



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.