

Schlussbericht



Regierungs- und Verwaltungsreform

Impressum

Herausgeberin

Schweizerische Bundeskanzlei, Regierungs- und Verwaltungsreform

Diese Publikation (**www.bk.admin.ch/ch/rvr (Intranet)** oder **www.admin.ch/ch/rvr (Internet)**) ist auch in Französisch erhältlich:

Sie ist mit einer ausgefüllten Klebeadresse gratis zu beziehen über die Kurzanschrift:

BBL, EDMZ, 3003 Bern oder per Telefon 031 325 50 50 oder Fax 031 325 50 58 oder unter www.bk.admin.ch/edmoz

Oktober 2000

104.639.d/f

Regierungs- und Verwaltungsreform

Schlussbericht der Projektleitung

Genehmigt durch den Bundesrat am 18. Oktober 2000

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Der Staat im Zeichen des Wandels	11
1.1 Veränderte Rahmenbedingungen	11
1.2 Reformbaustelle Bund.....	12
1.3 New Public Management	14
1.4 Die Verwaltung verändert sich	16
2 Entstehungsgeschichte	19
2.1 Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)	20
2.2 Eine Reform in zwei Phasen	20
2.3 Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)	21
2.4 Staatsleitungsreform	22
3 Von der Regierungsreform 1993 (RR93)	23
3.1 Projektstart 1994.....	23
3.2 Anpassung der Projektorganisation Ende 1995	24
3.3 Entscheide vom Frühjahr 1997	26
4 ... zur Regierungs- und Verwaltungsreform RVR.....	27
4.1 Ausgangslage	27
4.2 Ziele	27
4.3 Projektorganisation	27
4.4 Projektphasen und Projektplan	28
4.5 Einbezug des Personals	30
4.6 Information.....	31
4.7 Externe Berater	32
4.8 Aufwand und Kosten	33
5 Projektphase NOVE	34
5.1 Ziele und Vorgehen.....	34
5.2 Bildung, Forschung, Technologie.....	35
5.3 Umwelt, Raumordnung, Verkehr	38
5.4 Migration	42
5.5 Energie	45
5.6 Grenzwachtkorps	46
5.7 Katastrophen Inland	48
5.8 Kommunikation	50
5.9 Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe	52
5.10 Bau, Liegenschaften und Beschaffung.....	54
5.11 Informationstechnologie (NOVE-IT)	58
5.12 Verschiedenes	63

6 Projektphase NOVE DUE.....	64
6.1 Ziele und Vorgehen.....	64
6.2 Bundeskanzlei.....	65
6.3 EDA	65
6.4 EDI.....	66
6.5 EJPD.....	71
6.6 VBS.....	73
6.7 EFD.....	75
6.8 EVD	75
6.9 UVEK	80
7 Projektphase NOVE TRE	82
7.1 Ziele und Vorgehen.....	82
7.2 Überdepartementale Führungsprozesse	83
7.3 Departementale Führungsprozesse	85
7.4 Anpassung der Rechtserlasse	93
7.5 Personalführung.....	97
8 Sparvorgabe	101
9 Projektstand im Herbst 2000.....	103
9.1 Projektstand allgemein.....	103
9.2 Verbleibende Restanzen und Umsetzungsmassnahmen	103
9.3 Auflösung der Projektorganisation und Fortsetzung eines kleinen Umsetzungscontrollings	104
10 Beurteilung der Ergebnisse	106
11 Beurteilung der Projektführung.....	113
12 Erfolgsfaktoren und Lehren für die Zukunft.....	115
13 Anforderungen an die Verwaltung der Zukunft.....	119
14 Fortsetzung des Reformprozesses	122
15 Empfehlungen	128
16 Schlussbemerkungen	130

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bestimmungsfaktoren für Reformen	11
Abbildung 2: Ausgaben und Schulden Bund 1990 - 2000.....	12
Abbildung 3: Reformprojekte Bund.....	14
Abbildung 4: Personalbestand der allgemeinen Bundesverwaltung 1990 und 2000	17
Abbildung 5: Projektorganisation	28
Abbildung 6: Projektphasen.....	29
Abbildung 7: Projektplan.....	29
Abbildung 8: Projektphase NOVE.....	34
Abbildung 9: Projektphase NOVE DUE	65
Abbildung 10: Grafik NOVE TRE.....	82
Abbildung 11: Überblick über die Ausführungserlasse RVOG	95
Abbildung 12: Straffung des Organisationsrechts - Anzahl der Erlasse	95
Abbildung 13: Rollenteilung und Zuständigkeiten im Personalbereich	99
Abbildung 14: Beurteilung bezogen auf die Reformziele.....	106
Abbildung 15: Beurteilung bezogen auf die wichtigsten Reformfelder	108
Abbildung 16: Beurteilung bezogen auf die Reformphasen	111
Abbildung 17: Kernelemente der leistungs- und wirkungsorientierten Führung	124

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Beispiele aus dem 4-Kreise-Modell</i>	<i>16</i>
<i>Tabelle 2: Zentrale Kredite für externe Beratung (in 1'000 Fr.)</i>	<i>32</i>
<i>Tabelle 3: Einsparungen bei den plafonierten Personalbezügen in 1'000 Fr. (Stand 31.12.1999)</i>	<i>101</i>
<i>Tabelle 4: Einsparungen bei den Stellen (Stand 31.12.1999)</i>	<i>102</i>

Beilagen

A	Abkürzungen und Begriffe
B	Übersicht über Reformprojekte des Bundes
C	Wichtigste Entscheide des Bundesrates
D	Wichtigste Änderungen 1997 - 2000ff.
E	Zusammenfassung BK / Departemente
F	Restanzen und Pendenzen bei Abschluss RVR
G	Organigramme
H	Übersicht über die RVR-relevanten Rechtserlasse
I	Parlamentarische Vorstösse zur RVR
J	Projektauftrag RVR
K	Bibliographie und Links

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die Globalisierung sowie technologischer und gesellschaftlicher Wandel stellen die öffentlichen Verwaltungen vor neue Herausforderungen. Steigende Ansprüche und wirtschaftliche Stagnation führten in den 1990er-Jahren zu einem markanten staatlichen Leistungsausbau und zu einem massiven Anstieg der Verschuldung. In der Folge lösten Bund, Kantone und Gemeinden eine Reihe von Reformmassnahmen aus.

Die Bundesverwaltung gleicht einer Grossbaustelle. Die Reformen haben zum Ziel, die Führungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung zu stärken. Staatliche Leistungen sollen möglichst wirksam, effizient und bürgernah erbracht werden. Die Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) fügt sich in diese Reformvorhaben ein.

Im Jahr 1992 entschied sich der Bundesrat für ein zweistufiges Vorgehen zur Reform von Regierung und Verwaltung:

- Die **Regierungs- und Verwaltungsreform** bildete den ersten Schritt. Sie stützte sich auf das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) von 1997. Dieses übertrug die Organisationskompetenz für die Verwaltung vom Parlament an den Bundesrat. Zudem erhielt der Bundesrat die Möglichkeit für das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG).
- Die **Staatsleitungsreform** stellt den zweiten Schritt dar.

Projektziele und -ablauf

Der Bundesrat definierte vier **Ziele** für die RVR:

1. **Wirksamkeit:** Aufhebung oder Auslagerung von Aufgaben.
2. **Wirtschaftlichkeit:** Abbau von Doppelspurigkeiten, Verstärkung von Synergien.
3. **Sparsamkeit:** Personelle und finanzielle Einsparungen.
4. **Führbarkeit und Strukturoptimierung:** Verbesserung der Führbarkeit und Organisationsstrukturen.

Das Projekt wurde in **drei Phasen** gegliedert:

- **NOVE:** Politikbereiche zwischen den Departementen zusammenfassen bzw. besser abstimmen.
- **NOVE DUE:** Politikbereiche innerhalb der Departemente zusammenfassen bzw. besser abstimmen.
- **NOVE TRE:** Optimierung der Führungsprozesse und Führungsinstrumente.

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

- Der Bereich **Bildung, Forschung und Technologie** wurde von 4 auf 2 Departemente konzentriert: das EDI (Gruppe für Wissenschaft und Forschung) und das EVD (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie). Neu gibt es eine gemeinsame Leistungs- und Ressourcensteuerung. Der ETH-Bereich wird mit Leistungsauftrag und eigener Rechnung geführt.
- **Aussen- und Binnenwirtschaft sowie Arbeit** wurden im neuen Staatssekretariat für Wirtschaft zusammengefasst.
- Die Koordination zwischen EDA und EVD bei der **Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe** wurde verbessert.
- **Verteidigung und Bevölkerungsschutz** wurden im neuen VBS zusammengefasst. Armee und Bevölkerungsschutz erhalten neue Leitbilder und werden grundlegend reformiert.
- Die **polizeilichen Mittel** wurden im Bundesamt für Polizei zusammengefasst und neu organisiert.
- Die Aufgaben im Bereich der **Migration** wurden im EJPD konzentriert und die Koordination verbessert.
- **Umwelt, Verkehr und Raumordnung** wurden im neuen UVEK zusammengefasst.
- Die Eidg. Sportschule Magglingen wurde vom EDI ins VBS transferiert und zum Bundesamt für **Sport** umgebaut.
- Die **Bauten und Liegenschaften** wurden in drei Sparten aufgeteilt (Zivil, ETH und Militär). Die Sparte Zivil wurde mit der **Beschaffung** im neuen Bundesamt für Bauten und Logistik im EFD zusammengefasst.
- Bei der **Informatik** erfolgte eine strategische Neuausrichtung. Die Anzahl Leistungserbringer wurde von 75 auf 7 reduziert.
- Die **Personalpolitik** wird erneuert (u.a. mit einem neuen Leitbild, einem neuen Lohnsystem). Das Bundespersonalgesetz soll das Beamtengesetz ablösen.
- Das **Organisationsrecht** wurde entschlackt. Es orientiert sich mehr an Zielen und Wirkungen.
- Die **Bundeskanzlei** passt sich neuen Anforderungen an.
- Es wurden weitere Projekte ausgelöst für das **Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget** (Landwirtschaftliche Forschungsanstalten, Nationalgestüt, Bundesamt für Sport) sowie für **rechtliche Verselbständigungen** (Schweizerisches Heilmittelinstitut, Schweizerisches Institut für technische Sicherheit).

Sparvorgabe

Die Sparvorgabe betrug rund 5% der massgeblichen personellen und finanziellen Mittel. Bezogen auf die Personalausgaben bedeutet dies rund 70 Mio. Fr. (ohne NOVE-IT). Die Departemente können - mit gewissen Einschränkungen - über die eingesparten Mittel selber verfügen. Bis Ende 2000 sollten rund 480 Stellen abgebaut bzw. umgebaut sein. Zur Vermeidung von Härtefällen wurde mit den Personalverbänden ein Sozialplan vereinbart. Bis heute konnten Entlassungen infolge von RVR-Projekten verhindert werden.

Projektstand im Herbst 2000

Die Projektphase NOVE ist mit Ausnahme von NOVE-IT weitgehend abgeschlossen. Die Umsetzung von NOVE DUE dauert in einzelnen Departementen bis 2004. Bei NOVE TRE laufen noch Umsetzungen in den Bereichen Recht und Personal.

Beurteilung

Die RVR hat nach innen und auch nach aussen zu spürbaren Verbesserungen geführt, obwohl sie die Bundesverwaltung nicht völlig reorganisiert hat und zunehmend den Charakter von einer Regierungs- zu einer Verwaltungsreform veränderte. Im Verbund mit weiteren institutionellen Reformen, wie der Staatsleitungsreform, der Auslagerung ehemaliger Regiebetriebe und Anstalten oder dem Projekt FLAG wird sie das Gesicht der Bundesverwaltung nachhaltig verändern.

Eine nicht repräsentative Befragung, die im Frühjahr 2000 bei über 80 Kadern der Bundesverwaltung, allen Kantonen, über 20 Verbänden und Organisationen sowie gegen 20 Präsidentinnen und Präsidenten parlamentarischer Kommissionen durchgeführt wurde, ergab eine insgesamt positive Beurteilung.

- **Wirksamkeit**

Die RVR hat weitere Projekte für das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget sowie zur rechtlichen Verselbständigung von Verwaltungseinheiten ausgelöst bzw. unterstützt. Aufgabenverzicht in grossem Ausmass hat im Rahmen der RVR nicht stattgefunden. Dies ist verständlich, da solche Entscheide das Ergebnis politischer Prozesse und nicht Folge interner Reformen sind. Insgesamt haben viele Veränderungen aber dazu beigetragen, die Wirksamkeit der staatlichen Leistungen zu verbessern. Zudem wurden neue Impulse gesetzt für die vermehrte leistungs- und wirkungsorientierte Führung auch im 1. Kreis der Bundesverwaltung.

- **Wirtschaftlichkeit**

Interne Arbeitsabläufe wurden optimiert und Doppelspurigkeiten abgebaut. Synergien können besser genutzt werden. Dadurch erbringt der Staat seine Leistungen noch wirtschaftlicher.

- **Sparsamkeit**

Auch wenn die ursprünglich erwarteten Einsparungen nicht vollumfänglich erreicht bzw. durch andere Vorgaben teilweise auf anderem Weg realisiert werden, leistet die Verwaltung mit der RVR einen Beitrag an die Erreichung des Haushaltziels.

- **Führbarkeit und Strukturoptimierung**

Die RVR hat zu einer homogenen Verteilung wichtiger Aufgabenbereiche innerhalb der Bundesverwaltung geführt. Die Organisationsstrukturen sind insgesamt einfacher und flexibler geworden. Damit hat sich die Führbarkeit verbessert.

- **Personal und Kultur**

Die RVR hat auch im personellen Bereich (Projekt Organisation Personalwesen, personalpolitisches Leitbild) und bei der internen Information zu Verbesserungen geführt. Zu-

sammen mit vielen weiteren Massnahmen (Bundespersonalgesetz, neue Personalpolitik) trägt sie zur „kulturellen“ Veränderung der Bundesverwaltung bei.

Auflösung der Projektorganisation

Die RVR-Projekte sind grösstenteils abgeschlossen. Die weitere Verantwortung für die noch ausstehenden Umsetzungen liegt bei den zuständigen Departementen. Die zentrale Projektorganisation kann plangemäss Ende des Jahres 2000 aufgehoben werden. Hingegen soll auch nach Ende 2000 ein kleines Controlling bei der BK eingerichtet werden, damit der Bundesrat weiterhin über den Fortgang der einzelnen Projekte im Überblick informiert werden kann.

Erfolgsfaktoren und Lehren für die Zukunft

Welches waren die hauptsächlichen **Erfolgsfaktoren** für das Projekt?

- Die Entscheide wurden gefördert durch den internen und externen Erwartungsdruck und durch den Reifegrad der Vorbereitungsarbeiten.
- Mit dem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) erhielt der Bundesrat die notwendige Organisationskompetenz.
- Die Projektoberleitung RVR gab dem Projekt die erforderliche politische Unterstützung und Identifikation.
- Die Grundsatzentscheide vom Frühjahr 1997 führten zu einer Deblockierung und zu einer Beschleunigung des Reformprozesses. Dabei hat sich die Bildung von zusammenhängenden Entscheidpaketen bewährt.
- Die weit gehende Dezentralisierung der Verantwortung an die Departemente bewirkte eine bessere Identifikation mit dem Projekt und erhöhte die Reformbereitschaft.
- Transparenz und Verbindlichkeit im Projektablauf und Projektmanagement schufen die notwendige Glaubwürdigkeit und das erforderliche Vertrauen.

Was sind die **Lehren** für künftige Verwaltungsreformprojekte?

- Seitens der *Führung* braucht es eine Vision über das anzustrebende Ziel, eine gemeinsame Verpflichtung und eine offene, widerspruchsfreie Kommunikation.
- Der *Prozess* muss klar auf die Ziele fokussiert werden und transparent sein. Er muss aber gleichzeitig Raum lassen für das Lernen während des Prozesses und für eine iterative Entscheidungsfindung. Eine grosse Herausforderung ist es, die richtige Reformgeschwindigkeit zu finden.
- Der *Kultur* ist besonderes Gewicht beizumessen, damit der Reformprozess nachhaltige Wirkungen erzielt. Die Betroffenen sind von Beginn weg einzubeziehen und mit Anreizen zu motivieren, sich aktiv zu beteiligen. Im Prozess ist genügend Zeit einzuräumen für die Veränderung der Werte, der Normen und des Verhaltens.

Fortsetzung des Reformprozesses

Angesichts der Herausforderungen, denen sich die Bundesverwaltung auch in Zukunft zu stellen hat, wird deutlich, dass die Reformen weiter gehen.

Die Schweiz hat eine im internationalen Vergleich leistungsfähige, wirksame, effiziente und bürgernahe Verwaltung. Sie erbringt Spitzenleistungen auf hohem Niveau. Dies zeigt sich immer wieder in vergleichenden Untersuchungen. Obwohl kein Grund zur Selbstüberschätzung, bestehen damit günstige Voraussetzungen, den Veränderungsprozess weiterhin mit Erfolg gestalten zu können.

Folgende Schwergewichte stehen im Vordergrund:

Fokussierung und Konzentration des Reformprozesses

Angesichts der Tatsache, dass sich verschiedene Projekte noch in der Entscheidungs- bzw. in der Umsetzungsphase befinden, sollten nicht unbedarft neue Grossprojekte initialisiert werden. Die laufenden Projekte sind noch mehr auf die gemeinsamen Ziele und definierten Grundsätze auszurichten.

Staatsleitungsreform

Zu den inhaltlichen Schwergewichten, zur Organisation und zum Vorgehen im Projekt Staatsleitungsreform hat der Bundesrat in den letzten Monaten diverse Vorgaben gemacht, so dass bis Ende des Jahres 2000 ein Grundsatzentscheid sollte gefällt werden können.

Verwaltungsorganisation

Einige kleinere Anpassungen können noch aus der Umsetzung von RVR-Entscheiden resultieren. Weitere umfassende Strukturreformen stehen zurzeit aber nicht im Vordergrund.

Leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung im 1. Kreis

Während sich in den letzten Jahren in den äusseren Kreisen (2. - 4. Kreis) sehr viel verändert hat, ist die Reform im 1. Kreis hauptsächlich eine Organisationsreform geblieben.

Dem Bundesrat werden noch dieses Jahr Vorgehensvorschläge zur Verbesserung der leistungs- und wirkungsorientierten Führung im 1. Kreis der Bundesverwaltung unterbreitet.

FLAG-Evaluation und weitere Auslagerungen

Gestützt auf die FLAG-Evaluation im Jahr 2001 wird zu beurteilen sein, inwiefern Anpassungen am FLAG-Konzept vorzunehmen sind.

Im gleichen Zusammenhang ist auch die vorgesehene Auswertung der bisherigen Erfahrungen im Bereich der dezentralen Verwaltungseinheiten durch die Steuergruppe FLAG zu begrüssen.

E-Government

Die elektronische Kommunikation und Interaktion zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern, das E-Government (vor allem „Guichet virtuel“, E-Voting), wird in den nächsten Jahren enorm an Bedeutung gewinnen. Der Bundesrat hat dazu im Sommer 2000 die notwendigen Weichen gestellt.

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Bedeutung und das Ausmass der internen und externen Information und Kommunikation in der Bundesverwaltung hat in den letzten Jahren markant zugenommen. Die Einführung des Amtes eines Regierungssprechers per 1. September 2000 ist eine Antwort auf diese Entwicklung. Sie legt die Grundlage für eine stärkere Koordination und für eine Überprüfung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Personal

Im Bereich des Personals sind eine grosse Anzahl von Projekten und Massnahmen in Vorbereitung bzw. bereits in der Umsetzung. Im Vordergrund stehen das Bundespersonalgesetz, die neue Personalpolitik und die Einführung eines neuen Lohnsystems.

Offene Fragen

Die erwähnten Reformen haben zu echten Verbesserungen geführt und werden weitere Verbesserungen bringen. Trotzdem bleiben in einem grösseren Zusammenhang verschiedene Fragen offen.

- **Anhaltende Überlastung des Staates und seiner Institutionen:** Die systembedingte, strukturelle Überlastung ist nicht behoben. Die Nachfrage nach dem Ausbau bisheriger und dem Aufbau neuer staatlicher Leistungen ist ungebrochen. Es findet wenig echter Abbau oder Verzicht statt. Und bei ersten Anzeichen für neuen Handlungsspielraum geht dieser durch neue Forderungen oder Aktivitäten rasch wieder verloren.
- **Übersteuerung des Systems:** Obwohl sich beinahe alle Reformprojekte zum Ziel setzen, einen Beitrag zur Verwesentlichung, zur Vereinfachung, zur Steigerung der Effektivität und Effizienz zu leisten, besteht die Gefahr, dass in der Summe das Führungssystem immer komplizierter wird und die Übersteuerung zunimmt.
- **Rolle Parlament - Regierung - Verwaltung:** Im Rahmen der laufenden Reformvorhaben wurde und wird das Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung anhand der konkreten Reformvorhaben einzeln diskutiert und geklärt. Ein breiterer Dialog zur Klärung dieser Fragen könnte zu einem besser abgestimmten Zusammenwirken führen.

Die Regierungs- und Verwaltungsreform hat das Verständnis und die Einsicht in die Notwendigkeit für Reformen in der Bundesverwaltung gefördert. Sie hat die Lernfähigkeit und das Bewusstsein erhöht, solche Veränderungsprozesse erfolgreich bestehen zu können.

Wenn diese Reformen mit einem spürbaren Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger verbunden sind, stärken sie das Vertrauen in den Staat. Dann tragen sie ganz im Sinne des Service public dazu bei, dass eine leistungsfähige Verwaltung auch in Zukunft den nationalen Zusammenhalt festigt und die Standortqualität der Schweiz fördert.

1 Der Staat im Zeichen des Wandels

1.1 Veränderte Rahmenbedingungen

Der gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und technologische Wandel macht auch vor der Schweiz und ihren politischen Institutionen nicht Halt. Ausmass und Geschwindigkeit dieses Wandels stellen an Regierung und Verwaltung hohe, zum Teil ganz neue Anforderungen. Dies gilt besonders für die Schweiz mit ihren auf Integration und Ausgleich bedachten, direktdemokratischen und föderalistischen Mitentscheidungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Öffnung der Märkte und die neuen Technologien haben zu einer bisher unbekannten Mobilität und Austauschbarkeit von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, Informationen und auch Personen geführt. Diese zunehmende internationale Vernetzung hat den Standortwettbewerb zwischen Staaten und öffentlichen Verwaltungen intensiviert. Die traditionellen Unterscheidungsmerkmale zwischen dem Markt und dem Staat werden aufgeweicht. Eine klare Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Aufgaben wird immer schwieriger.

Die steigenden Anforderungen lösten einen markanten Leistungsausbau des Staates aus. Folge davon waren hohe Budgetdefizite und ein massiver Anstieg der Verschuldung. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die wirtschaftliche Stagnation und die rekordhohe Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren. Der Staat stösst an die Grenzen der Machbarkeit, er ist als umfassender Problemlöser überfordert. Die notwendigen Sanierungsmassnahmen sind mit Einschnitten verbunden, die das angeschlagene Vertrauen weiter beeinträchtigen können.

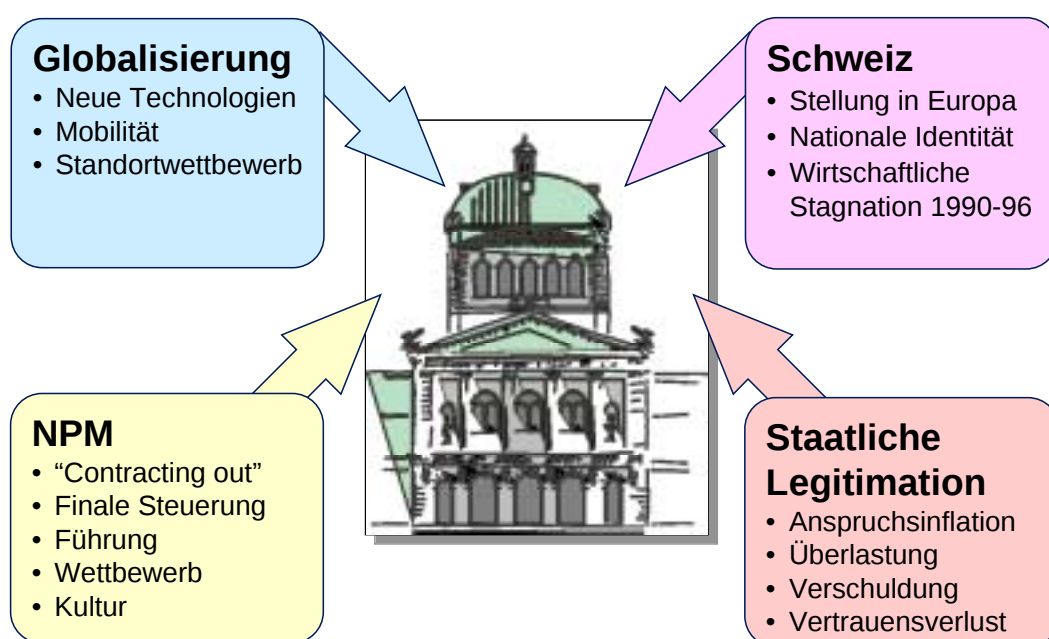


Abbildung 1: Bestimmungsfaktoren für Reformen

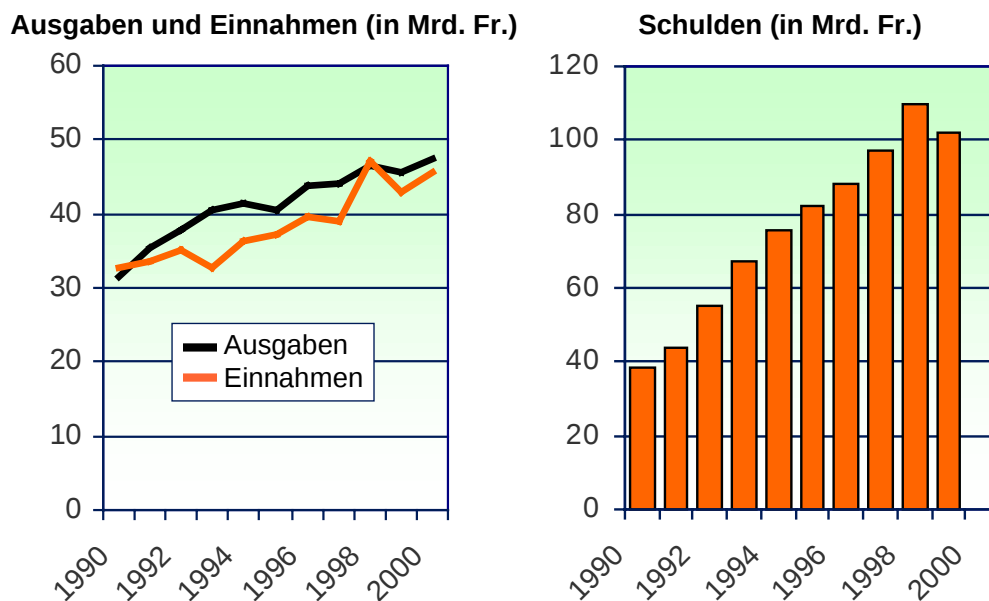


Abbildung 2: Ausgaben und Schulden Bund 1990 - 2000

1.2 Reformbaustelle Bund

Diese veränderten inneren und äusseren Rahmenbedingungen verlangen nach staatlichen Aktionen - sowohl im Ausland, als auch bei den Kantonen und beim Bund. Den Reformen auf Bundesstufe sind verschiedene Ziele gemeinsam:

- Die Führungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung soll gestärkt werden, damit diese rascher und flexibler auf neue Bedürfnisse und Anforderungen reagieren können.
- Die Leistungsfähigkeit soll erhöht werden und sich nicht nur an politischen, sondern auch an betriebswirtschaftlichen Qualitätsstandards messen lassen.
- Staatliche Leistungen sollen nicht nur nach der Effizienz des Mitteleinsatzes, sondern auch nach der erzielten Wirkung beurteilt werden.
- Neue Technologien führen zu neuen Formen der Kommunikation und Interaktion zwischen Menschen, Unternehmungen und dem Staat. Das E-Government tritt neben das E-Commerce.

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung antworten mit einer grossen Anzahl von Reformen auf diese Entwicklung. Die Bundesverwaltung gleicht einer Grossbaustelle mit vielen Bauprojekten, Bauprojektleitern und Baufirmen. Obwohl es keinen zentralen Überbauungsplan gibt, orientieren sich die Reformen an gemeinsamen Grundsätzen und Leitplanken, damit sich die einzelnen Teile zu einem sinnvollen Ganzen zusammenfügen.

- Am 1.1.2000 wurde die nachgeführte neue **Bundesverfassung** in Kraft gesetzt. Sie bildet die Grundlage für weitere modulare Ausbau- und Reformschritte auf Verfassungsstufe, wie z.B. die **Justizreform**.¹

¹ <http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>

- Mit der **Staatsleitungsreform** soll die Handlungsfähigkeit der Regierung verbessert werden. Der Reformprozess wird auf der Grundlage des Modells einer „zweistufigen Regierung“ weitergeführt. Eine Botschaft soll bis im Jahr 2001 vorliegen².
- Mit dem Projekt **Neuer Finanzausgleich** (NFA) wird eine Entflechtung der Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen sowie eine Klärung der Verantwortlichkeiten angestrebt³.
- Die **Sanierung der Bundesfinanzen** macht weiter Fortschritte. Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ist in greifbare Nähe gerückt⁴.
- Mit der **Überprüfung** mehrerer hundert **Subventionsrubriken** konnte ein Einsparungspotenzial von einigen hundert Millionen Franken identifiziert werden.
- In vielen Bereichen der **Sachpolitik** wurden weit reichende Reformen bereits durchgeführt oder stehen bevor (z.B. Landwirtschaft, Sicherheitspolitik, Sozialpolitik).
- Das **Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union** (EU) tritt mit den bilateralen Verträgen in eine neue Phase.
- Im Vergleich zum Ausland relativ spät, dafür in rascher Folge, wurden und werden verschiedene Märkte **dereguliert** (z.B. Telekommunikation, Strom) und staatliche Regiebetriebe ausgelagert bzw. **(teil)privatisiert** (z.B. Post⁵, Rüstungsunternehmen RUAG SUISSE⁶, Schweizerische Bundesbahnen SBB⁷, Swisscom⁸).
- Hinzu kommt die **rechtliche Verselbstständigung** verschiedener Verwaltungseinheiten. Dazu gehören das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE⁹), der ETH-Bereich¹⁰, das neue Schweizerische Heilmittelinstitut (SHI)¹¹, die neue Pensionskasse des Bundes (PUBLICA¹²) oder das Projekt für ein „Schweizerisches Institut für technische Sicherheit“ (ITS).
- Im Rahmen des Projekts **Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)** werden bis heute rund ein Dutzend Bundesämter und Verwaltungseinheiten mit diesen neuen Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt¹³.
- Mit dem **Bundespersonalgesetz** (BPG) soll das Personalrecht den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen und heutigen Verhältnissen der Arbeitswelt angepasst werden¹⁴.

² <http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>

³ <http://www.efd.admin.ch/aktuell/nfa/index.htm>

⁴ <http://www.efd.admin.ch/themen/index.htm>

⁵ http://www.poste.ch/d/wir_ueber_uns/post.html

⁶ <http://www.se-bern.ch/index.cfm?nf=1>; <http://www.sfaerospace.ch/?menuId=137>;

<http://www.swissmun.ch/?menuId=138>; <http://www.sw-thun.ch/?menuId=139>

⁷ http://www.sbb.ch/gs/index_d.htm

⁸ http://www.swisscom.ch/gd/information/corporate_profile/corporate_profile-de.html

⁹ <http://www.ige.ch>

¹⁰ <http://www.ethrat.ch/>

¹¹ <http://www.admin.ch/bag/heilmitt/gesetz/d/index.htm>

¹² <http://www.efd.admin.ch/themen/personal/index.htm> und

<http://www.personal.admin.ch/publica/d/index.htm>

¹³ <http://www.personal.admin.ch/themen/flag/d/index.htm>

¹⁴ <http://www.personal.admin.ch/themen/bpg/d/index.htm>

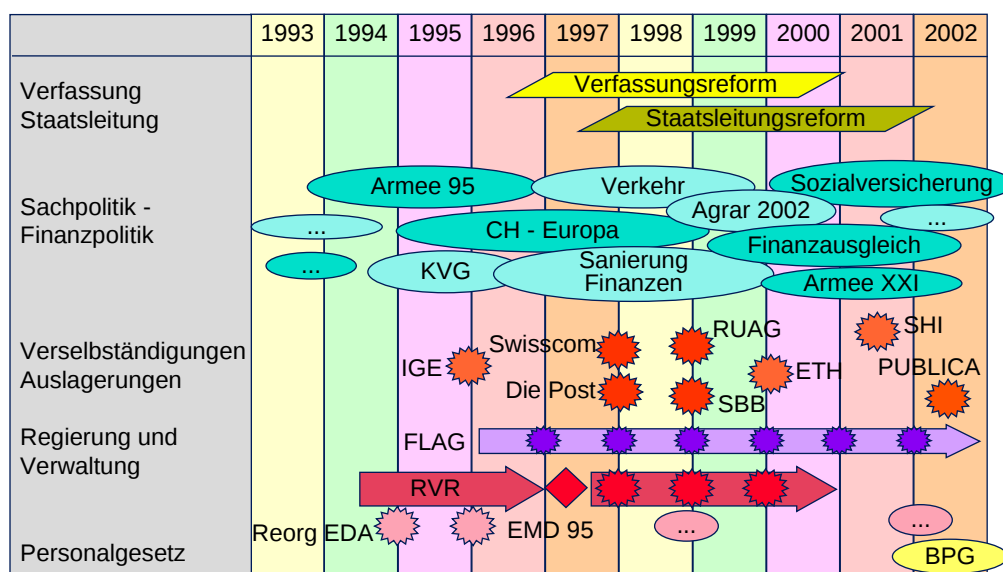


Abbildung 3: Reformprojekte Bund

Die **Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR)** fügt sich in diese Reformvorhaben ein. Mit dem Projekt nutzt der Bundesrat im Bereich der zentralen Bundesverwaltung in erster Linie die erweiterten Kompetenzen der Führung und Organisation, die er mit dem am 1. Oktober 1997 in Kraft gesetzten Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) erhalten hat¹⁵.

Einen weiteren Überblick über die verschiedenen Reformen vermittelt Beilage B.

1.3 New Public Management

Auch in der Schweiz haben in den letzten Jahren die Gedanken des New Public Management (NPM) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) Eingang in die öffentlichen Verwaltungen gefunden.

Zentrale Elemente sind die Auslagerung jener Leistungen, die der Staat nicht zwingend selber erbringen muss, sowie eine neue Steuerung jener Aufgaben, die der Staat auch in Zukunft selber zu erfüllen hat. Die Steuerung soll mehr über die Leistungen und Wirkungen und weniger über den Input erfolgen. Die Führung soll klarer nach politischen und betrieblichen sowie nach strategischen und operativen Kriterien aufgeteilt werden. Die Leistungen sind wenn möglich unter Wettbewerbsbedingungen, zumindest aber unter Kostentransparenz zu erbringen. Und es braucht einen Kulturwandel hin zu mehr Bürgerorientierung und mehr Mitarbeiterorientierung.

Die ursprünglich teilweise euphorischen Erwartungen an die Möglichkeiten des NPM haben in der Zwischenzeit einer differenzierteren und sachlicheren Beurteilung Platz gemacht. Ins-

¹⁵ <http://www.admin.ch/ch/rvr>

besondere lassen sich mit den Instrumenten des NPM allein öffentliche Haushalte nicht langfristig sanieren. Alle Beteiligten (d.h. Parlamente, Regierungen und Verwaltungen) auf allen Stufen (d.h. Bund, Kantone und Gemeinden) befinden sich hier in einem intensiven Lernprozess.

Bei der Einführung des New Public Management hat sich der Bundesrat für ein differenziertes Modell entschieden, das flexible und abgestufte Lösungen erlaubt. Es ist das sogenannte **4-Kreise-Modell**. Im Zentrum dominiert die Politik, am Rand der Markt, und dazwischen sind Mischformen möglich.

- Der **1. Kreis** besteht aus der Zentral- oder Ministerialverwaltung, die in erster Linie politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringt. Hier wird im Rahmen der eigenen Kompetenzen des Bundesrates und der Bundesverwaltung die Leistungs- und Wirkungsorientierung der Aufgabenerfüllung und der Ressourcensteuerung schrittweise und pragmatisch verbessert.
- Im **2. Kreis** befinden sich jene Verwaltungsstellen, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt werden. Diese Ämter definieren Produkte sowie Produktgruppen und bauen ein betriebliches Rechnungswesen auf. Der Bundesrat verabschiedet - nach vorgängiger Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen - einen mehrjährigen Leistungsauftrag. Das Parlament genehmigt ein Globalbudget, aufgeteilt auf die einzelnen Produktgruppen. Die Erfahrungen dieser mit dem RVOG neu geschaffenen Möglichkeit der Verwaltungsführung sind dem Parlament im Jahr 2001 mit einem Evaluationsbericht zu unterbreiten.
- Der **3. Kreis** umfasst die „Agenturen“ der dezentralen Bundesverwaltung. Diese verfügen über eine eigene gesetzliche Grundlage sowie in der Regel über eine eigene Rechtspersönlichkeit.
- Im **4. Kreis** finden sich schliesslich die privatrechtlichen oder spezialgesetzlichen Unternehmungen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und sich im Allein- oder Mehrheitsbesitz des Bundes befinden.

Tabelle 1: Beispiele aus dem 4-Kreise-Modell

1. Kreis	Beispiele: • Generalsekretariate • Bundesamt für Justiz • Staatssekretariat für Wirtschaft • Bundesamt für Verkehr
2. Kreis	• Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie Meteo Schweiz (seit 1.1.1997) • Bundesamt für Landestopographie (seit 1.1.1997) • Centro Sportivo di Tenero (seit 1.1.1998) • Swissmint (ehemals Eidg. Münzstätte; seit 1.1.1998) • Eidg. Amt für Messwesen (seit 1.1.1999) • Zentrale Ausgleichsstelle in Genf (seit 1.1.1999) • Vollzugsstelle des Zivildienstes (seit 1.1.1999) • Bundesamt für Kommunikation (seit 1.1.1999) • Nationalgestüt (seit 1.1.2000) • Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (seit 1.1.2000) • Landwirtschaftliche Forschungsanstalten (seit 1.1.2000) • Bundesamt für Sport (ab 1.1.2001)
3. Kreis	• ETH-Bereich • Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung • Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum • Eidgenössische Alkoholverwaltung <i>vorgesehen</i> • Neue Pensionskasse des Bundes (PUBLICA) • Schweizerisches Institut für technische Sicherheit • Schweizerisches Heilmittelinstitut • Fondation Musée Suisse
4. Kreis	Beispiele: • Die Post • RUAG SUISSE • SBB • Swisscom

1.4 Die Verwaltung verändert sich

Die öffentlichen Verwaltungen befinden sich in einem tief greifenden Veränderungsprozess. Sie spüren die veränderten Rahmenbedingungen, den zunehmenden Druck und die Grenzen der Machbarkeit.

Allerdings tut sich die Verwaltung - wie das gesamte politische System - schwer mit dem Verzicht auf Bisheriges. Denn es bestehen wenig Anreize, nicht prioritäre Aufgaben abzu-

bauen oder gar ersatzlos zu streichen. Auf der anderen Seite stehen immer Menschen, die auf Leistungen verzichten müssen. Der Verzicht auf Aufgaben ist in der Regel auch mit dem Verlust von Arbeitsplätzen verbunden. Und Arbeitsplätze wurden in den letzten Jahren vor allem in den öffentlichen Betrieben und im Bereich der Armee in grosser Zahl abgebaut oder zumindest ausgelagert.

Die Verwaltung muss lernen, neue Aufgaben nicht einfach mit immer noch mehr Ressourcen anzugehen. Es braucht einen Wandel vom steten quantitativen Ausbau zum qualitativen Umbau. Dieses Bewusstsein ist in vielen Teilen der Verwaltung verbreitet, vor allem dort, wo die personellen und finanziellen Mittel seit Jahren konstant oder gar rückläufig sind.

