



Bundesverwaltungsreform 2005/2007

3003 Bern, 20. Dezember 2007

QSP 1 FÜHRUNG / TP 1.03 Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen Ergebnisse

(Beilage 2 zum Schlussbericht des Delegierten an den Bundesrat zur REF 05/07)

A Ausgangslage

1 Auftrag des Bundesrats

Der BR hat mit Beschluss vom 03.05.06 den Auftrag erteilt, die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente (inkl. BK) und Ämter nach einer einheitlichen Methode zu überprüfen.

Die Generalsekretärenkonferenz vom 25.08.06 hat die folgenden sechs Bereiche festgelegt, deren Führungsunterstützungsstrukturen zu überprüfen waren:

- Finanzen,
- IT,
- Logistik,
- HR,
- Information/Kommunikation,
- Sprachdienste.

Ausserdem wünschte die GSK Kennzahlen zu diesen sechs Bereichen.

2 Ziele

Nach Abschluss der Überprüfung

- sind die Optimierungspotenziale im Bereich Führungsunterstützung identifiziert.
- sind die Voraussetzungen geschaffen, damit die Departemente und Ämter Effektivität und Effizienz und damit Wirtschaftlichkeit ihrer Führungsunterstützungsstrukturen - wo angezeigt - verbessern können.
- liegen auf Stufe Departement Kennzahlen vor.

3 Verwendung des Optimierungspotenzials

Das identifizierte Optimierungspotenzial wird nicht abgeschöpft, sondern verbleibt den Departementen. Sie können frei darüber verfügen und so neuen Handlungsspielraum gewinnen.

Diese Rahmenbedingung lag dem Beschluss des Bundesrates vom Mai 06 und dessen Konkretisierung durch die GSK vom August 06 zu Grunde. Sie war auch eine wesentliche Voraussetzung für den insgesamt erfolgreichen Einbezug der Verwaltung in dieses Teilprojekt.

4 Gegenstand und Methode

4.1 Bereiche und Prozesse

Finanzen 11 Finanzplanung / Budgetierung 12 Controlling 13 Jahresabschluss	Informatik 21 Integrierte IT-Planung 22 Büroautomations-IT (inkl. Support) 23 Amtsspezifische IT (inkl. Support)
Logistik 31 Immobilienbewirtschaftung Büroflächen 32 Immobilienbewirtschaftung Betriebsflächen 33 Immobilienbewirtschaftung militärische Bauten 34 Immobilienbewirtschaftung im Ausland	Information / Kommunikation 41 Strategie / Planung 42 Intern 43 Medieninfo (proaktiv) 44 Medienanfrage (reaktiv) 45 Element des Krisenmanagements
Sprachdienste 51 Übersetzung Gesetzestext	HR (siehe nachstehende Bemerkung)

Im Einvernehmen mit den Departementen - GSK und HRK - wurden die Prozesse im Bereich HR wegen der gleichzeitig laufenden Umsetzung des QSP 2 (HR1) nicht überprüft. Sonst hätten genau jene Prozesse überprüft werden müssen, die in den Departementen und Ämtern praktisch zeitgleich erarbeitet wurden.

4.2 Überprüfungsmethode

Das Optimierungspotenzial wurde über die Prozesse in diesen Bereichen auf drei Wegen identifiziert:

- Analyse des Ist-Zustands mit Hilfe von Beurteilungskriterien zu Effektivität und Effizienz wie
 - Mehrwert für die Führung,
 - stufengerechte Entscheide,
 - Zusammenspiel Linie/Stab bzw. Departement/Amt,
 - angemessene Entscheidungswege,
 - Doppelspurigkeiten / mehrfache Aufgabenerfüllung usw.
- Vergleich mit Referenzmodell
Die Projektleitung hat zu jedem Prozess eine mögliche Lösung erarbeitet, die u.a. alle von ihr als wichtig erachteten Grundsätze und Elemente enthält.
- Benchmark
Die Projektleitung hat zahlreiche gute und sehr gute Beispiele von Prozessen oder Prozesselementen aus den Departementen und Ämtern identifiziert, die Benchmark-Potenzial haben. Sie können der Verwaltung als Grundlage zur Optimierung ihrer Prozesse dienen.

