



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Schweizerisches Bundesarchiv BAR**  
Abteilung Informationszugang

633-VG

# Supportaufgaben in der Bundesverwaltung 1918–2000

## Forschungsbericht

Verfasst im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs von  
lic. phil. Sandro Fehr

Bern, 30. November 2011

© Schweizerisches Bundesarchiv 2011

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1	Definition und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands.....	3
1.2	Fragestellung .....	3
1.3	Forschungsstand und Quellenlage .....	4
1.4	Methodik.....	5
<b>2</b>	<b>Das Personalwesen</b>	<b>7</b>
2.1	Vorgeschichte und Ausgangslage .....	7
2.2	Die Entstehung spezialisierter Personaldienste .....	8
2.3	Das Beamtengesetz von 1927 und das Eidgenössische Personalamt (EPA) .....	9
2.4	Das Personalwesen im Kontext der Weltwirtschaftskrise.....	11
2.5	Der Zweite Weltkrieg und die Ausdehnung der Personalbestände .....	13
2.6	Die Reduktion des Personalbestandes nach dem Zweiten Weltkrieg.....	14
2.7	Das EPA wird zu einem eigenständigen Bundesamt .....	15
2.8	Das Personalwesen zwischen Zentralisation und Dezentralisation .....	17
<b>3</b>	<b>Liegenschaften</b>	<b>20</b>
3.1	Vorgeschichte und Ausgangslage .....	20
3.2	Die Zwischenkriegszeit .....	22
3.3	Die Kriegs- und die unmittelbare Nachkriegszeit.....	24
3.4	Reorganisation des Bauwesens 1969–1981 .....	25
3.5	Die Auswirkungen des Projekts EFFI-QM-BV .....	27
3.6	Das AFB wird zum Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL).....	28
<b>4</b>	<b>Bürotechnik und Informatik</b>	<b>30</b>
4.1	Vorgeschichte und Ausgangslage .....	30
4.2	Die Entstehung der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ) .....	31
4.3	Der Eintritt in das Computerzeitalter und die Schaffung von Rechenzentren .....	32
4.4	Die Einführung des Personal Computers .....	35
4.5	Vom Bundesamt für Organisation (BFO) zum Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT).....	36
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b>	<b>39</b>
6.1	Gedruckte Quellen .....	41
6.2	Literatur mit Quellencharakter.....	45
6.3	Literatur .....	46
<b>7</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>48</b>
<b>8</b>	<b>Anhang</b>	<b>50</b>

# 1 Einleitung

Das Schweizerische Bundesarchiv erteilte dem Verfasser am 17. August 2011 einen Dienstleistungsauftrag „betreffend Verfassen eines historischen Berichts über die Entwicklung von Supportaufgaben in der Bundesverwaltung 1918-2000.“ Der Auftrag erfolgte im Rahmen der Vorstudie „Verwaltungsgeschichte“ (Az. 633) unter der Leitung von Dr. Urs Germann, Chef Dienst Historische Analysen. Der Bericht soll eine Überblicksdarstellung über die Entwicklung ausgewählter Supportaufgaben in der Bundesverwaltung sein, die als Ausgangslage und Hilfestellung für weitergehende Studien dienen kann. Die Aufgabestellung und die verfügbaren Ressourcen verlangten nach einer engen Begrenzung sowohl des Umfangs als auch der Breite und Tiefe der eigentlichen historischen Untersuchung.

## 1.1 Definition und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Der Auftraggeber hatte die Begrenzung der thematischen Breite durch die vorgängige Auswahl der zu untersuchenden Supportaufgaben bereits weitgehend vorweggenommen. Die zu untersuchenden „Supportaufgaben“ wurden auf folgende Funktionsbereiche eingeschränkt:

- a) Personalwesen;
- b) Verwalten und Unterhalten eigener Liegenschaften;
- c) Bürotechnik / Informatik.

Der Bericht beschränkt sich auf die Verwaltung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bzw. die Bundesverwaltung. Nicht berücksichtigt werden die im Rahmen des Zweiten Weltkriegs aufgebauten kriegswirtschaftlichen Organisationsformen – mit Ausnahme von Strukturen, die für die weitere Nachkriegszeit von besonderer Bedeutung waren. Der Untersuchungszeitraum beschränkt sich auf die Jahre 1918 bis 2000, wobei es nicht zu vermeiden war, auch auf die 1918 noch in Kraft stehenden Erlasse der Kriegs- und Vorkriegszeit einzugehen.

## 1.2 Fragestellung

Da der Bericht primär eine Übersichtsdarstellung für weitergehende Untersuchungen sein soll, wurde in erster Linie eine allgemeine geschichtswissenschaftliche Rekonstruktion der Entwicklung der Supportfunktionen vorgenommen. Dabei wurden einige vom Auftraggeber festgelegte Aspekte besonders berücksichtigt. So gibt der Bericht Aufschluss darüber, auf welchen normativen Grundlagen die entsprechenden Entwicklungen basierten. Ebenfalls analysiert wurden die jeweils massgebenden Organisationsformen – wobei etwa festgestellt wurde, ob ein bestimmter Funktionsbereich (z. B. Personalwesen) zentral oder dezentral organisiert war und in welchen Funktionsbereichen und unter welchen Umständen zentrale Einheiten aufgebaut bzw. aufgelöst wurden. Weiter wurden im Rahmen der Untersuchung die wichtigsten Entwicklungen innerhalb der Funktionsbereiche, damit zusammenhängende politische Entwicklungen sowie relevante Tätigkeitsschwerpunkte identifiziert. Schliesslich wurde auch dem Aufkommen neuer Problemstellungen und Aufgabenbereiche – wie etwa der Gleichstellung oder neuen Techniken – die nötige Beachtung geschenkt.

### 1.3 Forschungsstand und Quellenlage

Gemäss Auftrag soll der Bericht „auf einer Auswertung der einschlägigen amtlichen Publikationen [...] sowie allfälliger Jubiläumsschriften relevanter Bundesstellen beruhen.“ Im Rahmen der Untersuchung wurden daher in erster Linie gedruckte Quellen sowie ausgewählte Literatur mit Quellencharakter konsultiert. Auf den Beizug von ungedruckten Quellen wurde bewusst verzichtet. Alle ausgewerteten Quellen sind frei zugänglich. Da die Supportaufgaben in der Bundesverwaltung bislang kaum Gegenstand verwaltungsgeschichtlicher Untersuchungen waren, wurde auch die Literatur lediglich ergänzend hinzugezogen. So etwa zur Ermittlung relevanter Zeiträume und Quellenbestände sowie zur Kontextualisierung der Quellen und der aus ihnen gewonnenen Erkenntnisse.

Im Bereich der *Literatur* sind zunächst die einschlägigen Werke der Verwaltungswissenschaften und der Verwaltungsgeschichte zu erwähnen.<sup>1</sup> Im Zusammenhang mit den Reformen nach 1970 erwies sich insbesondere der Artikel von Paul Fink über den Zeitraum von 1974 bis 1998 als hilfreich.<sup>2</sup> Von den drei zu untersuchenden Supportaufgaben erfuhr das Personalwesen in der Literatur eindeutig die grösste Aufmerksamkeit.<sup>3</sup> Einen ersten Überblick über die zahlreichen Publikationen vermittelt Stephan Bösiger in seiner Auftragsarbeit für das Schweizerische Bundesarchiv.<sup>4</sup> Hervorzuheben ist an dieser Stelle insbesondere das Übersichtswerk des ehemaligen Direktors des Eidgenössischen Personalamts Ernst Lobsiger von 1975 über die Personalpolitik und das Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in dem auch die Organisation des Personalwesens thematisiert wird.<sup>5</sup> Zu Frage der Gleichstellung in der Bundesverwaltung sind beispielsweise die Artikel von Ruth Gullo-Siegenthaler über „die Stellung der Frau in der Bundesverwaltung“ zu erwähnen.<sup>6</sup> Wesentlich dünner gesät sind Schriften, die sich mit der Verwaltung und dem Unterhalt von Liegenschaften und der Bürotechnik bzw. der Informatik befassen. Die Ausführungen zur Bürotechnik beschränken sich in der wissenschaftlichen Literatur im Wesentlichen auf die Erwähnung der Anschaffung erster Schreibmaschinen im 19. Jahrhundert sowie auf Darstellungen der Geschichte einzelner Verwaltungseinheiten, wie etwa der Bundeskanzlei.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. Germann, Raimund E.: *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*, Bd. 1, *Der Staatapparat und die Regierung*. Bern 1998; Germann, Raimund E.: *Die Bundesverwaltung. Organisatorische, personelle, politische Aspekte*, in: Bischofberger, Pius et al.: *Verwaltung im Umbruch (Staat und Politik 12)*. Bern 1972, S. 35-97; Germann, Raimund E.: *Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte (Cahier de l'IDHEAP 173)*. Chavannes-près-Rennes 1997.

<sup>2</sup> Fink, Paul: *Vom Personalstopp zum New Public Management. Verwaltungsreformen beim Bund 1974-1998*, in: *Itinera 21* (1999), S. 180-202.

<sup>3</sup> Zu den zahlreichen, primär rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Schriften zählen etwa Kurmann, Mark: *Das Personalmanagement in der Bundesverwaltung. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen und Schranken*. Diss. Zürich 1979; Kupper, Ernst: *Die Besoldungspolitik des Bundes seit 1848*. Diss. Zürich 1929; Durrer, Hans: *Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz (1910-1960)*. Diss. Zürich 1967; Dickenmann, Heinz: *Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise 1931-1939*. Diss. Zürich 1983.

<sup>4</sup> Bösiger, Stephan: *Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht*. Verfasst im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs. Bern 2010, S. 13-15.

<sup>5</sup> Lobsiger, Ernst: *Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit der Gründung des Bundesstaates*. Im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes verfasst. Bern 1975, S. 190-196.

<sup>6</sup> Gullo-Siegenthaler, Ruth: *Die Stellung der Frau in der Bundesverwaltung. Entwicklung seit den 70er-Jahren*, in: Hablützel, Peter et al.: *Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Prof. Dr. Peter Gilg*. Bern 1998, S. 111-114; Gullo-Siegenthaler, Ruth: *Stabsstelle für Frauenfragen in der Bundesverwaltung – Eidg. Personalamt*, in: *Frauenfragen 8* (1985), H. 2, S. 7-9.

<sup>7</sup> Siehe z.B. Furrer, Christian: *Stellung und Aufgabe der schweizerischen Bundeskanzlei*, in: *Verwaltungspraxis 31* (1977), S. 3-5.

Weitergehende Ausführungen finden sich in Jubiläumsschriften und zeitgenössischen Artikeln in Fachzeitschriften die zumeist als *Literatur mit Quellencharakter* eingestuft werden können. So enthält die Schrift zum 40-Jahre-Jubiläum der EDMZ von Richard Zahnd beispielsweise nicht nur eine Übersicht über die Entwicklung des Amtes, sondern auch über das verwendete Büromaterial und die verschiedenen Büromaschinen.<sup>8</sup> Zur Computertechnik existieren einige Schriften der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB) und einige Artikel in der Zeitschrift „Verwaltungspraxis“.<sup>9</sup> Zur Verwaltung und zum Unterhalt von Liegenschaften sind (Jubiläums-)Schriften des Eidg. Amtes für Bundesbauten (AFB) aus den Jahren 1984, 1988 und 1998 verfügbar, die einen ersten, bescheidenen Einblick in seine Geschichte bieten.<sup>10</sup> Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) – die Nachfolgeorganisation des AFB – hat 1999 eine kurze Jubiläumsschrift herausgegeben, die ebenfalls nur von bescheidenem Nutzen ist.<sup>11</sup>

Im Bereich der *gedruckten Quellen* ist zunächst die Amtliche Sammlung des Bundesrechts zu nennen, die primär die Grundlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, aber auch weitere Erlasse wie gewisse Bundesratsbeschlüsse und Reglemente enthält. Im Bundesblatt sind die dazugehörigen Botschaften sowie Berichte, Rundschreiben etc. verfügbar. Weitergehende Informationen über die Verwaltung finden sich weiter in den Geschäftsberichten des Bundesrates. Der Staatskalender gibt Aufschluss über die organisatorische Gliederung der verschiedenen Verwaltungseinheiten und die Besetzung der verschiedenen Schlüsselpositionen. Für eine weitergehende Bewertung und Charakterisierung der gedruckten Quellen im Kontext der verwaltungsgeschichtlichen Forschung sei an dieser Stelle auf den bundesarchivinternen Bericht über „Indikatoren und Quellen zur Verwaltungsgeschichte“ von Marco Majoletth verwiesen. Dieser bezieht sich ebenfalls ausschliesslich auf frei zugängliche Publikationen respektive Amtdruckschriften.<sup>12</sup>

#### 1.4 Methodik

Zur Erarbeitung des historischen Berichts wurde aufgrund der erwähnten Rahmenbedingungen zuerst eine zeitlich und thematisch eng eingegrenzte, grobe Analyse der vorhandenen Literatur vorgenommen, die Aufschluss über relevante Ämter, Schlüsseldaten und -erlasse gab. Auf dieser Grundlage wurde anschliessend im Bundesblatt und in der Amtlichen Sammlung nach rechtlichen Grundlagen sowie nach weitergehenden Informationen in Botschaften und Berichten gesucht. Diese Informationen wurden teilweise durch Recherchen in den Geschäftsberichten des Bundesrates ergänzt. Zur Rekonstruktion der Organisationsstrukturen wurde vereinzelt auch auf den Staatskalender zurückgegriffen.

---

<sup>8</sup> Zahnd, Richard: Werden, Wachsen und Wirken der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale. Ein gemeinsamer Weg mit der Privatwirtschaft. Bern 1967.

<sup>9</sup> Siehe beispielsweise Tschan, Fred: Vom Lochstreifen zur Lochstreifentechnik. Herausgegeben von der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. Bern 1960. Zur ZOB siehe auch Stengel, Karl: Die Parlamentsdienste im Bund – ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage. Diss. Bern 1977, S. 50-52; Steiner, Kurt: Zum Stand der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, in: Verwaltungspraxis 27 (1973), H. 8/9, S. 230-231.

<sup>10</sup> Amt für Bundesbauten (Hg.): Bundesbauten 1972-1983. Dietikon 1984; Amt für Bundesbauten (Hg.): Das Bauwesen des Bundes 1985. Bern 1985; Amt für Bundesbauten (Hg.): 100 Jahre Schweizerisches Amt für Bundesbauten. Bern 1988; Amt für Bundesbauten (Hg.): Hier baut die Eidgenossenschaft. 110 Jahre Amt für Bundesbauten. Bern 1998.

<sup>11</sup> Bundesamt für Bauten und Logistik (Hg.): 10 Jahre BBL. Vielfalt und Einheit. Bern 1999.

<sup>12</sup> Majoletth, Marco: Indikatoren und Quellen zur Verwaltungsgeschichte. Verfasst im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs. Bern 2010.

Aufgrund des limitierten Zeitbudgets beschränkten sich quantitative Erhebungen auf ein Minimum von Stichjahren. Im Allgemeinen basierte die Untersuchung auf den gängigen geschichtswissenschaftlichen Methoden. Aus Platz- und Zeitgründen liegt der Schwerpunkt der Studie auf der interpretativen Darstellung von Fakten und Zusammenhängen. Auf die Erarbeitung theoretischer Grundlagen wurde bewusst verzichtet.

## 2 Das Personalwesen

### 2.1 Vorgeschichte und Ausgangslage

Der Bundesstaat stand in seinen Anfängen vor der Herausforderung, eine neue Zentralverwaltung zu schaffen, ohne auf bestehende Strukturen aufbauen zu können. Aufgrund der engen Begrenzung des Aufgaben- und Kompetenzbereichs durch die Bundesverfassung von 1848 und der damit verbundenen bescheidenen finanziellen Ressourcen wurde zunächst nur wenig Personal angestellt. So beschäftigte die Bundesverwaltung 1849 insgesamt 2'830 Personen, wovon die überwiegende Mehrheit von 2'341 Personen allerdings in der Postverwaltung tätig war. Während 409 weitere Beamte der Zollverwaltung angehörten, zählten die Departemente und die Bundeskanzlei zusammen gerade mal 80 Personen.<sup>13</sup> Da der Personalbestand auch in den folgenden drei Jahrzehnten nur wenig zunahm, war der Bundesrat offenbar „durchaus in der Lage, in allen Teilen der Bundesverwaltung die unmittelbare Dienstgewalt über das vorhandene, wenige Personal [selber] auszuüben.“<sup>14</sup>

Die mit der Verfassungsrevision von 1874 einhergehende Ausdehnung der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes, die Verstaatlichung der Bahnen ab 1901 und der Erste Weltkrieg führten in der Folge jedoch zu einem massiven Anstieg der Personalbestände: Bis 1918 nahm die Gesamtzahl der Arbeitskräfte bis auf 68'835 Personen zu, wovon 21'925 bei den PTT, 34'614 bei den SBB, 6'416 bei den Regiebetrieben, 2'342 bei der Zollverwaltung und 3'538 bei den Departementen beschäftigt waren.<sup>15</sup> Mit diesem starken Wachstum ging auch eine Dezentralisierung des Personalwesens einher. Anstelle des Bundesrates waren nun vermehrt untergeordnete Dienststellen in den einzelnen Departementen für die Personalangelegenheiten zuständig.<sup>16</sup> Auch die rechtlichen Grundlagen des Personalwesens waren zunächst lückenhaft, äusserst unübersichtlich und verteilten sich auf die diversen Erlasse über die Organisation der einzelnen Departemente.<sup>17</sup> Zwar existierten durchaus Erlasse, die für die gesamte Verwaltung Gültigkeit hatten. Diese regelten aber entweder lediglich einige wenige Grundsätze – wie etwa das Disziplinarrecht – oder wurden durch Sondererlasse für die verschiedenen Departemente sogleich wieder relativiert.<sup>18</sup> Mit dem neuen Besoldungsgesetz von 1897 trat um die Jahrhundertwende zumindest im Bereich der Entlohnung der Beamten eine Wende hin zu einer Konsolidierung und Vereinheitlichung der Bestimmungen ein.<sup>19</sup> Auch dieses neue Gesetz war allerdings nicht für die gesamte Bundesverwaltung gültig. So wurde die Militärverwaltung erst 1909 diesem Gesetz unter-

---

<sup>13</sup> Kupper, Besoldungspolitik, S.12.

<sup>14</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 190.

<sup>15</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 206.

<sup>16</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 190.

<sup>17</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBl 1924, Bd. 3, S. 1. Für die verschiedenen Organisationsgesetze siehe z.B. Bundesgesetz über die Organisation der Postverwaltung vom 25. Mai 1849, in: BBl 1849, Bd. 2, S. 109-115; Bundesgesetz über das Zollwesen vom 30. Juni 1849, in: BBl 1849, Bd. 2, S. 467-499; Bundesgesetz betreffend die Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 11. Dezember 1883, in: BBl 1883, Bd. 4, S. 970-971; Bundesgesetz betreffend die Organisation des Handels- und Landwirtschaftsdepartements vom 27. Brachmonat 1881, BBl 1881, Bd. 3, S. 556-559.

<sup>18</sup> Siehe z.B. Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9. Dezember 1850, in: BBl 1851, Bd. 1, S. 99-110; Bundesgesetz über die Errichtung und Besoldung der bleibenden eidgenössischen Beamtungen vom 2. Augustmonat 1853, in: AS 1853, S. 556-561.

