



Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung

Querschnittsprüfung der Erfassung
und Auswertung der Leistungszeit



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Order address	http://www.efk.admin.ch/
Bestellnummer	
Numéro de commande	1.7265.100.00373 11
Teilbericht 1: Befragung	1.7265.100.00373 09
Teilbericht 2: Fallstudien	1.7265.100.00373 10
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“
Complément d'informations	eMail: tobias.bauer@efk.admin.ch
Further informations	Telefon: 031 323 10 14
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Abstract	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Reproduction	Authorised (please mention the source)



Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung

Querschnittsprüfung der Erfassung und Auswertung der Leistungszeit

Das Wesentliche in Kürze

Beim Zeitcontrolling kann zwischen der Präsenzzeit und der Leistungszeit unterschieden werden. Die vorliegende Querschnittsprüfung befasst sich primär mit dem Controlling der Leistungszeit („Für welche Zwecke und Aufgaben wird die Arbeitszeit der Mitarbeitenden in einem Zeitraum verwendet?“). Das Controlling der Leistungszeit hat seinerseits die Erfassung der Präsenzzeit („Welches ist die in einem Zeitraum gesamthaft geleistete Arbeitszeit?“) als notwendige Voraussetzung.

Das Controlling der Leistungszeit kann in einer Verwaltungseinheit verschiedenen Zwecken dienen. Es bildet eine Basis für die Planung und für die Kosten-/Leistungsrechnung und dient als Grundlage für die Führung und Selbstorganisation der Mitarbeitenden. Weitere Verwendungszwecke sind die Verrechnung von Leistungen an Kunden sowie der Leistungsnachweis gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

Hypothese einer suboptimalen Nutzung als Ausgangspunkt

Der Grund für die vorliegende Querschnittsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ist die Einschätzung (Hypothese), dass die Erfassung und Nutzung der Leistungszeit-Daten heute in vielen Bereichen der Bundesverwaltung suboptimal sind. Mit dieser Querschnittsprüfung wird geklärt, wie das Zeitcontrolling heute in der Bundesverwaltung ausgestaltet ist und welche Kosten es generiert. Dabei werden auch die verschiedenen Typen von Problemlagen und Lösungen der Verwaltungseinheiten herausgearbeitet und Beispiele von „best practice“ identifiziert. Zudem wird der Frage nachgegangen, ob die Leistungszeit-Erfassung bundesweit inhaltlich koordiniert werden sollte, um die erhobenen Leistungszeit-Daten auch für amtsübergreifende Vergleiche sowie für vertikale Konsolidierungen auf Departementsstufe nutzbar zu machen.

Fast drei von fünf Beschäftigten der Bundesverwaltung erfassen die Leistungszeit

Die Präsenzzeit wird heute in der gesamten Bundesverwaltung erfasst. Knapp die Hälfte der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, welche 57% der Beschäftigten umfassen, erfassen auch die Leistungszeit. Dabei kommt eine Vielfalt an unterschiedlichen Leistungszeit-Erfassungssystemen zur Anwendung. Die Systeme unterscheiden sich insbesondere bezüglich der eingesetzten Zeiterfassungssoftware, der Genauigkeit und Häufigkeit der Erfassung sowie der Anzahl und Definition von Zuweisungskategorien.

Stark verbreitet ist das Leistungszeit-Controlling bei den Verwaltungseinheiten mit einer produktorientierten Aufgabenstruktur, wo die anfallenden Daten oftmals unverzichtbar sind für Planung, Steuerung und Leistungsverrechnung. Verwaltungseinheiten mit mehrheitlich Ministerialaufgaben erfassen die Leistungszeit demgegenüber erheblich weniger oder nur in wenig differenzierter Form. Auch hier finden sich aber Beispiele mit ausgebautem Leistungszeit-Controlling.

Aufwand von 18.5 Stunden pro Jahr und Mitarbeitenden

Die Leistungszeiterfassung generiert in den Verwaltungseinheiten im Durchschnitt einen jährlichen Aufwand von rund 18.5 Stunden pro Mitarbeitenden. Die meisten Verwaltungseinheiten liegen in



einem Rahmen zwischen 10 und 30 Stunden. Am stärksten ins Gewicht fällt in den Verwaltungseinheiten jeweils der Aufwand der einzelnen Mitarbeitenden für die Erfassung und die Monatsabschlüsse (fast 90%), während die Monatsabschlüsse und Kontrollen durch andere Stellen vergleichsweise wenig Aufwand generieren (rund 10%). Für potenzielle Kosteneinsparungen bei der Leistungszeit-Erfassung empfiehlt es sich für die Verwaltungseinheiten, am ehesten direkt bei der Leistungszeit-Erfassung und den Monatsabschlüssen der Mitarbeitenden anzusetzen.

Nutzen von Nutzung der erfassten Daten abhängig

Gestützt auf diese Aufwandsschätzungen können die Kosten für die Zeiterfassung auf rund 24 Millionen Franken beziffert werden. Demgegenüber kann der Nutzen nicht klar quantifiziert werden. Es zeigt sich aber, dass die erfassten Daten je nach Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich genutzt werden. Verwaltungseinheiten, welche die Daten stark nutzen (und dafür auch entsprechenden Aufwand betreiben) beurteilen das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Allgemeinen als deutlich positiv. Schlechte Kosten-Nutzen-Relationen ergeben sich im Allgemeinen dann, wenn die mit erheblichem Aufwand erfassten Daten nur wenig ausgewertet und genutzt werden. Vielfach werden die erfassten Leistungszeit-Daten zu wenig für die Planung, Führung und als Leistungsnachweis gegenüber Stakeholdern eingesetzt.

Die eingehendere Analyse von einzelnen Verwaltungseinheiten zeigt, dass die Aussagekraft der erhobenen Leistungszeit-Daten oftmals schon innerhalb einer Verwaltungseinheit stark eingeschränkt ist, weil es an klaren Vorgaben über Kategorien, Genauigkeit und Häufigkeit der Zeitzuweisung fehlt. Aufgrund dieser Probleme und des Umstands, dass schon die Grundkategorien je nach Verwaltungseinheit unterschiedlich ausgestaltet sind, ist eine über mehrere Verwaltungseinheiten gehende Leistungszeitauswertung heute nicht möglich.

Divergierende Einschätzungen zu Bedarf nach amtsübergreifenden Auswertungen

Zur Frage, ob eine inhaltliche Koordinierung des Zeitcontrollings über die einzelnen Verwaltungseinheiten hinweg angestrebt werden sollte, ergeben sich folgende Elemente:

- Wenn alle grösseren Verwaltungseinheiten eine zumindest minimale Leistungszeit-Erfassung eingeführt hätten, ergäbe sich mit der Möglichkeit von bundesweiten Auswertungsmöglichkeiten ein zusätzlicher, amtsübergreifender Nutzen.
- Das Bedürfnis nach amtsübergreifenden Vergleichsmöglichkeiten wurde von vielen Fachdiensten der Verwaltungseinheiten geäussert und stellt für diese einen zentralen Grund dar, weshalb sie eine bundesweite inhaltliche Koordination der Leistungszeit-Erfassung begrüssen würden. Sie erhoffen sich davon auch Kosteneinsparungen bei der Erfassung und der Auswertung der Leistungszeit-Daten. Insgesamt sprechen sich zwei Drittel der Verwaltungseinheiten des ersten und zweiten Kreises der Bundesverwaltung für eine inhaltliche Koordinierung aus.
- Die für die Initiierung und Durchführung eines Prozesses zur Leistungszeit-Erfassung und deren inhaltlichen Koordinierung primär zuständigen Ämter (Eidgenössische Finanzverwaltung EFV und Eidgenössisches Personalamt EPA) sehen keinen Bedarf nach zentralen, amtsübergreifenden Auswertungen der Leistungszeit-Daten. Zwar anerkennen sie, dass mit einer breiten Einführung und einer inhaltlichen Koordination der Leistungszeit-Erfassung Verbesserungen in den Bereichen der Transparenz und der Ressourcensteuerung erzielt werden könnten. Allerdings schätzen sie den daraus resultierenden Zusatznutzen als gering ein.



Keine Empfehlungen für inhaltliche Koordination

Die EFK ist sich bewusst, dass ein System der Zeiterfassung bei Verwaltungseinheiten mit mehrheitlich Ministerialaufgaben seinen Nutzen nur dann entwickeln kann, wenn die Führung der Verwaltungseinheit vom Sinn des Vorhaben überzeugt ist und sich entsprechend bei der Konzipierung der Leistungszeit-Erfassung und deren Kommunikation an die Mitarbeitenden engagiert. Ein von oben dekretiertes System der Leistungszeit-Erfassung wäre mit der Gefahr einer unnützen Bürokratie für die nicht überzeugten Verwaltungseinheiten verbunden.

Die EFK verzichtet deshalb auf eigentliche Empfehlungen für ein bundesweites Koordinationsprojekt und beschränkt die Folgerungen aus der Querschnittsprüfung auf Anregungen zuhanden der einzelnen Verwaltungseinheiten, um die Leistungszeit-Erfassung auf der Ebene der Verwaltungseinheiten zu optimieren. In diesem Sinn wird sie einen an alle Verwaltungseinheiten des Bundes adressierten Audit Letter verfassen.



Controlling du temps de travail au sein de l'administration fédérale

Audit transversal de la saisie et de l'analyse du temps de prestation

L'essentiel en bref

En matière de controlling du temps de travail il convient de distinguer entre les heures de présence et les heures de prestation. L'audit transversal se concentre sur le controlling du temps de prestation («A quelles tâches et activités les employés consacrent-ils leur temps de travail durant un laps de temps donné?»). Pour pouvoir être effectué, le controlling du temps de prestation requiert la saisie du temps de présence («Quel est le temps de travail effectué au total durant un laps de temps donné?»).

Le controlling du temps de prestation au sein d'une unité administrative peut être utilisé à diverses fins. Il sert de base pour la planification et la comptabilité analytique ainsi que pour l'organisation personnelle des collaborateurs/trices. Il peut également être utilisé pour la facturation aux clients des prestations fournies et servir de justificatif des prestations des collaborateurs/trices vis-à-vis du Parlement et de l'extérieur.

Hypothèse de base: utilisation sous-optimale du controlling du temps de travail

L'audit transversal du Contrôle fédéral des finances (CDF) est né de l'hypothèse de base selon laquelle la saisie et l'analyse des données concernant le temps de prestation sont actuellement sous-optimales dans de nombreux domaines de l'administration fédérale. Il vise à mettre en évidence le mode de fonctionnement actuel du controlling du temps de travail et les coûts qu'il génère, à établir la typologie des problèmes rencontrés par les unités administratives et leurs solutions ainsi qu'à définir des exemples de bonnes pratiques «best practice». Il porte, en outre, sur la question de savoir s'il conviendrait de coordonner, à l'échelle de la Confédération, les éléments de saisie du temps de prestation, afin de permettre une comparaison des données entre offices et une consolidation verticale des données au niveau des départements.

Près de trois employés fédéraux sur cinq saisissent leur temps de prestation

Aujourd'hui, tous les employés de la Confédération saisissent leur temps de présence. Près de la moitié des unités administratives, soit 57% des employés de la Confédération, pratiquent également la saisie du temps de prestation; elles utilisent, à cet effet, de nombreux systèmes différents de saisie du temps de prestation. Les différences portent essentiellement sur les logiciels de saisie, sur l'exactitude et la fréquence de la saisie ainsi que sur le nombre et la définition des diverses catégories de données.

Le controlling du temps de prestation est très répandu dans les unités administratives dont les tâches sont axées sur la fourniture de produits; les données saisies sont souvent indispensables à la planification, la gestion et la facturation des prestations. En revanche, les unités administratives dont les tâches sont principalement ministérielles pratiquent nettement moins la saisie du temps de prestation ou le font sous une forme différente. Certaines de ces unités appliquent toutefois aussi un système étendu de controlling du temps de prestation.



Une charge de 18,5 heures par année et par collaborateur/trice

La saisie du temps de prestation représente, pour les unités administratives, une charge de 18,5 heures par année et par collaborateur/trice. Pour la plupart des unités administratives, cette moyenne se situe entre 10 et 30 heures. Cette charge comprend, en majeure partie, le temps consacré par chaque employé à la saisie et au décompte mensuel (près de 90%), tandis que les décomptes mensuels et les contrôles effectués par d'autres services représentent, pour les unités administratives, une charge nettement moindre (environ 10%). Pour réduire les charges liées à la saisie du temps de prestation, il est donc recommandé aux unités administratives de prendre des mesures concernant directement la saisie du temps de travail et le décompte mensuel effectués par les employés.

L'utilité de la saisie du temps de prestation dépend de l'usage qui en est fait

Sur la base de cette estimation des charges, les coûts engendrés par la saisie du temps de prestation peuvent être chiffrés à environ 24 millions de francs. L'utilité de la saisie du temps de prestation est en revanche plus difficile à définir clairement. Il s'avère que l'usage qui est fait des données saisies peut varier notablement en fonction de l'unité administrative. Les unités faisant un usage important de ces données (et qui en assument des charges correspondantes) concluent en général à un rapport coûts-bénéfices très positif. Le rapport coûts-bénéfices est généralement jugé mauvais lorsque des données extraites à grand frais ne sont que peu exploitées. Très souvent, les données relatives au temps de prestation ne sont qu'insuffisamment utilisées à des fins de planification et de gestion ainsi qu'à titre de justificatif vis-à-vis des partenaires.

Une analyse détaillée du mode d'extraction appliqué par les unités administratives montre que la pertinence des données extraites est souvent fortement limitée, en raison du manque de critères clairement définis pour la saisie du temps de prestation (catégories, degrés d'exactitude, fréquence). Outre ce problème de critères, le fait que les catégories de base varient d'une unité administrative à l'autre rend actuellement impossible une analyse du temps de prestation portant sur plusieurs unités administratives.

Appréciations divergentes quant à l'utilité d'analyses portant sur plusieurs unités administratives

Concernant la question de l'opportunité de coordonner, entre les unités administratives, les éléments de saisie du controlling du temps de prestation, les éléments de réponse sont les suivants:

- L'utilité des analyses effectuées à l'échelle de la Confédération serait accrue si toutes les unités administratives de taille importante avaient introduit un système minimal de saisie du temps de prestation.
- De nombreux services spécialisés ont exprimé leur désir de disposer d'analyses comparatives; c'est pourquoi ils seraient favorables à une coordination, à l'échelle de la Confédération, des éléments de saisie du controlling du temps de prestation. Ils espèrent ainsi pouvoir réduire les coûts liés à la saisie et à l'analyse des données. Au total, deux tiers des unités administratives des premier et deuxième cercles se prononcent pour une coordination des éléments de saisie.
- Les principaux offices responsables du lancement et de l'organisation du processus de saisie du temps de prestation et des mesures de coordination (Administration fédérale des finances et Office fédéral du personnel) estiment qu'une analyse centralisée des données extraites n'est



pas nécessaire. Bien qu'ils reconnaissent qu'une introduction à large échelle de la saisie du temps de prestation et qu'une coordination des éléments de saisie apporteraient des améliorations sur le plan de la transparence et de la gestion des ressources, ils estiment que les bénéfices qui en résulteraient seraient de faible portée.

Pas de recommandations concernant la coordination des éléments de saisie

Le CDF est bien conscient du fait que, dans le cas des unités administratives assumant essentiellement des tâches ministérielles, un système de saisie du temps de prestation ne peut déployer son utilité qu'à condition que la direction de l'office soit convaincue du bien-fondé du système et s'engage en conséquence dans la conception du système de saisie et dans la présentation de son fonctionnement auprès des employés. Un système de saisie du temps de prestation imposé à des unités administratives non convaincues de son utilité risque de générer des charges bureaucratiques superflues.

C'est pourquoi le CDF renonce à émettre des recommandations concernant des mesures de coordination prises à l'échelon fédéral; il présentera les résultats de l'audit transversal sous la forme de simples suggestions destinées aux unités administratives et visant à optimiser la saisie du temps de prestation à l'échelon des offices. Ces suggestions seront adressées à toutes les unités administratives dans le cadre d'une Audit letter.

Texte original en allemand



Time Recording in the Federal Administration

A horizontal audit of the Compilation and Analysis of Assignable Hours

Key facts

Time recording can differentiate between working hours and assignable hours. The representative assessment at hand concerns itself primarily with the recording of assignable time ("For which purposes and tasks is the employees' time applied within a defined period?"). An essential precondition for the recording of assignable time is the recording of working hours ("What is the total number of hours worked within a given period of time?").

Depending upon the organisational unit, the monitoring of assignable hours can serve varying purposes. It forms a basis for planning and for cost and performance charging, as well as being a necessary tool for the management and self organisation of the employees. Further uses are in customer invoicing and in accounting to parliament and the general public.

Hypothesis of suboptimal use

The perceived need for the attached representative assessment by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) arose from the educated guess (hypothesis) that the current compilation and use of assignable time data are less than optimal. The assessment determines how time recording within the Federal Administration functions and what costs it generates. Thereby various problems and their solutions are classified and examples of best practice identified. The desirability of a nationwide coordination of the content or categorisation of assignable time recording for the purposes of making the collected data available for interdepartmental comparison or for vertical consolidation at departmental level is discussed.

Almost three from five Federal Administration employees record their assignable time

Currently all Federal Administration working hours are recorded and almost half of the administrative units, employing 57% of the personnel, record in addition the assignable hours. However the systems differ widely, particularly with reference to the time recording software employed, the exactness and frequency of recording, and with reference to the number and definition of the designated categories.

Assignable time recording is very common in the administrative units with a product orientated business structure, where the collected data are essential for planning, management and invoicing. Administrative units with mainly ministerial duties generally record assignable time much less frequently, or do so in a less sophisticated form. However here also examples of well developed assignable time management are to be found.

18.5 working hours per year and employee

In the administrative units the recording of assignable time results in annual costs averaging about 18.5 working hours per employee, most units lying in the range of 10 to 30 hours. The main costs in the administrative units arise in the recording and monthly accounting of individual employees (almost 90%), but are relatively low (around 10%) in supervision and auditing. Savings in the cost of assignable time recording can probably be achieved best by having the administrative units ex-



amine specifically the assignable time recording and monthly accounting practices of their own staff.

Value depends on how recorded data are applied

Based on these estimates of required working hours the cost of time recording can be put at some CHF 24 m. The benefit, in contrast, cannot be so clearly quantified, but it does appear that, depending on the administrative unit, the data are put to very varying uses. Administrative units which utilise the data intensively (and accept the corresponding costs) generally consider the cost/value relationship to be good. As a rule, poor cost/value relationships are found where the expensively recorded data are seldom evaluated and applied. Often little use is made of the recorded assignable hours for planning, management and/or accounting to parliament and the general public.

