

Verwaltungsstrukturen im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung

Am Beispiel der Personalorganisation des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern

Projektarbeit ohne Intervention eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

Verfasserin: **Carole Schaer**

von Gondiswil (BE)

Elisabethenstrasse 6, 3014 Bern

Bern, 30. Oktober 2018

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Vorwort

Im Zuge einer umfassenden Reorganisation des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern wurden die Geschäftsbereiche Personal und Recht in einem Geschäftsfeld zusammengelegt und als Supportbereiche (weiterhin) direkt dem Amtsvorsteher unterstellt. Anlass für die angestrebte engere Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsbereichen Personal und Recht waren unter anderem einige medienträchtige Personalrechtsfälle der vergangenen Jahre. Die Leitung des neuen Geschäftsfeldes wurde im Jahr 2016 der Verfasserin übertragen. Der Grundstein für diese Arbeit war damit gelegt.

Rasch wurde der Verfasserin bewusst, in welchem Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung sich das Personalwesen tagtäglich bewegte und dass im Rahmen des Organisationsentwicklungsprozesses der Jahre 2015/2016 die Aufgabenbereiche, Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen den (zentralen) Supportbereichen und den (dezentralen) Personalfachstellen im AJV weder geklärt noch geregelt wurden. Dieser Umstand führt in der Zusammenarbeit wiederholt zu Schwierigkeiten in den personalrechtlichen Abläufen mit entsprechendem Konfliktpotential.

Die Projektarbeit soll in erster Linie den mit der Führung des AJV beauftragten Personen die Vor- und Nachteile der aktuellen Organisation des Personalwesens aufzeigen sowie mögliche Optimierungsvorschläge unterbreiten. Insoweit dient die Projektarbeit als Informations- und Entscheidungsgrundlage zugleich. Angesichts der aktuellsten Ereignisse hat die ausgewählte Thematik ausserdem besondere Bedeutung gewonnen: Im Rahmen ihres Schlussberichts zur Sonderprüfung der JVA Thorberg hat die Finanzkontrolle im September 2018 auf eine ungenügende Aufsicht und Führung durch das Amt sowie auf zu wenig standardisierte Prozesse und Strukturen hingewiesen und diesbezüglich eine Harmonisierung und Zentralisierung gefordert.¹ Die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern hat den Handlungsbedarf bereits während der noch laufenden Sonderprüfung erkannt und unter anderem eine weitere Reorganisation eingeleitet. Diese Reorganisation bildet nicht Gegenstand der vorliegenden Projektarbeit, weshalb nachfolgend bewusst das Organigramm in der Fassung aus dem Jahr 2017 verwendet wird.

Dass diese Arbeit in gedruckter Endfassung vorliegt, verdanke ich der wertvollen Unterstützung zahlreicher Personen inner- und ausserhalb des AJV: Zunächst möchte ich mich bei den sechs Interviewpartnerinnen und -partnern ganz herzlich für die konstruktiven Gespräche und die ehrlichen Meinungsäusserungen bedanken. Sie bilden das Fundament dieser Arbeit! Ebenso geht ein grosses Merci an Thomas Freytag, welcher mir in seiner damaligen Funktion als Amtsvorsteher bei der Themenauswahl behilflich war.

¹ Medienmitteilung der Finanzkommission des Grossen Rates vom 18. September 2018; https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2018/09/20180918_1002_sonderpruefungsberichtzurpersonalfuehrunginderjustizvollzugsanstalt (zuletzt besucht am 30.10.2018).

Zusammenfassung und Ergebnisse

Ein Patentrezept für optimale Organisationsstrukturen gibt es nicht. Vielmehr hängt die geeignete Organisationsform von diversen Faktoren ab, welche in jedem Fall anders ausgestaltet sind. Zu berücksichtigen sind unter anderem Grösse und Einbindung der Organisation in übergeordnete Strukturen, deren Aufgabenbereiche, die rechtlichen, politischen und geografischen Rahmenbedingungen, historische Gegebenheiten sowie die Bedürfnisse der Organisation selbst. Eines der wichtigsten Kriterien ist zudem der Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung, denn hiermit wird über die Verteilung der Kompetenzen und Entscheidungsbe-fugnisse in der Organisation entschieden.