<sup>19</sup> Bundesgesetz betreffend die Besoldungen der eidgenössischen Beamten und Angestellten vom 2. Juli 1897, in: BBl 1897, Bd. 3, S. 819-834.

stellt.<sup>20</sup> Eine weitere Ausnahme waren die Bundesbahnen, die ab 1900 ebenfalls über ein eigenes Besoldungsgesetz verfügten. Interessanterweise war in diesem Gesetz bereits vorgeschrieben, dass „unter Voraussetzung gleicher Dienstleistung, die Besoldung der weiblichen Angestellten die gleiche sein [soll] wie diejenige der männlichen.“<sup>21</sup> Allerdings verschwand diese Regelung bereits zehn Jahre später wieder aus der Gesetzgebung.<sup>22</sup> Aber auch die mit dem Besoldungsgesetz von 1897 erreichten, äusserst bescheidenen Erfolge bezüglich der Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen des Personalwesens wurden in der unmittelbaren Vorkriegszeit und während des Ersten Weltkriegs durch diverse Sonder- und Notrechtserlasse wieder geschmälert.<sup>23</sup> Zudem waren weitere wichtige Bereiche, wie das Dienstverhältnis der Beamten oder die organisatorische Zuständigkeit für das Personalwesen, weiterhin lückenhaft und in verschiedenen Erlassen geregelt.<sup>24</sup>

## 2.2 Die Entstehung spezialisierter Personaldienste

Nach dem Ersten Weltkrieg zeichnete sich in der Privatwirtschaft ein Trend hin zur Etablierung von Dienstzweigen ab, die auf das Personalwesen spezialisiert waren. Wie Raimund E. Germann schreibt, liess auch „im öffentlichen Sektor [...] eine ähnliche Entwicklung nicht lange auf sich warten.“<sup>25</sup> In der Bundesverwaltung wurden erste derartige Fachdienste sogar bereits vor dem Krieg geschaffen. Zuerst entstand 1909 in der administrativen Abteilung des Telegraphen- und Telefonwesens im Post- und Eisenbahndepartement eine Sektion „Kanzlei, Registratur und Personelles“ mit insgesamt 13 im Staatskalender verzeichneten Angestellten.<sup>26</sup> Ihr folgte 1912 die Zollverwaltung, die in der Verwaltungsabteilung der Oberzolldirektion einen „Kanzleisekretär für Personelles und Drucksachen“ beschäftigte.<sup>27</sup> 1919 schufen auch die Schweizerischen Bundesbahnen in der Generaldirektion und in den Kreisdirektionen Personalabteilungen.<sup>28</sup> Im Militärdepartement (EMD) verfügte die Abteilung für Infanterie zwar schon seit 1911 über einen „Sektionschef für den Unterricht und das Personelle“.<sup>29</sup> Auf höherer Ebene wurden aber erst nach dem Krieg erste spezialisierte Dienstzweige geschaffen. So verfügte das Sekretariat des EMD ab 1921 etwa über einen Kanzleisekretär, der explizit die Funktion eines Chefs für Personelles ausübte.<sup>30</sup> Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Begriff „Personelles“ auch die Angehörigen der Milizarmee umfasst. Obschon gemäss den einschlägigen Amtsdruckschriften ausserhalb den SBB, den PTT sowie der Militär- und der Zollverwaltung keine explizit als solche bezeichnete Dienstzweige für personelle Angelegenheiten bestanden, kann doch

---

<sup>20</sup> Bundesgesetz betreffend die Organisation des Militärdepartements vom 21. Oktober 1909, in: BBI 1909, Bd. 4, S. 841-861.

<sup>21</sup> Bundesgesetz betreffend die Besoldungen der Beamten und Angestellten der schweizerischen Bundesbahnen, vom 29. Juni 1900, in BBI 1900, Bd. 3, S. 620.

<sup>22</sup> Siehe auch Lobsiger, Personalpolitik, S. 26.

<sup>23</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 39.

<sup>24</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBI 1924, Bd. 3, S. 1.

<sup>25</sup> Germann, Verwaltung, S. 131.

<sup>26</sup> Staats-Kalender der schweizerischen Eidgenossenschaft 1909. Bümpliz 1909, S. 321.

<sup>27</sup> Staats-Kalender der schweizerischen Eidgenossenschaft 1912. Bümpliz 1912, S. 128.

<sup>28</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Genehmigung der Geschäftsführung und der Rechnungen der schweizerischen Bundesbahnen für das Jahr 1919 vom 28. Mai 1920, in: BBI 1920, Bd. 3, S. 354; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung der Organisation und Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen vom 16. Juni 1921, in: BBI 1921, Bd. 3, S. 598.

<sup>29</sup> Staats-Kalender der schweizerischen Eidgenossenschaft 1911. Bümpliz 1911, S. 95.

<sup>30</sup> Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Staatskalender der schweizerischen Eidgenossenschaft 1921. Bern 1921, S. 93.

davon ausgegangen werden, dass auch in anderen Departementen entsprechende Spezialisierungen stattgefunden haben. Darauf weist etwa eine Botschaft des Bundesrates von 1924 hin, in der festgehalten wird, dass „die grösseren Bundesbetriebe [...] schon heute und seit geraumer Zeit über Dienststellen [verfügen], die sich ausschliesslich oder vorwiegend mit der Behandlung von Personalangelegenheiten beschäftigen.“<sup>31</sup>

### 2.3 Das Beamtengesetz von 1927 und das Eidgenössische Personalamt (EPA)

Während dezentral in den Departementen erste spezialisierte Personaldienste entstanden, leitete der Bundesrat 1918, die Schaffung eines neuen, für die gesamte Bundesverwaltung gültigen Beamtengesetzes in die Wege, das „nicht nur die Besoldungen ordnen [sondern] auch die Rechte und Pflichten des Staates und des Personals und [...] die Anstellungsbedingungen“ regeln sollte.<sup>32</sup> Ein erster Gesetzesentwurf wurde 1920 in die Vernehmlassung geschickt. Zur Auswertung der zahlreichen Rückmeldungen und zur Überarbeitung des Gesetzesvorlage ernannte der Bundesrat Anfangs 1921 einen Delegierten für Personalangelegenheiten und schuf einen ersten provisorischen „Personaldienst“ mit zwei Sektionschefs.<sup>33</sup> Damit entstand in der Bundesverwaltung zum ersten Mal eine Dienststelle, die sich ausserhalb der Departementstruktur und ausschliesslich mit Angelegenheiten des Personalwesens befasste.<sup>34</sup> Dies sollte allerdings nur der Anfang sein. Das Ziel des Bundesrates bestand darin, mit dem neuen Beamtengesetz definitiv ein zentrales Personalamt zu schaffen. Wie er 1924 in der dazugehörigen Botschaft ausführte, sollte dieses ein „zentrale[r] Dienstzweig[...] des Bundes [sein] für die Behandlung allgemeiner und individueller Personalangelegenheiten, die im Interesse der einheitlichen und gleichmässigen Beurteilung für die Gesamtheit der Dienstgewalt des Bundes unterstellten Arbeitskräfte nicht von den einzelnen Amtsstellen wahrgenommen werden können.“<sup>35</sup>

Obschon der Entwurf des Beamtengesetzes weder eine Aufhebung der Personaldienste der Departemente noch eine Entmachtung der übrigen Bundesverwaltung in Personalfragen vorsah, regte sich gegen die Schaffung eines zentralen Personalamts Widerstand. Dieser ging primär von den Verwaltungsspitzen und sogar von gewissen Bundesräten aus, die eine Einmischung in ihre departementsinternen Angelegenheiten und einen Machtverlust fürchteten.<sup>36</sup> In der Schlussabstimmung vom 29. Juni 1927 stimmten die eidgenössischen Räte der Vorlage aber dennoch deutlich zu. Das damit beschlossene neue Eidgenössische Personalamt (EPA) wurde bis auf weiteres – als Sektion – der Fi-

---

<sup>31</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBI 1924, Bd. 3, S. 204-205.

<sup>32</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBI 1924, Bd. 3, S. 3.

<sup>33</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1924, S. 128.

<sup>34</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal im Jahre 1922 vom 2. Dezember 1921, in: BBI 1921, Bd. 5, S. 149; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 vom 22. November 1935, in: BBI 1935, Bd. 2, S. 829.

<sup>35</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBI 1924, Bd. 3, S. 202.

<sup>36</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 69.

nanzverwaltung des Finanz- und Zolldepartements unterstellt.<sup>37</sup> Seine Aufgaben umfassten namentlich:

- a) Die Vorbereitung der Vollzugserlasse des Beamtengesetzes;
- b) Die Ausarbeitung und Begutachtung von Erlassen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im Personalwesen;
- c) Die Bearbeitung oder Begutachtung allgemeiner und grundsätzlicher Personalfragen;
- d) Die Begutachtung von Anträgen in Personalangelegenheiten individueller Natur, wie Anstellung und Beförderung Ausmass der Besoldungen, Löhne, Ortszuschläge, Zulagen, besonderen Vergütungen, Prämien und Belohnungen, Ausübung von Nebenbeschäftigungen, Verantwortlichkeit für verursachte Schäden, Disziplinar massnahmen;
- e) Die Begutachtung von Gesuchen und Beschwerden;
- f) Die Mitarbeit bei der Schaffung von Personalausschüssen;
- g) Die Personalstatistik.<sup>38</sup>

Diese Reihe von Aufgaben soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das EPA – aufgrund des anhaltenden Widerstands von Departementen und Ämtern – zunächst „mit einer sehr bescheidenen Rolle zufrieden geben“ musste und primär „für eine einheitliche Anwendung des Dienstrechts zu sorgen“ hatte.<sup>39</sup> Zwar wirkte es bei der „Rekrutierung von Arbeitskräften, bei der Neufestsetzung der Bezüge von Dienstpflichtigen, bei der Erledigung von Ansprüchen [...] und bei anderen individuellen Personal massnahmen“ in der Bundesverwaltung durchaus mit. Seine Funktion beschränkte sich dabei aber darauf, „den Dienstzweigen der Bundesverwaltung als begutachtende Zentralstelle [...] zur Verfügung“ zu stehen.<sup>40</sup> Auf der operativen Ebene war das EPA somit primär eine beratende und überwachende Institution. Die zentralen Kompetenzen im Personalwesen, wie etwa die Rekrutierung von Personal, blieben weiterhin in den Händen der Departemente. Ausserdem wurden offensichtlich anfänglich selbst „wichtige, im Beamtengesetz enthaltene Vollziehungsaufträge“ des EPA schlicht nicht ausgeführt.<sup>41</sup> Die zwei vormaligen Sektionschefs des provisorischen Personaldienstes wurden mit der Schaffung des EPA zu „I. Adjunkten“. Zwischen 1930 und 1933 wurde das Team ausserdem von einem „Juristischen Beamten I. Klasse“ unterstützt.<sup>42</sup> Zum Chef des EPA wurde der ehemalige Delegierte für Personalangelegenheiten Julius Oetiker ernannt. Er war zugleich Direktor der Finanzverwaltung und übte das Amt des Chefs des EPA während über 20 Jahren in Personalunion aus.<sup>43</sup>

Neben dem EPA wurden mit dem Beamtengesetz von 1927 auch eine paritätische Kommission, die sich zu Erlassen und allgemeinen Fragen im Personal- und Lohnbereich äussern konnte, Personalausschüsse und ein verwaltungsärztlicher Dienst geschaffen.<sup>44</sup> Im Bereich des eigentlichen Dienst-

<sup>37</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1928/29, S. 138.

<sup>38</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBl 1927, Bd. 2, S. 24.

<sup>39</sup> Germann, Verwaltung, S. 132.

<sup>40</sup> Schweizerischer Bundesrat: Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1930 vom 28. April 1931. Bern 1931, S. 391.

<sup>41</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 192.

<sup>42</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1930, S. 135; Bundeskanzlei, Staatskalender 1933, S. 136.

<sup>43</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1928/29, S. 128, 138, 141.

<sup>44</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBl 1927, Bd. 2, S. 24-26.

verhältnisses wurden im Wesentlichen die Wahl, Stellung, Rechte und Pflichten der Beamten genauer festgelegt. So wurde für die Vergabe von Ämtern beispielsweise eine öffentliche Ausschreibung verlangt, die Amtsdauer im Regelfall auf drei Jahre beschränkt, dem Bundesrat die Kompetenz der Regelung der Arbeitszeit übertragen, jede Streiktätigkeit verboten und die Besoldung neu geregelt.<sup>45</sup> Die vom Bundesrat ursprünglich vorgesehene Möglichkeit, „die Besetzung von gewissen Ämtern durch weibliche Arbeitskräfte auszuschliessen“ wurde letztlich fallengelassen.<sup>46</sup> Der Gesetzgeber hielt aber daran fest, die „Verehelichung“ weiblicher Beamten als „wichtigen Grund“ für die Umgestaltung oder die Auflösung eines Dienstverhältnisses zu betrachten.<sup>47</sup> Die Anwendbarkeit der Neuregelung des Dienstverhältnisses beschränkte sich grundsätzlich auf Beamte, die dadurch definiert wurden, dass sie „als solche[...] vom Bundesrate, von einer ihm nachgeordneten Amtsstelle oder von einem eidgenössischen Gerichte gewählt“ wurden.<sup>48</sup> Auf rund einen Drittel der Angestellten des Bundes, die beispielsweise als Arbeiter in Werkstätten und Magazinen der SBB und des EMD, Landbriefträger, Zeughausangestellte, Festungswächter oder Pferdewärter arbeiteten, galten nur bestimmte Artikel des neuen Gesetzes, wie etwa das Streikverbot. Der Bundesrat wurde aber auch dazu ermächtigt, weitergehende Regelungen zu erlassen.<sup>49</sup>

## 2.4 Das Personalwesen im Kontext der Weltwirtschaftskrise

Die Personalbestände in der Bundesverwaltung erreichten 1920 eine durch den Ersten Weltkrieg bedingte Spitze von insgesamt 74'373 Personen. Danach nahmen sie aber wieder stark ab – bis auf 63'636 Personen im Jahr 1928. Diese Entwicklung wurde allerdings primär von den SBB und den PTT geprägt. In der allgemeinen Bundesverwaltung setzte der Personalabbau nach einer Spitze von 12'296 Angestellten bereits 1919 ein. Zwischen 1920 und 1928 pendelte der Personalbestand in der Folge um das Niveau von rund 10'000 Angestellten. In den 1930er-Jahren änderte sich das Bild aber dramatisch: Während das Personal in den SBB von 34'305 im Jahr 1930 auf 28'140 im Jahr 1939 massiv abnahm und die Bestände der PTT um einen Wert von rund 21'000 Personen pendelten, verzeichnete die allgemeine Bundesverwaltung wieder einen Anstieg von 9'900 im Jahr 1930 auf 15'974 im Jahr 1939.<sup>50</sup>

Die wichtigste Rahmenbedingung dieser Personalentwicklung war die Weltwirtschaftskrise, die in der Schweiz ab 1931 in vollem Ausmass zutage trat.<sup>51</sup> Sie wirkte sich zunächst auf den Geschäftsgang der Dienstleistungsbetriebe des Bundes negativ aus. Insbesondere die SBB hatten mit starken Gewinneinbrüchen und Defiziten zu kämpfen. Aufgrund eines Einbruchs des Aussenhandels nahmen ausserdem auch die Erträge aus Einfuhrzöllen ab, die damals die Haupteinnahmequelle des Bundes darstellten. Dass die Personalbestände der allgemeinen Verwaltung im Gegensatz zu den SBB und

<sup>45</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBl 1927, Bd. 2, S. 2-4, 7-8, 12-17. Zur Besoldung siehe auch Kupper, Besoldungspolitik, S. 152-173.

<sup>46</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBl 1924, Bd. 3, S. 51.

<sup>47</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBl 1927, Bd. 2, S. 20.

<sup>48</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBl 1927, Bd. 2, S. 1.

<sup>49</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBl 1927, Bd. 2, S. 23.

<sup>50</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S: 206.

<sup>51</sup> Degen, Bernard: Weltwirtschaftskrise, in: Historisches Lexikon der Schweiz (26.11.2009) <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26894.php>>.

den PTT dennoch zunehmen, hat damit zu tun, dass „die Massnahmen zur Bekämpfung der Krise die Schaffung neuer Stellen und die Einrichtung neuer Sektionen notwendig macht[en].“<sup>52</sup> Für das EPA traf dies allerdings zunächst nicht zu. Von den drei im Staatskalender von 1933 verzeichneten Beamtenstellen, verlor es 1934 den Juristischen Beamten I. Klasse und 1935 auch noch einen der beiden Adjunkten.<sup>53</sup> Bereits 1936 verzeichnete der Staatskalender – neben dem Chef – aber wieder zwei und ab 1937 drei Beamte.<sup>54</sup>

Die Krisenbekämpfung wirkte sich aber nicht nur auf die Personalbestände, sondern auch auf die Löhne in der Bundesverwaltung aus. So beantragte der Bundesrat zur Entlastung der Bundesfinanzen bereits 1932 weitgehende Lohnsenkungen.<sup>55</sup> Das in der Folge von den eidgenössischen Räten verabschiedete Bundesgesetz scheiterte 1932 jedoch in einer Volksabstimmung.<sup>56</sup> Dessen ungeachtet schlug der Bundesrat 1933 erneut Lohnsenkungen und einen Personalabbau vor.<sup>57</sup> Um ein weiteres Referendum zu vermeiden, setzten die Räte die Kürzungen für die Jahre 1934–1935 und 1936–1937 jeweils mittels dringlicher Bundesbeschlüsse durch.<sup>58</sup> Zu den Massnahmen, die während der Weltwirtschaftskrise im Personalbereich ergriffen wurden, zählten beispielsweise auch die strenge Prüfung sämtlicher Neuanstellungen durch eine zentrale Kommission, Rentenkürzungen und die Herabsetzung des Rentenalters von 70 auf 65 Jahre.<sup>59</sup> Selbst die Bekämpfung des sogenannten „Doppelverdienertums“ – die letztlich darauf abzielte, die Frauen aus dem Erwerbsleben zu verdrängen – wurde als gerechtfertigte Massnahme betrachtet. So führte das EPA im Sommer 1933 etwa eine Untersuchung über das Ausmass des „Doppelverdienertums“ in der Bundesverwaltung durch. In dem daraus entstandenen Bericht erinnerte das EPA daran, dass das bestehende Beamtengesetz die Entlassung verheirateter Frauen bereits ermögliche. Schliesslich versicherte es, „dass von Seiten der Verwaltungsbehörden fortgefahren wird, mit den vorhandenen gesetzlichen Handhaben gegen ungesunde Erscheinungen aufzutreten, die mit Recht von der Öffentlichkeit kritisiert werden können.“<sup>60</sup>

---

<sup>52</sup> Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates über ihre Tätigkeit vom 1. Oktober 1932 bis zum 30. September 1933 vom 16. November 1933, in: BBI 1933, Bd. 2, S. 773-774.

<sup>53</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1934, S. 137; Bundeskanzlei, Staatskalender 1935, S. 132.

<sup>54</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1936, S. 133; Bundeskanzlei, Staatskalender 1937. Bern 1937, S. 133.

<sup>55</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die vorübergehende Anpassung der Besoldungen, Gehälter und Löhne der im Dienste des Bundes stehenden Personen an die veränderten Verhältnisse vom 20. Juni 1932, in: BBI 1932, Bd. 2, S. 101-167.

<sup>56</sup> Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 28. Mai 1933 über das Bundesgesetz vom 15. Dezember 1932 betreffend die vorübergehende Herabsetzung der Besoldungen, Gehälter und Löhne der im Dienste des Bundes stehenden Personen vom 23. Juni 1933, in: BBI 1933, Bd. 1, S. 1005-1006.

<sup>57</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes, vom 2. September 1933, in: BBI 1933, Bd. 2, S. 238.

<sup>58</sup> Bundesbeschluss über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt vom 13. Oktober 1933, in: AS 1933, S. 839-847; Bundesbeschluss über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 (Finanzprogramm 1936) vom 31. Januar 1936, in: AS 1936, S. 17-39.

<sup>59</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 vom 22. November 1935, in: BBI 1935, Bd. 2, S. 829-830.

<sup>60</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen vom 9. Oktober 1934, in: BBI 1934, Bd. 3, S. 398-400.

Die Weltwirtschaftskrise führte insgesamt zu einer Schwächung der Ressourcenbasis der Bundesverwaltung, die auch einen Personalabbau mit sich brachte. Auch im noch jungen EPA, das die zunehmende Zentralisierung des Personalwesens verkörperte und sich gegenüber den dezentralen Personaldiensten in den Departementen behaupten musste, führte die Krise in den Jahren 1934 bis 1936 kurzfristig zu einer Verringerung seiner eigenen personellen Ressourcen, die 1937 aber bereits wieder überwunden war. Mittel- und Langfristig kann die Krise aber durchaus als geeignete Rahmenbedingung für die weitere Etablierung des EPA betrachtet werden. Schliesslich wuchs die Nachfrage von Exekutive und Legislative nach Expertise, nach mehr Wirtschaftlichkeit und nach Koordination im Personalwesen stark an und führte für das EPA nicht nur zu mehr Aufgaben, sondern vor allem auch zu einem Zugewinn an Bekanntheit, Bedeutung und Legitimität.<sup>61</sup>

## 2.5 Der Zweite Weltkrieg und die Ausdehnung der Personalbestände

Aufgrund der einsetzenden Rüstungskonjunktur und der Abwertung des Schweizer Frankens durch den Bundesrat begann sich die Schweizer Wirtschaft 1936 wieder zu erholen.<sup>62</sup> Das Parlament reduzierte daher 1938 erstmals die laufenden Lohnabbaumassnahmen.<sup>63</sup> Ein Bundesgesetz, das den Lohnabbau beim Bundespersonal weiter mildern und zudem die Personalversicherung sanieren sollte, wurde im Dezember 1939 – also bereits während des Krieges – vom Stimmvolk abgelehnt.<sup>64</sup>

Wie schon der Erste brachte auch der Zweite Weltkrieg eine massive Zunahme der Personalbestände mit sich. Insgesamt nahmen sie von 63'795 Personen im Jahr 1938 auf 92'830 Personen im Jahr 1945 bzw. um rund 46 Prozent zu. Besonders ausgeprägt war die Zunahme in der allgemeinen Bundesverwaltung, wo sich die Angestelltenzahl mit einem Anstieg von 15'974 auf 36'775 Personen im selben Zeitraum weit mehr als verdoppelte.<sup>65</sup> Stattgefunden hat diese enorme Zunahme primär im Militär-, im Volkswirtschafts- sowie im Justiz- und Polizeidepartement. Im EMD sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Kriegsmaterialverwaltung, das Festungswesen und im Volkswirtschaftsdepartement die gesamte Kriegswirtschaftsorganisation zu nennen, die im vorliegenden Forschungsbericht allerdings nicht weiter untersucht werden.<sup>66</sup>

Die rechtliche Grundlage für den starken Ausbau der Verwaltung bildete nicht zuletzt der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom

---

<sup>61</sup> Zum vermehrten Einbezug des EPA siehe beispielsweise Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 vom 22. November 1935, in: BBI 1935, Bd. 2, S. 829; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes für das Jahr 1938 vom 30. Juni 1937, in: BBI 1937, Bd. 2, S. 364, 368.