The more detailed analysis of particular administrative units shows that, because of a lack of clear instructions on categories and on exactitude and frequency of time recording, the informative value of compiled data on assignable time, even within a single administrative unit, is often very limited. Because of this problem and because, depending upon the administrative unit, even the basic categories are differently defined, comparisons between many of the administrative units are not presently possible.

Divergent views on the need for interdepartmental analyses

When considering the desirability of coordinating time recording throughout the administrative units the following points should be considered:

- If all the larger administrative units had introduced assignable time recording in at least some rudimentary form, then a nationwide analyses would be possible and interdepartmental uses would follow.
- Many service specialists in the administrative units have expressed a requirement for interdepartmental comparisons and see in this a crucial argument for the national coordination of the categories of assignable hours. From this they would expect a reduction in the cost of data compilation and analysis. All in all, two thirds of the administrative units of the first and second levels of the Federal Administration favour a standardisation of categories.
- The departments primarily responsible for the initiation and implementation of such a process of time recording and category standardisation (Federal Finance Administration FFA and Federal Department of Human Resources FDHR) see no need for a central interdepartmental analysis of assignable time data. They do indeed recognise that the general introduction of assignable time recording and the coordination of its content could improve transparency and resource management, but they consider the resulting benefits would be marginal.

No recommendation on the coordination of content/categories

The SFAO is aware that a system of time recording in the administrative units with mainly ministerial functions can be made useful only if the senior managers are convinced of its value, engage themselves fully in its conception and inform their employees accordingly. A system dictated from above to a doubting management would be in danger of resulting in useless bureaucracy.

For this reason the SFAO refrains from making a recommendation on a nationwide coordination project, and restricts the conclusions of the representative assessment to suggestions addressed



to the individual administrative units, so that they may optimise the assignable time recording within their own organisations. In this sense an Audit Letter addressed to all federal administrative units will be formulated.

Original text in German





Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Die Präsenz- und Leistungszeiterfassung in der Bundesverwaltung	3
1.2	Das Prüfungsverständnis der Eidgenössischen Finanzkontrolle	3
1.3	Die Fragen der Querschnittsprüfung	4
1.4	Arbeitsschritte und angewendete Methoden	5
2	Gesetzlicher Hintergrund und Standardisierungsprozesse	8
2.1	Gesetzliche Grundlagen und die wichtigsten Akteure	8
2.2	Standardisierungsbeschluss des SASP	10
2.3	„Standardisierung Zeitwirtschaft (EPA)“	11
3	Die inhaltliche Koordinierung der LZ-Erfassung	13
3.1	Ausgangslage und Einschätzung des Nutzens durch die VE	13
3.2	Anknüpfung an Projekt „Standardisierung Zeitwirtschaft“	13
3.3	Federführung durch EFV oder EPA	14
4	Die PZ- und LZ-Erfassung im ersten und zweiten Kreis der BV	15
4.1	Bestandesaufnahme der Zeiterfassungssysteme in der Bundesverwaltung	15
4.2	Qualität der Daten	22
5	Voraussetzungen zur LZ-Erfassung	25
5.1	Die Grundvoraussetzungen zur LZ-Erfassung	25
5.2	VE mit unterschiedlicher Aufgabenstruktur	25
5.3	Die minimale Ausprägung der LZ-Erfassung	25
5.4	Raster für die einheitliche Erfassung der Administrativ- und Verwaltungsleistungen	26
6	Anforderungs- und Anwendungsschwerpunkte der LZ-Erfassung	29
6.1	Die Verwendung von LZ-Daten	29
6.2	Unterscheidung nach unterschiedlicher Aufgabenstruktur	30
6.3	Die Rolle der KLR-Ausprägung bei der LZ-Erfassung	31
7	Kosten und Nutzen der LZ-Erfassung	32
7.1	Aufwand	32
7.2	Kosten	33



7.3	Kosten-/Nutzenbilanzen und Optimierungsmöglichkeiten	33
8	Folgerungen der EFK	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Produktstandardisierung auf departementaler Stufe.....	17
Tabelle 2	Unterteilung der Administrativleistungen.....	27
Tabelle 3	Unterteilung der Verwaltungsleistungen.....	28

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Leistungszeiterfassung in der BV? (nach Anzahl VE).....	15
Abbildung 2	Leistungszeiterfassung in der BV? (nach Anzahl Nutzer/ Mitarbeiter).....	16
Abbildung 3	Systeme für PZ- und LZ-Erfassung (nach Anzahl VE).....	18
Abbildung 4	Systeme für PZ- und LZ-Erfassung (nach Anzahl Nutzer/ Mitarbeiter).....	18
Abbildung 5	Genauigkeit der LZ-Erfassung: Vorgaben und Einschätzung ihrer effektiven Umsetzung (Anzahl VE)	19
Abbildung 6	Häufigkeit der LZ-Erfassung: Vorgaben und Einschätzung ihrer effektiven Umsetzung (Anzahl VE)	20
Abbildung 7	Auf wie viele Projekte/ Produkte (Kernaufgaben) wird die PZ verteilt? (Anzahl VE)...	21
Abbildung 8	Verwendung der LZ-Daten	29
Abbildung 9	Aufteilung Zeitaufwand (Total 18.5 Stunden)	32

Anhänge

- Anhang 1 : Stellungnahmen EFV und EPA
- Anhang 2 : Rechtsgrundlagen und Bibliographie
- Anhang 3: Abkürzungen
- Anhang 4: Interviewpartner/innen, Auskunftspersonen und Workshop-Teilnehmer/innen

Zusatzdokumente

- Teilbericht 1: Befragung zu den Zeiterfassungssystemen in der Bundesverwaltung
- Teilbericht 2: Fallstudien zum Zeitcontrolling in acht Verwaltungseinheiten



1 Einleitung

1.1 Die Präsenz- und Leistungszeiterfassung in der Bundesverwaltung

Beim Zeitcontrolling kann zwischen der Erfassung / Auswertung der *Präsenzzeit (PZ)* und der *Leistungszeit (LZ)* unterschieden werden.¹ Die vorliegende Querschnittsprüfung befasst sich primär mit dem Controlling der *Leistungszeit*, das seinerseits jedoch die *Präsenzzeiterfassung* als notwendige Voraussetzung hat.²

Die LZ-Erfassung durch die Mitarbeitenden stellt in verschiedenen Bereichen eine wichtige Grundlage für das Planen, Handeln und Kontrollieren dar. In einem Bundesamt kann die Zeiterfassung grundsätzlich in fünf Bereichen eine Bedeutung haben (vgl. auch Jeannotat 2005):

- Sie bildet eine Basis für die Planung.
- Sie bildet eine Basis für die Kosten-/Leistungsrechnung (KLR).
- Sie ermöglicht die Führung und Selbstorganisation der Mitarbeitenden.
- Sie ermöglicht die Verrechnung von Leistungen an Kunden.
- Sie ermöglicht den Leistungsnachweis gegenüber Stakeholdern (Parlament, Öffentlichkeit generell).

Je nach Auftrag und Kundennähe eines Bundesamtes sind diese einzelnen Dimensionen unterschiedlich gewichtig.

1.2 Das Prüfungsverständnis der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Eine zentrale Aufgabe der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) besteht darin, den effizienten und effektiven Einsatz der Bundesmittel zu fördern.

Neben den finanziellen Ressourcen interessieren dabei auch die personellen Ressourcen. Mit der vorliegenden Querschnittsprüfung erhebt die EFK, in welchem Ausmass der Einsatz der personellen Ressourcen in der Bundesverwaltung für verschiedene Aufgaben und Tätigkeiten erfasst und für die Kontrolle und Steuerung verwendet wird. Dabei geht die EFK davon aus, dass das Wissen über den Einsatz der Personalressourcen für die Beurteilung von Effektivität und Effizienz des Handelns der Bundesverwaltung wertvoll ist. Welcher Aufwand dafür betrieben werden soll, ist vor dem Hintergrund der durch das Zeitcontrolling wiederum verursachten Kosten zu beurteilen. Die Querschnittsprüfung zeigt, in welcher Richtung Schritte nötig sind, um das Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung zu verbessern, ohne das anzustrebende Resultat im Einzelnen schon vorgeben zu können. Angesichts der Verschiedenartigkeit der einzelnen Verwaltungseinheiten kann dieses Resultat erst im Rahmen längerfristiger Veränderungen und Diskussionen erreicht werden.

Die mit der Querschnittsprüfung zu analysierenden Fragen ergeben sich aus der Einschätzung (Hypothese), dass die Erfassung und Nutzung der LZ-Daten heute in vielen Bereichen der Bundesverwaltung suboptimal sind.

¹ In der Bundesverwaltung existieren verschiedene Begriffe im Zusammenhang mit der Zeiterfassung. Nach Ansicht der EFK sind die obenstehenden Begriffe für die Verwendung in dieser Querschnittsprüfung am besten geeignet, da sie sich auf den Alltagsgebrauch beziehen. Ein anderer verbreiteter Begriff für das Zeitcontrolling ist die *Zeitwirtschaft*, während die *Präsenzzeiterfassung* auch *Zeitbewirtschaftung* und die *Leistungszeiterfassung* *Leistungsbewirtschaftung* genannt wird.

² Die Frage der Zutrittskontrolle wird nur am Rande berührt. Sie spielt insofern mit hinein, als sie informatikmässig üblicherweise mit der *Präsenzzeiterfassung* gekoppelt ist.



1.3 Die Fragen der Querschnittsprüfung

Bei der Frage des Handlungsbedarfs können eine technische und eine organisatorisch-controllingbezogene Ebene unterschieden werden. Auf der technischen Ebene geht es um die Frage der Standardisierung von Hardware und Software. Die organisatorisch-controllingbezogene Ebene bezieht sich demgegenüber auf die Frage, in welcher inhaltlichen Differenzierung die einzelnen Ämter die Leistungszeit erfassen und wie sie die erhobenen Daten für die Planung, Führung und kritische Überprüfung ihrer Tätigkeit einsetzen. Die Querschnittsprüfung konzentriert sich auf die zweite Ebene. Dabei soll auch geklärt werden, wie eine LZ-Erfassung minimaler Ausprägung ausgestaltet werden könnte. Ein weiterer Frageblock bezieht sich auf das Thema der inhaltlichen Koordinierung der LZ-Erfassung.

Gestützt auf den Prüfauftrag der Direktion der EFK wurden für diese Querschnittsprüfung folgende Hauptfragen formuliert:

- Wie ist die Zeiterfassung in der Bundesverwaltung heute ausgestaltet?
- Kann der Nutzen der Zeiterfassung durch Standardisierung und Koordination erhöht werden?
- Welche Typen von Problemlagen mit welchen adäquaten Lösungen lassen sich nach unterschiedlichen Verwaltungseinheiten unterscheiden?
- Wie gestalten sich die Kosten der LZ-Erfassung in den Verwaltungseinheiten?
- Welche Beispiele von „best practice“ ergeben sich?

Im Detail ergeben sich die im Folgenden zusammengestellten Unterfragen:

Fragebereich 1: Wie ist die Zeiterfassung in der Bundesverwaltung heute ausgestaltet?
--

Dabei stellen sich folgende Teilfragen:

- Welches sind die gesetzlichen Grundlagen, bzw. Vorgaben für die Präsenzzeit-Erfassung in der Bundesverwaltung?
- Welches sind die gesetzlichen Grundlagen, bzw. Vorgaben für die Leistungszeit-Erfassung in der Bundesverwaltung?
- Wie ist die Präsenzzeit-Erfassung in der Bundesverwaltung verbreitet?
- Wie ist die Leistungszeit-Erfassung in der Bundesverwaltung verbreitet?
- Welche Software setzen die Verwaltungseinheiten zur Präsenz- und Leistungszeit-Erfassung ein?
- Welche Vorgaben bezüglich Genauigkeit und Häufigkeit der Erfassung setzen die Verwaltungseinheiten? Werden diese Vorgaben von den Mitarbeitenden eingehalten?
- Mit welchen Leistungszeit-Kategorien arbeiten die Verwaltungseinheiten? Wie unterscheiden sich diese in der Differenzierung?
- Wie ist die Qualität der Leistungszeit-Daten zu beurteilen? Wie kann diese allenfalls erhöht werden?



Fragebereich 2: Kann der Nutzen der LZ-Erfassung durch eine amtsübergreifende inhaltliche Koordination erhöht werden?

Dabei stellen sich folgende Teilfragen:

- Wie beurteilen die Verwaltungseinheiten den Nutzen einer inhaltlichen Koordinierung der LZ-Erfassung?
- Auf welcher Aggregationsstufe, bzw. in welcher Form lassen sich LZ-Daten der Verwaltungseinheiten amtsübergreifend vergleichen?
- Wie kann ein Vorhaben zur inhaltlichen Koordinierung realisiert werden? Welche Bundesstelle soll mit diesem Vorhaben betraut werden?
- Gibt es Anknüpfungspunkte zum Vorhaben der inhaltlichen Koordinierung der PZ-Erfassung?

Fragebereich 3: Welche Typen von Problemlagen mit welchen adäquaten Lösungen lassen sich nach unterschiedlichen Verwaltungseinheiten unterscheiden?

Dabei stellen sich folgende Teilfragen:

- Welche Typen von Verwaltungseinheiten lassen sich bezüglich ihrer spezifischen Voraussetzungen zur LZ-Erfassung unterscheiden?
- Wie unterscheiden sich die Verwaltungseinheiten bezüglich der Nutzungsformen der LZ-Erfassung?
- Wie unterscheiden sich die Verwaltungseinheiten in Bezug auf die Anforderungen, die an sie im Hinblick auf die Ausprägung der LZ-Erfassung gestellt werden?

Fragebereich 4: Wie gestalten sich die Kosten der LZ-Erfassung in den Verwaltungseinheiten?

Dabei stellen sich folgende Teilfragen:

- Wie viel Aufwand entsteht in den Verwaltungseinheiten für die LZ-Erfassung?
- Für welche Arbeitsvorgänge der LZ-Erfassung wird am meisten Zeit beansprucht?
- Wo lassen sich allenfalls Kosten einsparen?

Fragebereich 5: Welche Beispiele von „best practice“ ergeben sich?

Dabei stellen sich folgende Teilfragen:

- Welche Bedeutung haben diese Beispiele für die unterschiedlichen Typen von Problemlagen?
- Welche Bedeutung haben diese Beispiele bei den verschiedenen Anforderungen (Planung, Leistungsverrechnung an Kunden, Leistungsnachweis gegenüber Stakeholdern, etc.)?

1.4 Arbeitsschritte und angewendete Methoden

Für die Beantwortung der Fragen wurde mehrstufig vorgegangen. Nach einer allgemeinen Problemanalyse wurde in einem zweiten Schritt mittels einer schriftlichen Befragung eine eigentliche Bestandesaufnahme der IST-Situation in der BV bezüglich der LZ-Erfassung gemacht. Die Ergebnisse wurden im Teilbericht 1 verarbeitet. In einem dritten Schritt wurden vertiefte Fallstudien zur



Situation in acht VE erstellt. Dabei ging es schwergewichtig um die Identifikation der Bedürfnisse der VE bezüglich der LZ-Erfassung sowie an die Anforderungen an die VE seitens externer und übergeordneter Stellen wie Leistungsbezüger, bzw. Stakeholder (Parlament/ Öffentlichkeit). Aus den acht Fallstudien resultierte der Teilbericht 2. Die Ergebnisse der beiden Teilberichte wurden anschliessend in einem Workshop mit ausgewählten Vertretern diskutiert. Den letzten Schritt der Querschnittsprüfung bildete die Erstellung des vorliegenden Syntheseberichts, der sich vornehmlich auf die beiden Teilberichte sowie die Ergebnisse des Workshops stützt.

Allgemeine Problemanalyse

Im Rahmen dieses grundlegenden Arbeitsschritts ging es darum, durch Dokumentenanalyse und wenige explorative Gespräche die Grundlagen für das weitere Vorgehen zusammenzutragen. Dabei wurden verschiedene Datenquellen mit Informationen über die Zeitwirtschaft der Bundesverwaltung einbezogen. Aus diesem Arbeitsschritt resultierten ein vertiefter Beschrieb der Problemsituation und ein eigentliches Konzept für das weitere Vorgehen.

Teilbericht 1: Schriftliche Befragung bei den VE des 1. und 2. Kreises

Ziel dieser Befragung der rund 70 VE war es, eine Bestandesaufnahme zu erstellen, in welcher Art und Weise in den einzelnen Verwaltungseinheiten die Präsenz- und Leistungszeit der Mitarbeitenden erfasst wird und wie die erfassten Daten im Weiteren für ein Zeitcontrolling verwendet werden. Dabei sollten auch die positiven und negativen Erfahrungen und Einschätzungen abgefragt werden. Zudem wurden auch Fragen nach Kosten und Nutzen der eingesetzten Lösungen gestellt. Die Befragung wurde mittels eines Online-Fragebogens vorgenommen und hatte mit 57 Antworten eine Rücklaufquote von 83%. Ausgefüllt wurde der Fragebogen jeweils von VE-Vertretern, die für die Nutzung der Zeiterfassungssysteme in den Bereichen Planung und Controlling zuständig sind (vgl. Teilbericht 1).

Die Resultate der schriftlichen Befragung dienten anschliessend zur Auswahl einer kleineren Zahl von Verwaltungseinheiten für die vertiefenden Fallstudien (vgl. Teilbericht 2).

Teilbericht 2: Fallstudien acht ausgewählter VE

Für den Teilbericht 2 wurden die Zeiterfassungssysteme von acht ausgewählten Verwaltungseinheiten analysiert³. Dabei wurden die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Systeme und ihre spezifische Problemlagen (Software, Differenzierung der Erfassung, Aufgabenstruktur der VE, Nutzung der LZ-Daten) miteinander verglichen. Im Vordergrund standen dabei die Identifikation der Bedürfnisse der VE bezüglich der LZ-Erfassung sowie die Anforderungen an die VE seitens externer und übergeordneter Stellen wie Leistungsbezüger, bzw. Stakeholder (Parlament/ Öffentlichkeit). Aus diesen acht Fallstudien resultierte der Teilbericht 2.

Ein besonderes Augenmerk wurde auch auf die Identifikation und Beschreibung von „best practice“-Modellen gelegt, also VE, die für die LZ-Erfassung zumindest in Teilbereichen beispielhafte Lösungen entwickelt haben.

