



Prozessanalyse und -optimierung BFM

Standbericht Dezember 2009 - Rexult AG



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Zielsetzungen	3
3	Handlungsbedarf	3
4	Für die strategischen Entscheide relevante Massnahmen	4
5	Vorgehen	6
6	Grundsatzentscheide	8
7	Auswirkungen auf die Aufbauorganisation	8
8	Umsetzungsplanung, nächste Schritte	9



1 Ausgangslage

Entgegen der ursprünglichen Annahme liegen die Probleme im BFM nur vereinzelt im Bereich der Prozesse, etwa beim Dublinverfahren, beim Einsatz der Büroadministration und beim Dokumentenfluss. Im Zentrum steht vielmehr die Problematik, dass die in der Vergangenheit durchgeführten Optimierungsprojekte nie mit der nötigen Konsequenz umgesetzt wurden. Gründe dafür sind insbesondere im Bereich der Führung zu suchen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das bestehende Machtgefüge echte Optimierungen nicht erlaubt. So waren etwa die Reorganisationen der letzten Jahre persönlich statt sachlich motiviert, was zur heutigen ungenügenden Struktur führte. Ausserdem fehlte ein ganzheitliches Denken, was zu punktuellen Problemlösungen führte, die wiederum Folgeprobleme kreierten.

2 Zielsetzungen

Im BFM soll mit der Prozessoptimierung die Durchführungsverantwortung von A – Z¹ im Zentrum stehen. Dadurch werden organisatorische Schranken abgebaut sowie die Kommunikation und die Zusammenarbeit gefördert. Die heute funktionale Organisation soll deshalb weitgehend durch eine Prozessorganisation abgelöst werden. Dabei sollen die Hierarchien verflacht und die Kompetenzen vermehrt an untere Stellen delegiert werden. Dies wiederum erfordert einen Führungsstil, der sich an den Grundsätzen des Fordern, Fördern, Feedback orientiert und damit sicherstellt, dass die Fähigkeiten des einzelnen Mitarbeitenden optimal eingesetzt werden.

Das Ziel ist es, die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen und somit die Effizienz des Amtes zu steigern. Dies schafft Vertrauen und eine wesentliche Voraussetzung, bei Bedarf zusätzliche Ressourcen beantragen zu können.

3 Handlungsbedarf

Der wesentliche Handlungsbedarf kann wie folgt umschrieben werden:

- Aufgrund der gewachsenen funktionalen Struktur herrscht im BFM eine zu starke Arbeitsteilung. Der Asylprozess durchläuft mehrere Sektionen, Abteilungen und Direktionsbereiche. Die Arbeitsteilung im Dublinverfahren führt ebenfalls zu unnötigen Schnittstellen.
- Die einzelnen Prozessphasen werden von verschiedenen Organisationseinheiten priorisiert. Der Ressourcenausgleich erfolgt innerhalb dieser Phasen und nicht über den Gesamtprozess.
- Im Ausländerbereich werden die Aufgaben in den Bereichen Einreise, Zulassung, Aufenthalt, Zulassung zum Arbeitsmarkt, Integration und Einbürgerung in zwei verschiedenen Direktionsbereichen wahrgenommen. Dies widerspricht der durchgängigen Verantwortung von A – Z im Ausländerbereich.
- Fehlende strategische Planung (Vision, Standortbestimmung, Strategie)

¹ A-Z = end-to-end-Prozess



- Kulturproblem: Angst- und Machtkultur, keine Fehlerkultur
- Fehlendes Leitbild und fehlende gemeinsame Werte
- Ungeeignete Steuerungsinstrumente
- Fehlender Überblick über die wesentlichen Grössenordnungen und Richtzeiten, da keine Leistungserfassung erfolgt
- Mangelnde Einsicht eines grossen Teils des Kaders zum Handlungsbedarf

4 Für die strategischen Entscheide relevante Massnahmen

Das grösste Optimierungspotential wurde im Asylwesen lokalisiert. Die heute in verschiedenen Direktionsbereichen wahrgenommenen Teilprozesse, Asylverfahren und Vollzugsunterstützung sollen gemäss dem Prinzip „Durchführungsverantwortung A-Z“ zusammengeführt werden. Dies hat zur Folge, dass gewisse Aufgaben aus EAR² (Rückkehr, Rückkehrhilfe, Dublin-Office, Teile von Aufenthalt, Flughafenverfahren) und AIB (Sozialhilfe und Subventionen) inskünftig im Direktionsbereich Asylwesen wahrgenommen werden.