<sup>62</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes für das Jahr 1938 vom 30. Juni 1937, in: BBI 1937, Bd. 2, S. 326.

<sup>63</sup> Bundesbeschluss über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushalts (Finanzordnung 1939-1941) vom 22. Dezember 1938, in: AS 1938, S. 953-967.

<sup>64</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals vom 14 April 1939, in BBI 1939, Bd. 1, S. 693-740; Bundesratsbeschluss betreffend die Erwahrung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1939 über das Bundesgesetz vom 22. Juni 1939 über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals, vom 19. Dezember 1939, in: BBI 1939, Bd. 2, S. 953-954.

<sup>65</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 206.

<sup>66</sup> Durrer, Entwicklung, S. 75.

30. August 1939, mit dem das sogenannte Vollmachtenregime des Bundesrats mit einem „unbegrenzten Kredit“ errichtet wurde.<sup>67</sup> Wie der Bundesrat in seinem ersten „Bericht [...] über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen“ ausführte, kam in diesem Zusammenhang dem EPA eine grosse Bedeutung zu. So sollten „die Bemessung des Personalbestandes, die Anstellung von Arbeitskräften und die Umschreibung des Dienstverhältnisses des Personals, besonders der Entlohnung, [explizit] im Einvernehmen mit dem eidgenössischen Personalamt“ vorgenommen werden.<sup>68</sup> Um den mit dem Ausbau der Personalbestände verbundenen Mehraufwand überhaupt bewältigen zu können, wurden auch dem EPA zusätzliche Ressourcen zugeteilt. Die Anzahl der im Staatskalender verzeichneten Stellen erhöhte sich – ohne den Chef gerechnet – von drei im Jahr 1938 auf fünf in den Jahren 1939 bis 1942. Die Funktionen umfassten einen „I. Sektionschef“, einen „II. Sektionschef“, einen „volkswirtschaftlichen Beamten I. Klasse“ und zwei Dienstchefs.<sup>69</sup> Die erwähnte Bedeutung des EPA soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es als zentrale Institution im Krieg nach wie vor eine primär beratende und überwachende Funktion ausübte. Die Hauptlast und die operative Umsetzung des Personalwesens wurden nach wie vor von den einzelnen, dezentral in der Bundesverwaltung agierenden Personaldiensten getragen. Wie Lobsiger schreibt, kamen daher – den Koordinationsversuchen des EPA zum Trotz – durchaus auch sehr unterschiedliche Vorgehensweisen zu Anwendung. So habe „bei den Kommandostäben der Armee“ beispielsweise „eine unüberwindliche Abneigung gegen die Anwendung beamtenrechtlicher Grundsätze auf das Dienstverhältnis ihrer Zivilangestellten“ bestanden.<sup>70</sup>

## 2.6 Die Reduktion des Personalbestandes nach dem Zweiten Weltkrieg

Im Personalwesen der Bundesverwaltung bestanden bei Kriegsende zwei zentrale Herausforderungen: Zum einen hatten die Personalbestände ein bis anhin nicht gekanntes Ausmass erreicht, das sich der Bund eigentlich gar nicht leisten konnte. Zum anderen beruhten praktisch die gesamten rechtlichen Grundlagen des Personellen auf Vollmachtenbeschlüssen, die früher oder später durch ordentliche Erlasse zu ersetzen waren.<sup>71</sup> Die Personaldienste in den einzelnen Departementen und das EPA waren zunächst aber primär durch den von der Legislative verlangten Stellenabbau gefordert. Wie der Bundesrat 1948 ausführte, lag „der Entscheid, wo und wie Personal eingespart werden soll, [aber] praktisch bei den Departementen selber“ bzw. bei deren Personaldiensten. „Wo es sich um Eingriffe in Organisation und Personalverhältnisse der Departemente handelt, [fiel dem EPA nach wie vor] nur eine beratende und begutachtende Aufgabe zu [...]. Das Personalamt [konnte] seinen Einfluss auf diesem Gebiet nur durch Zusammenarbeit mit den Departementen und Abteilungen, die vom gegenseitigen Vertrauen getragen sein muss, geltend machen.“<sup>72</sup> Das EMD – dem ein besonders grosser

<sup>67</sup> Kley, Andreas: Vollmachtenregime, in: Historisches Lexikon der Schweiz (17.02.2010) <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php>>.

<sup>68</sup> Erster Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen vom 21. November 1939, in: BBI 1939, Bd. 2, S. 621.

<sup>69</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1938, S. 133; Bundeskanzlei, Staatskalender 1939, S. 133; Bundeskanzlei, Staatskalender 1942, S. 126.

<sup>70</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 99.

<sup>71</sup> Die Löhne und die Personalversicherung waren beispielsweise im Vollmachtenbeschluss vom 30. Mai 1941 geregelt. (Bundesratsbeschluss über die vorläufige Neuordnung der Bezüge und der Versicherung des Bundespersonals vom 30. Mai 1941, in: AS 1941, S. 617-638.)

<sup>72</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestan-

Personalabbau bevorstand – richtete zur Verbesserung der Sozialverträglichkeit sogar eine eigene Arbeitsnachweis- und Beratungsstelle ein. Im Mai 1947 beschloss der Bundesrat, diese Amtsstelle in das EPA einzugliedern und für die gesamte Bundeszentralverwaltung zu wirken. Da der Bundesrat und das Parlament mit dem bisherigen Stellenabbau unzufrieden waren, sollte das EPA insbesondere auch „Massnahmen zur Beschleunigung des Personalabbaues sowie zugunsten einer wirtschaftlichen Verwendung der Arbeitskräfte im Bundesdienst“ vorbereiten.<sup>73</sup> Dieser Aufgabenzuwachs führte wiederum zu einer Erhöhung der Personalressourcen des EPA. Hatte sich die Zahl der im Staatskalender verzeichneten Beamten in den letzten Kriegsjahren wieder verringert, erhöhte sie sich von vier im Jahr 1946 auf fünf im Jahr 1947 und sechs im Jahr 1948.<sup>74</sup> Eine weitere Neuerung war ausserdem, dass das EPA 1947 zum ersten Mal einen Chef erhielt, der nicht nebenbei noch weiteren Organisationseinheiten vorstand.<sup>75</sup> Den Ersatz der auf Notrecht beruhenden Erlasse im Personalwesen wollte der Bundesrat 1948 primär mittels einer Revision des Beamtengesetzes bewerkstelligen. Auf die „Vorschläge des Angestelltenverbandes, die Kompetenzen des Personalamtes zu erweitern“ ging er dabei aber nicht ein. Stattdessen belies er die Artikel 63 und 64, die das EPA betrafen, in ihrer ursprünglichen Form.<sup>76</sup>

Die Personalbestände der gesamten Bundesverwaltung blieben in den ersten Nachkriegsjahren zwar praktisch konstant auf dem Niveau von rund 92'000 Personen. Dies lag allerdings daran, dass die PTT und die SBB zusätzliches Personal einstellten. Die allgemeine Bundesverwaltung hingegen verzeichnete zwischen 1944 und 1950 eine Personalabnahme von 38'385 auf 25'536 Personen bzw. von 33.5 Prozent. Nach 1950 nahm das Personal von SBB, PTT und allgemeiner Bundesverwaltung grundsätzlich wieder zu. Lediglich in der allgemeinen Bundesverwaltung gab es 1954 bis 1955 nochmals einen kurzen Einbruch, der unter dem Niveau von 1950 lag.<sup>77</sup>

## 2.7 Das EPA wird zu einem eigenständigen Bundesamt

Nach der Bewältigung des Personalabbaus der Jahre 1945 bis 1950 wurde in den 1950er-Jahren angesichts der einsetzenden Hochkonjunktur und den wieder zunehmenden Personalzahlen auch Fragen der Organisation des Personalwesens aktuell. So empfahl die Paritätische Kommission 1952 im Hinblick auf die Schaffung der Vollzugserlasse zum 1949 revidierten Beamtengesetz etwa, das EPA aus der Finanzverwaltung herauszulösen und neu dem Departementvorsteher direkt zu unterstellen.<sup>78</sup> Dies lehnte der Bundesrat zwar ab, erhob das EPA in der Beamtenordnung I vom 26. September 1952 aber immerhin zu einer Unterabteilung. Zudem erweiterte und präziserte er die Aufgaben des EPA, das neben der Personalstatistik auch „andere [...] Erhebungen über Personalverhält-

---

des der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948, in: BBl 1948, Bd. 3, S. 886.

<sup>73</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948, in: BBl 1948, Bd. 3, S. 877, 886.

<sup>74</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1946, S. 139; Bundeskanzlei, Staatskalender 1947, S. 154; Bundeskanzlei, Staatskalender 1948, S. 155.

<sup>75</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 192.

<sup>76</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, vom 20. Dezember 1948, in: BBl 1948, Bd. 3, S. 1237; Bundesgesetz betreffend Abänderungen des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 24. Juni 1949, in BBl: 1949, Bd. 1, S. 1323-1333.

<sup>77</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 206.

<sup>78</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 192.

nisse“ durchführen, Publikationen zuhanden des Personals veröffentlichen und die Geschäfte der Paritätischen Kommission vorbereiten sollte. Die meisten bisherigen Aufgaben, wie etwa die „Begutachtung allgemeiner und individueller Personalfragen zuhanden der für die Entscheidung zuständigen Amtsstellen des Bundes“ oder die „Erteilung von Auskünften über Personalangelegenheiten“ wurden in der Verordnung präzisiert.<sup>79</sup>

Umwälzungen ergaben sich auch bei den PTT, die seit 1948 wieder wesentlich mehr Personal aufwiesen als die gesamte allgemeine Bundesverwaltung. Sie erhoben ihre seit 1948 bestehende Unterabteilung Personaldienst 1954 zu einer Personalabteilung.<sup>80</sup> Während die Unterabteilung 1950 noch 11 im Staatskalender verzeichnete Posten aufwies, erhöhte sich diese Zahl auf 14 im Jahr 1955 und sogar 19 im Jahr 1960.<sup>81</sup> Die SBB, die bis 1964 immer wesentlich mehr Personal als die PTT aufwies, verfügten in der Personalabteilung im Generalsekretariat in Bern in den genannten Jahren zwar jeweils lediglich fünf im Staatskalender verzeichnete Beamte. Dafür beschäftigten sie in den verschiedenen Kreisdirektionen weitere Personalchefs.<sup>82</sup> Das EPA hatte 1950 nur sieben und 1955 nur acht entsprechende Posten zu verzeichnen. Ähnlich kleine Personaldienste existierten beispielsweise in der Zollverwaltung mit fünf (1950), sechs (1955) und acht (1960) im Staatskalender verzeichneten Personen oder im EMD.<sup>83</sup> Gerade beim EMD gestaltet sich die Aufschlüsselung der personellen Organisationsstruktur aber als komplex, da es einerseits über einen eigentlichen Personaldienst mit einem Chef verfügte, andererseits aber auch einen „Chef Personelles“ mit einem eigenen Mitarbeiterstab aufwies. Zusätzlich existierten dezentral weitere Chefs für personelle Angelegenheiten in den einzelnen Truppengattungen und ein Personaldienst für das Oberkriegskommissariat. Zum Teil dürfte die Komplexität dieser Struktur damit zu erklären sein, dass die personellen Dienststellen im EMD nicht nur klassische Beamte, Arbeiter in Militärbetrieben und Berufsmilitärs zu verwalten hatten, sondern vielmehr auch die Angehörigen der Milizarmee, die ja keine Bundesangestellten waren. Neben den genannten Dienststellen befassten sich in der Bundesverwaltung noch zahlreiche weitere Beamte und Organisationseinheiten mit dem Personalwesen.<sup>84</sup> Allerdings waren diese in den 1950er-Jahren in den einschlägigen Verzeichnissen noch nicht vermerkt.

Einen weiteren Bedeutungszuwachs erfuhr das EPA schliesslich 1959, als der Bundesrat es von der Finanzverwaltung trennte und zu einem eigenständigen Bundesamt erhob.<sup>85</sup> Die Unterstellung unter das Finanz- und Zolldepartement blieb dabei unberührt. Gleichzeitig wurden dem EPA organisatorisch die Eidgenössische Versicherungs- und Ausgleichskasse, der Verwaltungsärztliche Dienst und die Paritätische Kommission zugeteilt.<sup>86</sup> Im selben Jahr wurde ausserdem eine neue Beamtenordnung I

---

<sup>79</sup> Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung (Beamtenordnung I) vom 26. September 1952, in: AS 1952, S. 696-697.

<sup>80</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1954, S. 225; Bundeskanzlei, Staatskalender 1955, S. 227.

<sup>81</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1950, S. 231; Bundeskanzlei, Staatskalender 1955, S. 227; Bundeskanzlei, Staatskalender 1960, S. 258.

<sup>82</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1950, S. 237, 240; Bundeskanzlei, Staatskalender 1955, S. 231, 234; Bundeskanzlei, Staatskalender 1960, S. 262-263, 266.

<sup>83</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1950, S. 158, 169; Bundeskanzlei, Staatskalender 1955, S. 161, 172; Bundeskanzlei, Staatskalender 1960, S. 191.

<sup>84</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 190-192.

<sup>85</sup> Zu den Gründen dieser Änderung der Organisationsstruktur siehe auch Lobsiger, Personalpolitik, S. 192-193.

<sup>86</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1960, S. 182.

erlassen. Die darin festgehaltenen Aufgaben des neuen Bundesamtes waren aber weitgehend mit dem entsprechenden Wortlaut der Beamtenordnung I von 1952 identisch.<sup>87</sup> Personell verfügte das EPA im engeren Sinne neu über zehn im Staatskalender verzeichnete Posten. Die Versicherungs- und Ausgleichskasse wies 1960 zusätzlich acht und der Verwaltungsärztliche Dienst sieben entsprechende Posten auf.<sup>88</sup>

## 2.8 Das Personalwesen zwischen Zentralisation und Dezentralisation

In den 1960er-Jahren nahmen die Personalbestände in der Bundesverwaltung noch einmal stark zu. Während die allgemeine Bundesverwaltung die Zahl der beschäftigten Personen von 28'792 im Jahr 1960 auf 35'371 im Jahr 1970 erhöhte, führte eine starke Zunahme bei den PTT dazu, dass die gesamte Bundesverwaltung im gleichen Zeitraum von 105'243 auf 122'986 Personen anwuchs.<sup>89</sup> Im Personalwesen lässt sich in den 1960er-Jahren zunächst insbesondere in den dezentralen Dienststellen der Departemente eine Spezialisierung und Institutionalisierung feststellen. Diese Tendenz lässt sich teilweise auch im Staatskalender nachvollziehen, wo nun sowohl auf Stufe Departement als auch auf hierarchisch niedrigeren Stufen, wie etwa in Bundesämtern, explizit Dienste für personelle Angelegenheiten aufgeführt werden. In der Bundeskanzlei sind dies etwa der Personal-, Rechnungs- und Weibeldienst, im Politischen Departement die Personalsektion in der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten und der Personaldienst des Delegierten für technische Zusammenarbeit.<sup>90</sup> Im Departement des Innern sind es der Personal- und Organisationsdienst im Departementssekretariat, das Personalwesen der Schweizerischen Meteorologischen Zentralanstalt, der Personaldienst der Schweizerischen Landesbibliothek, der Administration, Personal- und Finanzdienst im Amt für Strassen- und Flussbau, der Personaldienst in der Direktion der eidgenössischen Bauten, die Sektion Administratives und Personelles im Gesundheitsamt, der Personaldienst des Statistischen Amtes und die Sektion Verwaltung und Personelles im Bundesamt für Sozialversicherung.<sup>91</sup> Im Justiz- und Polizeidepartement waren es der Personaldienst der Fremdenpolizei, des Versicherungsamts und die Sektion Finanzwesen und Personelles im Amt für Geistiges Eigentum.<sup>92</sup> Ein ähnliches Bild zeigte sich auch in den übrigen Departementen. Neben den dezentralen Personaldiensten verzeichnete in den 1960er-Jahren auch das EPA sowohl ein Wachstum an Personal als auch einen Zuwachs an Aufgaben. Wegweisend war insbesondere der Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 1965 in welchem dem EPA die Zuständigkeit für die Ausbildung des Bundespersonals erteilt wurde.<sup>93</sup> Das EPA verfügte seither neben einer Sektion für Allgemeine und grundsätzliche Personalangelegenheiten, einer Sektion für Klassifikationsfragen und individuelle Personalangelegenheiten sowie einer Sektion für Personalstatistik auch eine Sektion für Personalschulung und Stellennachweis.<sup>94</sup>

<sup>87</sup> Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung (Beamtenordnung I) vom 10. November 1959, in: AS 1959, S. 1143-1144.

<sup>88</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1960, S. 182.

<sup>89</sup> Lobsiger, Personalpolitik, S. 207.

<sup>90</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1970, S. 33, 40, 41.

<sup>91</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1970, S. 44, 46, 66, 67, 72, 75.

<sup>92</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1970, S. 84, 86, 88.

<sup>93</sup> Bundesratsbeschluss über die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung vom 13. Dezember 1965, in: AS 1965, S. 1297-1301.

<sup>94</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1970, S. 134

Nachdem die Bundesverwaltung ab den 1950er-Jahren stark gewachsen war, läutete der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton-Woods und die Strukturkrise der Weltwirtschaft 1974/75 wieder eine Phase der Stagnation ein.<sup>95</sup> Aufgrund der Rezession nahm das Budgetdefizit der Eidgenossenschaft sprunghaft zu, weshalb sich die eidgenössischen Räte zu Sparmassnahmen gezwungen sahen. Mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts von 1974 wurde ein befristeter Personalstopp für die Bundesverwaltung erlassen, der ab 1983 unter dem Begriff „Stellenplafonierung“ bis 1997 weitergeführt und dann durch die sogenannte Personalkostensteuerung ersetzt wurde.<sup>96</sup> Aufgrund dieser Massnahmen nahm das Personal der Allgemeinen Bundesverwaltung nur noch schwach zu – nämlich von 35'371 Personen im Jahr 1970 auf 39'805 Personen im Jahr 1990. Bis zur Jahrtausendwende nahmen die Personalbestände in der Allgemeinen Bundesverwaltung sogar bis auf 35'905 Personen ab, wofür primär die Armee- und Verwaltungsreform 1995 im EMD ausschlaggebend war. In der gesamten Bundesverwaltung nahmen die Personalzahlen sogar noch stärker ab, da der bisherige Monopolbetrieb PTT in das selbständige Bundesunternehmen Post und die spezialrechtliche Aktiengesellschaft Swisscom aufgeteilt wurde.<sup>97</sup>

Im Personalwesen führten die Verwaltungsreformen sowohl zu einer Stärkung des EPA als auch der dezentralen Personaldienste. Einen Mehrbedarf nach einer zentralisierten Personalbewirtschaftung wurde insbesondere im Rahmen des Projekts „Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung“ (EFFI) konstatiert, in dessen Folge sich der Bundesrat 1986 ein Stellenkontingent von 100 Stellen reservierte, das er fortan über die Departementsgrenzen hinweg verschieben konnte.<sup>98</sup> Die Politik der Stärkung des EPA bei gleichzeitiger Dezentralisierung des Personalwesens wurde auch im Nachfolgeprojekt „Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung“ (EFFI-QM-BV) bzw. in dessen Teilprojekt „Personalwesen“ weitergeführt. Wie der Bundesrat im Leitbild „Personal- und Organisationsentwicklung“ festhielt, sollte sich das EPA in Zukunft „verstärkt mit der Vorbereitung und Kontrolle strategischer Entscheide, der Systementwicklung und -pflege sowie der Ausbildung und Beratung“ befassen. „Die operative Verantwortung für die Personal- und Organisationspolitik“ sollte stattdessen „vermehrt an die Linie delegiert“ werden.<sup>99</sup> Einen markanten Aufgabenzuwachs verzeichnete das EPA insbesondere durch die Auflösung des Bundesamts für Organisation im Jahr 1989, dessen Aufgaben es teilweise übernahm.<sup>100</sup> Das EPA verfügte fortan auch über eine Abteilung für Führungs- und Organisationsberatung.<sup>101</sup> Einen weiteren Aufgabenzuwachs hatte das EPA bereits zuvor im Rahmen der Revision der Artikel 63-64 des Beamtengesetzes und der Artikel 75-76 der

---

<sup>95</sup> Fink, Personalstopp, S. 180.