³ BFM, BJ, BSV, BVET, MeteoSchweiz, BIT, BAKOM und EFK



Workshop

Ende Februar 2008 wurden die Ergebnisse aus den beiden Teilberichten sowie die daraus resultierenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Rahmen eines Workshops mit ausgewählten VertreterInnen der BV diskutiert. Teilgenommen haben VertreterInnen der in Teilbericht 2 vertieft analysierten VE sowie VertreterInnen von Querschnittsämtern, die sich mit der Zeitwirtschaft befassen (Eidgenössisches Personalamt EPA, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, und Bundesamt für Bauten und Logistik BBL). Dabei ging es zum einen um eine Validierung der Ergebnisse sowie um die Diskussion möglicher Empfehlungen.

Synthesebericht

Der Synthesebericht basiert grösstenteils auf den beiden Teilberichten, deren Ergebnisse aber nur kurz dargestellt werden. Die entsprechenden Referenzierungen auf die Teilberichte erlaubt es interessierten Leserinnen und Lesern, die ausführlichen Analysen und Resultate dort nachzuschauen (die Teilberichte können auf der Website der EFK herunter geladen werden:

<http://www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm>).

Der Synthesebericht wurde Anfangs April 2008 fertig gestellt und den Teilnehmern des Workshops sowie einigen weiteren Ämtern in Konsultation gegeben. Die Ergebnisse des Workshops flossen ebenso in den Bericht ein wie zusätzliche Dokumentenanalysen.

Zeitlicher Ablauf

Die gesamte Querschnittsprüfung wurde im Zeitraum vom März 2007 bis April 2008 durchgeführt. Nach einer allgemeinen Problemanalyse wurde von Juni bis und mit September 2007 die schriftliche Befragung der rund 80 Verwaltungseinheiten der Kreise 1 und 2 vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet (Teilbericht 1). Bereits im September wurde mit der Identifizierung von acht für vertiefte Fallstudien geeigneten Verwaltungseinheiten begonnen. Die Durchführung und Auswertung der Interviews und weiterer Dokumente konnte Ende Januar 2008 abgeschlossen werden (Teilbericht 2). Der Synthesebericht wurde im Februar und März 2008 auf der Basis der beiden Teilberichte sowie des Workshops erstellt. Von Anfang April bis Anfang Juni 2008 wurden Konsultationen mit einer Auswahl von Verwaltungseinheiten durchgeführt.

Im November 2008 wurde der Bericht den beiden inhaltlich betroffenen Bundesämtern - Eidgenössische Finanzverwaltung EFV und Eidgenössisches Personalamt EPA - zur abschliessenden Stellungnahme vorgelegt (vgl. Anhang 1) .

Projektteam

Die Verantwortung der Querschnittsprüfung unterliegt der EFK, die für deren Realisation ihren Fachbereich „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“ beauftragt hat. Das Projektteam setzte sich aus Tobias Bauer, Cornelia Simmen und Bernhard Soland zusammen. Aufgrund eines anderen Prüfauftrages gab Tobias Bauer die Projektleitung grösstenteils an Bernhard Soland ab und nahm eine mehrheitlich beratende Funktion ein. Unterstützt wurde das Team zwischenzeitlich von Bernard Thévenot. Gesamthaft wurden 115 Arbeitstage (plus 80 Praktikumstage) aufgewendet. Das Projekt wurde begleitet von einer Leitungsgruppe, bestehend aus Armin Vuillemin, Emmanuel Sangra und Andrea Siegenthaler.



2 Gesetzlicher Hintergrund und Standardisierungsprozesse

2.1 Gesetzliche Grundlagen und die wichtigsten Akteure

Dieser Abschnitt zeigt auf, wie die Zeiterfassung in der Bundesverwaltung gesetzlich verankert ist. Die entsprechenden Zuständigkeiten und Pflichten der verschiedenen Akteure leiten sich hauptsächlich aus dem Bundespersonalgesetz (BPG), dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) sowie dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), bzw. aus deren Verordnungen (BPV, FHV, RVOV) ab. Bei den Akteuren im Bereich der Zeiterfassung kann unterschieden werden zwischen

- dem Finanzdepartement (EFD);
- den restlichen Departementen;
- den Verwaltungseinheiten des 1. und 2. Kreises der Bundesverwaltung;
- den Querschnittsämtern (EPA, EVF);
- den Strategie- und Konsultativorganen (IRB, ISB, SASP, HRK).

Im Folgenden werden die Zuständigkeiten und Pflichten der verschiedenen Akteure getrennt nach den Regelungsbereichen *Personalpolitik*, *Finanzhaushalt* sowie *Informations- und Kommunikationstechnik* beschrieben. Dabei soll aufgezeigt werden, dass den beiden Querschnittsämtern EPA und EFV eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit der Zeiterfassung in der Bundesverwaltung zukommt.

Personalpolitik: Die Rolle des EPA

Die Zuständigkeiten für die Personalpolitik des Bundes sind in der Bundespersonalverordnung (BPV) geregelt und betreffen das Finanzdepartement (EFD) sowie die restlichen Departemente, das Personalamt (EPA) und die Human-Resources-Konferenz Bund (HRK).

- Das EFD steuert und koordiniert die Personalpolitik unter Berücksichtigung der Interessen der Departemente.
- Als Fachstelle des EFD fungiert das EPA, dem, abgesehen vom Erlass Recht setzender Normen, sämtliche Kompetenzen delegiert werden. Es ist unter anderem verantwortlich für die Bereitstellung von Instrumenten zur Steuerung der personellen und finanziellen Ressourcen, die Sicherstellung des strategischen Controllings, sowie die Bereitstellung von Grundlagen für die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament (vgl. Art 18, BPV). Wie später im Bericht aufgezeigt wird, handelt es sich dabei um wichtige Anwendungsfelder von Leistungszeit-Erfassungssystemen. Aufgrund der Verantwortlichkeit für diese Instrumente kann dem EPA deshalb eine zentrale Rolle im Bereich der Präsenzzeit-Erfassung als Basis für die Leistungszeit-Erfassung in der Bundesverwaltung zugeschrieben werden.
- Die Departemente sind für die Umsetzung der Personalpolitik und für die Anwendung der vorgegebenen Instrumente und Systeme in ihren Bereichen verantwortlich (vgl. Art 19, BPV). Damit kommt auch den Departementen eine wichtige Rolle im Bereich der Zeiterfassung zu, wobei sich diese vornehmlich auf die Vollzugsebene bezieht.
- Ebenfalls eine wichtige Rolle kommt der vom EPA geleiteten HRK zu. Sie setzt sich aus Vertretungen aller Departemente zusammen und beurteilt unter anderem die Entwicklung von Systemen und Instrumenten und prüft deren Einsatz (vgl. Art 20, BPV).



Finanzhaushalt: Die Rolle der EFV

Der Finanzhaushalt des Bundes wird im FHG, bzw. der FHV geregelt. Die Zuständigkeiten der EFV sind in der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) definiert (vgl. Art 9-11, OV-EFD).

Gemäss OV-EFD hat die EFV den Überblick über den Finanzhaushalt des Bundes sicher zu stellen. Sie tritt unter anderem für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung ein und nimmt bei der Budgetierung und Finanzplanung entsprechend Einfluss. Sie ist zudem weisungsbefugtes Fachamt für die Haushalt- und Rechnungsführung der Verwaltungseinheiten (vgl. Art 9 und 11, OV-EFD).

Wie dem EPA kommt also auch dem EFV eine zentrale Steuerungsrolle in Bezug auf den Ressourceneinsatz der Verwaltungseinheiten zu. Nach Ansicht der EFK stellt die Leistungszeiterfassung ein für diesen Bereich bedeutendes Steuerungsinstrument dar. Aus diesem Grund fällt ein grosser Teil des Bereichs der Leistungszeiterfassung in den Zuständigkeitsbereich der EFV.

Eine konkrete Funktion der EFV im Zusammenhang mit dem Einsatz von Zeiterfassungssystemen lässt sich aus der FHV ableiten und betrifft die Bestimmungen zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) (Art 40, FHV). Die EFV fungiert dabei als weisungsbefugtes Fachamt.

Für die KLR sind drei Varianten festgelegt worden: Die ausgebaute KLR, die einfache KLR sowie die KLR nach Basis Standard (Art 40, FHV). Diese unterscheiden sich unter anderem dadurch, ob das Führen einer Leistungszeiterfassung Pflicht ist oder nicht. Im Handbuch zum Neuen Rechnungsmodell (NRM) hat die EFV für jede Variante die entsprechenden Anforderungen an die Leistungszeiterfassung definiert (EFV 2006). Die Ausführungen im Handbuch haben Weisungscharakter:

- „Ausgebaute KLR“: Die Steuerung erfolgt über Outputs, beziehungsweise Erlöse. Gemäss den Vorgaben haben diese VE sowohl eine Kostenstellen- als auch eine Kostenträgerrechnung (Produkte/ Projekte) zu erstellen und Deckungsbeiträge festzulegen (Art 40, FHV). Für die dafür zu führende innerbetriebliche Leistungsverrechnung wird eine systemunterstützte Zeit- und Leistungszeiterfassung vorausgesetzt, damit Personen- und Infrastrukturleistungen von den Kostenstellen den Kostenträgern zugerechnet werden können (EFV 2006: S. 6f).
- „Einfache KLR“: Auch diese KLR-Ausprägung folgt dem Prinzip der Outputsteuerung und verlangt eine Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung (Art 40, FHV). Anders als bei der ausgebauten KLR steht es den betreffenden VE für die Erstellung der darin vorgeschriebenen Kostenträgerrechnung frei, ob die dafür notwendige Ermittlung der Leistungszeit über eine LZ-Erfassung oder durch eine Schätzung vorgenommen wird. Die LZ-Erfassung wird dafür jedoch als zweckmässig erachtet (EFV 2006: S. 5f).
- „Basis Standard“: Diese VE werden über Aufgaben und nicht über ihren Output gesteuert, weshalb eine Kostenstellenrechnung ausreicht. Dementsprechend werden auch keine Zeiterfassungssysteme vorausgesetzt. Gemäss EFV eignet sich diese KLR-Variante „für Verwaltungseinheiten, welche primär über gesetzliche Aufgaben sowie politische Aufträge geführt werden und nur über ein geringes Ausmass an betrieblicher Autonomie verfügen.“ (Art 40, FHV; EFV 2006: S. 4f).

Im Einvernehmen mit der EFV bestimmen die Departemente, welche KLR die Verwaltungseinheiten zu führen haben (Art 40, FHV; EFV 2005). Mit den Weisungen zu den verschiedenen KLR-



Ausprägungen und der Bestimmung der KLR-Ausprägung gibt die EFV zumindest für diejenigen Verwaltungseinheiten mit einer ausgebauten KLR zwingend eine Leistungszeit-Erfassung vor. Die EFK hat der EFV mitgeteilt, welche Verwaltungseinheiten mit ausgebauter KLR keine Leistungszeit-Erfassung haben (siehe Teilbericht 1, S. 35).

Aufgrund ihrer zentralen Steuerungsrolle in Bezug auf den Ressourceneinsatz in den Verwaltungseinheiten sowie der Weisungsbefugnis im Bereich der Haushalt- und Rechnungsführung (und im Speziellen in der KLR), ist die EFK der Ansicht, dass der EFV eine Hauptverantwortung für das Instrument der Leitungszeiterfassung zugeschrieben werden kann.

Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Bundesverwaltung

Die Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) sowie die Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (BinfV) basieren auf der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV). Sie regeln unter anderem die Zuständigkeiten des Informatikrates des Bundes (IRB), des Stabsorganes des Informatikrates Bund (ISB) sowie des Steuerungsausschusses Supportprozesse (SASP).

Diese drei Organisationseinheiten sind Strategieorgane im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) und Urheber des Standardisierungsbeschlusses, der für die Zeiterfassungssysteme eine Einproduktstrategie mit dem Standardprodukt SAP vorgibt (vgl. Kap. 2.2).

Der IRB trägt die strategische Gesamtverantwortung für die IKT. Er setzt sich zusammen aus Vertretern der Departemente und der Bundeskanzlei sowie dem Generalsekretär / der Generalsekretärin des EFD. Hier wurde der Standardisierungsbeschluss vorschriftsgemäss mit einfachem Mehr verabschiedet (vgl. Art 11f, BinfV). Vorbereitet wurde der Beschluss vom SASP, unter der Verantwortung des ISB. Das ISB ist Stabsorgan des IRB und ist verantwortlich für die Erarbeitung von Informatik-Strategien (vgl. Art 8, OV-EFD). Wie es der Name schon sagt, ist der SASP ein Steuerungsausschuss des ISB. Er hatte den oben erwähnten Standardisierungsbeschluss ausgearbeitet.

In diesem konkreten Fall blieb der Mehrheitsbeschluss des IRB in der Folge umstritten, weil sich gewisse Departemente aufgrund einer anderen Produktpriorisierung klar gegen die Einproduktstrategie mit SAP ausgesprochen hatten. Die Konsequenzen dieses Beschlusses für die Departemente und die Verwaltungseinheiten werden im nächsten Abschnitt genauer erläutert.

2.2 Standardisierungsbeschluss des SASP

Die erst seit kurzen operativ tätige, für Informatiksupportprozesse verantwortliche ISB-Fachgruppe SASP hat im Juni 2007 dem IRB einen Antrag für einen Beschluss unterbreitet, der die bundesweite Standardisierung der Zeiterfassungssysteme (Präsenz- und Leistungszeit-Erfassung) zum Inhalt hat. Im September 2007 hat der IRB diesen Beschluss genehmigt (SASP 2007-008-002).

Darin wurde eine Einproduktstrategie für die Präsenz- und Leistungszeiterfassung in der BV beschlossen. Für die PZ-Erfassung wurde das Produkt *SAP Personal Time (SAP PT)* und für die LZ-Erfassung das Produkt *SAP Cross Application Time Sheet (SAP CATS)* als Standardlösung festgelegt. Die Systeme für die Zutrittskontrolle werden zwar nicht standardisiert, sollen aber per Schnittstelle mit den beiden Anwendungen SAP PT und SAP CATS kommunizieren können (SASP 2007).



Als zentrale Vorteile der Standardisierung nennt der SASP unter anderem eine Reduktion der Gesamtkosten sowie das Setzen einer Basis für eine bundesweite Lösungs- und Prozessstandardisierung.

Für die Standardisierung der Präsenzzeiterfassung wurde die Fach- und Anwendungsverantwortung auf Stufe Bund dem EPA übertragen. Eine entsprechende federführende Bundesstelle für die Standardisierung der Leistungszeiterfassung wurde im Beschluss nicht definiert. Festgehalten wurde lediglich, dass die EFV den VE Weisungen gemäss dem Handbuch für HH + RF zum Neuen Rechnungsmodell (EFV 2006) gibt. In Bezug auf die LZ-Erfassung relevant für die VE ist in diesem Handbuch jedoch einzig die Weisung, dass VE mit ausgebauter KLR eine LZ-Erfassung zu führen haben. Weisungen bezüglich der Umsetzung des Standardisierungsbeschlusses werden von der EFV nicht herausgegeben. Damit liegt die Verantwortung für die Einführung sowie die Finanzierung direkt bei den Ämtern (SASP 2007).

Der Antrag sieht vor, den Ämtern bis zur Einführung eine Übergangsfrist von vier (für Departemente ohne departementalen Standard), beziehungsweise sechs Jahren (für Departemente mit departementalem Standard) zu gewähren. Im Falle von Neu- oder Ersatzinstallationen kommt der Standard hingegen direkt zum tragen (SASP 2007).

In dieser Querschnittsprüfung wird nicht weiter auf diesen technischen Aspekt der Standardisierung eingegangen. Der Beschluss zur technischen Standardisierung ist bereits rechtskräftig und für die VE verbindlich. Eine nachträgliche Beurteilung durch die EFK macht zu diesem Zeitpunkt keinen Sinn, weil der Beschluss erst in die Umsetzungsphase kommt.

Im folgenden Abschnitt wird beschrieben, wie das EPA nebst der Umsetzung des SASP-Beschlusses zur technischen Standardisierung auch eine fachliche Standardisierung der Präsenzzeiterfassung auf Bundesebene vorantreibt. Letzteres Vorhaben wurde dem EPA von der HRK in Auftrag gegeben.

2.3 „Standardisierung Zeitwirtschaft (EPA)“

Bereits im Mai 2007 hatte die HRK das EPA mit der Erarbeitung eines bundesweiten Standards der Zeiterfassung beauftragt. Unter Einbezug aller Departemente soll die fachliche Standardisierung in folgenden Bereichen erreicht werden (EPA 2007):

- An- und Abwesenheitsmanagement;
- Gesundheitskennzahlen;
- Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz;
- integrales Controllings und weitere Aspekte.

Basierend auf dem SASP-Beschluss und dem Auftrag der HRK soll die Präsenzzeit-Erfassung sowohl technisch als auch fachlich/ inhaltlich standardisiert werden. In mehreren Arbeitsgruppen, bestehend aus Vertretern der Departemente und Ämter, wurden unter der Leitung des EPA zu den Bereichen *An- und Abwesenheiten*, *Freigabe-/ Genehmigung*, *Reporting*, *Zugriffsarten/-formen* sowie *Schnittstellen* zuerst die verschiedenen Lösungen im Ist-Zustand zusammengetragen und anschliessend ein gemeinsamer Soll-Zustand definiert (EPA 2007; EPA 2008).

Im April 2008 legte das EPA der HRK einen Projektantrag vor, in welchem die weiteren notwendigen Schritte beschrieben sind. Mit der Genehmigung durch die HRK im April 2008 kann das Pro-



jekt „Standardisierung Zeitwirtschaft“ nun in Angriff genommen werden. Es verfolgt unter anderem folgende Ziele (vgl.: EPA 2008):

- Anbindung der verschiedenen Präsenzzeit-Erfassungssysteme ans Personalinformationssystem BV PLUS⁴ mittels standardisierter Schnittstellen.
- Realisierung und Standardisierung der An- und Abwesenheitsarten sowie der Zeitkontingente.
- Realisierung einer zentralen Reporting-Datenbasis der Präsenzzeitdaten der BV mit dem Modul SAP BW (BusinessWarehouse). Diese BW-Reports sollen auch als Web-Reports auf dem Portal E-Gate⁵ zugänglich gemacht werden.
- Führen der minimal erforderlichen Daten (Ministamm) des Nicht-Bundespersonal im BV PLUS ermöglichen.

Für die Querschnittsprüfung der EFK sind insbesondere die Aspekte der fachlichen Standardisierung sowie der Themenbereich Reporting von Belang. Auf andere Themenbereiche des EPA-Projekts „Standardisierung der Zeitwirtschaft“ wird im Folgenden nicht mehr weiter eingegangen. Für weitere Details zu diesem Projekt sei auf den Projektantrag des EPA verwiesen (EPA 2008; noch nicht veröffentlicht).

Die Umsetzung des Projekts soll nach seiner Genehmigung möglichst rasch erfolgen. Das Teilprojekt „Grundlagen“ erarbeitet die für den effektiven Einsatz der Präsenzzeit-Erfassung nötigen Vorgaben und stimmt diese mit den Departementen ab.