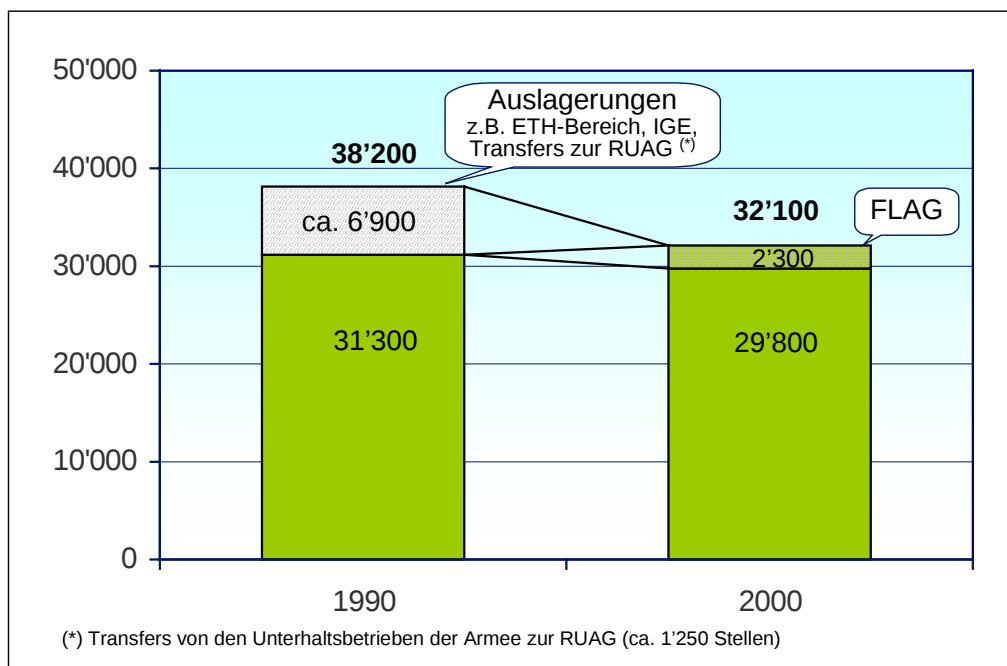


Abbildung 4: Personalbestand der allgemeinen Bundesverwaltung 1990 und 2000

Auch das NPM stellt an die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung neue Anforderungen. Dies gilt ganz besonders für das Kader. Die Arbeit wird vermehrt an den Leistungen und Wirkungen gemessen. Die Dienstleistungs- und Bürgerorientierung rückt ins Zentrum des eigenen Handelns. Bürokratie und Beamtenstaat sind kein Selbstzweck und kein Garant für gesellschaftliche Legitimation. Der Service Public, der öffentliche Dienst, muss auch in Zukunft ein Service au Public, also ein Dienst an der Öffentlichkeit, bleiben und einen echten gesellschaftlichen Mehrwert schaffen.

Besonders ausgeprägt spüren das die FLAG-Verwaltungseinheiten (heute rund 7% Prozent der Stellen und 1% Prozent des Budgets des Bundes) sowie die Agenturen und Unternehmungen im 3. und 4. Kreis. Sie haben sich gegen harte und internationale Konkurrenz zu bewähren. Hier sind aus staatlichen Anstalten und Regiebetrieben konkurrenzfähige Unternehmen und aus Beamtinnen und Beamten Mitunternehmerinnen und -unternehmer geworden.

Nicht mehr Unverrückbarkeit und Stabilität schaffen Sicherheit, sondern die Fähigkeit zur Anpassung an neue Anforderungen.

Es braucht daher vor allem auch einen „kulturellen“ Wandel, neue Formen der Kommunikation, der Führung und der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung sowie gegenüber außen.

Dies kommt im neuen **personalpolitischen Leitbild** des Bundesrates, dem neuen **Verhaltenskodex** für das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung und im neuen **Bundespersonalgesetz** zum Ausdruck.

2 Entstehungsgeschichte

Selbst wenn Verwaltungen auf Sicherheit und Stabilität bedachte Systeme sind, bilden sie keine erratischen Blöcke. Verwaltungen verändern sich dauernd und passen sich neuen Anforderungen an.

Dies gilt auch für die Bundesverwaltung, die sich in den letzten Jahrzehnten zu einem komplexen, stark arbeitsteiligen „Dienstleistungsunternehmen“ entwickelt hat. Durch das stetige Wachstum wurden nicht nur das Leistungsangebot, sondern auch die Abläufe und Strukturen dauernd um- und ausgebaut.

Neben departementalen gab es immer wieder auch überdepartementale, die ganze Bundesverwaltung einschliessende Reformprojekte.

Im Herbst 1984 beauftragte der Bundesrat die Verwaltung, das Projekt Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (**EFFI, 1984 - 1987**) durchzuführen. Ziel war es, kumulativ 3 Prozent der Etatstellen und je 5 Prozent der Arbeitsstunden sowie der Sachausgaben einzusparen. Laut dem Schlussbericht des Bundesamtes für Organisation vom Juni 1988 konnten diese Zielvorgaben weitgehend erreicht werden. Gleichzeitig hat EFFI *„... aber auch deutlich gezeigt, dass ein Effizienzsteigerungsprojekt allein nicht genügt, um die anstehenden Fragen zu lösen, sondern dass eine klare Aufgabenzuteilung erfolgen und politische Prioritäten gesetzt werden müssen.“*

Die Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz wurden ab 1986 im Anschlussprojekt Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (**EFFI-QM-BV, 1986 - 1996**) weitergeführt. Dabei ging es vor allem um

- Stellen- und Kosteneinsparungen (rund 150 Mio. Fr. pro Jahr),
- strukturelle Massnahmen,
- Personal- und Organisationsentwicklung,
- Führungsinstrumente und
- Privatisierung von Aufgaben.

Laut Schlussbericht des Bundesrates vom 17. Juni 1996 *„... entsprach es hingegen nicht dem Konzept des Bundesrates, eine Verwaltungsreform durchzuführen. Vielmehr sollten Rationalisierungsreserven ausgeschöpft werden, indem Vorschläge aus dem Vorgängerprojekt EFFI systematisch erhoben und ergänzt wurden. Nach der Redimensionierung des Projektes und abgestützt auf Detailanalysen wurden die Vorgaben des Bundesrates zu einem wesentlichen Teil erfüllt.“*

In der Beurteilung des Bundesrates hat EFFI-QM-BV aber auch *„... deutlich gemacht, dass die Epoche reaktiver Vorkehren, die seit dem Ende der 60er Jahre in rascher Folge durchgeführt wurden, abgeschlossen werden muss.“*

2.1 Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)

Im Bewusstsein, dass neben Massnahmen zur Kosteneindämmung und zur Effizienzsteigerung in der Verwaltung tiefgreifendere institutionelle Reformen notwendig sind, beauftragte der Bundesrat im Jahr 1990 eine Beratergruppe unter der Leitung von Professor Eichenberger, das Regierungssystem des Bundes mit den Führungsstrukturen zu überprüfen und Szenarien (Modelle) für Änderungen zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe unterbreitete dem Bundesrat im Jahr 1991 einen Zwischenbericht u.a. mit einer Anzahl von neuen Regierungsmodellen:

- Modell A Departementsleitung mit Departementsdirektoren
- Modell B Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums
- Modell C Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien
- Modell D Parlamentarisches Regierungssystem
- Modell E Präsidentielles Regierungssystem

Gestützt darauf entschied sich der Bundesrat im Jahr 1992 für eine Reform in zwei Schritten. In der Folge erarbeitete die AGFB einen Entwurf für das RVOG (Phase 1) sowie weitere Regierungsmodelle für die Phase 2, darunter das

- Modell F Konzentrierte Kollegialregierung mit dem Bundespräsidium als Vollamt.

Anschliessend löste sich die AGFB auf.

2.2 Eine Reform in zwei Phasen

In der Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 20. Oktober 1993 wurden die Ziele für den gesamten Reformprozess wie folgt umschrieben.

„Es geht darum:

- dass die Regierung eine Einheit zu bilden und aus der Einheit heraus eine wirksame und effektvolle Führung zustande zu bringen vermag;
- dass die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung der sachlichen Komplexität, der beschleunigten Geschwindigkeit und den politisch-gesellschaftlichen Erschwernissen angemessen sichergestellt wird;
- dass die Regierung und ihre Mitglieder vor dauernder Überlastung bewahrt bleiben;
- dass die Regierung dank überzeugender Leistungen von den anderen Staatsorganen respektiert und vom Volke akzeptiert wird und dadurch über eine Legitimation verfügt, die ihre Führungsrolle rechtfertigt.“

Der Bundesrat entschied sich für ein Vorgehen in **zwei Phasen**.

Die Phase 1 der Regierungsreform: Sie sollte sich im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bewegen, schnell realisiert werden können und folgende wichtigste Bereiche umfassen:

- die Stärkung des Bundesratskollegiums;
- die Verbesserung von Organisation und Führung der Departemente;
- eine neue Art von Staatssekretären und Staatssekretärinnen.

Die Phase 2 der Regierungsreform: Sie bezieht die Verfassungsebene mit ein und soll sich nicht nur auf das Regierungsorgan konzentrieren, sondern die gesamte Staatsleitung einbeziehen und folgende wichtigste Bereiche umfassen:

- die Reform des Regierungsorgans;
- das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung;
- den Rechtsetzungsprozess;
- die Justizreformen;
- Erneuerungen in der föderativen Staatsführung.

2.3 Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Botschaft vom Oktober 1993¹⁶

Mit dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sollten die rechtlichen Voraussetzungen für die Phase 1 der Reform geschaffen und das Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) aus dem Jahr 1978 abgelöst werden.

Die Gesetzesvorlage wurde in einer Referendumsabstimmung im Juni 1996 vom Volk abgelehnt. Hauptstreitpunkt war die Einführung einer neuen Art von Staatssekretären.

Gesetz vom 21. März 1997

Bereits im Oktober 1996 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine überarbeitete Botschaft¹⁷, diesmal aber mit der bisherigen und nicht mehr mit der neuen Form der Staatssekretäre.

Das Parlament verabschiedete das Gesetz am 12. März 1997. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. So konnte der Bundesrat das neue RVOG am 1. Oktober 1997 in Kraft setzen (Auszüge zum RVOG in Beilage H).

¹⁶ BBl 1993 III 997

¹⁷ BBl 1996 V 1

Die wichtigsten Neuerungen des Gesetzes sind:

- die Stärkung des Bundesratskollegiums zur besseren Wahrnehmung seiner Führungstätigkeit;
- die Übertragung der Kompetenz zur Organisation der Verwaltung vom Parlament an den Bundesrat (Art. 43);
- die Möglichkeit für das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget für bestimmte Gruppen und Ämter (Art. 44). Die Umsetzung erfolgt im Rahmen des Projekts Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG).

2.4 Staatsleitungsreform

Im April 1997 nahm der Bundesrat die Arbeiten an der Reformphase 2 wieder auf. Unter der Bezeichnung „Staatsleitungsreform“ wurden Vorschläge zur Organisation des Bundesrates und zum Verhältnis der Legislative und Exekutive ausgearbeitet und die Modelle C (zweistufige Regierung) und F (Stärkung des Präsidiums) näher ausgestaltet.

Nach der Auswertung der Ergebnisse eines Vernehmlassungsverfahrens entschied der Bundesrat im Herbst 1999, die Arbeiten auf der Grundlage des Modells einer zweistufigen Regierung fortzusetzen.

Der Zeitplan sieht vor, dem Bundesrat bis Ende des Jahres 2000 konkrete Lösungsvorschläge vorzulegen und dem Parlament im Jahr 2001 eine Botschaft zu unterbreiten.

3 Von der Regierungsreform 1993 (RR93) ...

3.1 Projektstart 1994

Im Hinblick auf die Umsetzung der ersten Phase der Regierungsreform beschloss der Bundesrat im Mai 1994, eine Projektorganisation Regierungsreform 93 (RR 93) einzusetzen.

Ziele (Gemäss Antrag vom 29.4.1994)

- Stärkung des Bundesrates als Kollegium, Konzentration auf die grundlegenden und wichtigen politischen Geschäfte, Entlastung von Unwesentlichem (Bereich Arbeit und Organisation des Bundesrates).
- Reorganisation der Departemente nach den Kriterien der Homogenität, der Führbarkeit und der Ausgewogenheit (Bereich Aufgaben und Strukturen der Verwaltung).
- Straffung der Führung und Anwendung neuer Führungskonzepte (Bereich Führungsstrukturen, Führungsprozesse).

Projektorganisation

Auftraggeber	Bundesrat
Projektausschuss	Generalsekretärenkonferenz, erweitert um die Direktoren der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und des Eidg. Personalamts (EPA), unter Leitung des Bundeskanzlers – für die Steuerung des Projekts – für die Bewertung der Anträge der Projektleitung – für die Anträge an den Bundesrat
Projektleitung	mit einem Projektteam (3 Personen) in der Bundeskanzlei – für die operative Leitung des Projekts
Evaluationsgruppe	mit Personen aus der Bundesverwaltung – zur Prüfung der Arbeiten der Projektleitung zuhanden des Projektausschusses
Arbeitsgruppen	- für die Mitarbeit in definierten Teilprojekten
AGFB	- für spezielle Fragen
Externe Berater	- bei Bedarf

Vorgehensplan

Die Arbeiten erfolgten hauptsächlich in drei Teilprojekten.

- Strukturen: Erarbeitung eines neuen Modells für die Gliederung der Bundesverwaltung, damit der Bundesrat bis Ende 1995 eine Modellwahl hätte treffen können.
- Prozesse: Erarbeitung von Grundlagen für die Gestaltung der Führungsprozesse zur Sicherstellung einer effektiven Regierungs- und Verwaltungsführung.
- Recht: Erarbeitung der Ausführungserlasse zum RVOG.

Auf der Basis des neuen RVOG sollte ab dem Jahr 1996 die Umsetzung beginnen.

Die Projektleitung legte dem Bundesrat verschiedene Modelle für eine neue Organisation der Bundesverwaltung vor. Darunter das

- Modell O Modell mit punktuellen Veränderungen gegenüber dem Ist-Zustand
- Modell A Zusammenfassung der Aufgaben in 25 Aufgabenfeldern und Neuverteilung auf 7 Departemente und die Bundeskanzlei
- Modell X Weiterentwicklung des Modells A zu einer neuen Form des Zusammenwirkens von Staatsleitung, Verwaltungsführung und Leistungserbringung

Zum Modell A wurden in der Folge verschiedene Untervarianten ausgearbeitet, von denen indessen keine eine Mehrheit im Bundesrat fand.

3.2 Anpassung der Projektorganisation Ende 1995

Ende des Jahres 1995 entschied sich der Bundesrat für eine Anpassung des Vorgehens und der Projektorganisation.

Einsetzung einer Projektoberleitung

Für die bessere politische Steuerung, die Vorbereitung der Entscheide im Bundesrat und die Vertretung des Projekts nach innen und aussen wurde eine Projektoberleitung (POL) eingesetzt. Als Mitglieder wurden der Chef des EFD (Vorsitz), der Chef des EJPD und der Bundeskanzler bezeichnet. Kurz darauf wurde die POL mit dem Chef des EVED (ab 1.1.98 U-VEK) ergänzt.

Anpassung der Zielsetzungen

Die ursprünglichen Zielsetzungen wurden angepasst.

- **Erstens** soll im Rahmen einer partiellen Aufgabenüberprüfung geklärt werden, welche Aufgaben oder Teilaufgaben in einzelnen Tätigkeitsbereichen aufgehoben oder ausgelagert werden könnten. Bei diesem Ziel geht es um die Steigerung der Effektivität unter der Fragestellung, ob die richtigen Aufgaben erfüllt werden.
- **Zweitens** soll durch eine Steigerung der Effizienz dafür gesorgt werden, dass Doppelspurigkeiten abgebaut und Synergien verstärkt werden. Die Verwaltungsprozesse sind zu überprüfen unter der Fragestellung, ob sie auf richtige und optimale Art ablaufen.
- Eng mit diesem zweiten Ziel hängt das **dritte** zusammen, nämlich durch Optimierung der Verwaltungstätigkeit Einsparungen an Personal und finanziellem Aufwand zu erzielen. (Im Rahmen der Bereinigung des Legislaturfinanzplans 1997 - 1999 beschloss der Bundesrat: „Für die Umsetzung der Regierungs- und Verwaltungsreform wird eine Sparvorgabe von rund 5 Prozent der massgeblichen Personal-, Sach- und Infrastrukturkosten festgelegt, welche bis zum Projektabschluss zu realisieren ist.“)
- Und schliesslich ist als **viertes Ziel** eine Verbesserung der Organisationsstrukturen anzustreben, welche der politischen Ausgewogenheit und einer gleichmässigen Arbeitsbelastung der Departementsspitzen Rechnung trägt.

Einsetzung von 9 Analyse- und 4 Umsetzungsgruppen

Für die Vertiefung der Analysearbeiten wurden 9 Analysegruppen (AG) und für die Vorbereitung von Umsetzungen 5 Umsetzungsgruppen (UG) gebildet, bestehend aus Linien- und Fachspezialisten der Verwaltung sowie externen Beratern.

Analysegruppen

AG 1 Interne Infrastruktur
AG 2 Bildung und Forschung
AG 3 Umwelt und Raumordnung
AG 4 Migration
AG 5 Kommunikation
AG 6 Grenzwachtkorps
AG 7 Katastrophen Inland
AG 8 Energie
AG 9 Entwicklungszusammenarbeit und
Osthilfe

Umsetzungsgruppen

UG 1 Zivilschutz
UG 2 Sport
UG 3 Strassenverkehr
UG 4 (Beschwerde)Dienste
UG 5 Zentralstelle für Gesamtverteidigung

Im Laufe der Arbeiten wurden die UG 1 und UG 5 in die AG 7 integriert.

Beizug einer externen Beraterfirma

Zur methodischen und vorgehensmässigen Unterstützung sowie zur besseren Koordination der Arbeiten wurde eine externe Beraterfirma (Arthur Andersen mit der Firma mundi consulting) beigezogen.

Für diese Projektphase wurde die Bezeichnung „NOVE“ gewählt, in Anlehnung an die 9 Analysefelder.

3.3 Entscheide vom Frühjahr 1997

Die Arbeitsergebnisse wurden von der externen Beraterfirma dem Bundesrat in einem umfassenden Bericht Ende des Jahres 1996 vorgelegt.

Dieser enthielt:

- die Lösungsvorschläge aus den Analyse- und Umsetzungsgruppen;
- Vorschläge für eine neue Organisationsstruktur der Bundesverwaltung in drei Varianten:
 - **Variante A:** Wesentliche Bereiche der Bundesverwaltung werden neu zusammengefasst: Konzentration des Bereichs Bildung, Forschung, Technologie in zwei Departementen; Zusammenfügen des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) und des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) zu einem neuen Amt für Migration im EJPD; Transfer des Grenzwachtkorps (GWK) in das EJPD; VBS (bis 31.12.1997: EMD) als Sicherheitsdepartement mit Bevölkerungsschutz; Umwelt- und Raumordnung in einem neuen Umwelt-, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement; Strategisches Infrastrukturamt im EFD; grössere Unabhängigkeit von Telecom und Bundesamt für Kommunikation (BAKOM);
 - **Variante B:** wie Variante A, aber der Bereich Bildung, Forschung, Technologie wird im EDI konzentriert; die Politikbereiche Energie und Raumordnung werden im EVD angesiedelt;
 - **Variante C:** Konzentration des Bereichs Bildung, Forschung, Technologie im EVD, Zuteilung des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) zum EDA;
- die Skizze einer Neukonzeption mit einer weitgehenden Trennung zwischen Strategieeinheiten für die Vorbereitung der Entscheide des Bundesrates und den Ämtern für deren Ausführung;
- eine pauschale Aussage dass, aber keine konkrete Aussage wie das Sparziel erreicht werden könne.

Im Frühjahr 1997 entschied der Bundesrat, die Frage einer Neukonzeption evolutiv anzugehen. Er sprach sich gegen eine umfassende und für eine differenzierte Neustrukturierung der Bundesverwaltung aus. Dabei stützte er sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Arbeiten in den Analyse- und Umsetzungsgruppen.

Zur besseren Abstimmung der Projekte Regierungsreform 93 und FLAG wurde das Projekt FLAG der gleichen Projektoberleitung unterstellt.

4 ... zur Regierungs- und Verwaltungsreform RVR

4.1 Ausgangslage

Nach den Entscheiden vom Frühjahr 1997 erfolgte eine Neuausrichtung des Projekts. Der Projektauftrag, der Projektplan und die Projektorganisation wurden den neuen Bedürfnissen angepasst.

Gleichzeitig wurde die Projektbezeichnung von Regierungsreform 1993 in Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) umbenannt. Damit sollte verdeutlicht werden, dass es sich in erster Linie um eine Verwaltungsreform und weniger um eine echte Regierungsreform handelte. Wohl war auch die Regierung Gegenstand der Reform, dies vor allem aber in ihrer Führungsfunktion gegenüber der Verwaltung.

4.2 Ziele

Die vier definierten Reformziele blieben weiterhin gültig.

1. **Wirksamkeit**

Aufhebung oder Auslagerung von Aufgaben

2. **Wirtschaftlichkeit**

Abbau von Doppelspurigkeiten, Verstärkung von Synergien

3. **Sparsamkeit**

Personelle und finanzielle Einsparungen

4. **Führbarkeit und Strukturoptimierung**

Verbesserung der Führbarkeit und Organisationsstrukturen

Im Besonderen ging es darum,

- die Entscheide des Bundesrates vom Frühjahr 1997 umzusetzen und die offenen Restanzen zum Entscheid zu bringen;
- die Reform auf noch nicht untersuchte Bereiche auszudehnen;
- die Sparvorgabe umzusetzen;
- neben den Organisationsstrukturen ein stärkeres Gewicht auf die Führungsprozesse und Führungsinstrumente zu legen;
- den personellen und „kulturellen“ Aspekten der Reform grössere Bedeutung beizumessen.

4.3 Projektorganisation

Nachdem das Projekt zuvor stark zentral ausgerichtet war und die externe Beraterfirma im Jahr 1996 auch massgeblich in die operative Projektführung einbezogen wurde, erfolgte eine Verstärkung der internen Projektleitungskapazität sowie eine Dezentralisierung der Verantwortung für die Umsetzungen und die weiteren inhaltlichen Reformarbeiten.

Es wurde eine Projektkoordination (PK RVR) eingesetzt, bestehend aus der Projektleitung (PL RVR), allen Departementen, der BK sowie den wichtigsten Querschnittsbereichen. Hauptaufgabe der Projektkoordination war es, die Vorschläge der Projektleitung zuhanden der Projektoberleitung (POL RVR) zu bereinigen sowie die Vielzahl der Teilprojekte und departementalen Aktivitäten aufeinander abzustimmen.

Zur besseren Einbringung der Interessen des Personals in das Gesamtprojekt wurde ein Begleitausschuss Personal gebildet, bestehend aus Vertretern der Projektleitung, des Eidg. Personalamtes und der wichtigsten Personalverbände.

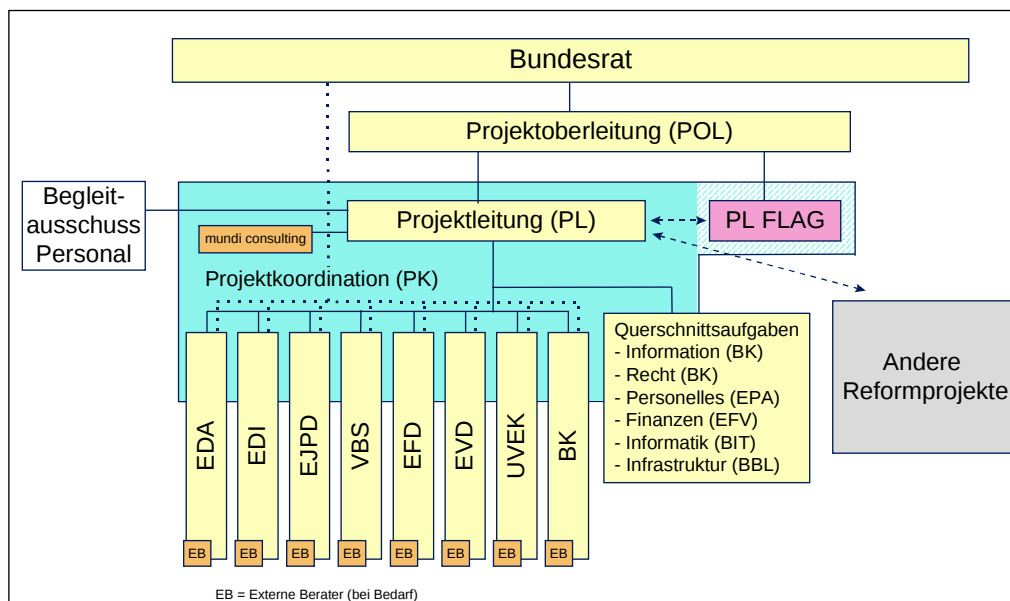


Abbildung 5: Projektorganisation

Die Departemente setzten in ihrem Verantwortungsbereich eigene Projektorganisationen ein. Für grössere departementsübergreifende Teilprojekte wurden eigenständige Projektorganisationen gebildet (z.B. Bau, Liegenschaften und Beschaffung oder NOVE-IT).

4.4 Projektphasen und Projektplan

Das Projekt wurde in drei Phasen gegliedert, die sich gegenseitig ergänzten, aufeinander abgestimmt waren und sich zeitlich überlappten.

- In einer ersten Phase ging es darum, die NOVE Entscheide umzusetzen und die Restanzen zum Entscheid zu bringen.
- In einer zweiten Phase, NOVE DUE, ging es darum, den Untersuchungsgegenstand auszudehnen, wobei hier vor allem eine departementsinterne Optik im Zentrum stand.
- Und in einer dritten Phase, NOVE TRE, wurden parallel zu den Strukturverbesserungen die Führungsprozesse und Führungsinstrumente optimiert. Ebenfalls Bestandteil von NOVE TRE waren die rechtliche Umsetzung der Reform sowie Massnahmen für Verbesserungen im Personalbereich.

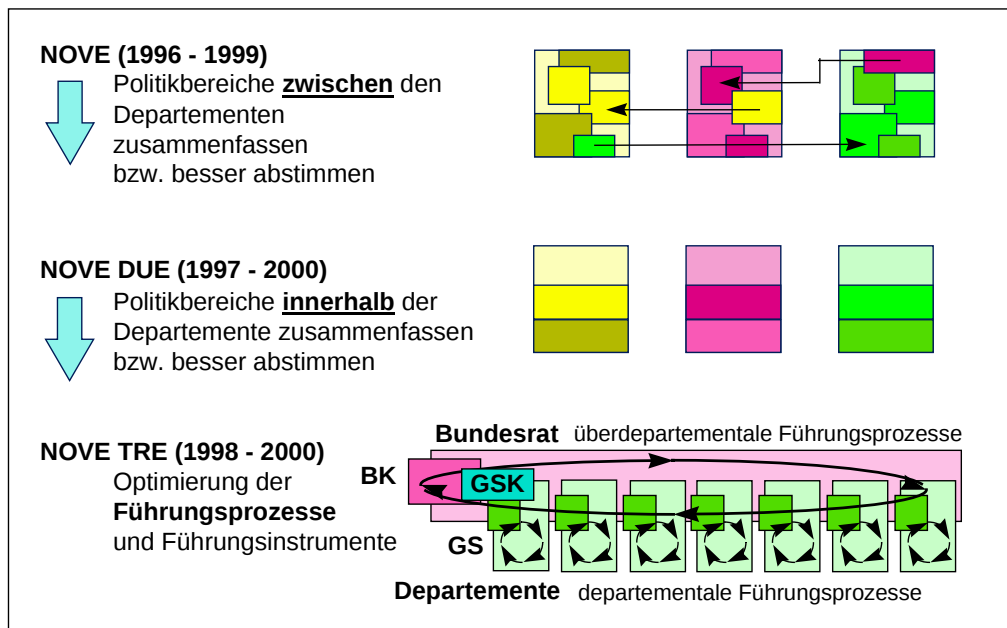


Abbildung 6: Projektphasen

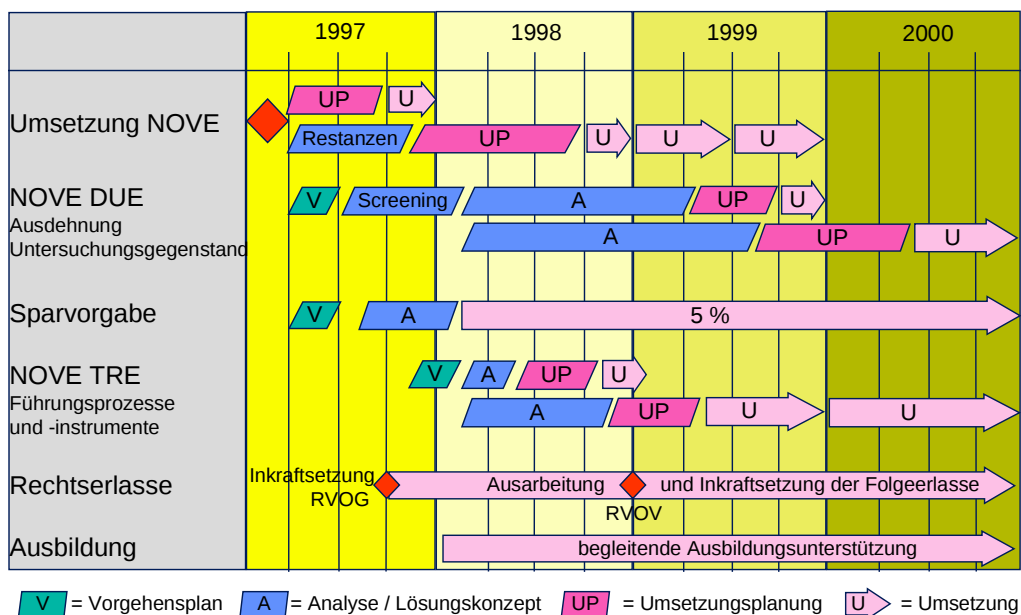


Abbildung 7: Projektplan

4.5 Einbezug des Personals

Dem Einbezug des Personals in die Projektarbeiten kam mit zunehmender Projektdauer eine immer grössere Bedeutung zu.

- Für die überdepartementalen Analysen und Teilprojekte wurden Projektgruppen mit Personen aus allen direkt betroffenen Verwaltungseinheiten eingesetzt (z.B. Analysegruppen NOVE, Bauten, NOVE-IT).
- Für die departementalen Teilprojekte wurden departements- und amtsinterne Projektorganisationen gebildet (z.B. MINERVA, Reorganisation Polizeiwesen Strupol).
- Wo ganz neue Organisationsstrukturen entstanden und Stellen in grösserer Zahl verschoben, aufgehoben und neu geschaffen wurden (z.B. im Bereich Bauten, NOVE-IT oder Strupol) erfolgte die Neuverteilung der Stellen in einem transparenten Verfahren, indem die Stellen intern ausgeschrieben wurden. Zum Teil konnten die Mitarbeitenden ihre Präferenzen angeben. Obwohl nicht alle Wünsche erfüllt und nicht alle Unsicherheiten vermieden werden konnten, hat sich dieses bereits im Projekt EMD 95 angewendete Verfahren auch im Projekt RVR bewährt.

Insgesamt waren Hunderte von Personen sehr direkt in die Projektarbeiten integriert. Von der Reform waren mehr als 6000 Personen oder knapp 20% des Personalbestandes des Bundes mehr oder weniger direkt betroffen¹⁸.

Nachdem schon in einer früheren Phase des Projekts die Personalverbände periodisch über den Projektstand informiert und vor wichtigen Entscheiden angehört wurden, wurde im Jahr 1997 ein Begleitausschuss für das Gesamtprojekt eingesetzt. Darin vertreten waren die Projektleitung RVR (Vorsitz), das Eidg. Personalamt und fünf Personalverbände.

Aufgabe des Begleitausschusses war vor allem

- die frühzeitige Information und Anhörung der Verbände vor Entscheiden von grösserer Tragweite;
- das Vorschlagen von Massnahmen zuhanden der POL RVR.

In verschiedenen Teilprojekten wurden wiederum besondere Begleitausschüsse für das Personal eingesetzt oder die Personalverbände direkt in die Projektgruppen integriert. Zum Teil wurden auch besondere „Echogruppen“ aus Mitarbeitenden gebildet, um die Bedürfnisse des direkt betroffenen Personals unmittelbar in die Projektarbeiten einzubringen.

Nicht zuletzt auf Grund dieser positiven Erfahrungen wurde die Idee eines permanenten Begleitausschusses in die „Gemeinsame Absichtserklärung zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung und den Bundespersonalverbänden“ vom Juni 1999 aufgenommen.

¹⁸ Bei den Budgets waren ca. 6,3 Mrd. Fr. oder gegen 15% des Gesamtbudgets betroffen.

4.6 Information

In der Startphase des Projekts erfolgte eine situative interne und externe Information über den Projektstand und die Entscheide des Bundesrates mittels Pressemitteilungen und internen Schreiben an alle Mitarbeitenden.

Ende 1996 wurde allen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung das erste NOVE Informationsbulletin zugestellt und durch die Verfügbarmachung der Berichte der Firma Arthur Andersen erstmals auch das Intranet/Internet als Informationsmittel benutzt.

Nach der Neuausrichtung des Projekts wurde im Jahr 1997 das Informationskonzept angepasst, die Information systematisiert und nach innen intensiviert. Die wichtigsten Informationsmittel waren:

- **Pressemitteilungen / Pressekonferenzen** nach wichtigen Entscheiden des Bundesrates. Dabei wurden ganz bewusst die konkreten Entscheide und Massnahmen des Bundesrates sowie der zuständigen Departemente ins Zentrum gestellt und nicht das Projekt als solches.
- **NOVE Informationsbulletin**, das ab Herbst 1997 vierteljährlich allen Mitarbeitenden der allgemeinen Bundesverwaltung in ihrer Sprache (d/f/i) zugestellt wurde. Neben der Information über die wichtigsten Entscheide und das weitere Vorgehen wurde das Schwergewicht zunehmend auf Stimmungsbilder aus direkt betroffenen Departementen und Ämtern und Stellungnahmen von direkt betroffenen Personen gelegt.
- **Informationsbroschüre**, die einmal pro Jahr einen Überblick über den aktuellen Stand der Reform vermittelte und sich an interessierte Kreise innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung richtete.
- Sowohl auf dem **Internet** als auch auf dem **Intranet** der Bundesverwaltung waren aktuelle und umfangreiche Informationen zur Reform verfügbar. Die Zugriffe nahmen über den Projektverlauf stetig zu und erreichten im Jahr 2000 Spitzenwerte von rund 12'000 Zugriffen pro Monat.
- In den Jahren 1996, 1998 und 1999 fanden interne **Erfahrungstagungen** statt. Zum Projektabschluss wird das EPA-Kolloquium vom Herbst 2000 unter das Thema „Führung im Wandel“ gestellt.
- Im Jahr 2000 wurde eine „**Plakat-Ausstellung**“ (d/f) zum Projekt in rund 30 Gebäuden der Bundesverwaltung gezeigt, ergänzt durch Referate oder „Fragestunden“ für die Mitarbeitenden.
- **Weitere interne Informationsmittel**, sei dies in Form besonderer Informationsbulletins (z.B. für das Projekt NOVE-IT, für das Projekt Bau, Liegenschaften und Beschaffung, das Projekt Bevölkerungsschutz) oder integriert in bestehende Informationsmittel der Departemente und Ämter.

4.7 Externe Berater

Für den Einsatz externer Berater können drei Phasen unterschieden werden.

- In den Jahren 1994 - 1996 erfolgte eine direkte Unterstützung der PL RR 93 in bescheidenem Ausmass.
- Nach einer öffentlichen Ausschreibung wurden zwischen Sommer 1996 und Frühjahr 1997 gegen 4 Mio. Fr. für die Arbeiten der Firma Arthur Andersen mit mundi consulting eingesetzt. In dieser Phase wurde das gesamte Projekt sehr zentral durch eine koordinierte interne und externe Projektleitung geführt.
- Mit der Anpassung der Projektorganisation im Jahr 1997 wurde auch der Einsatz der externen Berater dezentralisiert. Nach einer weiteren öffentlichen Ausschreibung erhielt die Firma mundi consulting den Zuschlag für die Unterstützung der zentralen Projektleitung. Die Departemente und Leitungen der Teilprojekte wählten je nach ihren Bedürfnissen unterschiedliche Firmen für unterschiedliche Aufgaben.

Das Einsatzspektrum war dabei sehr breit. Im Vordergrund standen:

- Analysen und das Ausarbeiten von Lösungsvorschlägen;
- Projektmanagement-, Umsetzungs- und Unterstützungsleistungen;
- Moderations-, Ausbildungs- und Coachingaufgaben;
- Informations- und Kommunikationsaufgaben.

Der Aufwand für externe Beraterleistungen zu Lasten der bei der Bundeskanzlei zentral eingestellten Kredite belief sich in den Jahren 1994 - 2000 auf rund 14,6 Mio. Fr.

Tabelle 2: Zentrale Kredite für externe Beratung (in 1'000 Fr.)

	1994/95	1996	1997	1998	1999	Budget 2000	Summe 1994 - 2000
PL RR 93	301	3'774	82	-	-	-	4'157
PL RVR	-	-	639	399	307	214	1'559
BK	-	-	63	166	192	0	421
EDA	-	-	0	0	0	0	0
EDI	-	-	55	244	355	375	1'029
EJPD	-	-	29	131	208	355	723
VBS	-	-	0	28	549	420	997
EFD	-	-	799	1'345	343	40	2'527
- Infrastruktur			319	949	320	30	1'619
- NOVE-IT			480	296	0	0	776
- übrige			0	100	23	10	132
EVD	-	-	198	1'081	1'018	455	2'752
UVEK	-	-	123	168	0	115	406
TOTAL	301	3'774	1'988	3'564	2'971	1'974	14'572

4.8 Aufwand und Kosten

Mangels einer Kostenrechnung in der Bundesverwaltung ist es nicht möglich, für die Gesamtkosten auch nur annähernd präzise Angaben zu machen.

Nur ausnahmsweise wurden die intern aufgewendeten Stunden gezählt. Wieviele externe Kosten über andere Dienstleistungs- und Sachkredite finanziert wurden, ist nicht bekannt.

Insgesamt kann aber ungefähr von folgenden Grössenordnungen ausgegangen werden:

- Für die PL RR93 und die PL RVR belaufen sich die Personalvollkosten auf ca. 3,5 Mio. Fr.
- Für externe Berater beliefen sich die Kosten ohne NOVE-IT auf total 13,8 Mio. Fr.
- Die Bereitstellung der Informatikanwendungen im Bereich Bau, Liegenschaften, Beschaffungen kostete 10,6 Mio. Fr.
- Aufgrund von Erfahrungswerten ist für die internen Personalkosten mit dem doppelten bis dreifachen Aufwand der externen Beraterkosten zu rechnen.
- Die Sozialplankosten für die RVR allein können nicht exakt ausgewiesen werden. Nach Abzug der Kosten im Rahmen der Reform EMD 95 und der Kosten im ETH-Bereich verbleiben für den Zeitraum 1998 - 2003 Sozialplankosten für die allgemeine Bundesverwaltung von ca. 170 Mio. Fr. Wieviel davon RVR-Projekten anzulasten ist, kann nicht eruiert werden.
- Die Gesamtkosten für das Projekt NOVE-IT betragen voraussichtlich rund 334 Mio. Fr. Zur Finanzierung beantragte der Bundesrat im Jahr 2000 mit separater Botschaft einen Verpflichtungskredit von 230 Mio. Fr.¹⁹

¹⁹ BBl 2000 1641, BBl 2000 5162

5 Projektphase NOVE

5.1 Ziele und Vorgehen

Ziel der Projektphase NOVE war die homogenere und gleichmässige Aufgabenverteilung zwischen den Departementen. Die Aufgaben in verschiedenen Politikbereichen, die auf verschiedene Departemente verteilt waren, wurden in einem Departement zusammengefasst bzw. besser zwischen den Departementen abgestimmt.

