

# REORGANISATION BUNDESAMT FÜR MIGRATION Externe Evaluation

## INHALT

- > Ergebnis der Evaluation im Überblick
- > Das Reorganisations-Projekt
- > Grad der Zielerreichung
- > Logik des teilweise «Scheiterns»
- > Handlungsbedarf und Empfehlungen



der Bundeswehr  
Universität  München



Univ.-Prof. Dr. oec. Hans A. Wüthrich  
Lehrstuhl für Internationales Management  
Universität der Bundeswehr München

# Vorbemerkungen

Mit Schreiben vom 15. September 2011 wurde Hans A. Wüthrich, Inhaber des Lehrstuhls für Internationales Management an der Universität der Bundeswehr München, von der Geschäftsleitung des Bundesamts für Migration (BFM) beauftragt, eine externe Evaluation der im Frühjahr 2009 initialisierten Reorganisation des Amtes und deren Umsetzung im Jahr 2010 durchzuführen.

Im **Mandatsbeschreibung** werden die Ziele und die konkreten Evaluationsfragen wie folgt umschrieben:

*«Mit der Evaluation soll abgeklärt werden, ob die Zielsetzungen der Reorganisation erreicht wurden. Dabei sind sowohl die ursprünglichen Zielsetzungen als auch diejenigen expliziten Ziele einzubeziehen, welche sich im Verlauf der Reorganisation ergeben haben.*

*Der zu erstellende Bericht soll aufzeigen, wo Ziele nicht oder nur teilweise erreicht wurden und Vorschläge machen, wie die Zielerreichung weiter verbessert werden kann.*

*Die Evaluation soll folgende **Kernfragen** beantworten:*

*Wurden die Zielsetzungen der Reorganisation erreicht*

- *im Bereich Organisation und Prozesse?*
- *im Bereich Amtskultur und Personal?*
- *im Bereich der strategischen Steuerung des Amtes?*

*Wie ist der Stand der Produktivitätsziele?*

*Können diese noch erreicht werden? Falls nein: Massnahmen?*

*Quelle: Mandat zur Evaluation der Reorganisation BFM, 15.09.11*

Als **Rahmenbedingungen** sind zu beachten:

Bei der Evaluation gilt es, die bereits vorliegenden, umfangreichen **internen Unterlagen** (User Bericht, Berichte Rexult AG, Berichte mehrsicht, Bericht für die GPK, etc.) zu berücksichtigen. Das **Ergebnis** der Evaluation soll in Form eines Berichts bis Ende Dezember 2011 vorliegen und in der zweiten Januarhälfte 2012 mit dem Generalsekretariat EJPD diskutiert werden.

## MANDAT

*Auftrag und Rahmenbedingungen*

# Vorbemerkungen

Das nachfolgende Schaubild illustriert das gewählte **Vorgehen** bei der durchgeführten Evaluation:



Die einzelnen Schritte lassen sich wie folgt erläutern:

## Desk Research - Nachfolgende Unterlagen bildeten die Basis:

- Bericht und Empfehlungen zu den Geschäftsprozessen und Strukturen im Bundesamt für Migration (BFM), namentlich im Direktionsbereich Asylverfahren und in der Sektion Einbürgerungen, Hanspeter Uster, Beauftragter des EJPD – Dated: 20.07.09
- Neustrukturierung BFM 2010 – Werkstattbericht aus der Analysephase 2009, Rexult AG – Dated: 29.01.10
- Personalbefragung 2011 in der Bundesverwaltung, Ergebnisbericht für das Bundesamt für Migration, GfK Switzerland AG – Dated: 2011
- Reorganisation BFM – Interne Mitarbeiterinformationen, BFM – Dated: Januar bis August 2010
- Reorganisation BFM – Externe Informationen und Medienmitteilungen, BFM – Dated: Februar bis August 2010
- Neustrukturierung BFM 2010, Zwischenbericht TP4 Organisationsentwicklung, BFM – Dated: 23.08.10
- Bericht und Feedback zur Begleitung des Veränderungsprozesses im Bundesamt für Migration von März bis September 2010, mehrsicht – Dated: September 2010
- Abschlussbericht Neustrukturierung BFM, Rexult AG – Dated: 26.10.10
- Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM für GPK-N, Geschäftsleitung BFM – Dated: 04.08.2011
- Protokoll der Lagebeurteilungssitzung BFM-VKM – Dated: 19.04.11
- Schreiben der Präsidentin der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren – Dated: 22.06.11
- Protokoll der Lagebeurteilungssitzung BFM-VKM – Dated: 25.08.11

## Workshop mit den «Konzepturen»

Drei Themenbereiche bildeten Gegenstand des am 7. November 2011 durchgeführten Workshops mit den «Konzepturen» der Reorganisation, d.h. den Mitgliedern der Geschäftsleitung und Vertretern aus dem Projektteam:

- Grad der Erreichung der mit der Reorganisation intendierten quantitativen und qualitativen Zielen
- Kommentierung der Ergebnisse und Begründung allfälliger Abweichungen
- Gelingensvoraussetzungen der Reorganisation

**MANDAT**  
Gewähltes Vorgehen

## Workshop mit ausgewählten «Usern»

Am 18. November 2011 wurden mit 25 Führungskräften und Mitarbeitenden aus den vier Direktionsbereichen die auf der Arbeitsebene spürbaren Effekte der Reorganisation vertieft. So u.a.:

- Persönliche Eindrücke und Erfahrungen mit der Reorganisation
- Zielerreichungsgrad aus Sicht der Betroffenen und erforderliche Verbesserungsmassnahmen
- Gelingensvoraussetzungen der Reorganisation

## Selektive Einzelgespräche

Zur Klärung von Verständnisfragen und zur Vertiefung von Einzelaspekten konnte der Verfasser in den Monaten Oktober bis Dezember diverse Einzelgespräche mit BFM-Kaderkräften und Mitarbeitenden sowie externen Experten führen. Der Autor hatte zudem im Mai 2011, zur Vorbereitung der am 16.06.2011 durchgeführten Kadertagung, 15 narrativ-systemische Interviews mit BFM-Führungskräften aus allen Direktionsbereichen geführt.

## Angaben zur Person

**Hans A. Wüthrich** – Univ.-Prof. Dr. oec. HSG

>>> Inhaber des Lehrstuhls für Internationales Management an der Universität der Bundeswehr München >>> Privatdozent an der Universität St.Gallen >>> Diverse Aufsichts- und Beiratsmandate >>> Seit 1988 Gründungspartner der B&RSW AG >>> Publikationen auf den Gebieten Strategische Führung, Organisations- und Unternehmenskultur sowie Change Management und Mitautor des Buches Musterbrecher – Führung neu leben >>> Träger des Heinz von Foerster-Preises für Organisationskybernetik.

Bisherige Aktivitäten im Rahmen der Eidgenössischen Bundesverwaltung:

- *Aus- und Weiterbildung:* Seit 2009 – Top Kader-Seminare und Seminare für Höheres Kader, Themenfelder «Strategisches Management und Change»
- *Vorträge und Workshops:* MD-Club EPA | 03.12.07; Top Kader-Anlass mit Herrn Bundesrat H.R. Merz | 11.09.08; BFM-Ausbildungstag | 08.05.09; UVEK-Klausur | 30.06.09; BAKOM-Kaderseminar | 21.08.09
- *Mandate:* Vorbereitung und Moderation der Kadertagung BFM | 16.06.11

## MANDAT

*Gewähltes Vorgehen  
und Angaben zur Person*

<b>1. Ergebnis der Evaluation im Überblick</b>	<b>6 - 15</b>
<b>2. Das Reorganisations-Projekt</b>	<b>16 - 24</b>
2.1 Chronologie, intendierte Ziele und gewähltes Grund-Design	16
2.2 Eindrücke der Betroffenen	18
2.3 Einschätzung aus externer Sicht	24
<b>3. Grad der Zielerreichung</b>	<b>25 - 28</b>
3.1 Beurteilung aus interner Sicht	25
3.2 Einschätzung aus externer Sicht	27
<b>4. Logik des teilweise «Scheiterns»</b>	<b>29 - 30</b>
4.1 Versuch einer Erklärung	29
4.2 Ursachen und Wirkungen	30
<b>5. Handlungsbedarf und Empfehlungen</b>	<b>31 - 34</b>
<b>Anhang</b>	
- Ergebnisse aus der Befragung der Konzepture und User   November 2011	36 - 46
- Einstufung des Zielerreichungsgrads durch Kozepture und User   November 2011	47 - 52

## HINWEIS

*Abschnitt 1 enthält das Fazit der externen Evaluation, die Abschnitte 2-5 erläutern zusätzliche und präzisierende Details*

# 1. Ergebnis der Evaluation im Überblick

## Das Projekt – komplex und (über)ambitioniert

- Begleitet durch die zwei externen Beratungsfirmen Rexult AG und mehrschicht wurde das Konzept für die Reorganisation im Frühjahr bis September 2009 entwickelt und die Neustrukturierung des BFM in der Zeit vom 1. Februar bis 1. September 2010 in Form eines klar strukturierten Projekts umgesetzt.
- Die mit der organisatorischen Neuausrichtung angestrebte Zielsetzung wird von der Geschäftsleitung wie folgt umschrieben: **«Ziel der Reorganisation ist, die vorhandenen Ressourcen effektiv einzusetzen, um die aktuellen und bevorstehenden Herausforderungen im Migrationsbereich besser bewältigen zu können.»** Neben qualitativen Teilzielen wird die Produktivitätssteigerung um 20% im Bereich Asyl und Rückkehr als hartes Outputziel formuliert.
- Das **Grund-Design** der Reorganisation orientiert sich an den nachfolgenden Prinzipien:
  - Konsequente Prozessorientierung mit Durchführungs- resp. Fallverantwortung von A-Z: Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation mit den Kernprozessen Ausländerbereich (DB ZI) und Asylbereich (DB AR).
  - Trennung von operativen und strategischen Aufgaben: Institutionelle Verankerung der zentralen strategischen Aufgabenbereiche der Ausländer- als auch Asylpolitik in einem neuen Direktionsbereich «Migrationspolitik».
  - Gezielte Weiterentwicklung der Amtskultur parallel zur Strukturanpassung.
- Retrospektiv wird die Reorganisation von den Betroffenen differenziert, mehrheitlich aber kritisch beurteilt. Stellvertretend für den oft hörbaren Grundtenor ist folgende Aussage: *«Viele Grundideen der Reorganisation sind richtig, aber im Rahmen der Umsetzung hat zu Vieles nicht funktioniert.»* Die **Konstrukteure** (Geschäftsleitung und Projektteam) bewerten die im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration erzielten Ergebnisse positiv. Kritisch gesehen werden der fehlende Einbezug des obersten Kaders bei der Konzipierung, der zu technokratische Ansatz, die Ideologisierung und Tabuisierung bestimmter Elemente der Reorganisation sowie das Verfehlen der Ziele im Direktionsbereich Asyl und Rückkehr. Auch die von der Reorganisation betroffenen **Führungskräfte und Mitarbeitenden** sehen die Zusammenführung und Bündelung der Kräfte und den Aufbau einer funktionierenden Organisation im DB ZI positiv. Trotz deklariertes Mitwirkungsmöglichkeit erlebte man das Projekt mehrheitlich als Top-down-Ansatz mit enttäuschenden Ergebnissen. Die Liste negativer Erlebnisse und Beobachtungen ist lang: Stimmen, die konzeptionelle Schwachstellen aufgezeigt haben, wurden teilweise von der Projektleitung marginalisiert und herabgestuft; ungenügende Qualität der Analysen und externen Berater; Auflösung der Abteilung Rückkehr; Kommunikationsdefizite, viele «Verletzte», Klima der Angst und Unsicherheit etc. Als Lessons learned halten die Betroffenen fest: Komplexität im Asylbereich und der Führungsaufwand für die Umsetzung wurden unterschätzt; Quick wins und Mehrwert konnten nicht aufgezeigt werden; Testphase zu wenig sorgfältig durchgeführt; Auswahlprozess hat Mitarbeitende und Teile des Kaders überfordert; Aus der Personalumfrage 2011 wird deutlich, dass der Anteil der Unzufriedenen (zu) hoch ist, die Arbeitsabläufe sich verschlechtert haben und die Zielorientierung abgenommen hat. Seitens der **Kantone** wird bemängelt, dass sich im Bereich Asyl die Verfahrensabläufe verschlechtert haben, Unklarheiten über die Zuständigkeiten bestehen und die Vollzugsunterstützung ungenügend ist.

## Ergebnis der Evaluation im Überblick

- Aus Sicht des **Verfassers** resultieren nachfolgende Eindrücke:
  - Die Qualität der verfolgten Ziele lässt erkennen, dass es sich bei der Reorganisation nicht primär um eine strukturelle, sondern äusserst anspruchsvolle und zeitintensive strategische und kulturelle Transformation handelt.
  - Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt das verfolgte Prinzip der Prozessorientierung mit ganzheitlicher Durchführungs- und Fallverantwortung ein konzeptionell sinnvolles Vorgehen zur Verbesserung der Effizienz und Produktivität dar. Nach dem von Michael Hammer und James Champy 1995 postulierten Ansatz des «Business Process Reengineering» (Geschäftsprozessneugestaltung) richten sich heute immer mehr Dienstleistungsunternehmen und Verwaltungen aus. Bei dem Ansatz geht es um das fundamentale Überdenken und radikale Redesign von Geschäftsprozessen mit dem Ziel, Kosten, Kapital, Geschwindigkeit und Qualität drastisch zu verbessern. Die in der Fachliteratur dokumentierten und persönlichen Erfahrungen des Autors zeigen, dass mit der konsequenten Prozessorientierung stets auch ein fundamentaler kultureller Wandel verbunden ist.
  - Bei der beabsichtigten Überführung der bestehenden funktionalen Organisation in eine prozessorientierte Struktur im BFM hat man die erforderliche Zeit für diesen kulturellen Wandel und insbesondere den dazu notwendigen Führungsaufwand unterschätzt. Die Geschäftsleitung wurde durch den Prozess überfordert und die mit der Reorganisation angestrebten Ziele erweisen sich retrospektiv als (zu) ambitioniert.
  - Möglicherweise aus Angst den gewählten Ansatz zu verwässern und die Zeitvorgaben zu gefährden, hat man in der Konzeptphase die vielen warnenden Stimmen ignoriert und das vorhandene Erfahrungswissen wichtiger Know-how Träger zu wenig genutzt. Dies führte insbesondere im Direktionsbereich AR zu Lösungen, die sich aktuell als nicht praktikabel erweisen.
  - 24 Monate nach Realisierung der neuen Organisation ergibt sich ein differenziertes, gesamthaft gesehen aber kritisches Bild: In der Aussenwahrnehmung steht das BFM stark unter Druck. Die in Aussicht gestellte Produktivitätssteigerung konnte nicht erreicht werden. Amtsintern hat die Reorganisation zu Unsicherheit, Frustration und Angst geführt. (Zu) viele Mitarbeitende hat man im Prozess «verloren». Die kulturellen Kollateralschäden der Reorganisation sind deshalb unübersehbar. Gemäss Personalumfrage fühlen sich viele Mitarbeitende unzufrieden. Auf Kader- und Mitarbeitererebene begegnet man Resignation, Frustration gar schon Sarkasmus. Viele sehen sich als Verlierer. Sie haben innerlich gekündigt und fühlen sich überfordert oder persönlich verletzt. Das Vertrauen in die oberen Führungsebenen, insbesondere aber die Geschäftsleitung, hat stark gelitten. Es herrscht eine Atmosphäre der Angst und Verunsicherung.

Dem externen Betrachter stellen sich nachfolgende Fragen:

- *Weshalb wurden in der entscheidenden Phase der Konzipierung die interne Sachkompetenz nur begrenzt genutzt und berechtigte Einwände ignoriert?*
- *Weshalb hat man die kulturellen Implikationen der Reorganisation unterschätzt?*
- *War die Qualität der externen Unterstützung ausreichend?*

### DETAILS

siehe Abschnitt 2 /  
S. 16 - 24

# Ergebnis der Evaluation im Überblick

## Grad der Zielerreichung – Mehrwert nur begrenzt erkennbar

- Im Bericht für die Geschäftsprüfungskommission beurteilt die **Geschäftsleitung** den Zielerreichungsgrad im August 2011 verhalten optimistisch:  
*Auf **Amtsebene** ist es gelungen die operativen Kernprozesse im Asyl- und Ausländerbereich im DB AR und DB ZI zu organisieren. Diese werden, mit Einschränkungen im DB AR, weitgehend aus einer Hand durchgeführt. Im DB MP sind die wichtigsten strategischen Aufgaben zusammengefasst. Der DB PR stellt wie bisher sicher, dass die Sachmittel- und Ressourcenplanung durchgeführt werden kann.*  
*Der **Direktionsbereich Zuwanderung und Integration** wurde im Sinne der Prozessorientierung organisiert und ist heute für die Umsetzung der Ausländer- und Bürgerrechtsgesetzgebung sowie den gesamten Vollzug der Zuwanderungs- und Integrationspolitik des Bundes verantwortlich. Das Ziel der klaren Zuständigkeiten wurde erreicht. Die kantonalen Behörden haben definierte Ansprechpartner. Mit dem Verzicht auf eine vierte Führungsebene (Dienste) konnte die Hierarchie verflacht werden. Zu bereinigende Schnittstellen bestehen zum neuen DB MP.*  
*Im **Direktionsbereich Asyl und Integration** zeigen die Erfahrungen in den letzten zehn Monaten, dass sich das Ziel der quantitativen und qualitativen Optimierung der Dossierbehandlung durch Reduktion von Schnittstellen schwieriger gestaltet als erwartet, grundsätzlich aber auf Kurs ist. Die für 2012 angestrebte Produktionssteigerung von 20% konnte 2011 nicht erreicht werden. Der Vergleich der Erledigungszahlen der zehn Monate vor der Reorganisation mit jenen der Monate September 2010 bis Juni 2011 zeigt eine Produktivitätseinbusse von 25%. Insbesondere die Zusammenführung der Bereiche Asyl, Aufenthalt, Rückkehr sowie Länderanalyse in acht Länderteams ist schwieriger als erwartet. Die Fallbearbeitung durch eine Person ist nur bei umfassend polyvalenten Mitarbeitenden effizient. Mit 15 bis 25 Personen ist die Führungsspanne gross. Bei der Verfahrensdauer hat die Reorganisation einen Mehrwert gestiftet. So konnte das Dublin-Verfahren um 20-30% reduziert werden.*  
*Die Aufbauarbeiten im **Direktionsbereich Migrationspolitik** sind noch nicht abgeschlossen. Der Handlungsbedarf liegt in einer verbesserten sektionsübergreifenden Zusammenarbeit. Nach wie vor bestehen Unklarheiten an den Schnittstellen zu den Kernprozessen des Amtes.*  
*Im **Direktionsbereich Planung und Ressourcen** wurde mit der Schaffung des neuen Dienstes Projekte und Entwicklungen in der Sektion Informatik die Basis für die angestrebte zentrale Führung von IT-Projekten gelegt. Im Finanzbereich wurde das Interne Kontrollsystem (IKS) an die neue Organisation angepasst und im April 2011 konnte der Umzug von rund 680 Mitarbeitenden in Wabern abgeschlossen werden.*  
*Quelle: Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM für GPK-N, 04.08.11*

