



04. November 2013

Steuerung der Personalpolitik. Verteilung der Aufgaben im Personalbereich des Bundes und der Departemente

Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3644 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. Juni 2012

1 Ausgangslage

Der Nationalrat hiess am 18. September 2012 das Postulat 12.3644 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 19. Juni 2012 gut. Der Ursprung dieses Postulats liegt in der Empfehlung 5 des Berichts der GPK-N vom 23. Oktober 2009 über die Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung (BBI 2010 2875). Sie sah vor, dass der Bundesrat im Personalbereich eine Prozess- und Leistungsanalyse vornehmen würde, um die Prozesse und Kompetenzen stufengerecht anzusiedeln.

Mit ihrem Postulat vom 19. Juni 2012 reagierte die GPK-N auf die Stellungnahme des Bundesrates zur Nachkontrolle der Inspektion (BBI 2012 8053). Sie kam zum Schluss, dass die Empfehlung vom Bundesrat grösstenteils nicht umgesetzt worden war und die Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Hierarchiestufen innerhalb der Departemente nicht überprüft wurde.

Der Bundesrat lehnte in seiner Antwort das Postulat ab. Er vertrat die Auffassung, wonach individuelle Kriterien wie Grösse, Organisation und Aufgabenstruktur der Departemente dazu führen können, Aufgaben hierarchisch unterschiedlich zu verteilen. Der Nationalrat kam in der Herbstsession am 18. September 2012 zu einem anderen Schluss und überwies das Postulat.

2 Grundlage und Vorgehen

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, eine Prozess- und Leistungsanalyse vorzunehmen um festzustellen, ob

- Prozesse und Kompetenzen innerhalb der Departemente stufengerecht angesiedelt sind und
- Optimierungspotenzial bei den HR-Prozessen der Departemente vorhanden ist.

Grundlage für die Analyse bildete das Dokument *Personalmanagement AKV* vom 24. Juli 2007. Dieses wurde im Rahmen der Verwaltungsreform REF 05/07 erarbeitet. Zusätzlich wurden vor allem die darauf aufbauenden Unterlagen der einzelnen Departemente, die Personalstrategie Bundesverwaltung 2011 – 2015 sowie die entsprechenden Departementsstrategien für die Analyse herangezogen.

Im Interesse der Unbefangenheit und um auch Vergleiche mit dem Privatsektor zu ermöglichen, hat das EFD die Beratungsfirma PricewaterhouseCoopers AG (PwC) beauftragt, eine Situationsanalyse vorzunehmen und gestützt darauf Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Die Aussagen in den Kapiteln 3 (Situationsanalyse) und 4 (Handlungsempfehlungen) des vorliegenden Berichts stützen sich auf den Bericht von PwC. Die Handlungsempfehlungen wurden mit der Analyse und Beurteilung des EFD (EPA) ergänzt.

3 Situationsanalyse

3.1 Einleitung

Auf eine sämtliche Departemente erfassende Prozess- und Leistungsanalyse wurde aus verwaltungsökonomischen Überlegungen verzichtet. Stattdessen wurden vier Departemente (EDA, EDI, EJPD und VBS) für die Analyse ausgewählt. Dabei fiel die Wahl auf möglichst unterschiedliche Departemente, um eine hohe Aussagekraft zu erreichen.

Die Situationsanalyse ist zweigeteilt. Sie umfasst im ersten Teil eine Analyse der Organisation der HR-Bereiche der Departemente und der Verwaltungseinheiten. Sie ist ein wesentliches Element, das bei einer Prozess- und Leistungsanalyse ebenfalls berücksichtigt werden muss. Im zweiten Teil wird die eigentliche Prozess- und Leistungsanalyse vorgenommen.

Die Resultate der Analyse ergaben sich aus dem Studium der zur Verfügung gestellten Unterlagen, den Interviews mit den HR-Verantwortlichen sowie aus den Erkenntnissen und Erfahrungswerten von Marktanalysen und vergleichbaren Projekten.

