

Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation

vom 11. Juli 1979

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen ferner, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | |
|--------------|--|
| 1971 M 10750 | Verstärkung der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB)
(N 8. 3. 71, Finanzkommission des Nationalrates; S 8. 6. 71) |
| 1971 P 10996 | Rationalisierung der Bundesverwaltung
(N 8. 10. 71, Wenger) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. Juli 1979

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Hürlimann
Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Die Bundesversammlung hat im Jahre 1971 eine Motion der Finanzkommission des Nationalrates angenommen, in der die Verstärkung der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung gefordert wird. Die Bearbeitung der Motion hat ergeben, dass die verlangte Verstärkung notwendig und realisierbar ist. Der allgemeine Auftrag der Zentralstelle für Organisationsfragen, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation der Bundesverwaltung laufend zu prüfen, bleibt bestehen. Wesentliche Neuerungen werden hingegen vorgeschlagen bezüglich der Art der Aufgabenerfüllung und der einzusetzenden Mittel.

Die wichtigsten Änderungen sind die folgenden:

- Die Zentralstelle für Organisationsfragen erhält gegenüber den Dienststellen des Bundes ein fachtechnisches Weisungsrecht.*
- Ihre Aufgaben und ihr Wirkungsbereich werden umfassender dargestellt.*
- Sie unterstützt auch die Bundesversammlung bei deren Oberaufsicht über die Verwaltung.*
- Ihr Personalbestand wird erhöht, damit sie ihre bisherigen und ihre neuen Aufgaben im gewünschten Sinne erfüllen kann.*

Diese Änderungen sind so bedeutend, dass wir eine vollständige Neufassung des Bundesgesetzes einer Revision einzelner Artikel vorgezogen haben.

Das Ihnen hier vorgeschlagene Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation (Organisationsamt) regelt u. a. Stellung, Wirkungsbereich, Aufgaben und Zuständigkeit der Fachstelle des Bundes für Fragen der Organisation. Ferner werden die Zusammenarbeit des Organisationsamtes mit den übrigen Bundesstellen sowie sein Beizug durch die Bundesversammlung geordnet. Tätigkeitsschwerpunkte bilden die Organisationsüberprüfung und -beratung, die Förderung, Koordination und Überwachung der automatischen Datenverarbeitung sowie die betrieblich-organisatorische Planung bei Bauvorhaben.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, im folgenden Zentralstelle genannt, ist durch Bundesgesetz vom 6. Oktober 1954 (AS 1955 263) geschaffen worden. Dieses Gesetz bildete den Gegenvorschlag zum Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle. Die Zentralstelle ist ein Stabsorgan des Bundesrates, das administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement zugeteilt ist. Sie hat die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Organisation und der Arbeitsweise der Bundesverwaltung (ohne PTT-Betriebe und SBB) laufend zu prüfen und zu fördern. Im Jahre 1960 wurde sie durch den Bundesrat zusätzlich mit der Koordination der automatischen Datenverarbeitung betraut und für diesen Bereich mit einem fachtechnischen Weisungsrecht ausgestattet. Im Jahre 1968 wurden ihre Koordinationsbefugnisse auf dem Gebiete der automatischen Datenverarbeitung für die Bundesverwaltung mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen ins Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung aufgenommen. Weiter wurde die Zentralstelle beauftragt, geplante Massnahmen des Bundes vom organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und arbeitstechnischen Gesichtspunkte aus zu begutachten.

Die Zentralstelle (zurzeit 36 Mitarbeiter) hat verschiedene Mittel eingesetzt, um ihrer vielfältigen und weiten Aufgabe gerecht zu werden: u. a. Schaffung des sogenannten Organisationsmitarbeiter-Systems, Beratung, Schulung, Untersuchungen, Grundsatzstudien, Planung und Koordination. Die Tätigkeit der Zentralstelle hat sich als notwendig und nützlich erwiesen, wurden doch in Zusammenarbeit mit den Bundesstellen zahlreiche Reorganisationen und Rationalisierungsmassnahmen geplant und verwirklicht. Es ist auch gelungen, in vielen Verwaltungsstellen das Verständnis für Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit zu fördern. Dem Wirken der Zentralstelle waren jedoch gewisse Grenzen gesetzt, weil sie – gemessen an der Grösse und Komplexität der Verwaltung – nicht über genug Personal verfügte. Es war deshalb auch nicht möglich, die Zentralstelle im gewünschten Umfang den Geschäftsprüfungskommissionen für die Durchführung von Organisationsüberprüfungen zur Verfügung zu stellen. Aus diesen Gründen hat die Finanzkommission des Nationalrates am 2. Dezember 1970 die folgende Motion eingereicht:

Das Schwergewicht der Arbeit der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung liegt gegenwärtig in der Beratung der Dienststellen des Bundes. Zunehmend zeigt sich die Notwendigkeit einer aktiveren Mitwirkung dieses Organs, vor allem im Interesse der Förderung einer rationellen Organisation und Arbeitsgestaltung wie einer wirksamen Verwaltungskontrolle.

Zu diesem Zwecke soll die Stellung der Zentralstelle verstärkt werden, insbesondere durch Übertragung eines fachtechnischen Weisungsrechtes gegenüber den Dienststellen.