- Die im November befragten **Konzepture** und **User** beurteilen den Erreichungsgrad der mit der Reorganisation angestrebten Teilziele kritischer:

Übereinstimmend *positiv* wertet man die Erreichung der nachfolgenden Teilziele:

Einheitliche Durchführungsverantwortung (intern und gegenüber den Kantonen) im DB ZI | Anpassung der Projektorganisation Schengen

Übereinstimmend *kritisch und als nicht erfüllt* stuft man folgende Punkte ein:

Steigerung der Produktivität und effektiverer Ressourceneinsatz im DB AR | Geringere Regelungsdichte | Weiterentwicklung der Amtskultur

Verbesserung der Fähigkeit mit Schwankungen umzugehen | Höhere Attraktivität der Arbeitsplätze | Stärkere Kundenorientierung

Einheitliche Durchführungsverantwortung gegenüber den Kantonen DB AR | Sicherstellung einer kohärenten Migrationspolitik

Besseres Risikomanagement im Asyl- und Migrationsbereich



# Ergebnis der Evaluation im Überblick

- Aus Sicht des **Verfassers** resultieren nachfolgende Konklusionen:

➤ Auf **Stufe Amt** ist der Mehrwert der Reorganisation begrenzt

Nicht oder nur begrenzt erreicht werden konnten folgende Ziele:

- Die angestrebte Steigerung der Produktivität, insbesondere im Asylbereich
- Eine merkbare Verbesserung der Fähigkeit, mit Schwankungen intelligent umgehen zu können
- Der Abbau von Schnittstellen und die Reduktion der Regelungsdichte
- Die Verbesserung der internen Zusammenarbeit
- Eine stärkere Kundenorientierung, insbesondere gegenüber den Kantonen
- Die Weiterentwicklung der Amtskultur in den Dimensionen Feedback- und Fehlerkultur sowie Wertschätzung, Vertrauen und Identifikation
- Eine Erhöhung der Attraktivität der Arbeitsplätze

Erreicht oder teilweise erreicht wurden:

- Die Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation, ibs. im DB ZI
- Eine klare Zuteilung der Verantwortung nach Ländern, Heimatkantonen und Branchen
- Der angestrebte Hierarchieabbau
- Eine Kongruenz in den Pflichtenheften (Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen)

➤ Im **Direktionsbereich Zuwanderung und Integration** wurden die Ziele grossmehrheitlich erreicht. Die Überführung von einer funktionalen in eine Prozessorganisation ist gelungen. Zusammenhängende Aufgaben konnten in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden. Die Ansprechpartner sind definiert. Viele Mitarbeitende erleben die Prozessorientierung als Job Enrichment.

➤ Im **Kernbereich Asyl und Rückkehr** ist der Zielerreichungsgrad ungenügend. Das kommunizierte, in der Innen- und Aussenwahrnehmung sensitive Versprechen einer Produktivitätssteigerung von 20% konnte nicht erreicht werden. Die Basisüberlegungen der Fallverantwortung von A-Z (Polyvalenz-Idee) und integrierte Länderteams erweisen sich heute als nur begrenzt tauglich. Die Führungsspanne ist teilweise zu gross und die durchgeführte Ressourcenanalyse ortet ungleiche Belastungen und teilweise Überkapazitäten in den Länderteams. Die Know-how Basis der Bereiche Asyl und Rückkehr ist stark unterschiedlich: Im Asylbereich ist Verwaltungs- und Justizwissen erforderlich, bei der Rückkehr handelt es sich mehrheitlich um eine operative, meist fremdbestimmte Polizeiarbeit. Mit der Ressourcenkonzentration in der Zentrale gelang es nicht, die Verfahren zu beschleunigen. Die Zentralisierung führt tendenziell zu einer Entmündigung der Empfangsstellen (inkl. Abbau von Ressourcen) und einer Überforderung der Zentrale. Beim Wegweisungsvollzug sind neue Schnittstellenprobleme entstanden. Die Ansprechsituation gegen Aussen, insbesondere gegenüber den Kantonen, ist unklar und diese sind mit der heutigen Lösung unzufrieden.

## DETAILS

*siehe Abschnitt 3 |  
S. 25 - 28*

## Ergebnis der Evaluation im Überblick

- Der **Direktionsbereich Migrationspolitik** konnte dem Anspruch eine kohärente Migrationspolitik sicherzustellen noch nicht gerecht werden. Die Zusammenfassung der strategischen Aufgaben erweist sich in der Praxis als schwierig. Es bestehen viele unklare Schnittstellen zu den Kernprozessen des Amtes und der Mehrwert dieser organisatorischen Bündelung bleibt fraglich. Ebenso resultierten wenige Impulse für die schweizerische Migrationsinnenpolitik und -ausenpolitik.

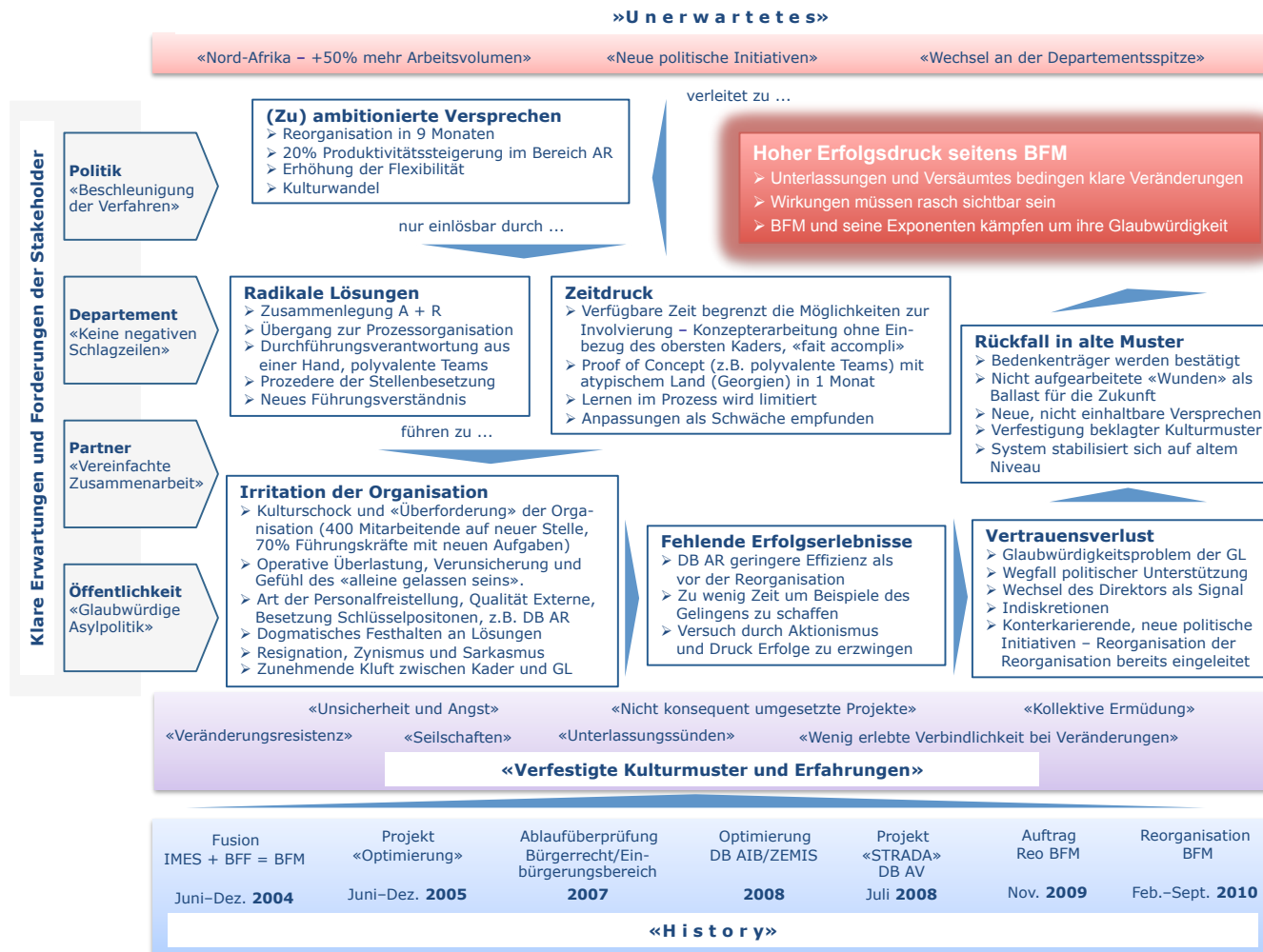
Dem externen Betrachter stellen sich nachfolgende Fragen:

- *Waren die anvisierten Ziele zu ambitioniert?*
- *Weshalb kam es während des Reorganisationsprozesses (zu) selten zu einem offenen Dialog zwischen der Geschäftsleitung und den Kaderkräften?*

# Ergebnis der Evaluation im Überblick

## Logik des teilweise «Scheiterns» – Versuch einer Erklärung

- Das teilweise Scheitern der Reorganisation dem Fehlverhalten einzelner Personen zuzuschreiben greift zu kurz. Unter den spezifischen Rahmenbedingungen konnte die komplexe Reorganisation nur begrenzt gelingen. Die nachfolgende Abbildung fasst die aus Sicht des Autors erkennbaren zirkulären Prozesse zusammen, die eine Erklärung für das Beobachtbare liefern.



## HINWEIS

Die aufgezeigten Kausalitäten stellen den exemplarischen Versuch einer retrospektiven Erklärung der Projektdynamik dar

## Ergebnis der Evaluation im Überblick

- Aus Sicht des **Verfassers** lassen sich die nachfolgenden Wirkungszusammenhänge erkennen:
  - Dem Reorganisationsprojekt 2010 gingen bereits zahlreiche organisatorische Initiativen voraus. Viele dieser Projekte wurden wenig konsequent und verbindlich umgesetzt, intern spricht man von Unterlassungssünden. Aus dieser Historie heraus haben sich Kulturmuster und Erfahrungen verfestigt, die einen wesentlichen Einfluss auf das aktuelle Reorganisationsprojekt hatten. So u.a. eine gewisse Veränderungsresistenz, Unsicherheit und Ängste bis hin zur kollektiven Ermüdung.
  - Seitens der Stakeholder formierten sich klare Erwartungen an das BFM: Die Politik fordert die Beschleunigung der Verfahren, die Partnerbehörden vereinfachte Formen der Zusammenarbeit und die Öffentlichkeit eine glaubwürdige Asylpolitik. Seitens BFM entstand ein hoher Erfolgsdruck und die Verantwortlichen kämpften um ihre Glaubwürdigkeit. Veränderungen, mit rasch sichtbaren Wirkungen mussten erfolgen.
  - Der hohe Erfolgsdruck verleitete zu (zu) ambitionierten Versprechen: Durchführung der Reorganisation in neun Monaten, 20% Produktivitätssteigerung im Bereich AR, amtsübergreifender Kulturwandel etc. Diese Ziele wiederum waren nur mit radikalen Lösungen erreichbar: Zusammenlegung Asyl und Rückkehr, Übergang zur Prozessorganisation, Durchführungsverantwortung aus einer Hand mit polyvalenten Teams. Die zur Verfügung stehende Zeit begrenzte die Möglichkeiten zur breiten Involvierung der Know-how Träger(innen). Auch die Zeit zum Testen der neuen organisatorischen Konzepte war nicht vorhanden und das Lernen im Prozess dadurch nur begrenzt möglich und erwünscht.
  - Das Vorgehen führte zu grossen Irritationen innerhalb des Amts, teilweise zu einem Kulturschock und zur Überforderung. Ca. 400 Mitarbeitende mussten eine neue Stelle ausfüllen. Die operative Überlastung war gross und bei vielen Kaderkräften entstand das nachvollziehbare Gefühl «alleine gelassen» zu sein. Für Viele irritierend war die Art der Personalfreistellung, die Qualität der externen Beratung sowie die Besetzung von Schlüsselpositionen. Das dogmatische Festhalten an Lösungen und die mangelnde Bereitschaft Fehler einzugestehen verschärfte die Situation und eine spürbare Kluft zwischen Kader und Geschäftsleitung entstand. Resignation, Zynismus und Sarkasmus waren die Folge.
  - Die ausbleibenden Erfolgserlebnisse und ernüchternden Ergebnisse im DB AR verschärfte das Vertrauensproblem und führten zu einem Verlust an Glaubwürdigkeit wichtiger Führungskräfte. Auch durch Aktionismus und Druck liessen sich die systemimmanenten Probleme nicht mehr kaschieren. Unerwartete externe Ereignisse wie die Entwicklung in Nordafrika führten zu einer ungeplanten Steigerung des Arbeitsvolumens und neue politische Initiativen konterkarieren das Projekt zusätzlich. Die «Bedenkenträger» wurden bestätigt und die Gefahr eines Rückfalls in alte Muster ist gross. Der Druck auf das BFM und seine Exponenten nimmt weiter zu.

Dem externen Betrachter stellt sich die nachfolgende Frage:

- *Weshalb konnte man nicht sehen, was man nicht sah?*

### DETAILS

siehe Abschnitt 4 |  
S. 29 - 30

## Handlungsbedarf und Empfehlungen – prozessorientierte Denkangebote

- Im Bericht an die Geschäftsprüfungskommission beschreibt die **Geschäftsleitung** den erkannten **Handlungsbedarf**, i. S. der Organisationsentwicklung, wie folgt:
  - *Strategische Planung des Amtes – Eine klare Strategie für das Amt und abgeleitet für die Direktionsbereiche soll Orientierung geben.  
Zu definieren sind: Wirkungs- und Leistungsziele mit entsprechenden Indikatoren und ein stufengerechtes Führungsinformationssystem*
  - *Organisatorische Fragen – Einzelne Abläufe und Prozesse sowie die elektronische Unterstützung gilt es zu optimieren.  
Feinjustierungen: Überprüfung A-Z-Verwaltung im DB AR; Klärung von Schnittstellen zwischen DB MP und den anderen DB; Dokumentation der Prozesse im Rahmen des elektronischen Betriebshandbuchs, KVP und Qualitäts-Management-Konzept; Ablösung ZEMIS und Neukonzipierung der Informatik-Architektur BFM*
  - *Armskultur – Wechsel von der Verantwortung für Teilschritte hin zu einer umfassenden Fallverantwortung bedingt eine Änderung der Armskultur.  
Ansatzpunkte: Haltungsziele, Veranstaltungen, Überprüfung Ressourcenauslastung mittels Personalbedarfsmessung (Ergebnisse liegen bereits vor)  
Quelle: Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM für GPK-N, 04.08.11*
- Aufgrund der durchgeführten Evaluation resultiert aus **Sicht des Verfassers** der nachfolgende Handlungsbedarf:

### Kulturellen «Ballast» abwerfen

Verfestigte Kulturmuster belasten die organisationale Realität im BFM. Wunden und Verletzungen sind unübersehbar und die resignative Armskultur lässt sich nicht mit Aktionismus überspielen. Das Glaubwürdigkeitsproblem der Geschäftsleitung gilt es ernst zu nehmen. Gefordert sind eine personelle Verstärkung des Führungsteams, strategische Perspektiven, Transparenz und Vertrauen. Dem neuen Direktor kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

### Hauptproblemfeld konzeptionell angehen

Im DB AR erweist sich das der gesamten Reorganisation zugrunde liegende Konzept der Fallverantwortung und Polyvalenz als nicht praktikabel. Die Länderteams mit mehr als 20 Mitarbeitenden sind zu gross und die Führbarkeit der Abteilungen Zentrale Verfahren und Rückkehr ist fraglich. Die Aufgabenteilung zwischen den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und der Zentrale sowie die heutige Ressourcenausstattung sind suboptimal. Mit der Reorganisation sind neue Schnittstellen entstanden. So z.B. beim Wegweisungsvollzug und zwischen MP und AR im Bereich Länderwissen. Die Zuständigkeiten und Ansprechpartner, insbesondere gegenüber den Kantonen, bleiben unklar und die Kundenorientierung ist nur begrenzt spürbar. Seitens VKM und amtsintern ist die Akzeptanz der heutigen Lösung gering.

### Grundsatzfragen klären

Der angestrebte einheitliche Auftritt des BFM in migrationspolitischen Fragen nach aussen macht Sinn. Die Trennung zwischen strategischen und operativen Themen erweist sich aber in der Praxis als schwierig und die Zuweisung strategischer Fragen auf den DB MP stiftet heute nur einen begrenzten Mehrwert. Das Profil des neu geschaffenen Direktionsbereichs ist unklar. Unter Beachtung der Ressourcenknappheit in den Kernaufgaben des BFM drängt sich eine Managemententscheidung auf.

# Ergebnis der Evaluation im Überblick

## **Ressourcen bedarfsgerecht zuteilen**

Aus der Reorganisation ist es zu einer Allokation von Ressourcen gekommen, die es selektiv zu korrigieren gilt. Die Vollzugsbereiche ZI, die EVZ und der Bereich Pendenzenabbau haben einen Mehrbedarf an Ressourcen. Die durchgeführte Ressourcenanalyse weist Überkapazitäten und unterschiedliche Auslastungen in den Länder-teams aus.

Aufgrund der begrenzten Fachkenntnisse und limitierten Einblicke in die Arbeitsebene, beschränkt sich der Autor bewusst auf die Formulierung **prozessorientierter** und nicht organisatorisch-inhaltlicher Empfehlungen. Vorschläge zur konzeptionellen Neuausrichtung des Direktionsbereichs AR empfehlen wir, unter der Leitung des Direktors, durch ein personell neu zusammengestelltes Projektteam, in der dafür erforderlichen Zeit zu erarbeiten, umfassend zu testen und sorgfältig zu evaluieren.

