

## **Berner Fachhochschule**

Wirtschaft und Verwaltung

Thomas Gees:

Verwaltungsreformen als Substitut für  
gescheiterte Regierungsreformen: Ein Muster?



## Inhalt

- (1) Einleitung
- (2) Das Muster: Verwaltungs- statt Regierungsreformen: 1945 bis heute
- (3) Verwaltungsinterne Reformagentur: das kurze Leben des Bundesamts für Organisation.
- (4) Abschliessende Erkenntnisse



# (1) Einleitung



## Nationalrat Albin Breitenmoser, CVP Basel (1963-1975)

«Seit Jahrzehnten scheint in weiten Kreisen der eidgenössischen Politik so etwas wie Einigkeit darüber zu bestehen, dass sich eine Reorganisation am Haupt unserer Exekutive und in der Spitze der ihr unterstellten Verwaltung aufdrängt. (...) Bei jedem Anlauf bis in die jüngste Zeit hinein zeigte sich, dass die Zahl der Bundesräte und damit der Departemente, regelmässig zur Kernfrage wurde.» (...)

«Es war der Kommission des Nationalrates während ihrer Beratungen nicht entgangen, dass im Bundesrat nunmehr hinsichtlich Verwaltungsreform Dampf aufgesetzt wurde. »



(2) Das Muster:

Verwaltungs- statt

Regierungsreformen:

1945 bis heute

## Gescheiterte Regierungsreform – vollzogene Verwaltungsreform. Geschichte in 3 Akten

- Vorgeschichte: 1945-1964
- Akt 1: Totalrevision des Verwaltungs-organisationsgesetzes (VwOG), 1964-1978.
- Akt 2: Teilrevision Regierungs- und Verwaltungs-organisationsgesetzes (RVOG), 1988-1997
- Akt 3: Beschwerliche Staatsleitungsreform und das Projekt „Bundesverwaltungsreform 05/07“, 1997-??



## Vorgeschichte 1945-1964

1947: Bundesrat Stampfli verfasst einen Bericht zum Thema Entlastung der Departemente und ihrer Vorsteher (Entlastung EVD ).

1955: Stellungnahme von Bundesrat Markus Feldmann

1961: Bundesrat Rubattel verfasst im Auftrag des Bundesrates ein Gutachten (Reorganisation der Bundesverwaltung)

1961ff: Weitere Stellungnahmen von Altbundesräten (Kobelt, Lepori, Weber, Streuli, von Steiger)

## 1. Akt: Totalrevision des VwOG (1964-1978)

- Auslöser: Mirage-Beschaffungskredit (→ 1. PUK)
- Vorstösse im Parlament (Chevallaz, Borel, Schmidt, u.a.) wollen Regierungsreform
- «Hongler-Bericht» (1967), «Huber-Bericht» 1971; Botschaft BR (1975); Reform ohne Änderung der BV; Expertenkommission zur Totalrevision der BV ; Ablehnung einer vergrösserten Regierung
- Hauptziel: Entlastung des Bundesrates als Departementsvorsteher

# Bundesblatt

Bern, den 5. Mai 1975 127. Jahrgang Band I

Nr. 17

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.– im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 91.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041 / 23 66 66

---

75.035

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung**

(Vom 12. Februar 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf für eine umfassende Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung.

## 1. Akt: Totalrevision des VwOG (1964-1978): ERGEBNIS: «Management-Reform » (Germann)

### Neue Verwaltungsstruktur

- Aufwertung der Bundeskanzlei (Stabstelle des BR bereits 1968, dem Gesetz vorgezogen), [Elemente einer R.Reform]
- Schaffung von Generalsekretariaten (→ Stäbe)
- Persönlicher Mitarbeiter
- Titel Staatssekretär (EDA / EVD)
- «Richtlinien der Regierungspolitik» (1968)
- Zuweisen von Bundesämter an die Departemente durch BR
- Bezeichnung „Bundesamt“

## 2. Akt: Teilrevision RVOG (1988-1997)

- Auslöser: Rücktritt BR Friedrich und beschleunigte Europäisierung (Binnenmarkt /EWR-Abkommen), generell: Aufgabenzuwachs
- Hauptziel : Entlastung der Bundesrätes in deren Funktion als Departementsvorsteher; bessere Koordination der Aussenpolitik
- RVOG von 1995, abgelehnt im Referendum 1996 (Hauptgrund: Skepsis gegenüber den Staatssekretären)
- RVOG [Verwaltungsteil] bleibt übrig und tritt im Oktober 1997 in Kraft.