Anschliessend ist die Arbeitsteilung EAR/AIB³ zu regeln.

Die weiteren Optimierungsvorschläge werden in einer Detailkonzeption im 2010 konkretisiert und umgesetzt.

4.1 Massnahmen 1: Asylwesen

Handlungsbedarf im Asylwesen

- Die **Durchführungsverantwortung** für den Gesamtprozess Asylwesen ist auf Prozess-Segmente aufgeteilt. Die Lösung für eine Durchführungsverantwortung „aus einer Hand“ soll gefunden werden.
- Die **Arbeitsteilung im Dublinverfahren** führt zu unnötigen Schnittstellen (EVZ⁴ → Dublin-Unit → Dublin Office → EVZ). Darauf sollte verzichtet werden. Die Zuständigen könnten auch das Laissez-passier ausstellen und die NEE⁵ Dublin verfügen.
- Der **Pooli⁶-Einsatz** ist derzeit nicht optimal und nicht in Strukturen eingebunden.
- Die **Best Practice** ist teilweise definiert, wird aber nicht überall konsequent umgesetzt (Führungsproblem).

² Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt und Rückkehr

³ Direktionsbereich Arbeit, Integration und Bürgerrecht

⁴ EVZ = Empfangs- und Verfahrenszentrum

⁵ NEE = Nichteintretensentscheid

⁶ Poolis = Poolmitarbeitende die mit flexiblen Pensen im Stundenlohn angestellt sind und bis heute primär für Anhörungen eingesetzt werden



Lösungsvarianten Asylwesen

Die gegenwärtige funktionale Ausrichtung ist mit folgenden Nachteilen behaftet: Der Prozess ist nicht durchgängig, die Ressourcen werden auf die jeweilige Aufgabe und nicht auf den Gesamtprozess ausgerichtet. Die Verantwortung ist auf den jeweiligen Prozessabschnitt fokussiert, was bewirkt, dass eine Übersicht über den ganzen Prozess fehlt und damit zu Verzögerungen in der Behandlung der Dossiers führt.

Lösung: Prozessuale Ausrichtung: Im Fokus steht der gesamte Prozess, in dem die Durchführungsverantwortung von einem Team grundsätzlich von A – Z wahrgenommen wird. Die Rollenträger arbeiten Hand in Hand (natürlicher Ressourcenausgleich).

• Rollenmodell Asylwesen

- Es werden Prozessteams im EVZ und in der Zentrale gebildet. Ein Team EVZ besteht aus Befragern zur Person, SB Asylwesen, SB Aufenthalt und evtl. SB Dublin. Das Team in der Zentrale enthält gegenüber den EVZ noch weitere Unterstützung: Länderspezialist (inkl. Federführung), SB Vollzug, Büroadministration.
- Im Stab Asylwesen befinden sich die Themenspezialisten und Adjunkte.
- Das Service Center der Zentrale besteht aus den Dolmetschern, Protokollführern, Poolis, SB Lingua, evtl. SB Dublin. Die EVZ können ein Service Center einrichten. Damit man sich unter den EVZ gegenseitig aushelfen kann, braucht es das E-Dossier. Das Service Center EVZ koordiniert sich mit dem Service Center der Zentrale bezüglich Dolmetscher, Protokollführer und Poolis.
- swissREPAT und Sozialhilfe/Subventionen bleiben selbständige Organisationen