Prozessorientiert ergeben sich die nachfolgenden **sechs Empfehlungen**:

### **1. Strategische Agenda erstellen und politische Rückendeckung sicherstellen**

Gestützt auf die erkannten Schwachstellen empfehlen wir eine strategische Agenda zu erarbeiten, die realistische und verbindliche Produktionsziele und Ressourcenanforderungen, insbesondere im Asylbereich enthält, personelle Massnahmen zur Verstärkung der Geschäftsleitung und des oberen Kaders definiert sowie die geplanten Umsetzungsschritte beschreibt. Die Agenda gilt es, mit dem EJPD verbindlich zu vereinbaren. Sie legitimiert das Handeln und dient der Geschäftsleitung als Leitplanke – «Structure follows Strategy».

### **2. Vertrauen zurückgewinnen und Gelingensvoraussetzungen schaffen**

Im Dialog mit Führungskräften und Mitarbeitenden empfehlen wir dem neuen Direktor die Realität offen darzulegen, die Logik des Scheiterns zu thematisieren, realistische Erwartungen zu kommunizieren und Klarheit über die nächsten, konkreten Schritte zu schaffen. Transparenz, Ehrlichkeit und Verbindlichkeit schaffen Vertrauen. Stichworte dazu sind: Glaubwürdigkeit über Personen und Taten zurückgewinnen; strategische Klarheit schaffen und operative Feuerwehrrübungen vermeiden; «BFM Bashing» stoppen und Lethargie durchbrechen; verbindliche und realistische Leistungsziele anstreben; Ökonomie des Wandels beachten – operative Handlungsfähigkeit aufrechterhalten und erforderliche Veränderungen konsequent umsetzen; die kollektive Intelligenz nutzen und 95% der BFM-Mitarbeitenden mitnehmen; neue Lösungen sorgfältig testen und sichtbare Erfolgserlebnisse schaffen; bei den Mitarbeitenden ein Bewusstsein für das einzig konstante, den Wandel erzeugen.

### **3. Direktionsbereich Asyl und Rückkehr strategisch und organisatorisch «neu denken»**

Die erkannten Schwachstellen, neuen Leistungsanforderungen (> 21'000 Gesuche pro Jahr) und der politische Druck erfordern eine Neuausrichtung des DB AR. Die Optimierung des Bestehenden ist nicht zielführend und wir empfehlen auch radikal neue Lösungsansätze sowie bereits vorliegende Konzeptideen zu evaluieren. So u.a. Zentrums-Idee; getrennte Organisation Asylverfahren und Bereich Rückkehr unter Nutzung von Synergien im Bereich Länderwissen; Fallverantwortung auf Stufe Sektion; Wiedereinführung «asylum case owner» bzw. «return case owner»; Einsatz flexibler Springerteams; Kompetenz- und Ressourcenverlagerung in Richtung EVZ etc. Dem Aspekt der Übereinstimmung von Zielen und Mitteln ist Rechnung zu tragen und die zur Leistungserbringung erforderlichen Ressourcen sind bereitzustellen.

### 4. Grundsatzentscheid «Migrationspolitik» treffen

Wir empfehlen die Prämissen, die zur Schaffung des DB MP geführt haben, noch einmal kritisch zu hinterfragen und die Zweckmässigkeit und den Mehrwert der geschaffenen Organisationseinheit realistisch und perspektivisch zu beurteilen. Ist die Unterscheidung in strategische und operative Aufgaben möglich? Können in einem DB alle zentralen strategischen Aufgabenbereiche des BFM abgedeckt werden? Ist der heutige Ressourcenbedarf verkraftbar oder müssten die begrenzten Mittel nicht primär für die Erfüllung der Kernaufgaben eingesetzt werden? Auch hier sind verschiedene Szenarien denkbar: Auflösung; Redimensionierung; Think Tank-Idee; Recht als zentrale Stabs- und Servicestelle ausgliedern etc.

### 5. Erkannte Optimierungen und Adjustierungen vornehmen

Die Korrektur der erkannten Ressourcenengpässe im heutigen **Direktionsbereich ZI**, insbesondere in den Vollzugsbereichen (Abteilungen Zulassung, Aufenthalt und Reisedokumente) gilt es vorzunehmen. Zu prüfen sind dabei: Verbesserung der Führbarkeit durch Schaffung zweier Direktionsbereiche Zuwanderung (mit den Abteilungen Grenze, Aufenthalt und Arbeitsmarkt) und Integration (mit den Abteilungen Integration und Bürgerrecht); Umwandlung des Fachbereichs Reisedokumente in eine Sektion. Im **Direktionsbereich PR** empfehlen wir die Weiterentwicklung der technischen Supportsysteme, insbesondere Zukunftsprojekt ZEMIS sowie die Beseitigung der Schwachstellen bei statistischen Grundlagen. Zu prüfen sind: Ausländerstatistik ggf. an Bundesamt für Statistik abgeben oder Zusammenlegung der Statistikdienste Asyl und Ausländer; Verstärkung der heute unterdotierten Personalfunktion; ggf. Initialisierung einer Task Force für Unplanbares etc.

### 6. Fokus auf die Potenzialentfaltung legen

Die zukünftige Leistungsfähigkeit des BFM wird nicht durch Strukturen, sondern durch Menschen sichergestellt. Der Geschäftsleitung empfehlen wir deshalb den Management-Fokus auf die Arbeit an der Führungskultur zu legen. Führung muss Rahmenbedingungen schaffen, dass Leidenschaft und Begeisterung wieder spürbar werden und Mitarbeitende ihre Potenziale einbringen. Zukünftig ist dies die wohl wichtigste, nicht delegierbare Aufgabe des gesamten obersten Kaders des BFM – «Leidenschaft lässt sich nicht mit Druck erzeugen».

## DETAILS

siehe Abschnitt 5 | S.  
31 - 34

## 2. Das Reorganisations-Projekt

### 2.1 Chronologie, intendierte Ziele und gewähltes Grund-Design

Die **Chronologie** des Projekts lässt sich wie folgt darstellen:

#### Konzeptphase

- Im Frühjahr 2009 erhielt das BFM den Auftrag eine Prozessanalyse und -optimierung mit externer Unterstützung durchzuführen.
- Ende 2009 wurde durch Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf die neue prozessorientierte Organisation und die Schaffung eines Direktionsbereichs im Asyl- und Ausländerbereich verabschiedet.

#### Umsetzungsphase

- Die Umsetzung erfolgte im Rahmen eines internen Projekts in der Zeit vom 1. Februar bis 1. September 2010 in drei Phasen:
  1. Phase: Zusammenführung der Aufgabenbereiche im Asylwesen
  2. Phase: Schaffung des neuen Direktionsbereichs Migrationspolitik
  3. Phase: Neubesetzung der Kaderstellen. Wichtige Meilensteine dabei waren:
    - 30. April 2010: Ablauf der Bewerbungsfrist für Kaderstellen
    - 11. bis 20. Mai 2010: Durchführung der Bewerbungsgespräche
    - Ende Mai 2010: Abschluss des Bewerbungsverfahrens für Kaderpositionen
    - Bis Ende Mai 2010: Einreichung eines Kompetenzformulars für Mitarbeitende (Prozess Mitarbeitendenzuteilung)
    - Ab Juni 2010: Stellenbesetzungsprozess für Mitarbeitende
    - 25. Juni 2010: Information an Mitarbeitende über den zukünftigen Arbeitsort ab dem 1. September 2010
    - Juli 2010: Entscheid über Büroarrondierung und -zuteilung
    - September bis November: Detailplanung der Umzüge und Dezember 2010 bis April 2011: Zügelaktion
- Ab 1. September 2010 war die neue Struktur operativ und es fanden diverse Informationsveranstaltungen statt, anlässlich denen sich die Direktionsbereiche den Mitarbeitenden präsentierten
- Bis Mitte September erhielten alle Mitarbeitenden mit einer neuen Funktion den angepassten Vertrag und entsprechende Stellenbeschreibungen
- Im Anschluss daran erfolgte die Auflösung der Projektorganisation und Überführung in die Linienorganisation
- Am 29.10.10 fand der Mitarbeitergrossanlass in Magglingen statt. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden Vision, Mission und funktionale Grundsätze aufgezeigt und diskutiert

*Quelle: Neustrukturierung BFM 2010 – Information an die Mitarbeitenden Nr. 13 vom 24.06.10*



# Das Reorganisations-Projekt

Im Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM für GPK-N vom 30.08.11 wird die Zielsetzung der organisatorischen Neuausrichtung wie folgt umschrieben: **«Ziel der Reorganisation ist, die vorhandenen Ressourcen effektiv einzusetzen, um die aktuellen und bevorstehenden Herausforderungen im Migrationsbereich besser bewältigen zu können.»** Aus den internen Dokumenten und geführten Gesprächen lassen sich die nachfolgenden, mit der Reorganisation verfolgten **Teilziele** erkennen:

- Steigerung der Produktivität um 20% im Bereich Asyl und Rückkehr
- Verbesserung der Fähigkeit, um mit Schwankungen intelligent umzugehen
- Abbau unnötiger Schnittstellen
- Stärkere Kundenorientierung
- Verbesserung der internen Zusammenarbeit und Abbau des «Gärtchendenkens»
- Verkürzung der Informationswege
- Verflachung der Hierarchie
- Klare Zuteilung der Verantwortung nach Ländern, Heimatkantonen und Branchen
- Kongruenz in den Pflichtenheften (Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen)
- Abbau der Regelungsdichte
- Sicherstellung einer kohärenten Migrationspolitik mit Impulsen für die schweizerische Migrationsinnen- und -ausenpolitik
- Besseres Risikomanagement im Asyl- und Migrationsbereich
- Weiterentwicklung der Amtskultur
- Sicherstellung einer «Unité de doctrine»
- Erhöhung der Attraktivität der Arbeitsplätze
- Professionalisierung der gesamten Steuerung des Amtes

Das **Grund-Design** der Reorganisation orientiert sich an den nachfolgenden Prinzipien:

- Konsequente Prozessorientierung mit Durchführungs- resp. Fallverantwortung von A-Z  
Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation mit den Kernprozessen Ausländerbereich (DB ZI) und Asylbereich (DB AR mit Durchführungsverantwortung von A-Z aus einer Hand). Die verschiedenen Prozessteile des Asylbereichs werden zusammengeführt. Handänderungen von Dossier sollen damit reduziert werden.
- Trennung von operativen und strategischen Aufgaben  
Institutionelle Verankerung der zentralen strategischen Aufgabenbereiche der Ausländer- als auch Asylpolitik in einem neuen Direktionsbereich «Migrationspolitik».
- Gezielte Weiterentwicklung der Amtskultur parallel zur Strukturanpassung.

*Quellen: Führungsdossier Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM vom 04.08.11; Neustrukturierung BFM 2010, Information an die Mitarbeitenden, Nr. 15 und 16 vom 31.08.10*

## 2.2 Eindrücke der Betroffenen

### *Die Sicht der Konzepture und User*

Im Rahmen von zwei Workshops am 7. und 18.11.11 wurden die Konzepture und User gebeten acht Fragen persönlich und anonym zu beantworten. Die nachfolgenden Ausführungen fassen ausgewählte Aussagen zusammen. Die vollständige Auswertung entnehmen Sie dem Anhang S. 36ff.

Die **Konzepture** haben den Reorganisationsprozess in den letzten 24 Monaten als sehr intensiv erlebt. Die Konzeptphase war gekennzeichnet durch eine hohe Kadenz und sehr viel «drive». Die Umsetzung beinhaltete viel Knochenarbeit mit hohem Frustrationspotenzial. Alles ging weniger schnell als erhofft, Rückschläge traten ein und die Einsamkeit im Umgang mit ausbleibenden Erfolgen belastete. Positiv bewertet werden die gute Zusammenarbeit im Steuerungsausschuss, die regelmässige Kommunikation und die im DB ZI erzielten Ergebnisse. Kritisch gesehen werden der fehlende Einbezug des obersten Kaders bei der Konzipierung im Jahre 2009, der zu technokratische Ansatz, die Ideologisierung und Tabuisierung bestimmter Elemente der Reorganisation sowie das Verfehlen der Ziele im Direktionsbereich Asyl und Rückkehr.

Als konkrete Änderungen in der Konzept- und Umsetzungsphase werden genannt: andere Beraterteams, Mitarbeitende, Kader und wichtige Know-how Träger besser einbeziehen, Art der Stellenbesetzung und die Einplanung von mehr Zeit für den «proof of concept». Als persönliche Schlussfolgerungen und lessons learned nennen die Konzepture: *Viele der Grundideen sind richtig aber im Rahmen der Umsetzung hat zu Vieles nicht funktioniert, die externen Experten haben versagt, Changeprozess und Führungsaufwand für die Umsetzung wurden unterschätzt, Quick wins und Mehrwert konnten nicht aufgezeigt werden.*

Die von der Reorganisation **betroffenen Führungskräfte und Mitarbeitenden** schildern den Prozess als mühsam, zeitaufwendig und teilweise chaotisch. Trotz deklariertes Mitwirkungsmöglichkeit erlebte man das Projekt als Top-down-Ansatz mit enttäuschenden Ergebnissen. Die Zusammenführung und Bündelung der Kräfte sowie der Aufbau einer funktionierenden Organisation im DB ZI werden positiv gesehen. Die Liste negativer Erlebnisse und Beobachtungen ist jedoch lang: Stimmen, die konzeptionelle Schwachstellen aufgezeigt haben, wurden teilweise von der Projektleitung marginalisiert und herabgestuft; ungenügende Qualität der Analysen und externen Berater; Auflösung der Abteilung Rückkehr; Kommunikationsdefizite; viele «Verletzte»; Klima der Angst und Unsicherheit etc.

Als konkrete Änderungen in der Konzeptphase werden genannt: bessere Vorbereitung, realistische Ziele und keine ideologischen Vorgaben, Einbezug kritischer Stimmen und der Fachkompetenz von Mitarbeitenden, gezielte Schulung, Testphase extensiver durchführen, sorgfältigere Personalauswahl, Reorganisation mit und nicht gegen Mitarbeitende. Lessons learned aus Sicht der Betroffenen: Kommunikation ist das Wichtigste, Zeitbedarf wurde falsch eingeschätzt, Auswahlprozess hat Mitarbeitende und Teile des Kaders überfordert, Komplexität im Asylbereich wurde unterschätzt.

## DETAILS

siehe Anlage S. 36 - 46

# Das Reorganisations-Projekt

## Die Sicht der Kaderkräfte

Der Autor hatte Gelegenheit die Kadertagung mit 80 Führungskräften am 16. Juni 2011 in Bern zu moderieren. Zur Vorbereitung der Veranstaltung wurden im Mai 2011 15 Einzelinterviews und vier Sitzungsbeobachtungen durchgeführt und zu einem **Hypothesenpapier** verdichtet. Zielsetzung der Interviews war es, die BFM-Führungs- und Organisationsmuster besser zu verstehen, deren Logik zu begreifen und darauf aufbauend die Kadertagung zu konzipieren. Zur Thematik der Reorganisation wurden drei Hypothesen formuliert und anlässlich der Tagung intensiv diskutiert und bewertet.

---

### Hypothese 1

#### «Die Reorganisation war notwendig – Wunden und Verletzungen sind unübersehbar»

Für einen Großteil der Führungskräfte war die Reorganisation notwendig und unvermeidbar. Sie hat eine Bewegung in die Organisation gebracht. Einige ziehen noch kein abschließendes Resümee, da man sich mitten im Prozess erlebt, auch wenn die Geschäftsleitung am liebsten nur in die Zukunft blicken würde.

Für Viele aber ist die Reorganisation das zentrale, negativ besetzte Thema im BFM. Gründe hierfür sind intransparente Personalentscheidungen, Know-how-Verlust, Ressourcenzuteilung nach medialem Kalkül und erlebte Rollenspiele. Ca. 20% der Führungskräfte empfinden sich als Verlierer. Sie haben innerlich gekündigt und fühlen sich persönlich verletzt. Das Vertrauen in die oberen Führungsebenen hat gelitten. Seit der Reorganisation herrscht eine Atmosphäre der Angst.

---

#### Aussagen der Betroffenen:

«Wir hatten nie die Zeit, in der Reorganisation anzukommen.»

«Amt funktioniert nicht wegen, sondern trotz der Reorganisation.»

«Mitarbeiterzuteilung erinnerte mich an einen Viehmarkt.»

«Der Leistungsnachweis, dass die Reorganisation ein Erfolg oder Misserfolg war, ist noch nicht erbracht.»

«Es ging nicht darum, ob der Prozess stimmt, man wollte Personen verschieben und loswerden.»

«Die GL hatte bereits nach ca. vier Monaten verkündet, wir sind auf Kurs. Die meisten Mitarbeitenden hatten da allerdings einen ganz anderen Eindruck. Heute rudert auch die GL etwas zurück.»

Das nachfolgende Bild zeigt die Einschätzungen der Geschäftsleitung und der zehn Tischgruppen zu der Hypothese 1.

Legende: **blau**: stimme voll zu; **rot**: stimme überhaupt nicht zu; weiss: neutral, weder noch.



## Hypothese 2

### «Die Reorganisation ist zum Erfolg verdammt, Betroffene erleben es jedoch meist anders»

Die Reorganisation steht unter einem hohen selbstaufgebauten Erfolgsdruck. Scheitern ist nicht vorgesehen, Anpassungen scheinen nicht möglich. Man suggeriert Planbarkeit und Sicherheit nach aussen und innen. Die Geschäftsleitung empfindet sich in einem Dilemma. Einerseits erkennt man notwendige Korrekturen erkannter Schwachstellen, andererseits drohen der Verlust eigener Glaubwürdigkeit sowie die Versandung der angestossenen Veränderungsprozesse.

#### Aussagen der Betroffenen:

«Ich habe in keinem GL-Protokoll ein selbstkritisches Wort gelesen.»

«Identität hat gelitten, Emotionalität ging verloren.»

«Entscheidungs- und Feedbackwege wurden länger.»

«Administration wurde schwerfälliger, neue Schnittstellenprobleme sind entstanden.»

«Es herrschen Ressourcenengpässe.»

«Die Migrationspolitik ist nur bedingt policy bestimmend.»

«Es entstand ein fahrlässiger Brain-Drain.»

«Ansprechpersonen sind nicht mehr bekannt.»

«Die kantonalen Partner sind anders organisiert.»

«Warum wurden gewissen Bereiche, z. B. PR, von der Reorganisation ausgenommen?»

«Das Gärtchendenken ist immer noch ausgeprägt. Wir lernen wenig voneinander.»

«Die eigentliche Stablinien-Organisation wurde nicht angegangen.»