Die Zentralstelle soll sowohl dem Bundesrat zur Ausübung seiner Aufsicht über die Verwaltung wie der Bundesversammlung für die Durchführung der Oberaufsicht dienen.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag über eine Revision des Bundesgesetzes über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung vom 6. Oktober 1954 zu unterbreiten.

Diese Motion wurde von den eidgenössischen Räten im Jahre 1971 angenommen. Der Nationalrat hat ferner einem Postulat vom 25. Juni 1971 von Nationalrat Wenger zugestimmt, der den Bundesrat ersuchte, reformbedürftige Abteilungen der Bundesverwaltung und der bundeseigenen Betriebe zu durchleuchten, um im Interesse eines optimalen Personaleinsatzes Massnahmen zur Reorganisation und Rationalisierung zu ergreifen.

In der Folge setzte das Eidgenössische Finanzdepartement eine Studienkommission unter der Leitung von Prof. Dr. W. Geiger, St. Gallen, ein, mit dem Auftrag, die Motion der Finanzkommission des Nationalrates zu behandeln und dabei auch das Postulat Wenger zu berücksichtigen. Der Bundesrat nahm von dem ihm im März 1973 unterbreiteten Kommissionsbericht Kenntnis und beauftragte das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung der erforderlichen Gesetzesänderung.

Einen ersten Botschafts- und Gesetzesentwurf haben wir im November 1976 zurückgestellt, um zu prüfen, ob sich die vorgesehenen Neuerungen nicht im Rahmen einer Ausführungsverordnung zum neuen Verwaltungsorganisationsgesetz verwirklichen liessen. Allein, diesem vom Nationalrat zunächst nicht beanstandeten Vorgehen konnten sich die Geschäftsprüfungskommissionen und in der Folge die eidgenössischen Räte nicht anschliessen. Ihrer Ansicht nach sind die Aufgaben der Zentralstelle als Hilfsmittel der parlamentarischen Oberaufsicht nicht auf Verordnungs- sondern auf Gesetzesstufe zu regeln.

12 Begründung der Gesetzesrevision

121 Gründe und Ziele der Totalrevision

Die Motion der Finanzkommission verlangte, dass das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1954 über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung im Sinne einer Verstärkung dieses Amtes revidiert werde. Die Änderungen, die wir Ihnen vorschlagen, sind nun aber so bedeutend, dass wir eine vollständige Neufassung des Gesetzes der Revision einzelner Artikel vorgezogen haben. Dabei wurde das neue Verwaltungsorganisationsgesetz berücksichtigt und u. a. die dort für die Zentralstelle vorgesehene Bezeichnung «Bundesamt für Organisation» (Organisationsamt) übernommen. Die Revision bezweckt einerseits, die durch die Motion verlangten Neuerungen zur Verstärkung der Stellung des Organisationsamtes gesetzlich zu verankern. Anderseits werden einige Bestimmungen des bisherigen Gesetzes den heutigen Bedürfnissen angepasst. Das neue Bundesgesetz bildet die Grundlage für einen möglichst wirkungsvollen Einsatz des Organisationsamtes. Es regelt u. a. dessen Stellung, Wirkungsbereich, Aufgaben und Zuständigkeit, ferner die Zusammenarbeit des Organisationsamtes mit den übrigen Bundesstellen sowie seinen Beizug durch die Bundesversammlung.

122 Grundsätzliche Fragen

Bei der Vorbereitung dieses Gesetzes ergaben sich einige grundsätzliche Fragen, die kurz erläutert werden sollen.

122.1 Der Organisationsbegriff

Der Zuständigkeitsbereich des Organisationsamtes ergibt sich auch aus der Definition des Begriffs «Organisation». Da es keinen allgemein anerkannten Organisationsbegriff gibt, ist es erforderlich, einen für das Wirken des Organisationsamtes zweckmässigen Organisationsbegriff festzulegen. Im Gesetzesentwurf wird Organisation definiert als «die Gestaltung des Einsatzes von Arbeitskräften und Sachmitteln zur Lösung bestimmter Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung des Aufbaus, der Arbeitsabläufe sowie der Arbeitsmethoden und Führungsmittel der Verwaltung». Mit dieser Definition wird gezeigt, dass der Untersuchungsgegenstand des Organisationsamtes sowohl die sogenannte in Organisationsschemas dargestellte Aufbauorganisation (Aufgabenverteilung, Stellen- und Abteilungsbildung, hierarchische Struktur usw.) als auch die Ablauforganisation (Bereitstellung und Einsatz der personellen und sachlichen Mittel) umfasst. Wenn das Organisationsamt die Zweckmässigkeit überprüft und fördert, bedeutet das demnach, dass es untersucht, ob das Zusammenwirken zwischen Mitarbeitern und Sachmitteln für die Aufgabenerfüllung optimal gestaltet ist und ob die bestehenden Arbeitsabläufe sowie die angewandten Arbeitsmethoden und Führungsmittel zweckmässig sind. Die Aufgaben der Bundesstellen sind in der Regel durch rechtliche Bestimmungen vorgegeben. Deshalb hat sich das Organisationsamt darauf zu beschränken, durch eine Aufgabenanalyse zu ermitteln, ob die Aufgabenstellung eine rationelle Bearbeitung erlaubt, ob sie noch zeitgemäss ist und ob die Bundesstellen ihre Aufgaben angemessen interpretieren.