<sup>96</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts vom 4. Oktober 1974, in: BBl 1974, Bd. 2, S. 850; Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts. Änderung vom 24. Juni 1983, in: BBl 1983, Bd. 2, S. 712; Geschäftsbericht 1997. Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 1997 vom 11./18. Februar 1998, in: BBl 1998, Bd. 2, S. 1885.

<sup>97</sup> Germann, Bundesverwaltung, HLS, S. 43.

<sup>98</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1985 vom 10. April 1986, in: BBl 1986, Bd. 2, S. 444.

<sup>99</sup> Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Hg.): Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Detailbericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates. Beilage zum Schlussbericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1993. Bern 1993, S. 74-75.

<sup>100</sup> Beamtenordnung (1). Änderung vom 1. Oktober 1990, in: AS 1990, S. 1736; Parlamentarische Initiative Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle. Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990, in: BBl 1990, Bd. 1, S. 1101.

<sup>101</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1991/92, S. 322.

Beamtenordnung 1 in den Jahren 1986-87 verzeichnet.<sup>102</sup> Zu den wichtigsten zählte die gesetzliche Festlegung des bereits 1965 erstmals formulierten Ausbildungsauftrags. Im Jahr 1980 – also neun Jahre nach der Einführung des Frauenstimmrechts und der Aufhebung der diskriminierenden Heiratsklausel im Personalgesetz – wurde dem EPA ausserdem die neu geschaffene Stabsstelle für Frauenfragen zugeteilt.<sup>103</sup> Aber auch die dezentralen Personaldienste verzeichneten aufgrund der Verwaltungsreformen einen Kompetenzzuwachs. Insbesondere das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, das auch die Rechtsgrundlagen für eine breitere Einführung der Prinzipien des New Public Managements (NPM) ermöglichte, führte zu einer grundsätzlichen „Philosophie“ der Dezentralisation und zu einem starken Zuwachs an Autonomie gewisser, speziell bezeichneter Ämter, die sich auch auf das Personalwesen erstreckte.<sup>104</sup> Eine weitere Folge der Einflüsse des NPM war die 2000 mit der Totalrevision des Beamtenrechts verbundene Abschaffung des Beamtenstatus.<sup>105</sup>

Die Organisation des Personalwesens in der Bundesverwaltung zeichnete sich also auch unmittelbar vor der Jahrtausendwende durch einen nach wie vor hohen Dezentralisationsgrad aus. Weiterhin waren für die meisten Personalfragen die Departemente und die Bundesämter zuständig. Während das EPA bei der Stellenbewertung zumindest bei einigen Besoldungsklassen klassifikationsbefugt war, hatte es bei der eigentlichen Stellenvergabe gar keinen Einfluss.<sup>106</sup> Seine Aufgaben beschränkten sich stattdessen auf die Vorbereitung von Erlassen, die Bearbeitung allgemeiner und grundsätzlicher Fragen des Personalwesens und die Beratung in Ausbildungs-, Organisations- und Führungsfragen. Ausserdem veröffentlichte es den Stellenanzeiger des Bundes. Was die eigenen personellen Ressourcen betraf, beschäftigten die verschiedenen Personaldienste in den Departementen und in der Bundeskanzlei im Juni 1997 insgesamt 567 vom EPA unabhängige Personalfachleute, während das EPA selber lediglich 68.5 Stellen aufwies. Zur Koordination der Personalpolitik der gesamten Bundesverwaltung bestand zwar eine zweimonatlich tagende Konferenz der Personaldirektoren. Die Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte kritisierte 1997 aber dennoch, dass die verschiedenen Personaldienste „oft widersprüchliche Ziele“ vertreten würde, was zu „Konkurrenzverhältnissen“ geführt habe.<sup>107</sup>

---

<sup>102</sup> Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten. Änderung vom 19. Dezember 1986, in: AS 1987, S. 937-938; Beamtenordnung (1). Änderung vom 25. November 1987, in: AS 1988, S. 14-15.

<sup>103</sup> Gullo-Siegenthaler, Stabsstelle, S. 7.

<sup>104</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, in: BBI 1997, Bd. 2, S. 570-585; Personalpolitik des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998, in: BBI 1998, Bd. 5, S. 4859.

<sup>105</sup> Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, in: AS 2001, S. 894-911.

<sup>106</sup> Personalpolitik des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998, in: BBI 1998, Bd. 5, S. 4859, 4861.

<sup>107</sup> Personalpolitik des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998, in: BBI 1998, Bd. 5, S. 4843-4846, 4894.

## 3 Liegenschaften

### 3.1 Vorgeschichte und Ausgangslage

Bereits vor dem Entscheid über den Standort der Bundesstadt wurde festgelegt, „dass der betreffende Ort jedenfalls die für die Bundesbehörden erforderlichen Räumlichkeiten in ausgedehntestem Umfang herzustellen und zu unterhalten habe.“<sup>108</sup> Die von den eidgenössischen Räten vorgenommene Wahl Berns stiess im Berner Gemeinderat daher nicht nur auf Zustimmung, wurde letztlich aber doch angenommen. In der Folge wurden den neuen Institutionen provisorische Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt: Während das Bundesgericht in einem Privathaus, der Nationalrat im alten Casino und der Ständerat im Rathaus zum Äusseren Stand tagten, wurde dem Bundesrat der Erlacherhof – der heutige Sitz des Berner Gemeinderats – zugeteilt.<sup>109</sup> Zusätzlich standen der Bundesverwaltung Räumlichkeiten in der Münzstätte von 1790, im Dekanatsgebäude an der Junkerngasse und im Postgebäude an der Kramgasse zur Verfügung.<sup>110</sup> Der tatsächliche Raumbedarf war jedoch sehr viel grösser und wurde vom Bundesrat bereits 1848 in einem Verzeichnis festgehalten, wobei er bei dieser Gelegenheit auch die Zusammenfassung der Räumlichkeiten „in einem und demselben Gebäude“ forderte.<sup>111</sup> Die Stadt Bern erbaute in der Folge das sogenannte Bundesratshaus – den späteren Westflügel des Bundeshauses – und übergab es am 5. Juni 1857 offiziell dem Bundesrat.<sup>112</sup> Auch das 1864 bezogene Hauptgebäude des Eidgenössischen Polytechnikums – der späteren ETH – in Zürich, das der Stadt als Ausgleich für die Nichtberücksichtigung als Bundesstadt zugestanden worden war, hatten Stadt und Kanton Zürich auf eigene Kosten zu errichten.<sup>113</sup> Mit der Verfassungsrevision von 1874 und der damit einhergehenden Ausdehnung der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes wuchs auch der Raumbedarf der Bundesverwaltung stetig an. Da sich die Stadt Bern nicht mehr dazu imstande sah, die zur Deckung des Raumbedarfs der Bundesverwaltung in Bern erforderlichen Neubauten alleine zu finanzieren, einigte sie sich 1875 mit der Eidgenossenschaft darauf, sich mit der Bezahlung von 500'000 Fr., der Übertragung des Bundesratshauses an den Bund und der Abtretung von Bauland von ihren Verpflichtungen freizukaufen.<sup>114</sup>

Organisatorisch oblag das Bauwesen ab 1849 zunächst dem Post- und Baudepartement, das u. a. die Oberaufsicht über die „Strassen und Bauten, sowie sie dem Bunde zusteht“ ausübte und für „die Errichtung öffentlicher Werke“ zuständig war.<sup>115</sup> 1860 wurde das Bauwesen dem Departement des In-

---

<sup>108</sup> Stadler, Peter: Die Hauptstadtfrage in der Schweiz 1798-1848, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 21(1971), H. 4, S. 576.

<sup>109</sup> Stadler, Hauptstadtfrage, S. 579-580; Bilfinger, Monica: Das Bundeshaus in Bern. Herausgegeben in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik BBL. Bern 2009, S. 2.

<sup>110</sup> Bilfinger, Bundeshaus, S. 2.

<sup>111</sup> Verzeichnis der Räumlichkeiten, welche die eidgenössischen Bundesbehörden bedürfen, und die laut Beschluss der Bundesversammlung vom 25. Wintermonat 1848 von der Bundesstadt angewiesen und unterhalten werden müssen. Beschlossen den 14. Februar 1849, in: BBI 1849, Bd. 1, S. 306-312.

<sup>112</sup> Markwalder, Hans: Bern wird Bundessitz. Ein Beitrag zur Baugeschichte der Stadt Bern, in: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde 1948, H. 3, S. 152.

<sup>113</sup> Kreis, Georg: Bundesstadt, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 3, S. 26; Fröhlich, Martin: Eidgenössische Bauten als Darstellungen der Eidgenossenschaft, in: Werk, Bauen + Wohnen 69 (1982), H. 12, S. 34;

<sup>114</sup> Markwalder, Bern, S. 161.

<sup>115</sup> Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 16. Mai 1849, in: BBI 1849, Bd. 2, S. 164.

nern (EDI) übertragen und das Post- und Baudepartement in Postdepartement umbenannt.<sup>116</sup> 1874 definierte der Bundesrat die Aufgaben der Abteilung für Bauwesen im EDI genauer.<sup>117</sup> 1888 wurde die Abteilung Bauwesen schliesslich in die drei Sektionen Oberbauinspektorat, Direktion der eidgenössischen Bauten und Baukanzlei aufgeteilt.<sup>118</sup> 1895 wurde die Direktion der eidgenössischen Bauten nochmals kurz dem Post- und Eisenbahndepartement zugeteilt, um sie ein Jahr später als Abteilung wieder in das EDI einzugliedern.<sup>119</sup> Dort verblieb sie schliesslich auch nach der Revision der Organisation der Bundesverwaltung von 1914, wurde aber in der Folge auch „Baudirektion“ genannt. Ihre Aufgaben umfassten demnach:

- a) Den „Unterhalt der eidgenössischen Gebäude, Umbauten, [...] Erweiterungsbauten [und] Neubauten;“
- b) Den „Unterhalt der Strassen, Wege, Brücken, Flussstrecken, Bäche und Wasserleitungen auf den Liegenschaften des Bundes [sowie] Neuanlagen;“
- c) Die „Versicherung der eidgenössischen Gebäude gegen Brandschaden;“
- d) Die „Beschaffung und [der] Unterhalt des Mobiliars für die eidgenössische Zentralverwaltung [sowie die] Versicherung des Mobiliars;“
- e) Der „Hausdienst in den Gebäuden, in denen Abteilungen der Zentral Verwaltung in Bern untergebracht sind [und der] Gärtnerdienst bei den Gebäuden der Zentral Verwaltung;“
- f) Die „Unterbringung der Bureaux der Zentralverwaltung.“<sup>120</sup>

Neben der Baudirektion im EDI wurde 1878 zusätzlich auch noch das Finanz- und Zolldepartement mit der „Verwaltung der Liegenschaften, soweit nicht andere Departemente damit beauftragt sind“ betraut.<sup>121</sup> Dazu bildete es 1879 eine eigene „Liegenschaftsverwaltung“, die zunächst allerdings lediglich für das Bundesgelände auf dem Waffenplatz Thun und später auch für diverse weitere Waffenplatzgelände sowie für den Militärflugplatz Dübendorf zuständig war.<sup>122</sup> Zusätzlich zu den genannten Ämtern war auch das EMD zum Erwerb oder zur „Pacht von Grund und Boden“ berechtigt. 1914 beschränkte sich das Ankaufsrecht aber noch auf „[...] Landparzellen u. dgl. bis zu einem Wertbetrage von Fr. 3000.“<sup>123</sup>

---

<sup>116</sup> Bundesgesetzes betreffend etwelche Abänderung des Bundesgesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 26. Januar 1860, in: BBI 1860, Bd. 1, S. 312.

<sup>117</sup> Bundesratsbeschluss betreffend die Organisation des eidgenössischen Bauwesens, vom 26. Januar 1874, in: BBI 1874, Bd. 1, S. 137.

<sup>118</sup> Bundesgesetz betreffend die Organisation und die Beamten des statistischen Bureau und der Abteilung Bauwesen auf dem schweizerischen Departement des Innern vom 20. Juni 1888, in: BBI 1888, Bd. 3, S. 752; Bundeskanzlei, Staatskalender 1889, S. 18.

<sup>119</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1896. Departement des Innern, in: BBI 1897, Bd. 1, S. 694.

<sup>120</sup> Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, in: BBI 1914, Bd. 2, S. 820.

<sup>121</sup> Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 21. Augustmonat 1878, in: AS 1879, S. 491. Bestätigung der Aufgabe in Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, in: BBI 1914, Bd. 2, S. 827.

<sup>122</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1879, S. 21; Bundeskanzlei, Staatskalender 1926, S. 156.

<sup>123</sup> Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, in: AS 1914, S. 614.

### 3.2 Die Zwischenkriegszeit

Grundsätzlich führte die Baudirektion Bau- und Unterhaltsaufgaben nicht selber aus, sondern vergab die entsprechenden Aufträge im Rahmen von Konkurrenzausschreibungen an private Anbieter. Dazu musste das Amt aber zur Entwicklung von Projekten, zu Kostenberechnungen, zur Überwachung der Bau- und Unterhaltsarbeiten sowie zur Kontrolle der Bauabrechnungen imstande sein. Es beschäftigte daher auch entsprechendes Fachpersonal.<sup>124</sup> So verfügte die Baudirektion 1918 beispielsweise über fünf Architekten, drei Bauinspektoren, drei Bauführer und 14 Bauzeichner.<sup>125</sup> Ausnahmen von der externen Auftragsvergabe bestanden primär in gewissen Bereichen des Unterhalts, wo der Bund „aus praktischen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten über eine Anzahl von Regiearbeitern“ verfügte. Offensichtlich betraf dies primär militärische Anlagen in Thun, Bern und Zürich, wo die Bauinspektionen im Jahr 1924 beispielsweise 38 Arbeiter beschäftigten.<sup>126</sup> Daneben führte die Baudirektion auch den Gebäudeunterhalt in der Bundesstadt weitgehend selber durch. 1918 umfasste ihr Personalbestand jedenfalls auch je einen Hausmeister für den Nord-, den West- und den Ostbau des Bundeshauses, für das Zollgebäude an der Bundesgasse, das Archivgebäude, das Landestopographiegebäude, das Gebäude des Gesundheitsamts sowie für das Gebäude für Mass und Gewicht. Zum Teil übten diese Hauswarte auch die Funktion des Heizers aus. Daneben beschäftigte die Baudirektion drei im Staatskalender verzeichnete Hauswächter und einen Maschinenmeister für das Parlamentsgebäude – der zugleich Oberheizer war – sowie einen Obergärtner.<sup>127</sup> Neben den Bau- und Unterhaltsaufgaben übte die Dienststelle auch diverse „Geschäfte administrativer, rechtlicher und kaufmännischer Art“ aus, zu denen etwa der „Kauf und Verkauf von Gebäuden, Miete von Diensträumen, Vermietung entbehrlicher Gebäude und Diensträume, Versicherung der Gebäude und des Mobiliars“ zählten.<sup>128</sup> Sie beschäftigte daher auch Kanzlisten, Sekretäre, Rechnungsführer und weiteres administratives Personal.<sup>129</sup>

Der Aufgabenbereich der Liegenschaftsverwaltung im Finanz- und Zolldepartement umfasste zwar auch in der Zwischenkriegszeit in erster Linie die Verwaltung der „produktiven Liegenschaften“, das heisst vor allem der eidgenössischen Waffenplätze. Daneben wurde sie aber vermehrt „auch mit der Erwerbung und Veräusserung von Liegenschaften und der Wahrnehmung anderer Immobiliengeschäfte beauftragt, die Liegenschaften betreffen, welche für die Unterbringung von Dienstzweigen der

---

<sup>124</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung der Art. 30 und 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Zuteilung der Baudirektion zum Finanzdepartement, des Statistischen Bureaus und des Amtes für Mass und Gewicht zum Departement des Innern) vom 16. Juni 1924, in: BBl 1924, Bd. 2, S. 569.

<sup>125</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1918, S. 114-115.

<sup>126</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung der Art. 30 und 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Zuteilung der Baudirektion zum Finanzdepartement, des Statistischen Bureaus und des Amtes für Mass und Gewicht zum Departement des Innern) vom 16. Juni 1924, in: BBl 1924, Bd. 2, S. 569.

<sup>127</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1918, S. 114-115.

<sup>128</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung der Art. 30 und 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Zuteilung der Baudirektion zum Finanzdepartement, des Statistischen Bureaus und des Amtes für Mass und Gewicht zum Departement des Innern) vom 16. Juni 1924, in: BBl 1924, Bd. 2, S. 570.

<sup>129</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1918, S. 114-115.

Bundeszentralverwaltung benötigt wurden oder für diesen Zweck nicht mehr in Betracht fielen.“<sup>130</sup> Gemäss einem Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 1914 war das Finanz- und Zolldepartement grundsätzlich zum „An- und Verkauf von Liegenschaften, deren Wert Fr. 3000 nicht übersteigt, [zur] Genehmigung von Miet- und Pachtverträgen, sofern der jährliche Miet- oder Pachtzins Fr. 1000 übersteigt [und zum] Erlass von Instruktionen an die Liegenschaftsverwalter“ berechtigt.<sup>131</sup> Diese Aufgabenverteilung führte dazu, dass bei gewissen Liegenschaften gleichzeitig das Finanz- und Zolldepartement als Verwalterin und die Baudirektion des EDI als Bauherrin zuständig waren. Da diese Doppelspurigkeit auch Konflikte mit sich brachte, wollte der Bundesrat die beiden Dienstzweige 1924 zu einer einheitlichen „eidgenössischen Liegenschaftsverwaltung“ fusionieren und sie dem Finanz- und Zolldepartement unterstellen. Dieses Ansinnen scheiterte jedoch in den eidgenössischen Räten.<sup>132</sup>

Parallel zur Aufteilung der Verwaltung und des Unterhalts von Liegenschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung etablierten sich bei den PTT und SBB ähnliche Dienstzweige. So verfügte die technische Abteilung der Eisenbahnabteilung des Post- und Eisenbahndepartements 1918 etwa über eine Bausektion. Zudem wiesen die einzelnen Kreisdirektionen der SBB ein eigenes Baudepartement auf. Auch bei den PTT gab es 1918 in gewissen Telefonbüros Abteilungen für Bau und Unterhalt.<sup>133</sup> Im Verlauf der Zwischenkriegszeit entstanden bei der PTT schliesslich weitere derartige Dienststellen. So etwa Sektionen für Hochbau, Linienbau, Baumaterial und diverse Bauämter. In der Generaldirektion der SBB existierte 1939 eine „Abteilung für Bahnbau und Kraftwerke“ mit Sektionen für Tiefbau, Brückenbau, Hochbau etc. sowie auch weiterhin eigene Bauabteilungen in den Kreisdirektionen.<sup>134</sup>

Die Gesamtzahl der Gebäude des Bundes stieg bis 1933 auf 2'612 an. Die Kosten für den Unterhalt dieser Anlagen betrugen etwa in den Jahren 1930 bis 1933 zwischen 1.4 und 1.5 Millionen Franken pro Jahr. Für Umbauten wurden im selben Zeitraum zwischen 1.1 und 2.4 Millionen Franken ausgegeben, während sich die jährlichen Kosten für Neubauten auf 3.8 bis 5 Millionen beliefen. Mit 5.6 bis 5.9 Millionen Franken pro Jahr war der Betrieb der bestehenden Gebäude – d.h. die Heizung, die Beleuchtung, die Reinigung und die Mieten – aber der weitaus grösste Ausgabenposten im Bereich der Liegenschaften. Eine Aufschlüsselung der genannten Ausgaben nach Verwaltungszweigen zeigt, dass 1930 rund 10 Prozent der Betriebskosten auf die ETH, 36 Prozent auf die Militärverwaltung, 22 Prozent auf die Zollverwaltung und 30 Prozent auf die übrige Verwaltung entfielen.<sup>135</sup> Die doch bedeutenden Ausgaben, welche die Liegenschaften des Bundes verursachten, liessen sie auch bei den – im

---

<sup>130</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung der Art. 30 und 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Zuteilung der Baudirektion zum Finanzdepartement, des Statistischen Bureaus und des Amtes für Mass und Gewicht zum Departement des Innern) vom 16. Juni 1924, in: BBl 1924, Bd. 2, S. 570.

<sup>131</sup> Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, in: AS 1914, S. 626.