Das nachfolgende Bild zeigt die Einschätzungen der Geschäftsleitung und der zehn Tischgruppen zu der Hypothese 2. Legende: **blau**: stimme voll zu; **rot**: stimme überhaupt nicht zu; weiss: neutral, weder noch.



## Hypothese 3

### «Die Reorganisation war eine Operation am offenen Herzen. Es fehlen die notwendige Rehabilitationszeit, unterstützende Therapien und Check-Ups»

Der Führungsalltag ist geprägt von «Moving Targets». Der politische und operative Druck wird als sehr stark erlebt. Vorgänge und Anträge stapeln sich. Auf neue Themen, wie z. B. die Nordafrika-Krise, gilt es, sich rasch einzustellen. Hier hat die Reorganisation noch zusätzliche Belastungen geschaffen, die bis heute nachwirken. Die Führungskräfte und Mitarbeitenden hatten nie wirklich Zeit, in der neuen Struktur anzukommen, vielmehr wurde sofort die gleiche, wenn nicht sogar eine höhere Produktivität von ihnen erwartet.

Aussagen der Betroffenen:

«Diejenigen, die das Spiel konzipiert haben, mussten es nie spielen.»

Das nachfolgende Bild zeigt die Einschätzungen der Geschäftsleitung und der zehn Tischgruppen zu der Hypothese 3.  
 Legende: **blau**: stimme voll zu; **rot**: stimme überhaupt nicht zu; **weiss**: neutral, weder noch.



Quelle: Wüthrich/Osmetz: Hypothesen zur Organisations- und Führungskultur, Bundesamt für Migration, Juni 2011

# Das Reorganisations-Projekt

## Die Sicht der Mitarbeitenden

Auch als Folge der Reorganisation zeigt die Personalbefragung 2011 (Rücklaufquote von 63%) deutlich kritischere Werte als 2009. Erkennbar wird u.a., dass der Anteil der Unzufriedenen (zu) hoch ist, die Arbeitsabläufe sich verschlechtert haben und die Zielorientierung abgenommen hat.

Quelle: GfK Switzerland AG, Personalbefragung 2011 in der Bundesverwaltung – Ergebnisbericht für das Bundesamt für Migration, S. 3 ff.

Themen	Ergebnisse 2011	Befragung 2009	BV 2011	Teilaspekte
Affektives Commitment (Identifikation & Engagement)	<b>4.2</b>	4.3	4.5	Ich fühle mich meiner Verwaltungseinheit sehr verbunden (3.7) Meine Verwaltungseinheit bedeutet mir persönlich viel (3.9)
Kontinuierliches Commitment (Bindung)	<b>3.6</b>	3.8	4.2	In letzter Zeit habe ich selten daran gedacht, mir eine Arbeit ausserhalb meiner Verwaltungseinheit zu suchen (3.5)
Arbeitszufriedenheit	<b>3.8</b>	4.1	4.4	Ich bin mit meiner Arbeitssituation insgesamt zufrieden (3.8)
Resignation (Werte sollten tief sein)	<b>3.2</b>	3.1	2.9	Ich schlucke den Ärger hinunter, wenn mich bei der Arbeit etwas stört (3.0)
Echte Zufriedenheit	<b>40%</b>	48%	55%	
Resignierte Zufriedenheit	<b>25%</b>	25%	25%	
Konstruktiv Unzufriedene	<b>11%</b>	6%	6%	
Fixiert Unzufriedene	<b>24%</b>	21%	14%	D.h. enttäuscht, ausgebrannt und innerlich gekündigt
Arbeitsinhalt	<b>3.8</b>	3.9	4.3	Meine Arbeit gibt mir die Möglichkeit, initiativ zu werden und eigene Ideen umzusetzen
Handlungsspielraum	<b>4.1</b>	4.2	4.5	Um meine Aufgaben zu erledigen, habe ich ausreichenden Handlungsspielraum
	<b>3.3</b>	3.4	3.8	Wichtige Entscheidungen, die mein Arbeitsumfeld betreffen, kann ich beeinflussen
Arbeitsabläufe	<b>2.8</b>	3.0	3.3	In meiner Verwaltungseinheit werden Arbeitsabläufe bzw. Dokumente vereinfacht
	<b>3.0</b>	3.4	3.7	In meiner Verwaltungseinheit arbeiten wir daran, vermeidbare Kosten zu reduzieren
	<b>3.2</b>	3.6	3.7	In meiner Verwaltungseinheit werden wichtige Entscheide rechtzeitig getroffen
Kultur	<b>3.5</b>	3.8	4.1	Die Werte und Kultur meiner Verwaltungseinheit passen zu meinen persönlichen Werten
Zielorientierung	<b>3.8</b>	4.3	4.4	In meiner Abteilung wissen wir genau, was wir zu tun haben, um die wichtigsten Ziele zu erreichen
	<b>3.7</b>	4.2	4.3	In meiner Abteilung messen wir den Arbeitsfortschritt an den vorgegebenen Zielen
Anpassungsfähigkeit	<b>2.9</b>	3.4	3.6	In meiner Abteilung werden Widerstände gegenüber Veränderungen ernst genommen
	<b>3.2</b>	3.6	3.9	In meiner Verwaltungseinheit werden Fehler als Chance zum Lernen und Verbessern genutzt
Zusammenarbeit	<b>3.3</b>	3.5	3.9	In meiner Verwaltungseinheit basiert die Kommunikation zwischen den Mitarbeitenden auf gegenseitigem Vertrauen
	<b>3.1</b>	3.2	3.7	In meiner Verwaltungseinheit wird die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit konsequent gefördert
Oberste Leitung	<b>3.4</b>	3.9	3.9	Die oberste Leitung informiert mich rechtzeitig über wichtige Veränderungen
Wissenstransfer	<b>2.9</b>	3.0	3.0	In meiner Verwaltungseinheit wird der Wissens- und Erfahrungstransfer mit anderen Verwaltungseinheiten konsequent gefördert
Arbeitsfreude	<b>3.8</b>	4.0	4.2	Meine Arbeit inspiriert mich

# Das Reorganisations-Projekt

## **Die Sicht der Partnerorganisationen**

Der Verfasser hatte vorgesehen Gespräche mit Vertretern aus den kantonalen Migrationsämtern zu führen. In der VKM-Vorstandssitzung vom 6. Dezember 2011 wurde die Anfrage diskutiert und entschieden – infolge der bereits mehrfach auch schriftlich geäusserten Rückmeldungen seitens der Kantone – auf weitere Gespräche zu verzichten.

Im Schreiben von Frau Karin Keller-Sutter, Präsidentin der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 22. Juni 2011, wird zur Situation im Asylbereich kritisch festgehalten:

- *Im Bereich Asyl haben sich die Verfahrensabläufe trotz der angekündigten Massnahmen verschlechtert.*
- *Die Dublin-Verfahren dauern nach wie vor viel zu lange.*
- *Die Situation in Bezug auf den Output des BFM und die Verfahrensfristen wird immer problematischer und die Entlastungsmassnahmen werden nicht umgesetzt.*
- *Die Vollzugsunterstützung für die Kantone ist ungenügend.*

*Quelle: Schreiben der Präsidentin KKJPD an Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga vom 22.06.11*

Aus den Protokollen der zwei Arbeitssitzungen der Vertreter der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und des Bundesamts für Migration (BFM) geht hervor:

Sitzung vom 19.04.11:

- *Die BFM-Mitarbeitenden geben sich Mühe, sind jedoch überlastet.*
  - *Von den meisten Mitgliedern wird die Erreichbarkeit als schlecht und ungenügend beurteilt und es besteht Handlungsbedarf.*
  - *Bemängelt wird die Unklarheit über die Zuständigkeit.*
  - *Der fachliche Support hat sich tendenziell eher verschlechtert und das verloren gegangene Know-how wird bemängelt.*
- Das Fazit eines VKM-Mitglieds: *«Die Reorganisation hat bis jetzt bei weitem nicht das gebracht, was versprochen worden ist.»*

Sitzung vom 25.08.11:

- Die Schwierigkeiten im Dublinbereich stellen für die Kantone ein echtes Problem dar.

*Quelle: Protokolle der Arbeitssitzungen BFM und VKM vom 19.04. und 25.08.11*

Zwischenzeitlich hat die Geschäftsleitung ein Projekt zur Verbesserung der Erreichbarkeit initialisiert und die positiven Effekte durch Externe evaluieren lassen.

## 2.3 Einschätzung aus externer Sicht

Aus Sicht des **Verfassers** resultieren nachfolgende Eindrücke:

- Die Qualität der verfolgten Ziele lässt erkennen, dass es sich bei der Reorganisation nicht primär um eine strukturelle, sondern äusserst anspruchsvolle und zeitintensive strategische und kulturelle Transformation handelt.
- Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt das verfolgte Prinzip der Prozessorientierung mit ganzheitlicher Durchführungs- und Fallverantwortung ein konzeptionell sinnvolles Vorgehen zur Verbesserung der Effizienz und Produktivität dar. Nach dem von Michael Hammer und James Champy 1995 postulierten Ansatz des «Business Process Reengineering» (Geschäftsprozessneugestaltung) richten sich heute immer mehr Dienstleistungsunternehmen und Verwaltungen aus. Bei dem Ansatz geht es um das fundamentale Überdenken und radikale Redesign von Geschäftsprozessen mit dem Ziel, Kosten, Kapital, Geschwindigkeit und Qualität drastisch zu verbessern. Die in der Fachliteratur dokumentierten und persönlichen Erfahrungen des Autors zeigen, dass mit der konsequenten Prozessorientierung stets auch ein fundamentaler kultureller Wandel verbunden ist.
- Bei der beabsichtigten Überführung der bestehenden funktionalen Organisation in eine prozessorientierte Struktur im BFM hat man die erforderliche Zeit für diesen kulturellen Wandel und insbesondere den dazu notwendigen Führungsaufwand unterschätzt. Die Geschäftsleitung wurde durch den Prozess überfordert und die mit der Reorganisation angestrebten Ziele erweisen sich retrospektiv als (zu) ambitioniert.
- Möglicherweise aus Angst den gewählten Ansatz zu verwässern und die Zeitvorgaben zu gefährden, hat man in der Konzeptphase die vielen warnenden Stimmen ignoriert und das vorhandene Erfahrungswissen wichtiger Know-how Träger zu wenig genutzt. Dies führte insbesondere im Direktionsbereich AR zu Lösungen, die sich aktuell als nicht praktikabel erweisen.
- 24 Monate nach Realisierung der neuen Organisation ergibt sich ein differenziertes, gesamthaft gesehen aber kritisches Bild: In der Aussenwahrnehmung steht das BFM stark unter Druck. Die in Aussicht gestellte Produktivitätssteigerung konnte nicht erreicht werden. Amtsintern hat die Reorganisation zu Unsicherheit, Frustration und Angst geführt. (Zu) viele Mitarbeitende hat man im Prozess «verloren». Die kulturellen Kollateralschäden der Reorganisation sind deshalb unübersehbar. Gemäss Personalumfrage fühlen sich viele Mitarbeitende unzufrieden. Auf Kader- und Mitarbeiterebene begegnet man Resignation, Frustration gar schon Sarkasmus. Viele sehen sich als Verlierer. Sie haben innerlich gekündigt und fühlen sich überfordert oder persönlich verletzt. Das Vertrauen in die oberen Führungsebenen, insbesondere aber die Geschäftsleitung, hat stark gelitten. Es herrscht eine Atmosphäre der Angst und Verunsicherung.

### FAZIT

*Das Projekt - komplex  
und (über)ambitioniert*



## 3. Grad der Zielerreichung

Per 1. September 2010 liegt das neue Organigramm vor. Darin werden die drei operativen Kernprozesse und die Supportprozesse abgebildet:

- im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration *der Ausländerbereich*
- im Direktionsbereich Asyl und Rückkehr *der Asylbereich*
- im Direktionsbereich Migrationspolitik *die strategischen Migrationsfragen*
- im Direktionsbereich Planung und Ressourcen *die Unterstützungsfunktionen*

### 3.1 Beurteilung aus interner Sicht

In ihrem Bericht für die Geschäftsprüfungskommission nimmt die Geschäftsleitung im August 2011 ausführlich Stellung zu den Ergebnissen der Reorganisation.

Den Zielerreichungsgrad beurteilt die **Geschäftsleitung** wie folgt:

#### **Stufe Amt**

*Auf Amtsebene ist es gelungen die operativen Kernprozesse im Asyl- und Ausländerbereich im DB AR und DB ZI zu organisieren. Diese werden, mit Einschränkungen im DB AR weitgehend aus einer Hand durchgeführt. Im DB MP sind die wichtigsten strategischen Aufgaben zusammengefasst. Der DB PR stellt wie bisher sicher, dass die Sachmittel- und Ressourcenplanung durchgeführt werden kann. Mit der neuen Organisation konnten die Kaderstellen um total acht, d.h. von 81 auf 73 Stellen reduziert werden. 50 Kaderstellen wurden ausgeschrieben und neu besetzt, davon 25 Personen mit Lohnklassenrückstufung, 17 Personen mit Lohnklassenaufstieg. Im gesamten Amt erhielten 90 Personen eine höhere und 50 Personen eine tiefere Einreihung. Reorganisation hat zu Abgängen von mittleren und oberen Kadermitgliedern und von Know-how Trägern geführt. Die Personalfuktuation entspricht dem Schnitt in der Bundesverwaltung.*

#### **Direktionsbereich Zuwanderung und Integration**

*Der DB ZI wurde im Sinne der Prozessorientierung organisiert und ist heute für die Umsetzung der Ausländer- und Bürgerrechtsgesetzgebung sowie den gesamten Vollzug der Zuwanderungs- und Integrationspolitik des Bundes verantwortlich. Das Ziel der klaren Zuständigkeiten wurde erreicht. Die kantonalen Behörden haben definierte Ansprechpartner. Mit dem Verzicht auf eine vierte Führungsebene (Dienste) konnte die Hierarchie verflacht werden. Die Prozesse sind weiter zu dokumentieren. Zu bereinigende Schnittstellen bestehen zum neuen DB MP.*

#### **Direktionsbereich Asyl und Integration**

*Erfahrungen in den letzten zehn Monaten zeigen, dass sich das Ziel der quantitativen und qualitativen Optimierung der Dossierbehandlung durch Reduktion von Schnittstellen schwieriger gestaltet, grundsätzlich aber auf Kurs ist. Die für 2012 angestrebte Produktionssteigerung von 20% konnten 2011 nicht erreicht werden. Der Vergleich der Erledigungszahlen der zehn Monate vor der Reorganisation mit jenen der Monate September 2010 bis Juni 2011 zeigt eine Produktivitätseinbusse von 25%. Das Ziel von monatlich 1'600 erledigten Gesuchen ist erreichbar. Insbesondere die Zusammenführung der Bereiche Asyl, Aufenthalt, Rückkehr sowie Länderanalyse in acht Länderteams ist*

## Grad der Zielerreichung

*schwieriger als erwartet. Die Fallbearbeitung durch eine Person ist nur bei umfassend polyvalenten Mitarbeitenden effizient. Das breite Aufgabenspektrum innerhalb einer Sektion führt zudem dazu, dass gewisse Tätigkeiten nur selten ausgeführt werden und deshalb die nötige Routine schwer aufgebaut werden kann. Mit 15 bis 25 Personen ist die Führungsspanne gross. Bei der Verfahrensdauer hat die Reorganisation einen Mehrwert gestiftet. So konnte das Dublin-Verfahren um 20-30% reduziert werden.*

### **Direktionsbereich Migrationspolitik**

*Die Aufbauarbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Der Handlungsbedarf liegt in einer verbesserten sektionsübergreifenden Zusammenarbeit. Nach wie vor bestehen Unklarheiten an den Schnittstellen zu den Kernprozessen des Amtes.*

### **Direktionsbereich Planung und Ressourcen**

*Mit der Schaffung des neuen Dienstes Projekte und Entwicklungen in der Sektion Informatik ist die Basis für die angestrebte zentrale Führung von IT-Projekten gelegt. Im Finanzbereich wurde das Interne Kontrollsystem (IKS) an die neue Organisation angepasst und im April 2011 konnte der Umzug von rund 680 Mitarbeitenden in Wabern abgeschlossen werden. Weiterzuführen sind die Arbeiten im Bereich Geschäftsprozessmanagement und Auslastungssteuerung.*

Die **Konzepture** und **User** beurteilen den Erreichungsgrad der mit der Reorganisation angestrebten **Teilziele** unterschiedlich:

Übereinstimmend **positiv** wertet man die Erreichung der nachfolgenden Teilziele:

- Einheitliche Durchführungsverantwortung (intern und gegenüber den Kantonen) im DB ZI
- Anpassung Projektorganisation Schengen

Übereinstimmend **kritisch** und als nicht erfüllt stuft man folgende Punkte:

- Steigerung der Produktivität und effektiverer Ressourceneinsatz im DB AR
- Geringere Regelungsdichte
- Weiterentwicklung der Amtskultur – Feedback und Fehlerkultur sowie Wertschätzung, Vertrauen und Identifikation
- Verbesserung der Fähigkeit mit Schwankungen umzugehen
- Höhere Attraktivität der Arbeitsplätze
- Stärkere Kundenorientierung
- Einheitliche Durchführungsverantwortung gegenüber den Kantonen DB AR
- Sicherstellung einer kohärenten Migrationspolitik
- Besseres Risikomanagement im Asyl- und Migrationsbereich

Stark **unterschiedlich** fällt das Urteil zum nachfolgenden Ziel aus:

- Die Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation wird von den Konzepturen als gelungen, von den Usern als nicht erreicht beurteilt

## 3.2 Einschätzung aus externer Sicht

Aus Sicht des **Verfassers** resultieren nachfolgende Konklusionen:

➤ Auf **Stufe Amt** ist der Mehrwert der Reorganisation begrenzt

Nicht oder nur begrenzt erreicht werden konnten folgende Ziele:

- Die angestrebte Steigerung der Produktivität, insbesondere im Asylbereich
- Eine merkbare Verbesserung der Fähigkeit, mit Schwankungen intelligent umgehen zu können
- Der Abbau von Schnittstellen und die Reduktion der Regelungsdichte
- Die Verbesserung der internen Zusammenarbeit
- Eine stärkere Kundenorientierung, insbesondere gegenüber den Kantonen
- Die Weiterentwicklung der Amtskultur in den Dimensionen Feedback- und Fehlerkultur sowie Wertschätzung, Vertrauen und Identifikation
- Eine Erhöhung der Attraktivität der Arbeitsplätze

Erreicht oder teilweise erreicht wurden:

- Die Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation, insb. im DB ZI
- Eine klare Zuteilung der Verantwortung nach Ländern, Heimatkantonen und Branchen
- Der angestrebte Hierarchieabbau
- Eine Kongruenz in den Pflichtenheften (Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen)

➤ Im **Direktionsbereich Zuwanderung und Integration** wurden die Ziele grossmehrheitlich erreicht. Die Überführung von einer funktionalen in eine Prozessorganisation ist gelungen. Zusammenhängende Aufgaben konnten in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden. Die Ansprechpartner sind definiert. Viele Mitarbeitende erleben die Prozessorientierung als Job Enrichment.

