



Prüfung der Prozesse des versetzbaren Personals im EDA

Direktion für Ressourcen



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16410.201.00361.006
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung der Prozesse des versetzbaren Personals im EDA Direktion für Ressourcen

Das Wesentliche in Kürze

Beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind Ende November 2016 rund 5850 Mitarbeitende angestellt, davon sind gut 20 Prozent versetzbar. Diese haben die Pflicht, Arbeitsstelle und -ort in der Regel alle vier Jahre zu wechseln. Das heisst pro Jahr müssen ungefähr 300 Stellen mit einem durchschnittlichen Lohnvolumen von 42 Millionen Franken neu besetzt werden. Die Versetzungen kosten das EDA jährlich rund 6 Millionen. Zuständig dafür ist die Abteilung Personal EDA in der Direktion für Ressourcen (DR).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den Versetzungsprozess der DR mit einem Fokus auf die Stellenbesetzungen an der Zentrale geprüft. Sie hat den Eindruck gewonnen, dass die Prozesse auf Stufe DR gut definiert und umgesetzt werden, sieht jedoch noch Handlungsbedarf auf Ebene des Gesamtsystems „versetzbares Personal“.

Das „System“ muss sich weiterentwickeln

In einem geschlossenen System, in welchem immer wieder die gleichen Mitarbeitenden auf die gleichen Stellen verteilt werden müssen, ist eine optimale Stellenbesetzung nicht immer möglich. Die EFK sieht jedoch Optimierungsmöglichkeiten durch eine grössere Individualisierung. Eine Einsatzdauer von vier Jahren kann insbesondere für einflussreiche Funktionen in der Zentrale zu kurz sein. Positionen mit einem hohen Bedarf an spezifischem Fachwissen oder an Unabhängigkeit sollten nicht generell mit versetzbaren Mitarbeitenden besetzt werden.

Für die EFK ist zentral, dass die DR alle zur Verfügung stehenden Positionen vor ihrer nächsten Ausschreibung im Hinblick auf die optimale Einsatzdauer und die dafür notwendige Spezialisierung analysiert.

Keine durchgängige Nachvollziehbarkeit trotz klar definierter Prozesse

Die DR hat das Vorgehen festgelegt, wie die Stellenbesetzungen des EDA im jährlichen Ausschreibungsverfahren zu erfolgen haben. Letzteres ist transparent und nachvollziehbar. Sämtliche Prozesse und Teilprozesse sind dokumentiert. Der Abteilung Personal EDA stehen zahlreiche angemessene Hilfsmittel zur Verfügung.

Mit einem separaten Prozess für den Wissenstransfer versucht das EDA, den Know-how-Verlust aufgrund der Versetzungen so gering wie möglich zu halten.

Die DR hat das diesjährige Ausschreibungsverfahren wie definiert durchgeführt. Die EFK hat aber festgestellt, dass die nachvollziehbar erarbeiteten Kandidatenlisten für die Stellenbesetzungen nachträglich durch die verschiedenen Hierarchiestufen angepasst werden. Dadurch werden die definierten und umgesetzten Prozesse ausgehebelt. Die Anpassungen sind zudem nicht nachvollziehbar. Sie finden insbesondere bei den Topkaderstellen, die schlussendlich durch den Bundesrat ernannt werden, statt.

Die EFK ist der Auffassung, dass die DR Verbesserungen vornehmen muss, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit vollumfänglich zu gewährleisten.



Audit des procédures de transfert de personnel au sein du DFAE

Direction des ressources

L'essentiel en bref

Fin novembre 2016, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) employait quelque 5850 personnes, dont au moins 20 % sont transférables. En principe, ces dernières sont tenues de changer de poste et de lieu de travail tous les quatre ans. Autrement dit, environ 300 postes représentant une masse salariale moyenne de 42 millions de francs doivent être repourvus chaque année. Les transferts coûtent quelque 6 millions de francs par an au DFAE et leur réalisation incombe à la division du personnel au sein de la Direction des ressources (DR) du département.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit des procédures de transfert de la DR en se concentrant sur l'attribution des postes à la Centrale. D'après lui, les procédures ont été clairement définies par la DR et celle-ci les applique correctement. Il estime néanmoins que l'ensemble du système régissant le personnel transférable reste perfectible.

L'évolution du « système » doit se poursuivre

Dans un système fermé, où les mêmes collaborateurs doivent toujours être répartis entre les mêmes postes, il n'est pas toujours possible de parvenir à une attribution optimale de ces derniers. Le CDF estime qu'une plus grande individualisation recèle un réel potentiel d'optimisation. Une durée d'affectation de quatre ans peut par exemple s'avérer trop brève aux postes influents à la Centrale. Par ailleurs, les postes exigeant un grand savoir spécifique et de l'indépendance ne devraient en général pas être occupés par du personnel transférable.

Le CDF estime que la DR devrait absolument, avant la prochaine mise au concours, soumettre tous les postes qui seront libérés à une analyse afin de déterminer leur durée d'affectation optimale et la spécialisation requise.

Pas de traçabilité générale malgré des procédures clairement définies

La DR a défini la procédure à appliquer pour attribuer les postes du DFAE dans le cadre de la mise au concours annuelle. Cette procédure est transparente et vérifiable. Toutes ses étapes sont documentées. Pour l'appliquer, la division du personnel du DFAE dispose d'outils aussi nombreux qu'utiles.

Le DFAE recourt à une procédure distincte pour le transfert de connaissances pour réduire autant que possible les pertes de savoir-faire dues aux transferts.

Cette année, la DR a suivi la procédure de mise au concours conformément à ce qui a été défini. Le CDF a cependant constaté que les divers échelons hiérarchiques ont apporté des adaptations ultérieures aux listes de candidats, pourtant préparées de manière transparente en vue de l'attribution des postes. Ces changements contournent les procédures définies et appliquées. De plus, il est impossible de retracer les adaptations, qui concernent en particulier les postes de cadres du plus haut niveau en fin de compte nommés par le Conseil fédéral.

Le CDF est d'avis que la DR doit entreprendre des améliorations en vue de garantir une transparence et une traçabilité intégrales.

Texte original en allemand

Verifica dei processi relativi al personale trasferibile del DFAE

Direzione delle risorse

L'essenziale in breve

A fine novembre 2016 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) contava circa 5850 collaboratori, di cui un buon 20 per cento trasferibili, ovvero sottoposti all'obbligo di cambiare il posto e il luogo di lavoro di norma ogni quattro anni. Ciò implica che ogni anno devono essere riuoccupati circa 300 posti, pari a un volume di salari medio di 42 milioni di franchi. I trasferimenti hanno un costo annuo a carico del DFAE di circa 6 milioni. La competenza in merito è demandata alla divisione del personale della Direzione delle Risorse (DR) del DFAE.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato il processo di trasferimento adottato dalla DR, concentrandosi principalmente sulla modalità di occupazione dei posti di lavoro presso la Centrale. Ha potuto constatare che i processi a livello di DR sono definiti e applicati in maniera consona, ma ritiene che siano necessari ulteriori interventi nel sistema relativo al personale trasferibile nel suo complesso.

Il «sistema» deve essere ulteriormente sviluppato

In un sistema chiuso in cui gli stessi collaboratori devono essere riuoccupati sempre nelle stesse posizioni, talvolta non è possibile garantire un'assegnazione ottimale dei posti. Il CDF vede però un potenziale di miglioramento perseguibile mediante una maggiore individualizzazione. Una durata d'impiego di quattro anni può risultare troppo breve soprattutto per funzioni influenti presso la Centrale. Posizioni che richiedono un alto fabbisogno di conoscenze specialistiche e di indipendenza non dovrebbero essere occupate, in linea di principio, da collaboratori trasferibili.

Il CDF ritiene fondamentale che la DR analizzi tutte le posizioni disponibili prima di pubblicare il prossimo bando di concorso, riflettendo sulla durata d'impiego ottimale e sulle specializzazioni necessarie per ogni posizione.

Mancanza di trasparenza totale nonostante processi ben definiti

La DR ha stabilito in che modo devono essere occupati i posti del DFAE nel processo di reclutamento del personale che si tiene annualmente. Quest'ultimo è trasparente e tracciabile: tutti i processi e i sottoprocessi sono documentati e la divisione del personale del DFAE dispone di numerosi strumenti efficaci.