<sup>132</sup> Vormittagssitzung des Nationalrats vom 18. Dezember 1924: Organisation der Bundesverwaltung. Teilweise Änderung, in: AB 1924, Bd. 4, S. 818-825; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung der Art. 30 und 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Zuteilung der Baudirektion zum Finanzdepartement, des Statistischen Bureaus und des Amtes für Mass und Gewicht zum Departement des Innern) vom 16. Juni 1924, in: BBl 1924, Bd. 2, S. 568-572.

<sup>133</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1918, S. 216, 241, 503.

<sup>134</sup> Bundeskanzlei, Staatskalender 1939, S. 173-177, 181-183.

<sup>135</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes, vom 2. September 1933, in: BBl 1933, Bd. 2, S.231-233.

vorliegenden Bericht bereits dargestellten – Sparbemühungen im Rahmen der Weltwirtschaftskrise zu einem Thema werden. Allerdings erkannte der Bundesrat bereits 1933, dass es „im Hinblick auf die Bedeutung gewisser Gebäude, namentlich derjenigen der Zentralverwaltung in Bern und der Technischen Hochschule in Zürich, [...] schwierig sein [würde], diese Ausgaben zu vermindern, ohne den Unterhalt zu beeinträchtigen.“ Dennoch setzte er sich eine Kürzung der Ausgaben für die Liegenschaften um über zwei Millionen zum Ziel.<sup>136</sup> Nachdem dieses Ziel 1934 klar verfehlt wurde, legte der Bundesrat 1935 weitere ausserordentliche Sparmassnahmen fest, mit denen das ursprüngliche Ziel nun wenigstens ab 1936 erreicht werden sollte.<sup>137</sup>

### 3.3 Die Kriegs- und die unmittelbare Nachkriegszeit

Während des Zweiten Weltkriegs wurden die 1914 dem EMD zugestandenen, bescheidenen Befugnisse im Bereich der Pacht und des Ankaufs von Liegenschaften stark ausgedehnt. Dem Departement wurde 1943 nicht nur die „Verwaltung des militärischen Grundeigentums des Bundes“ übertragen. Auch das bisher vom Finanz- und Zolldepartement geführte Inventar über die Liegenschaften des Bundes wurde in ein ziviles und ein militärisches Verzeichnis aufgeteilt und die Führung des letzteren vom EMD übernommen. Ausserdem wurde das EMD neu zur „Tätigung überhaupt aller Geschäfte, die mit der Verwaltung des militärischen Grundeigentums im Zusammenhang stehen“ ermächtigt, inklusive dem Abschluss von „Kauf-, Verkaufs-, Tausch- und Schenkungsverträgen“, „Miet-, Pacht- oder Benützungsverträgen, Strom- oder Wasserlieferungsverträgen usw.“<sup>138</sup>

1957 wurde das Bauwesen des Bundes – inklusive Unterhaltsarbeiten und Liegenschaftskäufe – in einer Verordnung geregelt, die 1959 allerdings bereits wieder durch eine neue Verordnung ersetzt wurde.<sup>139</sup> Darin wurde bestätigt, dass sämtliche Bauten der SBB und die Tiefbauten der PTT separatem Recht unterlagen. Die Zuständigkeiten bei Bauprojekten wurde so festgelegt, dass der jeweilige Vorgesetzte einer Dienstabteilung, die das Bauwerk benötigte und auch benutzen sollte, im Regelfall die Funktion des Bauherrn ausübte. Sie hatte insbesondere die nötigen Vorabklärungen zu treffen. Für die Ausarbeitung der eigentlichen Bauprojekte waren aber die so genannten Baufachorgane zuständig. Dabei handelte es sich in der allgemeinen Bundesverwaltung im Normalfall um die Direktion der eidgenössischen Bauten. Bei gewissen militärischen Bauten fungierte die Abteilung für Genie und Festungswesen oder aber die Direktion der Militärflugplätze als Baufachorgan. Bei der PTT war die Hochbauabteilung bei Hochbauten bis 400'000 Franken selber zuständig, hatte bei teureren Bauten aber die Direktion der eidgenössischen Bauten beizuziehen. Das jeweilige Baufachorgan war schliesslich auch für die Ausführung des Projekts und die Einhaltung des Objektkredits verantwortlich.

---

<sup>136</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes, vom 2. September 1933, in: BBl 1933, Bd. 2, S. 233.

<sup>137</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 vom 22. November 1935, in: BBl 1935, Bd. 2, S. 827.

<sup>138</sup> Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften, in: AS 1943, S. 506.

<sup>139</sup> Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 13. September 1957, in: AS 1957, S. 687-694; Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 4. Dezember 1959, in: AS 1959, S. 2199-2207.

Dazu führte es beispielsweise Ausschreibungen durch, leitete und beaufsichtigte die Arbeiten auf der Baustelle usw. Nach der Vollendung eines Objekts wurde dieses vom Baufachorgan dem Bauherrn übergeben. Bei Unterhaltsarbeiten und Liegenschaftsankäufen waren die beschriebenen Zuständigkeiten und Abläufe „sinngemäss“ anzuwenden.<sup>140</sup>

Diese Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Liegenschaften blieb auch im Verlauf der 1960er-Jahre weitgehend erhalten. Die während des Zweiten Weltkriegs zusätzlich ausgedehnten Befugnisse des EMD wurden 1968 in die revidierte Fassung des Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente aufgenommen und somit bestätigt.<sup>141</sup> Auch die parallele Zuständigkeit des EDI und des Finanz- und Zolldepartements blieb bestehen. In der Revision von 1968 wurde die Abgrenzung so festgelegt, dass die Baudirektion im EDI über die „Miete und Pacht von Liegenschaften, Gebäuden und Räumlichkeiten für die Eidgenossenschaft“ entscheiden konnte, wenn der Jahreszins unter 100'000 Franken lag. Bei höheren Beträgen hatte sie sich an das Finanz- und Zolldepartement zu wenden. Dabei wurde zwischen dem Departement selber und der ihr unterstellten Finanzverwaltung unterschieden, wobei letztere Mieten bis 500'000 Franken und das Departement solche über 500'000 Franken bewilligen durften. Das Finanz- und Zolldepartement und die Finanzverwaltung konnten ausserdem weiterhin selber Liegenschaften kaufen, verkaufen, mieten und vermieten.<sup>142</sup>

Das Mieten von Liegenschaften für die Bundesverwaltung nahm insbesondere in der Wachstumsphase der 1950er- und 1960er-Jahre stark zu, so dass sich der Bund für die allgemeine Bundesverwaltung bis 1972 in über 100 Objekte einmietete. Hintergrund dieser Entwicklung war die aus konjunktur- und finanzpolitischen Gründen auferlegte Zurückhaltung beim Neubau von bundeseigenen Verwaltungsgebäuden und das gleichzeitig stattfindende starke Wachstum der Personalbestände und des Raumbedarfs.<sup>143</sup>

### **3.4 Reorganisation des Bauwesens 1969–1981**

Nach dem Scheitern der bundesrätlichen Reformbemühungen in der Zwischenkriegszeit blieb die Komplexität der historisch gewachsenen Organisation im Liegenschaftsbereich in der Kritik von Politik und Verwaltung. 1969 nahm der Bundesrat daher einen neuerlichen Anlauf für eine Revision des Bauwesens des Bundes und setzte eine Expertenkommission ein.<sup>144</sup> In ihrem 1971 vorgelegten „Leitbild für das künftige Baumanagement des Bundes“ konstatierte die Kommission ein zu starkes Gewicht der Baufachorgane bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Investitionsplanung und der Bauherrenfunktion. Zudem wies die „oft nach sachfremden Kriterien entstandene Aufteilung der Aufgaben“

---

<sup>140</sup> Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 4. Dezember 1959, in: AS 1959, S. 2199-2207.

<sup>141</sup> Bundesratsbeschluss über eine ergänzende Ordnung der Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 23. Dezember 1968, in: AS 1969, S. 78.

<sup>142</sup> Bundesratsbeschluss über eine ergänzende Ordnung der Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 23. Dezember 1968, in: AS 1969, S. 78-80.

<sup>143</sup> Amt für Bundesbauten (Hg.): Bundesbauten 1972-1983. Dietikon 1984, S: 195.

<sup>144</sup> Expertenkommission zur Überprüfung des Bauwesens des Bundes: Leitbild für das künftige Baumanagement des Bundes. Bern 1971, S. 4.

im Bauwesen des Bundes „eine übergrosse Dezentralisation auf. [...] Gleiche oder ähnliche Aufgaben [würden] von verschiedenen Instanzen bearbeitet,“ was zu einem „Verschleiss an Arbeitspotential und Mitteln“ und einem Verlust an „wertvolle[m] Erfahrungsgut“ führe. Ausserdem seien gewisse „wesentliche Funktionen [...] bisher nur amateurhaft ausgeübt worden.“ Der Entscheidungsprozess wurde insgesamt als schwerfällig bezeichnet.<sup>145</sup> Die Kommission schlug daher die „Schaffung einer Zentralstelle für Investitionen in der Bundesverwaltung“, die „Einführung des Systems der temporären Projektorganisation“, den „Ausbau und die Vermehrung der Bauherrenorgane“ und die „Reorganisation der Baufachorgane“ vor. Bei den Baufachorganen stellte sie sich entweder die – bereits 1924 einmal gescheiterte – Zusammenfassung in ein einziges oder aber eine Neugliederung in je ein ziviles und ein militärisches Baufachorgan vor.<sup>146</sup> Eine Folge des Berichts war die Verordnung über die Projektierung von Bauvorhaben (Bau- und Unterhaltsarbeiten) des Bundes von 1976, in der den Departementen die Schaffung der geforderten Investitionsstellen gestattet, die zentrale Investitionsplanung für die Bundesverwaltung aber dem Finanz- und Zolldepartement zugeteilt wurde. Die Verordnung regelte auch die Projektorganisation, die Zuständigkeiten und den Ablauf neu, sah aber keine Zusammenfassung der Baufachorgane vor.<sup>147</sup>

1978 wurde die Direktion der eidgenössischen Bauten aufgrund des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) zum Amt für Bundesbauten (AFB).<sup>148</sup> Dabei blieb nicht nur die Zugehörigkeit zum EDI bestehen. Die im Ausführungserlass zum VwOG festgehaltenen Aufgaben des neuen Amtes entsprachen im Wesentlichen denen von 1914 – teilweise sogar wörtlich. Demnach war das AFB weiterhin für „Neu- und Umbau, Erweiterung und Unterhalt der Bauten und Anlagen des Bundes, [...] Beschaffung und Unterhalt des Mobiliars, [...] Umzugsarbeiten, [...] Haus-, Aufsichts- und Betriebsdienst für die Gebäude der allgemeinen Bundesverwaltung in Bern, [...] Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung [und] Raumzuteilung“ zuständig. Neu waren im Vergleich zu 1914 lediglich die „Koordination des Bauwesens der Eidgenossenschaft, [die] Liegenschaftsschätzungen“ und die Gutachtertätigkeit dazugekommen.<sup>149</sup>

Den Abschluss der 1969 eingeleiteten Reorganisation bildete die Bauverordnung von 1981, die nicht nur die Bauverordnung von 1959 sondern auch die Projektierungsverordnung von 1976 ersetzte. Auch in der neuen Verordnung wurde das AFB ausdrücklich als Baufachorgan für sämtliche zivilen Bauvorhaben bezeichnet. Im militärischen Bereich waren für gewisse, spezielle Bauten weiterhin das Bundesamt für Genie und Festungen (BAGF) oder das Bundesamt für Militärflugplätze (BAMF) zuständig. Neben den bereits 1976 vorgesehenen departementalen Investitionsstellen beinhaltete die neue Bauverordnung auch eine im Finanz- und Zolldepartement angesiedelte, zentrale Investitionsstelle. Daneben regelte sie insbesondere die Abwicklung von Bauprojekten und legte auch die Projektorga-

---

<sup>145</sup> Expertenkommission, Leitbild, S. 16-17.

<sup>146</sup> Expertenkommission, Leitbild, S. 5.

<sup>147</sup> Verordnung über die Projektierung von Bauvorhaben des Bundes (Projektierungsverordnung) vom 8. März 1976, in: AS 1976 779-783.

<sup>148</sup> Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]) vom 19. September 1978, in: BBl 1978, Bd. 2, S. 759.

<sup>149</sup> Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979, in: AS 1979, S. 690-691.

nisation fest.<sup>150</sup> Aufrechterhalten wurde auch die Abtrennung des Bauwesens der SBB und der PTT von demjenigen der allgemeinen Bundesverwaltung.<sup>151</sup> Mit der Konferenz der Bauorgane des Bundes (KBOB), an der sich neben den Baufachorganen AFB, BAGF, BAMF, PTT und SBB auch diverse Bauorgane, wie die Finanzkontrolle, die Finanzverwaltung oder das Bundesamt für Umweltschutz beteiligten, existierte aber auch eine Institution, die das Bauwesen auf der Ebene des gesamten Bundes koordinierte.<sup>152</sup> Eine weitere koordinierende Institution war die 1977 gegründete Koordinationskommission für Unterkunftsfragen (KUB), an der sich neben dem AFB die Finanzverwaltung und das Bundesamt für Organisation (BFO) beteiligten.<sup>153</sup>

Die Zahl der Mietobjekte für die allgemeine Bundesverwaltung konnte zwischen 1972 und 1982 von über 100 auf 88 verringert werden. Von den insgesamt 317'000 Quadratmetern Nutzfläche, die der Bund in der Agglomeration Bern belegte, mietete er 1982 rund 33 Prozent. Der Hintergrund dieser Entwicklung ist einerseits der 1974 verhängte Personalstopp sowie die vom Bundesrat geforderte effizientere bzw. intensivere Nutzung der vorhandenen Büroflächen. Zudem wurden in diesem Zeitraum diverse Neubauten, wie etwa das Verwaltungszentrum Taubenhalde, das Verwaltungszentrum des EMD im Beundenfeld oder die Liegenschaften an der Effingerstrasse 20, dem Feldeggweg 1 und der Eigerstrasse 61/65 realisiert.<sup>154</sup>

### 3.5 Die Auswirkungen des Projekts EFFI-QM-BV

Wie bereits erwähnt, beschloss der Bundesrat im Jahr 1986 im Rahmen des Projekt EFFI-QM-BV Rationalisierungsreserven in Querschnittsbereichen der Bundesverwaltung zu erschliessen. Dazu zog er auch die Unternehmensberatungsfirma McKinsey bei.<sup>155</sup> Am Bauwesen des Bundes kritisierte diese 1988 u.a. „die schwerfällige Abwicklung von Unterhaltsarbeiten, [...] die Zersplitterung der Baufachlichen Kompetenzen auf insgesamt 19 zivile und militärische Stellen, [und] die Aufgabenvermischung zwischen [...] Bauherrschaftsstellen und Baufachorganen.“ McKinsey empfahl daher eine neuerliche Reorganisation des gesamten Liegenschaftsbereichs, die sich nicht nur auf den Bau- und den Unterhalt von Gebäuden beschränken, sondern vielmehr auch die Gebäudereinigung, den Hausmeisterdienst, die Gärtnerei und die Betriebe umfassen sollte.<sup>156</sup> Der Bundesrat beauftragte daraufhin 1989 eine Arbeitsgruppe, die 1990 ein Konzept vorlegte, das wiederum die Bauverordnung von 1991 nach

---

<sup>150</sup> Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 30. November 1981, in: AS 1981, S. 1931-1941.

<sup>151</sup> In der PTT waren die Hauptabteilung Hochbau und Liegenschaften sowie die Abteilung Fernmeldebau die zuständigen Baufachorgane; in den SBB die Bauabteilung der Generaldirektion, die Bauabteilungen der Kreisdirektionen und die Abteilung Kraftwerke. (Amt für Bundesbauten (Hg.): Das Bauwesen des Bundes 1985. Bern 1985, S. 5.)

<sup>152</sup> Amt für Bundesbauten (Hg.): Das Bauwesen des Bundes 1985. Bern 1985, S. 16.

<sup>153</sup> Amt für Bundesbauten (Hg.): Bundesbauten 1972-1983. Dietikon 1984, S: 195.

<sup>154</sup> Amt für Bundesbauten (Hg.): Bundesbauten 1972-1983. Dietikon 1984, S: 195.

<sup>155</sup> Evaluation EFFI-QM-BV. Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Beurteilung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis Januar 1991 durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgrund einer Überprüfung durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle vom 15. November 1993, in: BBI 1994, Bd. 1, S. 439.

<sup>156</sup> Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Hg.): Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Detailbericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates. Beilage zum Schlussbericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1993. Bern 1993, S. 36, 67.

sich zog.<sup>157</sup> In diesem Erlass, der auch auf Unterhaltsarbeiten Anwendung fand, wurden drei „Beteiligte“ festgelegt, die bei jedem Bauvorhaben „partnerschaftlich“ zusammenzuarbeiten hatten: „a) die betroffene Benutzerorganisation (BO); b) eine Koordinationsstelle; c) ein Dienstleistungsorgan für das Bauwesen (DOB).“ Die BO hatten ihre Bedürfnisse im zivilen Bereich der Koordinationsstelle für das zivile Bauwesen (KBZ) in der Finanzverwaltung und im militärischen Bereich der Koordinationsstelle für das militärische Bauwesen (KBM) im EMD anzumelden, die als „zentrale Führungsorgane im Bauwesen des Bundes“ fungierten. Die Ausführung und der Unterhalt von Bauten und Anlagen oblag den DOB, zu welchen auch weiterhin das AFB, das BAGF und das BAMF zählten. Darüber hinaus bestätigte die Verordnung einmal mehr die Zuständigkeit des AFB für den „Haus- und Betriebsdienst für die Verwaltungsgebäude im Raum Bern, [und den] Unterhalt für alle Bauten und Anlagen des Bundes“ unter Vorbehalt gewisser militärischer Anlagen. Das AFB erlitt durch die neue Verordnung aber auch einen Kompetenzverlust, weil die „Unterbringung der Bundesverwaltung“ und „der Entscheid über die Zuteilung von Räumlichkeiten (Büros, Lager usw.) an die Verwaltungseinheiten“ neu exklusiv an die Finanzverwaltung bzw. an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) übertragen wurden.<sup>158</sup>

Neben der Reorganisation des eigentlichen Bauwesens, schlug MacKinsey im Rahmen des Projekts EFFI-QM-BV im AFB auch die Privatisierung von Bereichen, wie etwa der Gebäudereinigung vor. Der Bundesrat lehnte derart weitgehende Massnahmen zwar ab, verlangte aber dennoch Einsparungen und einen Personalabbau. Das AFB verringerte darauf bis 1992 die Häufigkeit der Gebäudereinigung, reduzierte das Angebot der Bundesgärtnerei, vergab zunehmend Aufträge an externe Anbieter und legte die Bereiche „Hausdienst, Schreinerei, Transportwesen, Elektro- und Mechanische Betriebe“ sowie die Mobiliarbeschaffung zur „Abteilung Logistik und Betriebe“ zusammen.<sup>159</sup>

### **3.6 Das AFB wird zum Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)**

Die Reorganisation und Reformen im Bereich der Liegenschaften des Bundes führten zu verschiedenen einschneidenden Änderungen in der Organisation und den Zuständigkeiten. Die bereits seit dem 19. Jahrhundert ansatzweise und seit der Zwischenkriegszeit voll ausgeprägte Struktur der parallelen Zuständigkeit sowohl des EDI als auch des EFD bestand in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nach wie vor. Vergeblich hatte der Bundesrat den eidgenössischen Räten 1924 die Zusammenlegung der beiden Dienstzweige zu einer einheitlichen „eidgenössischen Liegenschaftsverwaltung“ unter dem Finanz- und Zolldepartement beantragt. Was den Räten damals nicht einmal einen Eintretensentscheid Wert war, konnte kurz vor der Jahrtausendwende schliesslich doch noch verwirklicht werden. Die Grundlage dazu bildete das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) von

---

<sup>157</sup> Wiegand, Jürgen: Reorganisation Bauwesen des Bundes. Bericht über das vom Bundesrat beschlossene Reorganisationskonzept, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 109 (1991), H. 45, S. 1065-1070.

<sup>158</sup> Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 18. Dezember 1991, in: AS 1992, S. 366-384. Im Vorjahr war hierfür noch das AFB zuständig. (Verordnung über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 28. März 1990, in: AS 1990, S. 606-622.)

<sup>159</sup> Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Hg.): Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Detailbericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates. Beilage zum Schlussbericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1993. Bern 1993, S. 67-68.