➤ Im **Kernbereich Asyl und Rückkehr** ist der Zielerreichungsgrad ungenügend. Das kommunizierte, in der Innen- und Aussenwahrnehmung sensitive Versprechen einer Produktivitätssteigerung von 20% konnte nicht erreicht werden. Die Basisüberlegungen der Fallverantwortung von A-Z (Polyvalenz-Idee) und integrierte Länderteams erweisen sich heute als nur begrenzt tauglich. Die Führungsspanne ist teilweise zu gross und die durchgeführte Ressourcenanalyse ortet ungleiche Belastungen und teilweise Überkapazitäten in den Länderteams. Die Know-how Basis der Bereiche Asyl und Rückkehr ist stark unterschiedlich: Im Asylbereich ist Verwaltungs- und Justizwissen erforderlich, bei der Rückkehr handelt es sich mehrheitlich um eine operative, meist fremdbestimmte Polizeiarbeit. Mit der Ressourcenkonzentration in der Zentrale gelang es nicht, die Verfahren zu beschleunigen. Die Zentralisierung führt tendenziell zu einer Entmündigung der Empfangsstellen (inkl. Abbau von Ressourcen) und einer Überforderung der Zentrale. Beim Wegweisungsvollzug sind neue Schnittstellenprobleme entstanden. Die Ansprechsituation gegen Aussen, insbesondere gegenüber den Kantonen, ist unklar und diese sind mit der heutigen Lösung unzufrieden.

## Grad der Zielerreichung

- Der **Direktionsbereich Migrationspolitik** konnte dem Anspruch eine kohärente Migrationspolitik sicherzustellen noch nicht gerecht werden. Die Zusammenfassung der strategischen Aufgaben erweist sich in der Praxis als schwierig. Es bestehen viele unklare Schnittstellen zu den Kernprozessen des Amtes und der Mehrwert dieser organisatorischen Bündelung bleibt fraglich. Ebenso resultierten wenige Impulse für die schweizerische Migrationsinnenpolitik und -ausenpolitik.

### FAZIT

*Begrenzter Mehrwert  
mit erheblichen  
kulturellen  
Kollateralschäden*

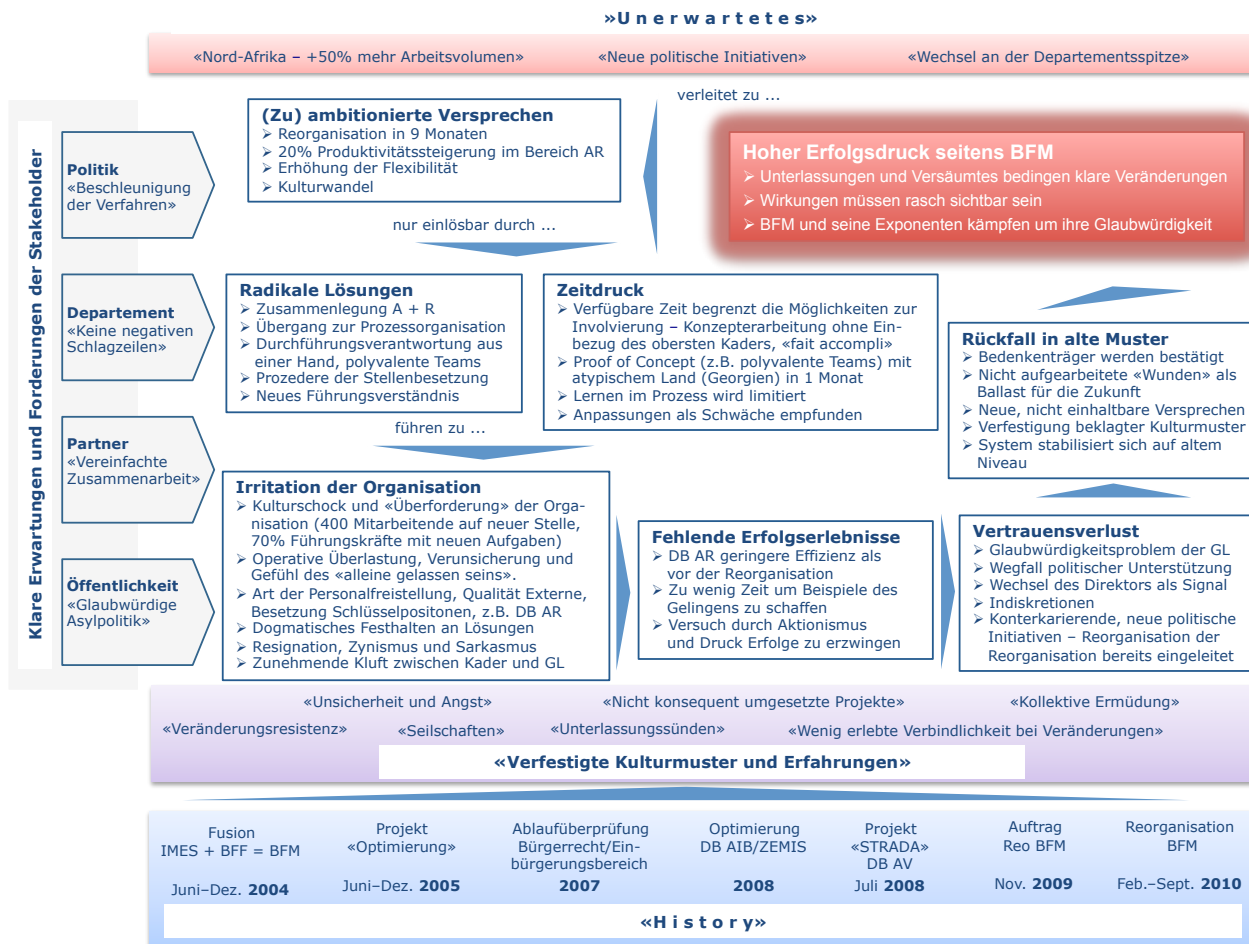
*Details siehe Anlage  
S. 47 - 52*

## 4. Logik des teilweise «Scheiterns»

Das teilweise Scheitern der Reorganisation dem Fehlverhalten einzelner Personen zuzuschreiben, greift zu kurz. Unter den spezifischen Rahmenbedingungen konnte die Reorganisation nur begrenzt gelingen.

### 4.1 Versuch einer Erklärung

Die nachfolgende Abbildung fasst die aus Sicht des Autors erkennbaren zirkulären Prozesse zusammen, die eine Erklärung für das Beobachtbare liefern.



### HINWEIS

Die aufgezeigten Kausalitäten stellen den exemplarischen Versuch einer retrospektiven Erklärung der Projektdynamik dar

## 4.2 Ursachen und Wirkungen

Aus Sicht des **Verfassers** lassen sich die nachfolgenden Wirkungszusammenhänge erkennen:

- Dem Reorganisationsprojekt 2010 gingen bereits zahlreiche organisatorische Initiativen voraus. Viele dieser Projekte wurden wenig konsequent und verbindlich umgesetzt, intern spricht man von Unterlassungssünden. Aus dieser Historie heraus haben sich Kulturmuster und Erfahrungen verfestigt, die einen wesentlichen Einfluss auf das aktuelle Reorganisationsprojekt hatten. So u.a. eine gewisse Veränderungsresistenz, Unsicherheit und Ängste bis hin zur kollektiven Ermüdung.
- Seitens der Stakeholder formierten sich klare Erwartungen an das BFM: Die Politik fordert die Beschleunigung der Verfahren, die Partnerbehörden vereinfachte Formen der Zusammenarbeit und die Öffentlichkeit eine glaubwürdige Asylpolitik. Seitens BFM entstand ein hoher Erfolgsdruck und die Verantwortlichen kämpften um ihre Glaubwürdigkeit. Veränderungen, mit rasch sichtbaren Wirkungen mussten erfolgen.
- Der hohe Erfolgsdruck verleitete zu (zu) ambitionierten Versprechen: Durchführung der Reorganisation in neun Monaten, 20% Produktivitätssteigerung im Bereich AR, amtsübergreifender Kulturwandel etc. Diese Ziele wiederum waren nur mit radikalen Lösungen erreichbar: Zusammenlegung Asyl und Rückkehr, Übergang zur Prozessorganisation, Durchführungsverantwortung aus einer Hand mit polyvalenten Teams. Die zur Verfügung stehende Zeit begrenzte die Möglichkeiten zur breiten Involvierung der Know-how Träger(innen). Auch die Zeit zum Testen der neuen organisatorischen Konzepte war nicht vorhanden und das Lernen im Prozess dadurch nur begrenzt möglich und erwünscht.
- Das Vorgehen führte zu grossen Irritationen innerhalb des Amtes, teilweise zu einem Kulturschock und zur Überforderung. Ca. 400 Mitarbeitende mussten eine neue Stelle ausfüllen. Die operative Überlastung war gross und bei vielen Kaderkräften entstand das nachvollziehbare Gefühl «alleine gelassen» zu sein. Für Viele irritierend war die Art der Personalfreistellung, die Qualität der externen Beratung sowie die Besetzung von Schlüsselpositionen. Das dogmatische Festhalten an Lösungen und die mangelnde Bereitschaft Fehler einzugestehen verschärften die Situation und eine spürbare Kluft zwischen Kader und Geschäftsleitung entstand. Resignation, Zynismus und Sarkasmus waren die Folge.
- Die ausbleibenden Erfolgserlebnisse und ernüchternden Ergebnisse im DB AR verschärften das Vertrauensproblem und führten zu einem Verlust an Glaubwürdigkeit wichtiger Führungskräfte. Auch durch Aktionismus und Druck liessen sich die systemimmanenten Probleme nicht mehr kaschieren. Unerwartete externe Ereignisse wie die Entwicklung in Nordafrika führten zu einer ungeplanten Steigerung des Arbeitsvolumens und neue politische Initiativen konterkarieren das Projekt zusätzlich. Die «Bedenkenträger» wurden bestätigt und die Gefahr eines Rückfalls in alte Muster ist gross. Der Druck auf das BFM und seine Exponenten nimmt weiter zu.

Für Entscheider(innen) ist es wichtig die Logik des teilweise «Scheiterns» zu verstehen. Aus diesem Verständnis lassen sich wertvolle Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen ableiten.

## 5. Handlungsbedarf und Empfehlungen

Im Bericht an die Geschäftsprüfungskommission beschreibt die **Geschäftsleitung** den erkannten **Handlungsbedarf**, i. S. der Organisationsentwicklung, wie folgt:

- *Strategische Planung des Amtes – Eine klare Strategie für das Amt und abgeleitet für die Direktionsbereiche soll Orientierung geben. Zu definieren sind: Wirkungs- und Leistungsziele mit entsprechenden Indikatoren und ein stufengerechtes Führungsinformationssystem*
- *Organisatorische Fragen – Einzelne Abläufe und Prozesse sowie die elektronische Unterstützung gilt es zu optimieren. Feinjustierungen: Überprüfung A-Z-Verwaltung im DB AR; Klärung von Schnittstellen zwischen DB MP und den anderen DB; Dokumentation der Prozesse im Rahmen des elektronischen Betriebshandbuchs, KVP und Qualitäts-Management-Konzept; Ablösung ZEMIS und Neukonzipierung der Informatik-Architektur BFM*
- *Amtskultur – Wechsel von der Verantwortung für Teilschritte hin zu einer umfassenden Fallverantwortung bedingt eine Änderung der Amtskultur. Ansatzpunkte: Haltungsziele, Veranstaltungen, Überprüfung Ressourcenauslastung mittels Personalbedarfsmessung (Ergebnisse liegen bereits vor).*

*Quelle: Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM für GPK-N, 04.08.11*

In den drei Dimensionen Strategie, Organisation *und* Amtskultur werden nachfolgende **Folgeprojekte** seitens der Geschäftsleitung definiert und initialisiert:

- Projekt Wirkungs- und Leistungsziele zur Optimierung der Steuerung innerhalb des Amtes, inkl. Anpassung des Controlling- und Reportingsystems
- Projekt Überprüfung A-Z-Verwaltung im DB AR
- Projekt Klärung der Schnittstellen zwischen DB MP und den anderen DB – Vollständige Dokumentation der Prozesse im elektronischen Betriebshandbuch
- Projekt Qualitätsmanagement und KVP (Kontinuierlicher Verbesserungsprozess)
- Projekt e-government, u.a. Projekt der ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren
- Projekt Neukonzipierung BFM-Informatikarchitektur, zentrale Datenbak ZEMIS, Datenauswertung (Data-Warehouse), Geschäftsprozessunterstützung (GEVER), Auslastungssteuerung (SAP)
- Projekt Ressourcenauslastung und Personalbedarfsmessung (erste Ergebnisse liegen bereits vor)

*Quelle: Bericht Reorganisation und Personalsituation BFM für GPK-N, 04.08.11*

# Handlungsbedarf und Empfehlungen

Aus der durchgeführten Evaluation ergibt sich der nachfolgende **Handlungsbedarf**:

## **Kulturellen «Ballast» abwerfen**

Verfestigte Kulturmuster belasten die organisationale Realität im BFM. Wunden und Verletzungen sind unübersehbar und die resignative Amtskultur lässt sich nicht mit Aktionismus überspielen. Das Glaubwürdigkeitsproblem der Geschäftsleitung gilt es ernst zu nehmen. Gefordert sind eine personelle Verstärkung des Führungsteams, strategische Perspektiven, Transparenz und Vertrauen. Dem neuen Direktor kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

## **Hauptproblemfeld konzeptionell angehen**

Im DB AR erweist sich das der gesamten Reorganisation zugrunde liegende Konzept der Fallverantwortung und Polyvalenz als nicht praktikabel. Die Länderteams mit mehr als 20 Mitarbeitenden sind zu gross und die Führbarkeit der Abteilungen Zentrale Verfahren und Rückkehr ist fraglich. Die Aufgabenteilung zwischen den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und der Zentrale sowie die heutige Ressourcenausstattung sind suboptimal. Mit der Reorganisation sind neue Schnittstellen entstanden. So z.B. beim Wegweisungsvollzug und zwischen MP und AR im Bereich Länderwissen. Die Zuständigkeiten und Ansprechpartner, insbesondere gegenüber den Kantonen, bleiben unklar und die Kundenorientierung ist nur begrenzt spürbar. Seitens VKM und amtsintern ist die Akzeptanz der heutigen Lösung gering.

## **Grundsatzfragen klären**

Der angestrebte einheitliche Auftritt des BFM in migrationspolitischen Fragen nach aussen macht Sinn. Die Trennung zwischen strategischen und operativen Themen erweist sich aber in der Praxis als schwierig und die Zuweisung strategischer Fragen auf den DB MP stiftet heute nur einen begrenzten Mehrwert. Das Profil des neu geschaffenen Direktionsbereichs ist unklar. Unter Beachtung der Ressourcenknappheit in den Kernaufgaben des BFM drängt sich eine Managemententscheidung auf.

## **Ressourcen bedarfsgerecht zuteilen**

Aus der Reorganisation ist es zu einer Allokation von Ressourcen gekommen, die es selektiv zu korrigieren gilt. Die Vollzugsbereiche ZI, die EVZ und der Bereich Pendenzenabbau haben einen Mehrbedarf an Ressourcen. Die durchgeführte Ressourcenanalyse weist Überkapazitäten und unterschiedliche Auslastungen in den Länderteams aus.

## **HINWEIS**

*Prozessorientierte und nicht organisatorisch-inhaltliche Denkangebote*



# Handlungsbedarf und Empfehlungen

Aufgrund der begrenzten Fachkenntnisse und limitierten Einblicke in die Arbeitsebene, beschränkt sich der Autor bewusst auf die Formulierung **prozessorientierter** und nicht organisatorisch-inhaltlicher Empfehlungen. Vorschläge zur konzeptionellen Neuausrichtung des Direktionsbereichs AR müssen durch ein Projektteam, in der dafür erforderlichen Zeit neu erarbeitet, umfassend getestet und sorgfältig evaluiert werden.

Prozessorientiert ergeben sich die nachfolgenden **sechs Empfehlungen**:

## 1. Strategische Agenda erstellen und politische Rückendeckung sicherstellen

Gestützt auf die erkannten Schwachstellen empfehlen wir eine strategische Agenda zu erarbeiten, die realistische und verbindliche Produktionsziele und Ressourcenanforderungen, insbesondere im Asylbereich enthält, personelle Massnahmen zur Verstärkung der Geschäftsleitung und des oberen Kaders definiert sowie die geplanten Umsetzungsschritte beschreibt. Die Agenda gilt es, mit dem EJPD verbindlich zu vereinbaren. Sie legitimiert das Handeln und dient der Geschäftsleitung als Leitplanke – «Structure follows Strategy».

## 2. Vertrauen zurückgewinnen und Gelingensvoraussetzungen schaffen

Im Dialog mit Führungskräften und Mitarbeitenden empfehlen wir dem neuen Direktor die Realität offen darzulegen, die Logik des Scheiterns zu thematisieren, realistische Erwartungen zu kommunizieren und Klarheit über die nächsten, konkreten Schritte zu schaffen. Transparenz, Ehrlichkeit und Verbindlichkeit schaffen Vertrauen. Stichworte dazu sind: Glaubwürdigkeit über Personen und Taten zurückgewinnen; strategische Klarheit schaffen und operative Feuerwehörungen vermeiden; «BFM Bashing» stoppen und Lethargie durchbrechen; verbindliche und realistische Leistungsziele anstreben; Ökonomie des Wandels beachten – operative Handlungsfähigkeit aufrechterhalten und erforderliche Veränderungen konsequent umsetzen; die kollektive Intelligenz nutzen und 95% der BFM-Mitarbeitenden mitnehmen; neue Lösungen sorgfältig testen und sichtbare Erfolgserlebnisse schaffen; bei den Mitarbeitenden ein Bewusstsein für das einzig konstante, den Wandel erzeugen.