Zu diesem Zweck wurden im Jahr 1996 9 Analysegruppen (AG) und 5 Umsetzungsgruppen (UG) gebildet, bestehend aus Linien- und Fachspezialisten der Verwaltung. Geleitet und koordiniert wurden die Arbeiten von der Firma Arthur Andersen (vgl. dazu 3.2).

Die Arbeit in den Analysegruppen wurde in zwei Hauptphasen aufgeteilt. In der Analysephase wurden die kritischen Aufgabenbereiche und Prozessabläufe dargestellt und auf Verbesserungspotenziale in organisatorischer Hinsicht untersucht. Darauf aufbauend wurden in der Lösungsphase verschiedene neue Varianten der organisatorischen Zuordnung entwickelt und anhand der Zielvorgaben bewertet.

Die Analyseergebnisse mit den Lösungsvorschlägen wurden im Dezember 1996 abgeliefert. Im Frühjahr 1997 fällte der Bundesrat die wichtigsten Entscheide.

Anschliessend erfolgte die Bearbeitung der Restanzen und die Umsetzung weitgehend dezentral in den Departementen oder in speziellen Teilprojekten. Die meisten Umsetzungen sind abgeschlossen, in einzelnen Bereichen (z.B. NOVE-IT) dauert die Umsetzung noch bis in die Jahre 2002 oder 2003.

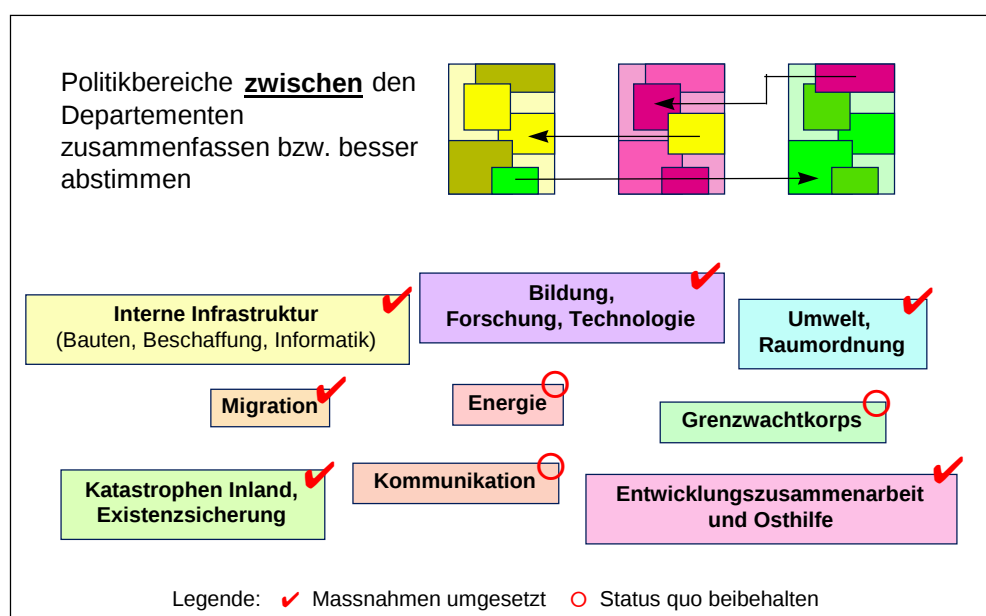


Abbildung 8: Projektphase NOVE

5.2 Bildung, Forschung, Technologie

Ausgangslage

Der Bereich Bildung, Forschung, Technologie (BFT) war vor der RVR auf vier Departemente verteilt (EDA, EDI, EVD, UVEK). Dies erschwerte eine eng aufeinander abgestimmte Politik und führte zu einem hohen Koordinationsaufwand.

Ziele

Mit der Reorganisation sollte eine kohärentere Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik ermöglicht werden. Zudem wurde eine höhere Transparenz und eine Reduktion der Anzahl Ansprechpartner für Dritte, insbesondere für die Kantone angestrebt.

Lösungsvarianten

Der Bereich Bildung, Forschung, Technologie wurde von der Analysegruppe 2 „Bildung und Forschung“ untersucht. Im Rahmen der Bestandesaufnahme legte die Analysegruppe im Bereich BFT 55 Kernaufgaben und Produktgruppen fest. Die 55 Kernaufgaben und Produktgruppen decken innerhalb des Wissenschaftsbereiches neun Themen ab. Davon wurden folgende drei als kritisch bestimmt:

- tertiäre Bildung;
- internationale Zusammenarbeit im Forschungsbereich;
- Ressortforschung im weiteren Sinn / Forschungsförderung.

Die Analysegruppe hat drei organisatorische Lösungsvarianten konkretisiert und beurteilt:

- Variante 1, „Konzentration auf zwei Departemente“: Diese Variante strebt eine Zweiteilung der Aufgaben und Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Forschung und Technologie an, indem die wirtschaftsorientierten Aufgaben dieses Bereichs im EVD und alle übrigen, nicht wirtschaftsorientierten Aufgaben im EDI konzentriert werden.
- Variante 2, „Leitstelle mit Strategiekompetenz und Querschnittsbudget“: Eine Verbesserung der Abläufe sollte hier insbesondere durch eine Straffung der Aufgaben und Kompetenzverteilung und durch die systematische Information und Koordination zwischen den beteiligten Stellen erreicht werden.
- In der Variante 3 „Konzentration in einem Departement“ wird der Bereich in einem Departement konzentriert.

Entscheide und ihre Umsetzung

Im Februar 1997 fällte der Bundesrat den Grundsatzentscheid, den Bereich Bildung, Forschung, Technologie entsprechend der Variante 1 auf zwei Departemente zu konzentrieren. Im Herbst 1997 bestätigte der Bundesrat diesen Entscheid und regelte die Einzelheiten: Die operativen Aufgaben der Ressortforschung im weiteren Sinne sowie die Forschungsförderung wurden im EDI bzw. im EVD zusammengefasst. Die Zuteilung der Forschungsbereiche zum EDI und EVD erfolgte nach dem Kriterium des Wirtschaftsbezugs. Die Bildungs-

bereiche wurden vertikal integriert: Die Säule Matur - Universität wurde dem EDI und die Säule Berufsbildung - Fachhochschule dem EVD zugeteilt.

Die Verteilung auf zwei Departemente erforderte zusätzlich den Einsatz koordinierter Entscheidungsprozesse innerhalb des Bereichs BFT. Diese Entscheidungsprozesse wurden so angelegt, dass die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten gestärkt wurde. Damit sollte eine Situation geschaffen werden, welche eine natürliche Entwicklung von gemeinsamen Strukturen ermöglichte.

Als oberstes Koordinationsgremium setzte der Bundesrat den Steuerungsausschuss BFT ein. Der Steuerungsausschuss steht unter dem gemeinsamen Vorsitz der Direktoren der Gruppe für Wissenschaft und Forschung und des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie. Einsitz im Steuerungsausschuss BFT haben alle Ämter, welche Fachkompetenzen im Bereich Forschung und/oder Bildung haben, sowie die wichtigsten Forschungsförderungsorgane (Schweizerischer Nationalfonds, Kommission für Technologie und Innovation).

Das erste und wichtigste gemeinsame Produkt in den neuen Strukturen war die „Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000 bis 2003“ (BFT-Botschaft). Sie wurde vom Parlament 1999 behandelt. Neu an dieser Botschaft ist vor allem die Formulierung einer gemeinsamen Strategie aller für den Bereich Bildung, Forschung und Technologie zuständigen Bundesstellen, und zwar im nationalen und im internationalen Bereich. Das Parlament hat die BFT-Botschaft gut aufgenommen. In diesem Sinne ist der Testlauf der Zusammenarbeit bestanden worden.²⁰

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Massnahmen waren 147,5 Personalstellen und ein Finanzvolumen von 1'230,6 Mio. Fr. betroffen (Gruppe für Wissenschaft und Forschung GWF, Staatssekretariat, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT, ohne ETH-Bereich). Einsparungen wurden keine erzielt.

Stand Herbst 2000

Die Umsetzung der Bundesratsentscheide ist abgeschlossen.

²⁰ *Bildungspolitik:* <http://www.admin.ch/bbw/d/bildungspolitik.html>
BBT allg.: <http://www.admin.ch/bbt/>
BBT Organigramm: <http://www.admin.ch/bbt/DIR/INDEX.HTM#BFK>
BBW allg.: <http://www.admin.ch/bbw/d/entry.html>
BBW Organigramm: <http://www.admin.ch/bbw/d/bbw/organigramm.html>

Ausblick

Mit der nächsten Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Technologie soll die BFT-Politik noch kohärenter werden. Die dafür vorgesehenen politischen Grundlagen und Mittel sind:

- ein neuer Hochschulartikel in der Bundesverfassung,
- allenfalls ein (einziges) Rahmengesetz für den Bereich BFT,
- ein gemeinsames Organ Bund-Kantone im Bildungsbereich.

Parallel dazu müssen innerhalb der Bundesverwaltung die für diese Entwicklung notwendigen Anpassungen weitergeführt werden. Dafür müssen Ziele, Ressourcen und Resultate miteinander verbunden werden. Die interdepartementale Zusammenarbeit soll in erster Linie durch gemeinsame Projekte gefördert werden; diese gemeinsamen Projekte werden sich dann gleichzeitig auf die Prozesse, die Personen, die Strukturen und die Kulturen auswirken.

Gleichzeitig laufen die Arbeiten für die weitere Verselbstständigung des ETH-Bereiches. Hier wurde per 1.1.2000 ein erster wichtiger Schritt mit der rechnungsmässigen Verselbstständigung und mit der Erteilung eines vierjährigen Leistungsauftrages gemacht. Eine Partialrevision des ETH-Gesetzes wird zurzeit vorbereitet. Sie wird dem Parlament voraussichtlich Ende 2001 zur Beratung weitergeleitet werden.

Beurteilung aus Sicht EDI / EVD

Mit der RVR wurde im Bereich BFT ein Prozess ausgelöst, der noch nicht abgeschlossen ist. So wurde z.B. ein wesentlicher Teil der Verbesserungen bei der Ressortforschung erst ab 1.1.2000 operativ. An der Klärung der Zuständigkeiten in diesem Bereich wird weiter gearbeitet.

Die Dossiers im Bereich BFT lassen sich im Rahmen der durch die RVR geschaffenen Strukturen zwar erfolgreich bearbeiten. Der Koordinationsaufwand ist allerdings beträchtlich.

Die Fusion der Kommissionen für Technologie und Innovation (KTI) und für Technologie und Fachhochschulen hat sich positiv ausgewirkt. Die Einheit der Materie Lehrlingsbereich/Berufsmaturität/Fachhochschulen ist inhaltlich und funktional wichtig und wurde mit der RVR verstärkt.

Auf Prozessebene wurde erreicht, dass sich die Verantwortlichen regelmässig absprechen. Die Kohärenz in der Führung und Umsetzung der BFT-Politik könnte jedoch noch verbessert werden.

5.3 Umwelt, Raumordnung, Verkehr

5.3.1 Umwelt und Raumordnung

Ausgangslage

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) mit Einschluss der Landeshydrologie und Geologie (LHG), war vor der RVR dem EDI zugeordnet, das Bundesamt für Raumplanung (BRP) dem EJPD. Im Einzelnen stellten sich folgende Probleme:

- Im Bereich Umwelt bestanden wichtige Schnittstellen zu den Infrastrukturaufgaben.
- Das BRP litt seit Langem an zu knappen Kapazitäten, um seinen Kernaufgaben gerecht werden zu können. Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG), die mangelnde, kaum wahrgenommene Bundesaufsicht, die verschiedenen Bundessachplanungen sowie neu dazugekommene Aufgabenbereiche haben das Problem verstärkt.
- Zwischen der Wasserwirtschaft (im Bundesamt für Wasserwirtschaft BWB), welche sich mit den Eingriffen in den Wasserkreislauf befasst und der Hydrologie (LHG), welche sich mit der Erhebung und Beschreibung des Wasserkreislaufs beschäftigt, haben seit jeher enge Beziehungen bestanden.

Ziele

Ziel war die stärkere Vernetzung der Aufgaben des Bundes in den Bereichen Umwelt, Raum und Infrastruktur im Hinblick auf eine gesamtheitliche, nachhaltige Politik.

Lösungsvarianten

Die Analysegruppe 3 „Umwelt und Raumordnung“ beantragte zwei Lösungsvarianten:

- „Konzentration“, d.h. Zuordnung von Umwelt und Raumordnung zu einem Departement: In dieser Variante wird vorgeschlagen, neben dem BUWAL ein neues Bundesamt für Raumordnung zu schaffen, das die Aufgaben des Bundes in der Raumplanung, im Wohnungswesen und in der Regionalpolitik zusammenfasst. Die beiden Ämter werden dem Departement für Umwelt, Raumordnung und Infrastruktur zugeordnet.
- „Dezentralisation“, d.h. zwei Departemente und zwei Ämter: Diese Variante will den Zielkonflikt Schutz - Nutzung durch eine klare, funktionale Trennung von Schutzaufgaben und Aufgaben zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen entschärfen.

Entscheide und ihre Umsetzung

Der Bundesrat hat die Vorstellungen gemäss Variante „Konzentration“ grundsätzlich übernommen. Die Umsetzung etappiert und in den Einzelheiten abweichend ausgestaltet.

*BUWAL*²¹: Mit seinen Entscheiden vom Frühjahr 1997 legte der Bundesrat fest, dass das BUWAL per 1. Januar 1998 vom EDI ins EVED transferiert und dort reorganisiert wird. Die LHG wurde aus dem BUWAL herausgelöst und provisorisch im EDI belassen, mit der Absicht, den Aufbau eines eigenen Dienstleistungsbereichs für Umwelt-Grundlagen zu prüfen. Bezüglich der Eidgenössischen Forstdirektion sprach sich der Bundesrat für einen Verbleib beim BUWAL aus. Auf den Transfer des BRP wurde vorerst verzichtet, um die Raumplanung in ihrer Schiedsrichter- und Koordinationsfunktion in einem „neutralen“ Departement zu behalten und zuerst die Erfahrungen bezüglich Integration des BUWAL ins UVEK abzuwarten.

Auf den 1. Januar 1998 wurde das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement EVED - als Folge des Transfers des BUWAL - in Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK umbenannt.

In der Folge war die Integration des BUWAL ins UVEK Gegenstand eines Reorganisationsprojektes mit drei Schwerpunkten: Synergien im UVEK, Führung und Struktur des BUWAL, Zusammenarbeit zwischen dem BUWAL und den Kantonen. Als wichtigste Ergebnisse zu erwähnen sind: neue Struktur des BUWAL, Transfer des Bereiches Fuss- und Wanderwege vom BUWAL per 1. Januar 1999 in das Bundesamt für Strassen (ASTRA).

LHG: Der enge sachliche Zusammenhang zwischen Wasserwirtschaft und Hydrologie veranlasste den Bundesrat im Sommer 1999, die provisorisch im EDI belassene Landeshydrologie und -geologie auf den 1. Januar 2000 mit dem BWB zu vereinigen. Das verstärkte Amt wurde in Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) umbenannt²².

*BRP*²³: Die problematische Stellung des BRP sowie zwei parlamentarische Vorstösse²⁴ bewogen den Bundesrat auf seinen Entscheid von 1997 zurückzukommen. Es wurden verschiedene Lösungsvarianten geprüft. Eine Zusammenlegung des BRP mit den drei folgenden Dienststellen wurde als nicht sinnvoll erachtet:

- Natur- und Landschaftsschutz / Bundesamt für Wohnungswesen (Rolle der Raumplanung als Schiedsrichterin zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen wird beeinträchtigt).
- Bereich Regionalpolitik im seco (Regionalpolitik als wichtiger Teil der Wirtschaftspolitik soll nicht aus dem seco herausgelöst werden).

²¹ *BUWAL allg.*: <http://www.buwal.ch/d/sitemap.htm>

²² *BWG allg.*: <http://www.bwg.admin.ch/>;

BWG Reorganisation: <http://www.bwg.admin.ch/d/reorg.htm>

BWG Organigramm: http://www.bwg.admin.ch/d/organigramm_d.htm

²³ <http://www.raumentwicklung.admin.ch/>

²⁴ 99.3146, Postulat Durrer sowie 99.3054, Empfehlung Hofmann, Zusammenfassung der Raumordnungsfachstellen in der Bundesverwaltung

Im Januar 2000 beschloss der Bundesrat, das BRP ins UVEK zu transferieren und mit dem Dienst für Gesamtverkehrsfragen (GS UVEK) und den Dossiers „Alpenkonvention“ sowie „Nachhaltige Entwicklung“ (BUWAL) zusammenzulegen. Dies weil sich der weitaus grösste Teil der raumwirksamen Aufgaben im UVEK befinden und das UVEK - wie das BRP - eine Schiedsrichterrolle zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen hat. Der Transfer wurde per 1. Juni 2000 vollzogen und das BRP in Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) umbenannt.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Betroffene Budgets und Stellen:

- BUWAL: Ausgabenvolumen 1997: 561 Mio. Fr., 315 Etatstellen
- BWG (neu): 110 Etatstellen, davon LHG: 59 Etatstellen
- ARE: Budget: 10,5 Mio. Fr., 48 Etatstellen

Aus der Reorganisation resultierten keine Einsparungen.

Stand Herbst 2000

Beim BUWAL und bei der LHG sind die Umsetzungsarbeiten abgeschlossen. Mit der Übernahme neuer Aufgaben drängt sich die Reorganisation des ARE auf. Die Reorganisation soll im Frühjahr 2001 abgeschlossen sein.

Ausblick

Die Weiterführung des Integrationsprozesses von BUWAL und ARE und die Umsetzung der neuen UVEK-Strategie (vgl. dazu 7.3.8) in den Alltag werden in der nächsten Zeit die Schwerpunkte im UVEK bilden.

Beurteilung aus Sicht des UVEK

Die Transfers im Bereich Umwelt und Raumordnung werden als sehr positiv beurteilt. Sie bieten eine grosse Chance für die konkrete Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens. Zudem konnte der Bundesrat entlastet werden, indem jetzt Feinabstimmungen zwischen Umwelt und Infrastruktur auf Stufe Departement möglich sind.

5.3.2 Verkehr

Ausgangslage

Die Forderung, die beim EJPD angesiedelten Vollzugsaufgaben betreffend den privaten Strassenverkehr im EVED zusammen zu fassen, geht bereits auf den Schlussbericht von 1977 für eine schweizerische Gesamtverkehrskonzeption zurück. Im Zusammenhang mit der Neugliederung der Bundesverwaltung entschied der Bundesrat 1982, die Hauptabteilung Strassenverkehr im Bundesamt für Polizei (BAP) zu belassen. Im Rahmen der RVR wurde die Frage der Unterstellung der Hauptabteilung Strassenverkehr erneut überprüft. Im Zusammenhang mit dem Transitabkommen von 1991 mit der EG und den bilateralen Verhand-

lungen mit der EU über den Landverkehr hatte diese Organisationsfrage an Gewicht gewonnen.

Ziele

Mit den strukturellen Anpassungen sollte eine kohärentere Verkehrspolitik ermöglicht werden. Alle Verkehrsfragen sollten in Zukunft auf Stufe eines Departements koordiniert werden können.

Lösungsvarianten

Der Bereich Verkehr wurde durch die Umsetzungsgruppe 3 „Strassenverkehr“ geprüft. Sie untersuchte drei Lösungsvarianten:

- Status quo (Belassung im BAP),
- Integration ins Bundesamt für Strassenbau (ASB, ab 1.1.1998 ASTRA),
- Integration ins Bundesamt für Verkehr (BAV).

Entscheide und ihre Umsetzung

Die UG 3 kam zum Schluss, dass zu einer kohärenten Verkehrspolitik unabdingbar auch die Verkehrssicherheit gehört. Im Interesse der Homogenität des Verkehrsbereiches und der Koordination aller Verkehrsfragen auf Stufe Departement empfahl die Umsetzungsgruppe, die Hauptabteilung Strassenverkehr dem EVED zu unterstellen.

Der Bundesrat beschloss 1997, die Hauptabteilung Strassenverkehr ins EVED zu transferieren. Weitere Abklärungen ergaben, dass die Integration der Hauptabteilung Strassenverkehr in das Bundesamt für Strassenbau (ASB) die zweckmässigste Lösung ist.

Diese Eingliederung wurde auf den 1. Januar 1998 vollzogen, wobei gleichzeitig das ASB in Bundesamt für Strassen (ASTRA) umbenannt wurde. Die Arbeiten wurden Ende 1998 mit einer neuen Struktur des Amtes abgeschlossen.²⁵

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Betroffen vom Transfer waren ca. 71 Etatstellen und ein Budget von 9 Mio. Fr. (Hauptabteilung Strassenverkehr). Es wurde ein Einsparungspotenzial von rund 5 Stellen realisiert.

Stand Herbst 2000

Die Umsetzungsarbeiten sind abgeschlossen.

²⁵ ASTRA allg.: <http://www.astra.admin.ch>;
ASTRA Organigramm: <http://www.astra.admin.ch/d/amt/index.html>

Ausblick

Mit dem Projekt „Neuer Finanzausgleich“ wird das ASTRA eine neue Rolle erhalten, indem die Aufgaben im Nationalstrassenbau neu verteilt werden. Dies wird voraussichtlich auch organisatorische Anpassungen bedingen.

Beurteilung aus Sicht des UVEK

Die heutige Bilanz des Transfers ist positiv. Bau und Betrieb der Strassen sind mit der Reorganisation auf Stufe Bund in einer Hand. Allerdings ist festzuhalten, dass das ehemalige Bundesamt für Strassenbau und die Hauptabteilung Strassenverkehr unterschiedliche Kulturen mitbrachten. Deren Verschmelzung wird noch einige Zeit erfordern.

5.4 Migration

Ausgangslage

Im Vordergrund der Abklärungen stand das Verhältnis zwischen dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und dem Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) sowie die Frage eines allfälligen Transfers von mit Migrationsaufgaben befassten Stellen anderer Departemente und Ämter, namentlich der Sektionen „Arbeitskräfte und Einwanderung“ sowie „Auswanderung und Stagiaires“ des damaligen Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und der Sektion „Bürgerrecht“ des BAP. Dabei kam auch der Frage, inwiefern die operative Bearbeitung von Migrationsaufgaben inskünftig strategisch besser vorbereitet und begleitet werden könne, Bedeutung zu.

Ziele

Die Reorganisationen im Bereich Migration verfolgten folgende Ziele:

- Verbesserte und umfassende Koordination der Bereiche Politik und Rechtssetzung, Steuerung der Ein- und Auswanderung, Informationsbeschaffung und Migrationsforschung;
- Abbau von Doppelspurigkeiten und verbesserte Zusammenarbeit; Ausschöpfung von Synergien; Prüfung der Zentralisierung von Querschnittsfunktionen;
- Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit;
- Verbesserung der Vollzugsunterstützung bei Wegweisungsentscheiden.

Lösungsvarianten

Zur Diskussion standen folgende Varianten:

- Migrationsamt: Zusammenfassung aller Migrationsbelange in einem Migrationsamt.
- Status quo plus: Hier wurden der damaligen „Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen“ (IAW) ergänzende Aufgaben im Bereich Strategieentwicklung, -anpassung und -umsetzung sowie eine verstärkte Koordinationsaufgabe in Migrationsbelangen zgedacht.
- Gruppe Migration: Zusammenfassung des BFF und des BFA in einer neuen Gruppe.

Die Arbeitsgruppe favorisierte die Variante „Migrationsamt“ leicht gegenüber der Variante „status quo plus“. Diesen beiden Varianten gegenüber fiel die Variante „Gruppe Migration“ in der Bewertung deutlich zurück. Bei diesem Ergebnis ist zu berücksichtigen, dass betriebsorganisatorische, betriebswirtschaftliche und prozessbezogene Kriterien im Vordergrund gestanden haben. Demgegenüber blieben politische, rechtliche, psychologische und praxisbezogene Überlegungen vorerst weitgehend unberücksichtigt.

Entscheide und ihre Umsetzung

Der Bundesrat beschloss Anfangs 1997, die Migrationsbelange im EJPD zu konzentrieren und die Sektionen „Arbeitskräfte und Einwanderung“ sowie „Auswanderung und Stagiaires“ ins BFA zu transferieren. Auf eine Zusammenführung von BFF und BFA wurde verzichtet; er gab dem EJPD aber den Auftrag, eine Gruppenbildung nochmals zu prüfen. Der Bundesrat lehnte nach durchgeführten Abklärungen eine Gruppenbildung ab. Gegen eine Zusammenlegung von BFA und BFF sprachen vor allem politische Bedenken, den Asylbereich des BFF mit den mehrheitlich administrativ-polizeilichen Aufgaben des BFA zusammenzuführen.

Der Transfer der Sektionen „Arbeitskräfte und Einwanderung“ sowie „Auswanderung und Stagiaires“ vom ehemaligen BIGA ins BFA wurde per 1. Januar 1998 und derjenige der Sektion „Bürgerrecht“ aus dem BAP per 1. Januar 1999 vollzogen; die örtliche Zusammenführung mit dem BFA in Wabern erfolgte im Frühjahr 1999. Damit wurden sämtliche Dienste des BFA sowie die Kernelemente des BFF an einem Standort vereinigt.

Zur Verbesserung der verwaltungsinternen Koordination wurde eine neue „Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration“ (IAM) als Ersatz für die IAW und eine neue EJPD-interne „Koordinationsgruppe Migration“ (KGM) geschaffen.

Die vorerst offen gelassene Frage, ob das Sekretariat der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) als Koordinationsstelle für Integrationsfragen ins BFA einzugliedern sei, wurde vom Bundesrat im Januar 2000 beantwortet. Diese organisatorische Eingliederung wird nach Inkrafttreten der neuen Integrationsverordnung Ende 2000 zu vollziehen sein.²⁶

²⁶ *BFF allg.*: <http://www.asyl.admin.ch/deutsch/bffintro.htm>;
BFF Organigramm: <http://www.asyl.admin.ch/deutsch/port3d.htm>;
BFA allg.: <http://www.ejpd.admin.ch/Deutsch/Portrait/Aemter/aemter.htm>

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Reorganisationsmassnahmen waren ca. 700 Stellen betroffen. Im Zuge der Arbeiten der Analysegruppe 4 blieb die Frage, welche Spareffekte die einzelnen Strukturvarianten zur Folge haben könnten, unbeantwortet. Der Bundesrat beauftragte indes das EJPD im November 1997, die im Migrationsbereich mögliche Zentralisierung von Querschnittsfunktionen zu verwirklichen. Davon ausgehend wird gegenwärtig im Auftrag der Vorsteherin EJPD geprüft, ob und welche Ressourcenbereiche von BFF und BFA sinnvollerweise zu einem Ressourcen-Kompetenzzentrum im Wabern zusammengefasst werden können.

Stand Herbst 2000

Die Umsetzungsarbeiten sind grösstenteils abgeschlossen. Noch offen sind die Arbeiten im Bereich Querschnittsfunktionen BFF/BFA, welche bis März 2001 abgeschlossen werden können.

Ausblick

Das BFF wird weiterhin stark von den grossen Fluktuationen im Asylbereich betroffen sein. Dagegen wird das BFA bezüglich Aufgaben und Bestand verhältnismässig stabil bleiben.

Beurteilung aus Sicht des EJPD

Die Zusammenführung aller migrationsrelevanten Entscheidprozesse im EJPD und die Ansiedlung aller ausländer- und integrationspolitischen Aufgaben im BFA kann als positiv beurteilt werden. Erste Synergiemöglichkeiten konnten bereits genutzt werden; weitere Verbesserungen sind im Zuge einer im Gang befindlichen Strukturüberprüfung vorgesehen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass für potenzielle „Kunden“ (Ausländer und Schweizer) mit Ausnahme der Asyl- und Flüchtlingsfragen alle ausländerrelevanten Belange von der Einreise bis hin zur Einbürgerung unter Einschluss der arbeitsmarktlichen Komponenten unter einem Dach vereinigt sind.

Mit Schaffung der EJPD-internen Koordinationsgruppe Migration sowie einer interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration können alle mit Migrationsfragen befassten Stellen der Bundesverwaltung besser in die Planung und Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Schnittstellen zwischen dem Flüchtlings- und Asylbereich, dem Arbeitsmarktbereich des se-co sowie einzelnen Bereichen der Sicherheit einerseits und dem heutigen Aufgabenbereich des BFA andererseits lassen sich nie völlig eliminieren. Die aktuelle Kompetenzverteilung dürfte indessen eine optimale Aufgabenerfüllung ermöglichen.

5.5 Energie

Ausgangslage

Im Zentrum der Analyse im Energiebereich standen das Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW, seit 1.1.99 Bundesamt für Energie BFE), das dem UVEK unterstellt ist, und die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK), die selber Teil des BFE ist. Der Themenbereich tangiert neben dem BFE das BWG, das BUWAL, das frühere BAWI und das frühere Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK).

Ziele

Neben den allgemeinen Zielen der RVR wurden keine spezifischen Ziele verfolgt.

Lösungsvarianten

Für die Zuordnung des BEW stand für die Analysegruppe 8 „Energie“ folgende Frage im Vordergrund: Wird die Energieversorgung wie Kapital und Arbeit als „Produktionsfaktor“ betrachtet oder als Teil der Infrastruktur? Im ersten Fall würde eine Zuordnung zum EVD, im zweiten Fall zu einem Infrastrukturdepartement im Vordergrund stehen. Beide Varianten wurden von der Arbeitsgruppe als tauglich und weitgehend gleichwertig bezeichnet.

Entscheide und ihre Umsetzung

Im Frühjahr 1997 beschloss der Bundesrat, den Energiebereich im UVEK zu belassen. Ein wichtiges Kriterium für diesen Entscheid bildete die Ausgewogenheit der Departemente. Im strukturellen Bereich haben sich seither dennoch erhebliche Veränderungen ergeben. Zum einen ist die HSK in das Projekt „Schweizerisches Institut für technische Sicherheit (ITS)“ einbezogen (vgl. dazu 6.9). Zum andern gab das seit dem 1. Januar 1999 geltende neue Energiegesetz sowie das geplante neue Marktöffnungsgesetz Anlass zu einer prozess-orientierten Umstrukturierung des BEW, das seit 1998 Bundesamt für Energie (BFE) heisst. Die bisher in verschiedenen Abteilungen betreuten Fördermassnahmen wurden mit dem Aktionsprogramm Energie 2000 in der Abteilung Programme zusammengeführt. Die bisherigen Abteilungen Energiewirtschaft, Internationales und Nuklearfragen sowie Energietechnik wurden neu zu den Abteilungen Programme, Energiewirtschaft und -politik, Recht und Kernenergie sowie zum Stabsbereich Internationales.²⁷

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Massnahmen waren 161 Stellen sowie Budgets im Umfang von 113 Mio. Fr. betroffen (Stand 1997). Einsparungen wurden keine erzielt.

²⁷ BFE allg.: <http://www.admin.ch/bfe/d/index.htm>

Stand Herbst 2000

Die Arbeiten sind abgeschlossen.

Ausblick

Insbesondere mit der Liberalisierung des Strommarktes (Elektrizitätsmarktgesetz) wird das BFE neue Aufgaben übernehmen in den Bereichen allgemeiner Vollzug, Erlass von Ausführungsbestimmungen, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Betreuung internationaler Fragen sowie Sekretariat der Schiedskommission.

Beurteilung aus Sicht des UVEK

Aus Sicht UVEK besteht kein Anlass, auf den Entscheid vom Frühjahr 1997 zurückzukommen. Es besteht zurzeit kein weiterer struktureller Handlungsbedarf. Auf Struktur und Aufgaben des BFE werden aber die Liberalisierung des Strommarktes und die Gründung des ITS Auswirkungen haben.

5.6 Grenzwachtkorps

Ausgangslage

Das Grenzwachtkorps (GWK) ist eine Abteilung der Eidg. Zollverwaltung (EZV) und untersteht damit dem EFD. Im Rahmen des gesetzlichen Auftrags nimmt das GWK nicht nur Zollaufgaben, sondern auch Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit wahr.

Die Grundproblematik des GWK liegt in der Vielfalt der Vollzugsaufgaben, welche durch neue Erlasse kontinuierlich erweitert wurden. Aufgrund des gestiegenen Verkehrsaufkommens und der nur beschränkt zur Verfügung stehenden Ressourcen wird es immer schwieriger, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Im Rahmen der Analysegruppenarbeit sollte deshalb geprüft werden,

- ob die Aufgaben des GWK effizienter und effektiver durchgeführt werden können,
- oder ob das GWK (oder allenfalls die gesamte Zollverwaltung) im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der polizeilichen gegenüber den warenbezogenen Aufgaben einem anderen Departement (EJPD oder VBS) zugeteilt werden sollte.

Ziele

In Anlehnung an die allgemeinen Reformziele der RVR ging es darum, neue Zuordnungs- und Organisationsmöglichkeiten zu prüfen und mit dem Status quo zu vergleichen.

Lösungsvarianten

Im Rahmen der Diskussionen zu den Soll-Varianten kristallisierten sich bei der Analysegruppe 6 „Grenzwachtkorps“ folgende drei Grundvarianten heraus:

- „Gesamtzuordnung EJPD“:
 - Keine Aufgabentrennung,
 - Schwergewicht im polizeilichen Aufgabenbereich (innere Sicherheit),
 - Vollzug der Aufgaben im Warenverkehr im Auftrag der EZV.
- „Aufgabensplit“:
 - Trennung der polizeilichen Aufgaben und der Aufgaben im Warenverkehr,
 - Zuordnung der polizeilichen Aufgaben zum EJPD,
 - Zuordnung der Aufgaben im Warenverkehr zur EZV.
- „Gesamtzuordnung Sicherheitsdepartement“:
 - Keine Aufgabentrennung,
 - Schwergewicht im polizeilichen Aufgabenbereich (innere Sicherheit),
 - Vollzug der Aufgaben im Warenverkehr im Auftrag der EZV.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die Analysegruppe kam zum Schluss, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen der Status quo die beste Variante darstellt. Neben dem Status quo stellte einzig die EJPD-Variante eine für die AG-Mitglieder sinnvolle Alternative dar. Die Variante Aufgabensplit wurde als theoretisch gute Lösung bewertet, aber aus praktischen Gründen verworfen. Die Alternative „Gesamtzuordnung Sicherheitsdepartement“ erhielt den letzten Rang (Zweifel an der politischen Realisierbarkeit, nur minimalste Schnittstellen der Arbeit des GWK zum Sicherheitsdepartement).²⁸

Der Bundesrat beschloss 1997, dass das Grenzwachtkorps wegen der mannigfaltigen Synergien mit dem Zoll im EFD verbleibt. Dabei wurde die Option eines späteren Transfers ins EJPD oder VBS zum Zeitpunkt der Integration der Schweiz in einen europäischen Sicherheitsraum offen gelassen.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Das GWK verfügt über einen Bestand von rund 1'900 Stellen und über ein Budget von rund 236 Mio. Fr. Es wurden keine Einsparungen erzielt.

Stand Herbst 2000

Die Arbeiten sind abgeschlossen.

²⁸ *GWK allg.*: http://www.zoll.admin.ch/d/chzoll/kuerze_gwk/gwk_kurz_d.htm

Ausblick

Entsprechend der Veränderung der aktuellen Rahmenbedingungen ist die heutige Lösung für das GWK neu zu überprüfen. Im Rahmen des Projektes USIS (vgl. 6.5) wird unter anderem ein Konzept entwickelt im Hinblick auf die allfällige Abschaffung der Grenzkontrollen bei einem EU-Beitritt oder einer anderen Beteiligung der Schweiz am europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der Transfer ins EJPD oder ins VBS stellt eine mögliche Zukunftsoption dar.

Beurteilung aus Sicht des EFD

Das Problem bestand darin, dass eine Organisationseinheit (GWK) und nicht ein Aufgabenbereich (z.B. Innere Sicherheit) untersucht wurde, wie dies in anderen NOVE-Projekten der Fall war. Die umfassende Überprüfung des Bereiches Innere Sicherheit ist inzwischen mit dem Projekt USIS eingeleitet.

5.7 Katastrophen Inland

Ausgangslage

Die Aufgaben und Mittel für die Bewältigung von Katastrophen im Inland waren auf verschiedene Stellen verteilt:

Bundeskanzlei	• Planung und Koordination auf Regierungsebene • Strategische Führungsschulung
EDI	• Nationale Alarmzentrale (NAZ)
EJPD	• Bundesamt für Zivilschutz (BZS) • Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung (SID)
EMD	• Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) • Armee (für subsidiäre Einsätze)

Trotz der teilweise recht unterschiedlichen Aufgaben sollten Möglichkeiten einer besseren Aufgabenzuordnung überprüft werden.

Ziele

Ziele waren

- die Verbesserung der Führung und der Wirksamkeit durch eine bessere Aufgabenzuteilung;
- die Reduktion der Doppelspurigkeiten und des Koordinationsaufwandes.

Lösungsvarianten

Der Bereich Katastrophen Inland wurde von der Analysegruppe 7 „Katastrophen Inland“ sowie von den Umsetzungsgruppen 1 „Zivilschutz“ und 5 „Zentralstelle für Gesamtverteidigung“ untersucht. Drei Varianten standen zur Diskussion:

- Gesamtverantwortung für die Sicherheitspolitik und Federführung bei der Beurteilung aller existenziellen Risiken in einem „Sicherheitsdepartement“. NAZ und SID werden nicht ins Sicherheitsdepartement integriert.
- Integration der sicherheitspolitischen Grundlagenstudien (ZGV) und Beurteilung / Alarmierung (NAZ) in das GS EMD. Die Federführung bei der Beurteilung aller existenziellen Risiken sowie die strategische Schulung bleibt bei der BK. Der SID bleibt beim EJPD.
- Integration der sicherheitspolitischen Grundlagenstudien (ZGV) und Beurteilung / Alarmierung (NAZ) in das GS EMD. Bildung einer zusätzlichen Gruppe „Bewachung / Sicherheit“.

Entscheide und ihre Umsetzung

Im Wesentlichen folgte der Bundesrat den Lösungen der dritten Variante: Er beschloss, das BZS und die NAZ ins EMD zu transferieren. Die Umsetzung erfolgte per 1.1.1998. In der Folge wurde das EMD in „Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport“ (VBS) umbenannt. Die ZGV wurde per 1.1.1999 aufgelöst und ihre Aufgaben auf das GS VBS und das BZS verteilt.²⁹

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Transfers waren 230 Stellen und 26,5 Mio. Fr. im BZS, 18 Stellen und 2,1 Mio. Fr. in der NAZ sowie 21 Stellen und 3 Mio. Fr. in der ZGV betroffen (Stand 1996).

Von 1997 bis 1999 konnten die Kosten für den Zivilschutz auf Bundesstufe massiv gesenkt werden: real von 43,8 Mio. Fr. (1997) auf 26,4 Mio. Fr. (Voranschlag 2000). Hierfür ist nur teilweise die RVR verantwortlich; primär ist dies auf das Projekt „BZS 2000“ und die Leistungsanalyse des VBS im BZS zurückzuführen. Der bewilligte Personalbestand des BZS betrug zwischen 1972 und 1993 rund 250 Personaleinheiten. Mit der Leistungsanalyse BZS war es möglich, ein personelles Abbau- bzw. Umlagerungspotenzial von gegen 50 Stellen auszuweisen.

²⁹ BZS allg.: <http://www.zivilschutz.admin.ch>
NAZ: <http://www.naz.ch>
VBS allg.: <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/dausw.htm>

Stand Herbst 2000

Der Transfer des BZS als solcher ist abgeschlossen. Im Vordergrund stehen die Arbeiten am Projekt Bevölkerungsschutz. Hier konnte der Bundesrat im Mai 2000 die Leitlinien verabschieden. Zusammen mit verschiedenen Konzeptstudien bilden diese die Grundlage für das Leitbild Bevölkerungsschutz, das im November 2000 vom Bundesrat verabschiedet werden soll.

Ausblick

Die Umsetzung für das Projekt Bevölkerungsschutz³⁰ ist ab 2003 vorgesehen, zusammen mit der Umsetzung der Armee XXI³¹ und von VBS XXI.

Beurteilung aus Sicht des VBS

Die RVR hat es ermöglicht, beim ehemaligen EMD eine Neuausrichtung zu einem Departement mit mehreren, auch zivilen Politikbereichen (Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) zu verwirklichen. Die Zusammenarbeit zwischen Bevölkerungsschutz und Verteidigung wurde vor allem im Bereich der subsidiären Einsätze erleichtert. Positiv kann auch die verstärkte Zusammenarbeit mit den Kantonen vermerkt werden.