Wie weiter oben erwähnt, liegt der Fokus der Situationsanalyse auf den Ebenen Departemente und Verwaltungseinheiten. Wenn im Rahmen dieser Studie von strategischen Aufgaben gesprochen wird, bezieht sich dies auf übergeordnete Aufgaben auf Stufe Departement. Dies ist nicht zu verwechseln mit bundesweiten strategischen Aufgaben, die gestützt auf Artikel 18 Absatz 3 Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3) dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) zufallen.

3.2 Organisation der Personalbereiche in den Departementen

Die befragten HR-Verantwortlichen bestätigten, dass sie ihr HR-Geschäftsmodell und ihre HR-Organisation auf die spezifischen Bedürfnisse und Eigenheiten des jeweiligen Departements ausgerichtet haben. Zu den beeinflussenden Faktoren gehören unter anderem Grösse, Organisationsform, Führung und Führungsstruktur sowie Strategie und Auftrag der Departemente und Verwaltungseinheiten.

Die Analyse zeigt auf, dass sich die Departemente in den genannten Punkten teilweise deutlich unterscheiden, was auch die unterschiedliche Ausprägung der HR-Organisationen erklärt. Ein weiterer Faktor ist die jeweilige Departements- und Amtsführung. In der Vergangenheit gingen grosse organisatorische Änderungen und Anpassungen im HR häufig auf die Departementsführung und deren Vorstellung über die HR-Arbeit sowie auf die Bestrebungen der Verwaltungseinheiten nach mehr Selbstbestimmung und Autonomie zurück.

Trotz der oben aufgeführten Einflüsse unterscheiden sich die gewählten HR-Organisationen nicht grundlegend. Es gibt überall einen zentralen HR-Bereich, der für strategische Aufgaben verantwortlich ist, sowie dezentrale HR-Einheiten, die in den Verwaltungseinheiten und Bereichen die Betreuung vor Ort sicherstellen. Ausser beim EDA sind diese Einheiten nicht direkt dem Leiter/der Leiterin HR unterstellt, sondern berichten ihren Linienvorgesetzten mit einer gleichzeitigen „dotted line“ zum zentralen HR-Bereich auf Departementsebene. In einigen grossen Gruppen bzw. Verwaltungseinheiten gibt es zudem Dienstleistungszentren, in denen die administrativen Aufgaben zusammengefasst sind sowie Kompetenzzentren, die für spezifische Themenstellungen zuständig sind.

Diese Aufteilung der HR-Funktionen in strategische und operative Aufgaben, in zentrale und dezentrale Einheiten sowie in HR-Beratung und Dienstleistungs- und Kompetenzzentren ist heute weit verbreitet und in den meisten Unternehmen und anderen Organisationen auch im Privatsektor anzutreffen. In der Praxis gibt es dabei nicht die eine richtige Lösung, sondern es gilt diejenige Variante zu finden, die am besten auf die Bedürfnisse der Organisation und das übergeordnete Geschäftsmodell ausgerichtet ist. Dabei liegt der Fokus auf der optimalen Unterstützung der Gesamtstrategie, der Erhöhung der Dienstleistungsqualität sowie der Gewinnung von Effizienz und Effektivität.

Zusammenfassend hält die PwC-Studie fest, dass

- jedes Departement auf seiner Stufe eine HR-Organisation implementiert hat, die in grossen Teilen der gängigen Marktpraxis entspricht, aber auch die spezifischen Bedürfnisse des Departements abdeckt;
- die hierarchische Zuordnung von strategischen Aufgaben beim Departement, von Umsetzungsaufgaben bei den Verwaltungseinheiten und von administrativen Aufgaben beim SSC¹ (oder bei der Verwaltungseinheit, falls kein SSC vorhanden) vom Grundsatz her richtig ist;
- sich die Unterschiede vor allem in den Ausprägungen zeigen, d. h. in der Zuordnung von Aufgaben strategischer Natur an das Departement und von Tätigkeiten administrativer Natur an die Verwaltungseinheit / das SSC.