122.2 Organisationsgewalt des Bundesrates und der Departementsvorsteher

Nach dem neuen Verwaltungsorganisationsgesetz bestimmen der Bundesrat bzw. die Departemente die Organisation der Bundesverwaltung im einzelnen. Die entsprechenden Entscheide lassen sich grundsätzlich nicht an das Organisationsamt delegieren. Dieses hat aber die Oberbehörden zu beraten und zu prüfen, ob sich die festgelegte Organisation in der Praxis bewährt. Ferner ist seine Stellungnahme einzuholen, bevor der Aufbau einer Bundesstelle bestimmt wird.

122.3 Das Organisationsamt als Führungsinstrument des Bundesrates und Hilfsorgan des Parlamentes

Die Führungsspitze in der öffentlichen Verwaltung wie in der Privatwirtschaft kann sich in der Regel nur mit den grundlegenden Organisationsproblemen befassen und bedarf zu ihrer Entlastung eines Stabsorganes. In dieser Eigenschaft übt das Organisationsamt verschiedene Funktionen aus. Es unterstützt die Bundesstellen bei der Erarbeitung organisatorischer Massnahmen und berät aufgrund der dabei gewonnenen Kenntnisse den Departementschef bzw. den Bundesrat in der Entscheidungsphase. Auch für die Aufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung muss sich der Bundesrat auf das Organisationsamt stützen können, da er diese zeitraubende Aufgabe nicht allein wahrnehmen kann.

Bisher wurde das Organisationsamt zu einem grossen Teil auf konkrete Anfragen oder Aufträge von Dienststellen hin tätig.

Eine personelle Verstärkung wird ihm in Zukunft gestatten, vermehrt von sich aus organisatorische Fragen aufzuwerfen und nach Lösungen zu suchen. Damit wird eine der bereits erwähnten, von parlamentarischer Seite erhobenen Forderungen erfüllt.

Das Bedürfnis nach Unterstützung der Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung geht jedoch weiter. So sind insbesondere die Geschäftsprüfungskommissionen in einzelnen Fällen daran interessiert, das Organisationsamt mit speziellen Untersuchungsaufträgen betrauen zu können, und zwar vor allem dann, wenn zeitraubende, detaillierte Abklärungen notwendig sind. Die Ergebnisse einer solchen Untersuchung werden sowohl den Geschäftsprüfungskommissionen als auch den interessierten Departementen bekanntgegeben. Dank dieser Regelung lassen sich Doppelspurigkeiten in der Oberaufsicht des Parlamentes und der Aufsicht des Bundesrates vermeiden. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben denn auch darauf verzichtet, eigene Organisatoren anzustellen.

122.4 Wesentliche Neuerungen des Gesetzesentwurfes

Der Gesetzesentwurf geht im Vergleich zum geltenden, allgemein gehaltenen Gesetz über die Zentralstelle für Organisationsfragen aus dem Jahre 1954 vermehrt auf Einzelheiten ein. Einige Bestimmungen kodifizieren die bisherige Praxis. Sie widerspiegeln die heutigen Verhältnisse, die sich im Laufe der Jahre schrittweise herausgebildet haben. Das Gesetz bezweckt keine Aufgaben- und Kompetenzverschiebungen zu ändern mit allgemeinen Aufgaben betrauten Stellen der Bundesverwaltung. Mit diesen Stellen, wie z. B. dem Personalamt, der Finanzverwaltung, der Baudirektion, der Finanzkontrolle und der Drucksachen- und Materialzentrale hat das Organisationsamt eng zusammenzuarbeiten. Die allgemeinen Grundsätze dieser Zusammenarbeit sind im neuen Verwaltungsorganisationsgesetz enthalten. Notwendige Einzelheiten können in einer besonderen Vereinbarung festgehalten werden.

Im Gesetz wird nun die betrieblich-organisatorische Bauplanung erwähnt, die neben der Beratung, Organisationsprüfung sowie der Koordination der automatischen Datenverarbeitung zu einem Schwerpunkt des Organisationsamtes geworden ist. Ferner wird die Förderung der Organisation als Aufgabe unterstrichen, hat doch die bisherige Tätigkeit des Organisationsamtes gezeigt, dass sich durch fördernde Massnahmen wie Beratung, Schulung, Zusammenarbeit in Projektgruppen und allgemeine Organisationsaktionen gute Rationalisierungserfolge erzielen lassen.