Von den rund tausend Mitarbeitenden des AJV werden rund sechshundert Mitarbeitende in den vier Justizvollzugsanstalten und dem Jugendheim Lory beschäftigt. Für diesen Bereich ist das Personalwesen vollständig dezentral organisiert. Demgegenüber stellt der am Sitz des Amtsvorstehers tätige GB Personal die zentrale Personalabteilung für die Geschäftsfelder Haft, BVD, Ressourcen und Amtsleitung dar. Zweifelsohne haben beide Organisationsformen je für sich ihre Vor- und Nachteile. Das Nebeneinander beider Formen in ein und derselben Organisation stellt die involvierten Personalfachpersonen jedoch immer dann vor grosse Herausforderungen, wenn hinsichtlich der Erfüllung von Vorgaben der übergeordneten Stellen (Amtsleitung, POM, Personalamt) eine Zusammenarbeit erforderlich wird. Die Verfasserin macht sich in dieser Projektarbeit auf die Suche nach einem geeigneteren Modell der Organisation des Personalwesens, welches die bestehenden Nachteile weitestgehend eliminiert, den aktuellen Vorteilen aber gleichzeitig weiterhin gebührend Rechnung trägt.

Der Einstieg in die Arbeit erfolgt anhand theoretischer Grundlagen, welche von den Entwicklungen im Personalwesen über traditionelle Organisationsformen bis hin zu ausgewählten Modellen der Personalorganisation reichen. In einem weiteren Schritt versucht die Verfasserin, aus den drei ausgewählten Personalmodellen (Referentensystem, Shared Services Center und Drei-Säulen-Modell) die massgebenden Organisationselemente herauszuschälen, denen für Entscheide der Zentralisierung oder Dezentralisierung Bedeutung zukommt. Je nachdem, ob für die einzelnen Elemente eines Modells mehr Zentralisierungsargumente oder mehr Dezentralisierungsargumente sprechen, kann eine Einteilung erfolgen in „Modell mit mehrheitlich zentralen Organisationselementen“ oder „Modell mit mehrheitlich dezentralen Organisationselementen“.

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich der aktuellen Organisation des Personalwesens im AJV. Deren Vor- und Nachteile, welche in sechs offenen Interviews mit Kaderpersonen des AJV erfragt wurden, werden aus unterschiedlichen Gesichtspunkten dargelegt. Die Mehrheit der Interviewteilnehmerinnen und -teilnehmer spricht sich für weitergehende Zentralisierungsmassnahmen im Personalwesen des AJV aus. Als Argumente werden insbesondere fehlende Steuerungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten, uneinheitliche Prozesse und das Nichtbestehen einer „*unité de doctrine*“ in der Personalarbeit des AJV erwähnt.

Den Schlussteil der Arbeit bildet die Synthese von theoretischen Erkenntnissen und Bedürfnissen aus der Praxis. Für jedes der drei ausgewählten Personalmodelle wird analysiert, ob und wie weit sich die Organisationsmodelle mit den Bedürfnissen aus der Praxis und übergeordneten Vorgaben decken. Nach Ansicht der Verfasserin scheint das Referentenmodell die für das AJV massgebenden Faktoren wie die grosse Anzahl an Mitarbeitenden, die geografische Verteilung der Einheiten, die individuellen Bedürfnisse aus den unterschiedlichen Vollzugsaufträgen, den geschichtlichen Hintergrund, das politische und rechtliche Umfeld sowie die eingeschränkten Möglichkeiten bei der Beschaffung zusätzlicher Personalressourcen am umfassendsten zu berücksichtigen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung und Ergebnisse.....	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
Literaturverzeichnis	VIII
Materialienverzeichnis.....	X
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XII
Anhangverzeichnis	XIII
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Fragestellung.....	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Methodisches Vorgehen.....	3
1.4 Aufbau der Arbeit.....	3
2. Grundlagen der Personalorganisation.....	5
2.1 Begriff	5
2.2 Bedeutung von Zentralisierung und Dezentralisierung.....	5
2.3 Entwicklungsphasen des Personalwesens	6
2.4 Traditionelle Organisationsformen.....	7
2.4.1 Funktionale Organisation	7
2.4.2 Divisionale Organisation	8
2.4.3 Die Matrixorganisation.....	9
3. Ausgewählte Modelle der Personalorganisation	10
3.1 Personalreferentensystem.....	10
3.1.1 Merkmale.....	10
3.1.2 Das Merkmal der Unterstellung im Besonderen	10
3.2 Shared Services Center.....	11
3.2.1 Entwicklung.....	11
3.2.2 Merkmale.....	11