## 2. Akt: Teilrevision RVOG (1988-1997)

ERGEBNIS: «Management-Reform »(Germann)

- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung / NPM, bzw WOV
- Ermöglichung der Bildung von FLAG-Ämtern [**F**ühren mit **L**eistung**A**uftrag und **G**lobalbudget ]
- Delegation der Aufgaben auf relevante Stufe
- 1997-2000: **R**egierungs- und **V**erwaltungs**R**eform (RVR):  
[Führungsfunktion der Regierung gegenüber der Verwaltung]
- NOVE (interdepartementale Koordination)
- NOVE DUE / NOVE TRE (Verbesserung der Führungsprozesse und Personalführung (z.B. Bundesratssprecher)

### 3. AKT Missglückte Staatsleitungsreform (1997-??) = Reformphase 2 der RVOG von 1993

- Auslöser: Nachrichtenlöse Vermögenswerte (Swissair-Grounding)
- Initiative Rhinow 1997 «Staatsleitungsreform» im Kontext der Totalrevision BV ; Motion Bonny «Bundespräsidium»
- Staatsleitungsreform (2stufige Regierung); Ablehnung durch das Parlament 2004, stattdessen →
- 2004: **Verwaltungsreform** (Delegierter des BR, Ulrich Fässler) Ref 05/07
- Ziel: Erhöhung der Effizienz der Bundesverwaltung (Zahlreiche konkrete Reformprojekte)

## FAZIT: Das MUSTER

Treiber hinter den zahlreichen Verwaltungsreformen, welche – mit Ausnahme der Aufwertung der Bundeskanzlei – allesamt **Management-Reformen** sind (Germann) ist der Wunsch des Parlaments nach einer Regierungsreform. Alle Vorlagen, welche die Struktur des Departementalsystems in Frage stellen, sind bisher gescheitert. Um die Regierungsfähigkeit in einem dynamisierten Umfeld zu garantieren, reagieren BR und Parlament mit Verwaltungsreformen.



### (3) Verwaltungsinterne

Reformagentur: das kurze

Leben des Bundesamts für

Organisation.

## Verwaltungsreformen als Daueraufgabe?

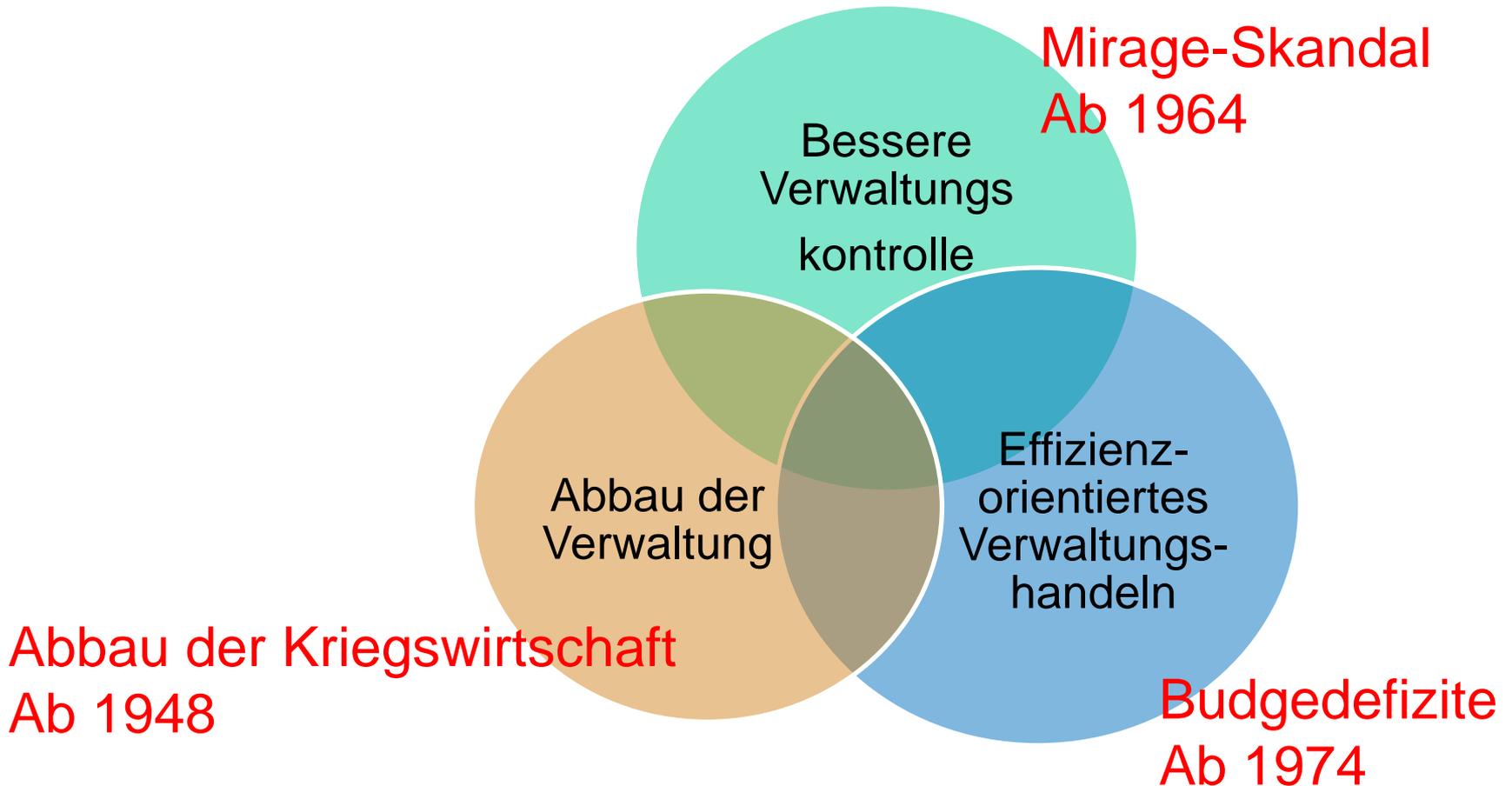
Der Delegierte des BR für die Verwaltungsreform, **Ulrich Faessler** fordert eine verwaltungsinterne Stelle für permanente Verwaltungsreformen mit dem Aufgabengebiet