Con un processo separato volto al trasferimento delle conoscenze il DFAE cerca di ridurre al minimo le perdite di know-how collegate ai trasferimenti.

Quest'anno la DR ha svolto il processo di reclutamento rispettando le regole stabilite. Il CDF ha però constatato che l'elenco dei candidati, elaborato in modo trasparente, è stato successivamente modificato dai vari livelli gerarchici, scardinando i processi definiti e applicati. Non è inoltre possibile ricostruire l'iter di tali modifiche, che riguardano principalmente le posizioni dei quadri superiori, nominati in ultima analisi dal Consiglio federale.

Il CDF ritiene che la DR debba apportare migliorie volte a garantire la trasparenza e la tracciabilità di tutti i processi.

Testo originale in tedesco



Audit of relocatable staff processes in the FDFA Directorate for Resources

Key facts

As at the end of November 2016, around 5,850 people were employed at the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), of whom over 20% are relocatable. These are generally obliged to change job and location every four years. This means that, every year, it is necessary to appoint new people to around 300 posts, representing a total average wage bill of CHF 42 million. These transfers cost the FDFA around CHF 6 million each year. The FDFA Personnel Division in the Directorate for Resources (DR) is responsible for this process.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the DR's transfer process, focusing on head office appointments. It got the impression that, although the processes at the DR level are well defined and implemented, there is a need for action at the level of the overall "relocatable staff" system.

The "system" requires further development

In a closed system in which the same employees have to be distributed among the same posts repeatedly, optimum staffing is not always possible. However, the SFAO believes there is optimisation potential through greater individualisation. Postings lasting four years can be too short, especially for influential functions at head office. In general, relocatable staff should not be appointed to positions that require a high level of specific expert knowledge or autonomy.

The SFAO considers it vital for the DR, before its next round of job postings, to analyse all the positions available to determine the optimum length of time in post and the specialisation necessary.

No end-to-end transparency despite clearly defined processes

The DR has defined the procedure for FDFA job appointments during the annual posting process. This process is clear and transparent. All processes and sub-processes are documented. The FDFA Personnel Division has a large number of suitable tools at its disposal.

The FDFA seeks to minimise the loss of know-how resulting from transfers with a separate process for knowledge transfer.

The DR performed this year's posting process as defined. However, the SFAO found that the comprehensively drawn up lists of candidates for the posts were subsequently altered by various hierarchical levels. This negates the defined and implemented processes. Moreover, the changes are not comprehensible. Changes are made in particular for top-level appointments that are ultimately decided by the Federal Council.

The SFAO is of the opinion that the DR must make improvements in order to ensure full transparency and comprehensibility.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Direktion für Ressourcen zur Prüfung:

In seiner Stellungnahme auf den Bericht der GPK-S „Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst“ hat der Bundesrat am 18. Mai 2016 das EDA beauftragt, ihm bis Anfang 2017 das Ergebnis einer ersten Analyse bezüglich der Einführung eines funktionsorientierten Karriere- und Lohnsystems für alle beruflichen Profile im EDA vorzulegen.

Die bisher identifizierten Optionen zeigen ein neues System auf, das nicht nur klar und verständlich ist, sondern auch dem gesamten Personal Möglichkeiten der beruflichen Orientierung und Entwicklung entsprechend den jeweiligen Kompetenzen bieten soll. Was die Organisation betrifft, gilt es, das EDA als modernen und attraktiven Arbeitgeber zu positionieren. Eine grössere strukturelle Flexibilität muss letztlich das Ziel haben, eine kohärente Umsetzung der schweizerischen Aussenpolitik zu erleichtern.

Die Empfehlungen der EFK aus der Prüfung der Prozesse des versetzbaren Personals im EDA gehen einher mit den schon initiierten Anpassungen sowie den vorgeschlagenen Optionen im Rahmen des obenerwähnten Projektes, welches voraussichtlich im März im Bundesrat behandelt wird.

Die DR ist mit den Empfehlungen der EFK einverstanden; diese sind teilweise schon in Umsetzung bzw. werden im Rahmen des Projektes angegangen.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	9
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
2	Formale Aspekte der Prozesse für die Versetzungen beim EDA	10
2.1	Die Prozesse sind dokumentiert	10
2.2	Das Verfahren für die Stellenbesetzung ist definiert und sinnvoll	10
2.3	Human-Resources-Instrumente und Hilfsmittel sind vorhanden	11
2.4	Ergänzende Prozesse sind vorhanden, Optimierungsbedarf beim Wissenstransfer	12
2.5	Die Qualität der Personaldossiers ist ungenügend	13
3	Anwendung der Prozesse für die Stellenbesetzungen des EDA	14
3.1	Im Ausschreibungsverfahren 2017 sind die Prozesse angewandt worden	14
3.2	Bei den früheren Ausschreibungsverfahren ist die Nachvollziehbarkeit nicht gegeben	14
3.3	Kaderstellen wurden ausserhalb des Ausschreibungsverfahrens vergeben	14
3.4	Beim Topkader werden die Prozesse ausgehebelt	14
3.5	Regelungen bezüglich der Speicherung und Löschung von Daten sind nicht klar	15
3.6	Die erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung ist für alle Beteiligten umständlich	17
4	Das „System“ muss sich weiterentwickeln	19
4.1	Die Stellen an der Zentrale sind eher aus privaten Gründen begehrt	19
4.2	Die Einsatzdauer von vier Jahren bewährt sich für das EDA grösstenteils	19
4.3	Spezialisierung und Fachwissen an der Zentrale sind nötig	20
4.4	Eine optimale Stellenbesetzung ist nicht immer möglich, eine Optimierung schon	21
4.5	Die Leistungsbeurteilungen erschweren das Personalmanagement	22
5	Die Zukunft: ein neues Personalsystem?	23
6	Schlussbesprechung	24
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen	25
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar	26

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind rund 1200 Mitarbeitende versetzbar. Sie unterstehen der Pflicht, die Arbeitsstelle und auch den Arbeitsort regelmässig – in der Regel alle vier Jahre – zu wechseln.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) hat 2015 eine Evaluation zum versetzbaren Personal beim EDA durchgeführt. Der Fokus lag dabei auf Fragestellungen rund um die angemessene Definition von Kompetenzen, das System der Personalgewinnung und -erhaltung. Basierend darauf hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) im Februar 2016 ihrerseits den Bericht „Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst“ zuhanden des Bundesrates erstellt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2016 eine Prüfung mit einem anderen, ergänzenden Blickwinkel im Zusammenhang mit dem versetzbaren Personal bei der Direktion für Ressourcen (DR) im EDA durchgeführt. Sie fokussiert auf die konkreten Prozesse rund um die Versetzungen sowie auf die Personaldossiers von versetzbaren Mitarbeitenden.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung setzte den Schwerpunkt beim Prozess zur Stellenbesetzung, dem jährlichen Ausschreibungsverfahren, und bei den dazugehörigen ergänzenden Prozessen. Ziel der Prüfung war abzuklären, ob die Stellenvergabe in einem freien Wettbewerb nach objektiven Kriterien erfolgt. Ein weiterer Fokus lag auf der Frage, ob Schlüsselpositionen in der Zentrale des EDA in Bern mit versetzbaren Mitarbeitenden optimal besetzt werden können und wie deren Leistungen beurteilt werden.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ende August bis Ende September 2016 von Hans-Rudolf Michel, Ariel-Luc Decrauzat und Gabriela Carrapa (Revisionsleiterin) schwergewichtig im Personalbereich der DR (Abteilung Personal EDA) durchgeführt. Nebst der Aufnahme und der Prüfung der Prozesse basieren die Feststellungen auf einer Stichprobenprüfung.

Gemeinsam mit der DR hat die EFK die „Schlüsselpositionen“ beim EDA definiert, die mit versetzbaren Mitarbeitenden besetzt werden. Die Definition erfolgte aufgrund ihrer strategischen Einflussmöglichkeiten, der dafür notwendigen spezifischen Fachkenntnisse oder ihrer Aufsichtsfunktion. Aus diesen hat sie eine Stichprobe von elf Positionen ausgewählt und die Personaldossiers der aktuellen und der vorgängigen Stelleninhaber analysiert. Ausserdem hat sie Interviews mit allen aktuellen Stelleninhabern und teilweise auch mit ihren Mitarbeitenden oder Vorgesetzten geführt. Zusätzlich haben zahlreiche weitere Interviews mit Mitarbeitenden des EDA stattgefunden.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Befragten umfassend erteilt. Die verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.