3.2.3	Das Merkmal der Unterstellung im Besonderen	12
3.2.4	Zentralbereich vs. Shared Services Center	13
3.3	Drei-Säulen-Modell.....	13
3.3.1	Entwicklung.....	13
3.3.2	Merkmale.....	13
3.4	Bedeutung einzelner Organisationselemente im Zusammenhang mit Entscheiden der Zentralisierung oder Dezentralisierung	15
3.5	Argumente für und gegen eine Zentralisierung oder Dezentralisierung der Personalarbeit	16
4.	Die Personalorganisation im AJV	18
4.1	Divisionale Organisation mit weitestgehend dezentraler Personalorganisation	18
4.2	Vorteile und Nachteile.....	19
4.2.1	Perspektive des Geschäftsbereichs Personal	19
4.2.2	Perspektive der Direktion, der Amtsleitung und der Geschäftsfelder AJV	20
4.3	Zwischenfazit – Mehr Zentralisierung?	23
5.	Lösungsansätze.....	24
5.1	Synthese der Ergebnisse aus Theorie und Praxis	24
5.1.1	Referentenmodell und Interviewergebnisse	24
5.1.2	Drei-Säulen Modell und Interviewergebnisse	25
5.1.3	Shared Services Center und Interviewergebnisse.....	26
5.2	Lösungsansätze unter Berücksichtigung übergeordneter Vorgaben	27
6.	Zusammenfassende Schlussbetrachtung	30
	Anhänge.....	31
	Anhang 1: Organigramm AJV per 12. Mai 2017	32
	Anhang 2: Interviewleitfaden	33
	Anhang 3: Zusammenfassung offene Interviews (vertraulich)	39
	Anhang 4: Tabellarische Übersicht Interviewergebnisse (vertraulich)	78
	Selbständigkeitserklärung.....	81
	Über die Autorin.....	82

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AJV	Amt für Justizvollzug des Kantons Bern
Art.	Artikel
ASP	Ansprechstelle Personalamt
Aufl.	Auflage
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heisst
etc.	et cetera
GB	Geschäftsbereich
GF	Geschäftsfeld
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
GS	Generalsekretariat
HIBA	Hindelbank
HR	Human Resources
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
JHL	Jugendheim Lory
JVA	Justizvollzugsanstalt
MAG	Mitarbeitendengespräch
OE	Organisationselement
PG	Personalgesetz vom 16. September 2004 (BSG; 153.01)
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kanton Bern
resp.	respektive

RG	Regionalgefängnis
RRB	Regierungsratsbeschluss
S.	Seite
SLA	Service Level Agreements
STJ	St. Johanssen
stv.	stellvertretend
THOR	Thorberg
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
VA	Voranschlag
vgl.	vergleiche
WITZ	Witzwil
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Literaturverzeichnis

- Bea, F.X. & Göbel, E. (2010). *Organisation* (4. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Kaehler, B. (2017). *Komplementäre Führung. Ein praxiserprobtes Modell der Personalführung in Organisationen* (2. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Keuper, F. & Oecking, Ch. (2008). *Corporate Shared Services. Bereitstellung von Dienstleistungen im Konzern* (2. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Kleiner, M. (2010). *Strategisches Entscheiden in Unternehmen. Eine verhaltenswissenschaftliche Analyse des Outsourcings von Personalarbeit*. (Dissertation). FernUniversität Hagen.
- Kolb., M. (2010). *Personalmanagement. Grundlagen und Praxis des Human Resources Managements* (2. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Mandewirth, S. (2010). Die Personalarbeit im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – aus Praxissicht. In D. Wagner & S. Herlt (Hrsg.), *Perspektiven des Personalmanagements 2015* (S. 3-27). Wiesbaden: Gabler.
- Oertig, M. & Kohler, Ch. (2010). Gestaltung von HR-Strukturen und –Prozessen. In B. Werkmann-Karcher & J. Rietiker (Hrsg.), *Angewandte Psychologie für Human Resource Management. Konzepte und Instrumente für ein wirkungsvolles Personalmanagement* (S. 139-163). Heidelberg: Springer.
- Oertig, M., Kohler, Ch. & Abplanalp, Ch. (2009). *HR-Organisation. Von der Administration zum Business Partner Modell*. Zürich: Spektramedia.
- Thom, N. & Alfes, K. (2009). Auf dem Weg zu neuen Ufern? Die Rolle der Personalabteilung im öffentlichen Sektor der Schweiz. In: A. Vatter, F. Varone & F. Sager (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag (S. 351-368). Bern: Haupt.
- Thom, N. & Ritz, A. (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N. & Zaugg, R. (2000). *Organisation des Personalmanagements. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse aus der Schweiz*. Arbeitsbericht Nr. 26 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern (3. Aufl.). Bern: IOP.
- Wagner, D. (1994). *Personalfunktion in der Unternehmensleitung. Grundlagen. Empirische Analyse. Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler.
- Wagner, D. (2010). Die Personalarbeit im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – konzeptionelle Überlegungen. In D. Wagner & S. Herlt (Hrsg.), *Perspektiven des Personalmanagements 2015* (S. 29-53). Wiesbaden: Gabler.