5.8 Kommunikation

Ausgangslage

Die Öffnung des Fernmeldemarktes bildete den Anlass, die Stellung des 1991 geschaffenen Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) als Aufsichtsbehörde im Rahmen der RVR zu überprüfen. Die Analysegruppe 5 „Kommunikation“ stellte fest, dass ein Konflikt entstehen werde zwischen der Rolle des Bundes als regulatorischer Behörde (BAKOM) und jener als Eigentümer der Telekommunikationsunternehmung des Bundes³².

Ziele

Die Analysen hatten zum Ziel, den potenziellen Konflikt zwischen Regulator und Eigentümer zu vermeiden.

³⁰ <http://www.bevoelkerungsschutz.com/>

³¹ <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/20000531/Index.htm>

³² Gemäss Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) muss der Bund als Aktionär jederzeit die kapital- und stimmenmässige Mehrheit der Telekommunikationsunternehmung des Bundes halten

Lösungsvarianten

Die Analysegruppe 5 „Kommunikation“ beantragte zwei alternative Lösungsvarianten: Die Verselbstständigung des BAKOM als verwaltungsunabhängige Behörde einerseits oder die vollständige Privatisierung der Telekommunikationsunternehmung des Bundes andererseits.

Entscheide und ihre Umsetzung

Der Bundesrat beschloss im Frühjahr 1997, beide Vorschläge nicht weiter zu verfolgen. Er erachtete die in Artikel 56 des Fernmeldegesetzes verankerte Regelung als hinreichend, um potenzielle Konfliktsituationen zu entschärfen. Danach nimmt eine Kommunikationskommission (ComCom) als unabhängige Behörde die regulatorischen Aufgaben im Fernmeldebereich wahr. Die Kommission verfügt über ein eigenes Sekretariat. Sie kann das BAKOM beim Vollzug des Fernmelderechtes beiziehen und ihm Weisungen erteilen. Diese Regelung ist seit dem 1. Januar 1998 in Kraft und hat sich bewährt. Seit Beginn des Jahres 1999 ist das BAKOM ein so genanntes FLAG-Amt: Es wird mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt.³³

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Massnahmen waren 103 Stellen sowie Budgets im Umfang von 53 Mio. Fr. betroffen (Stand 1997). Einsparungen wurden keine erzielt.

Stand Herbst 2000

Im Juni 2000 hat der Bundesrat beschlossen, die Aufhebung der Klausel zu prüfen, wonach der Bund die kapital- und stimmenmässige Mehrheit der Telekommunikationsunternehmungen des Bundes halten muss. Überdies wird der Bundesrat im Herbst 2000 voraussichtlich einen Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) in die Vernehmlassung schicken.

Ausblick

Die Diskussion um die Aktienmehrheit des Bundes an der Swisscom wird die Notwendigkeit eines unabhängigen Regulators nicht in Frage stellen und somit die Zuständigkeitsbereiche von ComCom und BAKOM kaum wesentlich beeinflussen. Demgegenüber dürfte die Revision des RTVG neue Aufgaben für eine unabhängige Kommission im Bereich Medien und Kommunikation nach sich ziehen und insbesondere auch die Aufgabenteilung zwischen U-VEK und BAKOM sowie zwischen ComCom und BAKOM nachhaltig verändern.

³³ BAKOM allg. <http://www.bakom.ch/ger/>
BAKOM Organigramm: <http://www.bakom.ch/ger/subsubpage/document/89/1152>

Beurteilung aus Sicht des UVEK

Aus Sicht UVEK besteht zurzeit kein Anlass, auf den Entscheid vom Frühjahr 1997 zurückzukommen. Die bisherigen Erfahrungen mit der gewählten Lösung sind positiv. Rolle und Funktion des BAKOM werden auf Grund der Revision des RTVG erneut geprüft werden müssen.

5.9 Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe

Ausgangslage

Das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI, seit 1.7.99 seco) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sind gemeinsam verantwortlich für die Entwicklungszusammenarbeit und die Osthilfe. Handlungsbedarf entstand, weil gewisse Doppelspurigkeiten bestanden und weil die Zusammenarbeit der beiden Ämter namentlich auf der strategischen Ebene teilweise ungenügend war.

Ziele

Das Ziel der Reformen war es, die Tätigkeitsbereiche der beiden Departemente besser abzugrenzen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Instrumente flexibler einsetzen zu können. Über eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern sollte zudem die Koordination optimiert werden.

Lösungsvarianten

Die Analysegruppe 9 „Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe“ untersuchte zwei Varianten:

- Variante Fachamt: Die DEZA wird zu einem Fachamt, das für alle Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe zuständig ist. Ein Strategieorgan sollte sich um eine kohärente Einbettung der Entwicklungspolitik in die Aussenpolitik bemühen.
- Variante Kompetenzzentren: Die Federführung wird nach Entwicklungsländern bzw. -regionen und multilateralen Institutionen zugeteilt.

Entscheide und ihre Umsetzung

Der Bundesrat entschied im Herbst 1997 über die zu treffenden Lösungen.

Er setzte als *Koordinationsorgan* ein verstärktes „Interdepartementales Komitee für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ ein. Zudem wurden regelmässige Treffen zwischen den beiden Direktionen eingeführt. Für den Mitteleinsatz in den drei Bereichen bilaterale Hilfe für den Süden, multilaterale Hilfe sowie Osthilfe wurden Steuerungskomitees ein-

gesetzt. Diese neuen Koordinationsorgane funktionieren zufriedenstellend. Die Koordination hat sich deutlich verbessert, ohne schon perfekt zu sein.

Bei der *bilateralen Südhilfe* wurde soweit notwendig eine gemeinsame Programmentwicklung eingeführt. Dadurch konnte die Koordination spürbar verbessert werden. Gemeinsame Programme konnten schon für Bolivien, Tanzania und Zentralamerika genehmigt. Die Tätigkeitsbereiche der beiden Ämter sind klar abgegrenzt. Dabei gibt es aber immer noch Graubereiche, wo die Zuständigkeitsbereiche pragmatisch von Fall zu Fall durch das Steuerungskomitee geregelt werden müssen. Dies betrifft vor allem die Finanzhilfen und gewisse Tätigkeiten im Finanzbereich sowie den Transfer von Umwelttechnologie.

Bezüglich der *Osthilfe* müssen beide Ämter einräumen, dass die Aufteilung der Aufgaben noch weiter verbessert werden kann. Die Aufteilung stützt sich im wesentlichen auf die Unterscheidung zwischen Finanzhilfe und technischer Hilfe, was gewisse Schwierigkeiten bietet. Nach einer Einarbeitungsphase funktioniert aber die operationelle Zusammenarbeit insgesamt gut. Das Steuerungskomitee kann seine Aufgabe erfüllen. Die Projekte im Bereich Gesundheit wurden vom seco zur DEZA und im Finanzbereich von der DEZA zum seco transferiert. Dies hat beiden Ämtern erlaubt, ihre Tätigkeiten neu zu fokussieren. Das Steuerungskomitee wird die Aufgabenteilung, wie sie der Bundesrat festgelegt hat, auch in Zukunft pragmatisch wahrnehmen müssen, damit sich die Tätigkeiten entsprechend den Stärken der beiden Ämter weiter entwickeln können. Die gemeinsamen Kooperationsprogramme nach Ländern, die für die wichtigsten Adressaten der schweizerischen Hilfe entwickelt werden sollen, werden diese Abstimmung auf der operativen Ebene unterstützen. Ab 1.1.2001 werden die finanziellen Mittel zwischen DEZA und seco neu verteilt: Je die Hälfte anstelle von 55% für das seco und 45% für die DEZA. Damit wird der Entwicklung des Technologieplatzes Schweiz in Richtung einer zunehmenden Spezialisierung für Nischenprodukte Rechnung getragen; diese Entwicklung verunmöglicht es zunehmend, vollständige technische Installationen zu liefern, so dass das Angebot bei den gebundenen Finanzhilfen immer eingeschränkter wird.

Die *multilaterale Finanzhilfe* ist weiterhin eine Aufgabe beider Ämter. Hier konnte eine Einigung über die Grundzüge für eine verstärkte Kooperation und Koordination gefunden werden. Es wurde vereinbart, dass die Direktionen in regelmässigen Zusammenkünften die für die bilaterale Finanzhilfe massgeblichen Themen behandeln. Sie sind auch verantwortlich für eine gesamthafte strategische Planung. Ein Steuerungskomitee auf Stufe Abteilungen trifft sich dreimal jährlich und hat den Auftrag, die Politik für den Mitteleinsatz und die Umsetzung zu koordinieren. Auf operationeller Ebene hilft eine präzise Aufgabenteilung, Lücken und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Im Bereich der *Information* haben die beiden Ämter ein gemeinsames Konzept erarbeitet.³⁴

³⁴ DEZA allg.: <http://194.230.65.134/dezaweb2/home.asp>
seco allg.: http://www.seco.admin.ch/d_index.html

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Seitens DEZA waren rund 250 Stellen und ein Budget von 780 Mio. Fr. involviert, seitens des seco 44 Stellen und ein Budget von 250 Mio. Fr.

Stand Herbst 2000

Die Arbeiten sind abgeschlossen.

Ausblick

Auch in Zukunft werden Anstrengungen erforderlich sein, um die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ständig an die sich ändernden Anforderungen anpassen zu können.

Beurteilung aus Sicht EDA und EVD

Die RVR hat es erlaubt, die Abläufe in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Die Koordination zwischen seco und DEZA wurde sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene verstärkt. Das System wurde damit insgesamt effizienter, ohne dass damit auch personelle Einsparungen verbunden waren.

5.10 Bau, Liegenschaften und Beschaffung

Ausgangslage

Das Bau- und Liegenschaftswesen verteilte sich auf das EFD, das EDI und das VBS. Schon vor der RVR waren verschiedene Reformprojekte durchgeführt worden³⁵ - dennoch gab es immer noch Doppelspurigkeiten. Der Bereich Logistik und Betrieb war auf zwei Bereiche verteilt: Logistik und Betrieb für Gebäudeunterhalt sowie Hausdienst und Mobiliar beim EDI im ehemaligen Amt für Bundesbauten (AFB); Büroausrüstungen und Drucksachen bei der BK in der früheren Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ).

Ziele

Gestützt auf die vier übergeordneten Ziele der RVR wurden die Zielsetzungen für das Projekt Bau, Liegenschaften und Beschaffung wie folgt konkretisiert:

- **Effektivität:** Die Versorgung des Bundes im Bereich Bau, Liegenschaften und Beschaffung ist optimal auf die Kundenbedürfnisse auszurichten. Sie soll über den jeweiligen Lebenszyklus einen möglichst hohen Nutzwert haben und möglichst tiefe jährliche Kosten verursachen.
- **Effizienz:** Das Bau-, Liegenschafts- und Beschaffungswesen des Bundes konzentriert sich auf seine eigenen Kernkompetenzen und optimiert dabei seine eigenen Abläufe.

³⁵ Z.B. Projekt „Überprüfung der Normen und Standards“

- **Sparsamkeit:** Das Bau-, Liegenschafts- und Beschaffungswesen des Bundes setzt die ihm zur Verfügung stehenden Mittel möglichst sparsam ein, bleibt für weitere Einsparungen offen und schafft auch für seine Kunden Anreize zur sparsamen Verwendung der Mittel.
- **Führbarkeit:** Zielsetzungen, Steuerungsmechanismen, Prozesse und Aufbauorganisation im Bereich Bau, Liegenschaften und Beschaffung sind so auszugestalten, dass eine möglichst gute Führung zur Erreichung von Effektivität, Effizienz und Sparsamkeit resultiert.

Ein wichtiges Anliegen der Reform war zudem, die Entscheidungen über Bauten und Informatik für den ETH-Bereich und die ETH-Kerngeschäfte in der gleichen Hand zu konzentrieren.

Lösungsvarianten

Die Analysegruppe 1 „Interne Infrastruktur“ entwickelte drei Lösungsansätze:

- Variante 1 beruht auf der Schaffung eines einzigen zentralen, im EFD angesiedelten Infrastrukturamtes. Dieses Amt verfügt über die drei Organisationseinheiten Bau und Liegenschaften, Informatik und Telekommunikation sowie Logistik. Der Bereich Bau und Liegenschaften wird nach den Sparten Armee, Zivil und ETH organisiert, wobei die Armee und der ETH-Bereich eine eigene Budget- bzw. Bauherrenkompetenz (Budgetierung, Planung, Submission, Vergabung und Realisierung) erhalten und die operativen Bereiche selbst betreiben. Sie werden dem VBS bzw. dem EDI unterstellt.
- Variante 2 geht von der Einrichtung von zwei Ämtern aus. Neben einem Infrastrukturamt, welches das Bau- und Liegenschaftswesen mit der Logistik kombiniert, wird ein eigenständiges Amt für Informatik und Telekommunikation geschaffen. Bei dieser Lösungsvariante wird der Baubereich analog zur Variante 1 in Sparten gegliedert. Die Organisation des Infrastrukturamtes entspricht ebenfalls der Variante 1.
- Variante 3 geht auch von der Idee von zwei Ämtern aus (vgl. Variante 2). Der Baubereich ist allerdings anders organisiert. Weder die Armee noch der ETH-Bereich verfügen über eigene Organisationseinheiten und eine eigene Budget- bzw. Bauherrenkompetenz. Alle Bau- und Unterhaltsprojekte werden analog zum zivilen Bereich zentral gesteuert.

Die Analysegruppe empfahl die Realisierung der Variante 2.

Entscheide und ihre Umsetzung

Im Frühjahr 1997 entschied der Bundesrat, gemäss Variante 2 das Bau- und Liegenschaftswesen des Bundes in die Sparten Zivil, Militär und ETH-Bereich aufzuteilen, sowie gleichzeitig im EFD ein neues „Infrastrukturamt“ aufzubauen. Das Infrastrukturamt soll sich dabei aus der Sparte Zivil und dem Grossteil der bisherigen Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ) zusammensetzen.

Zur Umsetzung des Beschlusses hat das federführende EFD eine breit abgestützte Projektorganisation eingesetzt. Diese hat zuerst Soll-Lösungen für die drei Sparten erarbeitet. Nach Genehmigung dieses Soll-Konzeptes durch den Bundesrat im Dezember 1997 wurden die Lösungen für die drei Sparten weiter optimiert sowie die Ziele und die organisatorische Um-

setzung der spartenübergreifenden Zusammenarbeit festgelegt. Im Herbst 1998 genehmigte der Bundesrat die Lösungen für alle offenen Punkte und im Dezember desselben Jahres die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB, SR 172.010.21).

Per 1.1.1999 erfolgte die Migration der Ressourcen sowie die Übergabe der operativen Verantwortung an die neuen Sparten Zivil, Militär und ETH-Bereich sowie die Gründung des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL)³⁶.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Optimierte Drei-Sparten-Lösung (Zivil, Militär und ETH-Bereich) mit gleichen Kern-, Steuerungs- und Supportprozessen. Dabei konnten die Aufgabenschwerpunkte in Richtung stärkere Bedürfnisabklärung, Immobilien-Portfoliomanagement und Objektmanagement verschoben werden.
- Transfer der EDMZ aus der BK ins neue BBL und damit die Zusammenfassung der Sparte Zivil unter einem Dach.

Aufgrund der neuen Organisationsstrukturen konnten verschiedene Verbesserungen erreicht werden:

- stärkere Integration des „Supportprozesses Bauen“ in die übergeordneten Führungsstrukturen und in die Kernprozesse der drei Sparten;
- verstärkte Kunden-, Prozess- und Aufgabenorientierung;
- vermehrte Dezentralisation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung;
- stärkere Orientierung an den langfristigen Kosten und Nutzen von Investitions- und Beschaffungsentscheiden.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Vom Projekt waren insgesamt 770 Stellen und ca. 800 Personen betroffen. Das Investitionsbudget aller drei Sparten betrug rund 885 Mio. Fr. pro Jahr.

Aufgrund der breit abgestützten Projektorganisation waren am Projekt ca. 120 interne Mitarbeitende und ca. 5 Berater/innen beteiligt. Die Kosten für die externe Beratung beliefen sich auf 1,7 Mio. Fr. für das gesamte Projekt. Die Sozialplankosten für das gesamte Projekt werden auf ca. 23,8 Mio. Fr. geschätzt.

Das Abbaupotenzial im Personalbereich beläuft sich auf 144 Stellen oder 18%. Dabei beträgt das Einsparungspotenzial im Immobilienmanagement ca. 21%, im Bereich der bundes- bzw. spartenspezifischen Leistungen ca. 20% und in der Materialwirtschaft ca. 7%.

Mit dem festgelegten Personalabbau von 144 Stellen (bzw. Personenjahre) ergibt sich eine Reduktion der jährlich wiederkehrenden Vollkosten (Personalkosten, inkl. Sozialbeiträgen und Arbeitsplatzkosten sowie weiterer personalabhängigen Kosten) von ca. 23,5 Mio. Fr., die ab dem Jahr 2003 voll wirksam werden.

³⁶ *BBL allg.*: <http://www.efd.admin.ch/dasefd/aemter/bbl.htm>

Stand Herbst 2000

Bis Ende 2000 werden 95 Stellen abgebaut und ca. 16 Mio. Fr. Personalvollkosten jährlich eingespart sein. Dem gegenüber stehen aufgelaufene Sozialplankosten von ca. 8,5 Mio. Fr.

Im BBL werden die Prozesse der Materialwirtschaft (EDMZ) einem Redesign unterzogen. Insbesondere geht es dabei um die Ausrichtung der Prozesse auf die Vorgaben der Standardsoftware SAP. Einzelne Anpassungen sind auch im Immobilienbereich (unter anderem Auslandsbauten) erforderlich.

Der ETH-Rat hat die Kompetenzen für das operative Geschäft an die sechs Institutionen delegiert und behält sich Audits und die Vorgabe von Normen und Standards vor. Diese Controlling-Instrumente zur Steuerung von Kosten, Terminen und Qualität erhöhten die Effektivität und die Effizienz der Steuerung. Seit dem 1.1.2000 sind die jährlichen Zahlungskredite für das Immobilienmanagement Teil der eigenen Rechnung des ETH-Bereiches, womit Gewähr für den Einsatz von Investitionsmitteln nach unternehmerischen Gesichtspunkten geboten wird.

Im VBS hat die Umsetzung dank permanenter Kontakte unter den Beteiligten, zu denen insbesondere auch die Benutzerorganisationen gehören, einen guten Stand erreicht. Noch nicht zu befriedigen vermag dagegen der hohe Zeitaufwand bei der Projektabwicklung, welcher einerseits auf personelle Engpässe und andererseits auf die teilweise noch zu vernetzten Abläufe zurückzuführen ist.

Ausblick

Nachdem die grundsätzlich gut funktionierenden Prozesse weiter optimiert worden sind, wird insbesondere an den erkannten Schwächen im Bereich der Unternehmenskultur (Kulturunterschiede durch die Zusammenlegung von vier Bundesstellen, Ausrichtung des BBL nach möglichst privatwirtschaftlichem Denken und Handeln, vereinzelt immer noch vorhandene persönliche Enttäuschungen aus der Umsetzung der Reorganisation) gearbeitet werden müssen.

Der ETH-Bereich entwickelt das neue unternehmerische Rollenverständnis des treuhänderischen Eigentümers, des Nutzers und des Betreibers konsequent weiter. Hierzu gehört nebst dem Aufbau des Immobilien-Portfoliomanagements auch die Erarbeitung von Normen und Standards als Steuerungsgrößen. Eine wichtige Voraussetzung für die Professionalität und Transparenz bei der Erfüllung der neuen Aufgaben ist zudem die angestrebte Übernahme des Eigentums an den Immobilien.

Beurteilung aus Sicht des EFD

Das Projekt Bau, Liegenschaften und Beschaffung darf sicherlich als eines der gelungenen Projekte im Rahmen der RVR bezeichnet werden. Im kurzem Zeitraum von gut eineinhalb Jahren konnte der Bereich im Konsens aller beteiligten Ämtern und Dienststellen grundlegend neu ausgerichtet werden.

Mit der Vereinigung des gesamten Immobilienmanagements innerhalb des ETH-Bereiches wurde erreicht, dass die Verantwortung für die Bauten von der Projektierung bis zur Nutzung stets in derselben Hand bleibt. Der gewonnene Handlungsspielraum ermöglicht es, Bauvorhaben jeder Grössenordnung wesentlich flexibler zu handhaben und deren Planung und Realisierung klarer auf die Verhältnisse der Lehre, der Forschung und der Dienstleistungen auszurichten.

Im VBS darf insbesondere das noch im Aufbau befindliche Portfoliomanagement als sehr positiv beurteilt werden. Es wird mithelfen, die grossen Umwälzungen im Bereich der militärischen Immobilien erfolgreich zu bewältigen.

5.11 Informationstechnologie (NOVE-IT)

Ausgangslage

Die Informatik der Bundesverwaltung wies Schwächen auf und war insgesamt zu wenig wirtschaftlich. Dies ist einerseits zurückzuführen auf die starke technologische und organisatorische Zersplitterung, andererseits auf die mangelnde Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte und auf ungenügende Instrumente der finanziellen Führung.

Eine Analyse zu Beginn des Projekts NOVE-IT hat folgende hauptsächlichen Schwachpunkte der Bundesinformatik aufgezeigt:

- Es fehlt eine kohärente, übergeordnete Steuerung.
- An sich vorhandene Erkenntnisse und Vorschriften werden ungenügend in die Praxis umgesetzt.
- Die Strukturen sind heterogen, unübersichtlich und damit teuer.
- Vielen kleinen und kleinsten Leistungserbringern fehlen die Flexibilität und das Potenzial, die Anforderungen der nahen und fernen Zukunft zu erfüllen.

Ziele

Die generellen Zielsetzungen der RVR gelten auch im Projekt NOVE-IT. Sie wurden wie folgt konkretisiert:

- Qualität und Flexibilität der Bundesinformatik werden zu wirtschaftlichen Bedingungen sichergestellt.
- Die Steuerungsmöglichkeiten von Parlament, Bundesrat und Verwaltung werden verbessert.
- Die Kosten bezogen auf die Leistungen von 1999 werden reduziert. Skaleneffekte werden optimal genutzt, Synergien konsequent ausgeschöpft.
- Die Effizienz der Informatik wird bis 2003 um 20 - 25% gesteigert.
- Es werden marktnahe Verhältnisse geschaffen und die Leistungserbringer werden wettbewerbsfähig.

Vorgehen

Das Projekt wurde in drei Phasen gegliedert:

- In einer ersten Phase bis November 1997 wurden Schwachstellen eruiert, mögliche Skaleneffekte und ein Effizienzsteigerungspotenzial geschätzt, sowie Stossrichtung und Planung für die weiteren Phasen festgelegt.
- In der zweiten Phase bis Ende 1998 wurden die Grundzüge des künftigen Systems erarbeitet.
- In einer dritten Phase, die ihrerseits in zwei Teile (3a und 3b) gegliedert war und bis Herbst 2000 dauert, wurden die Voraussetzungen für die Umsetzung geschaffen und die Umsetzung geplant. Parallel dazu wurden bei Gelegenheit, insbesondere im Rahmen anderer Projekte der RVR, einzelne Elemente der Reform bereits umgesetzt.

Seit Herbst 2000 ist das Programm voll in der Umsetzungsphase, in welcher die Departemente die Hauptlast tragen und sich Informatikrat und Informatikstrategieorgan Bund (ISB) auf die übergeordnete Steuerung und das Controlling beschränken.

Das Projekt wurde, unter Federführung des EFD, von einer interdepartementalen Steuerungsgruppe geleitet und von zwei externen Beratungsfirmen begleitet. Die Vorbereitung der Umsetzung ab Phase 3b und die Umsetzung selbst erfolgt in den inzwischen neu aufgebauten Strukturen.

Lösungsvarianten

Die Projektorganisation prüfte verschiedene Varianten. Am Schluss standen drei Varianten im Vordergrund:

- Variante UNO: Die Leistungserbringung wird in einem Amt im EFD zentralisiert.
- Variante REALISTIQUE: Die Erbringung von Informatik-Leistungen wird von früher 75 auf 18 Leistungserbringer konzentriert.
- Variante OPTIMA: Pro Departement bietet maximal ein Leistungserbringer Informatik-Leistungen an.

Entscheide und ihre Umsetzung

Am 30.11.1998 beschloss der Bundesrat, die Informatik-Leistungserbringung auf einen Leistungserbringer pro Departement und die Querschnittsleistungen im neuen Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zu konzentrieren. Damit hat er zu Gunsten möglichst grosser Benutzernähe bewusst auf ein gewisses Einsparungspotenzial verzichtet. Die übrigen Zielsetzungen hat er aufrechterhalten: volle Interoperabilität und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, insbesondere bei der Entwicklung.

Um die erwähnten Ziele zu erreichen, werden folgende Massnahmenpakete vorgesehen:

- Prozessorientierung;
- Trennung der Aufgaben von Leistungsbezüger und Leistungserbringer, Einführung einer übergeordneten strategischen Steuerung;
- Harmonisierung der Infrastruktur;
- Planung und Controlling;
- finanzielle Führung.

Die Leistungsbezüger führen die Informatik in ihrem Bereich und schliessen für die benötigten Leistungen mit den Leistungserbringern Dienstleistungsvereinbarungen ab. Die zentrale Gesamtverantwortung für die Informatik liegt beim Informatikrat des Bundes (IRB). Das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) ist verantwortlich für das strategische Controlling zuhanden des IRB. Es erarbeitet, in Zusammenarbeit mit den Departementen, die Vorgaben für die Informatik und die Informatiksicherheit wie Strategien, Methoden, Architekturen und Standards. Es leitet Informatikprogramme. Neu wird die Informatikrevision durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wahrgenommen.

Die Anzahl der Leistungserbringer wird von 75 auf 7 reduziert. Diese werden die kritische Masse haben, um die geforderten Leistungen zu erbringen. Bis Ende 2003 besteht für die Leistungsbezüger Bezugswang beim eigenen Leistungserbringer. Dieser Bezugswang soll ab 2003 gelockert oder aufgehoben werden.

Die Zusammenführung und Harmonisierung der Hard- und Software sowie der Benutzerunterstützung aus vielen amtsspezifischen Informatikdiensten in departementalen Zentren ist der fachlich heikelste Programmteil. Mit über 60 % der Investitionen ist er auch am teuersten.

Die finanzielle Führung wird vollständig umgestaltet. Wie in anderen Ressourcenbereichen wird eine rollende Investitionsplanung sowie das Instrument des Verpflichtungskredits für grosse Vorhaben eingeführt. Die bisher bundesweit in einem einzigen Globalkredit zusammengefassten Mittel für Hardware, Software, Dienstleistungen und Ausbildung werden auf die Departemente verteilt und deren Verwendung durch die Leistungsbezüger statt die Leistungserbringer gesteuert. Neu und im Unterschied zu den übrigen Bereichen soll in der In-

formatik eine interne Leistungsverrechnung möglich werden. Dafür wurde beim Parlament eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes beantragt.³⁷

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von NOVE-IT sind ca. 1'600 Stellen und ein Informatikbudget von ca. 560 Mio. Fr. (Personal- und Infrastrukturkosten) betroffen.

Dem Parlament wurden mit einer Botschaft zwei Verpflichtungskredite von total 230 Mio. Fr. für die Periode 2000 - 2003 zur Genehmigung unterbreitet (200 Mio. Fr. für Investitionen, 30 Mio. Fr. für die personelle Umsetzung). Diese Bruttomehrausgaben werden bis 2003 kompensiert. Dazu kommen ein interner Personalaufwand von umgerechnet rund 94 Mio. Fr. und vorübergehende zusätzliche Unterbringungskosten von rund 10 Mio. Fr.

Nach Abschluss des Projekts soll der jährliche Aufwand bezogen auf 1999 um 130 Mio. Fr. reduziert werden. In Anbetracht der künftig zusätzlich zu erbringenden Informatikleistungen kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass auch die Informatikbudgets um insgesamt 130 Mio. Fr. sinken werden.

Stand Herbst 2000

Im Herbst 2000 ist NOVE-IT in die Umsetzungsphase (Phase 4) eingetreten. Die strategische Steuerung ist eingesetzt, Leistungsbezüger und Leistungserbringer sind in allen Departementen und in der Bundeskanzlei getrennt. Erste Leistungsvereinbarungen zwischen diesen Partnern sind ausgehandelt. Die wichtigsten Prozesse sind erarbeitet und werden entweder in Piloten getestet oder bereits eingeführt. Die Planung der Harmonisierung der Infrastruktur ist im Gange. Einfache Controllinginstrumente sind operativ. Die Budgetierung für die Jahre ab 2001 erfolgt im Rahmen der neuen finanziellen Führung.

Ausblick

Bis Ende 2002 wird die Informatik-Infrastruktur harmonisiert sein. Das bedeutet, dass die Anzahl Standorte reduziert ist (geographische Harmonisierung), Organisation und Personal im neuen Gesamtsystem arbeiten (betriebliche Harmonisierung) und die technische Heterogenität der Systeme und Anwendungen abgebaut sind (systemtechnische Harmonisierung).

³⁷ NOVE-IT im Internet: <http://www.nove-it.admin.ch/>
im Intranet der Bundesverwaltung: <http://www.root.admin.ch/nove-it/>

Beurteilung aus Sicht des EFD

Das Programm NOVE-IT ist am Anfang der Umsetzung. Es ist, angesichts seines Umfangs und seiner Komplexität, bis zum Schluss mit Schwierigkeiten und Risiken behaftet.

- Es ist schwierig, eine Unité de doctrine zu erreichen. NOVE-IT wird teilweise nicht als gemeinsames Programm wahrgenommen, Einzelanliegen stehen im Vordergrund.
- Gewohntes muss sowohl auf Seite der Leistungsbezüger als auch der Leistungserbringer aufgegeben werden. Die neuen Aufgaben verlangen zum Teil andere Qualifikationen als die alten. Für die Führung der Leistungsbezüger stellen sich neue Aufgaben, was ein Umdenken und Umlernen erfordert.
- Die qualifizierten internen personellen Ressourcen sind knapp.
- Das Projekt ist als Ganzes und für alle Beteiligten sehr anspruchsvoll.
- Das Tagesgeschäft, nämlich der laufende Betrieb, muss jederzeit sichergestellt bleiben.

Das Programm ist bisher sachlich im Allgemeinen gut verlaufen, hatte jedoch wiederholt Zeitverzögerungen in Kauf zu nehmen, die sich bis Herbst 2000 auf rund ein Jahr summieren werden. Gründe waren insbesondere die schwierige Entscheidungsfindung, da im überdepartementalen Konsens grundlegende neue Weichenstellungen vorgenommen werden mussten. Andererseits war die Programmplanung lange Zeit aktivitätsorientiert und nicht ergebnisorientiert, so dass die Programmsteuerung wesentlich erschwert wurde.

Die beschlossenen Reorganisationen werden zur Folge haben, dass die Informatik (wie Personal, Finanzen, Räumlichkeiten) als „normale“ Ressource durch die Leistungsbezüger geführt wird. Bisher war in vielen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung die Informatik durch die Leistungserbringer angebotsorientiert geführt worden. Der Zwang zur Integration in grössere Einheiten bereitet vielerorts Probleme. Durch zügiges Umsetzen und durch die Kommunikation der objektiven Vorteile der Reform, auch für die einzelnen Mitarbeitenden der Informatikdienste, lassen sich die aufgetretenen Widerstände am ehesten überwinden.

5.12 Verschiedenes

Zusätzlich zu den in Kapitel 5.2 bis 5.11 erwähnten Veränderungen wurden in einer Anzahl weiterer Bereiche Analysen vorgenommen, die teilweise zu Transfers und Neuunterstellungen führten. In einigen Fällen entschied sich der Bundesrat auch für die Beibehaltung des Ist-Zustandes.

Entscheide für **Neuunterstellungen**:

- Transfer des Eidg. Datenschutzbeauftragten und der Eidg. Datenschutzkommission (EDSB) vom EJPD in die Bundeskanzlei per 1.1.1998.
- Transfer der Eidg. Sportschule Magglingen (ESSM) vom EDI ins VBS per 1.1.1998 und Umwandlung in ein Bundesamt für Sport (BASPO) per 1.1.1999.
- Transfer der Sektion Kriegsmaterialkontrolle vom GS VBS ins BAWI per 1.1.1999.
- Transfer der Abteilung Presse und Funkspruch (APF) vom EJPD ins VBS per 1.1.2000.
- Transfer der Vermessungsdirektion vom EJPD ins VBS (Bundesamt für Landestopographie) per 1.1.1999 und Realisierung der Koordinationsstelle Geographisches Informationssystem (KOGIS) per 1.1.2000.

Entscheide für eine **Beibehaltung des Ist-Zustandes**:

- Verzicht auf einen Transfer des Bundesarchivs (BAR) vom EDI in die Bundeskanzlei.
- Verzicht auf einen Transfer des Bundesamtes für Statistik (BFS) vom EDI in die Bundeskanzlei.
- Verzicht auf einen Transfer sämtlicher Beschwerdeinstanzen in die BK. Diese Abklärung betraf die Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat im EJPD (Bundesamt für Justiz), die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) im UVEK sowie den Beschwerdedienst an den Bundesrat für örtliche Verkehrsmassnahmen im EJPD (heute im UVEK).

Die Zuordnung der Rekurskommissionen und Beschwerdeinstanzen soll im Rahmen der Revision des Organisationsgesetzes grundsätzlich überprüft werden. Hier steht die Zusammenfassung und Bildung eines Bundesverwaltungsgerichts zur Diskussion.

6 Projektphase NOVE DUE

6.1 Ziele und Vorgehen

Im Rahmen von NOVE DUE ging es um eine Ausdehnung der Reform auf noch nicht untersuchte Aufgabenbereiche. In Ergänzung zur Projektphase NOVE wurden die Aufgaben innerhalb der Departemente besser zusammengefasst bzw. aufeinander abgestimmt.

Zu diesem Zweck wurde im Herbst 1997 durch die Departemente und die Bundeskanzlei ein „Screening“ durchgeführt. Dieses erfolgte nach einer gemeinsamen Vorgehensmethode. Es hatte zum Ziel, die Bereiche mit einem weiteren Potenzial für Aufgaben- und Strukturoptimierungen zu identifizieren.

Folgende Kriterien waren massgebend:

- Aufgaben, auf die verzichtet oder die ausgelagert werden können;
- Doppelspurigkeiten oder Synergiepotenziale mit anderen Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten;
- unklare Aufgabenzuweisungen oder Aufgabenüberschneidungen;
- struktureller Anpassungsbedarf auf Grund veränderter Anforderungen oder Aufgaben.

Gleichzeitig ging es für die Departemente und die BK darum, die konkreten Massnahmen zur Erfüllung der Sparvorgabe von 5 Prozent aufzuzeigen. Diese resultierten grossmehrheitlich aus den Ergebnissen von NOVE und NOVE DUE.

Aufgrund des Screenings wurde beschlossen, den Start des Projektes einer systematischen Aufgabenüberprüfung³⁸ unter Federführung der Verwaltungskontrolle des Bundesrates bis nach Abschluss der RVR zu verschieben.

Die Resultate des „Screenings“ mit den im Rahmen von NOVE DUE weiter zu bearbeitenden Analysebereichen und den Vorschlägen zur Realisierung der Sparvorgabe wurden dem Bundesrat im Februar 1998 vorgelegt.

Die meisten Verbesserungen wurden in der Folge von den Departementen direkt umgesetzt, wenn die Entscheidkompetenz nicht beim Bundesrat lag.

Auch hier stehen einzelne länger dauernde Umsetzungen noch aus (z.B. die Bildung eines Schweizerischen Instituts für technische Sicherheit im UVEK).

³⁸ Siehe Art. 5 RVOG, 27 RVOV und 9 OV BK

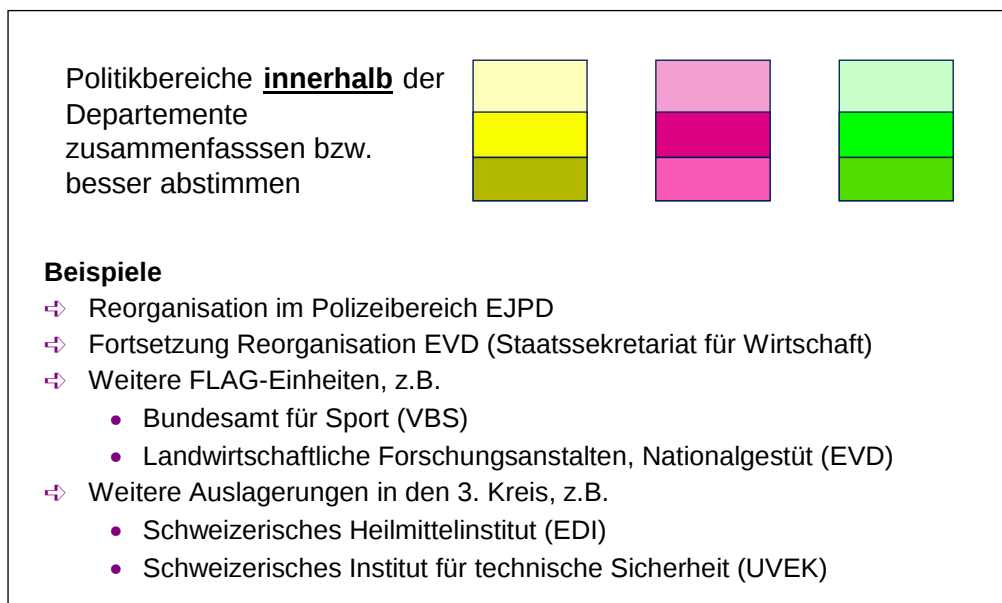


Abbildung 9: Projektphase NOVE DUE

6.2 Bundeskanzlei

Siehe Kapitel 7.3.1

6.3 EDA

Ausgangslage und Vorgehen

Das EDA war von NOVE nur wenig betroffen. Zudem hatte das Departement bereits 1995 mit der gleichen Zielrichtung eine bedeutende Restrukturierung durchgeführt. Deshalb ergab sich für das EDA im Rahmen der Projektphase NOVE DUE wenig weiterer Handlungsbedarf. Im Vordergrund der Überprüfungen des Departements standen deshalb die Möglichkeiten zur Umsetzung der Sparvorgabe. Die diesbezüglichen Arbeiten wurden im Rahmen einer Projektorganisation geleistet, in der neben dem Generalsekretariat auch die Politische Direktion und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit vertreten waren.

Entscheide und ihre Umsetzung

Organisatorische Anpassungen wurden in zwei Bereichen vorgenommen:

- Die Schaffung einer eigenen Abteilung „Schweizer im Ausland“ unter Ausgliederung des Auslandschweizerdienstes und des Konsularischen Schutzes aus der Politischen Abteilung II. Dies erlaubte es, die Interessenwahrung in diesem Bereich besser zu fokussieren und die Krisenbewältigungskapazität zu erhöhen.

- Eine weitere kleine Reorganisation ist in die Wege geleitet, um die Führbarkeit der über-gross gewordenen Politischen Abteilung III „Internationale Organisationen, Sicherheit und Frieden“ zu verbessern.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den beiden Massnahmen waren insgesamt ca. 60 Personen und Budgets von ca. 95 Mio. Fr. betroffen. Einsparungen wurden keine erzielt.

Stand Herbst 2000

Die Schaffung der Abteilung „Schweizer im Ausland“ ist abgeschlossen.

Bei der Reorganisation der Politischen Abteilung III wurden als Zwischenschritt zwei Teilabteilungen geschaffen, die von der Grösse her leichter führbar sind.

Ausblick

Die Reorganisation der politischen Abteilung kann Mitte 2001 abgeschlossen werden.

Beurteilung aus Sicht des EDA

Die Reorganisationen können als positiv bewertet werden. Insbesondere konnte die Führung der Politischen Abteilungen vereinfacht und die Kompetenzen zur Krisenbewältigung verstärkt werden.

6.4 EDI

Die wichtigsten Vorhaben sind:

1. Bildung eines Schweizerischen Heilmittelinstituts (SHI) - aus Teilen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) - im 3. Kreis per 2001 (6.4.1).
2. Entlastung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) durch einen teilweisen Transfer der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen an die Kantone und die Eidg. Bankenkommission (EBK) (6.4.2).
3. Reorganisation des Regresswesens im BSV und neue Finanzierungsquelle (6.4.3).
4. Optimierung der Abläufe im Bereich des Bundesamtes für Kultur (BAK) (6.4.4).