¹ SSC: Shared Service Center; hier auch Dienstleistungszentrum, HR-Fachzentrum oder HR-Zentrum.

3.3 Prozess- und Leistungsanalyse

Auf Stufe Bund gibt es ein standardisiertes Prozessmodell, das sämtliche Haupt-, Teil- und Subprozesse im Bereich Personal auflistet. Das Dokument *Personalmanagement AKV* definiert darauf aufbauend je Teilprozess, welche Stellen im Prozess involviert sind (Linie / HR) und auf welcher Hierarchiestufe (Bund / Departement, Verwaltungseinheit / SSC/ CCHR) welche Aufgaben erledigt werden.

Aus diesem Dokument lässt sich ableiten, dass die Departemente die Verantwortung tragen, die definierten Vorgaben in ihren Bereichen umzusetzen und allenfalls – unter Einhaltung der Rahmenbedingungen – auf ihre Bedürfnisse anzupassen.

Die Prozessanalyse hat bestätigt, dass die hierarchische Zuordnung von Verantwortlichkeiten sowie die Schnittstellen für die im Dokument *Personalmanagement AKV* aufgeführten Prozesse geregelt sind und für praktisch alle Bereiche Gültigkeit haben. Ebenso kann festgehalten werden, dass die Personalstrategie der Bundesverwaltung einen klaren Rahmen für die Personalarbeit (Themen, Inhalt, Leistungen) in den einzelnen Departementen vorgibt und dass sich diese danach ausrichten. Die Detailanalyse der Zusammenarbeit Departement – Verwaltungseinheit bzw. Verwaltungseinheit – SSC belegt, dass auch hier bereits weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der hierarchischen Verteilung der Prozessverantwortung besteht.

Bei fast allen untersuchten Prozessen nimmt das Departement die strategische Verantwortung wahr und die Verwaltungseinheiten sind für die Umsetzung der erarbeiteten Grundlagen sowie als Ansprechstelle für die Linie zuständig. Sind Dienstleistungszentren vorhanden, übernehmen sie die administrative und operative Abwicklung von Basisprozessen.

Erst die vertiefte Detailbetrachtung zeigt, dass die Unterschiede vor allem bei den Schnittstellen, bei der Zuordnung der administrativen Aufgaben, dem Einsatz der Dienstleistungszentren sowie der Ausführung der einzelnen Prozessschritte liegen.

Das EDA kennt beispielsweise einen Prozessstandard auf Departementsstufe. D. h. die gesamte HR-Abteilung arbeitet mit den gleichen Detailprozessen und stellt so einheitliche Abläufe und eine gleichbleibende Qualität sicher. Das EDI hingegen hat mit seinem dezentralen Modell seinen Verwaltungseinheiten viel mehr Autonomie eingeräumt. Dadurch können diese ihre Prozessschritte gemäss eigenen Bedürfnissen gestalten und definieren. Ein einheitlicher Standard sowie die Qualitätssicherung auf Departementsstufe lassen sich mit einer solchen Lösung allerdings weniger gut durchsetzen.

Beim Einsatz der Dienstleistungszentren können ebenfalls Unterschiede festgestellt werden. In Departementen mit gut ausgebauten SSC werden viel mehr administrative Aufgaben zentral wahrgenommen als in dezentral organisierten Departementen. Teilweise wird das SSC sogar als „Hotline“ eingesetzt. Es ist erste Anlaufstelle bei spezifischen Mitarbeiterfragen und ersetzt damit die Betreuung vor Ort.

Die aufgeführten Abweichungen sind u. a. auch eine logische Konsequenz der unterschiedlichen Organisationen sowie der darauf ausgerichteten HR-Geschäftsmodelle. Deren Ausprägung beeinflusst nämlich direkt die Zuordnung und Ausführung der einzelnen Prozessschritte. Eine grössere Vereinheitlichung der Aufgabenallokation würde auch zu einer Überprüfung und allenfalls Anpassung der HR-Geschäftsmodelle führen. Da diese wiederum auf die individuellen Bedürfnisse der Departemente ausgerichtet sind, müsste eine Neuausrichtung in Übereinstimmung mit der jeweiligen Departementsleitung erfolgen.