Die Umsetzung dieser Vorgaben liegt anschliessend in der Verantwortung der Ämter und allenfalls der Departemente. Für die technische und administrative Rolloutbegleitung schlägt das EPA das CCSAP aus dem BIT vor (EPA 2008).

Entsprechende Projekte zur inhaltlichen Definition der Standards für die LZ-Erfassungssysteme sind bis zu diesem Zeitpunkt nicht vorgesehen.

⁴ *BV PLUS: Personalinformationssystem der Bundesverwaltung zur Unterstützung der Personaladministration, der Durchführung der Lohnverarbeitung und der Überleitung der Lohndaten in die Finanzsysteme. BV PLUS liefert zudem die Datenbasis für ein Personalmanagement mit entsprechenden Führungskennzahlen auf allen Stufen der Bundesverwaltung. Betrieben wird BV PLUS auf dem SAP Modul SAP HR.*

⁵ *Portal E-Gate: Intranet-Portal der BV. Ermöglicht den Mitarbeitenden direkte Informationsabfragen zum Personalmanagement sowie die selbständige Erledigung administrativer Aufgaben wie die Zeiterfassung oder Spesenabrechnungen.*



3 Die inhaltliche Koordinierung der LZ-Erfassung

3.1 Ausgangslage und Einschätzung des Nutzens durch die VE

Unterschiedliche Systeme und uneinheitliche fachliche Definitionen erschweren derzeit noch amtsübergreifende Vergleiche der PZ-Daten. Mit dem Projekt „Standardisierung Zeitwirtschaft“ des EPA soll die technische und fachliche Grundlage für amtsübergreifende Reportings gelegt werden.

Im Bereich der LZ-Erfassung liegt eine vergleichbare Problemkonstellation vor. Auch für zukünftige amtsübergreifende Vergleiche der Leistungszeit müsste zuerst eine Basis gelegt werden. Dafür müssten für alle VE identische Grundkategorien zur LZ-Erfassung entwickelt werden.

Das Bedürfnis nach amtsübergreifenden Vergleichsmöglichkeiten wurde von vielen Fachdiensten der VE geäußert und stellt für diese einen zentralen Grund dar, weshalb sie eine bundesweite inhaltliche Koordination der LZ-Erfassung begrüßen würden. Sie erhoffen sich davon auch Kosteneinsparungen bei der Erfassung und der Auswertung der LZ-Daten. Insgesamt sprechen sich zwei Drittel der VE des ersten und zweiten Kreises der Bundesverwaltung für eine inhaltliche Koordination aus.

Einige VE äusserten die Bedenken, dass durch eine Koordinierung der Vorgaben für die LZ-Erfassung ihre Autonomie tangiert werden könnte. Bedenken, dass die Daten der verschiedenen Ämter grundsätzlich nicht miteinander vergleichbar sind, wurden nur in zwei Fällen explizit geäußert. Insgesamt stehen die Fachdienste der VE einem Koordinierungsvorhaben positiv gegenüber (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.8).

3.2 Anknüpfung an Projekt „Standardisierung Zeitwirtschaft“

Die PZ- und die LZ-Erfassung sollten nicht als separate, autonome Systeme konzipiert werden, sondern logisch miteinander verknüpft werden. Ein Prozess der inhaltlichen Koordinierung der Leistungszeit sollte mit dem Projekt „Standardisierung Zeitwirtschaft (EPA)“ abgestimmt, bzw. verbunden werden. An folgenden drei Punkten soll beispielhaft die logische Verknüpfung von Präsenzzeit- und Leistungszeitsystemen aufgezeigt werden:

- Das EPA-Projekt sieht vor, Zeitkontingente mit Gültigkeit für alle VE zu definieren. Ein Anknüpfungspunkt zur inhaltlichen Koordinierung der LZ-Erfassung sind die vereinheitlichten Rundungsregeln für die PZ-Erfassung, die konsequenterweise auch für die LZ-Erfassung gelten sollten.
- Ein weiteres Vorhaben des EPA-Projektes ist die einheitliche Definition der An- und Abwesenheitsarten, inkl. der fachlichen Ausprägung wie z.B. dienstliche Abwesenheit, Schule Lernende/Berufsschule. In vielen LZ-Erfassungssystemen gibt es Kategorien zur Zuweisung von nicht „produktiven“ Tätigkeiten wie zum Beispiel „Ausbildung“. Die Abwesenheitskategorie „Schule Lernende/ Berufsschule“ und eine eventuell noch zu definierende LZ-Kategorie „Ausbildung“ sollten aufeinander abgestimmt werden.
- Gleiches gilt für die Pausenregelung. Auch hier ist auf eine logische Verknüpfung mit den Vorgaben der LZ-Erfassung zu achten. Denn gewisse VE haben eine LZ-Kategorie „übrige, nicht verrechenbare Leistungen“ definiert, worunter auch Pausen eingetragen werden können.



3.3 Federführung durch EFV oder EPA

Für eine inhaltliche Koordinierung der LZ-Erfassung und eine Anknüpfung an das Projekt „Standardisierung Zeitwirtschaft“ bräuchte es einen Koordinierungsprozess mit einer zentralen, federführenden Bundesstelle. Dafür würde sich grundsätzlich sowohl die EFV als auch das EPA anbieten, da die Leistungszeiterfassung sowohl Aspekte des Finanzhaushalts sowie der Personalpolitik beinhaltet.

Idealerweise sollte eine solche Aufgabe die EFV übernehmen, da das Instrument der LZ-Erfassung zum grösseren Teil in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Die EFV kann diese Rolle jedoch nur unter starker Mitbeteiligung des EPA wahrnehmen.

Diese beiden Querschnittsämter (EFV und EPA) haben jedoch keinen Bedarf nach zentralen, amt-sübergreifenden Auswertungen der LZ-Daten. Zwar anerkennen sie, dass mit einer breiten Einführung und einer inhaltlichen Koordination der LZ-Erfassung Verbesserungen in den Bereichen der Transparenz und der Ressourcensteuerung erzielt werden könnten. Allerdings schätzen sie den daraus resultierenden Zusatznutzen als gering ein.



4 Die PZ- und LZ-Erfassung im ersten und zweiten Kreis der BV

In diesem Kapitel geht es in erster Linie um eine Bestandesaufnahme der verschiedenen Zeiterfassungssysteme in der Bundesverwaltung. In einem Überblick zum ersten und zweiten Kreis der Bundesverwaltung wird beschrieben, wer die Präsenz- und Leistungszeit erfasst und wie die entsprechenden Erfassungssysteme ausgestaltet sind bezüglich der verwendeten Software, der Genauigkeit und Häufigkeit der Erfassung sowie der Anzahl und Definition von LZ-Kategorien. Dabei sollen auch Beispiele zur Optimierung der LZ-Erfassung aufgezeigt werden. Ein weiteres Thema in diesem Kapitel bildet die Diskussion über die Qualität der erfassten LZ-Daten.

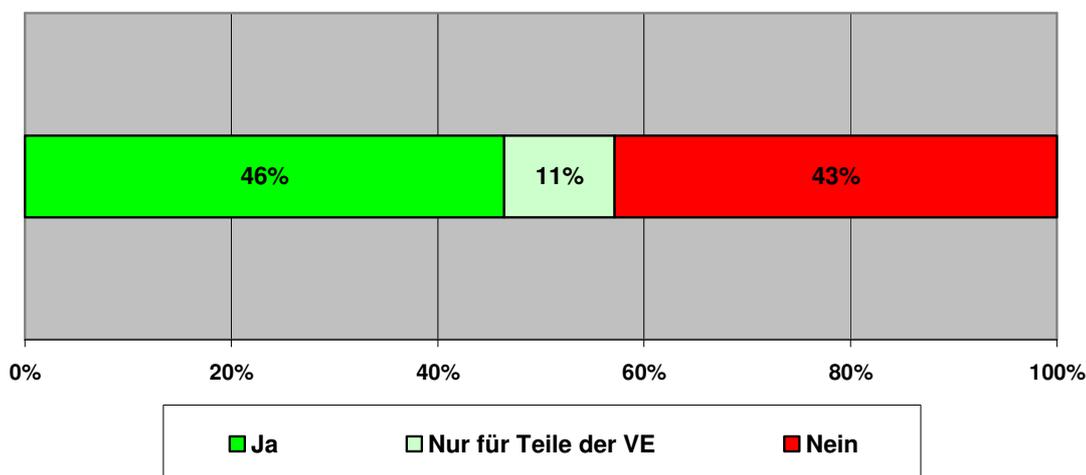
4.1 Bestandesaufnahme der Zeiterfassungssysteme in der Bundesverwaltung

Das Kapitel 4.1 basiert grösstenteils auf den Ergebnissen der schriftlichen Befragung (vgl. Teilbericht 1). Der Lesbarkeit halber werden im Folgenden nur die wichtigsten Punkte herausgegriffen. Für ausführlichere Informationen wird auf den Teilbericht 1 verwiesen.

Die Verbreitung der PZ- und LZ-Erfassung im ersten und zweiten Kreis der Bundesverwaltung

Heute wird in allen Verwaltungseinheiten des ersten und zweiten Kreises die Präsenzzeit erfasst. Die Leistungszeit wird in 26 der befragten VE erfasst, was einem Anteil von 46% entspricht. Weitere 6 VE (11%) erfassen zumindest in Teilen der VE die LZ. Der Anteil der Mitarbeitenden, die in diesen VE die LZ erfasst, variiert allerdings zwischen 5% und 60%. In 24 VE (43%) wird gar keine LZ-Erfassung betrieben (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1 Leistungszeiterfassung in der BV? (nach Anzahl VE)



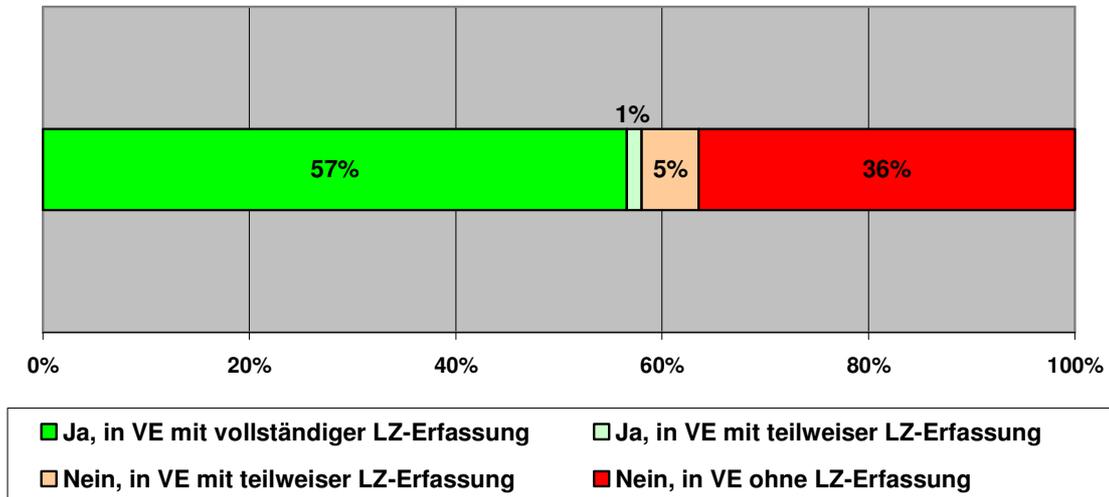
Quelle: Online-Befragung EFK
N=57

Betrachtet man die Anzahl der effektiven Nutzer, so kommt der LZ-Erfassung in der Bundesverwaltung eine leicht grössere Bedeutung zu. Denn die 26 VE, in denen eine LZ-Erfassung in der gesamten VE betrieben wird, vereinen insgesamt 57% der Mitarbeiter aller befragten VE (siehe Abbildung 2). Allerdings spielt es hier eine entscheidende Rolle, dass die mit 10'000 Mitarbeitern



mit Abstand grösste VE der Bundesverwaltung ein LZ-Erfassungssystem betreibt. Zählt man noch die Anzahl Nutzer in den VE mit teilweiser LZ-Erfassung hinzu, resultiert ein Gesamtanteil von 58%. (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.1)

Abbildung 2 Leistungszeiterfassung in der BV? (nach Anzahl Nutzer/ Mitarbeiter)



Quelle: Online-Befragung EFK
N= 28218 Mitarbeitende (aus 56 VE)

Die Softwarelösungen für die PZ- und LZ-Erfassung

Der grösste Teil der VE verwendet für die Zeiterfassung die Software von einem der vier Unternehmen „Bridge/ Exos“, „SAP“, „Time Tool“ oder „Zeit AG“. Diese bieten je ein Produkt für die Präsenz- und die Leistungszeiterfassung an.

Der Einsatz verschiedener Softwarelösungen ist in der Bundesverwaltung Gegenstand verschiedener Diskussionen. Der in Kapitel 2.2 beschriebene Standardisierungsbeschluss der Einproduktlösung mit SAP betrifft die Verwaltungseinheiten in unterschiedlichem Masse. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die aktuelle und zukünftige departementale Ausrichtung bezüglich des Einsatzes verschiedener Softwarelösungen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass sich eine departementale Ausrichtung vorerst nur auf diejenigen VE bezieht, die effektiv die Leistungszeit erfassen. Wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt wurde, ist dies momentan in weniger als der Hälfte der VE der Fall. Aus der Tabelle 1 wird ersichtlich, dass sich eine Mehrheit der Departemente zukünftig auf die Produkte von SAP ausrichtet (EDI, EDA, VBS, EFD, BK). Demgegenüber steht das UVEK, deren Standardprodukt Bridge/ Exos sowohl für die Präsenz- als auch für die LZ - Erfassung flächendeckend im Einsatz ist. Das EVD hat die Lösungen der Zeit AG als strategische Produkte aufgeführt und noch offen ist die Ausrichtung des EJPD.



Tabelle 1 Produktstandardisierung auf departementaler Stufe

	EDI	EDA	UVEK	VBS	EFD	EJPD	EVD	BK
Aktuell	diverse Lösungen wie: EXOS Zeit AG SAP	SAP	EXOS	SAP	diverse Lösungen wie: EXOS Zeit AG Time Tool SAP	diverse Lösungen wie: EXOS Zeit AG	diverse Lösungen wie: Time Tool Zeit AG	manuell mit Stempelkarte
In näherer Zukunft	Standardisierungsstrategie auf Stufe Departement Es sollte der Bundesstandard zur Anwendung kommen -> SAP	SAP bleibt als dept. Standard	EXOS bleibt als dept. Standard	SAP bleibt als dept. Standard	Über das Projekt Shared Service Center SSC wird eine Harmonisierung in Richtung SAP stattfinden	EXOS oder Departements-standard welcher auf dem Bundesstandard basiert -> SAP	Die Lösungen der Zeit AG sind als strategische Produkte aufgeführt	SAP ab 09.2007 für PT und ab 01.08 für CATS

Quelle: Zusammenstellung Informatikstrategieorgan Bund ISB (2007)

Wie in Abbildung 3 zu sehen ist, wird unter den VE zur PZ-Erfassung die Lösung von „Bridge/ Exos“ am häufigsten verwendet (in 17 VE). An zweiter Stelle folgt „Presento“, das Produkt der Zeit AG (14 VE). Es folgen „Time Tool“ (10 VE) und „SAP PT“ (9 VE). Ein weiteres Hilfsmittel zur Erfassung der PZ sind Exceltabellen.

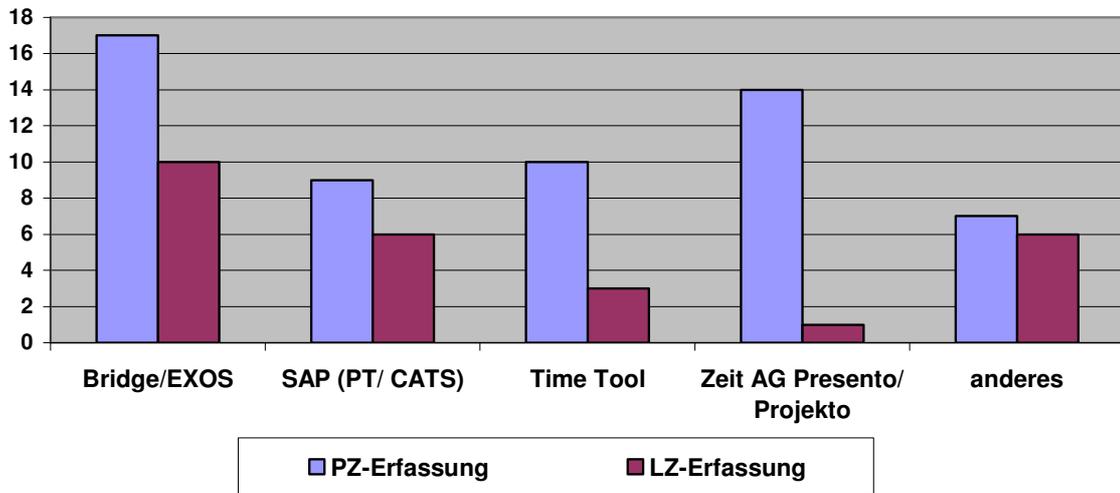
Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei den LZ-Erfassungssystemen⁶. Zwar ist auch hier das Produkt von „Bridge/ Exos“ am meisten verbreitet (10 VE), aber das Produkt von „SAP“ (SAP CATS) folgt gleich an zweiter Stelle (6 VE). „Time Tool“ benutzen nur drei VE und das Produkt der „Zeit AG“ (Projekto) wird lediglich in einer VE verwendet.⁷ Auch für die LZ-Erfassung wird in einigen VE mit Exceltabellen gearbeitet (siehe Abbildung 3) (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.1).