- Beobachtung des verwaltungswissenschaftlichen *State of the Art*
- Von den Departementen unabhängige Reformagentur (Bundespräsidium oder BK unterstellt)
- u.a. Entwicklung konkreter Reform- und Entwicklungsprojekte

## Verwaltungsinterne Reformagentur: ein Blick zurück in die Geschichte

Was Ulrich Faessler, der Delegierte des Bundesrates für die Verwaltungsreform 05/07, in seinen abschliessenden Gedanken formuliert, erinnert den Verwaltungshistoriker an die kurze Existenz des *Bundesamtes für Organisation* (1979-1990) und dessen Vorgängerin, *die Zentralstelle für Organisationsfragen* (1954-1979). Es handelt sich dabei um interne Reformagenturen, welche mit betriebswirtschaftlichen Methoden das Ziel verfolgten, die Prozesse in der Bundesverwaltung effizienter zu gestalten.

Verschiedene Anforderungen an die Zentralstelle für Organisationsfragen und das Bundesamt für Organisation



## Schaffung einer Zentralstelle für Organisationsfragen (1955)

- Motiv: Gegenvorschlag des Bundesrates zum „Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle“.
- Versucht, mit Hilfe der Organisations-Mitarbeiter (OM) die Verwaltungsabläufe zu rationalisieren
- Sieht sich als verwaltungsinterne Beratungsstelle
- ZOB- Direktor Otto Hongler ist der Vordenker der VwOG-Revision («Hongler-Kommission»), nach ihm benannt der 1967 publizierte «Hongler-Bericht» \*.

\*Expertenbericht über die Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates erstattet dem Schweizerischen Bundesrat, Bern 1967.