- Wickel-Kirsch, S., Janusch, M. & Knorr, E. (2008). *Personalwirtschaft. Grundlagen der Personalarbeit in Unternehmen*. Wiesbaden: Gabler.
- Wisskirchen, F. (2002). Dezentrale Abläufe in einen Topf werfen. *Personalwirtschaft*, 2002(9), 34-39.

Materialienverzeichnis

Medienmitteilung der Finanzkommission des Grossen Rates vom 18. September 2018. *Sonderprüfung zur Personalführung in der Justizvollzugsanstalt Thorberg liegt vor*. URL: https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2018/09/20180918_1002_sonderpruefungsberichtzurpersonalfuehrunginderjustizvollzugsanst,30.10.2018.

Regierungsratsbeschluss Nr. 196/2016 vom 24. Februar 2016. *Fortsetzung der Finanzpolitik: Voranschlag 2017 und Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020; Vorgaben für die Erarbeitung der Planvariante 1*. Als vertraulich klassifiziert.

Regierungsratsbeschluss Nr. 326/2018 vom 28. März 2017. *Planungserklärung Brönnimann, „Stellenabbau in der Zentralverwaltung“*. Als vertraulich klassifiziert.

Regierungsratsbeschluss vom 31. März 2018. *Erarbeitung eines Entlastungspaketes. Festlegung der zahlenmässigen Eckwerte und des weiteren Vorgehens*. Als vertraulich klassifiziert.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: (De-)Zentralisierungskontinuum der Personalorganisation	5
Abbildung 2: Entwicklungsphasen des Personalwesens in der Bundesrepublik Deutschland...	6
Abbildung 3: Funktionale Organisation des Personalbereichs	7
Abbildung 4: Divisionale Organisation des Personalbereichs	8
Abbildung 5: Matrix-Organisation des Personalbereichs.....	9
Abbildung 6: Aufgabenverteilung im Drei-Säulen-Modell.....	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Organisationselemente mit Bedeutung für Entscheide der Zentralisierung oder Dezentralisierung.....	15
Tabelle 2: Argumente für Zentralisierung/Dezentralisierung	16
Tabelle 3: Ressourcen HR im AJV - Übersicht.....	19

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Organigramm AJV per 12. Mai 2017	32
Anhang 2: Interviewleitfaden	33
Anhang 3: Zusammenfassung offene Interviews (vertraulich)	39
Anhang 4: Tabellarische Übersicht Interviewergebnisse (vertraulich)	78

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Fragestellung

Das AJV steht unter der Aufsicht der POM und ist mit rund tausend Mitarbeitenden hauptsächlich verantwortlich für den Vollzug von Freiheitsstrafen und strafrechtlichen Massnahmen an Erwachsenen und Jugendlichen. In organisatorischer Hinsicht erfüllt das AJV seine Aufgaben seit Mai 2017 mit den Geschäftsfeldern Jugendvollzug (umfasst das Jugendheim Lory), Erwachsenenvollzug (umfasst vier JVA), Haft (umfasst fünf RG, Bewachungsstation am Inselspital, Transportdienst), BVD, Personal und Recht sowie Ressourcen.²

Das Personalwesen im AJV ist teilweise dezentral organisiert, weist aber auch Elemente einer Zentralisierung auf: Während die Geschäftsfelder Erwachsenenvollzug und Jugendvollzug an fünf Standorten über je eigene Personaldienste vor Ort verfügen, ist das direkt dem Amtsvorsteher unterstellte Geschäftsfeld Personal und Recht als zentraler Dienstleistungserbringer zuständig für die übrigen Geschäftsfelder. Insgesamt wird das Personalwesen des AJV somit an sechs unterschiedlichen Standorten verrichtet.

Aus Sicht des Geschäftsfeldes Personal und Recht hat die aktuelle Organisation des Personalwesens im AJV einige Schwachstellen: Der Umstand, dass im AJV sechs Personaldienste sowohl gegen innen und aussen weitestgehend autonom tätig sind und keine (übergeordnete) Stelle des AJV für die Koordination, Aufsicht sowie als Schnittstelle zu den übergeordneten Stellen (POM und Personalamt) zuständig ist, hat dazu geführt, dass sich im gesamten Spektrum der HR-Aufgaben uneinheitliche personalpolitische Auffassungen und – soweit überhaupt vorhanden – ungleiche Prozessabläufe etabliert haben.