6 In die Auswertung wurden hier nur VE aufgenommen, die eine vollständige LZ-Erfassung betreiben.

7 Allerdings wird „Projekto“ von drei weiteren VE verwendet, die LZ nur in Teilbereichen erfassen.



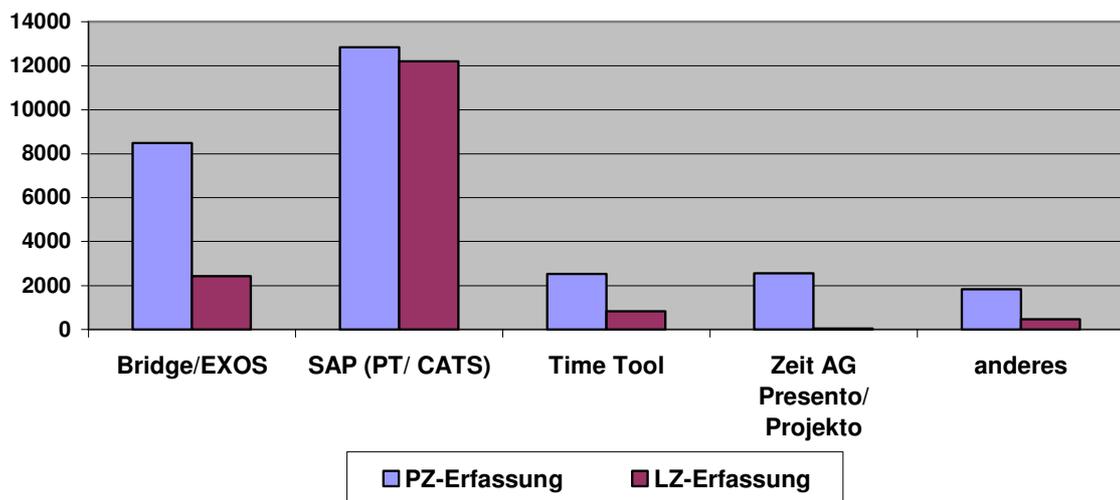
Abbildung 3 Systeme für PZ- und LZ-Erfassung (nach Anzahl VE)



Quelle: Online-Befragung EFK
N=57

Da die Verwaltungseinheiten sich in ihrer Grösse massgeblich unterscheiden, wurde die Verbreitung der Produkte auch nach Anzahl ihrer effektiven Nutzer analysiert. Dabei zeigt sich, dass die Produkte von SAP mit je über 12'000 Nutzer am stärksten verbreitet sind (siehe Abbildung 4). Dazu ist allerdings zu ergänzen, dass davon je 10'000 Nutzer dem überdurchschnittlich grossen Amt „Gruppe Verteidigung“ (V) zuzurechnen sind (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.1).

Abbildung 4 Systeme für PZ- und LZ-Erfassung (nach Anzahl Nutzer/ Mitarbeiter)



Quelle: Online-Befragung EFK
N= 28271 Mitarbeitende (aus 57 VE)
N= 15969 Mitarbeitende (aus 26 VE mit vollständiger LZ-Erfassung)



Handling der LZ-Erfassungssysteme

Was das Handling der LZ-Erfassungssysteme angeht, so konnte festgestellt werden, dass die VE relativ autonom agieren können und nur selten auf externe Hilfe angewiesen sind.

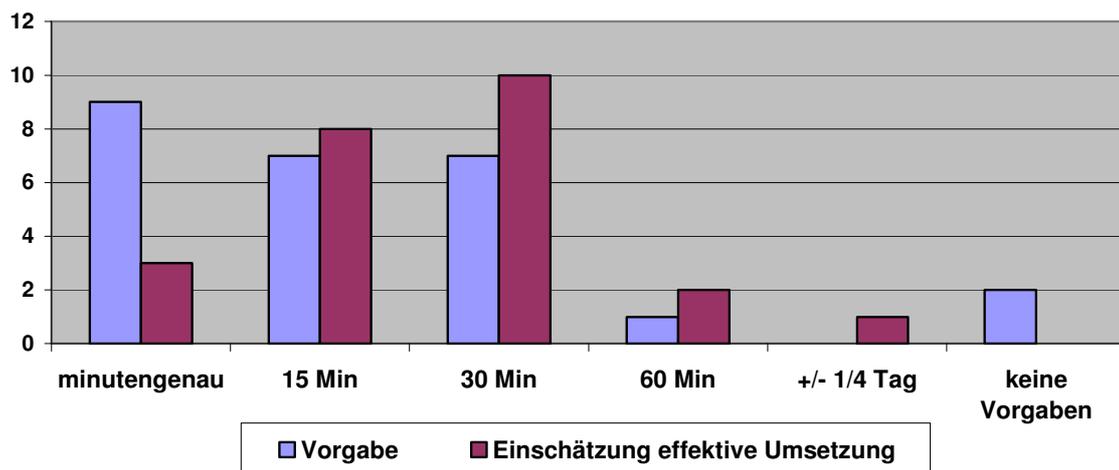
Rund drei Viertel der VE erfassen die LZ über eine zentrale, für die ganze VE automatisierte Datenbank. Demgegenüber steht knapp ein Viertel, die die LZ noch manuell (Papier, Excel, usw.) erfassen. Bei der Hälfte der VE wird das System für die LZ-Erfassung beim Amt selber betrieben und bei einem Fünftel läuft die LZ-Erfassung über das Rechenzentrum des jeweiligen Departments. Rund ein Viertel der VE nehmen für die LZ-Erfassung die Dienste des BIT in Anspruch. Support bei Problemen erhalten die Mitarbeiter in vier Fünftel der VE von Kollegen aus dem eigenen Amt und sind dadurch nicht auf „fremde“ Hilfe angewiesen (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.2).

Genauigkeit und Häufigkeit der LZ-Erfassung

Die Vorgaben bezüglich der Genauigkeit und Häufigkeit der LZ-Erfassung bewegen sich alle in einem ähnlichen Rahmen. Mit gewissen Unschärfen wird dieser von den Mitarbeitenden auch eingehalten.

Ein Blick auf die Abbildung 5 zeigt, dass praktische alle VE von ihren Mitarbeitern eine genaue bis sehr genaue Zuweisung ihrer LZ verlangen. Während in neun VE eine minutengenaue Zuteilung vorgegeben ist, sind in je sieben VE Spielräume von maximal 15, beziehungsweise 30 Minuten gegeben. Eine minutengenaue Zuteilung wird jedoch selten erreicht. Der Anspruch, die LZ auf 15 bis 30 Minuten genau zuzuweisen, scheint jedoch durchaus realistisch zu sein. Denn weniger genau als auf 30 Minuten wird die LZ nur in drei VE zugewiesen (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.3).

Abbildung 5 Genauigkeit der LZ-Erfassung: Vorgaben und Einschätzung ihrer effektiven Umsetzung (Anzahl VE)



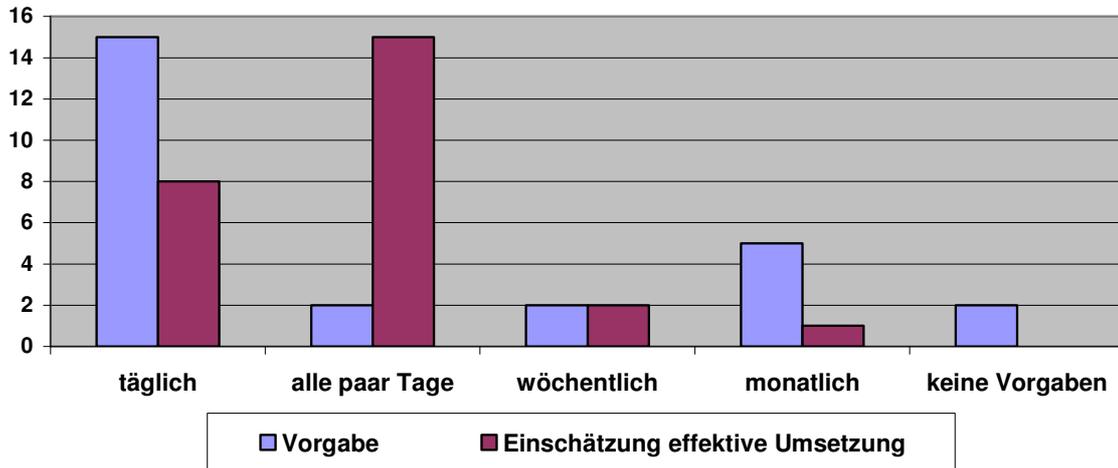
Quelle: Online-Befragung EFK
N=26 (antwortende VE mit vollständiger LZ-Erfassung)

Ein vergleichbares Bild zeigt sich auch bei den Vorgaben bezüglich der Häufigkeit der LZ-Erfassung, die beim grössten Teil der VE ebenfalls sehr anspruchsvoll sind (siehe Abbildung 6). In 15 VE sollen die Mitarbeitenden die LZ täglich und in zwei zumindest alle paar Tage erfassen. Die vergleichsweise immer noch anspruchsvolle Vorgabe der zumindest alle paar Tage zu erfolgenden



Erfassung scheint umsetzbar zu sein, während sich die tägliche LZ-Erfassung als weniger praxistauglich erwies (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.3).

Abbildung 6 Häufigkeit der LZ-Erfassung: Vorgaben und Einschätzung ihrer effektiven Umsetzung (Anzahl VE)



Quelle: Online-Befragung EFK
N=26 (antwortende VE mit vollständiger LZ-Erfassung)

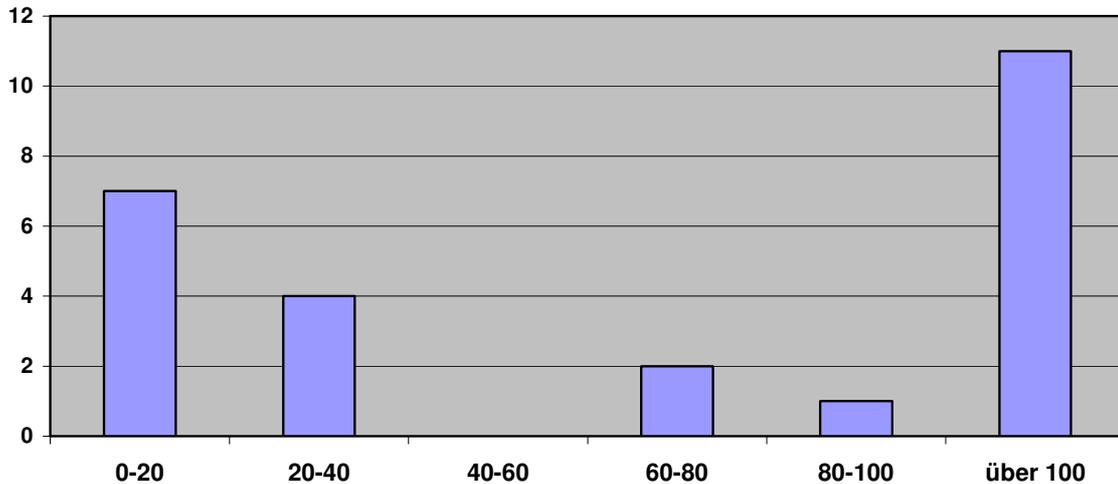
Differenzierungsgrad der Unterteilung der LZ

Die VE unterscheiden sich im Differenzierungsgrad zur Unterteilung der LZ. Dies betrifft sowohl die Anzahl an unterscheidbaren Kernaufgaben als auch weitere Positionen für Tätigkeiten, die nicht den Kernaufgaben zugewiesen werden können. Insgesamt hält sich die Anzahl täglicher Positionszuweisungen der LZ pro MA jedoch in allen VE in einem gewissen Rahmen.

Die zentrale Funktion eines LZ-Erfassungssystems besteht darin, die Präsenzzeit auf die verschiedenen Kernaufgaben einer VE zu verteilen. Dafür werden die Kernaufgaben einer VE in der Regel in verschiedene Projekte, beziehungsweise Produkte unterteilt. Der Differenzierungsgrad dieser Unterteilungen unter den VE variiert stark. Demnach verfügen sechs VE mit je unter 20 Projekten/Produkten über eine sehr geringe Differenzierung, während ein grosser Teil der VE zum Teil weit über hundert definierte Kernaufgaben vorweist (siehe Abbildung 7). Die Gründe für eine sehr grobe oder sehr differenzierte Unterteilung der Kernaufgaben liegen primär bei den unterschiedlichen Aufgabenstrukturen der VE und können weniger auf die Ansprüche an eine differenzierte LZ-Erfassung zurückgeführt werden (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.4).



**Abbildung 7 Auf wie viele Projekte/ Produkte (Kernaufgaben) wird die PZ verteilt?
(Anzahl VE)**



Quelle: Online-Befragung EFK
N=24 (antwortende VE mit vollständiger LZ-Erfassung)

Für Tätigkeiten, die nicht direkt einer Kernaufgabe zugewiesen werden können, den so genannten Administrativ- und Verwaltungsleistungen, stehen in den VE unterschiedlich viele Zuweisungspositionen zur Verfügung. Auch hier ergibt sich ein heterogenes Bild. Den unteren Rahmen bilden fünf VE die dafür jeweils lediglich zwischen einer bis fünf verschiedene Positionen definiert haben. Das andere Extrem bilden neun VE mit mehr als 20 entsprechenden Positionen (vgl. Teilbericht 1, Kap. 2.4.4).

Was bedeuten diese zum Teil sehr zahlreichen Zuweisungspositionen für Kernaufgaben und andere Tätigkeiten für die einzelnen Mitarbeitenden? Die Anzahl Positionen, auf die ein MA im Durchschnitt pro Tag seine Präsenzzeit verteilt, hält sich beim grössten Teil der VE in einem gewissen Rahmen. In mehr als der Hälfte der VE sind es zwischen vier bis sechs Positionen täglich. Knapp ein Fünftel der VE weist jedoch relativ hohe geschätzte Durchschnittswerte von mehr als 6 Positionen auf (vgl. Teilbericht 1, Kap. 2.4.4).

In einigen Verwaltungseinheiten werden Selektionsmechanismen verwendet, um zu vermeiden, dass die zum Teil grosse Anzahl an Zuweisungspositionen nicht zu einem hohen Erfassungsaufwand führt. Die Vorgesetzten, bzw. Kostenstellenleiter können damit die Listen an Zuweisungspositionen für ihre Mitarbeitenden vordefinieren, so dass diese nur aus den für sie effektiv relevanten Zuweisungspositionen auswählen müssen. Diese Praxis hat sich beispielsweise bei der Meteo-Schweiz und beim BIT bewährt. Obwohl im BIT insgesamt über 2000 LZ-Positionen für Kernaufgaben, Administrations- und Verwaltungsleistungen bestehen, verteilt ein MA seine LZ durchschnittlich auf lediglich 4-6 Positionen (vgl. Teilbericht, 2 Kap. 2.6 und 2.7).



4.2 Qualität der Daten

In diesem Abschnitt werden folgende zwei Hauptfaktoren diskutiert, die für die Qualität entscheidend sind:

- Die Regelungen der VE zur Zuweisung von Präsenzzeit auf die Leistungszeit-Positionen.
- Die Genauigkeit, mit welcher die Daten durch die einzelnen Mitarbeitenden erfasst und durch die Linie kontrolliert werden.

Die Motivation der Mitarbeitenden, ihre Leistung möglichst genau zu erfassen, hängt sehr stark und direkt von der Unternehmenskultur ab. In Verwaltungseinheiten, in welchen eine ausgebaute KLAR besteht und das Management die erfassten LZ-Daten spürbar zu Führungs- und Planungszwecken weiterverwendet, ist eine wesentlich höhere Akzeptanz und auch Genauigkeit in der LZ-Erfassung vorhanden. Dagegen wird in VE ohne KLAR und mit nur geringer oder durch die Mitarbeitenden überhaupt nicht sichtbarer Weiterverwendung der LZ-Daten globaler und damit eher ungenau erfasst. Die LZ-Erfassung wird hier teilweise als „Alibiübung“ wahrgenommen und die einzelnen Mitarbeitenden sehen keinen plausiblen Grund, ihre Leistung präzise zu notieren.

Für die Genauigkeit der LZ-Daten ist mitentscheidend, dass klare und für alle geltende Vorgaben vorhanden sind. Einerseits sollte geregelt sein, in welcher minimalen Zeiteinheit erfasst wird, andererseits - dies ist der wesentlichere Punkt - müssen die zur Verfügung stehenden Erfassungspositionen durch alle Mitarbeitenden gleich gehandhabt werden. Die Zuweisung von „produktiven“ Arbeitsstunden zu konkreten Projekten oder Produkten erfolgt ohne konkrete Vorgaben eher korrekt, als bei Stunden mit „unproduktivem“ Charakter wie z.B. administrative Tätigkeiten, Sitzungen, Führungsaufgaben, Personalaufgaben oder auch Pausen. Hier muss durch die VE geregelt sein, wer solche Globaltöpfe unter welchen Bedingungen bebuchen kann. Ist eine solche Regelung nicht vorhanden, so kann dies zu Verzerrungen und schlussendlich falschen Schlüssen durch das Management führen. Eine bundesweite inhaltliche Koordinierung der LZ-Erfassung könnte diese Probleme reduzieren.

Ein wichtiger Faktor für die Qualität der LZ-Erfassung ist nach Aussagen der befragten Personen bei der EFK auch die Anzahl der möglichen Erfassungspositionen zu sein. Je grösser die Aufspaltung für die einzelnen Mitarbeitenden ist, desto zeitintensiver und auch mühsamer wird die tägliche Erfassung. Es wurde mehrfach bestätigt und auch gewünscht, dass die Struktur der Leistungspositionen möglichst einfach sein müsste. Auf den Mitarbeitenden sollten täglich nicht mehr als 10 Positionen für die Erfassung seiner Leistungen notwendig sein. Als Beispiel sei das BAKOM genannt, welches zurzeit sein bisheriges doch sehr detailliertes System strafft, so dass weniger Erfassungspositionen daraus resultieren (vgl. Teilbericht 2, Kap. 2.7).

Als Illustration dienen die Beispiele der EFK und des BIT.

Fallbeispiel EFK

Die Erkenntnisse stützen sich auf 25 Interviews, die mit EFK-Mitarbeitenden aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen durchgeführt wurden.

In der EFK wird bereits seit vielen Jahren die LZ durch alle Mitarbeitenden erfasst. Die Struktur für die LZ-Erfassung ist in die drei Bereiche Führung, Unterstützung und Kernprozesse gegliedert. Unter Führung und Unterstützung sind je vier Unterbereiche zugeordnet, bei Kernprozessen deren



sechs. Der wichtigste Kernprozess stellen die Prüfungen (Revisionen) dar. In der EFK gibt es jedoch keine interne Weisung, für welche Tätigkeiten die Positionen Führung oder Unterstützung bebucht werden sollen. Es wurde festgestellt, dass die Notierung von nicht direkt den Revisionen zuteilbaren Zeiten unterschiedlich gehandhabt wird. Als Beispiel können die täglichen Routinearbeiten genannt werden: LZ-Erfassung nachführen, Mails beantworten, Post (Papierform) bearbeiten usw. Solche Tätigkeiten stellen im weitesten Sinn eine „unproduktive“ Arbeit dar, welche jedoch zum täglichen Pensum gehören. Notiert werden diese jedoch nicht einheitlich unter denselben Positionen, sondern unter „Interner Kommunikation“ (in der Kategorie Führung) oder unter „Administratives“ (in der Kategorie Unterstützung). Bei den Mitarbeitenden der Fachbereiche, d.h. den Revisoren/Revisorinnen werden diese Zeiten oft auch gar nicht separat ausgewiesen, sondern direkt unter der im Moment in Arbeit stehenden Revision notiert.