4.3 Beurteilungsgrundlagen

Die Analyse der Prozessdarstellungen wurde mit strukturierten Interviews mit rund 50 Kaderleuten aus der Linie zur Sicht der Führungsunterstützung auf den Stufen Departement und Amt ergänzt und vertieft. Die Antworten ergeben ein zwar nicht repräsentatives Bild, jedoch durchaus gültige Einblicke und klare Konturen.

Ebenfalls in die Beurteilung einbezogen wurden die Auswertungsgespräche, die der Delegierte mit allen GS und den meisten Direktorinnen und Direktoren führte.

5 Berichterstattungskaskade

Mit dieser Beilage zum Schlussbericht des Delegierten für die Bundesverwaltungsreform wird der Bundesrat summarisch über das Teilprojekt "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen" informiert.

Die detaillierte Berichterstattung erfolgt direkt an die Departemente und Ämter.

Spezielle Fachgespräche wurden den Departementen in den Bereichen Finanzen, IT und Information/Kommunikation angeboten; von diesem Angebot wurde rege Gebrauch gemacht.

B Ergebnisse

6 Unterschiedlicher Stellenwert der Führungsunterstützung

Der Stellenwert der Führungsunterstützung für die Linie und die Vernetzung der führungsunterstützenden Prozesse mit den Führungsprozessen in den Departementen und Ämtern sind sehr unterschiedlich.

Diverse Interviews haben erkennen lassen, dass Linienvorgesetzte sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren und die Führung der Querschnittsbereiche wie Finanzen oder IT (zu) weit gehend delegieren. Sie setzen voraus, dass diese (von selbst) funktionieren. Wo die Prozesse vernetzt sind und die Führungsunterstützung organisatorisch nahe bei der Führung ist, kann ein höheres Verständnis für die Führungsunterstützung festgestellt werden.

7 (Fehlende) Verknüpfung von integrierten Strategie- und Ressourcenprozessen

Kein Departement führt die Ämter mit durchgängig verknüpften Strategie- und Finanzplanungsprozessen, die konsequent mit den strategischen Ressourcenplanungen vernetzt sind. Einzelne Departemente haben den Handlungsbedarf im Laufe des Projekts jedoch erkannt und sind teilweise bereits an der Arbeit. So werden Prozesse aufgebaut, einzelne Elemente wie Legislaturziele, jährliche Ziele, Schwerpunkte und finanzielles Controlling schrittweise eingeführt und angewandt.

8 Gut geführte FLAG-Ämter

Ämter, die nach FLAG-Prinzipien geführt werden, vernetzen ihre Prozesse in der Regel vorbildlich. Strategien und Leistungsaufträge sind aufeinander abgestimmt und bilden die Basis für die inhaltliche und ressourcenbezogene jährliche Planung, für das unterjährige integrierte Controlling und für den Jahresabschluss. Die Führung wirkt bei diesen Prozessen aktiv mit und entscheidet gemäss AKV-Prinzip stufengerecht, während die Führungsunterstützung die Prozesse koordiniert und fachtechnisch unterstützt. Die Interviews haben den Eindruck bestätigt, dass sich mit der Einführung von FLAG das Bewusstsein für den Ressourceneinsatz und die Abhängigkeit von Zielen, Aufgabenerfüllung und finanziellen Mitteln erhöht hat.

Bedauerlicherweise musste dagegen festgestellt werden, dass übergeordnete Stellen immer wieder in die unternehmerische Freiheit von nach FLAG-Prinzipien gesteuerten Ämtern eingreifen. Dies führt zu unproduktiven Übersteuerungen. Es ist zu wünschen, dass in der Bundesverwaltung geeigneten Ämtern, gegebenenfalls ganzen Departementen, die Führung nach FLAG-Prinzipien und deren konsequente Anwendung ermöglicht wird.

Die anderen Ämter verfügen - mit wenigen Ausnahmen - zwar über gut funktionierende Führungsunterstützungsprozesse, die jedoch kaum untereinander und mit den Führungsprozessen vernetzt sind. Nur wenige Ämter führen Strategie- und Zielvereinbarungsprozesse sowie ein darauf ausgerichtetes Controlling.