3.4 Schlussfolgerungen

Es ist festzuhalten, dass PwC der Bundesverwaltung ein gutes Zeugnis ausstellt. Sie stellt insbesondere fest, dass die Massnahmen aus der REF 05/07 umgesetzt und die definierten Prozesse gelebt werden. PwC konnte sich ebenfalls davon überzeugen, dass wichtige Grundlagen (Prozessmodell, Personalstrategie, Kompetenz- und Aufgabenverteilung) vorhanden und gut dokumentiert sind. Diese bilden die Voraussetzung für eine stufengerechte Ansiedlung der Prozesse und Kompetenzen.

Das Dokument *Personalmanagement AKV* bildet dabei das Herzstück für die Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung. Es bleibt in seiner Ausprägung auf einer übergeordneten Ebene und lässt damit den Departementen eine vergleichsweise grosse Handlungsfreiheit. Seit der Erarbeitung des Dokuments im Jahr 2007 haben sich einzelne Rahmenbedingungen teilweise verändert und die Departemente haben sich weiterentwickelt. Das Dokument *Personalmanagement AKV* sollte deshalb überprüft und an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.

In der Aufgabenteilung zwischen den Ebenen Departement und Verwaltungseinheit zeigt sich, dass die Verwaltungseinheiten vorwiegend auf ihren Bereich fokussiert sind. Gewisse Departemente haben dies durch die Zentralisierung der HR-Organisation (oder zumindest eines Teils davon) gelöst, andere setzen lediglich Rahmenbedingungen. Diese Unterschiede werden u. a. auch im Einsatz der Dienstleistungszentren sichtbar. So wurden an diversen Orten Bestrebungen unternommen, administrative Aufgaben zu konzentrieren. Ein koordiniertes Vorgehen sowie ein gemeinsamer Ansatz sind jedoch nicht ersichtlich. Nach Untersuchungen im Markt können SSC jedoch erst ab einer gewissen Anzahl betreuter Mitarbeitender (ab ca. 8'000 – 10'000) effizient betrieben werden.

Werden die Ergebnisse der Analyse im Hinblick auf die eingangs gestellten Fragen zusammengefasst, können folgende Aussagen gemacht werden:

Sind die Prozesse und Kompetenzen stufengerecht angesiedelt?

- Mit den heutigen Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen sind die Kompetenzen vom Grundsatz her stufengerecht angesiedelt, indem strategische Aufgaben auf Stufe Bund und Departement sowie operative Aufgaben vorwiegend im Amt angesiedelt sind.
- Es gibt je nach Departement unterschiedliche Ausprägungen in der Zuteilung von Kompetenzen und Prozessen. Ohne eine grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen werden hier keine wesentlichen Harmonisierungsschritte mehr erzielt werden können. Dies bedeutet auch, dass eine Vereinheitlichung der hierarchischen Aufgabenverteilung über die ganze Bundesverwaltung bei den heutigen Verhältnissen nicht realistisch ist.
- Da die Kompetenz zur Gestaltung von Organisationsstrukturen beim Bundesrat liegt, müssten zunächst auf dieser Ebene die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, damit nach Auffassung von PwC das Thema einer weiteren Vereinheitlichung der hierarchischen Aufgabenverteilung überhaupt sinnvoll diskutiert werden kann.

Ist Optimierungspotenzial bei den HR-Prozessen der Departemente vorhanden?

- Die Departemente und Verwaltungseinheiten sind daran ihre HR-Prozesse laufend zu optimieren und diesen den sich verändernden Bedingungen anzupassen.
- Unter der Annahme, dass die Organisation der Departemente weitgehend beibehalten wird, sieht PwC allenfalls weiteres Optimierungspotenzial in den Prozessen Personalcontrolling, Personalinformation und teilweise auch Personaladministration / Personaldatenmanagement.