6.4.1 Bildung eines Schweizerischen Heilmittelinstituts (SHI)

Ausgangslage und Vorgehen

Die Heilmittelaufsicht ist zurzeit noch auf die Kantone und das BAG verteilt. Diese Verteilung der Zuständigkeiten führt zu komplizierten Abläufen, die für die Pharmaindustrie erhebliche Nachteile mit sich bringt. Auch die Kantone haben deshalb die Forderung nach einer Vereinachung und besseren Koordination der Überwachung erhoben.

Das Projekt wurde ab 1997 durch einen Projektausschuss mit einem externen Leiter und einem BAG-internen Projektleiter geplant. Im Projektausschuss waren die IKS und die Facheinheit Heilmittel des BAG vertreten. Ab Mai 1999 wurden die Arbeiten durch die bereits designierte Direktion des zukünftigen SHI weitergeführt. Als Steuerungsgremium wurde eine paritätische Delegation mit je zwei Mitgliedern aus Bund (EDI/BAG) und den Kantonen eingesetzt.

Entscheide und ihre Umsetzung

Für die operativen Aufgaben des Bundes, entsprechend dem Heilmittelgesetz, wird ein Schweizerisches Heilmittelinstitut (SHI) geschaffen. Dieses besteht weitgehend aus einer Zusammenlegung der heutigen Facheinheit Heilmittel des BAG und der IKS. Es war Ziel des Projektes, eine prozessorientierte, schlanke Organisation zu schaffen. Das zukünftige Institut ist im 3. Kreis angesiedelt und wird mit dem Bundesrat resp. dem EDI Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen abschliessen.³⁹

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Veränderungen sind ca. 220 - 230 Stellen betroffen. Für die IKS und die Facheinheit Heilmittel werden heute von Bund und Kantonen gemeinsam 23 Mio. Fr. an öffentlichen Geldern aufgewendet, wobei der Beitrag des Bundes ca. 15 Mio. Fr. beträgt. Die Abgeltungen des Bundes für das SHI werden neu 21 Mio. Fr. betragen. Damit wird eine Einsparung öffentlicher Gelder von 2 Mio. Fr. bei Betriebsaufnahme des SHI erreicht. Durch Optimierung der Prozesse im zukünftigen SHI wird eine weitere Einsparung von 2 Mio. Fr. nach den ersten drei bis vier Geschäftsjahren erwartet. Sie muss aber noch durch reale Finanzzeckwerte nach Betriebsaufnahme des Instituts gesichert werden.

Stand Herbst 2000

Die Prozesse in harmonisierter Form, sowie die Aufbau- und Ablauforganisation sind finalisiert. Erste Module der neuen Organisation in der IKS und in der Facheinheit Heilmittel können umgesetzt werden.

³⁹ Zum Heilmittelgesetz: <http://www.admin.ch/bag/heilmitt/gesetz/d/index.htm>
BAG allg.: <http://www.admin.ch/bag/d/index.htm>
BAG Organigramm: <http://www.admin.ch/bag/amt/d/organigr.htm>

Ausblick

Die Inbetriebnahme kann nach heutigem Ermessen für die Inkraftsetzung des Heilmittelgesetzes auf den 1.7. 2001 erwartet werden.

Beurteilung aus Sicht des EDI

Das Projekt ist ambitiös, weil gleichzeitig zur Reorganisation (prozessorientierte Struktur, zwei Einheiten aus Bund und Kantonen werden zusammengelegt) eine neue Rechtsgrundlage geschaffen wird. Erschwerend war auch die Abhängigkeit von einem neuen Gesetz, dessen Inkraftsetzung nicht präzise voraus geplant werden kann.

6.4.2 Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Berufliche Vorsorge, Aufsicht

Ausgangslage und Vorgehen

Neben parlamentarischen Vorstössen gab NOVE DUE den Anlass zu prüfen, ob die Aufsicht und Oberaufsicht im BSV optimiert werden kann. Das Projekt „Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge“ des BSV wurde 1998 gestartet und durch eine vom BSV eingesetzte Arbeitsgruppe durchgeführt. Die Arbeiten wurden Ende 1999 durch einen Bericht an das BSV abgeschlossen.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die Oberaufsicht über die berufliche Vorsorge soll verstärkt und neu konzipiert werden. Dagegen soll die direkte Aufsicht des Bundes über die national und international tätigen Vorsorgeeinrichtungen nicht an die Kantone und die EBK ausgelagert werden. Die Sparvorgabe soll auf anderem Wege erreicht werden, nämlich durch Mehreinnahmen (Anhebung der Aufsichtsgebühren) sowie durch eine rechnungsmässig verselbstständigte Aufsichtseinheit innerhalb des BSV (FLAG-ähnliche Lösung).⁴⁰

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Vorgegeben sind Einsparungen von 0,6 Mio. Fr. Betroffen sind 5 Stellen. Allerdings vermindern sich diese Einsparungen um den Mehrbedarf an Stellen, der sich je nach Ergebnis aus dem Projekt „Verstärkung der Oberaufsicht“ ergeben könnte.

Stand Herbst 2000

Zusätzliche BSV-interne Reorganisationsmassnahmen, bei denen auch die Vorgaben von NOVE DUE berücksichtigt werden sollen, sind im Gange.

⁴⁰ BSV allg.: <http://www.bsv.admin.ch/>
BSV Organigramm: <http://www.bsv.admin.ch/organisa/og/d/index.htm>

Ausblick

Die Verstärkung der Oberaufsicht und die BSV-internen Organisationsanpassungen sollen so rasch wie möglich konkretisiert und vollzogen werden. Die genaue Terminplanung ist in Abklärung.

Beurteilung aus Sicht des EDI

Der Auftrag nach einer Verstärkung der Oberaufsicht wurde erfüllt. Nicht realisierbar ist dagegen die Auslagerung der direkten Aufsicht des Bundes auf die Kantone.

6.4.3 Bundesamt für Sozialversicherung: Reorganisation der Sektion Regress

Ausgangslage, Vorgehen

Im Rahmen von NOVE DUE wurde untersucht, wie weit den Regressorganen flexiblere Rahmenbedingungen gewährt werden können, damit diese ihre Mittel und Strukturen besser den wechselnden Anforderungen anpassen können.

In die Projektorganisation waren die betroffenen Verwaltungseinheiten einbezogen, d.h. das BSV, die EFV und das EPA. Für die Umsetzungsphase wurde eine Projektorganisation mit Steuerungskomitee, Projektleitung, Arbeitsgruppe und Koordinationsgruppe eingesetzt.

Entscheide und ihre Umsetzung

Im Februar 1998 hat der Bundesrat den Vorschlag gutgeheissen, die Sektion Regress in eine unabhängige Verwaltungseinheit umzuwandeln.

Für die Umsetzung wurde ein Vorgehen in zwei Phasen gewählt:

- Kurzfristig (1.1.1999): Die Finanzierung der Sektion Regress wird nicht mehr über die Bundeskasse, sondern über den Ausgleichsfonds AHV sichergestellt. Diese Massnahme wurde umgesetzt.
- Mittelfristig (2005): Flankierend zu einer Umstrukturierung der Sektion sind die Verantwortlichkeiten neu zu verteilen.

Genauere Untersuchungen ergaben, dass eine Umwandlung in eine unabhängige Verwaltungseinheit nicht zweckmässig wäre und eine Umstrukturierung nicht zwingend erforderlich ist. Schliesslich wurde entschieden, die Sektion Regress als unabhängigen Dienst zu führen. Zu diesem Zweck wurden als neue Führungsinstrumente Zielvereinbarungen bzw. Leistungsvereinbarungen eingeführt. Diese treten teilweise noch im Jahr 2000, teilweise per 2001 in Kraft.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von den Massnahmen waren 11 Personen betroffen, was 8 Stellen zu 100% entspricht. Dank der Übernahme der Kosten durch den Ausgleichsfonds AHV kann die Bundeskasse jährlich 1,17 Mio. Fr. einsparen.

Stand Herbst 2000

Die Leistungsvereinbarungen wurden abgeschlossen. Die Informatikprojekte sind in der Realisierungsphase.

Ausblick

Wenn die Leistungsvereinbarungen und die Informatikprojekte im angestrebten Sinn und mit Unterstützung aller Beteiligten umgesetzt werden können, wird die Sektion Regress den zukünftigen Herausforderungen im Rekurswesen AHV / IV gewachsen sein.

Beurteilung aus Sicht des EDI

Die Reorganisation der Sektion Regress kann als positiv beurteilt werden. Als Erfolgsfaktor bestimmend war, dass sich das Amt als Motor der Veränderungen verstanden hat, dass die Veränderungen in konkrete Handlungen umgesetzt wurden und dass die betroffenen Personen und Stellen den Wandel unterstützten. Die Hauptschwierigkeiten lagen im Widerstand Einzelner gegen die Veränderungen. Wichtigste Erkenntnis ist, dass eine Einheit sich zuerst erfolgreich reformieren muss, bevor sie Veränderungen bei Einheiten einführen will, die mit ihr zusammenarbeiten.

6.4.4 Reorganisation Bundesamt für Kultur (BAK)

Ausgangslage und Vorgehen

Die Sparvorgabe wurde im Bundesamt für Kultur (BAK) zum Anlass genommen, die Aufgaben und Betriebsabläufe vertieft zu überprüfen.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die Arbeiten sind noch im Gang. Die Resultate liegen Ende 2000 vor.⁴¹

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Effektiv wirksam wird die Einsparung ab dem Budgetjahr 2001. Die Einsparungen belaufen sich auf 0,8 Mio. Fr. (Sachausgaben) bzw. 0,5 Mio. Fr. (Personalbezüge). Durch Aufgabenverzicht, Zusammenlegung von Aufgaben und mit Beschäftigungsgradreduktionen wird die

⁴¹ BAK allg. <http://www.kultur-schweiz.admin.ch/index.html>

Sparvorgabe bei den Personalbezügen erreicht. Von der Reorganisation waren ca. 45 Stellen betroffen.

Die Übernahme neuer Aufgaben, wie beispielsweise die Eröffnung und den Betrieb der Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums, Schloss Prangings (1998), bewirkte, dass die Sachmittelausgaben im Voranschlag 2001 gegenüber der Finanzplanzahl 2001 von 1998 um insgesamt 12,8% höher liegen. Es handelt sich jedoch dabei um gezielte, mit Zustimmung der Eidg. Finanzverwaltung erfolgte projektbezogene Aufstockungen, welche die Sparvorgabe nicht unterlaufen.

Stand Herbst 2000

Die noch bis gegen Ende des laufenden Jahres andauernde Überprüfung und Reorganisation im Kostenrahmen von rund 0,35 Mio. Fr. zeigt ein beachtliches Volumen von Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung auf. Die Veränderungsprozesse für beide Vorgaben (Sachausgaben, Personalbezüge) sind noch im Gange.

Ausblick

Die Massnahmen werden im Verlaufe des Jahres 2001 umgesetzt.

Beurteilung aus Sicht des EDI

Die einschneidenden Kürzungen sind bei den ohnehin auf Jahre hinaus plafonierten Ressourcen problematisch. Sie schränken den Handlungsspielraum ein und verunmöglichen die Übernahme von vordringlichen Aufgaben trotz betrieblicher Optimierungen sehr oft. Eine aus NOVE DUE zu ziehende Lehre ist u.a. darin zu sehen, Aufgaben- und Ressourcenplanung mit geeigneten Führungsunterstützungsmitteln noch besser aufeinander abzustimmen.

6.5 EJPD

Ausgangslage und Vorgehen

Mit dem Inkrafttreten des RVOG und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) waren die rechtlichen Voraussetzungen gegeben, um den Polizeibereich des Bundes neu zu strukturieren. Dabei wurden folgende Ziele verfolgt:

- Trennung der Bundesanwaltschaft vom Polizeiwesen;
- Vereinfachung der Strukturen im Polizeibereich der Schweiz;
- Ausnutzung von Synergien; Abbau von Doppelspurigkeiten (bei Querschnittsaufgaben und Fachfunktionen).

Ein erster Schritt bestand in der organisatorischen Trennung der Bundesanwaltschaft und der Zusammenführung von Bundespolizei (BUPO) und Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung (SID) mit dem Bundesamt für Polizei (BAP) per 1. September 1999.

In einem zweiten Schritt wurden im Rahmen einer detaillierten Analyse die Prozesse des BAP überprüft und ein Vorschlag für die definitive Struktur ausgearbeitet. Die Umsetzung der neuen Struktur ist per 1.1.2001 geplant.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die Departementsvorsteherin hat den Bundesrat im Mai 2000 über die neue Struktur des BAP informiert.⁴²

Künftig werden die nachrichtendienstlichen und die kriminalpolizeilichen Aufgaben des BAP, die bisher auf die BUPO und die Kriminalpolizeilichen Zentralstellen (ZSD) verteilt waren, wie folgt neu organisiert:

- Der neue „Dienst für Analyse und Prävention“ (DAP) beschafft - nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit - Informationen über Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien sowie verbotenen Technologietransfer. Er wertet diese Informationen zuhanden der politischen Behörden und der Strafverfolgungsbehörden sowie allfällig weiterer berechtigter Personen oder Instanzen aus, und er erstellt ein Lagebild über die innere Sicherheit der Schweiz.
- Die neue Bundeskriminalpolizei (BKP) führt alle gerichtspolizeilichen Vorermittlungs- und Ermittlungsverfahren in Bundeszuständigkeit unter der fachlichen Leitung des Bundesanwalts durch. Ausserdem unterstützt die BKP als Koordinationsstelle - wie bis anhin - die Kantone und ausländischen Strafverfolgungsbehörden bei deren Ermittlungsverfahren.

Von der Reorganisation unberührt blieb der bisherige Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung (neu: Bundessicherheitsdienst) als weitere Organisationseinheit des neuen BAP. Zu erwähnen sind ferner die Organisationseinheiten „Dienste“ und „Support“. Die „Dienste“ erbringen Dienstleistungsaufgaben zu Gunsten der Kantone und des Bundes (RIPOL, Erkennungsdienst, Ausweisschriften, Meldestelle Geldwäscherei); „Support“ erfüllt die logistischen Aufgaben des BAP (Finanzen, Personal, Informatik und Logistik).

Die Reorganisation betrifft auch den Transfer von Aufgaben, die nicht zu den eigentlichen polizeilichen Kernprozessen des neuen BAP gehören: Die Abteilung Internationales, bestehend aus den Bereichen Rechtshilfe, Auslieferung und internationale Verträge, das Strafreger und die Lotteriegesetzgebung wurden auf den 1. Juli 2000 in das Bundesamt für Justiz (BJ) transferiert.

⁴² BAP allg.: <http://www.admin.ch/bap/d/index.htm>
BAP Organigramm: <http://www.admin.ch/bap/d/portrait/index.htm>
STRUPOL: <http://www.admin.ch/bap/medien/2000/d/05031.htm>
<http://www.ejpd.admin.ch/Doks/PM/000503cd.htm>

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von der Reorganisation sind ca. 450 Mitarbeitende und Budgets in der Höhe von ca. 90 Mio. Fr. betroffen. Mögliche Einsparungen können zu diesem Zeitpunkt noch nicht beziffert werden.

Stand Herbst 2000

Die Umsetzung wird bald abgeschlossen sein.

Ausblick

Nach Umsetzung der neuen Struktur des BAP per 1.1.2001 wird die nächste, grosse Aufgabe die Umsetzung der sog. Effizienzvorlage⁴³ sein. Dabei muss man aus heutiger Sicht von einem personellen Ausbau des BAP auf bis zu 1000 Mitarbeitende ausgehen. Dieser Prozess wird sich allerdings über mehrere Jahren hinziehen. Weiteren Einfluss wird das Projekt „Überprüfung des Systems Innere Sicherheit Schweiz“ (USIS) haben. Dieses wurde im November 1999 vom EJPD und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) in die Wege geleitet. In diesem Projekt wird namentlich untersucht, wie weit die heutige Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD, VBS) und zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der aktuellen und künftigen Probleme noch zweckmässig ist.

Beurteilung aus Sicht des EJPD

Im jetzigen Zeitpunkt kann der Erfolg der Reorganisation noch nicht beurteilt werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass durch das Auslagern von Funktionen und Aufgaben, die nicht direkt zu den eigentlichen Polizeiaufgaben gehören (Strafregister, Internationale Rechtshilfe, Glücksspiele) das Amt fit gemacht wird für die Übernahme künftiger Aufgaben, sei es nun im Zusammenhang mit dem Projekt USIS oder der Umsetzung der Effizienzvorlage.

6.6 VBS

Ausgangslage und Vorgehen

Im Rahmen von NOVE wurden das BZS, die NAZ, die APF und die ESSM (ab 1.1.1999 BASPO) ins VBS transferiert. Die NAZ, die ZGV und die APF wurden provisorisch dem Generalsekretariat unterstellt. Dadurch wurde ein departementsinterner Handlungsbedarf ausgelöst. Allerdings stiess das Screening im Rahmen von NOVE DUE auch auf Grenzen, weil das EMD infolge von Armee 95 und EMD 95 schon grundlegend neu strukturiert worden war und ein weiterer Handlungsbedarf aufgrund von Armee XXI absehbar war. Die Untersuchung wurde deshalb auf das BZS und das BASPO konzentriert.

⁴³ Art. 340bis Strafgesetzbuch

Entscheide und ihre Umsetzung

Sport: Die ESSM wurde per 1.1.1999 in Bundesamt für Sport (BASPO) unbenannt. Ab dem 1. Januar 2001 wird das BASPO integral nach FLAG geführt werden. Der Leistungsauftrag für die Jahre 2001 – 2003 setzt das sportpolitische Konzept des Bundesrates zur Förderung des Sports schrittweise um.⁴⁴

BZS: Die RVR hat im BZS ein Paket von betriebswirtschaftlichen Massnahmen mit NPM-Ausrichtung ausgelöst. Vorgesehen sind folgende Schritte:

- Das Qualitätsmanagementsystem wird im BZS bis Juni 2001 eingeführt, ein Voraudit und das Zertifizierungsaudit werden bis zum September 2001 erfolgreich durchlaufen sein.
- Bis Mitte 2002 wird eine prozessorientierte Struktur aufgebaut, die den neuen Anforderungen an das Amt ab 2003 gerecht werden wird.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen,

Im BASPO sind ca. 165 Stellen von der Umstellung auf FLAG betroffen. Mit FLAG ist eine Sparvorgabe von 10% verbunden.

Im BZS sind heute noch 238 Stellen ausgewiesen. Sparziele sind nebst den schon eingesparten 5% der Stellen im BZS weitere 5% sowie insgesamt 10% der Sachausgaben des BZS, der NAZ und der ZGV (1,32 Mio. Fr. Personalausgaben sowie 1,11 Mio. Fr. Sachausgaben).

Stand Herbst 2000

Die Umstellung des BASPO auf FLAG steht kurz vor der Umsetzung per 1.1.2001.

Ausblick

Die weiteren strukturellen Arbeiten erfolgen im Rahmen des Projektes VBS XXI, das eng verbunden ist mit den Projekten Armee XXI und Bevölkerungsschutz. Diese drei Grossprojekte werden zeitlich und inhaltlich durch die Geschäftsleitungsgremien des VBS koordiniert. Die anschliessenden Umsetzungsarbeiten werden auf die vom Bundesrat bzw. vom Parlament zu verabschiedenden Leitbilder für die Armee und den Bevölkerungsschutz abgestützt und erfolgen in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren interessierten Institutionen. Die Realisierung der Projekte Armee XXI und Bevölkerungsschutz ist ab 2003 geplant.

Beurteilung aus Sicht des VBS

Die Umwandlung der ESSM in ein Bundesamt kann als positiv beurteilt werden. Sie ermöglicht eine stärkere Vertretung und Durchsetzung der sportpolitischen Anliegen und eine

⁴⁴ BASPO allg.: <http://www.essm.ch/index.htm>

effektivere Umsetzung des sportpolitischen Konzeptes des Bundesrates. Die Umstellung auf FLAG verstärkt diese Tendenz.

Mit den Arbeiten für die RVR wurde im BZS ein Prozess zur vollständigen Neuausrichtung in Gang gesetzt. Dies nicht nur, was die Aufgaben, die Produkte, die Aufbau- und die Ablauforganisation betrifft. Es fand und findet immer noch ein Kulturwandel statt. Dieser hatte im BZS zur Folge, dass der überwiegende Teil der Mitarbeitenden motiviert die Zukunft mitgestalten will. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind jedoch auch verunsichert. Durch verstärkte interne Kommunikation konnte dieser Schwachpunkt teilweise kompensiert werden. Insgesamt sind die vorliegenden und absehbaren Ergebnisse jedoch klar positiv.

6.7 EFD

Über die umfassenden Arbeiten im Rahmen von NOVE (insbesondere die Bereiche Bau, Liegenschaften, Beschaffungen sowie Informatik) sowie über das von RVR unabhängige Projekt Neue Pensionskasse des Bundes hinaus bestand innerhalb des EFD kein weiterer Reorganisationsbedarf. Hingegen gab der Bundesrat dem EFD den Auftrag zur Abklärung folgender departementsübergreifender Themen:

- Zusammen mit dem VBS war der aktuelle Umsetzungsstand im Bereich „Fahrzeuge der Eidgenossenschaft“ zu prüfen.
Das Ziel dieser Massnahme bestand ursprünglich darin, durch eine koordinierte Beschaffung und Bewirtschaftung des Fahrzeugparks der Eidgenossenschaft, der Post und der SBB Einsparungen zu erzielen. Namentlich mit der Verselbstständigung der Post fiel ein wichtiger Teilnehmer an einem Projekt weg, das über die Bundesverwaltung hinaus weitere Stellen einbezogen hätte. Die verbleibenden möglichen Einsparungen können somit im Rahmen der ordentlichen Aufgabenerfüllung durch das VBS abgeklärt und umgesetzt werden.
- Mit dem EDA und EVD waren Verbesserungsvorschläge für die Zusammenarbeit in den internationalen Verhandlungen und Diskussionen im Bereich der Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen zu erarbeiten. Die Ergebnisse werden dem Bundesrat Ende 2000 vorgelegt.

6.8 EVD

6.8.1 Allgemeines

Die Änderungen im Rahmen von NOVE, vor allem im Bereich Bildung, Forschung, Technologie, gaben den Impuls für weitere Veränderungen im EVD. Die steigenden Anforderungen an die Effizienz, das Bedürfnis nach Konsolidierung und nach einer verbesserten Koordination lösten eine vertiefte Untersuchung der internen Strukturen des Departements aus. Die Massnahmen im Rahmen von NOVE DUE umfassten folgende Bereiche:

- Fusion des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) und des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA) zum Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (6.8.2);
- weitere FLAG-Einheiten (6.8.3);
- weitere organisatorische Massnahmen (6.8.4).

Die Reformen im EVD können insgesamt als positiv beurteilt werden. Sie erlauben eine effizientere Aufgabenerfüllung in den reorganisierten Bereichen. Hingegen ist festzustellen, dass in solchen Prozessen die Anpassung von Strukturen einfacher ist als die Anpassung der Kulturen. Es braucht somit genügend Zeit, damit sich die Beteiligten und auch die Unternehmenskulturen mit den Veränderungen identifizieren können.

6.8.2 Fusion von BAWI und BWA zum Staatssekretariat für Wirtschaft seco

Ausgangslage und Vorgehen

Aus Teilen Bundesamtes für Konjunktur (BFK) und des BIGA wurde per 1.1.1998 ein neues Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) geschaffen. Dieses betreute primär den Bereich Binnenwirtschaft, wogegen das BAWI nach wie vor für Belange der Aussenwirtschaft zuständig war. Im Mai 1998 beauftragte der Bundesrat das EVD, Binnen- und Aussenwirtschaft im Interesse einer kohärenteren Wirtschaftspolitik zusammenzuführen.

Lösungsvarianten

Geprüft wurden zwei verschiedene Varianten:

- Zusammenfassung aller Bereiche des BWA und BAWI in einem neuen „Wirtschaftsamt“;
- Herauslösung des Bereiches Arbeit und Schaffung eines neuen „Bundesamtes für Arbeit“.

Dabei wurden die Ergebnisse aus den Untersuchungen zur Optimierung des Vollzugs der Arbeitslosenversicherung und zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz einbezogen.

Entscheide und ihre Umsetzung

Im Juni 1999 beschloss der Bundesrat, das BAWI und das BWA zu einem neuen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) zusammenzuführen. Massgebend für diesen Entscheid war die Überlegung, dass die Arbeit ein wesentlicher Teil der Wirtschaftspolitik ist. Dem Bereich Arbeit wurde aber innerhalb des seco organisatorisch eine spezielle Stellung zugebilligt, indem eine eigene Direktion gebildet wurde. Daneben wurden die Abteilung Zivildienst und das Büro für Konsumentenfragen neu dem Generalsekretariat unterstellt, weil diese Aufgaben nicht zum Kerngeschäft des seco gehören. Charakteristisch für das neue Organigramm des seco sind flexiblere Strukturen und flache Hierarchien, die eine bessere Kundenorientierung ermöglichen sollen. Die Beschlüsse des Bundesrates wurden per 1.7.1999 umgesetzt.⁴⁵

⁴⁵ *seco allg.*: http://www.seco.admin.ch/d_index.html

seco Organigramm: http://www.seco.admin.ch/Werwirsind/d_werwirsind_organigramm.html

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Von der Reorganisation waren ca. 570 Stellen betroffen. Das Gesamtbudget des seco (ohne Arbeitslosenversicherungsfonds) beträgt 730 Mio. Fr. Bei den Personalausgaben beträgt das Sparziel 4,85 Mio. Fr.

Stand Herbst 2000

Das seco befindet sich zurzeit in der Konsolidierungsphase: Die Organisationsstruktur bedarf noch kleinerer Anpassungen. Der Strukturreform folgt jetzt die Reform der sog. weichen Faktoren, d.h. die Verbesserung der Arbeitsmethoden, der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit sowie der Kooperation in Form von Projekten und flexiblen Task Forces.

Die vor allem aufgabenbedingten unterschiedlichen Kulturen innerhalb des Amtes lassen sich kaum je eliminieren. Sie sind nur insoweit aufeinander abzustimmen, dass sie die Zusammenarbeit nicht beeinträchtigen.

Ausblick

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der wirtschaftlichen Fragen ist anzunehmen, dass das seco an Bedeutung und an Gewicht gewinnen wird.

Beurteilung aus Sicht des EVD

Der Entstehungsprozess des seco wurde allgemein als transparent und positiv empfunden. Rund 20% der Mitarbeitenden wurden bei den Vorarbeiten direkt mit einbezogen. Gut angenommen bei der Belegschaft ist auch die offene und kontinuierliche Information mittels einer besonderen Webseite über den jeweiligen Stand des Projektes, die getroffenen Entscheide und das weitere Vorgehen.

Inzwischen hat sich das seco strukturiert. Die sich aus der Grösse des Amtes ergebenden Nachteile wurden kompensiert durch die Schaffung eigenständiger Führungsbereiche, die Verflachung der Hierarchie und eine flexible Aufbauorganisation. Dadurch wurde die Eigenverantwortung auf allen Stufen erweitert.

Nach aussen hat sich das seco als zentraler Ansprechpartner etabliert und sich rasch einen relativ hohen Bekanntheitsgrad geschaffen.

Bereits anlässlich der Schaffung des seco hat sich gezeigt, dass die beiden früheren Ämter BAWI und BWA bedeutend weniger Aufgabenüberschneidungen und Doppelspurigkeiten aufwiesen als ursprünglich angenommen. Entsprechend geringer fallen die Synergie-Effekte und Personaleinsparungsmöglichkeiten aus. Dagegen konnte die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung in den Schnittstellenbereichen Standortförderung, Länderpolitik und Wirtschaftspolitik verbessert werden.

6.8.3 Vorschläge für neue FLAG-Einheiten

Im Rahmen von NOVE DUE wurden folgende Einheiten für eine Umstellung auf FLAG vorgeschlagen:

- Vollzugsstelle für den Zivildienst (seit 1.1.1999);
- Landwirtschaftliche Forschungsanstalten und Nationalgestüt⁴⁶ im Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) (seit 1.1.2000);
- Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe⁴⁷ im Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) (seit 1.1.2000).

6.8.4 Weitere organisatorische Massnahmen

Ausgangslage und Vorgehen

Im Rahmen von NOVE DUE mussten die Ämter des EVD Massnahmen zur Realisierung einer Sparvorgabe von 7,5% vorschlagen, d.h. neben der allgemeinen RVR-Sparvorgabe wurde ein zusätzliches departementsinternes Sparziel von 2,5% vorgegeben.

Entscheide und ihre Umsetzung

- **Reorganisation im Landwirtschaftsbereich**

Infolge der Agrarreform 2002 wurden das BLW, die Forschungsanstalten und das Nationalgestüt (früher Eidgenössisches Gestüt) reorganisiert. Im Rahmen der Haushaltssanierung und der RVR wurden die Finanzmittel der Landwirtschaftlichen Forschungsanstalten um 22,2 Mio. Fr. oder um ca. 25% gekürzt. Die Landwirtschaftliche Forschung wird als Geschäftseinheit betrachtet und mittels Leistungsauftrag über sechs auf Nachhaltigkeit und die Bedürfnisse der Kunden ausgerichtete Ziele geführt.⁴⁸

- **Generalsekretariat**

Vereinfachungen und Personalreduktion bei der Eidgenössischen Preiskontrollstelle (EPK), Transfer als Sektion Marktbeobachtung in das BLW.

- **Aufgabenverzicht im Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)⁴⁹**

Weil man bisher die Ergebnisse beim Neuen Finanzausgleich abgewartet hat, wurde die Überprüfung der Aufgaben im BWO zurückgestellt. Seit kurzem liegt der Entscheid vor, die Wohnungspolitik vom Finanzausgleich abzukoppeln. Damit ist der Weg für die Ausarbeitung einer wohnungspolitischen Vorlage an das Parlament frei. Die Grundlage dazu bietet der im Auftrag des Bundesrates erarbeitete Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission. Die Überweisung einer Botschaft ist auf Anfang 2002 vorgesehen, so dass bei positiver Aufnahme das neue Konzept und ein entsprechender Rahmenkredit auf 2004 in Kraft treten könnten. Parallel dazu ist die Organisation des BWO den neuen

⁴⁶ <http://www.admin.ch/sar/>

⁴⁷ <http://www.admin.ch/IVlweb/>

⁴⁸ BLW allg.: <http://www.blw.admin.ch/d/index.htm>;

Forschungsanstalten: <http://www.admin.ch/sar/>

⁴⁹ BWO allg.: <http://www.bwo.admin.ch/>

Aufgaben anzupassen. Bereits per 1. Januar 2001 sind erste Änderungen vorgesehen, die sich aus den Bedürfnissen beim Vollzug des heutigen Wohnbau- und Eigentumförderungsgesetzes (WEG) ergeben.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Das EVD realisiert bis 2003 bei den Personalausgaben Einsparungen von rund 18 Mio. Fr. Je die Hälfte geht an die Bundesratsreserve bzw. wird intern für neue Aufgaben benötigt. Betroffen sind rund 170 Stellen; intern können rund 70 weiterverwendet werden. Die bei den Sachmitteln eingesparten 1,6 Mio. Fr. verbleiben dem Departement.

Stand Herbst 2000

Die Führungsstrukturen des Generalsekretariates werden zur Zeit weiter optimiert; im Bereich Landwirtschaft werden die Reformen bis 2002 andauern.

Ausblick

Die Verwaltungseinheiten des EVD werden künftig regelmässig überprüft und bei Bedarf neuen Anforderungen angepasst, damit sie jederzeit optimale Leistungen erbringen können. Die Koordination mit departementsübergreifenden Reformvorhaben erfolgt permanent. Die nötigen Anpassungen erfolgen im Rahmen eines neu aufzubauenden Controllings.

Beurteilung aus Sicht des EVD

- **Reorganisation im Landwirtschaftsbereich**

Die neuen Führungsinstrumente und die Einführung von FLAG erlauben eine flexiblere Geschäftsführung. Damit wird es den einzelnen Anstalten erleichtert, sich im Forschungsmarkt spezifisch zu positionieren, unternehmerisch zu handeln und die Ressourcen effizienter zu nutzen.

- **Generalsekretariat**

Die noch nicht abgeschlossene Reorganisation hätte es dem Generalsekretariat erlauben sollen, sich von Vollzugsaufgaben zu entlasten, um sich auf die Führungsunterstützung, die Koordination und die Kommunikation konzentrieren zu können. Dieses Ziel konnte nur teilweise erreicht werden, weil die Vollzugsstelle für den Zivildienst und das Büro für Konsumentenfragen dem Generalsekretariat per 1.7.1999 angegliedert wurden. Das Ziel betreffend der Eidgenössischen Preiskontrollstelle wurde erreicht. Die Einheit konnte mit reduziertem Personalbestand als Marktbeobachtungsstelle in das BLW integriert werden.

6.9 UVEK

Ausgangslage und Vorgehen

In dieser Projektphase wurden verschiedene Möglichkeiten zur Zusammenfassung und teilweisen Auslagerung von Aufgaben und Aufgabenbereichen näher geprüft. In den Vordergrund rückte der Vorschlag, die sicherheitsrelevanten Aufgaben in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Energie, die bisher auf verschiedene Bundesämter verteilt sind, in einem neuen Kompetenzzentrum für technische Sicherheit zusammenzuführen (Projekt „Schweizerisches Institut für technische Sicherheit“ ITS).

Die Bundesämter des UVEK haben von Anfang an bei der Erarbeitung des Projektes mitgewirkt und sind in der Projektorganisation vertreten. Auch die Kantone sind frühzeitig über die geplante Reorganisation der Sicherheitsaufsicht informiert worden.

Ziele

Die wichtigsten Ziele der Reorganisation sind:

- Anwendung einer einheitlichen Sicherheitsphilosophie: In den Bereichen des UVEK sollen vergleichbare Risiken gleich behandelt werden, sowohl bei der Gesetzgebung als auch beim Vollzug.
- Klare Definition der Aufgaben und der Verantwortung der Sicherheitsaufsichtsbehörde einerseits und der Hersteller, Bauherren bzw. Betreiber und Konformitätsbewertungsstellen andererseits.
- Trennung der Sicherheitsaufsicht von Bauherren- und Förderaufgaben der Verwaltung.
- Zusammenfassung der sicherheitsrelevanten Aufgaben des UVEK bei einer Stelle und ausserhalb des engsten Verwaltungskreises.
- Entlastung des Bundeshaushaltes durch konsequente Kostenverrechnung an die Nutzniesser von Dienstleistungen.
- Weitgehende Übernahme von geeigneten internationalen Sicherheitsstandards und Normierungen von Fachverbänden, insbesondere auf Gebieten, welche die EU geregelt hat.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die Reorganisation betrifft nur die Aufgabengebiete des UVEK. Sie ist zudem auf die technische Sicherheit beschränkt (Safety). Der Schutz von technischen Anlagen, Flug- und Fahrzeugen vor kriminellen Einwirkungen (Security) gehört grundsätzlich nicht in den Aufgabenbereich der geplanten Organisation ITS. Diese Aufgabe bleibt bei den bisher zuständigen Stellen, die in technischen Fragen diesbezüglich mit dem ITS zusammenarbeiten müssen. Auch die Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitssicherheit werden durch das Projekt ITS nicht berührt. Es geht zudem nur um durch Unfälle bedingte Risiken. Andere Risiken wie beispielsweise Elektromog, Belastung durch Lärm oder Luftverschmutzung usw. werden nicht einbezogen.

Das Konzept umfasst zwei Hauptelemente:

- Die Schaffung eines Kompetenzzentrums für technische Sicherheit, in Form des „Schweizerischen Institutes für technische Sicherheit“ (ITS), das hoheitliche Aufgaben hat. Die Finanzierung des ITS erfolgt über Gebühren, über die Abgeltung des Bundes für gemeinwirtschaftliche Leistungen und allenfalls durch Erbringung von Leistungen im freien Markt.
- Die Hersteller eines Produktes, die Bauherren einer Anlage und die Betreiber eines Betriebsmittels oder einer Anlage sind grundsätzlich für die Sicherheit verantwortlich, müssen aber durch akkreditierte öffentliche oder private Stellen die gesetzlich vorgeschriebenen oder durch das ITS angeordneten Konformitätsbewertungen durchführen lassen und auch die entsprechenden Kosten übernehmen. Die akkreditierten Stellen übernehmen damit zum Teil operative Aufgaben, die heute durch staatliche Organe erfüllt werden.

Grundsätzlich soll mit den entsprechenden Aufgaben auch das heute dafür zuständige Personal der Bundesämter vom ITS übernommen werden.

Betroffene Ressourcen, Einsparungen

Es kann davon ausgegangen werden, dass rund 230 Stellen von den Ämtern weggehen werden. Von den 230 Stellen werden heute die 70 Stellen der Hauptabteilung für Sicherheit der Kernanlagen (HSK) über Gebühren finanziert. Da das ITS grundsätzlich über Gebühren, über die Abgeltung des Bundes für gemeinwirtschaftliche Leistungen und allenfalls durch Erbringung von Leistungen im freien Markt finanziert werden wird, lässt sich die Sparvorgabe des UVEK mit dem Projekt ITS realisieren.

Stand Herbst 2000

Die Arbeiten an der Vernehmlassungsvorlage sind in vollem Gang. Diese wird ein neues Gesetz über das ITS (Bundesgesetz über die technische Sicherheit, BTS) sowie die erforderlichen Anpassungen der Spezialgesetze enthalten.

Ausblick

Die Vorlage soll Anfang 2001 in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Realisierung ist abhängig von der parlamentarischen Beratung. Sie könnte etwa ab dem Jahr 2004 erfolgen.

Beurteilung aus Sicht des UVEK

Das ITS bietet die Chance, die bisher sektoral angegangenen Lösungen unter einen Hut zu bringen und einheitliche Sicherheitsstandards zu entwickeln. Zudem kann die Bundeskasse massgeblich entlastet werden. Insgesamt ist das UVEK auch nach vertiefter Prüfung überzeugt, dass mit dem ITS eine gute Lösung vorgeschlagen werden kann.

7 Projektphase NOVE TRE

7.1 Ziele und Vorgehen

Neben der Optimierung der Aufgabenverteilung und Organisationsstrukturen zwischen und innerhalb der Departemente gehörte die Verbesserung der Führungsprozesse und Führungsinstrumente zu den Zielen der Reform. Dies war Gegenstand der Projektphase NOVE TRE.

Das Konzept wurde dem Bundesrat im Mai 1998 vorgelegt. Vier Massnahmenfelder standen dabei im Vordergrund:

- Überdepartementale Führungsprozesse (vgl. 7.2);
- Departementale Führungsprozesse (vgl. 7.3);
- Anpassung Rechtserlasse (Ausführungsverordnungen RVOG und Anpassung Fach-
erlasse; vgl. 7.4);
- Personalführung (Projekt Organisation Personalwesen POP; vgl. 7.5).

Die Ausarbeitung und Umsetzung der Lösungsvorschläge erfolgte teilweise unter Federführung bzw. Koordination der Bundeskanzlei (überdepartementale Führungsprozesse und Rechtserlasse Stufe Bundesrat) oder des Eidg. Personalamtes (Personalführung). Teilweise waren auch die Departemente selber direkt verantwortlich (z.B. departementale Führungsprozesse oder departementale Rechtserlasse).