Die bedeutendsten Neuerungen stellen das fachtechnische Weisungsrecht und der erwähnte Beizug des Organisationsamtes durch die Bundesversammlung dar. Unter fachtechnischem Weisungsrecht ist die Befugnis eines Bundesamtes zu verstehen, ändern, ihm hierarchisch nicht unterstellten Ämtern und Diensten in einem bestimmten Fachbereich bindende Weisungen zu erteilen. Die Gebiete, auf denen das Organisationsamt fachtechnische Weisungen erlassen darf, sind im Gesetz ab-

schliessend aufgezählt. Das Organisationsamt erhält die Möglichkeit, Weisungen betreffend Arbeitsabläufe, -hilfsmittel und -methoden sowie die organisatorische Vorplanung von Bauvorhaben zu erlassen. Auf dem Gebiet der automatischen Datenverarbeitung verfügt es bereits seit 1960 über ein Weisungsrecht. Durch das Weisungsrecht erhält das Organisationsamt in seinen Anstrengungen für eine zweckmässige und rationelle Verwaltung eine grössere Durchschlagskraft.

Es drängt sich jedoch ein massvoller Einsatz dieses Instruments auf. Das Organisationsamt wird wie bisher versuchen, die Organisationsprobleme wenn immer möglich in Zusammenarbeit mit den Dienststellen zu lösen. Das Weisungsrecht soll nur dann benützt werden, wenn sich eine Dienststelle uneinsichtig zeigt oder wo gleichartige organisatorische Regelungen für alle Ämter zu erlassen sind. Vorbehalten bleibt die Verantwortung der Departementsvorsteher für die Belange ihrer Departemente, die durch das Weisungsrecht nicht eingeengt werden darf.

Auf den Beizug des Organisationsamtes durch die Bundesversammlung wurde oben (Ziff. 122.3) bereits eingegangen.

122.5 Das Problem der Überprüfungen im Organisationsbereich

Bei der Erledigung irgendwelcher Aufgabe steht meist das Endergebnis des Arbeitsprozesses, das Produkt im Vordergrund des Interesses. Die Art und Weise jedoch, wie dieses Ergebnis zustande kommt, dringt nicht von selbst ins Bewusstsein. An eingespielten Abläufen, die sozusagen in Fleisch und Blut übergegangen sind, wird oft festgehalten, auch wenn sie nicht zweckmässig sind. Oft muss auch eine ursprünglich an sich zweckmässige Lösung geändert werden, weil die grundsätzlichen Voraussetzungen sich verändert haben: Neue Aufgaben kommen hinzu, alte fallen weg oder treten zumindest in den Hintergrund, neue technische Verfahren sind verfügbar usw. Unter dem täglichen Arbeits- und Termindruck findet man jedoch selten Zeit, sich auf die Zweckmässigkeit einmal festgelegter Prioritäten und Arbeitsweisen zu besinnen. Überdies stösst der Versuch, Änderungen einzuführen, bei den direkt betroffenen Mitarbeitern oft auf Widerstand. Diese Erkenntnisse – sie treffen im übrigen in gleicher Weise auch auf die Privatwirtschaft zu – sind wohl ein Grund dafür, weshalb immer wieder der Ruf nach einer Kontrolle der Verwaltungsorganisation ertönt.

Dieser Forderung kann man auf zwei verschiedene Arten Rechnung tragen, die beide ihre Vorteile aber auch ihre Grenzen haben:

1. Beratung

In den meisten Fällen ist das Organisationsamt beratend tätig. Im Vordergrund steht dabei das Ziel, die Bundesstellen vermehrt in die Lage zu versetzen, ihre Organisationsprobleme möglichst selbständig zu lösen. Auf diese Weise lassen sich Schwierigkeiten in der Kompetenz- und Verantwortungsteilung zwischen Organisationsamt und Bundesstellen vermeiden, und gleichzeitig kann verhindert werden, dass dauerhafte Abhängigkeitsverhältnisse entstehen.

Im Rahmen dieser Tätigkeit wird das Organisationsamt vermehrt darauf hinwirken, dass in den Bundesstellen die wesentlichen organisatorischen Probleme aufgegriffen und gelöst werden.

2. Kontrolle

Es gibt immer wieder Fälle, in denen politische Gründe die Kontrolle durch ein unabhängiges Organ verlangen.

Dem Organisationsamt wird in einer solchen Situation von dritter Seite (Geschäftsprüfungskommissionen oder Departement) ein fest umrissener Untersuchungsauftrag erteilt. Auch in einem solchen Falle wird sich das Organisationsamt darum bemühen, möglichst kooperativ vorzugehen, d. h. die Mitarbeiter der betreffenden Bundesstelle von Anfang an am Untersuchungsprozess mitwirken zu lassen. Trotzdem werden solche Untersuchungen kaum jemals beliebt sein. Aufgrund der ersten Erfahrungen darf jedoch festgestellt werden, dass die Verwaltung im allgemeinen Verständnis für die Notwendigkeit der von Bundesversammlung und Öffentlichkeit geforderten Kontrolle zeigt. Auch der Bundesrat misst ihr grosse Bedeutung bei und wird der weiteren Entwicklung dieser schwierigen und heiklen Aufgabe die notwendige Beachtung schenken.