• Aufgabenteilung EVZ / Zentrale

- In den EVZ werden alle Gesuche, die mit hoher Wahrscheinlichkeit innerhalb der maximalen Aufenthaltsdauer von 60 Tagen und mit der zur Verfügung stehenden Bettenkapazität abgewickelt werden können, bis zum rechtskräftigen Entscheid = A bis M bearbeitet. Ausnahme ist Dublin = A bis Z. Angestrebt wird ein möglichst hoher Prozentsatz der Gesuche in den EVZ zu erledigen. Die Befragung zur Person wird für alle Fälle in den EVZ durchgeführt.
- In der Zentrale werden alle weiteren Gesuche von B – Z (Anhörung bis Rückaufnahme im Herkunftsland oder Aufenthalt im Kanton) bearbeitet. Zusätzlich übernehmen sie die Fälle der EVZ die noch von N – Z (Vollzugsunterstützung und Rückaufnahme im Herkunftsland) zu bearbeiten sind.
- Damit das Zusammenspiel EVZ/Zentrale funktioniert, muss als Ziel gesetzt werden, möglichst wenige Zweitanhörungen durchführen zu müssen.

• Auftragsschwankungen

- Kurzfristige geringe Schwankungen: Der Ressourcenausgleich erfolgt unter den Teams (Springer⁷). Steuerung: Leitungsgremium Asylwesen

⁷ Springer = Mitarbeitende



- Kurzfristige grössere Schwankungen: Es werden zusätzliche Teams auf Zeit gebildet. Steuerung: Leitungsgremium BFM
- Längerfristige grosse Schwankungen: Es müssen zusätzliche, befristete Stellen geschaffen werden. Steuerung: Leitung Departement EJPD

4.2 Massnahmen 2: Zusammenfassung EAR / AIB

Im Sinne der Durchführungsverantwortung von A – Z im Migrationswesen, stellt das Asylwesen einen Spezialfall dar, der eintritt, wenn eine ausländische Person schutzbedürftig ist und ein Asylgesuch stellt. Im Gegensatz zum Asylwesen verlaufen die Etappen, die ein Ausländer während seines Aufenthalts in der Schweiz durchläuft, nicht sequentiell ab, sondern sind abhängig vom jeweiligen persönlichen Zweck, beispielsweise: Einreise als Tourist, zu Arbeitszwecken oder illegal, kurzer oder langer Aufenthalt mit oder ohne Integration, Einbürgerung oder Ausreise. Deshalb sind auch die damit verbundenen Prozesse pro Etappe in sich abgeschlossen.

Handlungsbedarf

Die Aufgabengebiete werden heute in den Direktionsbereichen EAR und AIB wahrgenommen, was dem Grundsatz einer Durchführungsverantwortung von A – Z widerspricht. Heute gibt es in folgenden Bereichen Schnittstellen:

- Einreise und Zulassung im Bereich Härtefälle → zwei verschiedene Sektionen im Bereich EAR
- Einreise, Zulassung und Arbeitsmarkt für Kurzaufenthalte < 4 Monate und Kurzaufenthalte > 4 Monate (Erteilung oder Zustimmung Arbeitsbewilligung und Visa) → zwei verschiedene Direktionsbereiche.
Dabei ist klar zu berücksichtigen, dass fremdenpolizeiliche wie auch arbeitsmarktrechtliche Aspekte von den entsprechenden Spezialisten zu überprüfen sind.
- Die Integration ist für die gesamte Migration wichtig → alle Direktionsbereiche
- Grundlagensektionen → sektions- oder abteilungsübergreifend

Lösungsvorschlag

- Die verbleibenden Aufgabengebiete von EAR/AIB werden organisatorisch zusammengeschlossen.
- Einzelne Aufgabengebiete wie Einreise, Zulassung und Aufenthalt könnten zusammengefasst werden.