## Überführung der ZOB in das Bundesamt für Organisation

### *ZOB übernimmt neue Aufgaben:*

- Automatische Datenverarbeitung
- Zusammenarbeit mit den parlamentarischen Aufsichtskommissionen
- Vermehrte Aufmerksamkeit für Organisationsfragen innerhalb der Verwaltung
- Motion der Finanzkommission des Nationalrates (1970) zur Aufwertung der ZOB in das neue *Bundesamt für Organisation*

## Verwaltungsinterne Reformagentur: das kurze Leben des Bundesamts für Organisation

- Bundesamt für Organisation, gegründet 1979, aufgelöst 1990.
- Vorgeschichte: Zentralstelle für Organisationsfragen, 1954
- 1987 ordnet der Bundesrat eine Aufgabenüberprüfung des BFO durch die Firma *McKinsey* an.
- *McKinsey* empfiehlt 1988 die Auflösung des Bundesamtes für Organisation und die Verteilung der Aufgaben auf andere Amtsstellen; anstelle des BFO tritt 1990 das neue *Bundesamt für Informatik*

## Auflösung / Entflechtung des Bundesamtes für Organisation

### **Grundsatz: Trennung von Beratung und Kontrolle**

1. **Bundesamt für Informatik:** Informatik und ablauforganisatorische Beratungen
2. **Dienststelle für Verwaltungskontrolle:** Organisationsüberprüfungen (Bundeskanzlei). (Neben der neuen Parlamentarischen Verwaltungskontrolle)
3. **Eidgenössisches Personalamt :** Organisations- und Führungsberatung.

## (4) Abschliessende Erkenntnisse

1. Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung werden häufig im Kontext einer Debatte um die Regierungsreform angestossen.
2. Interne Reformagenturen existierten zwischen 1954 und 1990. Beide Verwaltungsstellen, die ZOB und das BFO verfügten nur über eine schwache Stellung innerhalb des starken Departementalsystems.
3. Das Parlament wünschte sich die Unterstützung von ZOB und BFO bei der Verwaltungskontrolle. Dass die Verwaltung aber sich selber kontrollieren würde, erwies sich als unmögliches Unterfangen.



## Quellen

### **(1) Zeitschriften**

Verwaltungs-Praxis: die Zeitschrift für die Verwaltung: offizielles Organ der Schweizerischen Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung (-1984)

Verwaltung + Organisation: Zeitschrift für privates und öffentliches Management: offizielles Organ der Schweizerischen Gesellschaft für Organisation (SGO), 1985-1990

BFO-Forum: Herausgeber: Bundesamt für Organisation, 1979-1983

### **(2) Botschaften / Berichte des Bundesrates (chronologisch)**

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle (30. April 1954)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (12. Februar 1975)

Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation (1. Juli 1979)

Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) (20. Oktober 1993)

Botschaft zur Staatsleitungsreform (19. Dezember 2001)



## Literatur

Brühl-Moser, Denise: Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung, Bern 2007.

Faessler, Ulrich: Bundesverwaltungsreform 2005-2007 – Ref 05/07, in: Peter Knoepfel (Hg.): Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln, Bern 2009, S. 75-89.

Fink, Paul: Vom Personalstopp zum New Public Management. Verwaltungsreformen beim Bund, 1974–1998, in: Itinera 21 1999, S. 180–202.

Hofmeister, Albert et. al (Hg.): Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz, (Herbsttagung der SGVW 1998), Bern 1999

Hongler, Otto: Aufgaben und Arbeitsweise der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung in Bern, in: Badenhoop, Reinhard K. (Hg.): Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1961, S. 180-194.

Jans, Armin / Meili, Robert: Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 1988.

Jegge, Dieter / Lehmann, Heinz: Ansätze zur Organisationsentwicklung in der Schweizer Bundesverwaltung, in: Glasl, Friedrich (Hg.), Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung. Bern, Stuttgart 1983, S. 175–190

Parlamentarische Verwaltungskontrollestelle: EFFI-QM-BV. Querschnittsmassnahmen in der Bundesverwaltung, Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern 1993.

## Angaben zum Verfasser

- Dr. **Thomas Gees**, studierte Geschichte an der Universität Bern und dissertierte bei Georg Kreis an der Universität Basel. *Anschrift:* *thomas.gees@bfh.ch*; seit 2004 Dozent an der Berner Fachhochschule, Fachbereich Wirtschaft
- **Interessengebiete:** Schweizer und Europäische Zeitgesichte, Geschichte der Europäisierung; Migrations-, Landwirtschafts- und Wissenschaftspolitik; Geschichte der Internationalen Organisationen, der Schweizer Aussenpolitik; Einfluss der Verwaltung im Entscheidungsprozess.
- Hinweis: Fokus-Artikel der SGVW vom November 2011 zum Thema: [ [www.sgvw.ch/d/Seiten/111108\\_Verwaltungsreformen\\_Gees.aspx](http://www.sgvw.ch/d/Seiten/111108_Verwaltungsreformen_Gees.aspx) ]