9 Unterschiedliche Organisation der Führungsunterstützung

Es sind in den Departementen und Ämtern drei unterschiedliche Typen erkennbar:

- Alle führungsunterstützenden Aufgaben sind bei jener Führungsstufe angesiedelt und unterstellt, bei der sie hauptsächlich gebraucht werden.
- Führungsunterstützende Aufgaben, die eine Nähe zur Führung bedingen, sind direkt bei dieser Stufe angesiedelt. Routineaufgaben sind - unabhängig der Stufe - zentral zusammengefasst und der Führung nicht zwingend direkt unterstellt, z.B. als Shared Service Center.

- Alle führungsunterstützenden Aufgaben sind auf Stufe Departement zentralisiert.

Es kann festgestellt werden, dass in den meisten Fällen die gewählte Organisation darauf ausgerichtet ist, die Führung optimal zu unterstützen. Hingegen ist das Prinzip der kongruenten und stufengerechten Ausgestaltung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nicht durchwegs und in genügendem Masse realisiert.

10 Zwei Drittel der Prozessdokumentationen jetzt auf dem neuesten Stand

Der Stand der Dokumentation und damit die Transparenz der Prozesse der Führungsunterstützung war bei Projektbeginn in den Departementen und Ämtern sehr unterschiedlich: Von den ca. 50 untersuchten Organisationseinheiten konnte ca. ein Drittel gut und aussagekräftig dokumentierte Prozesse vorlegen. Ein weiteres Drittel verfügte über Prozesse, die für die Überprüfung zu wenig aussagekräftig und deshalb in der Regel zu überarbeiten waren. Die übrigen Organisationseinheiten profitierten von der Durchführung des Projekts und erstellten die nötigen Prozessdokumentationen - oft mit dem zusätzlichen Vorteil, dass die Prozesse jetzt nach einheitlicher Methodik vorliegen und so das Bewusstsein für Prozessschritte, für Rollen usw. verbessern können.

Die Prozessdokumentationen sind auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet und dienen deshalb unterschiedlichen Zwecken: Wissensmanagement für das Amt, Hilfe bei der Einführung von neuen Mitarbeitenden, Hilfsmittel/Nachschlagewerk für Sachbearbeitende, Mittel bei Eskalationen auf die Führungsebene.

11 Zu den einzelnen Bereichen

11.1 Finanzen: NRM, das zentrale Führungsinstrument zur Steuerung

Die Überprüfung der Führungsunterstützung zeigt klaren Handlungsbedarf bezüglich der konsequenten Verknüpfung der Finanzprozesse mit den Strategie- und Zielvereinbarungsprozessen sowie mit den Controllingprozessen auf (vgl. Ziff. 7). Mit dem NRM¹ wird der Führung ein zentrales Führungsinstrument für die Steuerung von Aufgaben und Ressourcen zur Verfügung gestellt. Zurzeit steht für einen Teil der befragten Kaderleute der beachtliche Einführungsaufwand im Vordergrund, der Nutzen des NRM für die Führung ist jedoch häufig noch nicht ersichtlich. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Paradigmenwechsel für die Verwaltung und speziell für die Finanzdienste aller Stufen - das hat sich besonders in den Interviews klar gezeigt - eine grosse Herausforderung darstellt. Damit aber NRM seine gewollte Wirkung erzeugen kann, muss die Verwaltung, insbesondere auch die Führungspersonen, den nötigen Einführungsaufwand leisten.

11.2 IT: zu hohe Selbständigkeit der IT-Gremien?

IT-Vorhaben werden nach einheitlichen Verfahren und mit klar definierten Rollen gemäss NOVE-IT abgewickelt. In der Praxis führt dies dazu, dass auf praktisch allen Stufen die IT-Fachlinien mehr und mehr (zu) hohe Selbständigkeit und (zu) viel Einfluss erlangt haben. Prozesse und Interviews bestätigen den Eindruck, dass sich die IT oft selber steuert und auch führungsrelevante Entscheide trifft. Dies auch als Folge davon, dass Interesse, Fachkompetenz und Bewusstsein der Führungspersonen in der Linie für die IT sehr oft zu wenig ausgeprägt sind. Zu oft lassen sie es zu, nur am Rande in die Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden.