2 Formale Aspekte der Prozesse für die Versetzungen beim EDA

Die Abteilung Personal EDA in der DR ist zuständig für das ganze Personalwesen des Departments. Sie betreut die rund 5850 Mitarbeitenden aus dem Generalsekretariat, dem Staatssekretariat, sechs Direktionen sowie rund 170 Aussenstellen. Die gut 20 Prozent versetzbaren Mitarbeitenden sind Teil der diplomatischen oder der konsularischen Karriere, Programmbeauftragte internationale Zusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) oder gehören zu den versetzbaren allgemeinen Diensten. Sie unterstehen der Versetzungsdisziplin und wechseln in der Regel alle vier Jahre ihre Arbeitsstelle und ihren Arbeitsort. Pro Jahr wird so rund ein Viertel aller versetzbaren Stellen (ca. 300) mit einem durchschnittlichen Lohnvolumen von 42 Millionen Franken neu besetzt. Das jährliche Versetzungsverfahren kostet rund 6 Millionen Franken.

2.1 Die Prozesse sind dokumentiert

Im Intranet des EDA, auf EDAscout, sind sämtliche Prozesse mit Workflow und Verantwortlichkeiten dokumentiert, auch der hier geprüfte Prozess „Versetzungen/Rotationen (Zentrale)“ und seine 16 Teilprozesse. Dabei ist der EFK aufgefallen, dass trotz der Integration der DEZA ins Personalwesen EDA einzelne Teilprozesse immer noch zweifach dokumentiert sind als „Versetzung EDA“ und als „Rotation DEZA“. Zudem ist die Dokumentation der Teilprozesse aufgrund der zahlreichen Reorganisationen des Personaldienstes in den letzten Jahren nicht aktuell. Die DR ist dabei, diese bis Ende 2016 zu aktualisieren. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

2.2 Das Verfahren für die Stellenbesetzung ist definiert und sinnvoll

Das Vorgehen für das jährliche Ausschreibungsverfahren ist klar geregelt und in mehreren Teilprozessen dokumentiert. Sämtliche Stellen, die als versetzbar definiert worden sind, werden in der Regel alle vier Jahre neu besetzt, d. h. sie und ihre Inhaber kommen nach rund drei Jahren ins jährliche Ausschreibungsverfahren. Dabei werden die Stellen intern ausgeschrieben und die Mitarbeitenden, bei denen im Folgejahr eine Versetzung anstehen würde, können bzw. müssen sich bewerben. Federführung hat dabei die Human-Resources-Beratung (HR-B) in der Abteilung Personal EDA. Diese nimmt eine erste, objektive Vorbeurteilung der Bewerber vor (stammt der Kandidat aus der richtigen Karriere, steht eine ordentliche Versetzung an etc.).

In einem zweiten Schritt führt der zukünftige Linienvorgesetzte Bewerbungsgespräche und gibt seine Beurteilung ab. Danach versucht die HR-B in Koordinationssitzungen während mehrerer Wochen, die Bewerber und die Stellen möglichst optimal zusammenzuführen. Dabei sind nebst den Präferenzen der Bewerber und der Vorgesetzten auch spezielle Anforderungen einer Stelle sowie persönliche Verhältnisse der Mitarbeitenden wie Gesundheit, Familie etc. zu berücksichtigen. Das HR-B-Team ist bemüht, möglichst alle Beteiligten zufriedenzustellen. Gemäss seiner letzten Umfrage wird dies in über 90 Prozent aller Fälle erreicht. Es gilt jedoch der Grundsatz, dass die Interessen des EDA und des „Systems“ im Zweifelsfall immer über diejenigen der Mitarbeitenden gestellt werden und jeder einmal Opfer zugunsten des „Systems“ bringen muss. Der Begriff „System“ bezeichnet dabei für die Mitarbeitenden des EDA die gesamte Struktur, die auf der Versetzungsdisziplin basiert.

Die Vorschläge, welche Stelle mit welchem Bewerber besetzt werden soll, müssen dann je nach Art der Stellen von der Direktion DR oder DEZA, von der Direktorenkonferenz des EDA, dem Staatssekretär, dem Departementsvorsteher des EDA oder dem Gesamtbundesrat genehmigt werden¹.

Aus dem Ablauf in der HR-B resultiert eine Excel-Aufstellung, in welcher alle oben genannten Punkte dokumentiert sind: Stelle, Bewerber, Beurteilung HR-B und Linienvorgesetzter sowie spezielle Kommentare. Aus Sicht der EFK ist das Verfahren für die Stellenbesetzung klar definiert, sinnvoll und wegen der Excel-Aufstellung nachvollziehbar.

2.3 Human-Resources-Instrumente und Hilfsmittel sind vorhanden

Nebst den im EDAscout dokumentierten Prozessen sind im Intranet unter „A-Z Personalthemen“ Hilfsmittel für die Mitarbeitenden verfügbar. So gibt es z. B. einen Zeitplan für das jährliche Ausschreibungsverfahren, einen Leitfaden und eine Standardvorlage für die Stellenausschreibungen durch die Vorgesetzten und eine Standardvorlage für den Lebenslauf der Bewerber. Im Bewerbungssystem des Eidgenössischen Personalamtes (EPA), dem „Umantis“, steht eine Uploadfunktion für die Bewerbungsunterlagen der Mitarbeitenden zur Verfügung und eine Übersichtsliste über die eingegangenen Bewerbungen für die Vorgesetzten.

Die HR-B hat ein Dokument „Versetzungsgesetze“ erstellt, in welchem die ganzen Vorgaben und das Vorgehen für alle Mitarbeitenden nachvollziehbar festgehalten sind. Mit „EDA-Vis“ existiert ein Informationssystem über alle Auslandvertretungen für die Mitarbeitenden. Die Aussenstellen der DEZA sind darin noch nicht vollständig enthalten. Des Weiteren führt die HR-B zahlreiche Übersichtslisten zu offenen Stellen, Topkaderstellen, Bewerbern, potenziellen Aufsteigern etc. Als Topkader werden beim EDA diejenigen Positionen bezeichnet, die gemäss Bundespersonalverordnung (BPV) vom Bundesrat ernannt oder gewählt werden müssen sowie weitere hohe Kaderstellen (Details im Anhang 2). Aufsteiger sind Mitarbeitende, die noch keine Topkaderposition innehaben, aber die Bedingungen dafür erfüllen würden. Für die Beurteilung der Mitarbeitenden stehen den Vorgesetzten die Potenzialbeurteilungen, die jährlichen Zielvereinbarungen (MbO – Management by Objectives) sowie, bei Kadermitarbeitenden, Assessments zur Verfügung.

Die EFK stellt fest, dass der Umfang und die Qualität der HR-Instrumente und Hilfsmittel angemessen sind, um die Bedürfnisse abzudecken.

Für das Vertragswesen hat der Personaldienst eine eigene Applikation, das Personalsystem (PS). Dieses ist nicht vollständig automatisiert. So müssen Dokumente in Papierform unterzeichnet, eingescannt und hochgeladen werden. Die Vertragserstellung muss manuell genehmigt und erstellt werden. Die EFK erachtet es als sinnvoll, diesen reinen Administrativprozess vollständig zu automatisieren, vorausgesetzt das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimmt.

¹ Gemäss Artikel 6 der Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA)



Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen, für die Applikation Personalsystem die Wirtschaftlichkeit eines voll systembasierten Workflows mit automatisierter Vertragserstellung zu prüfen. Bei einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis ist dieser zu entwickeln und zu implementieren.

Stellungnahme DR:

Die DR ist mit der Empfehlung einverstanden und prüft derzeit in Zusammenarbeit mit IT EDA, ob im Rahmen des laufenden Projektes zur Migration der Applikation Personalsystem auf Sharepoint die Implementierung eines systembasierten Workflows zur automatisierten Vertragserstellung für die Einzelgewinnung und den Versetzungsprozess berücksichtigt werden kann.