122.6 Unterschiede zur Finanzkontrolle

Es wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die Beziehungen zwischen Organisationsamt und Geschäftsprüfungskommissionen nicht gleich gestaltet werden könnten, wie jene der Finanzkontrolle zu den Finanzkommissionen und zur Finanzdelegation. Es sei deshalb kurz auf diese Fragestellung eingegangen. Organisationsamt und Finanzkontrolle arbeiten selbständig, unterstehen jedoch administrativ dem Finanzdepartement. Ihre Unterstellung ist somit durchaus gleich geregelt. Unterschiedlich sind jedoch die Art der Aufgaben und damit die Arbeitsmethoden als auch die Beziehungen zu den parlamentarischen Fachkommissionen.

Dem Organisationsamt ist u. a. die Beratung von Bundesrat, Departementen, der Bundeskanzlei sowie der übrigen Bundesstellen in Fragen der Organisation übertragen. Eine wirkliche Beratung erfordert ein Vertrauensverhältnis zwischen der Bundesstelle und dem Berater. Das Organisationsamt muss frühzeitig Einfluss auf die Organisationsarbeit der leitenden Stellen nehmen können. Bei dieser Sachlage würde der Berater in eine Konfliktsituation geraten, wenn er mit einer gesonderten und expliziten Kontroll- bzw. Revisionsfunktion betraut würde. Auch dort, wo das Organisationsamt Kontrollaufträge ausführt, lassen sich diese nicht einfach mit der Finanzkontrolle vergleichen. Die Finanzkontrolle stellt ihr Inspektionsprogramm selbständig auf. Dagegen erhält das Organisationsamt in bestimmten Fällen über das ihm vorgesetzte Departement von den Geschäftsprüfungskommissionen Aufträge zur Untersuchung der Organisation einer Bundesstelle. Zudem wird das Departement des zu untersuchenden Amtes informiert. Demnach können sowohl die Geschäftsprüfungskommissionen als auch die Departemente verlangen, dass bei der Prüfung bestimmte Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Dieser Unterschied ist deshalb gerechtfertigt, weil Prüfgegenstand und Prüfmethoden der beiden Ämter unterschiedlich sind. Der Finanzkontrolle obliegt die Finanzaufsicht, bei der sich zu einem grossen Teil rechtlich, wert- und mengenmässig gut erfassbare Prüfkriterien anwenden lassen. Dagegen ist bei der Organisationsüberprüfung der Überprüfungsgegenstand – Aufbau, Ar-

beitsabläufe, Arbeitsmethoden usw. – an sich weniger genau darstell- und messbar. Die Prüfung (Beurteilung) der Organisation beruht in der Regel auf dem Vergleich des gegenwärtigen Zustandes mit einem oder mehreren gedanklichen Lösungsmodellen, so dass dem Ermessen oft eine beachtliche Rolle zukommt. Ferner kann eine Organisationsüberprüfung recht stark in das gesamte Geschehen eines Amtes hineinreichen, während eine Finanzkontrolle sich in der Regel auf einen engeren Bereich auswirkt.

13 Ergebnis von Konsultationen

Die in der verwaltungsinternen Vernehmlassung vorgeschlagenen Änderungen sind im vorliegenden Gesetzesentwurf weitgehend berücksichtigt. Nicht entsprochen werden konnte den Vorschlägen auf Ausklammerung des Schulratsbereichs, der Alkoholverwaltung sowie des Datenverarbeitungsbereichs der PTT-Betriebe aus dem Wirkungsfeld des Organisationsamtes. Diese Einschränkung des Wirkungsbereichs des Organisationsamtes stünde im Widerspruch zur Motion, die eine Verstärkung der Organisationsaufsicht und des Organisationsamtes verlangt. Ferner ist zu beachten, dass Bundesversammlung und Bundesrat die Organisationsaufsicht auch in den drei genannten Bereichen auszuüben haben, und es ist nicht einzusehen, warum sie hier auf die Unterstützung durch das Organisationsamt verzichten sollten.

2 Besonderer Teil: Kommentar zu einzelnen Gesetzesartikeln

Artikel 1

Das Organisationsamt ist in sachlicher Hinsicht vom übergeordneten Departement unabhängig. Administrativ, d. h. in bezug auf die Abwicklung der Bundesratsgeschäfte, des Personalwesens, der Finanzen usw., ist es heute dem Finanzdepartement unterstellt. Der Bundesrat beabsichtigt, diese Unterstellung beizubehalten, da sich auf diese Weise die Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung, dem Personalamt und der Finanzkontrolle am einfachsten koordinieren lässt.

Der allgemeine Auftrag des Organisationsamtes bleibt unverändert.

Artikel 2

Da Wissenschaft und Praxis keinen allgemein anerkannten Organisationsbegriff kennen, ist im Gesetz ein für die Tätigkeit des Organisationsamtes zweckmässiger Begriff festgehalten worden. Wenn dieses Gesetz von Organisation spricht, dann ist jeweils Organisation in weitem Sinne gemeint, also nicht nur der in Organisationsschemata festgehaltene Aufbau der Verwaltung, sondern auch die Arbeitsabläufe, Arbeitsmethoden und Führungsmittel, die für das Zusammenwirken von Arbeitskräften und Sachmitteln bei der Aufgabenerfüllung von Interesse sind. Für die Sachmittel automatische Datenverarbeitung und Bauten enthält das Gesetz der bedeutenden Investitionen und organisatorischen Auswirkungen wegen zum Teil besondere Bestimmungen.