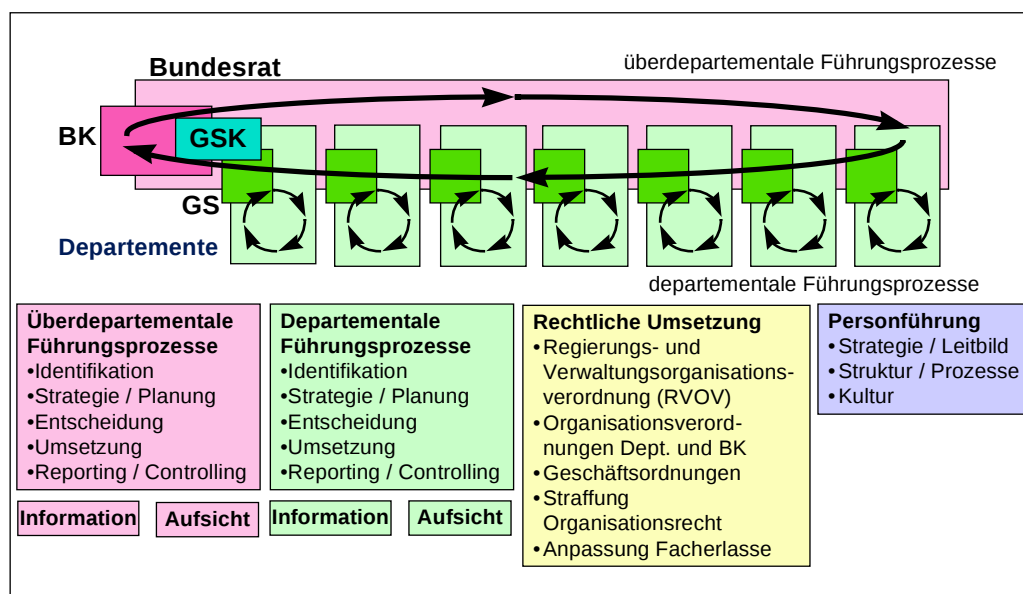


Abbildung 10: Grafik NOVE TRE

7.2 Überdepartementale Führungsprozesse

Ausgangslage und Ziele

Im Vordergrund standen Optimierungen der bestehenden Prozesse und Instrumente und nicht grundlegende Neuerungen. Solche sind Gegenstand der Staatsleitungsreform. In erster Linie ging es darum, mit einfachen und rasch realisierbaren Massnahmen den Bundesrat und das Bundespräsidium in ihrer Führungsfunktion besser zu unterstützen.

Mit der Zustimmung zum Konzept für NOVE TRE erteilte der Bundesrat im Mai 1998 Aufträge zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen in verschiedenen Bereichen der überdepartementalen Führung.

Aber auch unabhängig davon gab es verschiedene Bestrebungen zur Realisierung von Verbesserungen, wie zum Beispiel die Einführung eines Regierungssprechers.

Entscheide und ihre Umsetzung

- **Entscheidfindung und Geschäftsprozess Bundesrat**

- Ausbau der Controlling-Leistungen der Bundeskanzlei für das Kollegium, insbesondere für den Bundespräsidenten bzw. die Bundespräsidentin.
- Aufbau eines Informationssystems für den Geschäftsprozess des Bundesrates (Projekt EXE).

- **Planung und Früherkennung**

- Verbesserte Abstützung und Koordination der Vorbereitungsarbeiten zur Legislaturplanung.
- Verzicht auf den Übergang zu einer zweijährigen Geschäftsberichterstattung.
- Verbesserung der Koordination der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit durch Aufwertung der bestehenden Lenkungsgruppe Sicherheit und die Einsetzung eines Nachrichtenkoordinators.

- **Information und Kommunikation**

Revision des RVOG zur Einführung eines Regierungssprechers, gestützt auf eine Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

- **Rolle und Aufgaben der Bundeskanzlei**

Überprüfung der Produkte, Prozesse, Strukturen und Ressourcen der Bundeskanzlei im Hinblick auf eine stärkere Ausrichtung auf ihre Kernaufgaben, d.h. die Unterstützungsfunktion zu Gunsten des Bundesrates und des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin.

Stand Herbst 2000

In den meisten Bereichen ist die Umsetzung der Massnahmen vollständig oder zumindest weitgehend abgeschlossen. In folgenden Bereichen sind die Arbeiten noch im Gang:

- **Entscheidfindung und Geschäftsprozess Bundesrat**

Weiterausbau der Informatisierung der Bundesratsgeschäfte (Projekt EXE).

- **Planung und Früherkennung**

- Auswertung der Erfahrungen im Rahmen der Legislaturplanung 1999 - 2003 und Ausarbeitung von Verbesserungsmöglichkeiten für das Planungssystem, insbesondere im Hinblick auf die nächste Legislaturplanung.⁵⁰
- Prüfen von Möglichkeiten zur besseren Abstimmung der Sach- und Finanzplanung.
- Auswertung der Neuerungen im Bereich der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit.

- **Information und Kommunikation**

Ernennung und Einsetzung eines Regierungssprechers.

- **Aufsicht und Verwaltungskontrolle des Bundesrates**

Der Bundesrat hat am 18. November 1998 beschlossen, Stellung und Aufgaben der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB)⁵¹ nach Abschluss der RVR im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des gesamten Aufsichts- und Kontrollsystems des Bundes zu überprüfen.

Die Bundeskanzlei wird dem Bundesrat noch dieses Jahr Vorschläge zur Zukunft der VKB unterbreiten.

- **Überdepartementale Gremien und Projektorganisationen**

Prüfung des Anpassungsbedarfs und von Vereinfachungsmöglichkeiten bei überdepartementalen Gremien und Projektorganisationen.

Ausblick

In erster Linie geht es darum, die genannten Massnahmen zu Ende zu führen. Weiter gehende Neuerungen werden sich aus dem Projekt Staatsleitungsreform ergeben.

Beurteilung aus Sicht der PL RVR

Keine der Massnahmen führte für sich allein zu einem Quantensprung, doch konnten in der Summe doch einige spürbare Verbesserungen erzielt werden.

Insgesamt schöpft der Bundesrat die Möglichkeiten des RVOG in diesem Bereich noch nicht vollumfänglich aus. Der Grund dafür liegt vor allem in der engen Verknüpfung dieser Fragen mit der Staatsleitungsreform.

⁵⁰ <http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/index.html#lp>

⁵¹ <http://www.admin.ch/ch/d/vkb/index.html>

7.3 Departementale Führungsprozesse

7.3.1 Bundeskanzlei

Ausgangslage und Ziele

Es ist vorauszuschicken, dass die Rolle der Bundeskanzlei⁵² als Stabsorgan des Bundesrates im Rahmen der Staatsleitungsreform grundsätzlich überprüft werden soll. Trotzdem hat die Bundeskanzlei im Rahmen von NOVE TRE die Gelegenheit benützt, um alle Prozesse und Produkte zu überprüfen und zu restrukturieren. Die Bundeskanzlei ist in ihrer Aufgabenerfüllung stark von der übrigen Bundesverwaltung sowie von den Bedürfnissen der Regierung, des Parlamentes und der Öffentlichkeit abhängig. Mit der Überprüfung der Führungsprozesse in der BK sollen diese besser an den Führungsprozessen des Bundesrates orientiert werden.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die von der Bundeskanzlei erbrachten Dienstleistungsformen wurden in verschiedene Produkte- und Prozessgruppen zusammengefasst:

- „Führungsprozesse“ wie Strategie, Planung, Controlling, Kommunikation und Informationsplanung;
- „Kernprozesse“ wie Betreuung Bundesrat, Bundespräsidium und Parlament, Begleitung der Bundesratsgeschäfte, Management der Bundesratssitzungen;
- „Supportprozesse“ mit den internen Dienstleistungen.

Mit der gewählten Analysemethode erhielt die BK die Grundlage, um zu einem späteren Zeitpunkt ein Qualitätsmanagementsystem, eventuell eine Zertifizierung nach ISO⁵³ einzuführen. Die Prozesse und Produkte der BK sind in eine elektronische Dokumentation integriert, die von den Linienverantwortlichen direkt und nach einheitlichen Kriterien nachgeführt werden kann. Diese von der schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Qualitätsförderung (SAQ)⁵⁴ empfohlene Dokumentation erleichtert einen gesamtheitlichen und integrierten Zugang zu den Prozessen und Budgets.

Die Definition der Prozesse und Produkte wurde als Grundlage genommen für die Gliederung der neuen Organisationsverordnung für die BK (OV-BK). Die in Artikel 4 der OV-BK vorgenommene Auflistung der zentralen Aufgabengebiete der Bundeskanzlei und die Geschäftsordnung widerspiegeln diese Neuorientierung.

Die Ergebnisse von NOVE TRE haben der BK die notwendige Flexibilität gebracht, um die organisatorische Struktur den Kompetenzen des Kaders und den Bedürfnissen der BK-Leitung anzupassen.

⁵² BK allg.: <http://www.admin.ch/ch/d/bk/index.html>

⁵³ BK Organisation: <http://www.admin.ch/ch/d/bk/struktur.html>

⁵⁴ International Organization for Standardization

⁵⁴ <http://www.saq.ch>

Stand Herbst 2000

Auf der Grundlage der Arbeiten der Jahre 1998 und 1999 wurde im Sommer 2000 ein Folgeprojekt „Reform BK“ gestartet. Dabei geht es um rasch realisierbare Verbesserungen in den Bereichen Strategie, Information, Dienste und Ressourcen.

Ausblick

Weitere Veränderungen können sich für die Bundeskanzlei als Folge der Staatsleitungsreform ergeben.

Beurteilung aus Sicht der BK

Die gesteckten Ziele konnten erreicht werden. Mit der präzisen Prozessanalyse verfügt die Bundeskanzlei über eine solide Grundlage, um sich veränderten Rahmenbedingungen rasch anpassen zu können.

7.3.2 EDA

Ausgangslage und Ziele

Das EDA⁵⁵ war von der RVR relativ wenig betroffen. Hingegen führten verschiedene andere Rahmenbedingungen dazu, dass das EDA einige Veränderungen an den departementalen Führungsprozessen vorgenommen hat, mit dem Ziel vermehrter Leistungs- und Wirkungsorientierung. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören u.a.:

- Die neuen Technologien haben die Zusammenarbeit mit den Botschaften stark verändert (z.B. über die elektronische Vernetzung).
- Die Budgetrestriktionen sowie der Wechsel bei der Steuerung des Personalbestandes von Stellen- zu Budgetplafonds zwangen zu einer neuen Personal- und Finanzpolitik bei den Aussenstellen.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung der Führung soll insbesondere mit Hilfe folgender drei Instrumente erreicht werden:

- Aufbau eines Systems des Führens über Ziele (Management by Objectives): Seit Ende 1999 werden jährliche Zielvereinbarungen der schweizerischen Botschaften und Missionen im Ausland und in Genf mit den zuständigen Abteilungen der politischen Direktion abgeschlossen.
- Einführung eines Operativen Controllings: bei 29 Pilot-Vertretungen im Ausland wurde ein Instrumentarium zur wirtschaftlichen Führung, mit Begleitung der Eidgenössischen Finanzkontrolle, eingeführt. Die Pilotversuche konzentrieren sich auf die Verfahrensabläufe im Bereich der konsularischen Dienstleistungen und der Eigenverwaltung. Gestützt auf

⁵⁵ EDA allg: <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home.html>

die insgesamt positiven Resultate soll das Instrument des operativen Controllings weiter gepflegt und, sobald die organisatorischen Voraussetzungen verwirklicht sind, möglichst umfassend eingeführt werden.

- Den Vertretungen im Ausland werden Globalbudgets zur Verfügung gestellt, womit die finanziellen Kompetenzen möglichst umfassend an die Aussenvertretungen delegiert werden. Innerhalb des Globalkredites ist es den Vertretungen überlassen, die Priorisierung der Ausgaben vorzunehmen. Damit wird auch erreicht, dass nicht planbare Mehrausgaben vermehrt innerhalb des zugeteilten Finanzrahmens aufgefangen werden, womit ein indirekter Spareffekt erzielt wird.

Stand Herbst 2000

Die Pilotphase ist abgeschlossen. Die positiven Erfahrungen bestärken das EDA dabei, die neuen Instrumente weiter zu pflegen, auszubauen und zu konsolidieren.

Ausblick

Die Massnahmen können im Zeitraum von 3 - 4 Jahren umgesetzt werden. Sie stehen in einem engen Zusammenhang mit der Einführung des Leistungslohnes.

Beurteilung aus Sicht des EDA

Die bisherigen Erfahrungen sind durchwegs positiv. Sie sind schon ein fester Teil des Führungsinstrumentariums und haben zu einem verstärkten Kostenbewusstsein und einer verstärkten Kostenverantwortung der Aussenstellen geführt.

7.3.3 EDI

Die RVR hat im EDI⁵⁶ keinen besonderen Handlungsbedarf bei den departementalen Führungsprozessen ausgelöst. Deren Überprüfung und Anpassung ist im EDI eine permanente Aufgabe. In letzter Zeit lag das Schwergewicht darauf, die verschiedenen Planungsinstrumente auf Stufe Bundesrat (Legislaturplanung, Jahresziele des Bundesrates, Geschäftsbericht) mit denjenigen des Departementes zu harmonisieren. Das EDI hat eine Reihe von Instrumenten und Geschäftsprozessen entwickelt, die es erlauben, kurz- bzw. mittelfristige Strategien und Ziele zu definieren.

7.3.4 EJPD

Die RVR hat bezüglich der departementalen Führungsprozesse keinen Handlungsbedarf ausgelöst.⁵⁷

⁵⁶ *EDI allg.*: <http://www.edi.admin.ch/d/index.htm>

EDI Organisation: <http://www.edi.admin.ch/d/edi/index.htm>

⁵⁷ *EJPD allg.*: <http://www.ejpd.admin.ch/Deutsch/start.htm>

EJPD Organisation: <http://www.ejpd.admin.ch/Deutsch/Portrait/por.htm>

7.3.5 VBS

Ausgangslage und Ziele

Mit der RVR wurden die Aufgabengebiete des VBS⁵⁸ von einem auf drei Politikbereiche erweitert - zu den klassisch militärischen Aufgaben kamen zwei rein zivile hinzu. Mit diesen Transfers fiel der Start der Projekte Bevölkerungsschutz⁵⁹ und Armee XXI⁶⁰ zusammen. Dies alles erfordert die grundlegende Überprüfung und Anpassung der departementalen Führungsprozesse und -gremien. Das VBS verfolgt dabei zwei Ziele:

- die Integration der neuen Aufgaben in die Abläufe des VBS;
- eine stärkere Ausrichtung der Führung auf Leistungs- und Wirkungsorientierung.

Entscheide und ihre Umsetzung

Beide neuen Ämter sind heute bereits im Geschäftsleitungsausschuss und im Verwaltungsausschuss VBS vertreten. Die grundlegende Anpassung der departementalen Strukturen und Prozesse erfolgt im Rahmen des Projektes VBS XXI.

Im Rahmen von NOVE TRE wurde zudem die Frage der Nachrichtenbeschaffung und -koordination auf Stufe Bundesrat untersucht. Im Frühjahr 1999 beschloss der Bundesrat, die Lagekonferenz sowie den Rat und den Stab für Gesamtverteidigung aufzuheben, eine neue Lenkungsgruppe Sicherheit zu schaffen und einen Nachrichtenkoordinator einzusetzen. Diese Massnahmen wurden per 1.1.2000 umgesetzt (vgl. auch 7.2).

Stand Herbst 2000

Als erster Schritt von VBS XXI liegen Strategien und Visionen als Grundlage für die weiteren Arbeiten vor. Die gegenwärtigen Strukturen werden in der neuen Geschäftsordnung festgehalten.

Parallel dazu stehen die Leitbilder für die Armee XXI und für den Bevölkerungsschutz vor der Verabschiedung durch den Bundesrat (voraussichtlich im 1. Quartal 2001).

Ausblick

Bei allen drei Vorhaben handelt es sich um grosse, komplexe Projekte, die zudem einer engagierten politischen Diskussion ausgesetzt sind. Trotzdem besteht das Ziel, ab 2003 in die Umsetzung gehen zu können.

Beurteilung aus Sicht des VBS

Das Reformprojekt RVR hat dem VBS neue Möglichkeiten gebracht, welche bei der Vorbereitung und Umsetzung der laufenden Grossprojekte Armee XXI, Bevölkerungsschutz und

⁵⁸ VBS allg.: <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/dausw.htm>

⁵⁹ <http://www.bevoelkerungsschutz.com/>

⁶⁰ <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/20000531/Index.htm>

VBS XXI sehr nützlich sind. Für das Gelingen dieser Projekte wird es jedoch wichtig sein, dass die Verwaltungsreform bezüglich Einführung umfassender, wirkungsorientierter Instrumente nicht auf halbem Wege stecken bleibt. Zudem werden grosse Anstrengungen bezüglich Schulung der Kader in den Bereichen Personalmanagement und Betriebswirtschaft notwendig sein.

7.3.6 EFD

Die departementalen Führungsprozesse des EFD wurden in den Jahren 1995/96 neu gestaltet. Bei dieser Gelegenheit wurden unter anderem ein politisch-strategisches Controlling und ein departementales Reportingsystem eingeführt. Diese Massnahmen haben sich bewährt, weshalb die RVR keinen weiteren Handlungsbedarf bei den departementalen Führungsprozessen ausgelöst hat.⁶¹

Im Bereich der Politikgestaltung bildet das Finanzleitbild, das vom Bundesrat am 4. Oktober 1999 verabschiedet und anschliessend vom Parlament zur Kenntnis genommen worden ist, das zentrale Führungsinstrument des EFD. Das Finanzleitbild bestimmt Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundes. Es formuliert finanzpolitische Strategien, welche etablierte finanzwissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigen und als Wegweiser für eine zukunftsgerichtete, moderne Finanzpolitik dienen. Das vom Bundesrat am 13. März 2000 verabschiedete Steuerpaket (Familienbesteuerung, Umsatzstempel, Besteuerung des Wohneigentums) ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung der Ziele des Leitbilds.⁶²

7.3.7 EVD

Ausgangslage und Ziele

Die allgemeine Reorganisation, in die das EVD⁶³ 1998 involviert war, haben den Anstoss für eine Überprüfung der Führungsprozesse im Rahmen von NOVE TRE gegeben. Der Wechsel an der Departementsspitze im Frühjahr 1998 hat die Anpassung bestehender Strukturen noch begünstigt.

Mit NOVE TRE will das EVD seine internen Führungs- und Entscheidungsprozesse optimieren, eine wirkungsorientierte Strategie erarbeiten sowie departementale Grundsätze für die Geschäfts- und die Ressourcenführung entwickeln.

⁶¹ *EFD allg.*: <http://www.efd.admin.ch/>

⁶² *Finanzleitbild*: <http://www.efd.admin.ch/dok/flb/index.htm>

⁶³ *EVD allg.*: <http://www.evd.admin.ch/>

Entscheide und ihre Umsetzung

In enger Zusammenarbeit mit den Ämtern wurde ein Katalog der Leistungen und Produkte des EVD erstellt. Dieser war die Grundlage für die Erarbeitung der „Leitlinien für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik - Stossrichtung des EVD für die Jahre 1999 - 2003“. ⁶⁴ Im Weiteren wurde den Ämtern grössere Flexibilität im Personalbereich gewährt; für die Weiterbildung des Personals wurden verschiedene Programme in die Wege geleitet.

Stand Herbst 2000

Die Arbeiten sind abgeschlossen.

Ausblick

Die internen Strukturen und Prozesse werden auch künftig von übergeordneten Reformen und Veränderungen beeinflusst werden. Gemeinsames Merkmal aller Vorhaben ist die erhöhte Handlungsfreiheit auf jeder Stufe.

Beurteilung aus Sicht des EVD

Die bisherigen Resultate von NOVE TRE können als positiv beurteilt werden. Die Reformen haben eine grössere Flexibilität und eine geringere Bedeutung der Hierarchien zur Folge. Das Prinzip der Stufengerechtigkeit erlaubt eine bessere Unterteilung in strategische und operative Aufgaben, was zu einem Zeitgewinn sowie zu mehr Effizienz und Transparenz führt.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass neu gestaltete Führungsprozesse allein noch keine neue Führungskultur begründen. Ohne den massgebenden Einfluss des Departementvorstehers, der sich die übergeordneten Zielsetzungen der RVR zu eigen gemacht hat und gewillt ist, sie zu erreichen, blieben sie ohne Wirkung.

⁶⁴ <http://www.evd.admin.ch/de/dossiers/dossiers-f.asp?id=12&language=1>

7.3.8 UVEK

Ausgangslage und Ziele

Auslösende Faktoren für die Überprüfung der departementalen Führungsprozesse im UVEK⁶⁵ waren einerseits die Integration des BUWAL im Departement und andererseits die Umgestaltung der früheren Regiebetriebe SBB und PTT in die selbstständigen Unternehmen SBB AG⁶⁶, Swisscom AG⁶⁷ und Post⁶⁸. Beide Faktoren haben das Profil des Departementes und seine Rolle erheblich verändert.

Die Arbeiten im Rahmen von NOVE TRE orientierten sich an den Projektzielen der Regierungs- und Verwaltungsreform, insbesondere an den Zielen Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Führbarkeit. Das Departement setzte beim Projekt folgende Schwerpunkte:

- strategische Ebene: Erarbeitung einer wirkungsorientierten Strategie;
- prozessuale Ebene: Darstellung der optimierten Führungsprozesse des UVEK;
- strukturelle Ebene: Festlegung der künftigen Organisationsstruktur;
- personelle Ebene: Grundsätze der Personalführung und -entwicklung;
- rechtliche Ebene: Erarbeitung einer wirkungsorientierten Organisationsverordnung.

Entscheide und ihre Umsetzung

Die Veränderungen im UVEK gaben den Anstoss, eine neue Departementsstrategie⁶⁹ zu formulieren. Sie wurde unter der Federführung des Generalsekretärs zusammen mit den Bundesämtern während zwei Jahren schrittweise erarbeitet und trat am 1. Januar 2000 in Kraft. Was will die neue UVEK-Strategie?

- Sie legt die längerfristigen Ziele und Leitlinien des Departements fest, die durch die Ämter in ihren Strategien und Arbeitsprogrammen rollend zu konkretisieren sein werden. Sie ist somit ein wichtiges Führungsinstrument für das gesamte UVEK.
- Sie enthält eine Gesamtsicht der vier Aufgabenbereiche des Departements und gewährleistet deren Vernetzung, namentlich von Umwelt- und Infrastrukturpolitik.
- Sie schafft Transparenz nach innen und aussen und dient damit den Mitarbeitenden als Kompass für die tägliche Arbeit und der Öffentlichkeit als Grundlage zur Ausübung ihrer demokratischen Kontrolle.

Die UVEK-Strategie orientiert sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit. Sie stützt sich damit auf den Bericht des Bundesrates vom 9. April 1997 und legt im Einzelnen dar, wie die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in der Umwelt-, Verkehrs-, Energie- und Kommunikationspolitik umgesetzt werden sollen. Im konkreten Einzelfall ist häufig umstritten, wie die Zielkonflikte zwischen ökologischen Anforderungen, volkswirtschaftlichen Bedürfnissen und der Grund-

⁶⁵ UVEK allg.: <http://www.uvek.admin.ch/d/index.htm>

UVEK Organisation: <http://www.uvek.admin.ch/uvek/d/index.htm>

⁶⁶ http://www.sbb.ch/gs/index_d.htm

⁶⁷ http://www.swisscom.ch/gd/information/corporate_profile/corporate_profile-de.html

⁶⁸ http://www.poste.ch/d/wir_ueber_uns/post.html

⁶⁹ <http://www.uvek.admin.ch/themen/d/index.htm>

Grundversorgung aller Landesteile und Bevölkerungsgruppen (Service public) zu lösen sind. Zwei Handlungsgrundsätze sind daher besonders hervorzuheben:

- Das UVEK will durch eine amtsübergreifende Kooperation sicherstellen, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit frühzeitig mitberücksichtigt werden. Dabei sind die Zielkonflikte offen zu legen und die getroffenen Wertungen zu begründen.
- Das UVEK sucht gemeinsam mit externen Partnern in- und ausserhalb der Bundesverwaltung nach tragfähigen Lösungen. Es ist sich bewusst, dass es seine Ziele nicht allein erreichen kann, sondern auf eine enge Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden, öffentlichen und privaten Unternehmen sowie gemeinnützigen Organisationen angewiesen ist.

In Zusammenarbeit mit den Bundesämtern wurden auch die Führungsprozesse im UVEK überprüft. Zunächst wurden die wichtigsten departementsinternen, amtsübergreifenden Schnittstellen analysiert und bereinigt. Sodann wurden die Mechanismen zur Konfliktregulierung zwischen Schutz- und Nutzungsanliegen gemeinsam in einem Protokoll festgelegt. Zwischen dem BUWAL und den übrigen Bundesämtern wurden Vereinbarungen über die gegenseitige Information und Konsultation getroffen. Für das ARE ist eine analoge Regelung vorgesehen. Die Verantwortung der Bundesämter wurde insbesondere durch Kompetenzdelegationen des Departementes in den Bereichen Personal und Finanzen gestärkt. Auch die Abläufe und der Informationsfluss zwischen dem Departement und den Ämtern wurden verbessert.

Auf Grund der Festlegung der Departementsstrategie und der Überprüfung der Schnittstellen sowie der Prozesse konnte die künftige Organisationsstruktur des Departementes definiert werden. Die Unternehmungen Swisscom, SBB, Post und Swisscontrol richten ihre Unternehmensstrategie nach den strategischen Zielen des Bundesrates aus und gehören dem vierten Kreis an. Im dritten Kreis wird das künftige Kompetenzzentrum für technische Sicherheit (ITS) figurieren. Das BAKOM wird mit Leistungsauftrag und Globalbudget (zweiter Kreis) geführt, während die übrigen Bundesämter dem ersten Kreis angehören.

Die per 1. Januar 2000 in Kraft gesetzte OV UVEK lehnt sich stark an die Departementsstrategie des UVEK an: Leitlinie ist die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit.

Stand Herbst 2000

Die Arbeiten sind grösstenteils abgeschlossen. Die Integration des ARE ist noch im Gang, ebenso die Erarbeitung der Grundsätze der Personalführung und -entwicklung. Diese müssen auf die Entwicklungen beim Bundespersonalgesetz abgestimmt werden.

Ausblick

Die Weiterführung des Integrationsprozesses von BUWAL und ARE und die Umsetzung der neuen UVEK-Strategie in den Alltag werden in der nächsten Zeit die internen Schwerpunkte im UVEK bilden.

Beurteilung aus Sicht des UVEK

Die Arbeiten im Rahmen von NOVE TRE haben viel zur Integration der neuen Aufgaben beigetragen. Die neue UVEK-Strategie fasst die verschiedenen Aufgaben inhaltlich unter einem Hut zusammen. Die Beteiligten konnten erkennen, dass die Gemeinsamkeiten der verschiedenen Aufgaben im UVEK grösser sind als die Unterschiede.

Zudem konnten die internen Abläufe deutlich vereinfacht werden. Insgesamt resultierten daraus eine Entlastung sowohl des Departementschefs als auch des Bundesrates.

7.4 Anpassung der Rechtserlasse

Ausgangslage

Das RVOG trat am 1. Oktober 1997 in Kraft⁷⁰. Es löste das Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) vom 19.9.1978 ab. Das RVOG brachte gegenüber früher im Wesentlichen folgende Neuerungen:

- Das Bundesratskollegium wurde gestärkt, damit es seine Führungstätigkeit besser wahrnehmen kann.
- Die Organisationskompetenz wurde von der Bundesversammlung auf den Bundesrat übertragen (Art. 43). Damit verbunden war eine stufengerechtere Ausgestaltung der Organisationskompetenzen von Bundesrat, Departementen und Amtsdirektionen.
- Es ermöglicht die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG).

Ziele

Der Bundesrat verabschiedete 1998 ein Gesamtkonzept zur rechtlichen Umsetzung des RVOG. Er hat dabei folgende **Ziele** beschlossen:

Die Verordnungen sind nach den Prinzipien der **Wirkungsorientierung** auszugestalten. Das heisst, dass primär Ziele (Leistungen und Resultate) sowie Handlungsgrundsätze im Vordergrund stehen sollen. Dem Bundesrat soll mit den Ausführungserlassen ein wirkungsvolles **Steuerungsinstrument** in die Hand gegeben werden. Gleichzeitig sollen diese den einzelnen Verwaltungseinheiten genügend **Flexibilität** für die Anpassung ihrer Strukturen an neue Rahmenbedingungen gewähren. Den Departementen und den Ämtern soll genügend Freiraum und Eigenverantwortung bei der Erfüllung ihrer Ziele belassen werden (**Stufengerechtigkeit**). Schliesslich ist das Organisationsrecht des Bundes **benutzerfreundlicher und transparenter** auszugestalten.

⁷⁰ SR 172.010; http://www.admin.ch/ch/d/sr/c172_010.html

Vorgehen

Das Gesamtkonzept umfasste drei Hauptteile:

a) Umsetzung des RVOG

- mit einer Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV);
- mit je einer bundesrätlichen Organisationsverordnung (OV) pro Departement / BK;
- mit einer Geschäftsordnung (GO) pro Departement / BK für die Details.

b) Anpassung der Facherlasse

Die in den Facherlassen der Bundeskanzlei und der Departemente enthaltenen Zuständigkeitsbestimmungen und Nennungen von Bundesstellen mussten an die Entscheide der RVR angepasst werden. Diese Arbeiten wurden nach Möglichkeit mit anderen laufenden Revisionsprojekten koordiniert.

c) Anpassung von Kapitel 172 SR (Straffung des Organisationsrechts)

Die Vielzahl von Organisationserlassen, insbesondere im Kapitel 172 der Systematischen Rechtssammlung, soll um mindestens 50 Prozent reduziert und besser geordnet werden.

Zur Unterstützung der Arbeiten im Bereich Recht wurde eine Arbeitsgruppe mit Juristinnen und Juristen aus allen Departementen eingesetzt.

Entscheide und ihre Umsetzung

a) Umsetzung des RVOG

Die **RVOV** trat am 1.1.1999 in Kraft⁷¹. Sie enthält einige Bestimmungen zur Organisation des Bundesrates und konkretisiert das RVOG bezüglich der Struktur der Bundesverwaltung. Schwergewichtig widmet sie sich den überdepartementalen Prozessen (Grundsätze der Verwaltungsführung, Zusammenarbeit, Planung und Controlling, Information und Kommunikation, Aufsicht). Der Anhang enthält eine Liste der Ämter und der Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung.

Die **Organisationsverordnungen** (OV) setzen die Art. 43 und 47 RVOG um. Der Bundesrat legt darin die Ämter sowie ihre Ziele und Funktionen fest. Neu ist vor allem, im Sinne der vermehrten Wirkungsorientierung, die Formulierung von Zielen für die Departemente und Ämter.⁷²

Die **Geschäftsordnungen** (GO) werden von den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern erlassen. Sie enthalten - soweit neben der RVOV und den OV erforderlich - die departementalen Führungsprozesse sowie die weitergehenden organisatorischen Grundzüge des Departements. Die Departemente benutzen die Gelegenheit, um ihre internen Weisungen zu straffen und zu ordnen.

⁷¹ SR 172.010.1; http://www.admin.ch/ch/d/sr/c172_010_1.html

⁷² Zu den Fundstellen der Organisationsverordnungen siehe Beilage K

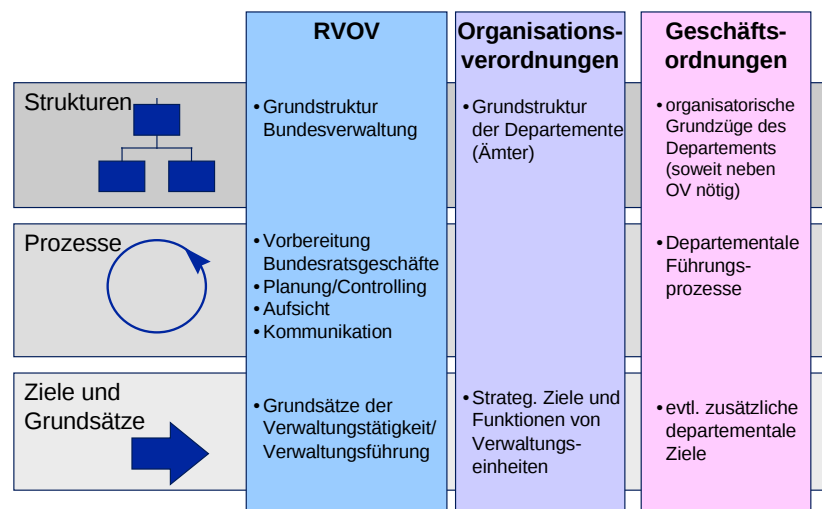


Abbildung 11: Überblick über die Ausführungserlasse RVOG

b) Anpassung der Facherlasse

Die Anpassung auf Verordnungsstufe ist - was die Umsetzungen bis 1.1.2000 angeht - grösstenteils erfolgt. Die Anpassungen auf Gesetzesstufe werden im Rahmen der weiter unten erwähnten Botschaft vorgenommen. Weitere Anpassungen bei der Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten können auf Grund der vom Bundesrat am 17. Mai 2000 beschlossenen Ergänzung der Publikationsverordnung ohne formelle Revision der betroffenen Erlasse direkt von der Bundeskanzlei im Rahmen der Nachführung der Systematischen Rechtssammlung vorgenommen werden.

c) Anpassung von Kapitel 172 SR (Straffung des Organisationsrechts)

Mit den Organisationsverordnungen konnten einige Erlasse aufgehoben werden. Insbesondere können die Aufgabenverordnung und die Delegationsverordnung mit der letzten Organisationsverordnung aufgehoben werden. Eine weitere Straffung auf der Ebene Gesetze und Bundesbeschlüsse wird im Rahmen der Botschaft nach Art. 64 RVOG angestrebt.

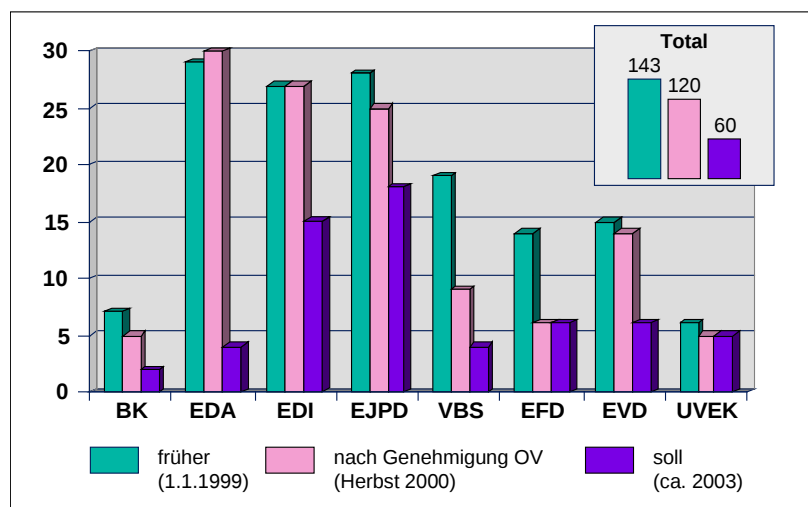


Abbildung 12: Straffung des Organisationsrechts - Anzahl der Erlasse

Stand Herbst 2000

Die Umsetzung auf Verordnungsstufe kann bis Ende 2000 abgeschlossen werden. Offen sind noch drei Hauptgeschäfte im Rahmen der rechtlichen Umsetzung:

- **Geschäftsordnungen:** Abgeschlossen sind die Arbeiten in der Bundeskanzlei und im EJPD. Die übrigen Geschäftsordnungen sollen bis Ende 2000 (EDA, VBS, UVEK) bzw. im Verlaufe von 2001 (EDI, EFD, EVD) erarbeitet werden.
- **Botschaft zur Bereinigung des Organisationsrechts:** Art. 64 RVOG erlaubt es dem Bundesrat, im Rahmen seiner Organisationskompetenz von besonderen Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze oder von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen abzuweichen. Er muss aber der Bundesversammlung bis 30. September 2001 die erforderlichen Anpassungen dieser Gesetze beantragen. Dieser Auftrag wird zum Anlass genommen, das Organisationsrecht auf Gesetzesstufe generell zu bereinigen und zu straffen. Gegenstand der Botschaft sollen insbesondere sein:
 - der Nachvollzug der strukturellen Änderungen der RVR auf Gesetzesstufe;
 - die Aufhebung von unnötig gewordenen Organisationsbestimmungen in Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen;
 - die stufengerechte Anpassung von gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten.
- **Straffung Organisationsrecht:** Der grösste Teil des Organisationsrechts kann im Rahmen der obenerwähnten Botschaft bereinigt werden. Offen sind noch der Bereiche ETH, wo ein erhebliches Straffungspotenzial erkannt wurde. Zudem muss im Rahmen der Armee XXI das entsprechende Organisationsrecht im VBS überprüft und gestrafft werden.

Ausblick

Das Organisationsrecht wird sich weiter entwickeln und der erhöhten Dynamik der Bundesverwaltung Rechnung tragen müssen. Dabei ist vor allem folgenden Aspekten besondere Beachtung zu schenken:

- **Stufengerechtigkeit:** Art. 43 RVOG weist die Zuständigkeiten in Organisationsbelangen stufengerecht dem Bundesrat, den Departementen und Amtsdirektoren zu. Um auf allen Stufen möglichst grosse organisatorische Flexibilität zu gewährleisten, ist darauf zu achten, dass in Gesetzen bzw. in Verordnungen diese Stufengerechtigkeit auch in Zukunft gewahrt bleibt.
- **Systematik:** Im Rahmen der RVR ist es gelungen, das Organisationsrecht systematischer und straffer zu gestalten. Die Organisationsverordnungen bieten heute genügend Möglichkeiten, den organisationsrechtlichen Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe abzudecken. Zusätzliche, rein organisationsrechtliche Verordnungen sollten daneben höchstens für Querschnittsaspekte erlassen werden (wie z.B. die Bundesinformatikverordnung BinfV).

Beurteilung aus Sicht der PL RVR

Bezogen auf die **Ziele** für die rechtliche Umsetzung kann folgendes festgestellt werden:

- Erste wichtige Schritte Richtung **Wirkungsorientierung** konnten mit der zielorientierten Umschreibung der Departemente und Ämter in den Organisationsverordnungen erreicht werden. Zudem enthalten die Art. 11 und 12 RVOV wirkungsorientierte Elemente.
- Wie weit die Verordnungen vom Bundesrat aktiv als **Steuerungsinstrument** genutzt werden, wird die Praxis weisen müssen. Die zielorientierte Ausgestaltung der Verordnungen sollte dazu jedoch die Voraussetzungen bieten.
- Die **Flexibilität** konnte sichergestellt werden durch eine möglichst konsequente, stufengerechte Ausgestaltung der Ausführungsverordnungen und durch die Aufhebung von nicht stufengerechten Bestimmungen.
- Bezüglich der **stufengerechten Zuordnung von Zuständigkeiten** wurde Art. 47 RVOG in Art. 13 RVOV präzisiert. Die Organisationsverordnungen und die Botschaft zur Bereinigung des Organisationsrechts wurden zum Anlass genommen, die Verteilung der Zuständigkeiten zu überprüfen und wo möglich auf eine untere Stufe zu delegieren.
- Mit der systematischeren Ordnung des Organisationsrechts konnte die **Benutzerfreundlichkeit** verbessert werden.

Die Form der interdepartementalen Zusammenarbeit im Bereich Recht hat sich bewährt - ohne sie wäre die termingerechte Umsetzung nicht machbar gewesen. Insbesondere konnte damit auch das Know-How im Bereich Organisationsrecht auf eine breitere Basis gestellt werden. Die Arbeitsgruppe wird deshalb auch nach dem Abschluss der RVR weitergeführt, um aktuelle Fragen des Organisationsrechts gemeinsam bearbeiten zu können.

7.5 Personalführung

Ausgangslage und Ziele

Als Antwort auf den raschen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel musste auch das Personalmanagement der allgemeinen Bundesverwaltung auf die künftigen Anforderungen ausgerichtet werden. Zudem hatten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte (GPK) in ihrem Bericht vom 12. Februar 1998 zur Personalpolitik des Bundes zahlreiche Empfehlungen formuliert.

Ein breit angelegtes Projekt „Projekt Organisation Personalwesen (POP)“ sollte sowohl organisatorische als auch qualitative Verbesserungen anstreben und die Linienvorgesetzten stärker in das Personalmanagement einbinden. POP bildete auch ein ideales Gefäss, um die Antwort des Bundesrates an die GPK vorzubereiten.

Vorgehen

Im November 1997 gab der Bundesrat den Auftrag, im Rahmen der RVR das Projekt POP durchzuführen. Mit POP wurde das Bindeglied zur neuen Personalpolitik geschaffen und insbesondere die Koordination der Themen „Führungsprozesse“ und „Kaderentwicklung“ mit der RVR ermöglicht.

