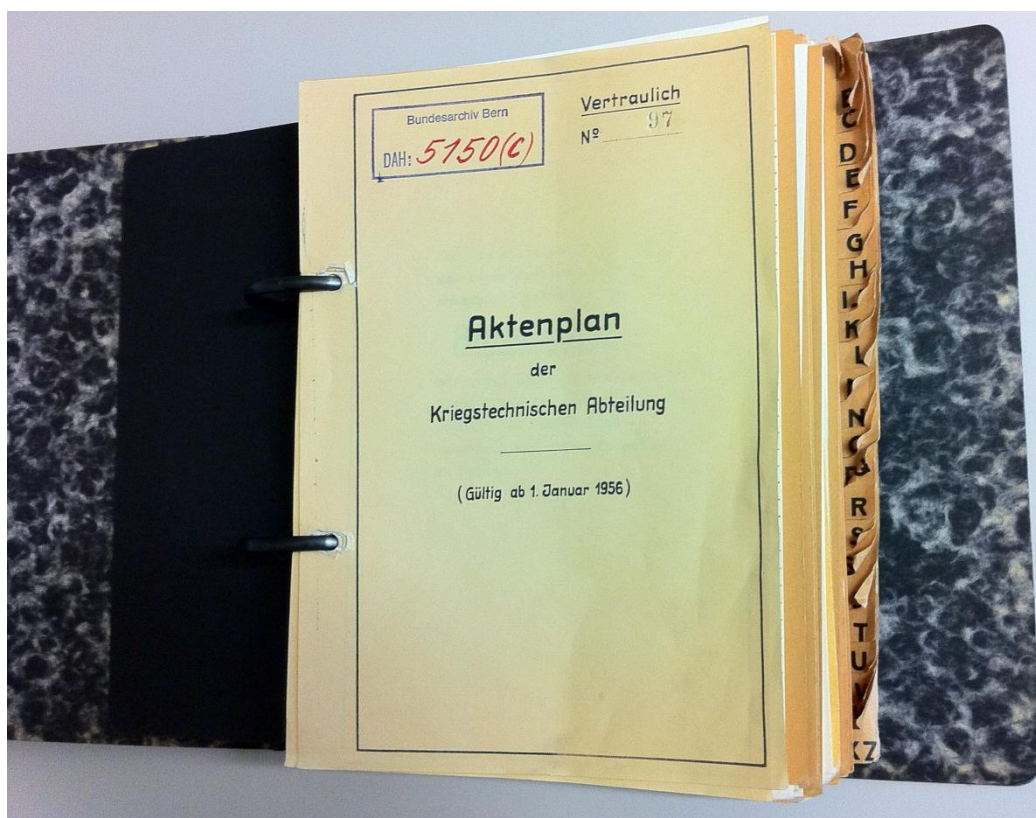
²⁴ E3120B 1996/434, Bd. 62, Az. 520.21, Erfa-Sitzung, 19. 6. 59. In der heutigen Registraturterminologie bedeutet der Begriff «Glattablage» etwas anderes, nämlich die Ablagepraxis, wonach pro Rubrik nur genau ein Dossier abzulegen ist. Vgl. Fracasso, Silvano: Wesen und Zweck aufgabengegliederter Ordnungssysteme als Basis für den Einsatz von Geschäftsverwaltungssystemen in der Bundesverwaltung. Manuskript, Olten, 2007, S. 9.

²⁵ E6500-02 1986/114, Bd. 11, Az.002, Expertise relative au fonctionnement rationnel et économique de l'Administration fédérale, 11. 1. 1957, S. 11.

²⁶ E6500-02 1986/114, Bd. 8, Az. 002, Die Sparexpertisen 1947/1952 in der Bundeszentralverwaltung, 30. 6. 1956, S. 85.

²⁷ Vgl. zur Bedeutung der verschiedenen Verwaltungsmetaphern Agar, Jon: The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer. Cambridge (MA): MIT Press, 2003, S. 15 – 21. Aufschlussreich ebenso die Aufsätze von Andreas Anter, Gideon Stiening und Matthias Müller im Kapitel «Metaphern und Bilder» in: Collin, Peter / Lutterbeck, Klaus-Gert (Hg.): Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.). Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 25 – 104.

stellung des Sparberichts führte die KTA auf den 1. Januar 1949 einen neuen dezimalen Registraturplan nach Sachgebieten ein. Die interne Registraturweisung für die Kanzlei hielt fest, dass «[d]ie Eintragungen auf den Registerkarten [...] auf das allernotwendigste zu beschränken [seien]», wobei es dem Kanzleichef oblag, jene Akten zu bezeichnen, die nicht zu registrieren waren.²⁸ Gleichzeitig wurden die Abläufe vereinfacht. Bereits 1956 trat ein neuer Registraturplan «nach dem System der freien Zehnergliederung» in Kraft.



Aktenplan der Kriegstechnischen Abteilung ab 1. Januar 1956

Quelle: Schweizerisches Bundesarchiv, Dokumentation Archivischer Hilfsmittel (DAH), 5150 (C).