2.4 Ergänzende Prozesse sind vorhanden, Optimierungsbedarf beim Wissenstransfer

Zusätzlich zum Prozess „Versetzungen/Rotationen (Zentrale)“ hat die EFK die ergänzenden Prozesse aufgenommen. So gibt es z. B. ein Family Office, welches sich um die Situation der Familienangehörigen der Mitarbeitenden kümmert, wie mögliche Arbeitsbewilligungen für die Begleitpersonen oder schulische Erfordernisse für die Kinder. Die Applikation „Move“ führt die Mitarbeitenden Schritt für Schritt durch den Umzug an den neuen Arbeitsort. Weiter gibt es eine Stelle, welche sich um diejenigen Mitarbeitenden kümmert, die aus gesundheitlichen Gründen nicht dem normalen Versetzungsrhythmus unterstellt werden können. Für diese müssen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in der Zentrale gefunden werden.

Eines der grossen Risiken der ständigen Versetzungen ist der damit einhergehende Wissensverlust. Mehrere der interviewten Personen haben bemerkt, dass dies ein Luxus sei, den sich das EDA bewusst leiste. Umso wichtiger ist ein möglichst guter Wissenstransfer. Im Normalfall kommt es nicht zu Überschneidungen zwischen dem ehemaligen und dem neuem Stelleninhaber, d. h. es findet keine formelle Einarbeitung durch den Vorgänger statt. Stellen werden, zur Kosteneinsparung, tendenziell eher für einige Zeit vakant gehalten.

Für den Wissenstransfer bei der Dossierübergabe gibt es einen eigenen Standardprozess (Teilprozess des Gesamtprozesses „Wissenserhalt“) und dazugehörige Hilfsmittel. Damit diese greifen können, müssen sie auch eingehalten bzw. genutzt werden. Die von der EFK befragten Personen hatten alle den Eindruck, ausreichend auf ihre neue Tätigkeit vorbereitet worden zu sein. Unabhängig von den vorhandenen Hilfsmitteln haben die meisten Mitarbeitenden die Sicherstellung des Wissenstransfers als ihre eigene Verantwortung betrachtet und jeweils individuell Lösungen gesucht, indem sie z. B. für 1-2 Tage vorgängig an ihren neuen Einsatzort gereist sind oder sich anlässlich eines Aufenthalts in der Schweiz mit ihrem Vorgänger getroffen haben. Die DR selbst denkt, dass es im Bereich Wissenstransfer noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Grundsätzlich ist im EDA vorgesehen, dass die Stelleninhaber und ihre Stellvertreter zeitversetzt rotieren, um einen zu grossen Wissensverlust zu verhindern. Der EFK ist ein konkreter Fall in einer Auslandvertretung bekannt, in welchem sowohl der Botschafter, der Chef Kooperationsbüro als auch sein Stellvertreter innerhalb von drei Monaten gewechselt haben. Diese Situation ist ungünstig und

die DR sollte darauf achten, dass nicht mehrere Führungspersonen innerhalb einer Direktion, Abteilung oder Aussenstelle gleichzeitig versetzt werden. Die EFK hat auch festgestellt, dass die Prozesse und Hilfsmittel EDA und DEZA noch nicht harmonisiert worden sind. Wenn die DR einen Handlungsbedarf sieht, ist es sicher angezeigt, dass sie diese weiter optimiert. Eine Möglichkeit wäre, den Wissenstransfer beim Stellenwechsel zu einem persönlichen Ziel der Mitarbeitenden im MbO zu machen und entsprechend zu beurteilen.

2.5 Die Qualität der Personaldossiers ist ungenügend

Im Rahmen der Stichprobe hatte die EFK Zugriff auf 22 elektronische Personaldossiers (e-Dossiers). 19 davon waren mangelhaft. Der Umfang und der Ort, wo welche Unterlagen abgelegt sind, ändern von Dossier zu Dossier. Es gab mehrfach abgelegte Dokumente im gleichen Dossier, jedoch auch viele fehlende, etwa Stellenbeschreibungen, Diplome, Mitarbeiterbeurteilungen, Sicherheitserklärungen usw. Assessments sind lediglich teilweise rechtskonform nach zehn Jahren gelöscht worden, in anderen Fällen waren sie nach zwölf Jahren noch vorhanden. Besonders heikel sind die falsch abgelegten Dokumente, die andere Mitarbeitende betreffen. Gewisse Mitarbeitende haben einen generellen Arbeitsvertrag aus 2002, unabhängig von ihrer jeweiligen Funktion, während andere einen spezifischen aktuellen oder aus einer früheren Funktion hatten. Der Grund dafür liegt in der unterschiedlichen Handhabung für Mitarbeitenden der konsularischen und diplomatischen Karriere, Mitarbeitende der DEZA und für Topkader, für welche der Bundesrat Arbeitgeber wird. Das uneinheitliche Vorgehen wird vom EDA im Rahmen des laufenden Projekts „Neues Personalsystem“ (siehe Kapitel 5) geklärt und überarbeitet werden.

Von den 22 Dossiers enthielten acht eine Stellenbeschreibung, die zudem in zwei Fällen noch den Vorgänger betraf. Gemäss der HR-B sollten alle Mitarbeitenden über eine eigene und aktuelle Stellenbeschreibung verfügen. Diese seien, wie auch die Beurteilungsbögen, von den Vorgesetzten einzureichen. Das werde oft vergessen. Die Sicherheitserklärungen aus den Personensicherheitsprüfungen (PSP) sind dem Personal EDA früher gar nicht zugestellt worden. Jetzt werden sie laufend bei jeder Prüfungserneuerung im Dossier abgelegt. Hier muss die DR aktiv sicherstellen, dass die Vorgesetzten ihrer Bringschuld nachkommen.

Die Abteilung Personal EDA ist sich der Probleme bewusst und bereinigt sukzessive die Dossiers.

Wegen der fehlenden Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Beurteilungsunterlagen konnte die Eignung der Mitarbeitenden für eine Position durch die EFK nicht nachvollzogen werden. Die Personaldossiers weisen erhebliche Mängel auf und es braucht Prozesse, welche die Vollständigkeit der Unterlagen sicherstellen. Dennoch verzichtet die EFK hier auf eine Empfehlung, weil sie zu dieser Problematik bereits eine Empfehlung in ihrem Bericht betreffend „Internes Kontrollsystem im Personalbereich EDA“ abgegeben hat.



3 Anwendung der Prozesse für die Stellenbesetzungen des EDA

3.1 Im Ausschreibungsverfahren 2017 sind die Prozesse angewandt worden

Der Ablauf der Stellenbesetzungen konnte im Sommer 2016 für das Ausschreibungsverfahren 2017 live mitverfolgt werden. Die EFK hat dazu an zwei Koordinationssitzungen der HR-B als Beobachter teilgenommen und einen guten Eindruck vom Team und seiner Arbeit erhalten. Die dazugehörigen Teilprozesse sind innerhalb der DR wie vorgesehen umgesetzt worden. Während der ganzen Prüfung waren die Motivation und das Engagement aller Beteiligten stark spürbar. Die befragten Mitarbeitenden empfinden das Verfahren insgesamt als viel besser und auch transparenter als früher.

3.2 Bei den früheren Ausschreibungsverfahren ist die Nachvollziehbarkeit nicht gegeben

Anlässlich der Dossierprüfungen hat die EFK festgestellt, dass bereits für die aktuellen Stelleninhaber die Unterlagen für die Stellenbesetzungen aus dem Zeitraum 2012–2016 nicht vollständig vorhanden sind. Sie konnte deshalb keinen Nachvollzug von der Bewerbung der Mitarbeitenden bis zur definitiven Zuteilung einer Stelle bzw. Wahl in eine Funktion durchführen. In den meisten Fällen war es auch nicht möglich, einen Bezug zu den Unterlagen im e-Dossier herzustellen und die Stellenbesetzungen formell oder materiell zu beurteilen. Die Gründe für die unvollständige Dokumentation werden in den drei nachfolgenden Unterkapiteln erläutert. Die Feststellungen der EFK basieren in weiten Teilen auf den geführten Interviews.

3.3 Kaderstellen wurden ausserhalb des Ausschreibungsverfahrens vergeben

Vier der elf Stellen aus der Stichprobe wurden den aktuellen Stelleninhabern nicht im regulären Ausschreibungsverfahren zugeteilt, sondern in sogenannten Zwischenausschreibungen. Die DR gibt als Begründung an, dass das Datum des Stellenwechsels ausserhalb des normalen Versetzungszeitrahmens gelegen hätte. Die EFK hat festgestellt, dass es sich bei den Zwischenausschreibungen meist um höhere Positionen gehandelt hat. Sie ist der Auffassung, dass solche Ausschreibungen die Chancengleichheit für alle Beteiligten reduzieren, die korrekte Anwendung eines definierten Prozesses verhindern und einen ungünstigen Eindruck in Bezug auf die Transparenz der Stellenvergaben hinterlassen. Zwischenausschreibungen sollten nur in Ausnahmefällen angewandt werden, wenn eine Stelle unerwartet neu besetzt werden muss.