Aufgrund dieser Beispiele ist ersichtlich, dass bewusst eine gewisse Ungenauigkeit zugunsten einfacher Vorgaben in Kauf genommen wird.

Fallbeispiel BIT

Beim **BIT**, welches eine umfassende KLR führt und das seine Leistungen an die Kunden weiterverrechnet, werden die Leistungszeiten bereits mit dem SAP-Standard CATS verarbeitet.

- Durch die produkteorientierte Strategie steht die Kostenkontrolle sehr stark im Vordergrund, da mit den vorhandenen Mitteln eines FLAG-Amtes die Ausgaben vollumfänglich abgedeckt werden müssen. Entsprechend wird sowohl durch die Linie, wie auch durch Kostenstellen- oder Produkteverantwortliche kontrolliert, wer aus welchen Gründen eine Buchung vorgenommen hat. Bei Abweichungen wird aufgrund der Monatsabschlüsse abgeklärt, ob zu hoch erscheinende LZ-Verbuchungen gerechtfertigt waren und, was allenfalls zu den Abweichungen geführt hat. Vor allem die Produkteverantwortlichen haben ein grosses Interesse, dass ihre Produkte nicht mit übermässigen oder sogar ungerechtfertigten Leistungen belastet werden.
- Im BIT bestehen zwar - wie bei der EFK - auch keine generellen Vorgaben, auf welche Positionen die Mitarbeitenden erfassen müssen. Die Vorgesetzten geben jedoch nur jene Positionen in einer Liste frei, welche durch die Mitarbeitenden tatsächlich bebucht werden dürfen. Damit werden falsche Erfassungen ausserhalb des Arbeitsgebietes automatisch verhindert. In der Regel werden durch die Mitarbeitenden 4-6 Positionen pro Tag erfasst. Die Erfassung muss mindestens Ende Monat vollständig erfolgt sein, inkl. der 100%igen Abstimmung mit der erfassten Präsenzzeit. Für „unproduktive“ Stunden wie z.B. administrative Tätigkeiten stehen entsprechende Positionen zur Verfügung. Diese Positionen werden monatlich ebenfalls auf Projekte, Produkte und Kostenstellen umgelagert. Pausen sind nicht separat ausgewiesen, sondern gehen in den Haupttätigkeiten der einzelnen Mitarbeitenden unter.
- Die Controlling-Verantwortlichen stellen nach den Monatsabschlüssen die notwendigen Kennzahlen auf zentralen Informatik-Verzeichnissen zur Verfügung; es werden keinerlei Ausdrucke zentralisiert erstellt. Die Projekt-, Produkte- und Kostenstellenverantwortlichen müssen die Daten anschliessend selber abrufen (Holschuld). Aufgabe des Kaders ist nicht nur die Budgetierung und Planung, sondern auch deren Überwachung während des ganzen Jahres. Das BIT erachtet diesen Aufwand als absolut notwendig und ist überzeugt, dass der daraus resultierende Nutzen die aufgewendeten Stunden rechtfertigt.



- Das BIT verfügt mit allen aufgesetzten Massnahmen über ein Regelwerk, das verlässliche Zahlen zur Führung und Steuerung des Amtes liefert. Allenfalls notwendige Korrekturen können aufgrund der monatlichen Auswertungen und Kontrollen während des Jahres erfolgen.



5 Voraussetzungen zur LZ-Erfassung

5.1 Die Grundvoraussetzungen zur LZ-Erfassung

Die Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung und den Fallstudien zeigen, dass sich grundsätzlich alle VE für eine LZ-Erfassung eignen würden. Ihre zum Teil sehr unterschiedlichen Aufgabenstrukturen basieren letztlich in allen VE auf derselben dreiteiligen Grundstruktur, bestehend aus Kernaufgaben, Administrations- und Verwaltungsleistungen. Dies ermöglicht zumindest eine Zuteilung der Präsenzzeit auf drei entsprechende LZ-Positionen (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.5 und Teilbericht 2: Kap. 2 und 3.2).

Konkret genannt wurden in der schriftlichen Befragung die Kernaufgaben (minimal eine und maximal 350), Administrativleistungen sowie Verwaltungsleistungen in den Bereichen Führung, Controlling, Personal und Finanzen (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.4.4 und 2.4.5). Im Rahmen der Fallstudien konnte zudem aufgezeigt werden, dass in VE, die bis anhin keine, bzw. lediglich eine punktuelle LZ-Erfassung betrieben haben, die Aufgabenstruktur grundsätzlich eine vollständige LZ-Erfassung ermöglichen würde (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2 und 3.2). Ein Problem sahen diejenigen VE, die momentan nur punktuell die LZ erfassen, eher im beschränkten Nutzen einer Ausweitung ihrer LZ-Erfassung. Auf diesen Aspekt wird im Kapitel 6 näher eingegangen.

5.2 VE mit unterschiedlicher Aufgabenstruktur

Die Bestimmung eines zweckmässigen und vor allem praxistauglichen Differenzierungsgrades zur Unterteilung der LZ hängt in wesentlichem Masse von den Aufgabenstrukturen der jeweiligen VE ab. Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen VE mit produktorientierter Aufgabenstruktur sowie den übrigen VE mit mehrheitlich Ministerialaufgaben (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2 und 3.2).

Verwaltungseinheiten mit einer produktorientierten Aufgabenstruktur eignen sich eher für eine differenzierte Erfassung. In der Regel werden in diesen Verwaltungseinheiten viele und klar definierte Kernaufgaben unterschieden, da diese Ämter jeweils einen grossen Teil ihrer Leistungen an Kunden (bundesintern und am Markt) verrechnen (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2 und 3.2). Allerdings sind damit grundsätzlich auch höhere Anforderungen an die LZ-Erfassung verbunden, wie in Kapitel 6 noch genauer erläutert wird.

In Verwaltungseinheiten, die mehrheitlich Ministerialaufgaben ausüben, ist eine sehr differenzierte Erfassung weniger sinnvoll. In der Regel verfügen diese über eine weniger differenzierte und starre Struktur. Es stehen weniger vordefinierte Produkte im Vordergrund, die autonom im Voraus geplant werden können, sondern einzelne Tätigkeiten, die laufend von aussen ans Amt herangetragen werden. Am Beispiel des BVET konnte gezeigt werden, dass eine zu hohe Differenzierung der LZ-Erfassung zu Problemen führen kann. Die Anforderungen bezüglich der Differenzierung sind generell weniger hoch als bei den Verwaltungseinheiten mit produktorientierter Struktur (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2 und 3.2).

5.3 Die minimale Ausprägung der LZ-Erfassung

Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen der VE wäre es sinnvoll, eine minimale Ausprägung der LZ-Erfassung zu definieren, die für alle Verwaltungseinheiten gleichermassen umgesetzt werden könnte.



In Abschnitt 5.1 konnte gezeigt werden, dass sich dafür die grobe Dreiteilung in Kernaufgaben/ Fachleistungen, Administrativleistungen und Verwaltungsleistungen eignet. Damit könnten bereits nützliche Auswertungen auf departementaler oder Bundesebene gemacht werden. Denn so kann zum Beispiel verglichen werden, wie sich die Leistungszeiten in den Verwaltungseinheiten auf die Kategorien Kernaufgaben/ Fachleistungen, Administrativleistungen und Verwaltungsleistungen verteilen.

Im nächsten Abschnitt wird ein Diskussionsvorschlag präsentiert, wie die Grundkategorien für Administrativ- und Verwaltungsleistungen weiter unterteilt werden könnten. Dieser basiert auf einem Standard, der bereits Anfang der 2000er Jahre entwickelt worden war, aber in der Folge nicht umgesetzt wurde (EFV REFICO 2002).

5.4 Raster für die einheitliche Erfassung der Administrativ- und Verwaltungsleistungen

Die Aufgaben im Rahmen der allgemeinen **Administrativ- und Verwaltungsleistungen** sind über die verschiedenen Verwaltungseinheiten ähnlich und sollten nach einem einheitlichen Raster erfasst werden. Ein solches Raster besteht derzeit nicht (oder nur im Teilbereich der Präsenzzeiterfassung, vgl. Abschnitt 2.3). Auch bezüglich der KLR bestehen keine entsprechenden materiellen Vorgaben, wie die Verwaltungseinheiten ihre Leistungsarten Administrativ- und Verwaltungsleistungen definieren sollen.

Im Rahmen des Projekts REFICO (Referenzmodell Finanzen und Controlling) wurde innerhalb der Bundesverwaltung Anfang der 2000er Jahre ein Standard für die Kosten- und Leistungsrechnung erarbeitet, der auch ein Raster für die Leistungsarten (und somit letztlich auch die Zeiterfassung) bei den Administrativ- und Verwaltungsarbeiten vorsah.⁸ Die REFICO-Arbeiten wurden durch das Projekt des Neuen Rechnungsmodells (vgl. Abschnitt 2.1) abgelöst.

Nach Einschätzung der EFK wäre die bei REFICO entwickelte Systematik aber eine gute Ausgangsbasis für die Diskussion über ein geeignetes einheitliches Grundraster für die gesamte Bundesverwaltung.

Grundlegend ist die Unterscheidung in Administrativleistungen und Verwaltungsleistungen. Die Administrativleistungen umfassen die nicht einem Produkt der Verwaltungseinheit zuzuordnenden Zeitaufwände der Mitarbeitenden, welche für die Kernaufgaben der Verwaltungseinheit tätig sind. Bei den Verwaltungsleistungen werden die Zeitaufwände der zentralen Dienste der Verwaltungseinheit sowie Führungsaufgaben erfasst. Die Unterteilung in vier Hauptkategorien für Administrativleistungen und neun Hauptkategorien für Verwaltungsleistungen erachtet die EFK als eine geeignete Differenzierungsebene.

Die **Administrativleistungen** können gemäss REFICO in vier Hauptkategorien unterteilt werden (siehe Tabelle 2).

⁸ Eidgenössische Finanzverwaltung: *Kosten- und Leistungsrechnung REFICO Standard, Bundesverwaltung mit SAP R/3, Konzept vom 8.5.2002 (zitiert als: EFV REFICO 2002)*; bezüglich der in den Kategorien zu erfassenden Tätigkeiten stützt sich die EFK zusätzlich auf die vom BAKOM verwendete Systematik.



Tabelle 2 Unterteilung der Administrativleistungen

Erfassungskategorie	In Kategorie zu erfassende Tätigkeiten
Nicht verrechenbare Sitzungen	Sitzungen, die keinem Produkt zuzurechnen sind, wie allgemeine Amts-, Abteilungs-, Sektionssitzungen, Mitarbeitergespräch mit dem Vorgesetzten.
Aus- und Weiterbildung	Teilnahme an Kursen, Schulungen (auch intern), Weiterbildung am Arbeitsplatz (Fachliteratur, allgemeine Recherchen), soweit nicht einem Produkt zuzurechnen.
Entschuldigte Absenzen	Ferien, Krankheit, Arztbesuch, Militär, öffentliches Amt etc.; mit spezifischen Codes bei Präsenzzeit erfasst.
Übrige nicht verrechenbare Tätigkeiten	Pausen, Apéros, Arbeitsplatz aufräumen, allgemeine Gespräche mit KollegInnen, Personalanlässe, Abarbeiten von Mails (ohne Produktbezug), Zeitrapportierung, Spesenabrechnungen erstellen.

Quelle: EFV REFICO 2002

Bei der Entwicklung geeigneter Erfassungskategorien für Administrationsleistungen sollte insbesondere auf eine logische Verknüpfung mit den im Rahmen des EPA-Standardisierungsprojekts noch zu definierenden An- und Abwesenheitsarten sowie der Pausenregelung der Präsenzzeiterfassung geachtet werden (vgl. dazu Abschnitt 2.3 und 3.2).

Die **Verwaltungsleistungen** können wie folgt kategorisiert werden (siehe Tabelle 3). So weit diese Arbeiten direkt einzelnen Produkten zugeordnet werden können, sind sie entsprechend bei den Fachleistungen zu erfassen (beispielsweise zuordenbares Produktmanagement).



Tabelle 3 Unterteilung der Verwaltungsleistungen

Erfassungskategorie	In Kategorie zu erfassende Tätigkeiten
Führung und Organisation	Organisationsmanagement; Produkt- und Prozessmanagement; Führung und Coaching; Reporting; Repräsentation
Rechnungswesen	Finanz- und Anlagenbuchhaltung; Lohnbuchhaltung; Kosten- und Leistungsrechnung; Planung und Budgetierung
Controlling	Strategisches Controlling; Personalcontrolling; Finanzcontrolling; Informatikcontrolling; Logistikcontrolling; Vertragscontrolling
Revision und Auditing	Qualitätsmanagement; Revisionen und Kontrollen
Logistik	Gebäudemanagement; Materialmanagement; Sicherheitsmanagement; Dokumentenmanagement; Wissensmanagement; Interne Dienste (Loge, Empfang, Telefonzentrale, Sitzungen)
Informatik	Informatikplanung; Informatiksteuerung; Integrationsmanagement
Personal	Personaladministration & -beratung; Personalförderung; Kursleitung intern; Personalvertretung; Rekrutierung
Marketing und Kommunikation	Medienmanagement; Marketing; Interne Kommunikation; Auskünfte und Anfragen; Sprachdienst
Recht	Rechtshilfe / Beratung / Betreuung; Rechtsverfahren / Prüfungen; Rechtsvertretung

Quelle: EFV REFICO 2002



6 Anforderungs- und Anwendungsschwerpunkte der LZ-Erfassung

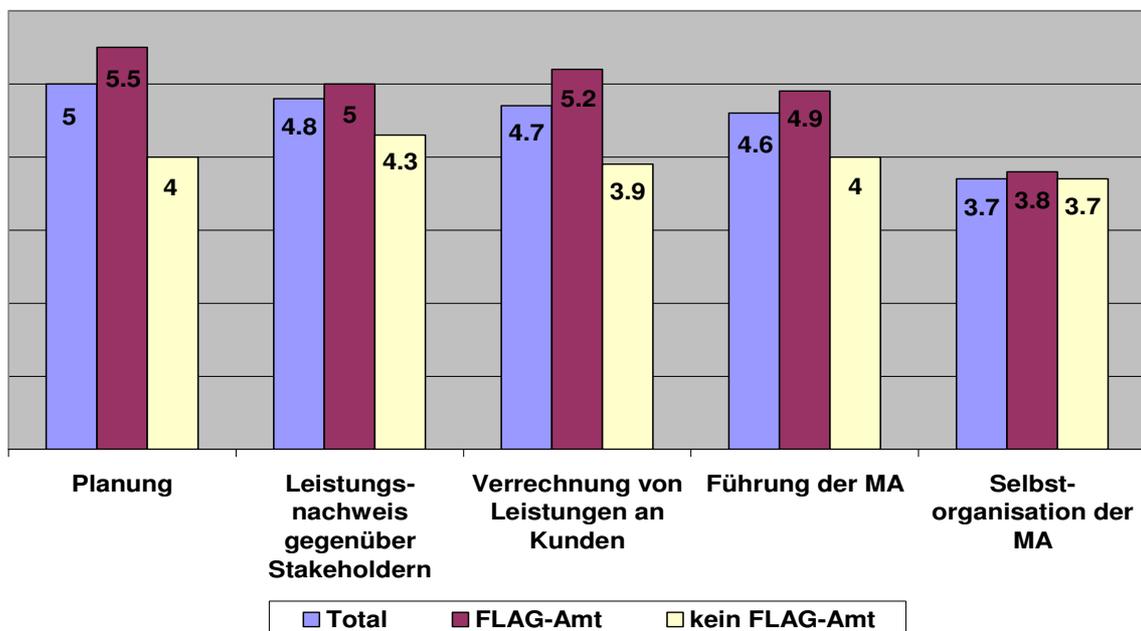
6.1 Die Verwendung von LZ-Daten

Nach Ansicht der EFK wäre es sinnvoll, wenn alle grösseren VE des ersten und zweiten Kreises eine LZ-Erfassung mit zumindest minimaler Ausprägung betreiben würden. Damit könnten Kennzahlen erstellt werden, die dazu dienen, den Ressourceneinsatz der Verwaltungseinheiten prüfen und gegebenenfalls optimieren zu können. Diese Zahlen würden auch amtsübergreifende Vergleiche ermöglichen.

Heute dient die LZ-Erfassung einigen Verwaltungseinheiten bereits einer Reihe von verschiedenen Verwendungszwecken. Dabei kann zwischen folgenden Anwendungsbereichen unterschieden werden: Planung, Führung, Verrechnung von Leistungen an Kunden, Leistungsnachweis gegenüber Stakeholdern, sowie Selbstorganisation der Mitarbeitenden.

In der folgenden Grafik wird aufgezeigt, welche Bedeutung die VE den verschiedenen Verwendungszwecken der LZ-Daten beimessen. Für das Total der Verwaltungseinheiten (siehe blaue Balken in Abbildung 8) wird ersichtlich, dass die Planung insgesamt das bedeutendste Element der LZ-Erfassung darstellt. Es folgen „Leistungsnachweis gegenüber Stakeholdern (Parlament, Öffentlichkeit)“, „Verrechnung von Leistungen an Kunden“ und „Führung der Mitarbeiter“. Eher geringe Bedeutung messen die VE der Verwendung der LZ-Daten zur Selbstorganisation der Mitarbeiter zu (vgl. auch Teilbericht 1: Kap. 2.3.2).

Abbildung 8 Verwendung der LZ-Daten



Die Skala reicht von 1 (=keinerlei Bedeutung) bis 6 (=sehr grosse Bedeutung)
Quelle: Online-Befragung EFK
N=25 (antwortende VE mit vollständiger LZ-Erfassung)



Die spezifischen Eigenschaften der VE setzen allerdings unterschiedliche Anwendungs-, bzw. Anforderungsschwerpunkte. Grosse Unterschiede zeigen sich zum Beispiel zwischen FLAG-Ämtern und solchen ohne FLAG-Status (siehe rote und gelbe Balken in Abbildung 8). FLAG-Ämter verfügen über einen grösseren Planungsspielraum und tragen gleichzeitig mehr Eigenverantwortung. Abgesehen von der Selbstorganisation der Mitarbeitenden wird den LZ-Daten für alle Verwendungsbereiche generell eine höhere Bedeutung beigemessen, als dies in den VE ohne FLAG-Status der Fall ist.