1997.<sup>160</sup> Nachdem der Bundesrat die „interne Infrastrukturaufgaben des Bundes (Informatik, ziviles und militärisches Bauwesen, Material)“ bereits in der Botschaft zu diesem Gesetz als „Aufgabenbereich[...], welche[r] aufgrund einer ersten Beurteilung für eine Neugruppierung oder Neuzuteilung bzw. für eine Zusammenlegung [...] in Frage komm[t]“ bezeichnet hatte, legte er in der Ausführungsverordnung des RVOG die Schaffung eines im EFD eingegliederten Bundesamtes für Bauten- und Logistik fest.<sup>161</sup> Dieses war nun als „Bau- und Liegenschaftsorgan (BLO)“ für alle zivilen Bauten der Bundesverwaltung zuständig – mit Ausnahme der ETH, für die der ETH-Rat die Rolle des BLO ausübte. Im militärischen Bereich wurde das BLO durch die Untergruppe Planung des Generalstabes sowie das Bundesamt für Armeematerial und Bauten der Gruppe Rüstung gebildet. Alle drei BLO waren in ihrem Bereich fortan für die „strategische und operative Steuerung des Immobilienmanagements“ zuständig. Dazu gehörten nicht zuletzt auch die Objektbewirtschaftung, die Belegungsplanung, der Objektbetrieb und der sogenannte „Objekt-Kleinunterhalt.“ Ausserdem konnten die BLO u.a. auch Immobilien kaufen, verkaufen, mieten, vermieten, pachten, Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge vergeben sowie auch Immobilien und Räumlichkeiten zuteilen.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, in: BBl 1997, Bd. 2, S. 570-585.

<sup>161</sup> Botschaft betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 16. Oktober 1996, in: BBl 1996, Bd. 5, S. 13; Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, in: AS 1999, S. 1280.

<sup>162</sup> Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 14. Dezember 1998, in: AS 1999, S. 1167-1177.

## 4 Bürotechnik und Informatik

### 4.1 Vorgeschichte und Ausgangslage

In den Anfängen des Bundesstaates herrschte in der Verwaltung noch die Handschrift vor. Protokolle, Verträge und Schreiben wurden teilweise sorgfältig kalligraphiert, wozu anfänglich noch Gänsekiel und später stählerne Schreibfedern sowie Sandstreuer verwendet wurden.<sup>163</sup> Nebst normalem Papier wurde auch auf vorgedruckten Bogen, Formularen und Folianten geschrieben. Texte die in mehreren Exemplaren benötigt wurden und von besonderer Bedeutung waren – wie Gesetze, Erlasse, Weisungen, Erhebungen etc. – wurden bereits in den Anfängen bei externen Betrieben in Druck gegeben.<sup>164</sup> Ebenfalls gedruckt wurden die Periodika des Bundes, wie etwa das Bundesblatt. Die Anschaffung der ersten Schreibmaschine der Bundesverwaltung bewilligte der Bundesrat in seiner Sitzung vom 6. Februar 1885.<sup>165</sup> Zuvor hatte die Bundeskanzlei einen Kanzlisten – der manchmal an Schreibkrämpfen litt – für einige Tage zum Generalagent der Firma Remington in Cham geschickt, um ihn dort in der Benutzung des neuartigen Geräts des Typs „Remington Nr. 2“ instruieren zu lassen. Da sich dieses auch in der Praxis bewährte, bestellte die Bundeskanzlei am 1. August 1885 gleich noch ein zweites Exemplar.<sup>166</sup> Auch in der übrigen Bundesverwaltung wurden in der Folge zahlreiche Schreibmaschinen angeschafft.<sup>167</sup>

Die Zuständigkeit zur Anschaffung und zur Wartung des so genannten „Büromaterials“ – wozu auch Bürogeräte wie die Schreibmaschinen zählten – war zunächst dezentral bei den einzelnen Departementen und Dienststellen angesiedelt. Auf Antrag des Finanz- und Zolldepartements beschloss der Bundesrat am 28. Mai 1904 jedoch, dass „sämtliche Abteilungen der Zentralverwaltung (mit Ausnahme der Oberzoll-, Oberpost- und Telegraphendirektion) [...] inskünftig ihr Bureauaterial beim [bereits seit 1890 bestehenden] Materialbureau der Bundeskanzlei zu beziehen“ hatten.<sup>168</sup> Diese Querschnittsaufgabe wurde 1914 auch im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung bestätigt, in dem festgelegt wurde, dass der Bundeskanzlei „die Materialverwaltung der Bundesverwaltung“ oblag.<sup>169</sup>

---

<sup>163</sup> Zahnd, Werden, S. 11, 115.

<sup>164</sup> Konkurrenzausschreibung, die eidgenössischen Drucksachen betreffend, vom 15. Januar 1850, in: BBI 1850, Bd. 1, S. 24.

<sup>165</sup> Protokoll der 10. Sitzung des schweizerischen Bundesrates vom Freitag, 6. Februar 1885. Abgedruckt in: Zahnd, Werden, S. 116.

<sup>166</sup> Schreiben der Schweizerischen Bundeskanzlei an den Generalagent der Remington-Schreibmaschine vom 1. August 1885. Abgedruckt in: Zahnd, Werden, S. 117.

<sup>167</sup> Siehe z.B. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Kredite für Kriegsmaterialanschaffungen für das Jahr 1890 vom 31. Mai 1889, in: BBI 1889, Bd. 3, S. 239. Oder: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 1890 (III. Serie) vom 6. Dezember 1890, in: BBI 1890, Bd. 5, S. 233.

<sup>168</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1904. Finanz- und Zolldepartement, in: BBI 1905, Bd. 1, S. 796; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der schweizerischen Bundeskanzlei vom 21. Februar 1919, in: BBI 1919, Bd. 1, S. 286.

<sup>169</sup> Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, in: BBI 1914, Bd. 2, S. 815.

## 4.2 Die Entstehung der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ)

Im ersten Zwischenkriegsjahr wurde das ehemalige Materialbüro zu einer von drei Dienstabteilungen der Bundeskanzlei erhoben.<sup>170</sup> Diese hatte unter der Bezeichnung „Materialverwaltung“ weiterhin „sämtliche Bureaux der Zentralverwaltung, die Mehrzahl der Gesandtschaften, Zollämter, Zollkreisdirektionen, Kreistelegraphendirektionen, Zeughäuser, Armeemagazine, sämtliche Abteilungen des Armeestabes, alle Bureaux der Truppen im Felde, die Heerespolizei, sowie die Grenzbewachungstruppen, [d.h.] insgesamt über 500 Amtsstellen“ mit Büromaterial zu versorgen. 1919 stellte die Materialverwaltung hierfür „1'118 Halbjahres- und Extrarechnungen“ aus und kaufte Materialien im Wert von 533'540 Franken. Die im Zusammenhang mit der Mobilmachung der Armee getätigten Materialbeschaffungen führten auch zu einer starken Zunahme des Bestandes an Schreibmaschinen in der Bundesverwaltung. Insgesamt wurden während des Krieges 1'085 Schreibmaschinen und Vervielfertigungsapparate sowie 695 Maschinentische angeschafft. Aber auch nach dem Krieg nahm die Zahl weiter zu – wurden doch alleine 1919 weitere 261 Maschinen und 400 Tische gekauft.<sup>171</sup> Schreibmaschinen, welche die Armee nach ihrer Demobilisierung nicht mehr benötigte, wurden von der Materialverwaltung instand gestellt und zu reduzierten Preisen an die zivile Bundesverwaltung abgegeben.<sup>172</sup>

Der Bundesrat beauftragte das Finanz- und Zolldepartement 1923 zur Ausarbeitung einer Vorlage über die Einrichtung einer „Zentralstelle für Drucksachen und Material“. 1925 lag schliesslich ein entsprechender Bericht vor, auf dessen Grundlage der Bundesrat am 25. September 1925 beschloss, „bei der Bundeskanzlei [...] auf 1. Januar 1926 [...] versuchsweise eine Zentralstelle für Drucksachen und Material des Bundeszentralverwaltung“ zu errichten.<sup>173</sup> Ihr wurden folgende Aufgaben zugeteilt:

- a) „Die Anschaffung, Aufbewahrung, Abgabe und Verrechnung sämtlicher Drucksachen und Formulare, der gewöhnlichen und Zeichnungspapiere, der Bureau-, Schreib- und Zeichnungsmaterialien, der sämtlichen Bureau- und Schreibmaschinen, nebst Zubehör;
- b) Die Reparatur und den Unterhalt der Bureau- und Schreibmaschinen;
- c) Die Buchbinderarbeiten;
- d) Die Vollziehung der Erlasse für die Normierung der Papiere, Stoffe und Materialien.“<sup>174</sup>

Alle „Departemente und Abteilungen der Bundeszentralverwaltung in Bern (inbegriffen die Eidgenössische Münzstätte, die Zollverwaltung und die Getreideverwaltung, aber ausschliesslich der Post- und Telegraphenverwaltung)“ hatten ihren Bedarf an diesen Drucksachen und Materialien „ausschliesslich bei der Zentralstelle zu decken.“ Diese hatte ausserdem auf eine „möglichst weitgehende Vereinfachung des Bedarfes an Drucksachen-, Bureauaterial und Maschinen hinzuarbeiten und zuhanden

<sup>170</sup> Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundeskanzlei vom 28. Juni 1919, in: BBI 1919, Bd. 3, S. 861.

<sup>171</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1919. Bundeskanzlei, in: BBI 1920, Bd. 1, S. 306.

<sup>172</sup> Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1920, in: BBI 1921, Bd. 1, S. 357.

<sup>173</sup> Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 25. September 1925. Abgedruckt in: Zahnd, Werden, S. 39.

<sup>174</sup> Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 25. September 1925. Abgedruckt in: Zahnd, Werden, S. 39.

des Bundesrates über die erforderlichen Anordnungen und Massnahmen Antrag zu stellen.“<sup>175</sup> In einem weiteren Beschluss vom 4. Dezember 1925 bestätigte er die Schaffung der Zentralstelle und gab ihr neu die Bezeichnung „Drucksachen- und Materialzentrale der allgemeinen Bundesverwaltung“. Sie bildete eine Abteilung der Bundeskanzlei und hatte neu vier Dienstzweige, von denen der vierte – die Materialverwaltung – auch für die „Anschaffung, Aufbewahrung, Abgabe und Verrechnung sämtlicher Schreib- und Bureaumaschinen oder -Instrumente nebst Zubehör [sowie für] die Reparatur und den Unterhalt“ derselben zuständig war.<sup>176</sup> Die mit diesen Erlassen nach wie vor erst provisorisch eingerichtete Drucksachen- und Materialzentrale wurde schliesslich mit dem Bundesratsbeschluss vom 12. Mai 1941 endgültig als Querschnittsamt der Bundesverwaltung bestätigt. Bei dieser Gelegenheit wurde auch gleich die Bezeichnung „Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ)“ festgelegt.<sup>177</sup>

Die Ausgaben der Drucksachen- und Materialzentrale erhöhten sich im Bereich „Büromaschinen, andere Maschinen und Apparate“ von 47'122 Franken im Jahr 1926 auf 67'000 Franken im Jahr 1930 und 239'122 Franken im Jahr 1940.<sup>178</sup> Die Anzahl der im Einsatz stehenden Büromaschinen erhöhte sich von rund 100 im Jahr 1926 auf über 300 im Jahr 1938 und erhöhte sich dann nach Kriegsbeginn stark auf über 900 im Jahr 1941. Zur Schreibmaschine des Typs Remington 2 von 1885 kamen in der Zwischenzeit diverse weitere Geräte hinzu. So etwa die Schreibmaschine Hermes 2 ab 1923, 1931 die erste elektrische Schreibmaschine der Bundesverwaltung vom Typ Mercedes Elektra, oder die portablen Schreibmaschinen Corona (1922) und Hermes 2000 (1936). Neben Schreibmaschinen zählten beispielsweise auch Tonaufzeichnungsgeräte zu den Büromaschinen. Als erster Diktierapparat der Bundesverwaltung wurde 1921 ein Parlograph mit Wachswalze beschafft. Ihm folgten 1934 ein Dictaphone – ebenfalls mit Wachswalze – für das Stenographenbüro und 1942 das Textophon, das als Tonträger Stahldraht verwendete. An Additions- und Rechenmaschinen wurden 1900 ein Gerät des Typs Millionär, 1913 eine Conto-Buch-Additionsmaschine, 1914 ein Madas-Rechner und 1922 ein Gerät der Marke Dalton angeschafft. Zur Vervielfältigung von Akten standen grundsätzlich das Kohlepapier für Durchschläge, Schapyrographen und Cycostile-Flachvervielfältiger zu Verfügung. Die ersten Photokopierer kamen unmittelbar vor dem Zweiten Weltkrieg auf.<sup>179</sup> Ebenfalls bis in die 1920er-Jahre lassen sich die ersten Anwendungen von Lochkartensystemen für statistische Erhebungen – wie z.B. Volkszählungen – zurückverfolgen.<sup>180</sup>

### **4.3 Der Eintritt in das Computerzeitalter und die Schaffung von Rechenzentren**

Nachdem die Bundesverwaltung im Zweiten Weltkrieg stark gewachsen war, setzen in der unmittelbaren Nachkriegszeit Bemühungen nach einer „Zurückbildung“ der Verwaltung ein. In diesem Kontext wurden – nebst einem Personalabbau – auch weitere Rationalisierungsmassnahmen eingeleitet. So

---

<sup>175</sup> Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 25. September 1925. Abgedruckt in: Zahnd, Werden, S. 39.

<sup>176</sup> Bundesratsbeschluss vom 4. Dezember 1925. Abgedruckt in: Zahnd, Werden, S. 40.

<sup>177</sup> Bundesratsbeschluss vom 12. Mai 1941. (Zahnd, Werden, 43.)

<sup>178</sup> Zahnd, Werden, S. 56.

<sup>179</sup> Zahnd, Werden, S. 119-129.

<sup>180</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 1922, zweite Folge, vom 19. September 1922, in: BBI 1922, Bd. 3, S. 171.

beschloss der Bundesrat 1953 eine „Koordinationsstelle für die Spar- und Rationalisierungsbestrebungen innerhalb der Bundesverwaltung“ zu schaffen.<sup>181</sup> 1954 verabschiedeten die eidgenössischen Räte schliesslich ein Bundesgesetz über die Schaffung einer Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB), die im Finanz- und Zolldepartement angesiedelt war und die fortan „die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation und der Arbeitsweise sowie die Möglichkeit einer sparsamen Gestaltung der Bundesverwaltung“ prüfen sollte.<sup>182</sup> Da die Rationalisierung von Arbeitsabläufen eng mit der Bürotechnik verknüpft ist, arbeitete die EDMZ in diesem Bereich eng mit der ZOB zusammen. Die schnelle Entwicklung der Elektronik im Bereich der Büromaschinen veranlasste den Bundesrat am 16. Dezember 1960 zu einem Beschluss, in dem er das Pflichtenheft der ZOB um die „Koordination aller Bestrebungen der Bundesverwaltung auf dem Gebiet der Automation“ erweiterte und innerhalb der ZOB eine Abteilung „Koordinationsstelle für Automation“ schuf. In einer Weisung vom 6. Januar 1961 regelte er die Beziehungen zwischen der neuen Koordinationsstelle und den Abteilungen der Bundesverwaltung genauer, wobei er festhielt, dass „in Zukunft keine Datenverarbeitungsanlagen, Lochkarten- oder Buchungsmaschinen ohne die Zustimmung der Zentralstelle angeschafft werden [durften], die in jedem einzelnen Fall Bedürfnis, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Projektes abzuklären“ hatte. Zu den vordringlichsten Aufgaben der ZOB gehörte zunächst der Aufbau eines „allen Verwaltungseinheiten zugängliche[n] Zentrum[s] mit einer Grossrechenanlage“, was bis 1962 auch gelang.<sup>183</sup> Der erste Computer der Eidgenossenschaft war allerdings bereits zwölf Jahre zuvor in Betrieb genommen worden – und zwar an der ETH, wo das Institut für angewandte Mathematik von 1950 bis 1954 „als erste Hochschule auf dem Kontinent [die] programmgesteuerte, digitale Rechenmaschine Z 4 [...] und ab 1955 die [...] Röhrenmaschine ERMETH“ betrieb.<sup>184</sup>

Bis zu Beginn der 1970er-Jahre verfügte die Bundesverwaltung über vier „allgemeine Rechenzentren“ – nämlich das Rechenzentrum der Bundesverwaltung, das Rechenzentrum des EMD, das Rechenzentrum der ETH Zürich und das Rechenzentrum der ETH Lausanne.<sup>185</sup> Die Einführung der Elektronischen Datenverarbeitung (EDV) war somit zunächst mit einem gewissen Grad an Zentralisierung verbunden.<sup>186</sup> Neben den allgemeinen Rechenzentren bestanden noch im Jahr 1973 erst wenige dezentrale „Datenverarbeitungsdienste“ mit eigenen Geräten und eigenem Personal. So beispielsweise in der Meteorologischen Zentralanstalt Zürich, der Zentralen Ausgleichskasse der AHV in Genf, der Eidgenössischen Steuerverwaltung, dem Kassen- und Rechnungswesen, der Eidgenössischen Zollverwaltung, im Institut für Nuklearforschung sowie dem Rechenzentrum der Konstruktionswerkstätte und der Munitionsfabrik in Thun. Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben für EDV-Geräte in der Bundesverwaltung rapide von rund 10 Millionen Franken im Jahr 1963 auf rund 30 Millionen Franken im Jahr

---

<sup>181</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle vom 30. April 1954, in: BBI 1954, Bd. 1, S. 706-707.

<sup>182</sup> Bundesgesetz über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung vom 6. Oktober 1954, in: BBI 1954, Bd. 2, S. 537-539.

<sup>183</sup> Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates über ihre Tätigkeit im Jahre 1961 vom 1. Februar 1962, in: BBI 1962, Bd. 1, S. 787-788.

<sup>184</sup> Schai, Alfred: Das Rechenzentrum, in: Grob, Hans; Bergler, Jean-François (Hgg.): Eidgenössische Technische Hochschule Zürich 1955-1980. Zürich 1980, S. 557.

<sup>185</sup> Steiner, Kurt: Zum Stand der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, in: Verwaltungspraxis 27 (1973), H. 8/9, S. 230-231.

<sup>186</sup> Bundesamt für Organisationsfragen: Einsatz von EDV in der Bundesverwaltung. Auszug aus dem Bericht des BFO über die EDV von 1979, in: BFO-Forum 3/1980, S. 14.

1968, auf rund 140 Millionen Franken im Jahr 1973 und schliesslich sogar auf rund 214 Millionen Franken im Jahr 1978.<sup>187</sup>

Was die verwendete Technik betrifft, wurden die im Bereich der Peripheriegeräte verwendeten Kartenleser, Drucker und Magnetbandgeräte zu Beginn der 1970er-Jahre zunehmend durch Plattenspeicher und Bildschirme ergänzt. An eigentlichen Rechnern wurden im Rechenzentrum der Bundesverwaltung und im Rechenzentrum des EMD 1973 mittlere und Grossanlagen der Systeme IBM 360 und 370 eingesetzt. Verwendung fand die EDV damals insbesondere in folgenden Bereichen:

- a) Führung von Registern (z.B. Ausländerregister, Motorfahrzeugkontrolle, Versicherten- und Rentenregister der AHV, Personalinformationssystem der Armee);
- b) Buchhaltungs- und Abrechnungsarbeiten (z.B. Zentralbuchhaltung, Sparkasse, Personelles Rechnungswesen, Lagerbewirtschaftung);
- c) Statistische Arbeiten (z.B. Aussenhandels- und Verkehrsträgerstatistik, Volks- und Wohnungszählungen);
- d) Wissenschaftliche Berechnungen, mathematische Statistik, Simulation (z.B. Nuklear- und Reaktorforschung);
- e) Planungsarbeiten (z.B. Netzplantechnik).<sup>188</sup>

Während auf zentralen Verwaltungsstufen bereits seit den 1960er-Jahren Grossrechner betrieben wurden, waren Kleincomputer mit Mikroprozessoren in der Bundesverwaltung noch während der ganzen 1970er-Jahre weitgehend unbekannt. Was hingegen existierte, waren Schreibautomaten für die so genannte automatische Textverarbeitung. Dabei handelte es sich um elektrische Schreibmaschinen, die den getippten Text auf einem Textträger (Magnetbänder, Magnetkarten, Lochstreifen oder Lochstreifenkarten) speichern, und ihn in der Folge beliebig oft automatisch wiedergeben konnten. Ausserdem liess sich der Text auch nach der Niederschrift verändern. Im Jahr 1970 existierten in der Bundesverwaltung insgesamt 25 derartige Geräte. Mit einer Zahl von 16'000 eingesetzten Geräten blieb die Schreibmaschine aber weiterhin die am meisten benützte und wichtigste Büromaschine.<sup>189</sup> Die Beschaffung und der Unterhalt der Büromaschinen bzw. der „Maschinen, maschinellen Einrichtungen und Apparate für den Büro- und Buchbindebetrieb“ lagen auch gemäss der Verordnung vom 13. April 1962 weiterhin in der Zuständigkeit der EDMZ, wobei für die Anschaffung von Datenverarbeitungsgeräten – wie bereits erwähnt – die Zustimmung der ZOB erforderlich war.<sup>190</sup> In der Verordnung vom 29. November 1976 über die EDMZ wurde die Zuständigkeit schliesslich dahingehend präzisiert, dass sie als „zentrale Beschaffungs-, Bewirtschaftungs- und Dienstleistungsstelle in den Bereichen [...] Büro- und Datenverarbeitungsmaschinen“ bezeichnet wurde. Die Liste von Apparaten, die sie

---

<sup>187</sup> Steiner, Stand, S. 229-231; Steiner, Kurt: Menschliche und finanzielle Probleme. Wird die EDV zu viel eingesetzt?, in: Verwaltungspraxis 34 (1980), H. 4, S. 12.