3.4 Beim Topkader werden die Prozesse ausgehebelt

In den Interviews hat sich gezeigt, dass gerade die „Schlüsselpositionen“, insbesondere die Topkaderstellen, nicht wie vorgesehen vergeben worden sind. In sieben von elf Fällen haben sich die Mitarbeitenden nicht regulär im Ausschreibungsverfahren auf die Stellen beworben, die sie innehaben. Sie sind direkt von den oberen Hierarchiestufen des Departements aufgefordert worden, sich auf eine Stelle zu bewerben, die sie nicht in Betracht gezogen hatten, oder eine Stelle zu übernehmen, ohne sich dafür beworben zu haben. Auch bei der Dokumenten- und Dossierprüfung zeigte der Vergleich zwischen den Vorschlägen der HR-B und den Ernennungen des Topkaders durch den Bundesrat Abweichungen. Wer zu welchem Zeitpunkt den Vorschlag der HR-B umgestossen hat, ist nicht dokumentiert.

Gemäss internen Richtlinien des EDA ist der Direktor der DR verantwortlich für die Vollständigkeit und die Nachvollziehbarkeit des Ernennungsverfahrens bezüglich Vorgehen und Auswahlverfahren. Die EFK hat festgestellt, dass er diese Verantwortung nicht wirklich wahrnehmen kann. Da die Vorschläge mit dem Staatssekretär, dem Generalsekretär, mit der Direktorenkonferenz EDA und schliesslich mit dem Departementsvorsteher besprochen werden, hat die DR keinen Einfluss auf nachträgliche Anpassungen. Umso wichtiger scheint es der EFK, dass nach der Vorschlagsliste der DR genau dokumentiert ist, welche Entscheidungen auf welcher Ebene gefällt wurden. Nur so kann wirklich von Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Verfahren gesprochen werden.

Inzwischen hat die HR-B gemeinsam mit der neuen Staatssekretärin einen neuen, transparenteren Prozess für die Auswahl von Missionschefs/chefinnen entworfen, der in einer Zwischenausschreibung Ende 2016 erprobt wird. Falls sich das Vorgehen bewährt, soll der Prozess bereits für das jährliche Ausschreibungsverfahren 2018 angewandt werden. Für diesen neuen Prozess wäre die folgende Empfehlung sinngemäss umzusetzen.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen, die Nachvollziehbarkeit aller Stellenbesetzungen zu gewährleisten, indem nebst der finalen Vorschlagsliste der Direktion für Ressourcen auch die davon abweichenden definitiven Entscheidungen dokumentiert werden.

Stellungnahme DR:

Der Entscheidungsprozess der Versetzungen für die Mitarbeitenden Rotation sowie KV/DV werden bereits seit dieser Jahressausschreibung in entsprechenden tabellarischen Dokumenten festgehalten und dokumentiert. Basierend auf der Empfehlung der EFK wird dies so weitergeführt.

Im Bereich des Topkaders wurde der Prozess im Hinblick auf die Jahressausschreibung 2018 evaluiert und bereits angepasst. Alle Entscheide werden in einer kurzen Notiz an den Departementschef dokumentiert. Die EDA-Richtlinien zum Prozess der Topkader werden entsprechend angepasst.

Die DR ist mit der Empfehlung einverstanden. Umsetzung im Rahmen der Jahressausschreibung 2018, bis Ende 2017.

3.5 Regelungen bezüglich der Speicherung und Löschung von Daten sind nicht klar

Die Aufstellungen und Tabellen der HR-B waren im speziellen Laufwerk für den Personalbereich nur noch für den aktuellen Zeitraum (2016/17) vollständig vorhanden. Zahlreiche Unterlagen und Tabellen aus früheren Versetzungen sind, mangels klarer Vorgaben, scheinbar willkürlich aus Datenschutzüberlegungen gelöscht worden. Auf der einen Seite sollte die DR die Nachvollziehbarkeit des Prozesses gewährleisten. Auf der anderen Seite befinden sich im Laufwerk für den Personalbereich sensible Personendaten, für welche Datenschutzmassnahmen ergriffen werden müssen. Die EFK ist der Auffassung, dass die DR deshalb mithilfe vom Rechtsdienst und vom Datenschutzbeauftragten klar regeln sollte, welche Daten gespeichert und aufbewahrt oder welche zu welchem Zeitpunkt



gelöscht werden dürfen bzw. müssen. Dadurch werden für alle Dokumente die gleichen Regeln angewandt und der Eindruck selektiver Löschungen kann vermieden werden. Zudem sollte das Zugriffsrecht auf das oben genannte Laufwerk von Zeit zu Zeit überprüft werden, insbesondere, wenn Mitarbeitende des Personaldienstes die Funktion wechseln.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen, die Speicherung und Löschung von Personaldaten auf ihren Laufwerken formell zu regeln. Die Zugriffsrechte auf das Laufwerk des Personaldienstes sind periodisch zu prüfen.

Stellungnahme DR:

Les listes et tabelles dont il est question ici contiennent effectivement des données personnelles. Il ne s'agit par contre pas de fichiers établis par noms de personnes. De telles listes peuvent donc être établies, traitées et conservées sur la base de l'article 57h de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010) qui prévoit que tout organe fédéral au sens de loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1) peut gérer un système d'information et de documentation à des fins d'enregistrement, de gestion, d'indexation et de contrôle de la correspondance et des dossiers. Ce système peut contenir des données sensibles et des profils de la personnalité lorsqu'ils ressortent de la correspondance ou découlent de la nature de l'affaire. Un tel organe ne peut enregistrer des données personnelles que dans le but:

- a. de traiter les affaires de son ressort;
- b. d'organiser le déroulement du travail;
- c. de constater s'il traite des données se rapportant à une personne déterminée;
- d. de faciliter l'accès à la documentation.

En outre l'alinéa 2 de la disposition précitée précise que seuls les collaborateurs de l'organe concerné ont accès à des données personnelles, et uniquement dans la mesure où ces données sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

Après clarification avec l'organe du DFAE pour la protection des données, la transparence et la sécurité de l'information, la DR constate que la pratique relative à l'effacement de ces listes doit être revue de manière à assurer une correcte et constante documentation, également sur la durée, des listes et tabelles récapitulatives des transferts. Les arguments de protection des données invoqués n'avaient finalement pas lieu de l'être.

Selon l'article 7 des instructions concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale du 13 juillet 1999 émises par Département fédéral de l'intérieur, ces listes et tabelles, dès lors qu'elles ne sont plus utilisées en permanence, doivent être proposées aux Archives fédérales. Les unités administratives sont tenues de proposer leurs documents au plus tard lorsque dix ans se sont écoulés sans que le dossier ait été complété.

Die DR ist mit der Empfehlung einverstanden.

3.6 Die erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung ist für alle Beteiligten umständlich

Eine Vielzahl an Mitarbeitenden des EDA muss einer erweiterten Personensicherheitsprüfung mit Befragung unterzogen werden (PSP 12)². Die Weisung des Bundesrates, die seit dem 1. Januar 2015 in Kraft ist³, bestimmt, dass das Resultat dieser PSP im Zeitpunkt der Übermittlung der Ernennungs- oder Wahlgeschäfte an den Bundesrat vorliegen muss.