## 3. Direktionsbereich Asyl und Rückkehr strategisch und organisatorisch «neu denken»

Die erkannten Schwachstellen, neuen Leistungsanforderungen (> 21'000 Gesuche pro Jahr) und der politische Druck erfordern eine Neuausrichtung des DB AR. Die Optimierung des Bestehenden ist nicht zielführend und wir empfehlen auch radikal neue Lösungsansätze sowie bereits vorliegende Konzeptideen zu evaluieren. So u.a. Zentrums-Idee; getrennte Organisation Asylverfahren und Bereich Rückkehr unter Nutzung von Synergien im Bereich Länderwissen; Fallverantwortung auf Stufe Sektion; Wiedereinführung «asylum case owner» bzw. «return case owner»; Einsatz flexibler Springerteams; Kompetenz- und Ressourcenverlagerung in Richtung EVZ etc. Dem Aspekt der Übereinstimmung von Zielen und Mitteln ist Rechnung zu tragen und die zur Leistungserbringung erforderlichen Ressourcen sind bereitzustellen.

## 4. Grundsatzentscheid «Migrationspolitik» treffen

Wir empfehlen die Prämissen, die zur Schaffung des DB MP geführt haben, noch einmal kritisch zu hinterfragen und die Zweckmässigkeit und den Mehrwert der geschaffenen Organisationseinheit realistisch und perspektivisch zu beurteilen. Ist die Unterscheidung in strategische und operative Aufgaben möglich? Können in einem DB alle zentralen strategischen Aufgabenbereiche des BFM abgedeckt werden? Ist der heutige Ressourcenbedarf verkraftbar oder müssten die begrenzten Mittel nicht primär für die Erfüllung der Kernaufgaben eingesetzt werden? Auch hier sind verschiedene Szenarien denkbar: Auflösung; Redimensionierung; Think Tank-Idee; Recht als zentrale Stabs- und Servicestelle ausgliedern etc.

## Handlungsbedarf und Empfehlungen

### 5. **Erkannte Optimierungen und Adjustierungen vornehmen**

Die Korrektur der erkannten Ressourcenengpässe im heutigen **Direktionsbereich ZI**, insbesondere in den Vollzugsbereichen (Abteilungen Zulassung, Aufenthalt und Reisedokumente) gilt es vorzunehmen. Zu prüfen sind dabei: Verbesserung der Führbarkeit durch Schaffung zweier Direktionsbereiche Zuwanderung (mit den Abteilungen Grenze, Aufenthalt und Arbeitsmarkt) und Integration (mit den Abteilungen Integration und Bürgerrecht); Umwandlung des Fachbereichs Reisedokumente in eine Sektion. Im **Direktionsbereich PR** empfehlen wir die Weiterentwicklung der technischen Supportsysteme, insbesondere Zukunftsprojekt ZEMIS sowie die Beseitigung der Schwachstellen bei statistischen Grundlagen. Zu prüfen sind: Ausländerstatistik ggf. an Bundesamt für Statistik abgeben oder Zusammenlegung der Statistikdienste Asyl und Ausländer; Verstärkung der heute unterdotierten Personalfunktion; ggf. Initialisierung einer Task Force für Unplanbares etc.

### 6. **Fokus auf die Potenzialentfaltung legen**

Die zukünftige Leistungsfähigkeit des BFM wird nicht durch Strukturen, sondern durch Menschen sichergestellt. Der Geschäftsleitung empfehlen wir deshalb den Management-Fokus auf die Arbeit an der Führungskultur zu legen. Führung muss Rahmenbedingungen schaffen, dass Leidenschaft und Begeisterung wieder spürbar werden und Mitarbeitende ihre Potenziale einbringen. Zukünftig ist dies die wohl wichtigste, nicht delegierbare Aufgabe des gesamten obersten Kaders des BFM – «Leidenschaft lässt sich nicht mit Druck erzeugen».

Der Autor bedankt sich bei allen Beteiligten für die offene und konstruktive Zusammenarbeit und wünscht dem Management-Team und allen Mitarbeitenden des BFM viel Erfolg bei der Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen.

*Viel Erfolg und gutes Gelingen*



**Frage 1: Wie haben Sie persönlich den Reorganisationsprozess in den letzten 21 Monaten erlebt? Welches sind bleibende Erlebnisse und unvergessliche Eindrücke? Was hat Sie positiv überrascht, was war eher enttäuschend?**

Kozepture	User
<p><b>Erlebnisse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensiv</li> <li>• Nicht optimal gelaufen</li> <li>• Konzeptphase: sehr hohe Kadenz, sehr viel «drive», viel Gemeinsamkeiten und gemeinsam getroffene Entscheidungen</li> <li>• Umsetzungsphase: Knochenarbeit mit Frustrationspotenzial. Alles ging weniger schnell als erhofft. Rückschläge traten ein.</li> <li>• 2010: Motto – das beste daraus machen</li> <li>• Einsamkeit im Umgang mit ausbleibenden Erfolgen</li> </ul> <p><b>Positives</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grosse Aufgabe in relativ kurzer Zeit</li> <li>• Gute Zusammenarbeit im Projekt / Steuerungsausschuss</li> <li>• Regelmässige Kommunikation</li> <li>• Zu Beginn Optimismus, ohne sachlich fundierte Gründe, dann loyale Verteidigung der Reorganisation und erst sehr spät erfolgte etappenweise die Einsicht, dass Nachbesserungen personell, organisatorisch und ablaufmässig erforderlich sind</li> <li>• DB ZI sehr gut gelungen</li> </ul> <p><b>Negatives   Kritisches</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Für Mitarbeitende des BFM eine sehr schwierige Zeit</li> <li>• Fehlende Weiterführung der Kulturentwicklung zur Unterstützung der Veränderungen</li> <li>• Zu technokratischer Ansatz</li> <li>• Know-how konnte zu wenig übergeben werden bei Wechsel der Aufgaben</li> <li>• Ideologisierung mit Tabuisierung bestimmter Elemente wie: A-Z, Case-ownership. Es wurde schwierig, gewisse Grundfragen überhaupt aufzuwerfen</li> <li>• Überlagerung der Reorganisation mit Krisenmanagement</li> <li>• 2009: oberstes Kader, bis auf eine Ausnahme von Reorganisation ausgeschlossen, daher schlechtes Gefühl</li> <li>• 2011: Kernelemente im DB AR funktionieren nicht wie gewünscht</li> </ul>	<p><b>Erlebnisse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Absolut unbrauchbare Analysen einer unfähigen Beratungsfirma als Basis</li> <li>• Prozess wurde als chaotisch, überstürzt und politisch-motiviert empfunden</li> <li>• Als Top-down Projekt trotz deklarierter Mitwirkungsmöglichkeit</li> <li>• Unvergesslich – Vertrauensverlust in Worte von Bundesräten und hohem Kader</li> <li>• Enttäuschungen – Reorganisation hat die erhoffte Innovationen nicht gebracht</li> <li>• Ende 2011 – die grossen Fragezeichen</li> <li>• Viele wollten der neuen Struktur nie eine Chance geben</li> <li>• Mühsamer und sehr zeitaufwendiger Prozess</li> <li>• Widerstand des Kaders, das versuchte seine Macht und Privilegien zu verteidigen, ohne das Gesamtinteresse des Amtes zu berücksichtigen</li> </ul> <p><b>Positives</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dynamik und Aufbruchstimmung sind entstanden</li> <li>• Bereich ZI: Hohe Dynamik entstanden. Ohne grosse externe Unterstützung, aber mit langjähriger Erfahrung wurde eine funktionierende Organisation aufgebaut die für die externen Partner einen Mehrwert darstellt (Klare Ansprechpartner und transparente Aufgabengebiete)</li> <li>• Zusammenführung und Bündelung der Kräfte im DB ZI mit klaren Prioritäten</li> <li>• Reorganisation im Bereich Dublin-Verfahren (weniger Handwechsel, Beschleunigung)</li> <li>• Effektiver Mehrwert bei komplexen Asylfällen. Bereicherung Portefeuille</li> <li>• Situation EVZ Altstätten</li> <li>• Mehr Freiräume im Tagesgeschäft</li> <li>• Erstellung von Haltungszielen im Amt</li> <li>• Alte, eingerostete Strukturen konnten teilweise durchbrochen werden. Viele mussten sich bewegen</li> <li>• Ausbildungsangebote haben sich erhöht und verbessert</li> </ul> <p><b>Negatives   Kritisches</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problematisch war vor allem die Periode zwischen Mai 2009 und September 2010</li> <li>• Warnende Stimmen wurden marginalisiert und herabgestuft – überall, wo das Amt heute grosse Probleme hat (Polyvalenz, Führungsspanne, Schnittstelle zu MP, Rückkehrmanagement) haben die Projektteams Lösungen vorgeschlagen, die von der Projektleitung nicht berücksichtigt worden sind</li> </ul>

**Frage 1: Wie haben Sie persönlich den Reorganisationsprozess in den letzten 21 Monaten erlebt? Welches sind bleibende Erlebnisse und unvergessliche Eindrücke? Was hat Sie positiv überrascht, was war eher enttäuschend?**

	User
	<p>Negatives   Kritisches (Fortsetzung)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Absolut unbrauchbare Analyse und unfähige externe Berater</li><li>• Skandalöser Umgang mit langjährigen Mitarbeitenden und Kadern des Amts</li><li>• Hidden agenda – Reorganisation wurde missbraucht, um sich von Führungspersonal zu trennen</li><li>• Im DB AR wissen die Leute bis heute nicht, was genau ihre Aufgabe ist und das notwendige Fachwissen konnte nicht angeeignet werden</li><li>• Auflösung der Abteilung Rückkehr war ein Fehler</li><li>• Aufgabenteilung EVZ und Zentrale</li><li>• Vieles wurde intransparenter, schwerer nachvollziehbar</li><li>• Klare Vision kaum spürbar</li><li>• Kommunikationsdefizite und -notstände</li><li>• Viele «Verletzte in den Gängen»</li><li>• System A-Z war schon zu Beginn eine beschlossene Sache. Alle warnenden Stimmen wurden als «Bremser» abgetan. Die Probleme lagen bereits am Anfang auf dem Tisch</li><li>• Vorgehen mit Mitarbeitenden war respektlos</li><li>• Klima der Angst und Unsicherheit</li><li>• Gemeinsame Anlässe waren wenig ergiebig und der Austausch fehlte</li><li>• Ungenügende Kommunikation von oben</li><li>• Gemeinsame Arbeit an Abläufen</li><li>• Sehr viel Skepsis in den Gängen</li><li>• Geschäftsleitung weiss nicht, welchen Schaden sie angerichtet hat</li><li>• Eskalationsstufen existieren nicht mehr</li><li>• Vorgesetzten fehlt es an Erfahrung</li><li>• Umgang mit Mitarbeitenden</li><li>• Personalvertretung im Amt</li><li>• Leichtfertiger Umgang mit dem Personal</li><li>• Know-how-Verluste</li><li>• Fehlende unité de doctrine</li><li>• Stillstand – Leute werden sich teilweise selbst überlassen</li><li>• Mehraufwand als Folge der Reorganisation</li><li>• «Magglings» war eher überflüssig und künstlich</li></ul>

**Frage 2: Welches sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden Faktoren, die zukünftig über den Erfolg oder Misserfolg der Reorganisation entscheiden werden?**

	Kozepture		User
<p>Zentrale Faktoren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Information und Kommunikation (identisch mit Handeln)</li> <li>• Verständnis der Veränderungen aus Sicht der Mitarbeitenden, klare Vision und Strategie</li> <li>• Gelebte Ehrlichkeit – offenes Ansprechen der Überprüfungsergebnisse, Mut zur Korrektur; auch Fehler eingestehen</li> <li>• Partizipation der Mitarbeitenden leben</li> <li>• Commitment zu Entscheidungen (GL / GS EJPD)</li> <li>• Balance finden zwischen notwendigen Korrekturen (Verbesserungsmanagement) und beharrliches Weiterverfolgen der Grundideen</li> <li>• Anzahl Erledigungen</li> <li>• Kein Störfeuer durch Medien</li> <li>• Fallverantwortung: Wer entscheidet muss die Verantwortung für die Folgen übernehmen</li> <li>• Frontloading des Verfahrens</li> <li>• Entwicklung der Kernkompetenzen und Risikomanagement</li> <li>• Belastungssteuerung</li> </ul>	<p>Zentrale Faktoren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neubesinnung auf Kern der Reorganisation und proaktive Umsetzung unter z.T. neuer Geschäftsleitung</li> <li>• Klare Vision und Commitment der Führung</li> <li>• Direktionsbereich ZI in Ruhe arbeiten lassen</li> <li>• Amt: Eingeständnis, dass die Reorganisation im Kern gescheitert ist</li> <li>• Bereitschaft zur Vornahme von Korrekturen</li> <li>• Entwicklung strategischer Vorgaben</li> <li>• Stabilität im Departement</li> <li>• Kommunikation und Transparenz</li> <li>• Dynamische Kaderkräfte</li> <li>• Haltung der Mitarbeitenden</li> <li>• Stärkerer Einbezug der Mitarbeitenden in die Entscheidungsprozesse</li> <li>• Realistische Ziele und Versprechen</li> <li>• Reorganisation muss zu sichtbaren Verbesserungen führen – Erfolg entscheidet sich an der Optimierung des Asylverfahrens im BFM</li> <li>• Keine weitere umfassende Reorganisation</li> <li>• Stabile Verhältnisse bei der Führung</li> <li>• Wiederaufbau eines gegenseitigen Vertrauens</li> <li>• DB ZI: Abteilung in Ruhe in den neuen Strukturen arbeiten lassen. Keine neuen Grossprojekte in den nächsten zwei Jahren</li> <li>• Amt: Eingeständnis der Projektleitung/Geschäftsleitung, dass die Reorganisation in ihren Kernbereichen gescheitert ist (Führungsspanne, Polyvalenz, Schnittstellen etc.)</li> <li>• Neustrukturierung Rückkehrmanagement, bzw. Wiederherstellung Abt. Rückkehr</li> <li>• Bedürfnisse der Partnerbehörden in den Kantonen ernst nehmen</li> <li>• Funktionierende Schnittstellen zwischen den Direktionsbereichen</li> <li>• Konzentration und Durchsetzung der erfolgreichen Elemente der Reorganisation</li> <li>• Mitarbeitende vom Mehrwert überzeugen</li> <li>• Konzipieren – schulen – umbauen</li> <li>• Engager plus de personnel (DB AR)</li> <li>• Stopper la polyvalence par collaborateur mais confirmer la polyvalence des unités</li> <li>• Schwerpunktbildung und Verzichtsplanung</li> <li>• Einsatz von finanziellen Mitteln und neuen Mitarbeitenden an Schwerpunkten</li> <li>• GL und Kader müssen Fehler im Rahmen der Reorganisation eingestehen</li> <li>• Mut zur Korrektur von Fehlern</li> <li>• Transparente und klare Führung – Teamarbeit in der GL des BFM</li> <li>• Verbesserung der Kommunikation zwischen Zentrale und Aussenstellen</li> </ul>		

**Frage 3: Wen Sie die «Reset-Taste» drücken könnten: A. Was würden Sie in der Konzeptphase ändern? B. Was würden Sie bei der Umsetzung anders machen?**

	Kozepture		User
<p>A. Konzeptphase</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andere Beraterteams (untauglich!!)</li> <li>• Mehr Partizipation der Mitarbeitenden</li> <li>• Vorläufige Aufnahme als Aufenthaltsgeschäft aus dem Asylprozess nehmen</li> <li>• Lernen von den Erfahrungen anderer Staaten</li> <li>• Oberstes Kader und Know-how Träger unbedingt besser einbeziehen</li> </ul> <p>B. Umsetzung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andere Beraterteams</li> <li>• Kein Top-down-Konzept anordnen und kalt durchsetzen</li> <li>• Mehr Zeit, Dinge zu testen (proof of concept war mit 1 Monat zu kurz und nur in eingeschränkter Form, mit einem atypischen Land, Georgien)</li> <li>• Laufendes Monitoring und schnellere Änderungen</li> <li>• Art der Stellenbesetzung</li> </ul>	<p>A. Konzeptphase</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundierte und sorgfältige Analysen, bessere Vorbereitung</li> <li>• Praxisorientierter Ansatz. Keine ideologischen Vorgaben sondern eine ergebnisoffene Herangehensweise. Keine unrealistischen Ziele setzen</li> <li>• Stossrichtung war von Anfang an vorgegeben – Gefahr der Dogmatik</li> <li>• Know-how von erfahrenen Mitarbeitenden nutzen. Kritische Stimmen, Vorbehalte und Mitarbeitende einbeziehen, nicht abstrafen, ausgrenzen und marginalisieren. Reorganisation mit anstatt gegen Mitarbeitende planen</li> <li>• Weniger ehrgeizige Ziele. Weniger Euphorie: Testphase extensiver durchführen</li> <li>• Aufgabe nicht an externe Beraterfirma delegieren</li> <li>• Bessere Qualität der externen Unterstützung. Rexult AG hat versagt – es wurden gewichtige Vorbehalte einfach ignoriert</li> <li>• Volle Transparenz von Beginn an</li> <li>• A-Z-Verantwortung wurde zu schnell und dogmatisch als die einzig richtige Lösung deklariert. Im Rückkehrbereich ist sie gescheitert</li> <li>• Konzept der Polyvalenz überdenken</li> <li>• Auseinanderbrechen «Rückkehr» in verschiedene Organisationseinheiten</li> <li>• Sorgfältige Personalauswahl</li> <li>• Mitarbeiter-Profile, die eher den humanitären Aufgaben gewidmet sind nicht mit den Vollzugsarbeiten, die eher polizeidienstlichen Charakter haben vermischen</li> <li>• Analyse des besoins en personnel</li> <li>• Proposer une nouvelle culture et accompagner les collaborateurs</li> <li>• DB MP rückgängig machen (Trennung von strategischen und operativen Aufgaben in der Praxis nicht lebbar)</li> <li>• Reorganisation anstelle Neuorganisation</li> <li>• Reorganisation mit und nicht gegen Mitarbeitende</li> </ul> <p>B. Umsetzung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzen der Fachkompetenz und Erfahrung langjähriger Mitarbeitenden</li> <li>• Gezielte Schulung der Mitarbeitenden</li> <li>• Ausschreibung der Stelle von Herrn Scheidegger</li> <li>• Überführung des know-hows und der Arbeitsinstrumente der alten in die neue Organisation war ungenügend</li> <li>• Das System der Fallverantwortung (case management) Asyl-Aufenthalts-Rückkehr ist nicht umsetzbar</li> <li>• Ausbildungen für neue Tätigkeiten hätten stattfinden sollen</li> <li>• Klare und kompetente Ansprechpartner für Fachgebiete haben gefehlt</li> <li>• Andere Namensgebung für den Direktionsbereich MP</li> </ul>		