Artikel 3 Absätze 1 und 2

Der Tätigkeitsbereich des Organisationsamtes ist weit gefasst, damit dieses bei Bedarf bei allen Bundesstellen wirken kann.

Artikel 3 Absatz 3

Der Bundesrat kann das Organisationsamt auch bei SBB und PTT-Betrieben beiziehen, und zwar im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen und nach Artikel 14 des PTT-Organisationsgesetzes.

Artikel 4

Im Bereich der automatischen Datenverarbeitung wird das Organisationsamt neben den Bundesstellen auch bei den PTT-Betrieben von sich aus tätig.

Artikel 5

Das Organisationsamt ist in der Vergangenheit verschiedene Male auch ausserhalb der Bundesverwaltung bei Organisationen eingesetzt worden, denen der Bund öffentliche Aufgaben übertragen hat. Für derartige Einsätze soll nun die gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Artikel 6

Die Aufgaben des Organisationsamtes lassen sich im Gesetz nicht abschliessend aufzählen. Erwähnt werden lediglich die Schwerpunkte seiner Tätigkeit, die sich im Laufe der Jahre ergeben haben. Das Organisationsamt muss versuchen, seine Mittel möglichst optimal einzusetzen. Dabei gilt es insbesondere, ein zweckmässiges Verhältnis zwischen Überprüfung und Beratung zu finden. Mit der Verstärkung der Überprüfungstätigkeit wird der Beratungsbedarf überproportional zunehmen, da die Behebung der festgestellten Mängel in den meisten Fällen aufwendig ist.

Artikel 7

Das Organisationsamt erhält die Möglichkeit, auf die Bundesstellen einen angemessenen Einfluss auszuüben, ohne jedoch ihre Kompetenzen und ihre Verantwortung in Organisationsfragen allzusehr einzuschränken. Ausdrücklich erwähnt wird der Grundsatz der Zusammenarbeit mit den Bundesstellen, da die Erfahrung lehrt, dass grössere Reorganisationen und Rationalisierungsmassnahmen in der Regel nur dann mit Erfolg durchgeführt werden können, wenn Bundesstellen und Organisationsamt eng zusammenarbeiten. Die Gefahr, dass das Organisationsamt in seinen Eingriffen zu weit gehen könnte, besteht kaum, da es durch seine Beratung wie durch nötigenfalls angeordnete Massnahmen eine Mitverantwortung begründet.

Hinsichtlich der Kompetenzen im EDV-Bereich ist hervorzuheben, dass das Organisationsamt bei seiner Zustimmung zur Beschaffung und zum Einsatz von EDV-Mitteln primär das «Wie», die Art und Weise der Aufgabenerledigung und sekundär das «Was», den Inhalt der Aufgabenstellung und -erledigung mitbestimmen soll. Bezüglich «Was» steht ihm kein Mitentscheid über die generelle Aufgabenstellung, sondern eine Mitsprache über die im Ermessensbereich lie-

gende Ausgestaltung der Aufgabe im einzelnen zu. Beim Festlegen von Prioritäten berücksichtigt das Organisationsamt ausser den Kriterien der Rationalisierung im engem Sinn und den Realisierungsrisiken auch den allgemeinen Nutzen und die Dringlichkeit der einzelnen Anwendungen. Mit der neuen Formulierung wird an der bisherigen Praxis der Zustimmung zu Verträgen im EDV-Bereich keine Veränderung bezweckt. In den übrigen Aufgabenbereichen kann das Organisationsamt ebenfalls nicht über den Inhalt, den Sachgehalt der Aufgabenstellung und -erledigung entscheiden, es kann und soll jedoch durch Beratung darauf Einfluss nehmen.

Für das fachtechnische Weisungsrecht im allgemeinen wird auf Ziffer 122.4 verwiesen. Ergänzend dazu ist noch folgendes zu erwähnen. Das fachtechnische Weisungsrecht des Organisationsamtes im Bausektor bezieht sich insbesondere auf Verwaltungs- und Betriebsbauten des Bundes. Das Organisationsamt wirkt mit bei der Abklärung des Bedarfs an Raum und Einrichtungen. Es untersucht, ob Gesamtüberbauungspläne sowie Räume und Einrichtungen den betrieblich-organisatorischen Anforderungen entsprechen. Das Schwergewicht dieser Tätigkeit des Organisationsamtes liegt in der Phase vor der eigentlichen Bauausführung, weshalb im Gesetz von Vorplanung gesprochen wird. Damit ist die Vorplanung gegenüber der auf die Ausführung eines Bauvorhabens ausgerichteten Bauplanung abgegrenzt.

Artikel 8

Das Gesetz ermächtigt das Organisationsamt, Teilaufgaben an andere Ämter zu delegieren. Angesichts der Grösse und Komplexität der Bundesverwaltung muss diese Möglichkeit zu einer gewissen Dezentralisation der Aufgaben und Kompetenzen des Organisationsamtes vorgesehen werden. Von der Delegationsbefugnis soll insbesondere bei den PTT-Betrieben entsprechend der bisherigen Praxis Gebrauch gemacht werden.