<sup>188</sup> Steiner, Stand, S. 230-234.

<sup>189</sup> Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (Hg.): Automatische Textverarbeitung in der Bundesverwaltung. Eine Orientierung über den Einsatz von Schreibautomaten. Bern 1970, S. 1-2. Siehe auch Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (Hg.): Vom Lochstreifen zur Lochstreifentechnik. Bern 1960.

<sup>190</sup> Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale vom 13. April 1962, in: AS 1962, S. 362-363.

selber anschaffen durfte umfasste: „Büro- und Organisationsmaschinen, Datenverarbeitungsanlagen sowie [...] Reprografie-, Fotografie-, Mikrofilm- und Projektionsgeräte.“<sup>191</sup>

#### 4.4 Die Einführung des Personal Computers

1971 erschien der erste Mikroprozessor auf dem Markt, womit nicht nur die technische Grundlage von Taschenrechnern, sondern letztlich auch von Personal Computer (PC) geschaffen wurde. In der Bundesverwaltung wurden die ersten PC bereits in den 1970er-Jahren beschafft. Allerdings wurden diese primär für wissenschaftliche Anwendungen verwendet. In den frühen 1980er-Jahren wurden derartige dezentrale Kleinrechner aber vermehrt auch für die Wahrnehmung administrativer Verwaltungsaufgaben eingesetzt.<sup>192</sup> Dies durchaus auch mit dem Hintergedanken, „mit der Rationalisierung im Bürobereich und de[m] Einsatz der EDV [...] die Auswirkungen der Arbeitszeitreduktion intern aufzufangen.“<sup>193</sup> Mit dem Einsatz von PC konnten an den individuellen Arbeitsplätzen neu beispielsweise auch folgende Anwendungen elektronisch ausgeführt werden: Textverarbeitung, Tabellenkalkulationen mit direkter Übernahme der Resultate in Textverarbeitungsprogramme, Buchhaltung bzw. Rechnungswesen, Finanzplanung, Modellbildungen, Termin- und Projektplanung, Verwaltung von Artikeln, Lager, Inventaren in Datenbanken sowie die Erstellung von Grafiken und Statistiken.<sup>194</sup> Insgesamt beschaffte die EDMZ zwischen 1974 und 1982 239 „programmierbare Einzelplatzsysteme [...] mit Tastatur, Bildschirm und externem Speichermedium.“ Die überwiegende Mehrheit dieser PC fand in der ETH Zürich (131 Geräte) und in der ETH Lausanne (40 Geräte) Verwendung. Für das EDI wurden 14, für das EMD 41, für das EFD 4, für das EVD 7 und für das EVED 2 Geräte beschafft. Diese Zahlen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den 1970er-Jahren vorerst nur vereinzelte PC beschafft wurden – nämlich insgesamt 30 Geräte – während der Grossteil, nämlich 209 Geräte, erst in den Jahren 1980–1982 hinzu kamen. Gleichzeitig nahmen die Preise der einzelnen Geräte stark ab. So kostete ein PC der Marke Wang von 1974 mit 109'000 Franken ein Vielfaches mehr als die in den frühen 1980er-Jahren zu einem durchschnittlichen Stückpreis von 6'000 Franken beschafften Apple-Computer. Was die offizielle Verwendung der genannten 239 PC betrifft, wurden 238 für „technisch-wissenschaftliche“ und nur ein einziger für „kaufmännisch-administrative“ Zwecke genutzt. Wie das aus der ZOB hervorgegangene BFO schreibt, dürfte diese Deklaration aber nicht ganz der Wahrheit entsprochen haben. Stattdessen seien auch viele für wissenschaftliche Zwecke beschaffte Maschinen für administrative Zwecke – insbesondere für Textverarbeitung – verwendet worden.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (V-EDMZ) vom 29. November 1976, in: AS 1976, S. 2693-2694.

<sup>192</sup> Bundesamt für Organisation (Hg.): Persönliche Computer für Verwaltungsaufgaben? Eine Studie mit Informationen, Empfehlungen und Einsatzkonzept für die Bundesverwaltung. Bern 1983, S. 1-2.

<sup>193</sup> Bericht über die personellen und finanziellen Auswirkungen der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit des Bundespersonals vom 9. Mai 1984, in: BBl 1984, Bd. 2, S. 685.

<sup>194</sup> Bundesamt für Organisation (Hg.): Persönliche Computer für Verwaltungsaufgaben? Eine Studie mit Informationen, Empfehlungen und Einsatzkonzept für die Bundesverwaltung. Bern 1983, S. 25-26.

<sup>195</sup> Bundesamt für Organisation (Hg.): Persönliche Computer für Verwaltungsaufgaben? Eine Studie mit Informationen, Empfehlungen und Einsatzkonzept für die Bundesverwaltung. Bern 1983, S. 53-55.

#### 4.5 Vom Bundesamt für Organisation (BFO) zum Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)

Organisatorisch wurde die 1955 geschaffene ZOB 1980 – wie bereits erwähnt – zum BFO erhoben, wobei die Zuständigkeit im EDV-Bereich bestätigt wurde. Die entsprechende Aufgabe im Bundesgesetz von 1980 lautete: „Fördert, koordiniert und überwacht die automatische Datenverarbeitung und stellt die Gesamtplanung sicher.“ Ausserdem wurde das Bundesamt dazu ermächtigt, „fachtechnische Weisungen [...] über [...] zweckmässigen und wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln der automatischen Datenverarbeitung“ zu erlassen. Die „Beschaffung und Verwendung von Einrichtungen der automatischen Datenverarbeitung sowie die dafür erforderlichen Planungsarbeiten“ in der Bundesverwaltung bedurften weiterhin „der Zustimmung des Bundesamtes.“<sup>196</sup> Gleichzeitig blieb auch die Verordnung über die EDMZ von 1977 in Kraft, womit die eigentliche Beschaffung und Bewirtschaftung der EDV-Geräte weiterhin in deren Zuständigkeit blieben.<sup>197</sup>

Im Rahmen des bereits erwähnten Projektes EFFI-QM-BV wurden 1990 in der Bundesverwaltung neue Führungsstrukturen geschaffen.<sup>198</sup> Dabei wurde auch der Grundsatz der Trennung von Beratung und Kontrolle verfolgt, was zur Auflösung des BFO und zur Schaffung eines neuen Bundesamtes für Informatik führte.<sup>199</sup> Dieses neue Querschnittsamt war für die Bearbeitung „departementsübergreifende[r] konzeptionelle[r] und technische[r] Fragen der Informatik“ zuständig und trug „die betriebliche Verantwortung für departementsübergreifende Informatikanwendungen.“ Zudem hatte es „die Verwaltungseinheiten des Bundes im Bereich der Informatik“ zu unterstützen, zu beraten und in Zusammenarbeit mit der Informatik-Konferenz des Bundes (IKB) „technische Weisungen über den Einsatz der Informatik (Standards und Normen)“ zu erstellen. Das Bundesamt entwickelte ausserdem selber Informatikanwendungen, bot den Verwaltungseinheiten die eigene Informatikinfrastruktur zur Verfügung und erfüllte im Auftrag anderer Ämter Informatikaufgaben. Während das Amt im Bereich der Ausbildung mit dem EPA zusammenarbeitete, hatte es die Beschaffung von EDV-Geräten weiterhin mit der EDMZ zu koordinieren.<sup>200</sup>

Die EDMZ wurde vom Bundesrat 1994 vorerst als „Bewirtschaftungs-, Vertriebs- und finanzverwaltende Stelle für [...] Informatik und Bürotechnik“ bestätigt.<sup>201</sup> Das rund drei Jahre später erlassene RVOG läutete dann aber das Ende der EDMZ ein.<sup>202</sup> Wie bereits erwähnt, wurde mit der RVOV von 1998 ein wiederum im EFD eingegliedertes Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) geschaffen, in dem die EDMZ, Teile des AFB und Teile des Generalsekretariats des EDA zusammengeführt wurden.<sup>203</sup> Wie

---

<sup>196</sup> Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation vom 19. Dezember 1980, in: AS 1981, S. 446-448.

<sup>197</sup> Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (V-EDMZ) vom 29. November 1976, in: AS 1976, S. 2693-2694.

<sup>198</sup> Fink, Personalstopp, S. 187.

<sup>199</sup> Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung vom 22. Juni 1990, in: AS 1990, S. 1531.

<sup>200</sup> Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung vom 11. Dezember 1989, in: AS 1990, S. 1537-1540.

<sup>201</sup> Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (V-EDMZ) vom 21. Dezember 1994, in: AS 1995, S. 165.

<sup>202</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, in: BBl 1997, Bd. 2, S. 570-585.

<sup>203</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, in: AS 1999, S. 1280; Bundesamt für Bauten und Logistik (Hg.): 10 Jahre BBL. Vielfalt und Einheit. Bern 1999, S. 4.

aus der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes von 1998 hervorgeht, wurde die Aufgabe der Beschaffung von „Güter[n] und güternahe[n] Dienstleistungen“ in den „Bereichen [...] Bürotechnik sowie – soweit sie nicht dem Armeebedarf zuzurechnen sind – Informatik- und Telekommunikationsmittel“ ebenfalls dem BBL übertragen.<sup>204</sup>

Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreformen in der Zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurden auch die Bereiche Informatik und Kommunikation vertieft untersucht. Dabei zeigte sich, dass aufgrund der „rasche[n] Entwicklung der Technologie und [der] in kurzer Zeit praktisch flächendeckende[n] Einführung der Informatik aus kleinen Anfängen sowie [der], auch in Rezessionszeiten, angespannte[n] Lage auf dem Arbeitsmarkt für Informatikkräfte“ eine unkoordinierte Entwicklung stattgefunden habe. Als wichtigster Schwachpunkt im Informatikbereich der Bundesverwaltung wurde jedoch die Führung und Steuerung bezeichnet.<sup>205</sup> Im Jahr 2000 beschloss der Bundesrat daher die Bundesinformatik mittels der Verordnung und den Weisungen über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (BinfV und BlnfW) erneut zu reorganisieren.<sup>206</sup> Dabei wurden im Wesentlichen drei verschiedene Rollen definiert: Der aus Vertretern der Departemente und der Bundeskanzlei zusammengesetzte Informatikrat des Bundes (IRB) sollte als „Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgan [...] die strategische Gesamtverantwortung für die Informatik der Bundesverwaltung“ tragen.<sup>207</sup> Als Leistungsbezüger (LB) wurden alle Departemente, die Bundeskanzlei und die Verwaltungseinheiten bezeichnet, die Informatikleistungen bezogen. Angeboten wurden die Informatikleistungen von den Leistungserbringern (LE), die etwa die IT-Infrastruktur bereitstellten, Lösungen entwickelten und den Support sicherstellten. Dabei durfte es pro Departement höchstens einen LE geben, was de facto eine Zentralisierung der Informatikdienstleistungen auf Departementsstufe bedeutete.<sup>208</sup> Die Verordnung erlaubte den Departementen aber auch eine weitergehende Zentralisierung durch Zusammenschlüsse von departementalen LE in überdepartementale Einheiten. Zusätzlich zu dieser Organisation wurde festgelegt, dass gewisse vom IRB zu bestimmende Querschnittsleistungen vom neuen, aus dem ehemaligen Bundesamt für Informatik gebildeten Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zentral für sämtliche Departemente erbracht werden sollten. Dazu zählten insbesondere die zivile Daten- und Sprachkommunikation – d. h. Telekommunikation, Internet und Intranet –, Querschnittsanwendungen, sogenannten ganzheitliche Informatikdienstleistungen wie Beratung, Konzeption, Betrieb und Support, Organisation von Kursen, Sicherstellung der Interoperabilität und Katastrophenvorsorge. Das BIT konnte aber auch als LE von Departementen dienen, was zunächst beim „Heimdepartement“

---

<sup>204</sup> Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 14. Dezember 1998, in: AS 1999, S. 1173.

<sup>205</sup> Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Februar 2000, in: BBI 2000, Bd. 1, S. 1644.

<sup>206</sup> Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV) vom 23. Februar 2000, in: AS 2000, S. 1227-1238; Weisungen des Bundesrates über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Informatikweisungen Bundesrat, BlnfW) vom 23. Februar 2000, in: BBI 2000, Bd. 1, S. 2853-2859.

<sup>207</sup> Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV) vom 23. Februar 2000, in: AS 2000, S. 1228.

<sup>208</sup> Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Februar 2000, in: BBI 2000, Bd. 1, S. 1650-1651.

EFD und bei der Bundeskanzlei der Fall war und später auch auf andere Departemente ausgedehnt wurde.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Weisungen des Bundesrates über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Informatikweisungen Bundesrat, BInfW) vom 23. Februar 2000, in: BBl 2000, Bd. 1, S. 2854, 2856.

## 5 Fazit

Die Bundesverwaltung verfügte mit dem 1849 gegründeten Post- und Baudepartement bereits in den Anfängen über eine Organisationseinheit, die im Liegenschaftsbereich Querschnittsfunktionen wahrnahm. Eine ganz andere Situation bestand im Personalwesen und im Bereich Bürotechnik, wo die Zuständigkeit zunächst dezentral bei den Departementen oder sogar bei einzelnen, nicht spezialisierten Dienststellen lag. Allerdings war auch das Post- und Baudepartement für das Verwalten und Unterhalten von Liegenschaften nicht alleine zuständig. Stattdessen waren auch in diesem Bereich Stellen anderer Departemente tätig. Für die Zeit vor der Jahrhundertwende lässt sich daher festhalten, dass die Supportaufgaben in den genannten Bereichen mehrheitlich stark dezentralisiert wahrgenommen wurden.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte in den drei Supportbereichen eine Tendenz zur Zentralisierung der Zuständigkeiten und der Spezialisierung der entsprechenden Ämter und Dienststellen ein. Zuerst wurde 1904 das Materialbüro der Bundeskanzlei für die ganze Bundeskanzlei zur Bezugsstelle von Büromaterial – wozu auch Büromaschinen zählten – erklärt und 1914 für die Materialverwaltung der gesamten Bundesverwaltung zuständig. 1925 wurde es ausserdem zur Zentralstelle für Drucksachen- und Material und bekam 1941 die Bezeichnung EDMZ. Im Personalwesen entstanden ab 1909 bei verschiedenen Stellen zunehmend spezialisierte Dienstzweige. Die Versuche des Bundesrates, das Personalwesen zu zentralisieren, setzen 1918 zusammen mit den Bemühungen zur Schaffung eines für die gesamte Bundesverwaltung geltenden Beamtengesetzes ein. Erfolgreich war er mit seinem Ansinnen allerdings erst 1927, als das Beamtengesetz von den Räten angenommen und gleichzeitig das EPA geschaffen wurde. Dieses hatte jedoch nur sehr bescheidene Kompetenzen und führte kaum zu einem Bedeutungsverlust der dezentralen Dienststellen für das Personalwesen. Im Gegensatz zum Personalwesen scheiterten die Zentralisationsbemühungen des Bundesrates im Liegenschaftsbereich 1924 am Widerstand der Räte. In diesem Bereich blieben daher weiterhin sowohl das Finanz- und Zolldepartement als auch die Direktion der öffentlichen Bauten des Innendepartements zuständig. Trotz dieser Doppelspurigkeit war der Zentralisierungsgrad aufgrund der Konzentration der Zuständigkeiten auf zwei Querschnittsämter mit vergleichsweise weitgehenden Befugnissen aber wesentlich höher als im Personalwesen.

Die Bemühungen um eine Reduktion des während des Zweiten Weltkriegs stark angewachsenen Verwaltungsapparats führten 1955 zur Schaffung der ZOB, die 1980 zum BFO erhoben wurde. Die Neugründung wirkte sich auch auf die Aufgabenbereiche und die Bedeutung anderer Querschnittsämter aus. Insbesondere im Bereich der EDV wurden die Kompetenzen und Aufgaben in den zentralen Querschnittsbereichen zwischen der ZOB bzw. dem BFO einerseits, und der EDMZ andererseits aufgeteilt. Nach der Auflösung des BFO 1990 wurden die entsprechenden Querschnittsaufgaben im Informatikbereich dem neuen Bundesamt für Informatik übertragen. Direkt von dieser Auflösung profitiert hat das EPA, das von diesem die Führungs- und Organisationsberatung übernahm. Zuvor war das EPA bereits durch seine Erhebung zum Bundesamt (1959) und durch die Zuteilung des Aufgabenbereichs der Ausbildung (1965) gestärkt worden. Diese Stärkungen gingen allerdings mit einer

gleichzeitigen Etablierung, Professionalisierung und Institutionalisierung der dezentralen Dienststellen für das Personalwesen einher. Im Liegenschaftsbereich erfolgte 1978 zwar eine Umbenennung der Baudirektion in AFB. Da ein neuerlicher Versuch einer Zusammenlegung der in diesem Bereich zuständigen Ämter scheiterte, lassen sich in diesem Supportbereich aber dennoch keine grundlegenden Änderungen der Zuständigkeiten und der organisatorischen Gliederung feststellen.

Das im Zuge der NPM-Verwaltungsreformen erlassene RVOG von 1997 wirkte sich in allen drei Supportbereichen einschneidend auf die Organisationsstrukturen aus. Im Personalwesen zog das Gesetz insbesondere eine weitere Dezentralisation nach sich, während im Liegenschafts- und Informatikbereich sogar gänzlich neue Strukturen geschaffen wurden. So konnte die vom Bundesrat seit den 1920er-Jahren angestrebte Zentralisierung der Liegenschaftsverwaltungen von EFD und EDI mit der Auflösung des AFB und dessen Überführung in das neu gegründete BBL schliesslich doch noch realisiert werden. Im selben Jahr ging auch die EDMZ im BBL auf, das damit neu auch für die Beschaffung in den Bereichen Bürotechnik, Informatik und Telekommunikation zuständig wurde. Das Bundesamt für Informatik wurde zu diesem Zeitpunkt in das neue BIT überführt. Insgesamt präsentierte sich die Organisationsstruktur in den drei Supportbereichen am Ende des Untersuchungszeitraums so, dass mit dem BBL ein zentrales Querschnittsamt entstanden war, das nicht nur im Liegenschaftsbereich über weitgehende Befugnisse verfügte, sondern dessen Zuständigkeitsbereich sich bis auf die Beschaffung von Bürotechnik erstreckte. Demgegenüber bestanden in den Bereichen Personalwesen und Informatik mit dem EPA und dem BIT zwar ebenfalls zentrale Querschnittsämter. Allerdings waren diese in den jeweiligen Supportbereichen nur für ausgewählte Teilgebiete zuständig, während die übrigen Aufgaben dezentralen Stellen in den Departementen oblagen.

## 6 Quellen- und Literaturverzeichnis

### 6.1 Gedruckte Quellen

- Beamtenordnung (1). Änderung vom 1. Oktober 1990, in: AS 1990, S. 1736
- Beamtenordnung (1). Änderung vom 25. November 1987, in: AS 1988, S. 7-15.
- Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates über ihre Tätigkeit vom 1. Oktober 1932 bis zum 30. September 1933 vom 16. November 1933, in: BBI 1933, Bd. 2, S. 771-793.
- Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates über ihre Tätigkeit im Jahre 1961 vom 1. Februar 1962, in: BBI 1962, Bd. 1, S. 780-792.
- Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1985 vom 10. April 1986, in: BBI 1986, Bd. 2, S. 406-453.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle vom 30. April 1954, in: BBI 1954, Bd. 1, S. 706-716.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1896. Departement des Innern, in: BBI 1897, Bd. 1, S. 573-749.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1904. Finanz- und Zolldepartement, in: BBI 1905, Bd. 1, S. 791-886.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1919. Bundeskanzlei, in: BBI 1920, Bd. 1, S. 303-333.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948, in: BBI 1948, Bd. 3, S. 864-894.
- Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1920, in: BBI 1921, Bd. 1, S. 355-382.
- Bericht über die personellen und finanziellen Auswirkungen der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit des Bundespersonals vom 9. Mai 1984, in: BBI 1984, Bd. 2, S. 679-690.
- Botschaft betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 16. Oktober 1996, in: BBI 1996, Bd. 5, S. 1-57.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 1890 (III. Serie) vom 6. Dezember 1890, in: BBI 1890, Bd. 5, S. 205-242.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Voranschlag der schweizerischen Bundesbahnen für das Jahr 1933 vom 1. November 1932, in: BBI 1932, Bd. 2, S. 727-737.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Abänderung der Art. 30 und 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Zuteilung der Baudirektion zum Finanzdepartement, des Statistischen Bureaus und des Amtes für Mass und Gewicht zum Departement des Innern) vom 16. Juni 1924, in: BBI 1924, Bd. 2, S. 568-572.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung der Organisation und Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen vom 16. Juni 1921, in: BBI 1921, Bd. 3, S. 569-610.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes, vom 2. September 1933, in: BBI 1933, Bd. 2, S. 197-294.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Kredite für Kriegsmaterialanschaffungen für das Jahr 1890 vom 31. Mai 1889, in: BBI 1889, Bd. 3, S. 231-253.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der schweizerischen Bundeskanzlei vom 21. Februar 1919, in: BBI 1919, Bd. 1, S. 283-289.