5 Vorgehen

Das bisherige Vorgehen war wie folgt (wichtigste Schritte chronologisch):

- **Mitarbeiterorientierung vom 27.7.2009 mit Bundesrätin E. Widmer-Schlumpf**
Zu dieser Veranstaltung wurden alle Mitarbeitende des BFM eingeladen. BR Eveline Widmer-Schlumpf orientierte die Anwesenden darüber, dass sie die vom BFM beantragten zusätzlichen Stellen nicht bewilligen könne, ohne die Gewissheit zu haben, dass dieses Amt optimal organisiert ist. Sie teilte den Anwesenden mit, dass die Firma Rexult AG damit beauftragt sei, die Situation zu analysieren und Vorschläge zur



Optimierung der Prozesse und der Struktur zu unterbreiten sowie einen Umsetzungsplan auszuarbeiten.

- **Studium der Verbesserungsvorschläge**

Die Mitarbeitenden konnten Verbesserungsvorschläge direkt an die Firma Rexult AG einreichen. Eingegangen sind total 83 Mails mit über 100 Verbesserungsvorschlägen. Diese Vorschläge wurden gesichtet und in die Überlegungen zur Optimierung einbezogen.

- **Durchführung von geplanten Interviews**

Geplant waren 55 Interviews, rund 10% der Belegschaft, an allen Standorten und über alle Hierarchiestufen und Direktionsbereiche. Diese Interviews wurden durchgeführt und ausgewertet.

- **Bestandesaufnahme**

Der identifizierte Handlungsbedarf wurde aufgenommen und mit der Geschäftsleitung besprochen.

- **Fortsetzung der Interviews**

Auf Wunsch der Mitarbeitenden wurden weitere 60 Interviews durchgeführt (insgesamt 115). Das in den ersten 55 geführten Interviews erhaltene Bild des BFM hat sich in diesen Interviews bestätigt.

- **Bildung von Teilprojekten**

Zur Klärung der offenen Fragen wurden 11 Teilprojekte definiert. In diesen Teilprojekten wurden Lösungsansätze im Asyl- und im Ausländerbereich erarbeitet und weitere Themen wie HR, strategische Planung, Changemanagement etc. besprochen.

Alle Mitarbeitenden wurden eingeladen, sich in den 11 Teilprojekten als Mitglied der Projektteams oder der Soundingboards zu engagieren.

- **Durchführung der Workshops**

Die einzelnen Teilprojekte wurden in je einem bis drei Workshops à 3 - 4 Stunden bearbeitet. Die Ergebnisse wurden schriftlich festgehalten, dem jeweiligen Projektteam zur Stellungnahme und anschliessend den Soundingboards zur Kommentierung gestellt. Die Feedbacks wurden eingearbeitet.

- **Einbezug des neuen Direktors**

Ab dem 23. November 2009 wurde Alard du Bois-Reymond (Direktor BFM ab 1.1.2010) in das Projekt einbezogen. Unter seiner Mitwirkung wurden der Lösungsansatz für das Asylverfahren und die Grundsätze für die Neuausrichtung erarbeitet. Die Ergebnisse wurden in der Geschäftsleitung besprochen.

- **Information Mitarbeitende und Öffentlichkeit (Pressekonferenz)**

Am 17. Dezember 2009 werden die Mitarbeitenden des BFM von BR Eveline Widmer-Schlumpf, von Jörg Gasser (Direktor a. i. BFM) und von Alard du Bois-Reymond (Direktor BFM ab 1.1.2010) über den Projektstand, die Grundsatzentscheide und das weitere Vorgehen informiert. Im Anschluss an diese Information findet eine Pressekonferenz statt.



6 Grundsatzentscheide

Am 17. Dezember 2009 werden die folgenden Grundsatzentscheide kommuniziert:

- Die Aufgaben im Bereich Asylwesen werden zusammengeführt und eine prozessorientierte Organisation eingeführt.
- Die Aufgaben im Ausländerbereich werden in einen Direktionsbereich zusammengeführt.
- Die neue Struktur BFM besteht nur noch aus drei Direktionsbereichen.
- Die neue Struktur BFM soll per 1. September 2010 operativ sein.