Die Vorschläge wurden unter der Leitung des EPA von einer überdepartementalen Projektorganisation erarbeitet.

Der Bundesrat verabschiedete den Projektbericht POP im November 1998 und antwortete anschliessend auf den Bericht der GPK.

Entscheide und ihre Umsetzung

Der Bundesrat setzte per 1. Januar 1999 ein personalpolitisches Leitbild in Kraft. Diesem liegt ein Zieldreieck mit den folgenden Werten zugrunde:

- Unterstützung des Wandels (strategische Ebene),
- Wirtschaftlichkeit (flexible Strukturen),
- lernfördernde Kultur (Dienstleistungsqualität).

Das personalpolitische Leitbild ist ein wichtiges Instrument für eine kohärente langfristige Personalpolitik⁷³.

Neben dem personalpolitischen Leitbild gingen aus POP in folgenden Bereichen Abklärungen und Massnahmen hervor:

- Bildung von Service-Centers,
- Management Development,
- Neuausrichtung der Führungsausbildung,
- Wirtschaftlichkeit der Beratungskosten,
- Professionalisierung der Personalfachleute,
- Führungskennzahlen für den Bundesrat,
- Entwicklung eines führungsorientierten Lohnsystems und Erweiterung der Personalbeurteilung,
- Schaffung von Vertrauensstellen,
- Eingliederung der Sozialberatung in das Eidg. Personalamt (bis 1.7.99 in der Eidg. Versicherungskasse),
- Ausbau der Personalinformation,
- Entwicklung eines Personalmarketings,
- Überprüfung der Arbeitszeiterfassung und Projekt „Lebensarbeitszeit“,
- Erstellen von Führungs- und Mitarbeiterhandbüchern.

⁷³ *Personalpolitisches Leitbild, POP und allg. Personalpolitik:*
<http://www.personal.admin.ch/themen/ppolitik/d/index.htm>

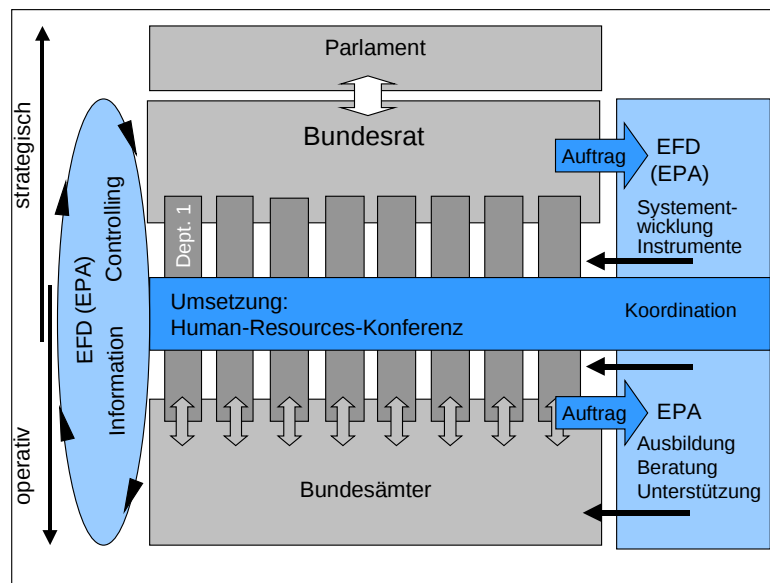


Abbildung 13: Rollenteilung und Zuständigkeiten im Personalbereich

Auf organisatorischer Ebene war besonders die Rollenteilung zwischen dem Eidg. Personalamt (Fachstelle mit Querschnittsaufgaben im EFD) und den Departementen/der Bundeskanzlei zu klären. Abbildung 13 veranschaulicht die Zuständigkeiten.

Um eine geeignete Umsetzung der Bundespersonalpolitik durch die Departemente zu gewährleisten, war die Rolle der interdepartementalen Human-Resources-Konferenz unter Leitung des Eidg. Personalamts zu stärken. Sie nimmt nun eine strategische Schlüsselrolle bei der Entwicklung und Einführung von Neuerungen wahr. In Bezug auf die Folgearbeiten zum POP besorgt sie auch das jährliche Umsetzungscontrolling zuhanden des Bundesrates.

Der erste Umsetzungsbericht wurde im Frühjahr 2000 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Er hat dabei festgestellt, dass die Umsetzung einiger Beschlüsse bereits an neue Realitäten angepasst werden muss. Dies gilt beispielsweise für das wichtige Führungsinstrument Personalinformation, wo das Intranet den Träger Papier immer mehr verdrängt.

Im März 2000 hat das eidg. Parlament die rechtliche Grundlage der personalpolitischen Modernisierung - das Bundespersonalgesetz (BPG)⁷⁴ - verabschiedet. Das neue Gesetz fördert ziel- und wirkungsorientiertes Handeln und verschafft den Arbeitgebern des Bundes mehr Handlungsspielraum. Neben der auf Zielvereinbarung basierenden Führung der Mitarbeiter/innen (= Personenführung) weist auch die Führung von Organisationseinheiten (= Verwaltungsführung) neue Gestaltungsmöglichkeiten auf.

Stand Herbst 2000

Die Ausführungsbestimmungen zum BPG liegen im Entwurf vor. Damit das neue Personalrecht im Sinne einer modernen Personal- und Führungspolitik zur Entfaltung gelangt, ist ein Kulturwandel nötig. Diesem Zweck dient u.a. eine neue, auf dem Kontraktgedanken basierende Führungsphilosophie, wie sie in Kaderforen und Kolloquien des EPA partizipativ erarbeitet wird.

⁷⁴ <http://www.personal.admin.ch/themen/bpg/d/index.htm>

Ausblick

Für den weiteren Modernisierungsprozess im Personalwesen entscheidend ist die Volksabstimmung vom 26. November 2000 über das BPG. Ein positiver Ausgang ist Voraussetzung, dass die in den letzten Jahren eingeleitete Dynamisierung der Personal- und Führungsarbeit erfolgreich fortgesetzt werden kann.

Beurteilung aus Sicht des EFD

Rechtliche Fixierungen und die Veränderung von Strukturen allein erzielen keine dauerhafte Wirkung beim Personal. Nur ein Kulturwandel bewirkt Verhaltensänderungen und ermöglicht damit einen nachhaltigen Modernisierungsprozess. Insgesamt eröffnet die Stossrichtung des POP wesentliche Perspektiven für eine Verbesserung der Führungsqualität. Entscheidend für das Erreichen der vielen Ziele wird die Priorisierung der notwendigen Kapazitäten sein.

8 Sparvorgabe

Die Sparvorgabe bei den **personellen Mitteln** beträgt 5 Prozent oder rund 70 Mio. Fr. (ohne NOVE-IT) der massgeblichen Personalbezüge der Departemente und der Bundeskanzlei (Basis: Budget 1996). Ausgenommen sind

- die FLAG-Ämter (für diese gilt eine generelle Sparvorgabe von 10 Prozent);
- der frühere EMD-Teil des VBS (hier gilt die Abbauvorgabe von 8'000 Stellen inkl. der Auslagerung der Rüstungsunternehmen);
- die Auslandzulagen des EDA (diese unterliegen besonderen Kürzungen);
- der ETH-Bereich (wird seit 1.1.2000 mit Leistungsauftrag und eigener Rechnung geführt);
- die Eidg. Zollverwaltung inkl. das Grenzwachtkorps (für den Zollbereich gilt eine reduzierte Sparvorgabe).

Im August 1998 hat der Bundesrat beschlossen, dass die Departemente und die BK - mit gewissen Ausnahmen - selber über die eingesparten Mittel verfügen können. Er hat sich allerdings Kreditumschichtungen vorbehalten und die Zuteilung weiterer Personalkredite von der Umsetzung der Sparvorgabe abhängig gemacht.

Verschiedene Einsparungen (ca. 25 Mio. Fr.) stehen den Departementen nicht für interne Umlagerungen zur Verfügung. Dies gilt für die Bereiche Bau, Liegenschaften und Beschaffung, für NOVE-IT, für den Zivilschutz sowie die Landwirtschaftlichen Forschungsanstalten und das Nationalgestüt (BRB vom 17.2.1999).

Tabelle 3: Einsparungen bei den plafonierten Personalbezügen in 1'000 Fr. (Stand 31.12.1999)

⁷⁵	R1996	R 1997	R 1998	R 1999	B 2000	P 2001	P 2002	später	Total	Vorgabe
BK	0	0	0	286	102	266	127	0	781	800
EDA	←	6'000→	0	0	1'000	2'600	0	500	10'100	10'100
EDI	923	865	2'592	990	200	970	0	4'060	10'600	7'100
EJPD	←	3'670→	1'130	1'800	0	1'000	0	600	8'200	6'700
VBS	0	1'111	0	326	300	300	300	425	2'762	2'800
EFD	816	4'360	1'900	900	4'770	2'050	1'030	420	16'246	14'864
Infrastruktur	←	←	4'400→	2'217	2'321	0	2'793	590	12'321	12'500
EVD	191	677	1'343	995	2'911	3'055	8'468	573	18'213	9'800
UVEK	0	0	0	0	0	0	0	5'665	5'665	6'300
TOTAL	1'930	16'683	11'365	7'514	11'604	10'241	12'718	12'833	84'888	70'964
NOVE-IT ⁷⁶	0	0	0	0	0	0	0	40'900	40'900	40'900

⁷⁵ R: Rechnung; B: Budget; P: Planung

⁷⁶ NOVE-IT: ab 2003 jährlich wiederkehrendes Effizienzsteigerungspotenzial bei den Personalausgaben. Bis 2003 einmalige Einsparungen zur Amortisation des NOVE-IT-Kredites.

Tabelle 4: Einsparungen bei den Stellen (Stand 31.12.1999)

⁷⁷	R 1996	R 1997	R 1998	R 1999	B 2000	P 2001	P 2002	später	Total
BK	0	0	0	3	1	3	1	0	8
EDA	←	52 →	0	0	10	22	0	4	88
EDI	9	9	27,5	8,5	2	10	0	35	101
EJPD	←	36,7 →	11,3	18	0	10	0	6	82
VBS	0	10	0	3	3	3	3	4	26
EFD	8	46	19	10	44	22,5	19,5	4	173
Infrastruktur	←	←	49 →	24	22	26	20	3	144
EVD	1,5	5,8	11	9,7	31,5	29,7	78	5,9	173,1
UVEK	0	0	0	0	0	0	0	45	45
TOTAL	18,5	159,5	117,8	76,2	113,5	126,2	121,5	106,9	840,1
NOVE-IT ⁷⁸	0	0	0	0	0	0	0	325	325

Von den rund 840 Stellen (ohne NOVE-IT) werden bis Ende 2000 rund 480 abgebaut bzw. durch interne Verlagerungen anderweitig besetzt sein. Es verbleiben also noch rund 360 Stellen, die in den nächsten Jahren aufzuheben bzw. für neue Aufgaben freizusetzen sind.

Die mit Abstand grössten Einsparungen konzentrieren sich auf die Bereiche: Informatik (ca. 325 Stellen), Bau, Liegenschaften und Beschaffung (ca. 140 Stellen) und - als Folge der Agrarpolitik 2002 - auf das Bundesamt für Landwirtschaft, inkl. die Landwirtschaftlichen Forschungsanstalten und das Nationalgestüt (ca. 120 Stellen).

Insgesamt sollten die Departemente und die BK die Sparvorgabe erfüllen können, wenn auch später als ursprünglich vorgesehen. Dabei musste teilweise auf einzelne Massnahmen verzichtet werden. Andere sind noch in Abklärung oder setzen gesetzliche Anpassungen voraus.

Zu den **Sachausgaben** sind keine verlässlichen Angaben verfügbar. Die grössten Einsparungen ergeben sich auch hier aus NOVE-IT (ca. 89 Mio. Fr.). Zu berücksichtigen sind dabei die zur Haushaltsanierung vorgenommenen linearen Kürzungen der letzten Jahre auf diversen Sachkrediten. Dadurch wurde die ursprüngliche Sparvorgabe auf den Sachausgaben gewissermassen übersteuert.

Die Departemente setzten bisher die frei gewordenen Mittel für verschiedene kleinere und dringende neue Vollzugsaufgaben ein.

Zur Vermeidung von Härtefällen wurde mit den Personalverbänden ein Sozialplan vereinbart. Er trat am 1.7.98 in Kraft und umfasst nebst der RVR auch sämtliche weiteren Sparmassnahmen des Bundes (z.B. infolge EMD 95). Bis heute konnten Entlassungen infolge von RVR-Projekten verhindert werden.

⁷⁷ R: Rechnung; B: Budget; P: Planung

⁷⁸ NOVE-IT: ohne externe Mitarbeitende

9 Projektstand im Herbst 2000

9.1 Projektstand allgemein

Die **Projektphase NOVE**, d.h. die Zusammenfassung oder bessere Abstimmung der Aufgaben zwischen den Departementen, ist weitgehend abgeschlossen. Eine Ausnahme bildet insbesondere das Projekt NOVE-IT.

Die Umsetzungen der **Projektphase NOVE DUE**, d.h. die departementsinterne Zusammenfassung oder bessere Abstimmung von Aufgaben, ist in den einzelnen Departementen unterschiedlich weit fortgeschritten und dauert zum Teil noch bis ins Jahr 2003 oder 2004. In Bearbeitung sind insbesondere das Schweizerische Heilmittelinstitut, die Restrukturierung im BAP sowie das Schweizerische Institut für technische Sicherheit.

Bei **NOVE TRE**, Führungsprozesse und Führungsinstrumente, sind die Arbeiten mehrheitlich abgeschlossen. Pendent sind insbesondere im Bereich der rechtlichen Umsetzung die Botschaft zur Bereinigung des Organisationsrechts sowie verschiedene Umsetzungsmassnahmen aus dem Projekt Organisation Personalwesen.

9.2 Verbleibende Restanzen und Umsetzungsmassnahmen

Über das Jahr 2000 hinaus verbleiben die nachstehenden wichtigsten Restanzen (für eine detaillierte Übersicht siehe Beilage F):

Alle

- Recht: Botschaft zur Bereinigung des Organisationsrechts; Federführung BK (Herbst 2001).
- Sparvorgabe: Vollumfängliche Realisierung (teilweise bis 2003).
- NOVE-IT: Abschluss aller Umsetzungen (bis 2003).
- Personalwesen (POP): Umsetzung aller Massnahmen (gestaffelt bis 2003).

BK

- Departementsübergreifende Sparvorschläge, zusammen mit den Departementen (bis 2002).

EDI

- Bildung eines Schweizerischen Heilmittelinstituts aus Teilen des Bundesamtes für Gesundheit und der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel im Jahr 2001.
- ETH: Neues ETH-Gesetz (Inkraftsetzung ca. Mitte 2002, evtl. 1.1.2003).

EJPD

- Neue Strukturen für das Bundesamt für Polizei (2001).
- Zusammenfassung der Querschnittsfunktionen im BFA und BFF (2001).
- Überprüfung des Systems Innere Sicherheit (USIS): Vorschläge bis 2002.

VBS

- VBS XXI, Armee XXI und Bevölkerungsschutz: Realisierung (ab 2003).
- Reorganisation des Nachrichtendienstes (2001).

EFD

- Neue Pensionskasse des Bundes (PUBLICA): Realisierung (2002).

UVEK

- Schweizerisches Institut für technische Sicherheit (ITS): Realisierung (ab 2004).
- Projekt HELCO: Zusammenfassung zivile und militärische Flugsicherung (2001).

9.3 Auflösung der Projektorganisation und Fortsetzung eines kleinen Umsetzungscontrollings

Die RVR-Projekte sind grösstenteils abgeschlossen. Umsetzungsentscheide seitens des Bundesrates sind nur noch vereinzelt notwendig. Die weitere Verantwortung liegt bei den zuständigen Departementen. Damit ist eine bestmögliche Fortsetzung der noch nicht abgeschlossenen Projekte sicher gestellt. Die zentrale Projektorganisation kann deshalb plangemäss Ende des Jahres 2000 aufgehoben werden.

Hingegen wird auch nach Ende 2000 noch ein kleines, zentrales Controlling erforderlich sein, damit der Bundesrat weiterhin über den Fortgang der einzelnen Projekte im Überblick informiert werden kann. Das Controlling sollte folgende Aufgaben umfassen:

- jährliches Controlling zur Umsetzung der noch offenen Bundesratsbeschlüsse;
- jährliches Controlling zur Umsetzung der Sparvorgabe;
- jährliche Berichterstattung an den Bundesrat.

Für grössere Teilprojekte besteht eine separate Pflicht zur Berichterstattung an den Bundesrat (NOVE-IT, Bauten und Logistik, POP). Dabei empfiehlt es sich, die allgemeine Berichterstattung zur RVR und die Berichterstattungen über diese Teilprojekte zeitlich zu koordinieren.

Für die Wahrnehmung dieser Controllingaufgaben bis längstens Ende 2003 stehen die Bundeskanzlei und das EFD im Vordergrund:

- Die Bundeskanzlei ist zuständig für allgemeine Fragen, die sich zukünftig noch zum Gesamtprojekt ergeben können. Sie übernimmt das weitere Umsetzungscontrolling bezogen auf die ausstehenden Restanzen und erstattet dem Bundesrat einmal jährlich Bericht darüber.
- Das EFD übernimmt das jährliche Controlling für den weiteren Vollzug der Sparvorgabe.

Eine Gesamtevaluation des Projekts wird aus heutiger Sicht als wenig zweckmässig erachtet, da auf Grund der Vielfalt der betroffenen Gebiete und der Überlagerungen mit anderen Veränderungen kaum klare Erkenntnisse erwartet werden können. Es ist Sache der Departemente zu entscheiden, ob sie allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt für einzelne Teilprojekte Evaluationen durchführen wollen.

10 Beurteilung der Ergebnisse

Die RVR hat nach innen und auch nach aussen zu spürbaren Verbesserungen geführt. Sie hat die Bundesverwaltung zwar nicht völlig reorganisiert. Sie wandelte sich zudem zunehmend von einer Regierungs- in eine Verwaltungsreform. Trotzdem wird sie das Gesicht der Bundesverwaltung nachhaltig verändern - im Verbund mit weiteren institutionellen Reformen, wie der Staatsleitungsreform, der Auslagerung ehemaliger Regiebetriebe und Anstalten oder dem Projekt FLAG.

Eine schlüssige Gesamtbeurteilung ist auf Grund der Vielfältigkeit der Reform sowie der Tatsache, dass verschiedene Massnahmen noch in der Umsetzung sind und ihre volle Wirkung noch nicht entfaltet haben, nicht möglich.

Im Auftrag der PL RVR wurde im Frühjahr 2000 von einer externen Beratungsfirma eine Befragung durchgeführt. Befragt wurden 81 mittlere und höhere Kader der Bundesverwaltung, alle Kantone, der Städte- und der Gemeindeverband sowie 20 Organisationen und Verbände aus hauptbetroffenen Politikbereichen. Die Rücklaufquote betrug rund 80%. Zusätzlich mündlich befragt wurden 17 Präsident/innen und 3 Sekretäre von hauptbetroffenen parlamentarischen Kommissionen.

Obwohl die Detailergebnisse auf Grund der teilweise kleinen Stichprobe statistisch nicht repräsentativ sind, ergeben sich dennoch wertvolle Hinweise über die interne und externe Wahrnehmung der Reform. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine präzise Aufteilung in Veränderungen, die durch die RVR oder andere Faktoren bedingt sind, kaum möglich ist. Dies gilt vor allem für die externen Befragten.

Beurteilung der Veränderungen (1996 - 2000) bezogen auf die Reformziele

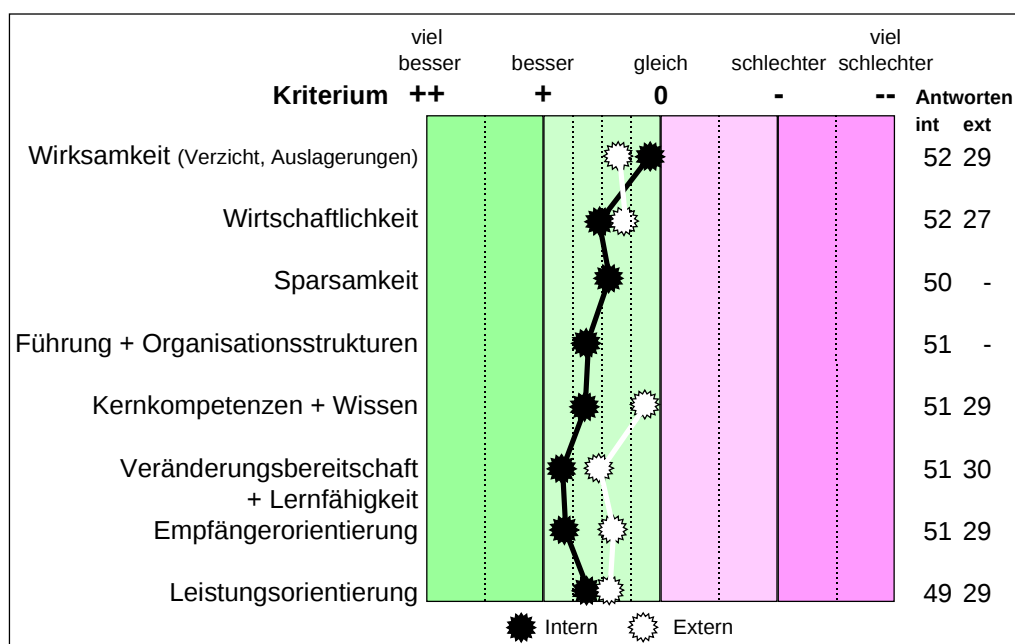


Abbildung 14: Beurteilung bezogen auf die Reformziele

Die Beurteilungen sind durchwegs positiv, wenn auch nicht besonders ausgeprägt. Es überrascht nicht, dass die Innensicht tendenziell besser ist als die Aussensicht. Ebenso werden die „harten“ Faktoren (Aufgabenverzicht, Auslagerungen, Einsparungen) eher weniger gut beurteilt als die „weichen“ Faktoren (Wissen, Veränderungsbereitschaft, „Kundenorientierung“). Dies deutet darauf hin, dass die ursprünglich etwas strukturlastige Reform zunehmend auch zu einer „kulturellen“ Reform geworden ist.

Reformziel 1: Verbesserung der Wirksamkeit

Die RVR hat weitere Projekte für das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget sowie zur rechtlichen Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten ausgelöst bzw. unterstützt. Aufgabenverzicht in grossem Ausmass hat im Rahmen der RVR nicht stattgefunden. Dies ist verständlich, da solche Entscheide das Ergebnis politischer Prozesse und nicht Folge interner Reformen sind. Insgesamt haben viele Veränderungen aber dazu beigetragen, die Wirksamkeit der staatlichen Leistungen zu verbessern. Zudem wurden neue Impulse gesetzt für die vermehrte leistungs- und wirkungsorientierte Führung auch im 1. Kreis der Bundesverwaltung.

Reformziel 2: Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Die Zusammenfassung verschiedener Aufgaben sowie die Optimierung der internen Prozesse hat es erlaubt, Doppelspurigkeiten abzubauen und interne Synergien zu nutzen. Dadurch konnte auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung verbessert werden.

Reformziel 3: Verbesserung der Sparsamkeit

Der Bundesrat hat das Sparziel so formuliert, dass abgesehen von einzelnen Ausnahmen, in erster Linie ein Umbau und weniger ein Abbau stattfindet. Damit haben die Departemente einen stärkeren Anreiz zur Erreichung dieses Ziels. Die Realisierung verläuft allerdings weniger rasch als ursprünglich geplant. Auch wird als Folge der Übersteuerung durch andere Ressourcenentscheide eine Vollzugskontrolle zunehmend schwieriger.

Reformziel 4: Verbesserung der Führbarkeit und Organisationsstrukturen

In diesem Bereich hat die Reform erwartungsgemäss die grösste Wirkung erzielt. Die homogenere und ausgewogenere Verteilung der Aufgaben hat die Führbarkeit und die organisatorische Zuordnung der Aufgaben auf die Departemente und Ämter insgesamt verbessert.

Bei den überdepartementalen Führungsprozessen und der Führung des Bundesrates wurden lediglich kleinere Anpassungen vorgenommen. Die Möglichkeiten des RVOG sind noch nicht ausgeschöpft. Diese Fragen sind denn auch Gegenstand der Staatsleitungsreform. Hingegen konnten auf der Ebene der departementalen Führungsprozesse in verschiedenen Departementen deutliche Verbesserungen erzielt werden.

„Weiche“ Faktoren

In Ergänzung zu den vier vom Bundesrat definierten Zielen wurden bei der Befragung auch Fragen zu Kompetenzen und Wissen, zu Lern- und Veränderungsbereitschaft, zur „Empfänger“- und Leistungsorientierung gestellt. Hier hat die Reform einen bereits stattfindenden Wandel unterstützt und weiter gefördert, der vor allem von den intern Befragten deutlich positiv beurteilt wird.

Beurteilung der Veränderungen (1996 - 2000) bezogen auf die wichtigsten Reformfelder

Insgesamt kann eine recht ähnliche Beurteilung durch die intern und extern Befragten festgestellt werden, wenn auch die positiven und negativen Ausschläge bei den intern Befragten grösser sind. Erneut ist auf die beschränkte Repräsentativität auf Grund der teilweise kleinen Stichprobe hinzuweisen.

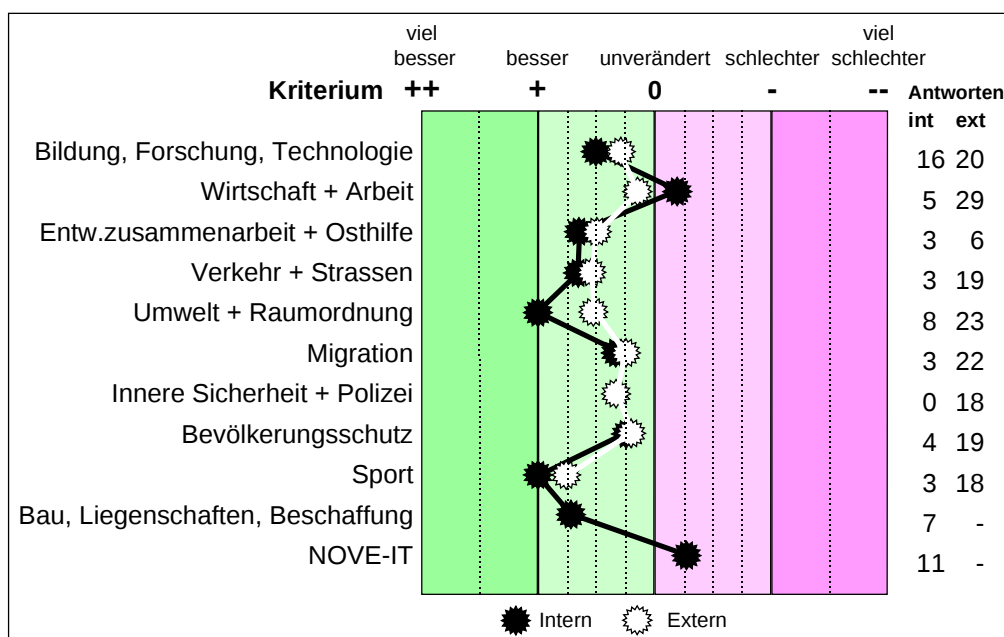


Abbildung 15: Beurteilung bezogen auf die wichtigsten Reformfelder

Bildung, Forschung, Technologie

Die Reformen in diesem Bereich werden mehrheitlich positiv beurteilt. Dies gilt besonders für die Zusammenfassung der Aufgaben von vier auf zwei Departemente (EDI und EVD), die Aufwertung der Berufsbildung, die gemeinsame Botschaft des EDI und EVD, die Bildung eines gemeinsamen Leitungsgremiums sowie die Verselbstständigung des ETH-Bereichs. Vorbehalte gibt es angesichts der vielfältigen Rollen und Partner betreffend die Transparenz, die Verantwortlichkeiten und den weiterhin hohen Koordinationsbedarf. So wird denn verschiedentlich gefordert, in einem nächsten Schritt den Bereich Bildung, Forschung, Technologie unter einem einzigen Dach zusammenzufassen.

Wirtschaft und Arbeit

In einem ersten Schritt wurden die Aufgaben der Berufsbildung aus dem ehemaligen Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ins neue Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) integriert. In einem zweiten Schritt erfolgte die Zusammenfassung des BAWI mit dem BWA (ex BIGA) im neuen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).

Im Grundsatz wird die Bildung des BBT und die Zusammenfassung von Aussen- und Binnenwirtschaft im seco mehrheitlich positiv beurteilt. Teilweise kritisiert wird die Integration der Arbeit ins seco, anstelle der Bildung eines eigenständigen Bundesamtes für Arbeit. Das seco wird teilweise als zu gross und die Zusammenfügung unterschiedlicher Kulturen als noch nicht abgeschlossen empfunden. Vereinzelt wird auch die Herauslösung der Berufsbildung aus dem Bereich Wirtschaft und Arbeit bedauert. Aus wirtschaftlicher Optik insgesamt eher negativ beurteilt wird der Transfer des Bereichs Arbeitskräfte und Einwanderung vom EVD ins EJPD (siehe dazu weiter unten Migration).

Dies führt trotz grundsätzlicher Zustimmung zu einer im konkreten Ergebnis bisher insgesamt eher kritischen Beurteilung der Reformen im Bereich Wirtschaft und Arbeit.

Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe

Die Koordination zwischen dem EDA (DEZA) und dem EVD (BAWI, neu seco) wurde intensiviert und die Aufgaben klarer geregelt. Diese Massnahmen werden von den direkt Betroffenen als positiv beurteilt, von aussen aber kaum wahrgenommen.

Verkehr und Strassen

Die Zusammenfassung der Aufgaben im Bereich Strassenverkehr durch den Transfer der Hauptabteilung Strassenverkehr vom EJPD (BAP) ins Bundesamt für Strassen im UVEK wird insgesamt positiv beurteilt.

Umwelt und Raumordnung

Die Zusammenfassung von Schutzaufgaben und Nutzungsinteressen im Bereich Umwelt und Raumordnung durch den Transfer des BUWAL und des BPR (neu ARE) aus dem EDI bzw. EJPD ins UVEK wird vor allem von den intern Befragten deutlich positiv beurteilt. Die ursprünglich geäusserte Sorge, dass dadurch wesentliche politische Fragen, da in einem Departement vorgespurt, im Bundesrat nicht mehr ausdiskutiert werden könnten, haben sich nicht bestätigt.

In Einzelbereichen wird verschiedentlich auf weiterhin vorhandene Schnittstellen zwischen Umwelt und Wirtschaft hingewiesen (z.B. Regionalpolitik, Wald, Fischerei).

Migration

Die Ergebnisse in diesem Bereich werden unterschiedlich wahrgenommen. Positiv beurteilt wird die Schaffung der neuen „Koordinationsgruppe Migration“. Kontrovers sind die internen und externen Meinungen bezogen auf den Transfer von Aufgaben im Bereich Einwanderungen und Auswanderungen aus dem EVD (ex BIGA) ins EJPD (BFA). Hier werden sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen festgestellt. Vor allem von den extern Befragten wird verschiedentlich der Verzicht auf die Bildung eines „Migrationsamtes“ bedauert und eine noch gesamtheitlichere Optik unter Einbezug der Aspekte der Aussenpolitik (EDA), der Integration (EDI) und der Wirtschaft (EVD) gewünscht.

Innere Sicherheit und Polizei

Der Transfer der Bundespolizei und des Sicherheitsdienstes von der Bundesanwaltschaft ins Bundesamt für Polizei und die damit verbundene Reorganisation dieses Amtes per 1.1.2001 wird mehrheitlich als positiv beurteilt. Dies obwohl die Reform erst teilweise umgesetzt ist. Im Übrigen bilden diese Massnahmen einen ersten Schritt, dem mit dem Projekt USIS (Überprüfung System innere Sicherheit) ein wohl noch grösserer folgen wird. In diesem Rahmen dürfte sich dann erneut die Frage der Zuordnung des Grenzwachtkorps (EFD, EJPD oder VBS) stellen.

Bevölkerungsschutz

Die Zusammenfassung der Aufgaben von Verteidigung und Bevölkerungsschutz im gleichen Departement wird praktisch einhellig begrüsst. Konkrete Verbesserungen sind allerdings noch wenig spürbar, da der eigentliche Nutzen erst mit der Realisierung der Projekte Armee XXI, Bevölkerungsschutz und VBS XXI voll zum Tragen kommen wird.

Sport

Der Transfer der Eidg. Sportschule Magglingen vom EDI ins VBS und die Bildung eines Bundesamtes für Sport wird durchwegs positiv beurteilt. Begründet wird dies vor allem mit der gegebenen personellen Konstellation.

Bau, Liegenschaften, Beschaffung

Die Spartenlösung (zivil, ETH und Armee) für den Bereich Bau und Liegenschaften sowie die Zusammenfassung der zivilen Bauten mit der internen Beschaffung und Logistik im neuen BBL wird ebenfalls positiv beurteilt. Hier war es auch möglich, substanzielle Einsparungen zu erzielen. Aufgrund der umfangreichen Neudefinition der Abläufe im Baubereich sowie der Einführung anspruchsvoller neuer Informationssysteme im Bereich der EDMZ sind noch diverse Nachbesserungen im Gang.

NOVE-IT

Die Reorganisation der Informatik ist wohl das schwierigste Teilprojekt der RVR. Dies kommt auch in den Befragungsergebnissen zum Ausdruck.

Obwohl die strategische Neuausrichtung im Grundsatz zunehmend Akzeptanz findet, sind in der Umsetzung noch viele Probleme zu lösen. Die Dreiteilung der Aufgaben in Strategie (Informatikrat und Informatikstrategieorgan Bund), Leistungsbezüger (Linie) und Leistungserbringer (departementale Dienstleistungszentren) ist in der Praxis sehr aufwändig, da eingespielte Prozesse und Organisationseinheiten mit einem hohen Investitionsaufwand aufgeteilt und wieder neu zusammengefügt werden müssen. Dies verunsichert das betroffene Personal. Hinzu kommt, dass die Zusammenfassung der zuvor 75 in noch 7 departementale Dienstleistungszentren wohl ein hohes Effizienzsteigerungspotenzial verspricht, für viele Ämter aber auch den „Verlust“ des unmittelbaren Zugriffs auf „ihren“ Informatikdienst bedeutet.

Diese Probleme sind erkannt. Es liegt nun an allen Verantwortlichen, die Skeptiker davon zu überzeugen, dass die gewählte Lösung auch in der Umsetzung hält, was man sich von ihr verspricht.

Beurteilung der Reformphasen

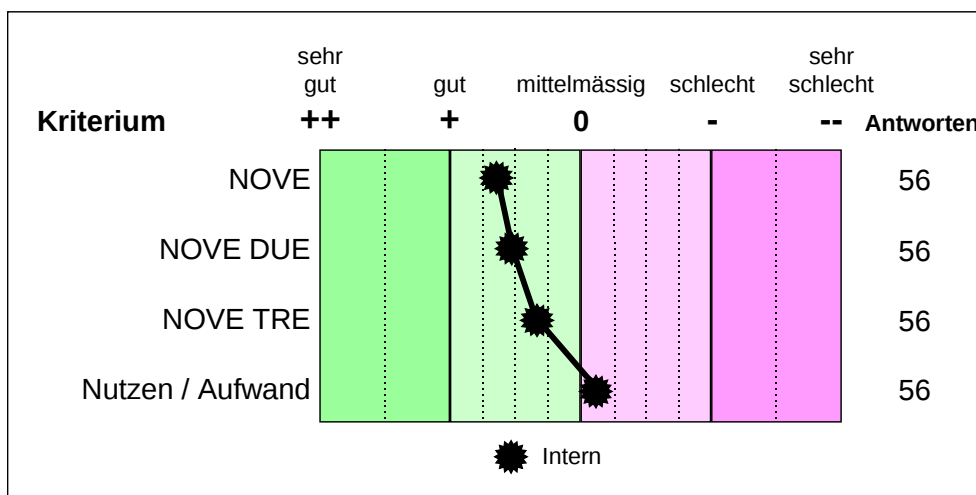


Abbildung 16: Beurteilung bezogen auf die Reformphasen

Am besten beurteilt wird die Projektphase **NOVE** mit den weitreichendsten Reformentscheidungen und der breitesten Betroffenheit praktisch aller Departemente.

Am nächstbesten fällt die Beurteilung der Phase **NOVE DUE** aus, also die departementsinternen Verbesserungen. Hier war die Betroffenheit recht unterschiedlich. Das EDI, EJPD und EVD haben diese Phase für umfangreichere Veränderungen genutzt als beispielsweise das EDA oder das VBS.

Die Phase **NOVE TRE** wird insgesamt auch positiv beurteilt, wenn auch weniger deutlich. Da diese Phase aus vier Massnahmenfeldern bestand, gilt es zu differenzieren:

- Bei den *überdepartementalen Führungsprozessen* sind die Ergebnisse insgesamt eher bescheiden in dem Sinne, dass der Bundesrat seine Handlungsmöglichkeiten, die ihm das RVOG gibt, noch nicht voll ausschöpft. Diese Aspekte haben sich zunehmend auf das Projekt Staatsleitungsreform verlagert.
- Bei den *departementalen Führungsprozessen* haben vor allem das EVD und das UVEK die Chance benutzt, um sich neue strategische Leitlinien zu geben und das interne Führungssystem anzupassen. Diese Arbeiten werden als sehr positiv beurteilt. Bei den übrigen Departementen bestanden aufgrund der anders gelagerten Veränderungen kleinere oder keine Bedürfnisse nach Anpassungen bei den departementalen Führungsprozessen.
- Die Ziele der *rechtlichen Umsetzung* Richtung mehr Wirkungs- und Leistungsorientierung, mehr Flexibilität und mehr Benutzerfreundlichkeit konnten mit der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung sowie der Neuausrichtung der Organisationsverordnungen weitgehend erreicht werden. Die angestrebte Straffung der übrigen Organisationserlasse sollte aus heutiger Sicht ebenfalls möglich sein.
- Im *personellen Bereich* stellt das personalpolitische Leitbild ein erstes und wichtiges Ergebnis dar. Der grösste Teil des Massnahmenbündels aus dem Projekt Organisation Personalwesen (POP) befindet sich dagegen noch in der Konkretisierung und Umsetzung. Die volle Wirkung werden diese Massnahmen im Verbund mit den Veränderungen aus dem neuen Bundespersonalgesetz und der neuen Personalpolitik entfalten.

Mittelmässig bis leicht negativ wird das **Aufwand-Nutzen-Verhältnis** beurteilt. Dieses Resultat ist bei internen Reformprojekten nicht ungewöhnlich, da sich verschiedene Faktoren kumulieren können. Die einen beurteilen den Nutzen als eher gering. Andere erachten den Einsatz externer Beratung als zu aufwändig. Für viele bedeuten Veränderungsprojekte eine zusätzliche Belastung angesichts einer bereits hohen bis sehr hohen Arbeitslast. Wieder anderen gehen die Reformen zu langsam, weil viel Energie auf die Überwindung interner Widerstände verwendet werden muss.

11 Beurteilung der Projektführung

Geht man davon aus, dass es die zentrale Aufgabe einer Projektorganisation ist, zusammen mit der Linie und allen Betroffenen zuhanden des Auftraggebers die Erfüllung der Projektziele sicherzustellen, dann darf die Projektorganisation wohl als insgesamt zweckmässig beurteilt werden.

Wird der Blick auf die im Projektauftrag festgelegten Vorgehens- und Zeitpläne gelenkt, so kann festgestellt werden, dass es - mit einzelnen Ausnahmen und sinnvollen Korrekturen - gelungen ist, das Projekt im Rahmen der Vorgaben zielgerichtet voranzutreiben und zeitgerecht zum Abschluss zu bringen. Die Transparenz und Verlässlichkeit im Projektverlauf haben sicher mit zur zunehmenden Akzeptanz der RVR beigetragen.

So wichtig es war, das Projekt von 1996 bis im Frühling 1997 sehr zentral zu führen, so zweckmässig war es, die Umsetzungs- und Folgearbeiten ab dem Jahr 1997 stark zu dezentralisieren.