Registriert sollten nun nur noch die «wichtigsten eingehenden Aktenstücke» werden.²⁹ Damit hatte die KTM die zentralen Forderungen des Sparexperten erfüllt und verfügte über eine Registratur, die weitgehend den anerkannten modernen Anforderungen an die Schriftgutverwaltung gerecht wurde. Das Verdienst der Sparexpertise und der Registraturüberprüfung bestand nicht zuletzt darin, das Registraturwesen überhaupt als gestaltbare Grösse ins Blickfeld der Amtsleitung zu rücken. Optimierungen wurden dann pragmatisch, aber verhältnismässig zügig umgesetzt. Dabei wurden von aussen kommende Änderungsvorschläge, die eine Aufwandsreduktion versprachen, bereitwillig übernommen. Grundsätzlich hatte die Verwaltung kein Interesse daran, an ineffizienten Registraturmethoden festzuhalten, denn aus

²⁸ Schweizerisches Bundesarchiv, Dokumentation Archivischer Hilfsmittel (DAH), 5150 (B).

²⁹ Schweizerisches Bundesarchiv, Dokumentation Archivischer Hilfsmittel (DAH), 5150 (C).

ihrer Sicht handelte es sich dabei um Transaktionskosten in Form von nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Sachaufgaben stehenden Zusatzaufwänden, deren Nutzen – wenn überhaupt – erst mit grosser Zeitverzögerung sichtbar wurde. Insbesondere Amtsstellen, deren Kernaufgaben in aller Regel ohne Rückgriff auf das «soziale Gedächtnis» erledigt werden konnten, neigten dazu, die Schriftgutverwaltung zu vernachlässigen und ressourcenmässig eher zu schwach auszustatten.

Fazit

Die Überprüfung des Registraturwesens in den 1950er Jahren ist ein gutes Beispiel für die Schwierigkeiten bei grösseren Reformvorhaben. Grundsätzlich waren die Voraussetzungen für die Reform günstig. Parlament und Bundesrat waren sich über Zielsetzung, Standards und Massnahmen einig. Auch die Amtsleitungen waren einer Optimierung der Registratur nicht abgeneigt. Allein bezüglich der Steuerung der Reform durch externe bzw. interne Stellen herrschten zu Beginn Meinungsverschiedenheiten. Mit der Schaffung der Zentralstelle für Organisationsfragen konnten diese jedoch zugunsten einer verwaltungsinternen Lösung ausgeräumt werden. Die Reform litt auch nicht unter einem Inkohärenzproblem bezüglich der tiefer liegenden strukturellen Problemursachen und der Ansatzpunkte der Reform. Im Fokus der Reform stand klar die Verwaltung, eine Reform der Regierung (des Bundesrats) stand nicht zur Debatte. Die Trennlinie zwischen Treibern und Objekten der Reform verlief zwischen Parlament und Verwaltung bzw. zwischen Politik und Verwaltung. Dass der Bundesrat als politische Behörde die Reform mittragen würde, wurde selbstverständlich vorausgesetzt.

Es ging gemäss der Kategorisierung von Germann von Anfang an um eine Managementreform. Das ursprüngliche Ziel der Personaleinsparung wurde im Verlauf der Reform zunehmend von einer Effizienzperspektive überlagert.³⁰ Bei den schliesslich ergriffenen Massnahmen stand die rationelle Geschäftsführung klar im Vordergrund; dass dadurch punktuell Personal eingespart bzw. für andere Aufgaben eingesetzt werden konnte, war ein willkommener Nebeneffekt. In diesem Zusammenhang ist die Gründung der Zentralstelle ein interessanter Aspekt. Offensichtlich erforderte die gegenüber dem reinen Sparansatz komplexere Rationalisierungslogik am Rand eine kleine Strukturreform. Die Erfahrungen mit den externen Sparexpertisen hatten gezeigt, dass damit nachhaltige Reformen nicht zu erreichen waren. Es ging somit darum, in der Verwaltung eine Stelle zu schaffen, die zwar unabhängig genug war, um Reformen zu initiieren und durchzusetzen, aber gleichzeitig eine derart differenzierte

³⁰ Germann, Raimund E.: Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bd. 1: Der Staatsapparat und die Regierung. Bern: Paul Haupt, 1998, S. 174 – 185.

Innensicht der Verwaltung besass, dass sie die Handlungsmöglichkeiten und die Wirksamkeit der Reformen realistisch einzuschätzen vermochte.³¹

Die externen Sparexpertisen hatten zwar zahlreiche Ansatzpunkte zu notwendigen Veränderungen aufgezeigt. Die meisten waren jedoch amtsspezifisch und nicht verallgemeinerbar. Sie eigneten sich nicht für zentral gesteuerte Reformprojekte. Das Registraturwesen stellte diesbezüglich eine Ausnahme dar. Die Schriftgutverwaltung und das Registrieren stellte in allen Amtsstellen eine zentrale Supportfunktion dar, die weitreichende Auswirkungen auf das Funktionieren der Geschäftsabläufe hatte. Es ist denn auch nicht verwunderlich, dass hier ein grösseres, die gesamte Bundesverwaltung umfassendes Reformpotenzial ausgemacht wurde. In diesem Bereich schien es möglich, mit einer zentralen Reformanstrengung, sozusagen auf einen Schlag, eine grosse Wirkung in der gesamten Verwaltung zu erzielen. Nicht zuletzt schien das Registraturwesen im Hinblick auf die Übernahme von Standards aus der Privatwirtschaft attraktiv.