4 Handlungsempfehlungen

Nachfolgend werden für die in der Prozess- und Leistungsanalyse identifizierten Themen Handlungsempfehlungen beschrieben.

4.1 Aktualisierung des Dokuments *Personalmanagement AKV*

Da das Dokument *Personalmanagement AKV* seit seiner Einführung vor rund sechs Jahren nicht mehr nachgeführt wurde, empfiehlt PwC, dieses zu aktualisieren. Aus Sicht des EFD (EPA) geht es dabei primär um die Ergänzung des Dokumentes.

4.2 Prüfung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich SSC

Die Analyse hat aufgezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Dienstleistungszentren oder SSC eingerichtet wurden, sei es auf Stufe Departement (EDA, EJPD) oder auch auf Stufe Verwaltungseinheit (in Ämtern des EDI und Organisationseinheiten des VBS). Im konsequenten Einsatz von solchen Dienstleistungszentren liegt ein grosses Potenzial sowohl hinsichtlich Effizienz als auch in Bezug auf Sicherstellung einer einheitlichen Dienstleistungsqualität. Daraus ergibt sich folgender Ansatz, dessen Prüfung sich lohnt:

- Besteht die Möglichkeit, dass Bereiche ohne (echte) SSC, ihre Dienstleistungen von einem SSC im eigenen oder in einem anderen Departement beziehen können? Der Dienstleistungsumfang würde gemeinsam festgelegt und in einem Service Level Agreement (SLA) definiert. Dabei kann das SSC organisatorisch sowohl auf Stufe Departement wie auch Verwaltungseinheit angesiedelt sein.

Es gilt allerdings zu bemerken, dass die Departemente und Verwaltungseinheiten im Anschluss an die Neugestaltung des Personalmanagements im Rahmen der REF 05/07 diese Fragestellungen bereits vertieft geprüft haben.

4.3 Überprüfung und Optimierung der Prozesse

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Dokuments *Personalmanagement AKV* ist es sinnvoll, auch gewisse Prozesse nochmals vertieft anzuschauen und die hierarchische Verteilung der Aufgaben kritisch zu hinterfragen. Z. B. sind die Prozesse Personalcontrolling und Personalinformation auf verschiedenen Stufen angesiedelt und es werden ähnliche Arbeiten (für die jeweilige Stufe) wahrgenommen. Allenfalls besteht hier durch die Konzentration bestimmter Aufgaben ungenutztes Optimierungspotenzial. Mit dem bereits lancierten überdepartementalen Projekt *HR-Auswertungslandschaft Bund* ist die Neuordnung im Prozess Personalcontrolling eingeleitet worden.

Das Optimierungspotenzial in den Prozessen Personaladministration und Personaldatenmanagement leitet sich direkt aus dem unter Ziffer 4.2 skizzierten Ansatzpunkt in Bezug auf die SSC ab.

4.4 Zusammenarbeit

Neben der Realisierung und Umsetzung der vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen erscheint es wichtig, dass der seit ein paar Jahren eingeschlagene Weg der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen des HR weiter gestärkt wird und den bundesweiten oder departementalen Interessen die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt wird wie den Interessen auf Ebene Verwaltungseinheit. Nach Auffassung des EFD kann die Stärkung allein durch die Fortführung der heutigen Form der Zusammenarbeit erreicht werden. Es sieht deshalb keine zusätzlichen Massnahmen vor.

5 Umsetzung

Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen soll schrittweise in Zusammenarbeit mit der Human Resources Konferenz Bund erfolgen. Für die Umsetzung der Empfehlungen sind keine zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen notwendig. Sollten sich aus den Prüfaufträgen 4.2 und 4.3 konkrete Umsetzungsprojekte ergeben, dürfte ein Mehraufwand entstehen. Dieser ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nicht bezifferbar. Die GPK werden über den Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen im Rahmen des jährlichen Berichts des Bundesrates zum Personalmanagement an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidg. Räte informiert.