Artikel 9 Absatz 2

Die Pflicht der Bundesämter, das Organisationsamt frühzeitig über Vorhaben zu unterrichten, die wesentliche Änderungen in der Organisation zur Folge haben, war bisher in einem Bundesratsbeschluss festgehalten. Für die Entwicklung guter organisatorischer Lösungen ist der frühzeitige Beizug des Organisationsamtes von so grosser Bedeutung, dass diese Bestimmung ins neue Gesetz übernommen wurde.

Artikel 10

Absatz 1 und 2 dieser Bestimmung sind in Ziffer 122.3 erläutert. Zu Absatz 3 ist zu bemerken, dass die Einzelheiten des Beizugs des Organisationsamtes durch die Geschäftsprüfungskommissionen der Flexibilität wegen nicht ins Gesetz aufgenommen wurden. Sie sind jedoch bereits in einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Geschäftsprüfungskommissionen und Bundesrat geordnet und werden zurzeit erprobt.

Artikel 11

Das Verfahren bei Differenzen zwischen Organisationsamt und Bundesstellen war im bisherigen Gesetz nicht befriedigend geregelt, da das Organisationsamt an

das Departement jener Bundesstelle gelangen musste, die mit einer Empfehlung des Organisationsamtes nicht einverstanden war. Das neue Gesetz kehrt die «Beweislast» um, indem grundsätzlich die Bundesstelle, die mit dem Organisationsamt nicht einiggeht, die Angelegenheit ihrem vorgesetzten Departement zum Entscheid unterbreiten kann. Es darf angenommen werden, dass allfällige Differenzen wie bisher in der Regel zwischen der Bundesstelle und dem Organisationsamt direkt bereinigt werden können.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Organisationsamt kann seine vielfältigen und umfangreichen Aufgaben nur dann hinreichend erfüllen, wenn es personell wesentlich verstärkt wird. Insbesondere sind der neugeschaffene Dienst für Organisationsüberprüfungen und die Organisationsberatung auszubauen. Das wird durch den Personalstopp sowie das geringe Angebot an geeigneten Organisationsfachleuten erschwert. Trotzdem ist zu versuchen, den Personalbestand des Organisationsamtes im Interesse einer zweckmässigen und wirtschaftlichen Verwaltung schrittweise einer optimalen Grösse zuzuführen.

Die finanziellen Auswirkungen der Verstärkung des Organisationsamtes werden im wesentlichen bestimmt durch die Ausgaben für zusätzliches Personal, denen ein bedeutender Betrag an Einsparungen bei den Bundesstellen gegenübersteht.

Diese Vorlage war in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 vom 28. Januar 1976 (BBl 1976 I 442) nicht vorgesehen. Dem Wunsche der beiden Geschäftsprüfungskommissionen entsprechend, haben wir uns entschlossen, Ihnen diese Botschaft zu unterbreiten.

4 Verfassungsmässigkeit

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung.

Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 11. Juli 1979¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Stellung und Auftrag des Bundesamtes für Organisation

¹Das Bundesamt für Organisation, im folgenden Organisationsamt genannt, ist eine Stabsstelle des Bundesrates.

²Es überprüft und fördert die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Organisation der Bundesverwaltung.

³Das Organisationsamt erfüllt seine Aufgaben selbständig. Seine administrative Zuordnung zu einem Departement richtet sich nach Artikel 60 des Verwaltungsorganisationsgesetzes²⁾.

Art. 2 Begriff Organisation

Organisation im Sinne dieses Gesetzes ist die Gestaltung des Einsatzes von Arbeitskräften und Sachmitteln zur Lösung bestimmter Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung des Aufbaus, der Arbeitsabläufe sowie Arbeitsmethoden und Führungsmittel der Verwaltung.

Art. 3 Allgemeiner Wirkungsbereich

¹Der allgemeine Wirkungsbereich des Organisationsamtes erstreckt sich auf alle Bundesstellen.

²Bundesstellen im Sinne dieses Gesetzes sind:

- a. alle einem Departement oder der Bundeskanzlei unterstellten oder administrativ zugeordneten Gruppen, Ämter und Dienste der Bundesverwaltung;
- b. die Eidgenössische Alkoholverwaltung;
- c. der Schweizerische Schulrat mit den ihm unterstellten Eidgenössischen Technischen Hochschulen und den mit ihnen verbundenen Anstalten.

¹⁾ BBl 1979 II 804

²⁾ SR 172.010

³ Im Bereich der Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe sowie der Schweizerischen Bundesbahnen wird das Organisationsamt nur aufgrund eines besonderen Auftrages des Bundesrates tätig. Dieser regelt die Einzelheiten.

Art. 4 Wirkungsbereich für Fragen der automatischen Datenverarbeitung

Für die automatische Datenverarbeitung erstreckt sich der Wirkungsbereich des Organisationsamtes auf die gesamte Bundesverwaltung mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen.

Art. 5 Organisationsaufsicht im Bereich von Körperschaften, Anstalten und Organisationen

¹ Die Departemente können das Organisationsamt beiziehen für ihre Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften, selbständige öffentliche Anstalten und private Organisationen, denen der Bund öffentliche Aufgaben übertragen hat.