7 Auswirkungen auf die Aufbauorganisation

- Ziel ist es, die Prozessorientierung in der Aufbauorganisation (Organigramm) abzubilden.
- Auf der obersten Stufe des Organigramms bedeutet dies, dass die Anzahl der Direktionsbereiche von vier auf drei reduziert werden:
 - DB AW (Asylwesen)
 - DB EAI (Einreise, Aufenthalt, Integration)
 - DB PuR (Planung und Ressourcen)

Die Bezeichnungen der Direktionsbereiche sind noch als Arbeitstitel zu verstehen.

- DB Asylwesen:

Die Organisationseinheiten werden so gestaltet, dass deren Verantwortliche die Prozessverantwortung von **A** bis **Z** wahrnehmen können. Unter **A** wird der Moment verstanden, indem ein Asylbewerber Kontakt mit dem BFM aufnimmt. **Z** ist der Moment, in dem ein Asylbewerber dort ist wo er sein sollte: entweder an einen Dublin-Staat überwiesen, in seine Heimat zurückgekehrt oder als anerkannter Flüchtling in der Schweiz.

Dieser Grundsatz soll sowohl in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) wie auch in der Zentrale angewendet werden. Für die EVZ ist dies, aufgrund der zeitlichen Verhältnisse, nicht immer möglich. In vielen Fällen ist es aber realistisch, dass die Verantwortung bis zum rechtskräftigen Entscheid beim EVZ bleibt. Die anderen Arbeiten werden von der Zentrale wahrgenommen.

In der Zentrale soll eine auf Ländergruppen spezialisierte Organisation entstehen. Das bedeutet, dass Mitarbeitende aus verschiedenen Funktionen in länderorientierten Teams zusammengefasst werden.

- DB Einreise Aufenthalt Integration:

Die Prozessanalyse ist vorhanden. Die detaillierte Gestaltung der Organisationseinheiten wird anfangs 2010 noch festgelegt.



8 Umsetzungsplanung, nächste Schritte

- Bis Ende Januar 2010 wird die **detaillierte Umsetzungsplanung** inkl. der zeitlichen Abläufe und der Projektstruktur erstellt. Die Projektleitung wird E. Gugger Bruckdorfer übertragen, die Leitenden der Teilprojekte werden bis Ende Januar 2010 bestimmt.
- Im Januar 2010 gilt unverändert das aktuelle Organigramm, ab Februar 2010 wird dieses schrittweise in die definitive Struktur überführt. Die definitive Struktur wird am 1.9.2010 operativ sein:
 - Im Januar 2010 werden die Direktionsbereichsleiter/innen festgelegt.
 - Anschliessend werden jene Abteilungsleiter/innen-Stellen, welche einer Veränderung unterworfen sind, ausgeschrieben und in einem ordentlichen Anstellungsverfahren besetzt.
 - Die gewählten Abteilungsleiter/innen konsolidieren ihre Abteilung materiell und organisatorisch und schreiben jene Sektionsleiter/innen-Stellen, welche einer Veränderung unterworfen sind, aus. Die ausgeschriebenen Stellen werden in einem ordentlichen Anstellungsverfahren besetzt.
 - Die gewählten Sektionsleiter/innen konstituieren ihre neue Sektion, materiell und organisatorisch.
- Im Asylwesen wird ab Februar 2010 die prozessorientierte Arbeitsweise anhand einer konkreten bezeichneten Weltregion getestet. Dieser Test soll Aufschluss geben, wie die prozessorientierte Struktur bestmöglich umgesetzt werden kann.
- Parallel dazu werden die Pflichtenhefte überarbeitet und neu zur Bewertung eingereicht sowie die technischen Hilfsmittel an die neue Struktur angepasst.

Die Umsetzungsmassnahmen werden durch ein professionelles Changemanagement begleitet.

Rexult AG