Was mit zunehmender Dauer immer weniger gut gelang, war dem Wunsch des Bundesrates nachzukommen, ganze Entscheidpakete zum Beschluss vorzulegen. Dies war vor allem bedingt durch den Umstand, dass trotz der abgestimmten Projektplanung die Departemente letztlich selber über den Zeitpunkt ihrer Anträge entschieden. Dies erwies sich allerdings als nicht so gravierend, da es sich primär um Einzelteile handelte, die das Gesamtbild der Reform nicht mehr entscheidend beeinträchtigten.

Die Projektleitung hat bei den Mitgliedern der Projektkoordination und des Begleitausschusses Personal eine Umfrage zur Beurteilung der Projektführung gemacht. Die wichtigsten Ergebnisse sind nachstehend aufgeführt.

Die Einsetzung einer **Projektoberleitung (POL)** als bundesrätlicher Steuerungsausschuss zur Entscheidvorbereitung für den Bundesrat sowie zur Projektsteuerung hat sich bewährt. Dadurch war das Projekt im Bundesrat genügend stark verankert. Zudem verlieh die POL dem Projekt die notwendige Legitimation und Unterstützung nach innen.

Bewährt hat sich ebenfalls die **Einsetzung einer Projektkoordination (PK)**, in der alle Departemente, die Bundeskanzlei und die wichtigsten Querschnittsaufgaben vertreten waren. Die PK hatte eine zentrale Funktion zur Abstimmung der Projektarbeiten, zur Beurteilung der Anträge der Projektleitung an die Projektoberleitung und den Bundesrat sowie zur gegenseitigen Information.

Die Ausgestaltung der **Projektleitung (PL)** war zweckmässig. Dazu gehören die administrative Unterstellung unter die BK, die Aufgaben und Grösse (4 - 5 Personen). Dies ist wohl die minimale Grösse, um ein solches Projekt zielgerichtet zu führen, die Departemente in Einzelfragen kompetent zu unterstützen und im Projektmanagement nicht allzu stark von externen Beratern abhängig zu werden. Gleichzeitig war die Projektleitung klein genug, um nicht in

Versuchung zu kommen, sich zu detailliert in die departementalen und übergeifenden Teilprojekte einzumischen.

Die Bildung des **Begleitausschusses Personal** erlaubte es den Personalverbänden, ihre Anliegen rechtzeitig auf der Ebene des Gesamtprojektes einzubringen. Obwohl der Ausschuss in erster Linie dem gegenseitigen Informationsaustausch diente, konnten wichtige Impulse gesetzt bzw. unterstützt werden (z.B. der Sozialplan, die Bildung eines Begleitausschusses für die gesamte allgemeine Bundesverwaltung, der Einbezug der Personalverbände in den wichtigsten Teilprojekten der RVR).

Die zentrale Einstellung der **Kredite für externe Beratung** bei der Bundeskanzlei hat sich gelohnt. Sie war transparent, erlaubte eine flexible Mittelzuteilung auf die einzelnen Teilprojekte und ermöglichte der POL, bei Bedarf steuernd Einfluss zu nehmen. Aufgrund der Grösse und Art des Projekts werden die Kredite für NOVE-IT seit 1998 separat budgetiert.

Der Einsatz der **externen Berater** im gesamten Projekt wird teilweise als gut, teilweise als genügend und zu umfangreich beurteilt.

Die eingesetzten **Projektmanagement-Instrumente** (Terminpläne, Entscheid-, Pendenzenlisten, Kreditverteilungen, etc.) werden insgesamt als zweckmässig beurteilt. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung einer elektronischen Projektdokumentation auf dem Intranet (die darüber hinaus auch alle wichtigen Berichte, Protokolle, aktuelle Informationen, Pressemitteilungen und Präsentationsunterlagen enthielt). In Zukunft werden diese Technologien und Instrumente wohl noch konsequenter und von Beginn weg eingesetzt.

Bezüglich des **Controlling** ist zu differenzieren. Halbjährlich wurden mit den Departementen anhand von „Projektsteckbriefen“ zu den wichtigsten Teilprojekten der aktuelle Stand erhoben und allfällige Probleme identifiziert. Die Ergebnisse flossen einerseits in den halbjährlichen Standbericht an den Bundesrat und dienten den Departemente anderseits für ihre eigenen internen Zwecke. Der Umsetzungsstand der Sparvorgabe wurde in einem jährlichen Rhythmus erhoben. Die diesbezügliche Beurteilung fällt weniger positiv aus. Hier stellte sich das Problem der Übersteuerung mit anderen finanziellen und personellen Vorgaben und Entscheiden, was vor allem die Nachvollziehbarkeit erheblich erschwerte.

Die halbjährliche **Berichterstattung an den Bundesrat** war nützlich als aktuelle Standortbestimmung innerhalb des Projekts und für die POL. Ob dies auch für den Bundesrat zutrifft, wird unterschiedlich beurteilt. Eine jährliche Berichterstattung hätte ihren Zweck wohl auch erfüllt.

Insgesamt positiv beurteilt wird schliesslich die **Informationstätigkeit** (vor allem vierteljährliche Bulletins, jährliche Broschüre, Internet/Intranet). Im Rahmen der RVR wurden erstmals alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung periodisch über verwaltungsinterne Themen informiert. Damit wurde wohl ein wesentlicher Impuls ausgelöst für einen neuen Schritt in der internen Information für die gesamte Bundesverwaltung. Im Juli 2000 hat der Bundesrat den Entscheid für eine elektronische Hauszeitung auf dem Intranet (Intr@bund) gefällt. In den nächsten Monaten wird nun das Konzept erstellt.

12 Erfolgsfaktoren und Lehren für die Zukunft

Wie die Ergebnisse der Schlussbefragung zeigen, wird das Projekt RVR sowohl von den direkt Beteiligten als auch von den internen und externen Partnern insgesamt mehrheitlich positiv beurteilt. Welches waren die hauptsächlichen Erfolgsfaktoren für das Projekt, und welches sind die wichtigsten Lehren für künftige Reformprojekte in der Bundesverwaltung?

Erfolgsfaktoren

- Nach einer längeren Vorlaufzeit und mehreren Anläufen war in den Jahren 1996 und 1997 die Zeit reif für Entscheide des Bundesrates. Dazu beigetragen haben der hohe interne und externe Erwartungsdruck sowie der Reifegrad der Vorbereitungsarbeiten.
- Mit dem neuen RVOG wurde die Organisationskompetenz vom Parlament an den Bundesrat übertragen. Damit hat der Bundesrat die notwendige Handlungsfreiheit und Flexibilität erhalten, die er in der Folge auch nutzte.
- Mit der Einsetzung eines bundesrätlichen Steuerungsausschusses, der POL, erhielt das Projekt die erforderliche politische Unterstützung und Identifikation. Auch wenn die POL keine wesentlichen materiellen Entscheide fällte, bestand für die Mitglieder der POL eine grössere Verbindlichkeit, dem Projekt zum Erfolg zu verhelfen. Nach innen verlieh die POL dem Projekt mehr Legitimation und Gewicht.
- Die Grundsatzentscheide sowie die Anpassung der Projektorganisation vom Frühjahr 1997 führten zu einer Deblockierung und zu einer Beschleunigung des Reformprozesses. Dabei hat sich die Bündelung und Bildung von zusammenhängenden Entscheidungspaketen bewährt.
Einerseits bestand weniger Anlass für Widerstand gegen einzelne Lösungsmodelle. Andererseits bewirkte die weitgehende Dezentralisierung der Verantwortung an die Departemente und an Teilprojektleitungen sowie die Fokussierung der zentralen Projektleitung auf die Prozessteuerung eine bessere Identifikation mit dem Projekt in den Departementen und Ämtern.
- Dies führte zur Freisetzung neuer Energien in einzelnen Departementen und erhöhte deren Motivation, die Reform im eigenen Bereich noch weiter zu führen. Dies wiederum verstärkte die Reformbereitschaft in anderen Departementen. So entstand ein Verstärkungseffekt, der sich positiv auf die gesamte Reform auswirkte.
- Transparenz und Verbindlichkeit im Projektablauf und Projektmanagement, weitgehende Einhaltung der Pläne und Termine sowie eine offene und kontinuierliche Information schufen die notwendige Glaubwürdigkeit und das Vertrauen, die für solche Reformprojekte unabdingbar sind.

Lehren für künftige Verwaltungsreformprojekte

Die Führung

- **„Vision“**

Für Veränderungen braucht es eine „Vision“, ein Bild, eine gemeinsame Vorstellung über das anzustrebende Ziel. Wenn die Führung und die Mitarbeitenden nicht wissen, wohin die Reise gehen soll, dann wird der Weg dahin beschwerlich.

Auch wenn für alle grossen Projekte der letzten Jahre - EFFI-QM-BV, RR93 bzw. RVR - an sich klare Ziele formuliert waren, gelang es zu wenig gut, eine gemeinsame „Vision“ zu entwickeln und diese breit und verständlich zu kommunizieren.

- **Verpflichtung (commitment)**

Wenn ein Projekt zum Erfolg geführt werden soll, braucht es eine klare gemeinsame Verpflichtung der obersten Führung auf die Ziele und den Prozess.

Diese gemeinsame Verpflichtung des Bundesrates auf das Projekt, seine Ziele und die wichtigsten Prozessschritte war zu Beginn für die Verwaltung wenig spürbar. Dies änderte sich ab dem Jahr 1996. Der Wille, dem Projekt zum Durchbruch zu verhelfen, wurde deutlich und kam auch in der Einsetzung einer Projektoberleitung zum Ausdruck.

Nach den wichtigsten Entscheiden im Jahr 1997, der vermehrten Ausrichtung auf departementsinterne Reformen sowie der stärkeren Hinwendung des Bundesrates zur Staatsleitungserform, war dieser Wille wieder etwas weniger ausgeprägt.

- **Kommunikation**

Eine offene, widerspruchsfreie und verlässliche Kommunikation nach innen und aussen fördert die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen. Erst das Wissen über Entscheide und Handlungen kann Verständnis und Einsicht schaffen. Und erst dadurch entsteht Akzeptanz und Unterstützung. Voreilige Ankündigungen aber, die Entscheide, Termine, Lösungen oder Handlungen betreffen, und nicht eingehalten werden können, schaden der Verlässlichkeit und untergraben das Vertrauen.

Der Prozess

- **Ziele und Fokus**

Es braucht nicht nur eine „Vision“ über den anzustrebenden Zustand, sondern auch klare Ziele und Zwischenziele auf dem Weg dahin. Dies bedeutet nicht zwingend ein einfaches lineares Vorgehen. Gerade in komplexen Projekten ist es wichtig, Raum zu lassen für das Lernen während des Prozesses und für iterative Entscheidungsfindungen.

Da es kaum je möglich sein wird, alle Ziele zu erreichen, braucht es eine Fokussierung auf die wichtigsten und erfolgsentscheidenden Faktoren. Andernfalls verliert man sich auf Nebenschauplätzen und lässt sich von weniger Wichtigem ablenken.

- **Transparenz**

Reformen sind immer mit Unsicherheit und Widerständen verbunden. Deshalb ist es umso wichtiger, Transparenz und Verlässlichkeit im Projektablauf zu schaffen. Das Vorgehen, die Zeitpläne, Meilensteine und der Prozess der Entscheidungsfindung sind - wenn immer möglich - transparent zu machen. Allen Betroffenen ist verständlich darzulegen, was, wann und weshalb gemacht bzw. eben nicht gemacht wird.

Bewusste Geheimhaltung sollte nur im Ausnahmefall angewendet werden.

- **Tempo und Timing**

Es gilt, die „richtige“ Reformgeschwindigkeit zu finden: Nicht zu schnell (sonst kommen die betroffenen Menschen nicht mit) und nicht zu langsam (sonst setzen sich die Bremser durch). Es braucht sowohl einen langen Atem (sonst droht die Überforderung) als auch eine klare zeitliche und inhaltliche Begrenzung (sonst droht die Ermattung).

Es lohnt auch nicht, sich auf ein Thema zu fixieren, für das die Zeit noch nicht reif ist.

Häufig braucht es einen zweiten oder dritten Anlauf. Umgekehrt gibt es in jeder Reform Fenster für günstige Gelegenheiten, die zu nutzen sind.

Die Kultur und Nachhaltigkeit (das Weiche ist das Harte)

- **Partizipation**

Die Betroffenen sind nicht nur in der Phase der Umsetzung, sondern - wenn immer möglich - bereits in der Phase der Lösungssuche und Entscheidungsfindung einzubeziehen. Die Erfahrung zeigt, dass die besten Lösungsideen häufig den Köpfen der direkt Beteiligten und nicht jenen der externen Berater entspringen.

Partizipation erleichtert den Abbau von Unsicherheit, hilft bei der Überwindung von Konflikten und schafft die Basis für die Identifikation mit und die Unterstützung von Reformen. Es sind dann ja auch die Mitarbeitenden aller Stufen, welche die Reformen umsetzen und zum Erfolg führen sollen.

Vor allem in Kulturveränderungsprozessen ist vermehrt auch darauf zu achten, Gleichstellungsfragen sowie Aspekte sprachlicher und anderer Minderheiten einzubinden.

- **Lernen und Wandel**

Strukturen, Aufgaben und Prozesse können innert kürzester Zeit angepasst werden. Viel wichtiger, viel anspruchsvoller und viel zeitaufwändiger dagegen ist die Veränderung der Werte, der Normen und des Verhaltens. Das wirklich Harte an Reformen ist das Weiche. Von zentraler Bedeutung für erfolgreiche und nachhaltige Reformen ist es daher, eine Kultur der Fähigkeit und Bereitschaft für Lernen und Veränderung zu schaffen.

Diesem Aspekt wurde zu Beginn des Projekts RR93 / RVR noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

- **Anreize**

Reformen müssen nicht nur rational verstanden werden, es sollte auch eine Motivation für die Betroffenen bestehen, sich aktiv zu beteiligen.

Dabei geht es nicht ausschliesslich und auch nicht in erster Linie um pekuniäre Anreize, obwohl auch diese in der Verwaltung von grosser Bedeutung sind.

Veränderungen bieten in sich viele Möglichkeiten und Chancen, eigene Vorschläge einzubringen, Neues zu gestalten, das eigene Arbeitsumfeld zu verbessern, neue Aufgaben zu übernehmen, die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu erhöhen.

Und nicht zuletzt braucht es „**Freunde**“ und **Freude**. Auf der Ebene der obersten Führung braucht es Promotoren, auf der operativen Ebene die eigentlichen Motoren der Reform. Wenn sich diese Reformer zu einem Netzwerk zusammenschliessen und gemeinsam in den Dienst der Sache stellen, dann kann das nötige Momentum und die Dynamik erzeugt werden, um den Veränderungsprozess in Bewegung zu bringen und in Schwung zu halten.

Wenn dazu Freude an der Arbeit, kombiniert mit Neugier, Risikobereitschaft und eine Portion Gelassenheit kommen, dann bestehen günstige Voraussetzungen, auch komplexe Projekte erfolgreich zum Ziel zu führen.

13 Anforderungen an die Verwaltung der Zukunft

Die Entwicklungslinien von der Gegenwart in die Zukunft einerseits sowie die Beziehungsfelder zwischen Staat und Gesellschaft andererseits sind vielfältig und komplex. Es gibt keine einfachen Antworten auf die Frage, welches in Zukunft die schwierigsten Anforderungen an die Verwaltung und welches Erfolg versprechende Lösungsansätze sein werden.

Herausforderungen

Im Folgenden werden einige dieser Herausforderungen in Form von Thesen aufgeführt.

- **Der globale Standortwettbewerb nimmt zu**
Der Druck auf die Nationalstaaten und der Standortwettbewerb zwischen ihnen wird trotz engerer internationaler Zusammenarbeit weiter zunehmen.
- **Die Individualisierung und Fragmentierung der Gesellschaft nimmt zu**
Dies vergrößert das Spannungsfeld zwischen dem Gebot der Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger sowie dem Bedarf nach differenzierten, gruppenspezifischen Leistungen.
- **Die Vernetzung, die Kooperation und die Partnerschaften nehmen zu**
Mit der zunehmenden gesellschaftlichen Vielfalt und Komplexität nimmt auch die Vernetzung zu. Dies gilt horizontal (innerhalb einer staatlichen Ebene), vertikal (zwischen staatlichen Ebenen, d.h. lokal, regional, national, international) sowie lateral (mit Dritten).
- **Die Bedeutung des Wissensmanagements (Knowledge Management) nimmt zu**
Die Summe des gesellschaftlichen Wissens nimmt rasant zu. Das Wissen des Einzelnen wird relativ gesehen immer unbedeutender. Auch das staatliche Wissen könnte, obwohl zunehmend, relativ an Bedeutung verlieren. Das Wissensmanagement erhält eine zentrale Bedeutung.
- **Die Bedeutung neuer Informationstechnologien nimmt zu**
Im Vordergrund steht das Internet, und zwar nicht bloss zum Informationsaustausch, sondern als Marktplatz für elektronischen Handel (E-Commerce). Dies führt auch zu einer neuen Form der Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung (E-Government, elektronischer Schalter, elektronische Abstimmungen und Wahlen).
- **Die Anforderungen an den Staat steigen weiter**
Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger nehmen weiter zu. Der Staat muss immer rascher und flexibler auf neue Bedürfnisse reagieren. Angesichts der beschränkten Mittel gilt es, die (finanzielle sowie personelle) Überlastung der staatlichen Institutionen auch in Zukunft zu vermeiden.

Konsequenzen für die Verwaltung

Welches sind mögliche Konsequenzen für staatliche Institutionen, insbesondere für die Verwaltung, um diesen Herausforderungen erfolgreich begegnen zu können?

- **Mehr gesellschaftliche Wertschöpfung statt neue Staatstheorien**

Selbst wenn viele Reformprogramme (z.B. „Reinventing Government“) völligen Umbruch und radikale Innovation versprechen, sind sie in der Regel auch pragmatisch und auf konkrete Ziele ausgerichtet: Staatliche Leistungen, auch Reformen, müssen für die Gesellschaft einen spürbaren Nutzen, einen Mehrwert („Value“) schaffen. Und dies nicht allein im ökonomischen Sinn.

- **Vom New Public Management zur New Public Governance**

Die Grundfragen des New Public Management sind und bleiben wichtig (was tut der Staat - was tut er nicht mehr, mehr Wirksamkeit und Effizienz, neue Kultur). Darüber hinaus braucht es eine neue Form der politischen Vernetzung. Dies gilt innerhalb der Verwaltung. Es gilt für das Zusammenwirken zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und Institutionen sowie zwischen den Staaten. Und es gilt zwischen dem Staat und den wichtigen gesellschaftlichen Gruppierungen (z.B. in Form der Public-Private-Partnership).

- **Vom „Service public“ zum „Service au public“**

Der öffentliche Dienst ist nicht Selbstzweck. Er legitimiert sich durch einen echten Dienst an der Öffentlichkeit. Der Staat muss wieder näher zu den Bürgerinnen und Bürgern, denn er ist für sie da.

- **Mehr Bescheidenheit statt allumfassende Machbarkeit**

Um der dauernden Überlastung und Überschuldung mangels hinreichender Finanzierung zu entgehen, sollte der Staat sich auf seine Kernaufgaben beschränken. Er muss nicht alles tun, doch was er tut, muss hohen Anforderungen genügen.

- **Mehr Innovation statt Bürokratie**

Wenn der Staat auch in Zukunft seine Legitimation behalten will, muss er rascher und proaktiv auf Veränderungen und neue Anforderungen agieren können, statt bloss zu reagieren und nachzuvollziehen. Er muss nicht nur ein Wahrer und Beschützer der bestehenden Rechte und Ordnung sein, sondern vermehrt neue Lösungen mit gestalten.

- **Vom Input über den Output zum Outcome (Wirkung)**

Input- und Outputsteuerung allein reichen nicht. Neben der Festlegung der zu erbringenden Leistungen sind durch die Politik die angestrebten Wirkungen klarer festzulegen. Die Ergebnisse sind systematischer zu messen und zu evaluieren. Staatliches Handeln muss nicht nur effizient, sondern in erster Linie wirksam sein.

- **Von der Information zur Interaktion im Internet (E-Government)**

Die Bundesverwaltung braucht das Internet wohl intensiv, aber noch weitgehend auf die einseitige Information bezogen. Es dominiert die sehr heterogene Amts- und Innensicht. Es braucht den Schritt zur Interaktion, d.h. zum Austausch von Wissen und Dienstleistungen bis zur Möglichkeit von elektronischen Abstimmungen und Wahlen.

- **Mehr Transparenz und Kommunikation nach aussen**

Einerseits sind die staatlichen Handlungen und Leistungen transparenter zu kommunizieren, damit sie für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher werden. Andererseits ist die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken, nicht im Sinne der Propaganda oder der Demoskopie, sondern im Sinne des Erfassens und des Eingehens auf den Willen und die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger.

- **Mehr Verantwortung, Rechenschaft, Wettbewerb nach innen**

Mehr Transparenz und Wettbewerb fördern die Leistungsfähigkeit und Qualität auch innerhalb der Verwaltung. Es braucht klare Zuständigkeiten und mehr Handlungsspielraum, verknüpft mit mehr Verantwortung und Rechenschaft für gute und schlechte Leistungen.

- **Mehr Leadership statt Personalverwaltung**

Wenn die Verwaltung ein attraktiver Arbeitgeber bleiben will, dann muss sie sich mehr um das (qualifizierte) Personal kümmern. Es braucht mehr Anreize, d.h. flexiblere Lohnsysteme und Arbeitsverhältnisse, mehr vertikale und horizontale Entwicklungsmöglichkeiten und grössere Investitionen in die Ausbildung.

Dazu gehört die Gewinnung, die Unterstützung, Förderung und Entwicklung von Führungspersönlichkeiten. Dies bedeutet auch mehr Gestaltungsfreiraum und Ergebnisverantwortung.

14 Fortsetzung des Reformprozesses

Schon zu Beginn des Berichts und in Kapitel 13 wurden die Herausforderungen ausgeführt, denen sich die öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz auch in Zukunft zu stellen haben. Sie machen deutlich, dass die Veränderungen im Umfeld der Verwaltungen und damit die Reformprozesse weitergehen werden.

Die Schweiz hat eine im internationalen Vergleich leistungsfähige, wirksame, effiziente und bürgernahe Verwaltung. Sie erbringt Spitzenleistungen auf hohem Niveau. Dies zeigt sich immer wieder in vergleichenden Untersuchungen. Obwohl kein Grund zur Selbstüberschätzung, bestehen damit günstige Voraussetzungen, den Veränderungsprozess weiterhin mit Erfolg gestalten zu können.

Die Grundsätze und Kriterien, nach denen sich die Verwaltung in ihren Aufgaben und in der Führung zu orientieren hat, sind in den gesetzlichen Grundlagen klar formuliert.

Art. 3 RVOG

Regierung und Verwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz.

Sie setzen sich ein für das Gemeinwohl, wahren die Rechte der Bürger und Bürgerinnen sowie die Zuständigkeiten der Kantone und fördern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Sie handeln nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit.

Art. 11 RVOV Grundsätze der Verwaltungstätigkeit

Die Bundesverwaltung handelt im Rahmen des Bundesrechts und der vom Bundesrat gesetzten Ziele und Prioritäten. Sie beachtet dabei insbesondere folgende Grundsätze:

- a. Sie erkennt neuen Handlungsbedarf frühzeitig und leitet daraus Ziele, Strategien und Massnahmen ab.*
- b. Sie ordnet ihre Tätigkeiten entsprechend der Wichtigkeit und Dringlichkeit.*
- c. Sie erbringt ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich.*

Art. 12 RVOV Grundsätze der Verwaltungsführung

Die Verantwortlichen aller Stufen handeln nach folgenden Grundsätzen:

- a. Sie führen mittels Vereinbarung von Zielen und Wirkungen.*
- b. Sie beurteilen die Leistungen ihrer Verwaltungseinheiten und ihrer Mitarbeitenden periodisch.*
- c. Sie passen Prozesse und Organisation rechtzeitig neuen Bedürfnissen an.*
- d. Sie nutzen ihre Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen und gewähren diese auch ihren Mitarbeitenden.*
- e. Sie fördern eine Kultur der Lern- und Veränderungsbereitschaft.*
- f. Sie stellen eine ergebnisorientierte und interdisziplinäre Arbeitsweise sicher.*

Im Übrigen gelten insbesondere die Personalgesetzgebung und das personalpolitische Leitbild des Bundesrates.

Unter Berücksichtigung der skizzierten Anforderungen und dieser Grundsätze ergeben sich für den aktuellen Reformprozess in der Bundesverwaltung und dessen Fortsetzung folgende Konsequenzen.

Fokussierung und Konzentration des Reformprozesses

Zurzeit laufen viele unterschiedliche Reformprozesse; teilweise befinden sich die Projekte noch nicht einmal in der Entscheidungsphase bzw. werden noch umgesetzt. Der Bundesrat hat für einzelne Projekte Teilstrategien definiert und richtet sein Handeln danach aus. Das Verständnis dafür, dass sich die einzelnen Bausteine zu einem kohärenten Ganzen zusammenfügen, ist aber noch nicht überall verbreitet.

Folgerungen: Neue Grossprojekte sollten nicht unbedarft initialisiert werden. Vielmehr ist eher eine Vereinfachung und Verwesentlichung anzustreben, um eine Überforderung und eine weitere Komplizierung zu vermeiden. Die laufenden Projekte sind noch mehr auf die gemeinsamen Ziele und Grundsätze auszurichten. Das Verständnis einer gemeinsamen Reformstrategie ist durch eine aktivere Kommunikation zu fördern.

Staatsleitungsreform

Zu den inhaltlichen Schwergewichten, zur Organisation und zum Vorgehen im Projekt Staatsleitungsreform⁷⁹ hat der Bundesrat in den letzten Monaten diverse Vorgaben gemacht. Bis Ende des Jahres 2000 sollte ein Grundsatzentscheid gefällt werden können.

Verwaltungsorganisation

Einige kleinere Anpassungen können noch aus der Umsetzung von RVR-Entscheiden resultieren. Weitere umfassende Strukturreformen stehen zurzeit aber nicht im Vordergrund.

Allerdings soll es auch in Zukunft möglich sein, rasch und flexibel auf neue Bedürfnisse und Änderungen zu reagieren. Dies war ja mit ein Grund für die Übertragung der Organisationskompetenz im RVOG an den Bundesrat. Anpassungen können sich unter anderem ergeben aus Änderungen in der Sachpolitik (z.B. Armee XXI / VBS XXI), auf Grund des neuen Finanzausgleichs oder als Folge einer intensiveren internationalen Zusammenarbeit. Offen ist, welche Auswirkungen die Staatsleitungsreform auf die Verwaltungsstrukturen haben wird.

Auf alle Fälle werden sich künftige Strukturanpassungen noch mehr an den wichtigsten Politikbereichen orientieren.

Dann wird wohl erneut diskutiert über:

- die Stellung, Rolle und Aufgaben der Bundeskanzlei;
- die Stellung der Ressourcen (Personal, Finanzen, Informatik), der internen Logistik sowie der zivilen und militärischen Beschaffungsstellen;
- das Verhältnis des EDA zu den Fachdepartementen in internationalen Angelegenheiten (z.B. in den Bereichen Wirtschaft, Währung oder Migration);
- den Bereich Bildung, Forschung und Technologie;
- den Bereich innere Sicherheit, Grenzschutz und Armee;

⁷⁹ <http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>

- den Bereich Infrastruktur, Energie und Wirtschaft;
- den Bereich Gesundheit, Veterinärwesen, Landwirtschaft;
- den Bereich Umwelt, Wasser, Wald, Landwirtschaft;
- die verschiedenen Organe der Marktaufsicht sowie die Stellung, Rolle und Aufgaben der (Finanz-)Aufsichtsorgane.

Leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung im 1. Kreis

Wo immer in öffentlichen Verwaltungen über leistungs- und wirkungsorientierte Führung gesprochen wird, und so unterschiedlich im Besonderen die einzelnen Bedürfnisse und Ausgestaltungen der konkreten Lösungen auch sein mögen, so finden sich immer gemeinsame Grundsätze und Leitlinien.



Abbildung 17: Kernelemente der leistungs- und wirkungsorientierten Führung

Dabei stellen sich folgende Fragen:

• Wer soll die Leistungen erbringen (Staat, „Agenturen“, Private)?	Regulierung
• Wozu sind die Leistungen zu erbringen (welche Wirkung wird erwartet)?	Wirkung
• Was für Leistungen sind in welcher Menge, Qualität und Zeit zu erbringen?	Output
• Wie wirtschaftlich sind die Leistungen zu erbringen?	Effizienz
• Wie viele Mittel stehen für die Leistungserstellung zur Verfügung?	Finanzierung

Während sich in den letzten Jahren in den äusseren Kreisen (2. - 4. Kreis) sehr viel verändert hat, ist die Reform im 1. Kreis hauptsächlich eine Organisationsreform geblieben.

Folgerungen: Dem Bundesrat werden noch dieses Jahr Vorgehensvorschläge zur Verbesserung der leistungs- und wirkungsorientierten Führung im 1. Kreis der Bundesverwaltung unterbreitet.

FLAG-Evaluation und weitere Auslagerungen

Der Bundesrat hat sich für eine differenzierte Führung der Bundesverwaltung entschieden. Dies ermöglicht situationsgerechte Lösungen. Dabei dient das 4-Kreise-Modell als Orientierungshilfe. Erste Erfahrungen zeigen nun, dass der Abstimmungsaufwand recht gross ist und innerhalb sowie zwischen den Kreisen Überschneidungen bestehen. Dies gilt insbesondere für die Kohärenz der politischen, finanziellen, personellen und rechtlichen Führungskriterien. Hier wurden bereits erste Schritte in die Wege geleitet.

Gestützt auf die FLAG-Evaluation im Jahr 2001 wird beurteilt, inwiefern Anpassungen am FLAG-Konzept⁸⁰ vorzunehmen sind.

Im gleichen Zusammenhang scheint es angebracht, die bisherigen Erfahrungen im Bereich der dezentralen Verwaltungseinheiten im 3. Kreis auszuwerten. Die Steuergruppe FLAG hat erste Aufträge zur Analyse der Grundsätze und Kriterien für „Agenturen“ im 3. Kreis erteilt.

Parallel dazu zeichnet sich der Bedarf für eine zumindest teilweise Neubeurteilung der definierten Eigentums- und Eignerstrategien bei den Unternehmungen im 4. Kreis ab (d.h. Post, Swisscom, SBB, RUAG SUISSE). Entsprechende politische Forderungen stehen bereits im Raum.

E-Government

Die Kommunikation und Interaktion zwischen der Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, das E-Government, wird in den nächsten Jahren eine Bedeutung annehmen, die noch nicht in vollem Ausmass erkannt ist.

Erste Schritte wurden eingeleitet. Die Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft KIG hat dem Bundesrat im Sommer 2000 Vorschläge unterbreitet. Für die Bundesverwaltung stehen eine bessere Abstimmung des unüberschaubaren Internet-Angebots, die Einrichtung eines elektronischen Schalters („Guichet virtuel“), die Entwicklung eines Konzepts für elektronische Abstimmungen und Wahlen (E-Voting) sowie Projekte im Bereich der Fiskaleinnahmen im Vordergrund.

⁸⁰ <http://www.personal.admin.ch/themen/flag/d/index.htm>

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Bedeutung und das Ausmass der internen und externen Information und Kommunikation in der Bundesverwaltung hat in den letzten Jahren markant zugenommen. Es ist entsprechend unübersichtlicher und heterogener geworden. Die Einführung des Amtes eines Regierungssprechers per 1. September 2000⁸¹ ist eine Antwort auf diese Entwicklung. Sie legt die Grundlage für eine stärkere Koordination und für eine Überprüfung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Weiter zu berücksichtigen sind die Auswirkungen auf die Verwaltung, die sich aus der geplanten Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ergeben werden.

Personal

Im Bereich des Personals sind eine grosse Anzahl von Projekten und Massnahmen in Vorbereitung bzw. bereits in der Umsetzung. Zu erwähnen sind insbesondere:⁸²

- das Bundespersonalgesetz;
- die Umsetzung der neuen Personalpolitik;
- die Einführung eines neuen Lohnsystems;
- die Umsetzung der Massnahmen aus POP;
- die Umsetzung des personalpolitischen Leitbildes;
- die Einführung des neuen Verhaltenskodexes für das Bundespersonal;
- die Erarbeitung und Umsetzung einer neuen Kaderpolitik;
- die Erarbeitung und Einführung eines neuen Führungsbreviers zur Ablösung der bestehenden Richtlinien für die Verwaltungsführung.

Die Einführung und Umsetzung all dieser miteinander in enger Beziehung stehenden Massnahmen stellt eine höchst anspruchsvolle Aufgabe dar, die viele Ressourcen binden und Jahre dauern wird.

Auch hier gilt, dass die Änderung der Kultur, der „weichen Faktoren“, bedeutend schwieriger und langwieriger ist als die Anpassung von Strukturen und Prozessen.

⁸¹ Vgl. dazu die neue Fassung der Art. 10^{bis}, 34 sowie 54 Abs. 1 und 3 RVOG, BBI III 1997 1568 sowie 1999 2538

⁸² <http://www.personal.admin.ch/themen/ppolitik/d/index.htm>

Offene Fragen

- Die systembedingte strukturelle **Überlastung des Staates und seiner Institutionen** ist nicht behoben. Die Nachfrage nach dem Ausbau bisheriger und dem Aufbau neuer staatlicher Leistungen ist ungebrochen. Es findet wenig echter Abbau oder Verzicht statt. Und bei ersten Anzeichen für neuen Handlungsspielraum geht dieser durch neue Forderungen oder Aktivitäten rasch wieder verloren.
- **Übersteuerung des Systems:** Obwohl sich beinahe alle Reformprojekte zum Ziel setzen, einen Beitrag zur Verwesentlichung, zur Vereinfachung, zur Steigerung der Effektivität und Effizienz zu leisten - und dies sicher auch tun - besteht die Gefahr, dass in der Summe das Führungssystem immer komplizierter wird und die Übersteuerung zunimmt. Mit dem Ausbau der Instrumente des Controlling, der Kontrolle und der Aufsicht geht häufig auch eine Vermischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einher. Unter dem Stichwort der wirkungsorientierten Verwaltungsführung werden neue Instrumente der Outputsteuerung eingeführt, ohne dass die bisherige Inputsteuerung abgelöst wird. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch im Projekt FLAG.
Der Versuch der Deregulierung, der vermehrten Delegation und der Förderung der Eigenverantwortung im öffentlichen Bereich scheint unvermeidlich mit einer neuen Welle der Regulierung und Reglementierung verknüpft zu sein.
Die zukünftigen Reformprozesse sind deshalb darauf auszurichten, Vereinfachungen anzustreben und Übersteuerungen zu vermeiden.
- **Verhältnis Parlament - Regierung - Verwaltung:** Auch das Parlament macht sich mit den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vertraut und befindet sich in einem Lernprozess. Im Rahmen der laufenden Reformvorhaben wurde und wird das Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung einzelfallweise anhand der konkreten Reformvorhaben diskutiert. In der laufenden Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) werden einzelne Fragen zum Verhältnis Parlament - Regierung ebenfalls thematisiert. Ein umfassender Dialog zur Klärung dieser Fragen fehlt jedoch. Damit besteht die Gefahr, dass die Reformprozesse im Parlament, in der Regierung und in der Verwaltung nicht aufeinander abgestimmt sind und die positiven Effekte der einzelnen Reformen im Gesamtkontext nicht ausgeschöpft werden können.

15 Empfehlungen

Die Projektleitung RVR beschränkt sich auf Empfehlungen, die sich direkt aus dem Projekt RVR ergeben bzw. nicht bereits Gegenstand anderer Projekte sind.

Sie verzichtet auf Empfehlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit anderen laufenden Projekten stehen, denn sie unterstützt diese grundsätzlich sowie in den wichtigsten Stossrichtungen. Dies gilt insbesondere für

- die Staatsleitungsreform;
- Massnahmen zur Verbesserung der leistungs- und wirkungsorientierten Führung im 1. Kreis der Bundesverwaltung (dazu werden dem Bundesrat separate Anträge gestellt);
- die FLAG-Evaluation;
- das Projekt E-Government;
- die Bestrebungen im Bereich Information und Kommunikation, die sich aus der Einsetzung eines Regierungssprechers ergeben;
- die Reformen im Personalbereich.

Die Projektleitung verzichtet ebenfalls auf Empfehlungen zu weiteren Anpassungen der Verwaltungsstrukturen. Solche sind durch den Bundesrat im Rahmen seiner Organisationskompetenz bei Bedarf zu beschliessen.

Die Erfahrungen und Lehren betreffend die Organisation und Abwicklung des Projekts sind im diesem Bericht festgehalten. Sie werden nicht als Empfehlungen für künftige Verwaltungsreformprojekte formuliert, da konkrete Ziele und Umstände solcher Projekte zurzeit nicht bekannt sind.

Empfehlung 1

- Genehmigung des Schlussberichts.

Empfehlung 2

- Auflösung der Projektorganisation per 31.12.2000.

Empfehlung 3

- Umsetzungen der ausstehenden Restanzen durch die zuständigen Departemente und die BK gemäss Termin- und Pendenzenliste (Beilage F), spätestens aber bis Ende 2003.

Empfehlung 4

- Einrichtung eines kleinen Controllings bis längstens Ende 2003
 - Die BK ist zuständig für allgemeine Fragen, die sich zukünftig noch zum Gesamtprojekt ergeben können. Sie übernimmt das weitere Umsetzungscontrolling bezogen auf die ausstehenden Restanzen.
 - Das EFD ist zuständig für das Controlling der weiteren Umsetzung der Sparvorgabe.
- Die BK und das EFD erstatten dem Bundesrat jährlich Bericht, gemeinsam mit der Berichterstattung aus dem Projekt Bau, Liegenschaften und Beschaffung, dem Projekt Organisation Personalwesen POP sowie dem Projekt NOVE-IT.

16 Schlussbemerkungen

Die Regierungs- und Verwaltungsreform ist nicht zu dem grossen Projekt geworden, das sich manche erhofft haben mögen und in der Botschaft des Bundesrates von 1993 zur Erstauflage des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes angedeutet wurde.

Dennoch ist die RVR bedeutend mehr als das blosses Verschieben von Organisationseinheiten, wie dies andere wahrnehmen wollen.

Die RVR hat zu einer besseren und homogenen Verteilung wichtiger Aufgabenbereiche zwischen und innerhalb der Departemente geführt. Auch wenn diese Veränderungen ihre volle Wirkung noch nicht entfaltet haben, verbessert sich dadurch die Führbarkeit sowie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung. Davon profitieren neben dem Bundesrat auch das Parlament und vor allem die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land.

Die RVR hat weitere Projekte für das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget sowie zur rechtlichen Verselbstständigung zusätzlicher Verwaltungseinheiten ausgelöst bzw. unterstützt. Sie hat Impulse gesetzt für die vermehrte leistungs- und wirkungsorientierte Führung auch im 1. Kreis der Bundesverwaltung. Sie trägt damit bei zu mehr Leistungs-, Wirkungs- und Bürgerorientierung in der gesamten Bundesverwaltung.

Selbst wenn die ursprünglich erwarteten Einsparungen nicht vollumfänglich erreicht bzw. durch andere Vorgaben teilweise auf anderem Weg realisiert werden, leistet die RVR einen Beitrag der Verwaltung an die Erreichung des Haushaltziels.

Die RVR hat im personellen Bereich (Projekt Organisation Personalwesen, personalpolitisches Leitbild) und bei der internen Information zu Verbesserungen geführt. Zusammen mit vielen weiteren Massnahmen (Bundespersonalgesetz, neue Personalpolitik) hilft sie mit, dass sich die Bundesverwaltung auch „kulturell“ verändert.

Die Regierungs- und Verwaltungsreform hat das Verständnis und die Einsicht in die Notwendigkeit für Reformen in der Bundesverwaltung gefördert. Sie hat die Lernfähigkeit und das Bewusstsein erhöht, solche Veränderungsprozesse erfolgreich bestehen zu können.

Wenn diese Reformen mit einem spürbaren Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger verbunden sind, stärken sie das Vertrauen in den Staat. Dann tragen sie ganz im Sinne des Service public dazu bei, dass eine leistungsfähige Verwaltung auch in Zukunft den nationalen Zusammenhalt festigt und die Standortqualität der Schweiz fördert.