Die EFK hat festgestellt, dass aufgrund des Verfahrens zur Stellenbesetzung bei Topkaderstellen die Einhaltung dieser Bestimmung für alle Beteiligten⁴ schwierig ist. In der Regel bleibt nur ein knapp bemessener Zeitraum zwischen der definitiven Entscheidung bezüglich der Kandidaten und der Übermittlung der Ernennungsgeschäfte an den Bundesrat. Die Fachstelle PSP in der Bundeskanzlei (BK) benötigt jedoch genügend Zeit, um die Prüfungen sorgfältig durchzuführen. Sämtliche Kandidaten werden erst im Hinblick auf ihre genaue Funktion geprüft, Missionschefs und Missionschefinnen sogar mit einer länderspezifischen Prüfung aufgrund des vorgesehenen Einsatzortes. Dass viele Kandidaten sich im Ausland aufhalten, erschwert den Ablauf zusätzlich. Für die Fachstelle PSP ist es aus Kapazitätsgründen nicht möglich, alle für die Ernennung vorgesehenen Kandidaten innerhalb eines knappen Zeitraums zu prüfen, weshalb die HR-B die Bundesratsgeschäfte meist in mehreren Tranchen vorbereiten muss. Zudem nehmen die oberen Hierarchiestufen aufseiten des EDA regelmässig nachträgliche Anpassungen bei den Kandidatenvorschlägen vor. Dies führt teilweise zu Leerläufen bei der BK.

Für die Wiederholungsprüfungen bei bestehenden Sicherheitserklärungen hat die DR die Problematik erkannt und einen neuen Prozess erstellt. Dieser sollte ab 2017 umgesetzt werden. Die Verantwortung liegt bei der Abteilung „Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und Informationssicherheit EDA“. Sie überwacht die Ablaufdaten der Sicherheitserklärungen, leitet rechtzeitig die Erneuerungen ein und hat gemeinsam mit der HR-B ein Mahnsystem für säumige Mitarbeitende eingeführt. So können die Wiederholungsprüfungen bereits in der ersten Jahreshälfte erledigt werden.

In Zukunft sollte sich das Problem somit auf die Aufsteiger beschränken, welche noch nicht PSP 12 geprüft worden sind.

Die EFK hat drei potenzielle Varianten für Verbesserungen im Ablauf erkannt:

- Die Bundesratsgeschäfte werden zeitlich nach hinten verschoben, bis alle Sicherheitsprüfungen durchgeführt worden sind;
- Das EDA beruft sich auf eine in der Weisung des Bundesrates vorgesehene Ausnahmemöglichkeit, für die Wahl der Missionschefs/chefinnen eigene Bedingungen festzulegen. Dadurch kann

² Gemäss Anhang 1 der Verordnung des EDA über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV-EDA) in Verbindung mit Artikel 12 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV). Darunter auch das Topkader des EDA, welches gemäss Artikel 2 der Bundespersonalverordnung (BPV) durch den Bundesrat gewählt werden muss.

³ Weisung des Bundesrates über die Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat

⁴ Die HR-B, welche die Vorschlagslisten für die Stellenbesetzungen erarbeitet und die Bundesratsgeschäfte vorbereiten muss, die Abteilung „Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und Informationssicherheit EDA“, die zuständig ist für das Einholen der Sicherheitserklärungen sowie die Fachstelle PSP innerhalb der Bundeskanzlei (BK)



sie die Kandidaten durch den Bundesrat „provisorisch“ ernennen lassen mit dem Vorbehalt, dass die Sicherheitsprüfung nachträglich erfolgt;

- Die Sicherheitsprüfungen für Missionschefs/chefinnen werden für alle potenziellen Kandidaten als generelle Prüfung ohne länderspezifische Komponente durchgeführt bevor die definitiven Einsatzorte bekannt sind.

Das EDA würde die dritte Variante, eine generelle PSP 12 für Missionschefs/chefinnen, begrüßen. Dies insbesondere im Hinblick auf den vorgesehenen neuen Prozess zur Stellenbesetzung, der eher mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als der bisherige. Dadurch würde der Zeitraum zwischen den definitiven Kandidatenlisten und der Ernennung durch den Bundesrat weiter verkürzt. Die BK äusserte gegenüber dieser Variante rechtliche Vorbehalte.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen, in Absprache mit den beteiligten Stellen einen neuen Prozess für die erweiterten Personensicherheitsprüfungen mit Befragung zu definieren, um den Arbeitsaufwand für alle zu reduzieren und planbarer zu machen.

Stellungnahme DR:

Après consultation avec le service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes de la chancellerie fédérale (CSP ChF), force est de reconnaître que la faisabilité de la variante 3 n'est pas envisageable. Cela pour les raisons suivantes:

- Afin d'assurer la qualité nécessaire à la déclaration de sécurité, il est impératif de connaître le lieu d'affectation d'un chef de mission. La spécificité du lieu d'affectation (niveau de corruption, risques liés à l'exercice de la fonction) mise en adéquation au profil de la personne qui est censée l'occuper, constitue un élément essentiel dans les investigations à mener par le service spécialisé CSP ChF en vue d'une déclaration de sécurité;
- Initier un CSP pour l'ensemble des candidats potentiels à un poste de chef de mission représenterait une charge de travail accrue qui ne peut être envisagée au vu des ressources à disposition, tant à la DR qu'au service spécialisé CSP ChF.

Au surplus, nous nous référons à la prise de position adressée à l'EFK par la responsable des RH de la ChF, Mme. Priska Leu.

La DR est d'accord avec la recommandation et évaluera à l'interne laquelle des deux variantes 1 ou 2 est la mieux à même d'atteindre l'objectif visé.

4 Das „System“ muss sich weiterentwickeln

In ihrer Stichprobe ist die EFK der Frage der optimalen Stellenbesetzung nachgegangen. Das EDA hat in den letzten Jahren stetig versucht, das „System“ zu verbessern und an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. So sind die einzelnen Karrieren heute viel durchlässiger als früher und in Bezug auf die Mitarbeitenden werden viel mehr individuelle Lösungen gesucht.

Aufgrund der bereits erwähnten unvollständigen Dokumentation war es nicht möglich, die getroffenen Entscheidungen nachzuvollziehen und zu plausibilisieren. Mit den geführten Interviews hat die EFK trotzdem einige grundsätzliche Erkenntnisse gewonnen, die sich immer auf die betreffenden Funktionen beziehen und nicht auf die aktuellen oder vorgängigen Stelleninhaber.

4.1 Die Stellen an der Zentrale sind eher aus privaten Gründen begehrt

Gemäss Auskunft der DR wollen jedes Jahr mehr Mitarbeitende an die Zentrale versetzt werden als Stellen vorhanden sind. Bei den Interviews hat sich dieses Bild relativiert. Fast alle befragten versetzbaren Mitarbeitenden haben klar zum Ausdruck gebracht, dass die Positionen in den Aussenstellen als viel attraktiver erachtet werden, da sie spannender, autonomer und prestigeträchtiger sind als diejenigen in Bern. Die meisten Mitarbeitenden, die sich freiwillig an die Zentrale versetzen liessen, haben dies aus privaten Gründen getan.

Auf der anderen Seite sehen die meisten Befragten nach ihrer Versetzung, dass ihre Arbeit in der Zentrale viel interessanter und einflussreicher ist als angenommen. Fast alle betonen, dass es auch für die weiteren Karrierechancen hilfreich sein dürfte, da diese in grossem Umfang von der Sichtbarkeit und Bekanntheit an der Zentrale abhängen.

Um eine gute Auswahl an Bewerbern für die „Schlüsselpositionen“ in der Zentrale zur Verfügung zu haben, könnte das EDA die Attraktivität dieser Positionen stärker betonen.

4.2 Die Einsatzdauer von vier Jahren bewährt sich für das EDA grösstenteils

Die befragten Mitarbeitenden des EDA haben den Versetzungsrhythmus von vier Jahren mit ganz wenigen Ausnahmen als richtig empfunden. Gemäss der Einschätzung vieler sind davon zwei wirkliche „Hochleistungsjahre“, da das erste Jahr für die Einarbeitung benötigt wird und das letzte schon im Schatten der anstehenden Versetzung steht. Eine längere Dauer im Ausland wäre aus Sicht der Befragten nicht sinnvoll, da sich ansonsten eine zu grosse Bindung zum Gastland entwickle. Teilweise wurde allerdings bemängelt, dass der ständig gleichbleibende Versetzungsrhythmus dazu führe, dass alle vier Jahre immer wieder die gleichen Positionen zur Verfügung ständen, während andere, spannende und herausfordernde Stellen unerreichbar seien.

Die EFK hat anlässlich dieser Prüfung festgestellt, dass in Einzelfällen bereits vom generellen Versetzungsrhythmus abgewichen wird. So werden Auslandsstellen in schwierigen Kontexten meist nur für zwei bis drei Jahre besetzt. Auch sonst wird aufgrund von betrieblichen Anforderungen, persönlichen Bedürfnissen der Mitarbeitenden oder bevorstehenden Pensionierungen die Einsatzdauer auf Antrag hin teilweise verkürzt oder verlängert (88 Anträge für das Ausschreibungsverfahren 2017).