6.2 Unterscheidung nach unterschiedlicher Aufgabenstruktur

Bezugnehmend auf die unterschiedlichen Voraussetzungen zur LZ-Erfassung (vgl. Kap. 5.2) werden im Folgenden die Anwendungs- und Anforderungsschwerpunkte anhand der idealtypischen Unterscheidung zwischen VE mit produktorientierter Aufgabenstruktur und VE mit mehrheitlich Ministerialaufgaben diskutiert. Denn es zeigte sich, dass sich diese in ihren Anwendungsschwerpunkten zum Teil stark unterscheiden. Damit gehen auch unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung der LZ-Erfassung einher.

VE mit einer produktorientierten Aufgabenstruktur verwenden ihre LZ-Daten vielseitiger und weisen ihnen dafür jeweils eine grössere Bedeutung zu. Im Teilbericht 2 sind das BAKOM, Meteo-Schweiz und das BIT als entsprechende Beispiele näher beschrieben (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2.5-2.7). Oft handelt es sich dabei um FLAG-Ämter, die aufgrund ihres grossen Planungsspielraumes der Planung eine entsprechend grosse Bedeutung beimessen. Ein ebenfalls wichtiges Anwendungsfeld der LZ-Erfassung vieler VE mit produktorientierter Aufgabenstruktur ist die Verrechnung der Leistungen an Kunden (bundesintern oder am Markt), sei dies anhand von Vollkostenrechnungen oder einer Gebührenordnung. Die stark produktorientierte Aufgabenstruktur und die Kostenverrechnungen bedingen allerdings auch eine sehr differenzierte LZ-Erfassung (siehe Teilbericht 2: Kap. 3.3).

In VE, die mehrheitlich Ministerialaufgaben ausüben, sind der Planungsspielraum und damit die Motivation zur Verwendung der LZ-Daten zu Planungszwecken geringer. Nach eigenen Angaben sind diese VE oft von zusätzlichen, zeitaufwändigen Aufgaben betroffen, die von aussen ans Amt herangetragen werden und damit eine eigentliche Planung erschweren. Die LZ-Daten sind tendenziell in allen Anwendungsbereichen grundsätzlich von geringerer Bedeutung. In der Regel sind es auch VE mit mehrheitlich Ministerialaufgaben, die aufgrund solcher Überlegungen erst gar keine LZ-Erfassung betreiben. Als Gegenbeispiel ist hier das BVET zu erwähnen, welches ebenfalls im Rahmen der Fallstudien näher beschrieben wurde. Es betrachtet gerade bei unvorhergesehenem, ressourcenintensivem Arbeitsaufwand die Steuerungs- und Führungsgrundlagen als umso wichtiger (siehe Teilbericht 2: Kap. 2.1-2.4 und 3.3).

Die EFV schreibt im Corporate-Governance-Bericht speziell den VE mit mehrheitlich Ministerialaufgaben einen hohen politischen Steuerungs- und Legitimationsbedarf zu (BR 2006: S. 28). Es ist deshalb auch in diesen VE wichtig, dass diese über entsprechende Kennzahlen verfügen, um damit gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit einen Leistungsnachweis erbringen zu können. Dennoch können die Anforderungen an die LZ-Erfassung dieser VE als geringer eingestuft werden. Diese verfügen oft über eine einfachere Aufgabenstruktur und verrechnen nur vereinzelt ihre Leistungen an Kunden weiter. Eine differenzierte LZ-Erfassung ist deshalb nicht anzustreben (siehe Teilbericht 2: Kap. 3.3).



6.3 Die Rolle der KLR-Ausprägung bei der LZ-Erfassung

Wie in Kapitel 2.1 gezeigt wurde, gibt die EFV zumindest für diejenigen Verwaltungseinheiten mit einer ausgebauten KLR zwingend eine Leistungszeit-Erfassung vor. In der Praxis hat es sich aber gezeigt, dass die KLR-Ausprägung von den VE nur als Teilaspekt der LZ-Erfassung betrachtet wird. Die VE mit einer ausgebauten KLR (und oft auch mit FLAG-Status) haben höhere Ansprüche an die LZ-Erfassung als die obligatorischen Erstellung der Kostenträgerrechnung (vgl. Teilbericht 1: Kap. 3.3).



7 Kosten und Nutzen der LZ-Erfassung

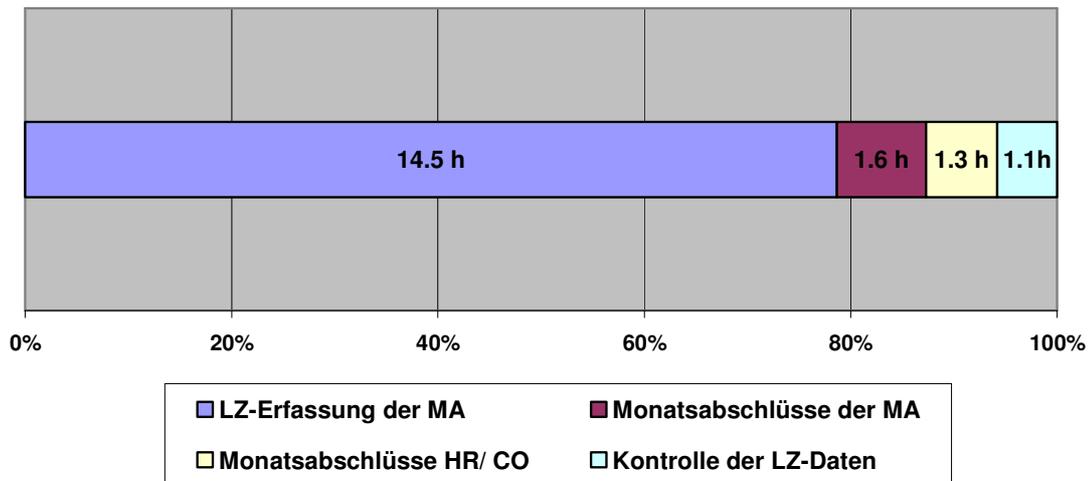
Im folgenden Kapitel soll zum einen dargelegt werden, in welcher Grössenordnung sich die Kosten bewegen, die einer Verwaltungseinheit durch den Betrieb einer LZ-Erfassung entstehen.⁹

Zum anderen werden in einem zweiten Abschnitt die Kosten-/ Nutzenbilanzen von LZ-Erfassungssystemen in den Verwaltungseinheiten diskutiert und anhand konkreter Beispiele Optimierungsmöglichkeiten sowohl auf der Kosten- sowie auf der Nutzenseite aufgezeigt.

7.1 Aufwand

Die Verwaltungseinheiten wenden in unterschiedlichem Ausmass Zeit auf für ihre LZ-Erfassungssysteme. Pro Jahr und Mitarbeiter sind dies minimal 4.3 und maximal 45.4 Stunden. Die meisten Verwaltungseinheiten liegen in einem Rahmen zwischen knapp 10 und unter 30 Stunden. Der Durchschnittswert über alle Verwaltungseinheiten gesehen beträgt rund 18.5 Stunden¹⁰. Der Aufwand für die LZ-Erfassung ergibt sich aus der Erfassungstätigkeit der Mitarbeitenden sowie deren Monatsabschlüsse, den Monatsabschlüssen durch übergeordnete Stellen (HR/ CO) sowie der Kontrolle der LZ-Daten.¹¹

Abbildung 9 Aufteilung Zeitaufwand (Total 18.5 Stunden)



100% = 18.5h

Quelle: Online-Befragung EFK

N=18, fallweiser Ausschluss von Fällen mit fehlenden Angaben

⁹ Dabei wurde der Fokus bewusst auf die personellen Ressourcen gelegt, da sich die Querschnittsprüfung der EFK auf die Anwendungsebene bezieht und die die technischen Aspekte Gegenstand des Standardisierungsbeschluss des SASP sind (Kap. 2.2).

¹⁰ Dieser Betrag entspricht dem ungewichteten Durchschnittswert pro Amt und Mitarbeiter. Er wurde bewusst nicht nach Grösse der VE gewichtet, da sonst die Werte von weit überdurchschnittlich grossen VE das Resultat verzerrt hätten. Der gewichtete Durchschnittswert über die ganze Bundesverwaltung liegt bei 23.53 Stunden pro Mitarbeiter.

¹¹ In den Berechnungen nicht berücksichtigt sind die Zeitaufwände für die Auswertungen der LZ-Daten, die oft bereits innerhalb der Verwaltungseinheiten auf den verschiedenen Stufen sehr uneinheitlich und unkoordiniert gemacht werden.



Am stärksten ins Gewicht fällt dabei in den Verwaltungseinheiten jeweils der Aufwand der einzelnen Mitarbeitenden für die LZ-Erfassung und deren Monatsabschlüsse (fast 90%), während die Monatsabschlüsse und Kontrolle durch andere Stellen vergleichsweise wenig Aufwand generieren (rund 10%) (siehe Abbildung 9). Für potenzielle Kosteneinsparungen bei der LZ-Erfassung sollten die VE also am ehesten direkt bei der LZ-Erfassung und den Monatsabschlüssen der Mitarbeitenden ansetzen.

7.2 Kosten

Geht man von durchschnittlich 65 Franken Kosten für jede geleistete Arbeitsstunde aus, dann entstehen bei den knapp 16'000 Mitarbeitern der Bundesverwaltung, die die LZ erfassen, rund 24 Millionen Franken an Kosten.¹²

7.3 Kosten-/Nutzenbilanzen und Optimierungsmöglichkeiten

Beim Grossteil der Verwaltungseinheiten überwiegt der Nutzen die Kosten der LZ-Erfassung. Insgesamt bewerteten 80% das Kosten-/ Nutzenverhältnis als leicht bis klar positiv, während 20% eine eher negative bis sehr negative Bilanz zogen. Auf einer Skala von 1 („die Kosten übersteigen den Nutzen bei Weitem“) bis 6 („der Nutzen übersteigt die Kosten bei Weitem“) resultierte ein Durchschnitt von 4.5. Dennoch lässt sich ein Optimierungspotenzial sowohl auf der Kosten- wie auf der Nutzenseite ausmachen (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.6.1).

Auf der Kostenseite ergeben sich Einsparungsmöglichkeiten, indem die Anzahl an Positionen zur Zuweisung der Leistungszeit reduziert sowie die allgemeine Bedienungsfreundlichkeit der Systeme verbessert werden (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.6.1). Als positives Beispiel ist die bereits beschriebene Lösung des BIT zu nennen (siehe Kap. 4.2). Die stark produktorientierte Aufgabenstruktur und die Kostenverrechnungen bedingen zwar eine sehr differenzierte LZ-Erfassung mit insgesamt über 2000 Leistungszeit-Positionen. Die Kosten-/Nutzenbilanz wurde dennoch als optimal eingestuft (6), da dem BIT vergleichsweise geringer Aufwand bei der LZ-Erfassung entsteht. Dank einer gezielten Filterung der Leistungszeit-Positionen sowie klaren und eindeutigen Vorgaben zur Zuweisung der LZ bewegt sich der Aufwand pro Mitarbeitenden mit jährlich durchschnittlich 11.1 Stunden klar unter dem bundesweiten Durchschnitt von 18.5 Stunden (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2.7 und 3.5). Eine weitere Verbesserung der Bedienungsfreundlichkeit erreichte das BIT mit einer speziellen Lösung im Bereich der Auswertungen. Sie ermöglicht es den berechtigten Nutzern, die LZ-Daten in aufbereiteter und in Pivot-Tabellen zusammengestellter Form zu jeder Zeit direkt über einen internen Server zu beziehen und für ihre eigenen Auswertungen weiter zu bearbeiten (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2.7).

Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass hohe Aufwände nicht zwingend zu negativen Kosten-/ Nutzenbilanzen führen. Dieser Fall trifft konkret für vier VE zu, die das Kosten-/ Nutzenverhältnis trotz eher grossem bis sehr grossem Aufwand als hoch bis sehr hoch einstufen. Demgegenüber stehen zwei VE, die das Kosten-/ Nutzenverhältnis trotz eher geringem Aufwand als negativ bewerteten. Es kann also davon ausgegangen werden, dass Verwaltungseinheiten mit einer negativen Einschätzung mit der richtigen Menge an Mehraufwand eine positive Bilanz erreichen

¹² Diese Schätzung basiert aus methodischen Gründen auf dem gewichteten Durchschnittswert von 23.53 Stunden jährlichem Aufwand pro Mitarbeiter (65 CHF x 16'000 MA x 23.53h).



können. Deshalb ist es wichtig, ausreichend Ressourcen in die Auswertungen der LZ-Daten und deren Verbreitung zu investieren, um den Nutzen der LZ-Erfassung besser ausschöpfen zu können (vgl. Teilbericht 1: Kap. 2.6.1 und 2.6.3). Als konkretes Beispiel sei hier das BAKOM genannt, welches mit einem leicht überdurchschnittlicher Aufwand dennoch eine optimale Kosten- Nutzenbilanz erreicht. Dies spricht für den grossen Nutzen, der aus der Erfassung und Auswertung der LZ-Daten resultieren kann (vgl. Teilbericht 2: Kap. 2.5).



8 Folgerungen der EFK

EPA und EFV erachten den Mehrwert bundesweiter Auswertungen als gering

Heute erfasst knapp die Hälfte der Verwaltungseinheiten des ersten und zweiten Kreises die Leistungszeit. Diese VE umfassen rund 57% der Beschäftigten der BV. Es kommt eine Vielfalt an unterschiedlichen LZ-Erfassungssystemen zur Verwendung. Die Systeme unterscheiden sich insbesondere bezüglich der eingesetzten Zeiterfassungssoftware, der Genauigkeit und Häufigkeit der Erfassung sowie der Anzahl und Definition von Zuweisungskategorien.

Die Kosten dafür können auf rund 24 Millionen Franken geschätzt werden, während der Nutzen der LZ-Erfassung nicht klar beziffert werden kann. Die EFK stellte jedoch fest, dass die erfassten Daten oft nicht optimal genutzt werden. Insbesondere für die Planung, Führung und als Leistungsnachweis gegenüber Stakeholdern werden eigentlich vorhandene LZ-Daten zu wenig eingesetzt. Zudem hat die Querschnittsprüfung gezeigt, dass grundsätzlich in allen VE bei der LZ-Erfassung eine positive Nutzen-Kosten-Bilanz erreicht werden kann.

Ein zusätzlicher, VE-übergreifender Nutzen würde in bundesweiten Auswertungsmöglichkeiten bestehen, wenn alle VE eine zumindest minimale LZ-Erfassung eingeführt hätten. Die EFK vertritt die Auffassung, dass eine entsprechende breite Einführung zusammen mit einer minimalen Vorgabe bezüglich der Erfassungsstruktur wesentliche Aussagen über den Einsatz der Humanressourcen in der BV und somit einen beträchtlichen Nutzen mit sich bringen würde.

Das Bedürfnis nach amtsübergreifenden Vergleichsmöglichkeiten wurde von vielen VE geäußert und stellt für diese einen zentralen Grund dar, weshalb sie eine bundesweite inhaltliche Koordination der LZ-Erfassung begrüßen würden. Sie erhoffen sich davon auch Kosteneinsparungen bei der Erfassung und der Auswertung der LZ-Daten. Insgesamt sprechen sich zwei Drittel der VE des ersten und zweiten Kreises der Bundesverwaltung für eine inhaltliche Koordinierung aus.

Die EFK ist sich bewusst, dass ein System der Zeiterfassung bei Verwaltungseinheiten mit mehrheitlich Ministerialaufgaben seinen Nutzen nur dann entwickeln kann, wenn die Führung der Verwaltungseinheit vom Sinn des Vorhaben überzeugt ist und sich entsprechend bei der Konzipierung der LZ-Erfassung und deren Kommunikation an die Mitarbeitenden engagiert. Ein von oben dekretiertes System der LZ-Erfassung wäre mit der Gefahr einer unnützen Bürokratie für die nicht überzeugten Verwaltungseinheiten verbunden.

Die Berichtskonsultation hat zudem gezeigt, dass die für die Initiierung und Durchführung eines Prozesses zur breiten LZ-Erfassung und deren inhaltlichen Koordinierung primär zuständigen Ämter (EFV und EPA) die entsprechenden Empfehlungen der EFK nicht als prioritär einstufen. Insbesondere die für die inhaltliche Koordinierung primär zuständige EFV sieht keinen Bedarf nach zentralen, amtsübergreifenden Auswertungen der LZ-Daten. Zwar anerkennt die EFV, dass mit einer breiten Einführung und einer inhaltlichen Koordination der LZ-Erfassung Verbesserungen in den Bereichen der Transparenz und der Ressourcensteuerung erzielt werden könnten. Allerdings schätzt sie den ihr daraus resultierenden Zusatznutzen als zu gering ein.

Die EFK verzichtet deshalb auf eigentliche Empfehlungen für ein bundesweites Koordinationsprojekt und beschränkt die Folgerungen aus der Querschnittsprüfung auf Anregungen zuhanden der einzelnen Verwaltungseinheiten, um die LZ-Erfassung auf der Ebene der VE zu optimieren. In diesem Sinn wird sie einen an alle Verwaltungseinheiten des Bundes adressierten Audit Letter verfassen.



Verwaltungseinheiten mit unterschiedlicher Eignung zur LZ-Erfassung

Unterschiede zeigten sich insbesondere in Bezug auf die generellen Voraussetzungen, bzw. die Eignung zur Leistungszeiterfassung. Verwaltungseinheiten mit produktorientierter Aufgabenstruktur eignen sich allgemein sehr gut für eine differenzierte Erfassung. In der Regel werden in diesen Verwaltungseinheiten viele und klar definierte Kernaufgaben unterschieden, da diese Ämter jeweils einen grossen Teil ihrer Leistungen an Kunden (bundesintern und am Markt) verrechnen.

Verwaltungseinheiten, die mehrheitlich Ministerialaufgaben ausüben, verfügen hingegen in der Regel über eine weniger differenzierte und starre Aufgabenstruktur. Es stehen weniger vordefinierte Produkte im Vordergrund, sondern einzelne Tätigkeiten, die laufend von aussen ans Amt herangetragen werden. Eine stark differenzierte Erfassung ist in diesen Verwaltungseinheiten deshalb weniger sinnvoll.

Die Bestimmung eines zweckmässigen und vor allem praxistauglichen Differenzierungsgrades zur Unterteilung der Leistungszeit hängt also in grossem Masse von den Aufgabenstrukturen der jeweiligen Verwaltungseinheit ab.

LZ-Erfassung für alle grösseren VE möglich und sinnvoll

Grundsätzlich eignen sich jedoch alle Verwaltungseinheiten für eine LZ-Erfassung. Aufgrund der Überlegungen in Kapitel 5 geht die EFK davon aus, dass in jeder VE die Grundvoraussetzungen für eine LZ-Erfassung vorhanden sind. In jeder VE kann zumindest eine Unterscheidung von „Fachleistungen (Kernaufgaben)“, „Administrativleistungen“ und „Verwaltungsleistungen“ vorgenommen werden. Bei den Administrativ- und Verwaltungsleistungen lässt sich zudem für sämtliche Verwaltungseinheiten eine gleiche Grobgliederung vornehmen. Entsprechend könnte auch die LZ zugewiesen werden.