**Frage 3: Wen Sie die «Reset-Taste» drücken könnten: C. Welche Anpassungen an der gewählten Vorgehensweise würden Sie vornehmen?**

	Konzepture		User
<p>C. Vorgehen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeitplan anpassen</li> <li>• Vermehrter Einbezug der Mitarbeitenden (auch zu nächsten Schritten), mehr Partizipation</li> <li>• Offener kommunizieren, Transparenz verbessern, spontaner sein</li> <li>• Art der Stellenbesetzung (das BFM hatte nicht die notwendige Kultur für dieses Vorgehen)</li> <li>• MP erfüllt die Erwartungen nicht</li> <li>• Gemeinsames Überprüfen kritischer Meilensteine</li> <li>• Gemeinsame Verantwortungsübernahme der Führung BFM und EJPD</li> <li>• Entscheid über Reorganisation und Umsetzungsverantwortung nicht personell trennen</li> </ul>	<p>C. Vorgehen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitarbeitenden nicht Partizipation vorgaukeln, wenn diese nicht wirklich erwünscht ist</li> <li>• Nie mehr Zuteilung der Personen auf Bereiche über deren Köpfe hinweg</li> <li>• Direktionswechsel war nicht nötig</li> <li>• Mehr Zeit für die Umsetzung</li> <li>• Besseres Vorgehen bei der Auswahl von Schlüsselpersonen und der Stellenbesetzung</li> <li>• Mehr und professionellere Begleitung bei der Umsetzung</li> </ul>		



**Frage 4: Wie beurteilen Sie aus heutiger Sicht die «Überlebenschancen» und Nachhaltigkeit der neuen Organisation?**

Kozepture	User
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation kann so wie sie ist überleben. In gewissen Teilen (Info/Kommunikation, Einbezug MA) müssen Justierungen erfolgen. Erkannte Probleme und Schwierigkeiten dürfen nicht zu lange anbrennen</li> <li>• «Keine Chance!»</li> <li>• Gewisse Teile sehr gut: Asyl: Länderteams, Prozessmanagement</li> <li>• Andere kritisch: polyvalente Mitarbeitende, echte Fallverantwortung in jedem Bereich</li> <li>• Grundzüge bleiben</li> <li>• Im Asylbereich besteht Reorganisationsbedarf, sonst nur punktuelle Verbesserungen notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Reorganisation der Reorganisation ist bereits eingeleitet</li> <li>• Eher negativ – Problem Produktivitätssteigerung wird zu Anpassungen führen müssen. Nächste Reorganisation kommt fast sicher!</li> <li>• Je nach Direktionsbereich unterschiedlich – positiv ZI, kritisch AR und MP</li> <li>• Überlebenschancen sind hoch, da wir weder einen Markt, noch einen Preis haben, noch einen echten Kunden bedienen müssen</li> <li>• AR: Konzept Fallverantwortung von A-Z funktioniert nicht und ist gescheitert. Asyl- und Rückkehrmanagement passen nicht zusammen. Auch Rückmeldungen der Kantone, die eine verschlechterte Dienstleistung des BFM im Rückkehrmanagement beklagen, lassen erwarten, dass wieder eine Abteilung Rückkehr geschaffen werden wird. Sektionen mit mehr als 15 Direktunterstellten sind nicht sinnvoll führbar.</li> <li>• DB ZI: Reorganisation hat Sinn gemacht und bewährt sich. Organisationsform hat sich eingespielt und funktioniert. Klären der Schnittstellen zu MP</li> <li>• Schnittstellen MP und andere DB bereinigen. Zielrichtung DP MP muss klarer sein</li> <li>• Mehr Management-Attention für das Personalwesen</li> <li>• Mit Gewalt durchsetzbar - «Fragt sich, wie lange die Ressourcen mitspielen?»</li> <li>• Das Prinzip A-Z ist auf Dauer nicht haltbar</li> <li>• Das BFM muss damit leben lernen, dass es sich in einem «Dauer-Change-Prozess» befindet</li> <li>• Si les bonnes décisions sont faites, la réorganisation est viable et le concept des team par pays enrichissant et performant</li> <li>• Menge der Asylgesuche erhöht automatisch die Verfahrensdauer bei gleichbleibenden Ressourcen</li> <li>• Neue(r) Direktor(in) als Schlüsselfigur für das so wichtige Vertrauen</li> <li>• Grundstruktur sollte nicht in Frage gestellt werden</li> <li>• Positiv – Reorganisation hat gezeigt, dass die ursprüngliche Form nicht die beste war</li> <li>• Die Konzepture wurden abgestraft und nicht belohnt</li> </ul>

**Frage 5: Wie glauben Sie sehen «Andere» die Reorganisation?** A. Wie wertet die Politik das mit der Reorganisation Erreichte? B. Wie beurteilt das EJPD und deren Vorsteherin die Ergebnisse der Reorganisation? C. Wie sieht die Mehrheit der BFM-Führungskräfte den Mehrwert der Reorganisation?

	Kozepture	User
<p>A. Politik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zu wenig Erfolg sichtbar</li> <li>• Misserfolg</li> <li>• Wenig eigene Kenntnisse (Basis bilden Medienmitteilungen). Erwartet werden Ergebnisse</li> <li>• Kritisch</li> </ul> <p>B. EJPD und Vorsteherin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idee der prozessorientierten Organisation wird getragen. An der Justierung muss gearbeitet werden</li> <li>• Ungeduldig</li> <li>• Sehr kritisch</li> <li>• Änderungen werden notwendig sein</li> <li>• Reorganisation ist zweitrangig: Was zählt ist Erfolg und dieser ist noch nicht eingetroffen</li> </ul> <p>C. Mehrheit der Führungskräfte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganisation war richtig – aber die Herausforderungen sind heute wahrscheinlich grösser</li> <li>• Wohl eher kritisch</li> <li>• Neutral</li> <li>• Akzeptieren die Reorganisation</li> </ul>	<p>A. Politik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BRF = «Chaostrophe»</li> <li>• Negativ und als misslungen. Grösseres Chaos, weniger effizient, Erfolge fehlen</li> <li>• Beweis der Effizienzsteigerung fehlt</li> <li>• Äusserungen in der Presse (ibs. der KKJPD-Vorsteherin) deuten darauf hin, dass Politik die Reorganisation des BFM als misslungen ansieht</li> <li>• Ineffizienter, know-how Verluste</li> <li>• Fühlt sich betrogen und belogen. Sicht kann nur beschränkt sein</li> <li>• Sehr schlecht</li> <li>• BFM wird primär aufgrund seines Outputs bewertet</li> <li>• Tonalität in der Presse: «BFM funktioniert nicht»</li> </ul> <p>B. EJPD und Vorsteherin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit Skepsis – hat Konzept geerbt</li> <li>• Sieht Anpassungs- und Handlungsbedarf</li> <li>• Unklar, bisher noch nichts gespürt</li> <li>• Steht unter Druck</li> <li>• Hat sie das Vertrauen in die BFM-Führung?</li> </ul> <p>C. Mehrheit der Führungskräfte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur die Reo-Gewinner sehen den Mehrwert</li> <li>• Auch DB MP hat bisher noch keinerlei produktiven Impulse ausgelöst und es lässt sich kein Dossier finden, in dem seit und wegen der Reorganisation ein substanzieller Fortschritt erzielt worden wäre</li> <li>• Öffentlich eher positiv, intern eher kritisch</li> <li>• Bei der Mehrheit wohl kein Problem</li> <li>• Teilweise überforderte Führungskräfte</li> <li>• Andere Namensgebung für den Direktionsbereich MP</li> </ul>	

**Frage 5: Wie glauben Sie sehen «Andere» die Reorganisation?** C. Wie sieht die Mehrheit der BFM-Führungskräfte den Mehrwert der Reorganisation? D. Wie sehen BFM-Mitarbeitende die Effekte der Reorganisation? E. Wie erleben die Partnerinstitutionen Ihres Amtes die Situation?

	Kozepture	User
<p>D. BFM-Mitarbeitende</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehen kaum positive Effekte – ziemlich viel wird negativ betrachtet</li> <li>• Teils positiv, teils negativ, je nach persönlicher Betroffenheit</li> <li>• Neutral bis kritisch</li> <li>• Kritische Akzeptanz</li> </ul> <p>E. Partnerinstitutionen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unbefriedigend: Immer noch fehlende oder nicht zuständige Ansprechpartner (zu unterscheiden zwischen Asyl und Rest)</li> <li>• Kritisch</li> <li>• Von Misserfolg bis zu punktuellen Verbesserungen</li> </ul>	<p>D. BFM-Mitarbeitende</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Bild dürfte ernüchternd sein. Völlig zerbrochenes Vertrauensgefüge, desolante Ergebnisse der Personalumfrage 2011</li> <li>• Geschäftsleitung und Steuerungsausschuss geniessen keinerlei Vertrauen mehr</li> <li>• Viele Führungskräfte schaffen es nicht die konzeptionellen Ideen umzusetzen</li> <li>• Teils begrüsst, mehrheitlich stark abgelehnt. Viele Ängste</li> <li>• Akzeptanz hängt von der Lösung des Problems A-Z-Verantwortung ab. Davon sind 140 Mitarbeitende in der Zentrale und 100 Mitarbeitende in den EVZ betroffen</li> <li>• 10% sehr kritisch, 60% ambivalent, 30% positiv</li> <li>• 2012 wird die Mitarbeiterzufriedenheit noch einmal sinken</li> <li>• Enttäuschungen bei den EVZ</li> <li>• Vielen ist es einfach nur egal</li> </ul> <p>E. Partnerinstitutionen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skepsis und Häme</li> <li>• Unterschiedlich, je nach Direktionsbereich. Positiv ZI, kritisch im Bereich Rückkehrmanagement</li> <li>• Eher negative Feedbacks</li> <li>• Zu träger Apparat</li> <li>• Anliegen der Vollzugsbehörden in den Kantonen werden nicht berücksichtigt und mit den Möglichkeiten des BFM abgestimmt</li> <li>• Mitleidiges Beobachten</li> <li>• Schlecht, unstrukturiert, chaotisch</li> <li>• Mehrwert nicht erkennbar</li> </ul>	

**Frage 6: In welchem Szenario würde das bisher Erreichte verpuffen und ein Musterrückfall drohen?**

Kozepture	User
<ul style="list-style-type: none"> <li>• «Durchboxen»</li> <li>• Fehlende Ernsthaftigkeit der Führung BFM und EJPD</li> <li>• Steigender medialer und politischer Druck</li> <li>• Fehlende Ruhe</li> <li>• Asylbereich weiterhin Schauplatz politischer Spiele</li> <li>• Unsicherheit der Leitung</li> <li>• Wenn Probleme im DB Asyl auf andere DB überschwapen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine neue Reorganisation, initialisiert durch gleiche «Köpfe»</li> <li>• Ewige Instabilität, insbesondere bei der obersten Führung BR/Direktor/GL</li> <li>• Was ist das Positive, das verpuffen könnte?</li> <li>• Einseitige Fokussierung auf Quantität der Asylentscheide ohne echten Einbezug Aufenthalt/ Vollzug</li> <li>• GL BFM als Marionetten des GS EJPD</li> <li>• Grosser Anstieg der Gesuche</li> <li>• Zurück zum Alten - zu drei Direktionsbereichen</li> <li>• Alles rückgängig machen – die Leute sind müde von den ständigen Richtungs- und Führungswechseln</li> <li>• Stillstand</li> <li>• Weiterhin Denk- und Meinungstabus verordnen</li> <li>• Si les collaborateurs n'ont pas la confiance</li> <li>• Weiterhin hohe Asylgesuchszahlen und steigende Einwanderungszahlen</li> <li>• Wiederholung des demütigenden Prozederes der Mitarbeiter-Zuteilung</li> <li>• Keine Veränderung und das Gärtchendenken lebt weiter</li> <li>• Wenn nur noch Zahlen und der Output zählen</li> <li>• Da nichts erreicht wurde stellt sich die Frage nicht</li> </ul>

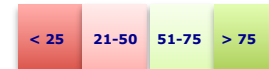
**Frage 7: Gelingensvoraussetzungen - Welche Voraussetzungen müssen zwingend gegeben sein, damit die neue Organisation ihre Wirkung entfalten kann?**

Kozepture	User
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganisation muss von EJPD-Chefin mitgetragen werden</li> <li>• GL BFM und DV EJPD müssen dahinter stehen</li> <li>• Besetzung der Direktion mit glaubwürdiger und kompetenter Persönlichkeit</li> <li>• Leitung DB AR überprüfen</li> <li>• Aufnahme berechtigter Verbesserungsvorschläge seitens Mitarbeitende und Partner</li> <li>• Viel kommunizieren</li> <li>• Vision festlegen und visualisieren</li> <li>• Offene Auseinandersetzung mit Erfolgen und Misserfolgen</li> <li>• Keine Tabus in Analyse und Folgerungen</li> <li>• Zeitliche Verfahren DB AR neu organisieren</li> <li>• Klären der Zusammenarbeit DB und MP; gerechtere Ressourcenzuteilung</li> <li>• Flexibler Umgang mit Schwankungen (Gesuchsanfall); beherrschte Kosten; korrekte Rückführprozesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilität, Ruhe und Vertrauen</li> <li>• Realistische Korrekturen unter Einbezug der Direktbetroffenen – z.B. Trennung von Asyl und Rückkehr</li> <li>• Mut zur ehrlichen Analyse, offensichtliche Konstruktionsfehler rasch beheben</li> <li>• Prioritäten festlegen, kommunizieren und Unangenehmes an die Hand nehmen</li> <li>• Selbstkritik der Führung</li> <li>• Glaubwürdige Persönlichkeiten an der Amts-Spitze</li> <li>• Lernfähige und flexible Mitarbeitende</li> <li>• Eklatante Schwächen sind offensichtlich, dies anzuerkennen ist Voraussetzung für das weitere Gelingen</li> <li>• Ideologische Glaubenssysteme (Durchführungsverantwortung, Polyvalenz, Führungsspanne) sind kritisch zu hinterfragen und zu überwinden</li> <li>• Zeit, klare Vorgaben und messbare Erfolge</li> <li>• BFM muss die Chance und Zeit gegeben werden, die notwendigen Anpassungen vornehmen zu können. Fehler müssen erlaubt sein</li> <li>• DB AR muss sich strategisch, organisatorisch und personell neu ausrichten</li> <li>• Personelle Änderungen in der Führung – Überdenken von Ernennungen</li> <li>• Klare Strategie auf oberster Führungsebene</li> <li>• Vermittlung des fehlenden Fachwissens, gezielte und zeitgerechte Ausbildung</li> <li>• Tragfähige Lösung für die Abteilung Zentrale Verfahren und EVZ – ohne Tabus</li> <li>• Neue Promotoren und starke Führungspersönlichkeiten, die MA begeistern können</li> <li>• Beibehaltung einiger praktikabler Kerninhalte</li> <li>• Mitarbeitende und Kader abholen und einschwören – herrschaftsfreier Dialog</li> <li>• Commitment der Departementsleitung und der Direktion</li> <li>• Keine neuen «Reorganisations-Feuerwehrrübungen» mehr</li> <li>• Prozesse schulen, damit alle das gleiche Verständnis haben</li> <li>• Reibungsflächen erkennen und Schnittstellenprobleme lösen</li> <li>• Arbeitsabläufe vereinfachen (IT-Unterstützung verbessern)</li> <li>• Flexibiliser le système, un meilleur système de gestion des pays prioritaires</li> <li>• Encourager une culture de confiance réciproque et de transparence</li> <li>• Prozesse und Abläufe müssen drastisch verkürzt werden</li> <li>• Vertrauen in die Vorgesetzten</li> <li>• Flexible Lösungen für und innerhalb der Sektionen</li> <li>• Gemeinsames Beheben von erkannten Schwachstellen</li> <li>• Kompensation des teilweise fehlenden Fachwissens</li> <li>• Arbeitsteilung und Kommunikation EVZ-Zentrale müssen verbessert werden</li> <li>• Sanfte Korrekturen</li> <li>• Organisation benötigt Zeit, damit die Wirkung der Reorganisation sichtbar werden kann</li> </ul>

**Frage 8: Lessons learned - Was hat funktioniert, was hat sich bewährt? Was wurde unterschätzt, wen hat man überfordert? Welches sind meine persönlichen Schlussfolgerungen?**