² Der Bund kann Beiträge an private Organisationen von der Bedingung abhängig machen, dass diese sich der Aufsicht des Organisationsamtes unterstellen.

Art. 6 Aufgaben

¹ Das Organisationsamt

- a. unterstützt den Bundesrat bei seiner Aufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung;
- b. berät Departemente, Bundeskanzlei und Bundesstellen in Fragen der Organisation;
- c. nimmt zu Vorlagen Stellung, die wesentliche Änderungen in der Organisation oder eine erhebliche Mehrbelastung der Verwaltung zur Folge haben;
- d. fördert, koordiniert und überwacht die automatische Datenverarbeitung und stellt die Gesamtplanung sicher;
- e. sorgt dafür, dass bei der Unterbringung der Bundesverwaltung sowie bei Bauvorhaben des Bundes betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden, indem es bei der Bedürfnisabklärung und bei anderen Phasen der betrieblich-organisatorischen Planung mitwirkt;
- f. schult das Personal im Bereich der Organisation in Zusammenarbeit mit andern zuständigen Bundesstellen;
- g. arbeitet Grundsatzstudien über Organisationsfragen aus;
- h. erfüllt allfällige weitere verwandte Aufgaben.

² Es beachtet die Zuständigkeiten der Departemente, der Bundeskanzlei und der Bundesstellen und wahrt die Autonomie von Lehre und Forschung.

Art. 7 Zuständigkeit, Weisungs- und Mitwirkungsbefugnisse

¹ Das Organisationsamt ergreift die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Vorkehren in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen.

- ² Es kann Richtlinien und fachtechnische Weisungen erlassen über
- a. die Anwendung zweckmässiger und wirtschaftlicher Arbeitsmethoden;
 - b. die Arbeitsabläufe und die Arbeitshilfsmittel;
 - c. die organisatorische Vorplanung von Bauvorhaben;
 - d. den zweckmässigen und wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln der automatischen Datenverarbeitung.

Es hat ihre Einhaltung zu überwachen.

³ Beschaffung und Einsatz von Mitteln der automatischen Datenverarbeitung sowie die dafür erforderlichen Planungsarbeiten bedürfen der Zustimmung des Organisationsamtes.

⁴ Bevor der Aufbau einer Bundesstelle festgelegt wird, ist die Stellungnahme des Organisationsamtes einzuholen.

Art. 8 Art der Aufgabenerfüllung

¹ Untersuchungs- und Beratungsaufträge werden in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit erledigt.

² Das Organisationsamt kann, unter Wahrung seiner Oberaufsicht, Teile seiner Aufgaben und Befugnisse an andere Ämter, Anstalten oder Datenverarbeitungsdienste übertragen, namentlich an die Post-, Telefon- und Telegrafatenbetriebe.

³ Es kann ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachverständige beiziehen.

⁴ Es hört, bevor es fachtechnische Weisungen erlässt, die betroffenen Bundesstellen an.

Art. 9 Verkehr und Zusammenarbeit zwischen Organisationsamt und übriger Bundesverwaltung

¹ Das Organisationsamt verkehrt direkt mit den Bundesstellen. In wichtigen Angelegenheiten unterrichtet es die übergeordneten Stellen.

² Die Departemente, die Bundeskanzlei und die Bundesstellen benachrichtigen das Organisationsamt frühzeitig, wenn sie wesentliche Änderungen in ihrer Organisation planen.

³ Die Bundesstellen unterstützen das Organisationsamt bei der Durchführung seiner Aufgaben, geben ihm alle gewünschten Auskünfte und Einsicht in den Geschäftsablauf und stellen die notwendigen Unterlagen zur Verfügung.

Art. 10 Beizug des Organisationsamtes durch die Bundesversammlung

¹ Das Organisationsamt unterstützt die Bundesversammlung bei ihrer Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung.

² Die Geschäftsprüfungskommissionen können über das Departement, dem das Organisationsamt administrativ unterstellt ist, Organisationsüberprüfungen verlangen.

³ Die Geschäftsprüfungskommissionen und der Bundesrat regeln die Einzelheiten des Beizuges des Organisationsamtes im gegenseitigen Einvernehmen.

Art. 11 Verfahren bei Differenzen

¹ Ist eine Bundesstelle mit einer Weisung, der Verweigerung einer nachgesuchten Zustimmung oder der Reihenfolge der Auftragserledigung durch das Organisationsamt nicht einverstanden, so kann die Angelegenheit dem der Bundesstelle vorgesetzten Departement unterbreitet werden. Dessen Entscheid ist dem Organisationsamt und der betreffenden Bundesstelle bekanntzugeben.

² Der Entscheid des Departementes kann auf Antrag des Organisationsamtes von seinem übergeordneten Departement an den Bundesrat weitergezogen werden.

³ Das Verfahren bei Differenzen gilt entsprechend auch für die Bundeskanzlei.

Art. 12 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1954¹⁾ über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung wird aufgehoben.

Art. 13 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

6690

Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation vom 11.Juli 1979

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.09.1979
Date	
Data	
Seite	804-819
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 784

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.