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, vom 20. Dezember 1948, in: BBI 1948, Bd. 3, S. 1205-1253.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die vorübergehende Anpassung der Besoldungen, Gehälter und Löhne der im Dienste des Bundes stehenden Personen an die veränderten Verhältnisse vom 20. Juni 1932, in: BBI 1932, Bd. 2, S. 101-167.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Genehmigung der Geschäftsführung und der Rechnungen der schweizerischen Bundesbahnen für das Jahr 1919 vom 28. Mai 1920, in: BBI 1920, Bd. 3, S. 346-355.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen vom 9. Oktober 1934, in: BBI 1934, Bd. 3, S. 373-461.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals vom 14 April 1939, in BBI 1939, Bd. 1, S. 693-740.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal im Jahre 1922 vom 2. Dezember 1921, in: BBI 1921, Bd. 5, S. 149-172.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 1922, zweite Folge, vom 19. September 1922, in: BBI 1922, Bd. 3, S. 153-189.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes für das Jahr 1938 vom 30. Juni 1937, in: BBI 1937, Bd. 2, S. 325-422.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 vom 22. November 1935, in: BBI 1935, Bd. 2, S. 757-904.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, in: BBI 1924, Bd. 3, S. 1-348.
- Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend Revision der Bundesgesetzgebung über die Organisation des Bundesrates vom 14. Mai 1878, in: BBI 1878, Bd. 2, S. 943-971.
- Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23. Februar 2000, in: BBI 2000, Bd. 1, S. 1641-1670.
- Bundesbeschluss über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt vom 13. Oktober 1933, in AS 1933, S. 839-847
- Bundesbeschluss über die Durchführung der Übergangsordnung des Finanzhaushalts (Finanzordnung 1939-1941) vom 22. Dezember 1938, in: AS 1938, S. 953-967.
- Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 21. Augustmonat 1878, in: AS 1879, S. 480-496.
- Bundesbeschluss über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 (Finanzprogramm 1936) vom 31. Januar 1936, in: AS 1936, S. 17-39.
- Bundesgesetz betreffend Abänderungen des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 24. Juni 1949, in BBI: 1949, Bd. 1, S. 1323-1333.
- Bundesgesetz betreffend die Besoldungen der Beamten und Angestellten der schweizerischen Bundesbahnen, vom 29. Juni 1900, in BBI 1900, Bd. 3, S. 619-630.
- Bundesgesetz betreffend die Besoldungen der eidgenössischen Beamten und Angestellten vom 2. Juli 1897, in: BBI 1897, Bd. 3, S. 819-834.
- Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundeskanzlei vom 28. Juni 1919, in: BBI 1919, Bd. 3, S. 861-863.
- Bundesgesetz betreffend die Organisation des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 11. Dezember 1883, in: BBI 1883, Bd. 4, S. 970-971.
- Bundesgesetz betreffend die Organisation des Handels- und Landwirtschaftsdepartements vom 27. Brachmonat 1881, BBI 1881, Bd. 3, S. 556-559.

Bundesgesetz betreffend die Organisation des Militärdepartements vom 21. Oktober 1909, in: BBI 1909, Bd. 4, S. 841-861.

Bundesgesetz betreffend die Organisation und die Beamten des statistischen Bureau und der Abteilung Bauwesen auf dem schweizerischen Departement des Innern vom 20. Juni 1888, in: BBI 1888, Bd. 3, S. 751-753.

Bundesgesetzes betreffend etwelche Abänderung des Bundesgesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 26. Januar 1860, in: BBI 1860, Bd. 1, S. 312.

Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation vom 19. Dezember 1980, in: AS 1981, S. 446-449.

Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten. Änderung vom 19. Dezember 1986, in: AS 1987, S. 932-939.

Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, in: BBI 1927, Bd. 2, S. 1-32.

Bundesgesetz über das Zollwesen vom 30. Juni 1849, in: BBI 1849, Bd. 2, S. 467-499.

Bundesgesetz über die Errichtung und Besoldung der bleibenden eidgenössischen Beamten vom 2. Augustmonat 1853, in: AS 1853, S. 556-561.

Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, in: BBI 1914, Bd. 2, S. 811-835.

Bundesgesetz über die Organisation der Postverwaltung vom 25. Mai 1849, in: BBI 1849, Bd. 2, S. 109-115.

Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 16. Mai 1849, in: BBI 1849, Bd. 2, S. 151-166.

Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]) vom 19. September 1978, in: BBI 1978, Bd. 2, S. 745-770.

Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9. Dezember 1850, in: BBI 1851, Bd. 1, S. 99-110.

Bundesgesetz über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung vom 6. Oktober 1954, in: BBI 1954, Bd. 2, S. 537-539.

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Änderung vom 24. Juni 1983, in: BBI 1983, Bd. 2, S. 712-713.

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 4. Oktober 1974, in: BBI 1974, Bd. 2, S. 850-852.

Bundspersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, in: AS 2001, S. 894-911.

Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 28. Mai 1933 über das Bundesgesetz vom 15. Dezember 1932 betreffend die vorübergehende Herabsetzung der Besoldungen, Gehälter und Löhne der im Dienste des Bundes stehenden Personen vom 23. Juni 1933, in: BBI 1933, Bd. 1, S. 1005-1006.

Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1939 über das Bundesgesetz vom 22. Juni 1939 über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals, vom 19. Dezember 1939, in: BBI 1939, Bd. 2, S. 953-954.

Bundesratsbeschluss betreffend die Organisation des eidgenössischen Bauwesens, vom 26. Januar 1874, in: BBI 1874, Bd. 1, S. 137.

Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, in: AS 1914, S. 602-640.

Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften, in: AS 1943, S. 506-507.

- Bundesratsbeschluss über die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung vom 13. Dezember 1965, in: AS 1965, S. 1297-1301.
- Bundesratsbeschluss über die vorläufige Neuordnung der Bezüge und der Versicherung des Bundespersonals vom 30. Mai 1941, in: AS 1941, S. 617-638.
- Bundesratsbeschluss über eine ergänzende Ordnung der Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 23. Dezember 1968, in: AS 1969, S. 77-96.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848, in: BBI 1849, Bd. 1, S. 3-40.
- Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, in: AS 1875, S. 1-37.
- Erster Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen vom 21. November 1939, in: BBI 1939, Bd. 2, S. 600-661.
- Evaluation EFFI-QM-BV. Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Beurteilung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis Januar 1991 durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgrund einer Überprüfung durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle vom 15. November 1993, in: BBI 1994, Bd. 1, S. 438-459.
- Expertenkommission zur Überprüfung des Bauwesens des Bundes: Leitbild für das künftige Baumanagement des Bundes. Bern 1971.
- Geschäftsbericht 1997. Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 1997 vom 11./18. Februar 1998, in: BBI 1998, Bd. 2, S. 1729-1933.
- Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung vom 22. Juni 1990, in: AS 1990, S. 1530-1532.
- Konkurrenzausschreibung, die eidgenössischen Drucksachen betreffend, vom 15. Januar 1850, in: BBI 1850, Bd. 1, S. 24.
- Parlamentarische Initiative Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle. Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 1990, in: BBI 1990, Bd. 1, S. 1092-1117.
- Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Hg.): Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Detailbericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates. Beilage zum Schlussbericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1993. Bern 1993.
- Personalpolitik des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998, in: BBI 1998, Bd. 5, S. 4831-4907.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, in: BBI 1997, Bd. 2, S. 570-585.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, in: AS 1999, S. 1258-1285.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1849-2000. Bern 1849-2000.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Bundesblatt 1848-2000. Bern 1848-2000.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Staatskalender der schweizerischen Eidgenossenschaft 1918-2000. Bern 1918-2000.
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1930 vom 28. April 1931. Bern 1931.
- Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 13. September 1957, in: AS 1957, S. 687-694.
- Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 4. Dezember 1959, in: AS 1959, S. 2199-2207.
- Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 30. November 1981, in: AS 1981, S. 1931-1941.

- Verordnung über das Bauwesen des Bundes (Bauverordnung) vom 18. Dezember 1991, in: AS 1992, S. 366-384.
- Verordnung über das Bundesamt für Informatik und über die Koordination der Informatik in der Bundesverwaltung vom 11. Dezember 1989, in: AS 1990, S. 1537-1540.
- Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung (Beamtenordnung I) vom 10. November 1959, in: AS 1959, S. 1103-1146.
- Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung (Beamtenordnung I) vom 26. September 1952, in: AS 1952, S. 659-699.
- Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 14. Dezember 1998, in: AS 1999, S. 1167-1177.
- Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979, in: AS 1979, S. 684-709.
- Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale vom 13. April 1962, in: AS 1962, S. 362-365.
- Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (V-EDMZ) vom 21. Dezember 1994, in: AS 1995, S. 165-168.
- Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale (V-EDMZ) vom 29. November 1976, in: AS 1976, S. 2693-2696.
- Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinFV) vom 23. Februar 2000, in: AS 2000, S. 1227-1238.
- Verordnung über die Projektierung von Bauvorhaben des Bundes (Projektierungsverordnung) vom 8. März 1976, in: AS 1976 779-783.
- Verordnung über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 28. März 1990, in: AS 1990, S. 606-622.
- Verzeichnis der Räumlichkeiten, welche die eidgenössischen Bundesbehörden bedürfen, und die laut Beschluss der Bundesversammlung vom 25. Wintermonat 1848 von der Bundesstadt angewiesen und unterhalten werden müssen. Beschlossen den 14. Februar 1849, in: BBI 1849, Bd. 1, S. 306-312.
- Vormittagssitzung des Nationalrats vom 18. Dezember 1924: Organisation der Bundesverwaltung. Teilweise Änderung, in: AB 1924, Bd. 4, S. 818-825.
- Weisungen des Bundesrates über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Informatikweisungen Bundesrat, BinFW) vom 23. Februar 2000, in: BBI 2000, Bd. 1, S. 2853-2859.
- Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (Hg.): Automatische Textverarbeitung in der Bundesverwaltung. Eine Orientierung über den Einsatz von Schreibautomaten. Bern 1970.
- Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (Hg.): Vom Lochstreifen zur Lochstreifentechnik. Bern 1960.

## 6.2 Literatur mit Quellencharakter

- Amt für Bundesbauten (Hg.): 100 Jahre Schweizerisches Amt für Bundesbauten. Bern 1988.
- Amt für Bundesbauten (Hg.): Bundesbauten 1972-1983. Dietikon 1984.
- Amt für Bundesbauten (Hg.): Das Bauwesen des Bundes 1985. Bern 1985.
- Amt für Bundesbauten (Hg.): Hier baut die Eidgenossenschaft. 110 Jahre Amt für Bundesbauten. Bern 1998.
- Bundesamt für Bauten und Logistik (Hg.): 10 Jahre BBL. Vielfalt und Einheit. Bern 1999.
- Bundesamt für Organisation (Hg.): Persönliche Computer für Verwaltungsaufgaben? Eine Studie mit Informationen, Empfehlungen und Einsatzkonzept für die Bundesverwaltung. Bern 1983.

- Bundesamt für Organisationsfragen: Einsatz von EDV in der Bundesverwaltung. Auszug aus dem Bericht des BFO über die EDV von 1979, in: BFO-Forum 3/1980, S. 11-25.
- Steiner, Kurt: Menschliche und finanzielle Probleme. Wird die EDV zu viel eingesetzt?, in: Verwaltungspraxis 34 (1980), H. 4, S. 12-13.
- Steiner, Kurt: Zum Stand der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, in: Verwaltungspraxis 27 (1973), H. 8/9, S. 229-236.
- Tschan, Fred: Vom Lochstreifen zur Lochstreifentechnik. Herausgegeben Von der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. Bern 1960.
- Zahnd, Richard: Werden, Wachsen und Wirken der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale. Ein gemeinsamer Weg mit der Privatwirtschaft. Bern 1967.

### 6.3 Literatur

- Bilfinger, Monica: Das Bundeshaus in Bern. Herausgegeben in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik BBL. Bern 2009.
- Bösiger, Stephan: Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht. Verfasst im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs. Bern 2010.
- Degen, Bernard: Weltwirtschaftskrise, in: Historisches Lexikon der Schweiz (26.11.2009) <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26894.php>>.
- Dickenmann, Heinz: Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise 1931-1939. Diss. Zürich 1983.
- Durrer, Hans: Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz (1910-1960). Diss. Zürich 1967.
- Fink, Paul: Vom Personalstopp zum New Public Management. Verwaltungsreformen beim Bund 1974-1998, in: Itinera 21 (1999), S. 180-202.
- Fröhlich, Martin: Eidgenössische Bauten als Darstellungen der Eidgenossenschaft, in: Werk, Bauen + Wohnen 69 (1982), H. 12, S. 32-39.
- Furrer, Christian: Stellung und Aufgabe der schweizerischen Bundeskanzlei, in: Verwaltungspraxis 31 (1977), S. 3-5.
- Germann, Raimund E.: Bundesverwaltung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 3, S. 42-46.
- Germann, Raimund E.: Die Bundesverwaltung. Organisatorische, personelle, politische Aspekte, in: Bischofberger, Pius et al.: Verwaltung im Umbruch (Staat und Politik 12). Bern 1972, S. 35-97.
- Germann, Raimund E.: Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte (Cahier de l'IDHEAP 173). Chavannes-près-Rennes 1997.
- Germann, Raimund E.: Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bd. 1, Der Staatapparat und die Regierung. Bern 1998.
- Gullo-Siegenthaler, Ruth: Die Stellung der Frau in der Bundesverwaltung. Entwicklung seit den 70er-Jahren, in: Hablützel, Peter et al.: Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Prof. Dr. Peter Gilg. Bern 1998, S. 111-114.
- Gullo-Siegenthaler, Ruth: Stabsstelle für Frauenfragen in der Bundesverwaltung – Eidg. Personalamt, in: Frauenfragen 8 (1985), H. 2, S. 7-9.
- Kley, Andreas: Vollmachtenregime, in: Historisches Lexikon der Schweiz (17.02.2010) <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php>>.
- Kreis, Georg: Bundesstadt, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 3, S. 26-27.
- Kupper, Ernst: Die Besoldungspolitik des Bundes seit 1848. Diss. Zürich 1929.
- Kurmann, Mark: Das Personalmanagement in der Bundesverwaltung. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen und Schranken. Diss. Zürich 1979.
- Lobsiger, Ernst: Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit der Gründung des Bundesstaates. Im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes verfasst. Bern 1975.

- Majoleth, Marco: Indikatoren und Quellen zur Verwaltungsgeschichte. Verfasst im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs. Bern 2010.
- Markwalder, Hans: Bern wird Bundessitz. Ein Beitrag zur Baugeschichte der Stadt Bern, in: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde 1948, H. 3, S. 133-168.
- Schai, Alfred: Das Rechenzentrum, in: Grob, Hans; Bergler, Jean-François (Hgg.): Eidgenössische Technische Hochschule Zürich 1955-1980. Zürich 1980, S. 557-564.
- Stadler, Peter: Die Hauptstadtfrage in der Schweiz 1798-1848, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 21(1971), H. 4, S. 526-582.
- Stengel, Karl: Die Parlamentsdienste im Bund – ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage. Diss. Bern 1977, S. 50-52.
- Wiegand, Jürgen: Reorganisation Bauwesen des Bundes. Bericht über das vom Bundesrat beschlossene Reorganisationskonzept, in: Schweizer Ingenieur und Architekt 109 (1991), H. 45, S. 1065-1070.

## 7 Abkürzungsverzeichnis

AFB	Amt für Bundesbauten
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAGF	Bundesamt für Genie und Festungen
BAMF	Bundesamt für Militärlugplätze
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBI	Bundesblatt
BFO	Bundesamt für Organisation
BinfV	Bundesinformatikverordnung
BInfW	Informatikweisungen Bundesrat
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan
BO	Benützerorganisation
DOB	Dienstleistungsorgan für das Bauwesen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDMZ	Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFFI	Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung
EFFI-QM-BV	Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung
Eidg.	eidgenössisch
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
Fr.	Franken
H.	Heft
Hg. / Hgg.	Herausgeber
IKB	Informatik-Konferenz des Bundes
IRB	Informatikrat des Bundes
IT	Informationstechnik
KBM	Koordinationsstelle für das militärische Bauwesen
KBOB	Konferenz der Bauorgane des Bundes
KBZ	Koordinationsstelle für das zivile Bauwesen
KUB	Koordinationskommission für Unterkunftsfragen
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer

NOVE-IT	Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung
NPM	New Public Management
PC	Personal Computer
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafengebiete
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
V-EDMZ	Verordnung über die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes
VwOG	Verwaltungsorganisationsgesetz
ZOB	Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung

## 8 Anhang

### Die Personalbestände in der Bundesverwaltung

Quelle: Lobsiger, Personalpolitik, S. 206-207; Germann, Bundesverwaltung, HLS, S. 43.

Jahr	Allg. Bundes- verwaltung	PTT	SBB	Total
1849	489	2'591	0	3'080
1875	1'562	6'912	0	8'474
1900	5'958	13'919	0	19'877
1913	8'085	20'988	37'683	66'756
1914	8'236	21'224	37'416	66'876
1915	9'098	21'150	35'824	66'072
1916	10'101	21'006	35'300	66'407
1917	11'506	21'136	34'791	67'433
1918	12'296	21'925	34'614	68'835
1919	9'970	23'255	36'767	69'992
1920	10'962	24'001	39'410	74'373
1921	10'379	23'208	38'426	72'013
1922	9'733	22'158	36'873	68'764
1923	9'918	21'519	35'308	66'745
1924	10'016	21'074	35'170	66'260
1925	10'047	20'859	35'457	66'363
1926	9'845	20'725	35'171	65'741
1927	9'874	20'507	34'383	64'764
1928	9'743	20'436	33'457	63'636
1929	9'716	20'908	33'532	64'156
1930	9'900	21'385	34'305	65'590
1931	10'223	21'829	34'006	66'058
1932	10'540	21'670	33'185	65'395
1933	10'749	21'212	31'741	63'702
1934	11'321	21'181	30'861	63'363
1935	11'995	21'081	29'834	62'910
1936	12'605	20'800	28'642	62'047
1937	13'619	20'690	28'030	62'339
1938	14'508	20'811	28'476	63'795
1939	15'974	21'211	28'140	65'325
1940	21'638	21'632	28'322	71'592
1941	25'193	21'266	28'756	75'215
1942	29'591	21'345	29'829	80'765
1943	34'674	21'862	30'768	87'304
1944	38'385	22'684	31'870	92'939
1945	36'775	23'059	32'996	92'830
1946	31'144	24'173	34'502	89'819
1947	28'539	26'248	36'377	91'164
1948	27'243	27'691	37'750	92'684
1949	26'638	28'677	37'645	92'960
1950	25'536	28'936	36'646	91'118
1951	26'194	29'049	36'790	92'033

1952	26'743	29'539	37'219	93'501
1953	25'777	30'056	37'169	93'002
1954	25'322	30'527	37'201	93'050
1955	25'436	31'521	37'349	94'306
1956	25'888	32'534	37'989	96'411
1957	26'715	33'680	38'714	99'109
1958	27'454	34'774	39'135	101'363
1959	28'122	35'880	39'227	103'229
1960	28'792	36'889	39'562	105'243
1961	29'319	37'990	40'163	107'472
1962	29'727	39'377	40'692	109'796
1963	30'357	41'071	41'184	112'612
1964	31'172	42'451	41'763	115'386
1965	31'802	43'408	41'763	116'973
1966	32'230	44'271	41'211	117'712
1967	32'560	44'909	40'713	118'182
1968	33'348	45'725	40'398	119'471
1969	34'579	46'600	40'344	121'523
1970	35'371	47'384	40'231	122'986
1971	36'203	48'497	40'003	124'703
1972	37'165	49'772	40'373	127'310
1973	37'398	50'612	40'540	128'550
1974	37'507	50'763	40'662	128'932
1980	37'637	51'237	38'013	126'887
1990	39'805	63'130	36'321	139'256
2000	35'904	37'440	29'031	102'375