Kozepture	User
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorgeschlagene Experten (Rexult AG und Mehrsicht) haben versagt</li> <li>• Zu vieles hat nicht funktioniert</li> <li>• Mitarbeitende ernst nehmen</li> <li>• Anforderungen an Mitarbeitende nicht unterschätzen</li> <li>• Länderteams als ganzes: gut</li> <li>• Changeprozess und Führungsaufwand für die Umsetzung wurden unterschätzt</li> <li>• Risiken der fehlenden äusseren Stabilität wurden unterschätzt</li> <li>• Beobachtbare Phänomene der Überforderung: Mitarbeitende, Führungskräfte, Departement</li> <li>• Quick wins müssen entstehen – Reorganisationen müssen in max. zwei Jahren umsetzbar und verankerbar sein. Mit Zwischenschritten arbeiten</li> <li>• ¼ sind begeistert, ¼, die fixiert Unzufriedenen können nicht verabschiedet werden;</li> <li>• Viele der Grundideen sind richtig</li> <li>• GL hat Aufgabe nicht erfüllt</li> <li>• Permanenter Wandel der Beurteilungskriterien gefährdet den Prozess</li> <li>• Zu starke Ideologisierung (Polyvalenz-Idee und Fallbearbeitung)</li> <li>• Mitarbeitende haben ein Bedürfnis zu wissen, mit welchem Setting die GL gedenkt in die nächsten vier Jahre zu gehen</li> <li>• Fehlender Einbezug von Know-how Trägern bei Analyse und Folgerungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit einer unprofessionell durchgeführten Reorganisation, mit einem rücksichtslosen Verhalten gegenüber bewährten Mitarbeitenden und Kadern wurde ein enormer Schaden angerichtet</li> <li>• Reorganisation hat zu viele Verlierer produziert. Arbeit wurde ineffizienter, viel Fachwissen ist abhanden gekommen</li> <li>• Qualität der externen Beratung verbessern: «Wir erklären der Firma, wie das Asylwesen funktioniert und uns wird dann gesagt, wie das Asylwesen zu funktionieren hat». Vorgeschlagene Experten (Rexult AG und Mehrsicht) haben versagt</li> <li>• Unterschätzter Zeitbedarf. Mehr Zeit für die Konzeptphase</li> <li>• Kommunikation ist das Wichtigste!</li> <li>• Zu viele Schonfristen – Angst vor Durchgreifen und Eingreifen</li> <li>• Abstempeln von Freigeistern und Leuten, die den Mut hatten, Neues zu denken</li> <li>• Das ganze war eine «Mogelpackung» – Reorganisation in neun Monaten mit 20% mehr Output</li> <li>• Wissenstransfer im DB ZI scheint gut zu funktionieren. DB ZI funktioniert</li> <li>• Im DB AR wurden Stellenprofile geschaffen, die nicht kompatibel sind mit den vorhandenen Ressourcen (Anhörungen, Asylentscheide fällen, mit Botschaften verhandeln, Rückführungen organisieren etc.)</li> <li>• Es war ein Fehler, die Verantwortung für die Verfahrensoptimierung einem DB zu übergeben. Know-how Dritter (DB PR, EVZ wurde nicht eingeholt)</li> <li>• Auswahlprozess hat Mitarbeitende und Teile des Kaders überfordert</li> <li>• Besser und sorgfältiger analysieren, Stimmen der Bremser zur Kenntnis nehmen und beachten</li> <li>• Überforderungen vermeiden</li> <li>• Zu wenig Know-how im Migrationsmanagement</li> <li>• Problèmes posé par la polyvalence</li> <li>• Mit der heutigen Gesetzgebung wird es nicht gelingen den Asyl- und Vollzugsprozess zu senken</li> <li>• Festgefahrene Strukturen konnten teilweise durchbrochen werden</li> <li>• Versprechungen bezüglich Lohnklasseneinteilung wurden nicht eingehalten</li> <li>• Bei AR wurden die Leute sich selbst überlassen – ohne Schulung</li> <li>• Stabilität konnte bis heute nicht hergestellt werden. (Zu) vieles ist noch provisorisch</li> <li>• Funktionierende Strukturen in der Abteilung Rückkehr wurden aufgelöst</li> <li>• Verwaltung hat sich verwaltet</li> <li>• Komplexität im Asylbereich wurde unterschätzt</li> <li>• Know-how Verluste sind deutlich spürbar</li> <li>• Man hat unterschätzt, wie wenig Einfluss Strukturen auf die Kultur haben können</li> </ul>

## Zielerreichungsgrad Stufe «Amt»

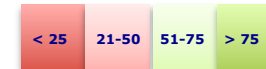


### Sicht «Konstrukteure»

### Sicht «User»

Beabsichtigte Ziele und Effekte	Quantitative Messgrößen	Qualitative Indikatoren	Zielerrei-ung in %	Kommentare & Verbesserungsideen	Zielerrei-ung in %	Kommentare & Verbesserungsideen
Steigerung der Produktivität und effektiverer Ressourceneinsatz	2012: + 20% mehr Dossiers und Verkürzung der Durchlaufzeiten	Siehe DB AR und DB ZI: Es werden 2012 für die gleichen Aufgaben weniger Ressourcen benötigt. Das Betriebshandbuch ist umfassend eingeführt.	1 3 0 1	«Benötigt mehr Zeit als erwartet»		«Zum Teil fremdbestimmt»
Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation	xx	Reduktion der Anzahl Handänderungen von Dossiers Trennung Kern- und Supportprozesse Siehe DB AR und DB ZI	0 2 6 0	«Ungelöste Aufgaben bzw. Schnittstellenprobleme»; «Polyvalenz je Mitarbeiter?»; Im Verhältnis zu DB MP Ziel nicht erreicht»		
Hierarchieabbau	Reduktion Kaderstellen von 81 auf 73, Lohnsummenreduktion: 45 TCHF ab 09/12	Wegfall 4. Führungsebene	0 4 0 4	«Es haben sich informelle Hierarchien gebildet»		«Ja, aber keine Steigerung der Produktivität»
Kürzere Informationswege	xx	Wegfall 4. Führungsebene Offene GL, BFM-Foren	0 6 1 1	«Mitarbeitende können zu wenig bewegt werden»; «Man geht mit Infofluss besser um»		«Offene GL-Sitzungen»
Geringere Regelungsdichte	Anzahl Weisungen reduziert		3 3 0 0	«Andere, nicht weniger Weisungen» Bis anhin keine aufgehoben, dafür Prozesshandbuch eingeführt.»		
Trennung operative und strategische Aufgaben	xx	Operative Kernprozesse in den DB AR und ZI, Zusammenfassung der zentralen strategischen Aufgabenbereiche im neuen DB MP. Planungs- und Supportprozesse wie bis anhin im DB PR.	1 3 3 1	«Schnittstellen klären» «Frage bleibt offen, ob diese Trennung überhaupt Sinn macht» «Nur bei AR weniger bei ZI»		«Nicht konsequent. Teilweise unklar, was Amt will»
Verbesserung der internen Zusammenarbeit, Abbau «Gärtlidenken»	Anzahl direktionsübergreifender Projekte (vgl. Projektportfolio OE BFM)		4 3 0 0	«De facto 2 Ämter»; «Gärtlidenken immer noch vorhanden»		«Besserung, IMES + BFF-Zusammenarbeit»
Weiterentwicklung Amtskultur: Feedback- und Fehlerkultur	xx	- Erarbeitung und Vertiefung der Haltunzsziele BFM - Erarbeitung eines gemeinsamen Führungsverständnisses innerhalb Kader - Internes Kommunikationskonzept - BFM-Foren: Zusammenhalt fördern und stärken - Die Fachbereiche/OE stellen sich vor etc.	1 4 3 0	«Inhaltsleere Deklarationen» «Neues Konzept für Weiterentwicklung erforderlich»; «BFM muss zu einer lernenden Organisation werden»; Haltunzsziele werden nicht gelebt»		«Keine Änderung»
Weiterentwicklung Amtskultur: Wertschätzung und Vertrauen, höhere Identifikation	Indikatoren aus Personalumfrage	Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitszufriedenheit (Kaderklausur BFM vom 14.09.2011) - Überprüfung der Schnittstellen zwischen DB MP und den anderen DBs - Überprüfung der Führungsspanne - Überprüfung des Case-Ownership-Konzepts DB AR - Durchführung einer Personalbedarfsmessung - Einführung einer systematischen Personalentwicklung - Einführung eines Feedback-Systems - Einführung Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz	1 5 1 0	«Welche Amtskultur?» «Vertrauen noch nicht spürbar»; «Systematisches Denken ist auf allen Ebenen auszubauen» «Siehe Personalumfrage 2011»		«Eher abgenommen. Fehlende Wertschätzung»

## Zielerreichungsgrad Stufe «Amt»



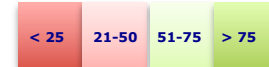
### Sicht «Konstrukteure»

### Sicht «User»

Beabsichtigte Ziele und Effekte	Quantitative Messgrößen	Qualitative Indikatoren	Zielerreichung in %	Kommentare & Verbesserungsideen	Zielerreichung in %	Kommentare & Verbesserungsideen
Technologie: Verbesserung ZEMIS, und GEVER, e-Dossier	2012: + 20% mehr Dossiers und Verkürzung der Durchlaufzeiten	- Erstellung Strategische Informatikplanung (SIP) - Strategie e-Government BFM - Projekt e-government ausländerrechtliche Bewilligungen - Datawarehouse BFM		«Informatik als riesiges Klumpenrisiko.»; «e-Dossier Asyl»		«Keine Veränderung. MIDES fehlt»
Verbesserung der Fähigkeit mit Schwankungen umzugehen	Personaletat	Personalaufstockung bei ausgewiesenem Mehrbedarf (BRB vom 25.05.2011) Mechanismen der flexiblen Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung Siehe DB AR und DB ZI		«Keine Mechanismen» «Innerhalb DB AR optimieren gewisse Entwicklungen die Belastungssteuerung»		«Keine Veränderung, noch pendent»
Höhere Attraktivität der Arbeitsplätze	xx	xx		«Personalumfrage 2011»		«Gute Arbeitsbedingungen, befristete Verträge noch unklar»
Stärkere Kundenorientierung		Zufriedenheit Departement Zufriedenheit VKM und Partnerbehörden Konzept Erreichbarkeit		«Positiv: ZI, negativ: AR»; «Kundenfeedbacks systematisch einholen.»; «Kommunikationskonzept AR → Kantone» «Umfeld ist in vielen Bereichen unzufrieden mit den Leistungen des BFM»; Bei DB AR konnten Ansprechstellen reduziert werden. Im DB AR gibt es Bereiche mit multiplen Ansprechstellen gegen Aussen»		«Kantone sind wichtig»



## Zielerreichungsgrad Stufe «DB ZI»

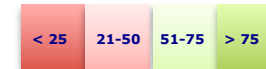


### Sicht «Konstrukteure»

### Sicht «User»

Beabsichtigte Ziele und Effekte	Quantitative Messgrößen	Qualitative Indikatoren	Zielerreichung in %	Kommentare & Verbesserungsideen	Zielerreichung in %	Kommentare & Verbesserungsideen
Steigerung der Produktivität und effektiverer Ressourceneinsatz	Verkürzung der Durchlaufzeit / Verfahrenszeit der Prozesse	Es werden 2012 für die gleichen Aufgaben weniger Ressourcen benötigt Das Betriebshandbuch ist umfassend eingeführt und bewirtschaftet	0 1 2 0	«Es fehlen verständliche Kennzahlen» «Gelingt nur, wenn gleichzeitig die Prozesse entschlackt werden»		
Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation	xx	Trennung Kern- und Supportprozesse	0 0 3 0	«Die Reduktion von Schnittstellen führt nicht in jedem Fall zu effektiveren und effizienteren Abläufen.» «Neue Schnittstellen mit DB MP»		
BFM-intern: Einheitliche Durchführungsverantwortung von A-Z	Zusammenhängende Aufgaben werden jeweils in einer Organisationseinheit zusammengefasst	Evaluation Egger	0 0 4 0	«Ist nicht überall durchführbar und zielführend»; «Nichts Neues»; «Wird innerhalb der Länderteams gelingen»		«Klare Trennung»
Gegenüber Kantonen: Einheitliche Durchführungsverantwortung von A-Z	Jeder Kernprozess des DB ZI (d.h. konkret auch jede Abteilung) hat einen klaren kantonalen Ansprechpartner und umgekehrt.	Zufriedenheit aller Partnerbehörden	0 0 1 3	«Ist nicht überall durchführbar und zielführend»		
Anpassung Projektorganisation «Schengen»	Erreichung der Projektziele	Schnittstellen gelöst Entscheidungsverantwortung geregelt Kurze Kommunikationswege innerhalb des Projekts	0 0 3 0	xx		
Eigene Kennzahlen zur Steuerung des DB	Die OE verfügen über Kennzahlen, die eine Steuerung erlauben, um Entscheide abzustützen Anzahl Kategorien des Zahlenmaterials muss gesteigert werden → Differenzierungsgrad	Grundlagen: Projekt Datawarehouse BFM (Teil Ausländer) gestion automatisée des statistiques  Projekt Verfahrenscontrolling (DB PR mit Abteilung Zulassung und Aufenthalt)	1 1 1 1	«Datawarehouse ist immer noch in weiter Ferne: keine Spur von Einführung» «DB PR löst x andere neue Projekte aus, die z.T. überrissen und über-Trieben sind» «Die Situation ist wegen den Unzulänglichkeiten ZEMIS prekär»		

## Zielerreichungsgrad Stufe «DB AR»

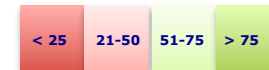


### Sicht «Konstrukteure»

### Sicht «User»

Beabsichtigte Ziele und Effekte	Quantitative Messgrößen	Qualitative Indikatoren	Zielerrei- ung in %	Kommentare & Verbesserungsideen	Zielerrei- ung in %	Kommentare & Verbesserungsideen
Steigerung der Produktivität um 20% und effektiverer Ressourceneinsatz	2012: 13'200 Erl. mit Personalbestand wie er 2008 war	Weiterführung der Befähigung möglichst vieler Mitarbeitenden, um den Prozess von A-Z abzudecken	4 2 1 0	«Gegenteil ist fact: - 17%»; «Im Umsetzungsjahr lässt sich der Zielwert nicht erreichen»		«Höchstens halten»
Überführung der funktionalen Organisation in eine Prozessorganisation	Abbau der Schnittstellen zwischen Verfahren, Vollzug, Aufenthalt	Zusammenführung der Aufgaben im Asylwesen (Verfahren, Vollzug, Aufenthalt) in einem Direktionsbereich. Trennung Kern- und Supportprozesse	1 3 3 0	«Nie richtig umgesetzt»; «Zusammenführung ist positiv» «Wird teilweise rückgängig gemacht»		«Teilweise, ca. 20%»; Aufteilung AVR + EVZ»
Zusammenführung Aufgabenbereiche, die sich auf Asylgesetzgebung stützen, d.h. konkret: Einheitliche Durchführungsverantwortung der Asyl- und Wegweisungsverfahren inkl. Aufenthalt der betroffenen Personen von A-Z	Anzahl der Fälle, welche durch ein/e und dieselbe/n Mitarbeiter/in des Länderteams behandelt worden sind (Anhörung zur Sache, Entscheid, Vollzug, allf. Aufenthaltsregelung)	Reduktion der Anzahl Handänderungen von Dossiers zwischen Mitarbeitenden Zufriedenheit der kantonalen Partnerbehörden	1 1 3 0	«Nie richtig umgesetzt» «Fallverarbeitung auf Stufe Länderteam»		«Nie richtig umgesetzt» «Fallverarbeitung auf Stufe Länderteam. Polyvalenz wird verteuert, fehlende Vision, unklare Prozesse»
Gegenüber Kantonen: Einheitliche Durchführungsverantwortung von A-Z	xx	Zufriedenheit VKM und Partnerbehörden	1 5 0 0	«Bessere Kommunikation		«Bessere Kommunikation
Quantitative und qualitative Optimierung Dossierhandhabung (inkl. Dublin-Verfahren)	Erledigungen gem. OPR und Controlling DB AR Verfahrensdauer gem. OPR und Controlling DB AR	Qualitätsmanagement DB AR	1 2 2 0	«Massnahmen aufgrund Controlling DB AR»		«Ausbildung; QM»
Eigene Kennzahlen zur Steuerung des DB	Kennzahlen Prio A gem. Prototyp Controlling DB AR	Implementierung Controlling DB AR gem. Projekt	0 0 4 0	«Controlling erarbeiten»		«Vernehmlassung. Pilot-Reporting läuft»
Verbesserung Fähigkeit mit Schwankungen umzugehen	Keine Schaffung von neuen Pendenzen	Projekt Behandlungssteuerung Notfallkonzept Massnahmenpaket zur Verbesserung des Belastungsausgleichs zwischen den Länderteams	1 3 2 0	«Arbeiten sind aufgegleist» «Siehe Massnahmenpaket AR; Springerteams, Personalanträge»		«Noch nicht angegangen»

## Zielerreichungsgrad Stufe «DB MP»

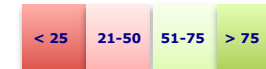


### Sicht «Konstrukteure»

### Sicht «User»

Beabsichtigte Ziele und Effekte	Quantitative Messgrößen	Qualitative Indikatoren	Zielerreichung in %	Kommentare & Verbesserungsideen	Zielerreichung in %	Kommentare & Verbesserungsideen
Sicherstellung einer kohärenten Migrationspolitik	Budget	Massnahmen IMZ-Bericht	1 3 2 0	«MP schafft keinen Mehrwert» «Wenig Ausstrahlung im Amt» «Voraussetzungen sind verbessert»		
Impulse für die schweizerische Migrationsinnen- und -ausenpolitik	- Migrationsdialoge - Migrationspartnerschaften - Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen - Rückkehrhilfeprogramme - Strukturhilfeprogramme		1 3 1 1	«Kein Mehrwert erkennbar» «Wird deutlich sichtbar»		
Verbesserung der Migrationsfrüherkennung	Anzahl Migrationsattachés		1 1 3 0	«Antrag liegt vor» «Aufbauarbeit erforderlich. Wirkung ab 2013»		
Besseres Risikomanagement im Asyl- und Migrationsbereich	xx	Aktueller Risikokatalog und Risikomanagement	2 1 1 1	«Bessere Akzeptanz»		
Steigerung der wissenschaftlichen Qualität und Relevanz der Forschung	Anzahl Forschungsprojekte Aus schöpfungsg rad Forschungsbudget		1 0 3 1	«War immer gut» «Prozesskompetenz wird nicht bestritten»		

## Zielerreichungsgrad Stufe «DB PR»



### Sicht «Konstrukteure»

### Sicht «User»

Beabsichtigte Ziele und Effekte	Quantitative Messgrößen	Qualitative Indikatoren	Zielerrei- ung in %	Kommentare & Verbesserungsideen	Zielerrei- ung in %	Kommentare & Verbesserungsideen
Zentralisierung Projektmanagement Informatik und Nutzung von Synergien	Neuer Dienst Produkteverantwortung in der Sektion Informatik. Anzahl Stellen für Projekte	Erstellung Strategische Informatikplanung (SIP)	1 2 2 0	«Nachfolger ZEMIS??» «Ressourcenanalyse» «Es ist noch nicht gelungen, die Zahl der vielen externen Firmen Zu reduzieren und das Know-how im Amt zu nutzen»		
Einheitliches Vorgehen bei IT-Projekten des BFM	xx	xx	0 3 0 0			
Professionalisierung der gesamten Steuerung des Amts	Projektportfolio Organisationsentwicklung BFM	Wirkungsorientierung (Wirkungs- und Leistungsziele) Führungsinformationssystem One Page Reporting (OPR) Projektportfolio OE (Inhalte der Projekte bzw. der damit verbundenen Zielsetzungen/Optimierungen) Siehe hierzu auch Projekte OE	2 1 2 0	«Untaugliches Modell»; «Arbeiten angefangen» «Projekt zurückgestellt»		
Grundsätzliche Anmerkung: Der DB PR stand nicht im Fokus des ursprünglichen Reorganisationsauftrages; im Projekt sind dann aber neue Aspekte bzw. Optimierungspotentiale zutage getreten (z.B. Bedarf Verbesserung Amtskultur; Verbesserung Personalmanagement, etc. – siehe hierzu Bericht Rexult und Mehrsicht)				«Was wohl ein Fehler war!»		