Trotz der günstigen Ausgangslage kam der beabsichtigte grosse Reformschritt nicht zustande. Schon bald zeigte sich, dass der Aufwand für eine Gesamterhebung aller Registraturen in keinem Verhältnis zum erwartbaren Nutzen stand, und auch die Standardisierung blieb angesichts der (zunehmenden) organisatorischen und aufgabenspezifischen Vielfalt der Verwaltung hinter den Erwartungen zurück. Das Auseinanderklaffen von ursprünglicher Intention und Resultaten steht auch im Zusammenhang mit der zeitlichen Dynamik der Rahmenbedingungen von Reformen. Für die Registraturreform kann im Rückblick festgestellt werden, dass die ursprünglich definierten Reformziele angesichts der politischen und verwaltungsinternen Dynamik rasch an Relevanz verloren. Bereits zu Beginn der 1950er Jahre liess die wachsende geostrategische Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Koreakonflikt die Sparanstrengungen ins Leere laufen und neue, komplexere Staatsaufgaben verschoben die politischen Prioritäten. Verwaltungsintern veränderten sich nicht zuletzt im Zusammenhang mit der beginnenden Automatisierung die technisch-organisatorischen sowie die personellen Rahmenbedingungen rascher, als die Reformbemühungen voranschritten. In diesem Sinn wurde die ausseninduzierte Reform vom beschleunigten soziopolitischen Wandel und von der Anpassungsfähigkeit der Verwaltung ausgebremst.

Die diskutierten Themen bezüglich des Registraturwesens selbst sind zum Teil in anderer Begrifflichkeit bis heute präsent: Standardisierung versus Situationsangepasstheit, Zentralisierung versus Dezentralisierung, die Rollen von Registratoren und Sachbearbeitern, Organisation der Ablagen, Verzicht auf Metadatenproduktion versus sichere Wiederauffindbarkeit von Informationen, Anwendbarkeit betriebswirtschaftlicher Methoden in der öffentlichen Ver-

³¹ Bewusst wollte man dabei nicht ein grosses Organisationsamt wie etwa in England oder Schweden mit über 50 Mitarbeitenden schaffen. Vgl. E6100B 1973/47, Bd. 12, Az. 102.13, Kommission des Ständerats zum Geschäft Nr. 6592 Verwaltungskontrolle, 13. 5. 1954, Beilage I: Bericht Hongler.

waltung. Standen damals solche Organisationsfragen klar im Zentrum der Diskussionen, blieb die technisch-kulturelle Dimension des Registraturwesens doch nicht ganz verborgen. Immer wieder wurde etwa auf die Bedeutung der Motivation der Chefs oder die Arbeitsmoral der Mitarbeitenden verwiesen. Auch der optimale Einsatz technischer Hilfsmittel vom Akten-schrank bis hin zu Möglichkeiten der Automatisierung wurde regelmässig thematisiert.

In Bezug auf die heutigen Diskussionen über Informations- und Wissensmanagement soll abschliessend auf drei Akzentverschiebungen hingewiesen werden. Erstens kann man zugespitzt feststellen, dass im Gegensatz zu den 1950er Jahren heute unter dem Gesichtspunkt der Governance die Frage der Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln zunehmend im Zentrum der Diskussion steht. Der gezielte Zugang zu gespeicherten Informationen muss nicht mehr nur die Geschäftstätigkeit unterstützen und die institutionelle Kontinuität garantieren helfen, sondern ist für den Nachweis der rechtsstaatlichen Geschäftsführung unerlässlich. Zweitens hat die Informatisierung von Informationen die technischen Aspekte der Schriftgut- bzw. Informationsverwaltung in den Vordergrund gerückt. Drittens hat die seit den 1980er Jahren beschleunigte Verinnerlichung betriebswirtschaftlicher Konzepte die dokumentarische Sach- durch eine betriebliche Prozesslogik ersetzt.³² Zusammengenommen haben Nachvollziehbarkeitsanspruch und betriebswirtschaftlich-technische Dynamik zu einer Bedeutungszunahme des korrekten Umgangs mit Informationen in der Verwaltung geführt. Der verwaltungshistorische Blick zurück auf die gute, alte Schriftgutverwaltung rechtfertigt sich daher heute mehr denn je.

³² Vgl. z. B. Toebak, Peter: Records Management: Methodische Grundlagen. In: Coutaz, Gilbert et al. (Hg.): Archivpraxis in der Schweiz – Pratiques archivistiques en Suisse. Baden: hier + jetzt, 2007, S. 252 – 270.