Diese Flexibilität in Einzelfällen ist sinnvoll und zeugt vom sozialen Engagement des EDA als Arbeitgeber. Die EFK sieht, unabhängig von der grundsätzlichen Frage der optimalen Einsatzdauer, einen zusätzlichen Bedarf an einer funktionsbezogenen Individualisierung (siehe Kapitel 4.4).



4.3 Spezialisierung und Fachwissen an der Zentrale sind nötig

Für gewisse Bereiche des EDA, wie z. B. die politische Direktion, die Direktion für europäische Angelegenheiten oder die konsularische Direktion, sind versetzbare Mitarbeitende aus Sicht der EFK grundsätzlich prädestiniert. Allenfalls erfordern einzelne sehr spezifische Positionen eine Spezialisierung. Für andere, etwa die Direktion für Völkerrecht, sind versetzbare Mitarbeitende ebenfalls bestens qualifiziert, solange sie die Vorbildung (hier ein Studium der Rechtswissenschaften) und das nötige Flair für die Thematik haben. Diese Voraussetzungen können in der Ausschreibung spezifiziert und bei der Besetzung entsprechend berücksichtigt werden.

Kritischer ist die generelle Eignung von versetzbaren Mitarbeitenden für die Positionen innerhalb der DR, der Internen Revision und allenfalls der DEZA. Die DR vereinigt alle Support- und Fachdienste des EDA unter einem Dach. Gerade hier stellt sich für die EFK konkret die Frage, ob versetzbare Personal ohne entsprechende Spezialisierung eine Funktion optimal ausüben kann.

Im IT-Bereich, im Rechtsdienst und im Kompetenzzentrum für Beschaffungen setzt die DR ausschliesslich Fachpersonal ein, da dort das Fachwissen höher gewichtet wird als die „Systemkenntnisse“. In anderen Bereichen, wie zum Beispiel Personal oder Finanzen, gibt es sowohl nicht-versetzbare als auch versetzbare Mitarbeitende. Die DR vertritt hier die Meinung, dass eine Mischung sicherstelle, dass sowohl Fach- als auch „Systemwissen“ vorhanden seien und es in den einzelnen Bereichen sowohl Kontinuität als auch neue Einflüsse gäbe.

Die EFK kann diese Argumentation nachvollziehen. Grundsätzlich handelt es sich bei versetzbaren Mitarbeitenden um flexible Generalisten, welche gewohnt sind, sich rasch ein gewisses Know-how anzueignen. Sie ist dennoch der Meinung, dass einzelne Positionen zu fachspezifisch sind, um sie mit versetzbaren Mitarbeitenden ohne einschlägige Ausbildung und praktische Erfahrung besetzen zu können.

Im Bereich Finanzen inklusive der Finanzplanungs- und Budgetierungsprozesse ist ein spezifisches Profil gefordert, das versetzbare Mitarbeitenden nicht generell mitbringen. In der konsularischen Karriere ist es vorhanden, muss jedoch noch gezielt vertieft werden, um genügend Fachwissen zu gewährleisten. Auch im Personalbereich ist es wichtig, dass genügend fachspezifisches Wissen vorhanden ist. Hier kommt noch hinzu, dass für einen guten Versetzungsprozess ein historisches Wissen über die Mitarbeitenden und die früheren Versetzungen vorhanden sein muss. Die eigene Sichtbarkeit und Bekanntheit an der Zentrale sind nach Einschätzung vieler befragter Mitarbeitender für die Stellenbesetzungen zentral. Durch ständig wechselnde Verantwortliche im Personalbereich geht dieses Wissen verloren.

Für die Stellen in der DEZA stellt sich für die EFK grundsätzlich die Frage, ob z. B. betriebswirtschaftlich oder juristisch geschulte versetzbare Mitarbeitende ohne entsprechende „Felderfahrung“ das richtige Profil für die Entwicklungszusammenarbeit mitbringen. Im Sinne der Integration der DEZA in das EDA ist es sinnvoll, das „System“ zwischen Rotationspersonal DEZA und diplomatischen bzw. konsularischen Mitarbeitenden durchlässig zu gestalten. Auch hier ist es aber entscheidend – wie für andere spezifische Mandate und Aufgaben – dass die versetzbaren Mitarbeitenden das entsprechende Profil sowie einschlägige Kompetenzen und Erfahrungen mitbringen.

Für Stellen in der Internen Revision sieht die EFK beim Einsatz von versetzbaren Mitarbeitenden nebst der fehlenden Ausbildung und Prüferfahrung noch eine Schwierigkeit bezüglich einer allfälligen Befangenheit. Sie hat Zweifel, ob Diplomaten oder konsularische Mitarbeitende ihre Berufskollegen unbefangen prüfen und beurteilen können. Ein zu kritischer Bericht könnte einen negativen Einfluss auf ihre weiteren Karrieremöglichkeiten haben. Die Interne Revision betont die Wichtigkeit der „Systemkenntnisse“ für die Prüfung der Auslandvertretungen und für die Akzeptanz der Prüfungsergebnisse. Das ist nachvollziehbar. Andererseits ist es generell bei Revisoren nicht üblich, dass diese aus der Branche kommen, die sie prüfen und in welche sie insbesondere in vier Jahren wieder zurückkehren. Wenn die „Systemerfahrung“ für das EDA wichtig ist, muss zumindest durch weitere Massnahmen die Unbefangenheit der Prüfungen sichergestellt werden. Die EFK wird die ergriffenen Massnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit auf Wunsch der Internen Revision zu einem späteren Zeitpunkt prüfen.

4.4 Eine optimale Stellenbesetzung ist nicht immer möglich, eine Optimierung schon

Das EDA selbst hält fest, dass in einem starren Personalkörper bzw. in einem geschlossenen System die Mitarbeitenden nicht nach den Regeln der freien Marktwirtschaft ausgewählt werden können, indem man die beste Person berücksichtigt. Es geht vielmehr darum, die vorhandenen Ressourcen jedes Jahr so gut wie möglich neu zu verteilen.

Die EFK kommt zum Schluss, dass bei den Stellenbesetzungen bezüglich Qualifikation und Spezialisierung Verbesserungen nötig sind. Die DR behält sich bereits heute vor, Stellen auch extern auszuschreiben, falls intern kein genügend geeigneter Kandidat gefunden werden kann. Formalisiert ist dies nicht. Ausserdem schränken die Sparmassnahmen und der Personalstopp diese Möglichkeit in der Praxis stark ein.

Es wäre sinnvoll, die Stellen laufend, für die in den nächsten Jahren anstehenden Versetzungen, objektiv auf ihren Bedarf an Spezialisierung und Fachkenntnissen zu analysieren. Je nach Beurteilung sollten diese Stellen nicht grundsätzlich im Ausschreibungsverfahren zur Verfügung gestellt, sondern als feste Stellen definiert werden. Versetzbare Mitarbeitende könnten bei entsprechender Ausbildung und mit einschlägiger praktischer Erfahrung individuell berücksichtigt werden.

Die EFK hat zusätzlich den Eindruck gewonnen, dass gewisse Stellen in der Zentrale grundsätzlich mit einer längeren Einsatzdauer angelegt werden sollten. Dies trifft insbesondere auf die höchsten Positionen innerhalb des EDA zu, da diese teilweise langfristige und strategische Projekte führen und implementieren sollen. Auch andere Positionen, welche z. B. als Kontakt- und Koordinationsstellen mit anderen Departementen tätig sind, sollten zum Aufbau eines funktionierenden Netzwerkes und zur Stärkung ihrer Einflussmöglichkeiten längerfristig angelegt werden.

Aus Sicht der EFK sollte die DR deshalb auch die optimale Einsatzdauer für die einzelnen Positionen überdenken und sie dann entsprechend ausschreiben. Diese funktionenbezogenen Verlängerungen sollten auf der einen Seite die Arbeitsqualität und -konstanz weiter verbessern. Auf der anderen Seite geben sie sowohl den Mitarbeitenden als auch dem EDA die Chance, den Versetzungsrhythmus zu durchbrechen und neue Möglichkeiten bei der Stellenbesetzung zu schaffen.



Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen, sämtliche Stellen vor ihrer nächsten Ausschreibung im Hinblick auf die dafür notwendigen Fachkenntnisse und die optimale Einsatzdauer zu analysieren. Je nach Beurteilung sind gewisse Stellen nicht mehr im Ausschreibungsverfahren bzw. mit spezifizierten Anforderungen und/oder individueller Einsatzdauer zu besetzen.

Stellungnahme DR:

Im Rahmen des Projekts Prüfung des Systems der beruflichen Entwicklung im EDA werden die Stellen im EDA überprüft, die Stellenbeschreibungen aktualisiert und basierend auf dem neuen Modell mit den entsprechenden Kompetenzprofilen ergänzt. In diesem Kontext wird zugleich die Einsatzdauer evaluiert und gegebenenfalls in Bezug auf Inhalt und Profil angepasst.

Die DR ist mit der Empfehlung einverstanden.

Umsetzung im Rahmen des Projekts Prüfung des Systems der beruflichen Entwicklung im EDA bis Ende 2018.

4.5 Die Leistungsbeurteilungen erschweren das Personalmanagement

Wie in jeder Verwaltungseinheit gibt es auch beim EDA stärkere und schwächere Mitarbeitende. Die Versetzungen werden innerhalb eines geschlossenen Systems durchgeführt, d. h. die gleichen Mitarbeitenden müssen alle vier Jahre wieder platziert werden. Dies bringt für die HR-B die Herausforderung mit sich, auch für leistungsschwache oder problematische Mitarbeitende alle vier Jahre eine neue Stelle zu finden. Regelmässig bleiben einige im Versetzungsprozess bis zum Schluss übrig, da die Linienvorgesetzten sie nicht anstellen möchten. Informell ist allgemein bekannt, dass deren Leistung nicht zufriedenstellend ist. Dem Personaldienst sind für weiterführende Massnahmen meist die Hände gebunden, weil gemäss Personaldossier kein Problem dokumentiert ist und diese Mitarbeitenden seit Jahren immer mit „gut“ bewertet werden.

Die Leistungsbeurteilungen sind ein intern bekanntes Problem. Die Abteilung Personal EDA hat bereits die Formulare (MbO) verbessert und die Vorgesetzten in der Anwendung geschult. Trotzdem erhalten sie noch viele Beurteilungsbögen, die kaum oder mit nichtssagenden Floskeln ausgefüllt sind. Diese Feststellung kann die EFK aufgrund ihrer Dossierprüfung bestätigen.

Die Ursache ist unter anderem im geschlossenen System selbst bzw. im Rotationsprinzip zu finden. So weiss kein Vorgesetzter, in welcher Konstellation er wieder auf seinen ehemaligen Mitarbeitenden treffen wird. Ausserdem ist der „Leidensdruck“, gegen einen ungeeigneten Mitarbeitenden etwas zu unternehmen, sehr klein. In den meisten Fällen, wenn beide rotieren, dauert die Zusammenarbeit maximal drei Jahre und das Problem erledigt sich ohne unangenehme Konfrontation meist von selbst.

Die EFK ist der Ansicht, dass die DR weitere Massnahmen einleiten soll, um die Qualität der Leistungsbeurteilungen zu verbessern. Nur so können bei Problemen rechtzeitig Vorkehrungen getroffen werden. Ausserdem erschweren geschönte Beurteilungen die kritische Selbstwahrnehmung der betroffenen Mitarbeitenden und behindern sie in ihrer persönlichen Entwicklung. Für Vorgesetzte könnte die Qualität ihrer Mitarbeiterbeurteilungen eine weitere Zielvorgabe in ihrem MbO sein.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der Direktion für Ressourcen, die Sensibilisierung und auch den Druck bezüglich der Qualität der Leistungsbeurteilungen durch weitere Massnahmen zu verstärken.

Stellungnahme DR:

Die DR ist sich dieser Problematik seit langem bewusst; wie der Bericht der EFK auch festhält, wurden bereits zahlreiche Massnahmen getroffen.

Realistische Beurteilungen ins MbO der Vorgesetzten aufzunehmen ist nur dann zielführend, wenn der höhere Vorgesetzte selbst realistische Beurteilungen macht und diese auch einfordert. Ansonsten multipliziert sich dieselbe Problematik über verschiedene Hierarchieebenen.

Die HR Beratung wird künftig die MbO auf deren Qualität und Ausführlichkeit betreffend Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilungen überprüfen und in Fällen, wo diese nicht gegeben sind, bei den Vorgesetzten intervenieren. Die Umsetzung dieser Empfehlung ist laufend.

5 Die Zukunft: ein neues Personalsystem?

Die PVK hat, wie eingangs erwähnt, 2015 eine Evaluation zum Personal im diplomatischen Dienst durchgeführt. Gestützt darauf hat die GPK-S im Februar 2016 einen Bericht mit sechs Empfehlungen zuhanden des Bundesrates formuliert. Die weitreichendste Empfehlung ist, die Abkehr vom System der Karrieredienste und die Einführung eines funktionenbezogenen Karriere- und Lohnsystems zu prüfen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme das EDA beauftragt, ihm bis Anfang 2017 eine erste Analyse sowie Empfehlungen für das weitere Vorgehen vorzulegen.

Basierend darauf hat das EDA 2016 eine Projektgruppe gebildet, um die Möglichkeiten und Konsequenzen eines Wechsels in ein funktionales System umfassend zu prüfen und einen Bericht zuhanden des Bundesrates zu erstellen. Dieser Wechsel könnte auch einen massgeblichen Einfluss auf das Verfahren der Stellenbesetzungen haben. Wenn in Zukunft die Einreihung und Entlohnung der Mitarbeitenden der Karrieredienste nicht mehr aufgrund ihrer persönlichen Einstufung vorgenommen würde, sondern aufgrund der Einstufung der ausgeübten Funktion, würde der Prozess noch stark an Bedeutung gewinnen. Allfällige Schwächen könnten zukünftig weitreichendere Konsequenzen haben.

Bis zum Ende der Prüfung lag der EFK erst der interne Zwischenbericht der Projektgruppe vor. Sie kann deshalb zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht beurteilen, welche Anpassungen am „System“, den Prozessen und den Instrumenten schlussendlich vorgenommen werden und welchen Einfluss diese auf ihre Feststellungen haben werden. Der Berichtsinhalt bezieht sich deshalb auf den Status quo per Ende November 2016.



6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. Februar 2017 statt. Teilgenommen haben vonseiten EDA der Direktor der DR, der Chef Personal EDA, die Chefin HR-Beratung sowie der Chef Interne Revision EDA. Die EFK war vertreten durch den Direktor, den Mandatsleiter 2 und die Revisionsleiterin.

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen und Empfehlungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen

Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3)

Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA, SR 172.220.111.343.3)

Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV, SR 120.4)

Verordnung des EDA über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV-EDA, SR 120.424)

Weisung des Bundesrates über die Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).



Anhang 2: Abkürzungen, Glossar

Abkürzungen

BK	Bundeskanzlei
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DR	Direktion für Ressourcen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EPA	Eidgenössisches Personalamt
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
HR-B	Human-Resources-Beratung
MbO	Management by Objectives – Mitarbeiterbeurteilung
PS	Personalsystem
PSP	Personensicherheitsprüfung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Glossar

Schlüsselposition	Positionen innerhalb des EDA, die von der EFK mithilfe der DR aufgrund ihrer strategischen Einflussmöglichkeiten, der dafür notwendigen spezifischen Fachkenntnisse oder ihrer Aufsichtsfunktion als solche definiert worden sind.
Topkader	Positionen beim EDA, welche gemäss Artikel 2 der Bundespersonalverordnung durch den Bundesrat gewählt oder ernannt werden müssen (Staatssekretär/in, Amtsdirektoren/innen und Personen, die in den Departementen vergleichbare Verantwortung tragen, Generalsekretär/in, Missionschefs/chefinnen, alle weiteren Mitarbeitenden mit Botschaftertitel) sowie Postenchef/innen, Chef/innen Internationale Zusammenarbeit ohne vorgesetzte Botschaft im Land, stellvertretenden Missionschefs/chefinnen der fünf wichtigsten Vertretungen.
Aufsteiger	Mitarbeitende, die noch keine Topkaderposition innehaben, aber die Bedingungen dafür erfüllen würden.