11.3 Logistik: Immobilienbewirtschaftung wenig Probleme bei Büroflächen

Der untersuchte Bereich der Immobilienbewirtschaftung wird in weiten Teilen der Bundesverwaltung als problemlos beurteilt. Dies kann darauf zurück geführt werden, dass wenige Verwaltungseinheiten von grösseren organisatorischen Veränderungen betroffen sind und somit eine komplexe Bewirtschaftung der Büroflächen kaum vorgenommen werden muss. Andererseits sind die finanziellen Folgen des

¹ Gemäss Absprache mit dem Direktor der EFV wurden die NRM-Prozesse nicht überprüft, da diese im Jahr 2007 erstmals eingeführt werden. Aus den Interviews und den Gesprächen mit den Amtsdirektoren ergaben sich wertvolle Hinweise für die erfolgreiche Anwendung des NRM als zentrales Führungsinstrument zur Steuerung.

Mietermodells zwar budget-, aber nicht finanzwirksam. Diese Bemerkungen gelten insbesondere für die Büroräumlichkeiten auf dem Platze Bern.

Bei den Betriebsflächen wird die zentralistische Führung eher als wenig bedürfnisgerecht und aufgrund von mangelnden Betriebskenntnissen als aufwändig und doppelspurig beurteilt.

11.4 Information/Kommunikation: unterschiedliche Positionierung

Nicht überall hat sich der auch für eine Verwaltung zunehmend selbstverständliche Grundsatz durchgesetzt, dass Information/Kommunikation mit Vorteil in der Geschäftsleitung - zumindest mit beratender Stimme - vertreten sein sollte.

11.5 Sprachdienste: gute Noten

Grösstenteils sehr zufrieden ist die Verwaltung mit den Leistungen der Sprachdienste. Hier scheint kein grosses Optimierungspotenzial zu bestehen. Dies ist umso wichtiger, als Übersetzungsarbeiten oft nicht als Führungsunterstützung verstanden werden, sondern auch als "staats- und sprachpolitische" Dienstleistung zu Gunsten der Öffentlichkeit.

12 Zu den Kennzahlen

Es wurde eine "Kennzahlen-Landschaft" erarbeitet. Die Nachfolgeorganisation des Kernteams REF 05/07 wird - in Zusammenarbeit mit den Departementen - die gewünschten Kennzahlen erheben.

13 Gute projektbezogene Zusammenarbeit mit den Departementen und Ämtern

Nach der raschen Überwindung der - für solche Projekte üblichen - anfänglichen Zurückhaltung und Skepsis der Verwaltung war die Zusammenarbeit grossmehrheitlich effizient und angenehm.

Die von den Departementen eingesetzten departementsinternen Projektleiter haben sich engagiert und so wesentlich zum Gelingen des Teilprojekts beigetragen.

Die Departemente und Ämter lieferten der Projektleitung die von ihr zur Erfüllung ihres Auftrags nötigen Dokumente in der Regel in der geforderten Qualität und zeitgerecht. Umso bedauerlicher ist es, dass einzelne Verwaltungseinheiten die Analyse und Auswertung der Prozesse erschwert haben. Erfreulich ist andererseits, dass das Projekt vielerorts zum Anlass genommen wurde, einen Mehrwert zu schaffen: Vorhandene Prozesse wurden neu gestaltet, aktualisiert, komplettiert oder sonst verbessert bzw. nicht vorhandene Prozesse neu erstellt.

14 Sehr erfreulich: Benchmark bundesverwaltungsintern möglich!

In allen Bereichen und fast allen Prozessen konnte Benchmarkpotenzial festgestellt werden. Es ist also möglich, vom Besten innerhalb des eigenen Departements oder zumindest bundesintern zu lernen.

15 Empfehlungen

Dem Bundesrat wird empfohlen,

- Strategie- und Zielvereinbarungsprozesse bundesweit zu etablieren und top-down mit den Departementen und Ämtern umzusetzen, die Finanzprozesse darauf auszurichten und mit strategischen Ressourcenplanungen sowie einem umfassenden, durchgängigen Controlling zu vernetzen.
- die Querschnittsprozesse in den Bereichen IT, Logistik/Immobilien und HR zwischen den bundesweiten Querschnittsämtern und den Departementen zu überprüfen.
- den Kulturwandel für ein erhöhtes Strategie-, Ziel- und Ressourcenbewusstsein zu fördern.