Zugleich zeigte sich in Kapitel 7, dass durch geeignete Massnahmen zur Minimierung der Kosten und zur Maximierung des Nutzens für jede Verwaltungseinheit ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis möglich sein sollte. Wichtig dafür ist die optimale Nutzung der erfassten LZ-Daten. Dabei sind die Anforderungen bezüglich KLR und Leistungsverrechnung an Kunden bei den davon betroffenen VE relativ klar vorgegeben. Hingegen zeigt sich bei der Verwendung der Daten für (1) Planung, (2) Selbstorganisation und Führung der Mitarbeitenden und (3) Leistungsnachweis nach aussen ein grosses Spektrum der effektiven Nutzung. Die EFK stellt hier einen beträchtlichen Optimierungsbedarf fest. Sie erachtet es als sinnvoll, dass alle VE ihre Ausgestaltung der LZ-Erfassung vor dem Hintergrund der (insbesondere in den Teilberichten dargestellten) Erfahrungen in anderen VE überprüfen:

- VE ohne LZ-Erfassung sollten überlegen, in welcher Art sie eine einfache LZ-Erfassung einführen könnten, welche ihren Bedürfnissen angepasst ist.
- VE mit mehrheitlich Ministerialaufgaben, welche schon eine LZ-Erfassung eingeführt haben, sollten prüfen, wie sie die erfassten Daten für die Planung, Selbstorganisation und Führung, sowie den Leistungsnachweis nach aussen besser nutzen können.
- VE mit produktorientierter Aufgabenstruktur, die über eine differenziertere LZ-Erfassung verfügen, sollten ebenfalls Optimierungsmöglichkeiten bezüglich der Nutzung prüfen.



Erfahrungsaustausch und inhaltliche Koordinierung der LZ-Erfassung

Für die VE, welche ihre LZ-Erfassung optimieren möchten, wäre es nützlich, eine Plattform für einen Informations- und Erfahrungsaustausch zu haben. Diese könnte in bereits vorhandenen Koordinationsgefässen untergebracht werden. Dabei wäre zum einen an die HRK zu denken, in dessen Rahmen beispielsweise das thematisch der LZ-Erfassung nahe stehende Projekt „Standardisierung Zeitwirtschaft“ lanciert wurde. Ebenso vorstellbar wäre auch eine Form des Austausches im Zusammenhang mit den Umsetzungsmassnahmen zum NRM.

Die Schaffung einer Plattform ermöglicht es den VE, von den positiven und negativen Erfahrungen anderer Ämter zu lernen. Dabei sei nochmals auf einige im Teilbericht 2 ausführlich beschriebenen VE verwiesen, die zumindest in Teilbereichen der LZ-Erfassung beispielhafte Lösungen, sogenannte „best-practice“-Modelle, entwickelt haben (vgl. Teilbericht 2).

Eine Austauschplattform ermöglicht zudem die Entwicklung eines Koordinationsprozesses für diejenigen VE, die daran interessiert sind, ihre LZ-Erfassungssysteme inhaltlich miteinander abzugleichen. Die EFK verspricht sich davon einen wesentlichen Zusatznutzen, weil damit grundlegende Auswertungen über die Verwendung der Humanressourcen in der BV amtsübergreifend verglichen werden können. Dies ist auch für die einzelnen VE vorteilhaft, da damit ihr Leistungsausweis von Seiten der Stakeholder präziser und objektiver als bis anhin beurteilt werden kann. Dafür aber wäre es notwendig, dass sich die LZ-Erfassungssysteme in allen VE auf die gleiche Grundstruktur beziehen. So hätte man die Möglichkeit, Daten von VE mit unterschiedlicher Aufgabenstruktur zu vergleichen. Wie weiter oben bereits beschrieben, könnte man dabei auf die Grundunterscheidung „Fachleistungen (Kernaufgaben)“, „Administrativleistungen“ und „Verwaltungsleistungen“ zurückgreifen.

Optimierungspotenzial bei vielen bereits bestehenden LZ-Erfassungssystemen

Aus dem Bericht geht hervor, dass bei den bereits bestehenden LZ-Erfassungssystemen Optimierungspotenzial vorhanden ist. In den folgenden Abschnitten wird aufgezeigt, wie die einzelnen VE ihre LZ-Erfassung sowohl auf der Kosten- wie auch auf der Nutzenseite verbessern können.

Die Leistungszeiterfassung generiert in den VE im Durchschnitt einen jährlichen Aufwand von rund 18.5 Stunden pro Mitarbeitenden. Die meisten Verwaltungseinheiten liegen in einem Rahmen zwischen 10 und 30 Stunden. Am stärksten ins Gewicht fällt in den Verwaltungseinheiten jeweils der Aufwand der einzelnen Mitarbeitenden für die Erfassung und die Monatsabschlüsse (fast 90%), während die Monatsabschlüsse und Kontrollen durch andere Stellen vergleichsweise wenig Aufwand generieren (rund 10%). Für potenzielle Kosteneinsparungen bei der LZ-Erfassung sollten die VE also am ehesten direkt bei der LZ-Erfassung und den Monatsabschlüssen der Mitarbeitenden ansetzen.

Auch auf der Nutzenseite sind Verbesserungen möglich. An einigen konkreten Beispielen konnte das grosse Nutzenpotenzial der Leistungszeiterfassung aufgezeigt werden. Es ist deshalb zentral, ausreichend Ressourcen in die Auswertungen der Leistungszeit-Daten und deren Verbreitung zu investieren.



Beispiele zur Optimierung der LZ-Erfassung

In der Prüfung konnten einige „best-practice“-Modelle identifiziert werden. Dabei handelt es sich um VE, die für die LZ-Erfassung zumindest in Teilbereichen beispielhafte Lösungen entwickelt haben.

Die nachfolgenden Optimierungsvorschläge leiten sich daraus ab. Das Ziel der Ausführungen besteht darin, beispielhafte Lösungen von einzelnen VE anderen VE zugänglich zu machen, um diese zu eventuellen Optimierungsschritten anzuregen.

- Bei der Ausgestaltung der LZ-Erfassungssysteme gibt es Einsparungsmöglichkeiten. Einfache und benutzerfreundliche Systeme ermöglichen eine rasche Zuteilung der LZ und damit eine Reduktion des Erfassungsaufwandes. Zentral dabei sind klare und eindeutig definierte Kategorien. Dies hat auch den wichtigen Nebeneffekt, dass die Angaben der Mitarbeitenden insgesamt verlässlicher sind. Denn gerade bei LZ-Positionen für gewisse, nicht auf Kernaufgaben bezogene Leistungen herrscht unter den Mitarbeitenden oft Unklarheit, wie die LZ zugewiesen werden soll. Diese Definitionen könnten den Mitarbeitenden einfach in Form von Handbüchern zugänglich gemacht werden.
- Insbesondere VE, die eine stark produktorientierte Aufgabenstruktur aufweisen und die Kosten für ihre Leistungen weiterverrechnen, sind auf eine differenzierte LZ-Erfassung angewiesen. Sie weisen eine dementsprechend hohe Anzahl an LZ-Positionen auf. Um den Aufwand der Mitarbeitenden für die LZ-Erfassung dennoch in einem begrenzten Rahmen halten zu können, ist es ratsam, die LZ-Positionen entsprechend vor zu selektionieren. Dabei empfiehlt es sich, mit Filterungsmechanismen zu arbeiten, so dass die Mitarbeitenden nur aus den für ihre Organisationseinheit effektiv relevanten Zuweisungspositionen auswählen müssen.
- Aufwand entsteht in den VE auch durch die Auswertungen der LZ-Daten. Es ist deshalb wichtig, dass die Vorgesetzten einen einfachen und schnellen Zugang zu den für ihre Auswertungen benötigten Daten haben. Einen Ansatz für eine Vereinfachung verschiedener Arbeitsschritte bei Auswertungen liefert zum Beispiel die Lösung des BIT, die es den berechtigten Nutzern erlaubt, die LZ-Daten in aufbereiteter und in Pivot-Tabellen zusammengestellter Form zu jeder Zeit direkt über einen internen Server zu beziehen und für ihre eigenen Auswertungen zu verwenden.
- Die Akzeptanz der LZ-Erfassung unter den Mitarbeitenden ist entscheidend für die Qualität der LZ-Daten. Denn sie motiviert die Mitarbeitenden, die LZ seriös zu erfassen. Es ist deshalb wichtig, dass die Mitarbeiter regelmässig und transparent über die Weiterverwendung der LZ-Daten informiert werden.



Anhang 1 : Stellungnahmen EFV und EPA

Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Direktion

CH-3003 Bern, EFV, Sg

Herrn
Armin Vuillemin
Stellvertretender Direktor
Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

eingegangen per email

Ref. 1.7265.100.00373.24

Ihr Zeichen: 1.7265.100.00373.21 / vuar
Bern, 3. Dezember 2008

Stellungnahme zu Bericht „Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung“

Sehr geehrter Herr Vuillemin

Sie senden der EFV mit Schreiben vom 18. November 2008 den Bericht über die Querschnittsprüfung „Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung“ und bitten uns um eine abschliessende Stellungnahme. Wir danken für die Gelegenheit, uns zum überarbeiteten Bericht nochmals äussern zu können.

Wir haben mit grossem Interesse von den Folgerungen der EFK (Kapitel 8) Kenntnis genommen. Die **EFK verzichtet auf eine eigentliche Empfehlung für ein bundesweites Koordinationsprojekt** und beschränkt sich auf Anregungen zuhanden der einzelnen Verwaltungseinheiten (VE), um deren Leistungszeit-Erfassung zu optimieren. Dieses Vorgehen ist unter anderem durch die wichtige Feststellung im Bericht begründet, **ein von oben dekretiertes System** der Leistungszeit-Erfassung wäre mit der **Gefahr einer unnützen Bürokratie für die nicht überzeugten VE** verbunden.

Die EFV unterstützt die Folgerungen der EFK und nimmt **zustimmend Kenntnis vom Bericht** „Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung“. Wir haben es sehr geschätzt, bereits während der Validierungs- und Konsultationsphase begrüsst worden zu sein. Die EFV bedankt sich für die sehr **konstruktive Zusammenarbeit** und das entgegengebrachte Verständnis.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Bundesgasse 3, 3003 Bern, Schweiz
Tel. +41 31 322 21 11 / +41 31 322 85 31, Fax +41 31 322 61 87
info@efv.admin.ch
www.efv.admin.ch



Dem **Hinweis der EFK** auf drei VE (BAG, BASPO und Agroscope/ACW) mit ausgebauter KLR, jedoch ohne Implementierung der Leistungszeiterfassung, wird die EFV **im Verlauf des Jahres 2009 nachgehen**. Wir sehen vor, die tatsächlich eingeführte KLR-Ausprägung je VE zu erheben und die Einhaltung der fachlichen Vorgaben zu überprüfen. Die EFV dankt für diese wichtige Rückmeldung als Ergebnis aus der Befragung zu den Zeiterfassungssystemen in der Bundesverwaltung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, reading 'P. Siegenthaler', is positioned above the typed name.

Peter Siegenthaler
Direktor

Kopie an:

- B. Schaerer, Direktorin EPA
- G. E. Marchand, Direktor BBL
- P. Fischer, Leiter ISB
- K. Schwaar, AP



Stellungnahme des Eidgenössischen Personalamtes EPA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössisches Personalamt EPA
Direktorin

CH-3003, Bern, EPA

A-Priority

Eidg. Finanzkontrolle
Herr Armin Vuillemin
Stellvertretender Direktor
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

1.7265.100.00373.25
- 8. DEZ 2008
1. RuAR Cad...
2. Gato

Bern, 5. Dezember 2008

Stellungnahme des EPA zum Bericht „Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung“ der EFK

Sehr geehrter Herr Vuillemin

Besten Dank für die Möglichkeit einer abschliessenden Stellungnahme zum finalen Bericht über die Querschnittsprüfung "Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung".

Wir beschränken uns analog der ersten Rückmeldung im April 2008 wiederum ausschliesslich auf den Bericht „Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung“ vom November 2008. Zu den Teilberichten 1 und 2 konnten wir bereits im EFK-Workshop von Ende Februar 2008 Rückmeldungen geben, diese wurden adäquat berücksichtigt.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die EFK neu auf Empfehlungen für ein bundesweites Koordinationsprojekt im Bereich Zeitcontrolling verzichtet. Die diesbezüglich aufgeführten Gründe erachten wir als nachvollziehbar. Mit den das EPA betreffenden Bemerkungen und Aussagen im Bericht sind wir grundsätzlich einverstanden. Hingegen schlagen wir Ihnen eine Ergänzung im Sinne einer Präzisierung auf Seite 8 des Berichts vor (Ziffer 2.1, Personalpolitik: Die Rolle des EPA, 2. Bullet, letzter Satz): „Aufgrund der Verantwortlichkeit für diese Instrumente kann dem EPA deshalb eine zentrale Rolle im Bereich der Präsenzzeit-Erfassung als Basis für die Leistungszeit-Erfassung in der Bundesverwaltung zugeschrieben werden.“ Mit dieser Präzisierung wird die Kongruenz zu den übrigen Aussagen insbesondere in den Kapiteln 2.1 und 3.3 hergestellt.

Eidgenössisches Personalamt EPA
Eigerstrasse 71, 3003 Bern, Schweiz
Tel. +41 31 322 62 65, Fax +41 31 322 78 05
info@epa.admin.ch
Internet: www.epa.admin.ch
Intranet: www.egate.admin.ch



Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Rückmeldungen von Ende April sowie die stets angenehme Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

Eidgenössisches Personalamt

Barbara Schaerer
Direktorin



Anhang 2 : Rechtsgrundlagen und Bibliographie

Rechtsgrundlagen

Bundespersonalgesetz (BPG) SR 172.220.1 (Stand am 1. Mai 2007)

Bundespersonalverordnung (BPV) SR 172.220.111.3 (Stand am 1. Januar 2008)

Finanzhaushaltsgesetz (FHG) SR 611.0 (Stand am 1. Januar 2008)

Finanzhaushaltsverordnung (FHV) SR 611.01 (Stand am 25. April 2006)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) SR 172.010 (Stand am 13. Juni 2006)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) SR 172.010.1 (Stand am 1. Februar 2008)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) SR 172.215.1 (Stand am 1. Mai 2007)

Bundesinformatikverordnung SR 172.010.58 (BinfV) (Stand am 1. August 2007)

Verordnung über die Gebühren der Eidgenössischen Finanzkontrolle (SR 172.041.17) (Stand am 8. Februar 2005)

Beschluss des SASP. Standardisierung von SAP für die Zeitbewirtschaftung in der Bundesverwaltung. SASP. (Genehmigt am 24. September 2007)

Neues Rechnungsmodell Bund. Handbuch HH + FF. Einführung Neues Rechnungsmodell Bund. EFV. (Ausgabe vom 17. Mai 2006).

Neues Rechnungsmodell Bund. Kosten-/ Leistungsrechnung: Übersicht über die KLR-Ausprägungen pro Verwaltungseinheit. EFV (Ausgabe vom 3. Oktober 2005)

Bibliographie

BR 2006: Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006.

EFK 2007: Konzept für Querschnittsprüfung „Zeitcontrolling in der Bundesverwaltung“. 30. August 2007.

EPA 2007: Standardisierung der Zeitwirtschaft. Dokumentation.

EPA 2008: Projektantrag Standardisierung Zeitwirtschaft. Zur Genehmigung an GL EPA und HRK Bund. 21. Februar 2008

EFV 2005: Neues Rechnungsmodell Bund. Kosten-/ Leistungsrechnung: Übersicht über die KLR-Ausprägungen pro Verwaltungseinheit. Ausgabe vom 3. Oktober 2005

EFV 2006: Neues Rechnungsmodell Bund. Handbuch HH + FF. Einführung Neues Rechnungsmodell Bund. Kapitel-Nr. 12.1. Kosten- und Leistungsrechnung. (Ausgabe vom 17. Mai 2006)

Jeannotat, Romain 2005: Bedeutung der Leistungszeiterfassung für das Amtscontrolling am Beispiel des BFE; Powerpointpräsentation an der 22. BEFLAG-Sitzung vom 23. Juni 2005.

SASP 2007. Beschluss des SASP. Standardisierung von SAP für die Zeitbewirtschaftung in der Bundesverwaltung. (Genehmigt am 24. September 2007).



Anhang 3: Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BinfV	Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BR	Bundesrat
BV	Bundesverwaltung
CCSAP	Competence Center SAP
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
HRK	Human-Resources-Konferenz Bund
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IRB	Informatikrat Bund
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LZ	Leistungszeit
MA	Mitarbeitende
NRM	Neues Rechnungsmodell
OV-EFD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement
PZ	Präsenzzeit
REFICO	Referenzmodell Finanzen und Controlling
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SAP CATS	Systeme, Anwendungen, Produkte; Cross Application Time Sheet
SAP CO	Systeme, Anwendungen, Produkte; Controlling
SAP PT	Systeme, Anwendungen, Produkte; Personal Time
SASP	Steuerungsausschuss Supportprozesse
VE	Verwaltungseinheit



Anhang 4: Interviewpartner, Auskunftspersonen und Workshop-Teilnehmer

Bigler, Hans Rudolf, BIT, Controlling - PSFIC.

Gruber, Daniel, BJ, Direktor Direktionsbereich Zentrale Dienste.

Hänni, Silvio, BSV, Leiter Geschäftsfeld Planung, Prozesse, Ressourcen.

Hösli, Corina, EPA, Personalcontrolling.

Krebs, Heinz, EPA, Projektleiter.

Lerch, Urs, MeteoSchweiz, Sachbearbeitung Kostenrechnung.

Liechti, Urs, BAKOM, Stellvertreter Finanzen und Human Resources.

Loder, Hanspeter, BSV, Geschäftsfeld Planung, Prozesse, Ressourcen.

Nicolai, Peider Andrin, BVET, Leiter Interne Dienstleistungen.

Purtschert, Friedrich, BBL, Leiter Einkauf Bürotechnik/Informatik.

Roth, Petra, BFM, Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik.

Schären, Richard, ISB, Projektleiter Architekturen, Standards, Technologien.

Schober, Dieter, BBL, FI Leiter Controlling.

Schweizer, Jonathan, EFV, Prozess Rechnungsführung.

Stettler, Mathias, BFM, Chef Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik.

Virchaux, Jean-Claude, MeteoSchweiz, Fachgruppenleiter Finanz- und Rechnungswesen.

Weibel, Peter, EFV, Prozess Finanzplanung und Budget.