Die fehlende Standardisierung der Abläufe wirkt sich nicht nur in der amtsinternen Zusammenarbeit negativ aus, sondern führt auch im Umgang mit übergeordneten Behörden zu Schwierigkeiten. Die Aussenstellen sehen sich insbesondere damit konfrontiert, dass im AJV keine zentrale Ansprechstelle für Personalfragen besteht, welche sämtliche Geschäftsfelder abdeckt. Die Gefahr, dass allgemeine Informationen nicht an das ganze AJV oder Mitteilungen in konkreten Personalfällen an die falsche Personalfachstelle gelangen, ist somit stets vorhanden. Weiter weichen die von den sechs Personaldiensten direkt an das GS POM, das Personalamt und an andere Fachstellen gerichteten Anträge (u.a. bezüglich Gehaltseinreihungen, Funktionszulagen, Genehmigung von Austrittsvereinbarungen) sowohl in formaler als auch in qualitativer Hinsicht stark voneinander ab. Gleiches gilt für Stelleninserate, welche von jedem der sechs Personaldienste anders aufgebaut und formuliert werden.

Die historisch gewachsenen HR-Strukturen im AJV haben auch Vorteile. Sie ermöglichen den Führungsverantwortlichen der dezentralen Einheiten flexible und rasche Einwirkungsmög-

² Siehe Organigramm AJV, Anhang 1.

lichkeiten und bieten auch Gewähr dafür, dass die vor Ort tätigen Personalfachleute die Betriebskultur kennen und stets ihre Nähe zum Personal pflegen können.

Es stellt sich also die Frage nach einem Modell der Personalorganisation, das die geschilderten Nachteile eliminiert, gleichzeitig aber genügend Raum für die erwähnten Vorteile lässt. Ob ein solches Organisationsmodell existiert und gegebenenfalls für das AJV unter Berücksichtigung von dessen Besonderheiten sowie der verfügbaren Ressourcen zielführend und umsetzbar wäre, wird nachfolgend untersucht, wobei drei Fragestellungen als wesentlich erachtet werden. Die beiden ersten Fragestellungen beziehen sich auf den Theorieteil der Arbeit, die dritte auf die Fallanalyse:

- Welche Alternativen der Personalorganisation werden in der Literatur diskutiert, und welche Argumente werden für oder gegen eine Zentralisierung/Dezentralisierung der Personalarbeit genannt?
- Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang ausgewählten Organisationsmodellen wie einem Referentenmodell, einem Shared Services Center oder einem Drei-Säulen-Modell zu?
- Welche Organisationsform wäre für die divisionale Organisationsform des AJV zielführend und welche Änderungen hätte dies für die gegenwärtige HR-Organisation zur Folge?

Die Frage nach den für das AJV zielführenden Organisationsformen ist insbesondere im Hinblick auf ein Organisationsmodell zu beantworten, welches auch einen wirtschaftlichen, effizienten und sozialpartnerschaftlichen Ressourceneinsatz gewährleistet.³ Darunter ist beispielsweise die Standardisierung von Abläufen in der Personaladministration aber auch in bislang nicht oder weniger etablierten HR-Aufgabengebieten (Gewinnung, Erhaltung, Entwicklung, Trennung) zu verstehen. Gleichzeitig sollte die Organisation Gewähr dafür bieten, dass der Diversität der Geschäftsfelder und den Bedürfnissen deren Mitarbeitenden hinreichend Rechnung getragen wird.

1.2 Zielsetzung

Die Projektarbeit verfolgt drei Hauptziele:

In einem wissenschaftlichen Teil sind unterschiedliche in der Literatur diskutierte Personalmodelle aufzuzeigen. Weiter soll anhand von einzelnen Organisationselementen dargelegt werden, welche Argumente für eine Zentralisierung oder Dezentralisierung sprechen.

Die theoretischen Erkenntnisse sind alsdann auf den Kontext des AJV zu übertragen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den offenen Interviews zu beleuchten. Dabei müssen auch übergeordnete Vorgaben, historische Gegebenheiten und die mit der Reorganisation in den Jahren 2015/2016 geschaffenen organisatorischen Rahmenbedingungen sowie die Forde-

³ Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 5 PG.

nung nach einer stärkeren Führung und Aufsicht durch die Amtsleitung in die Überlegungen miteinbezogen werden. Das Ziel, effiziente und ressourceneinsparende Abläufe zu schaffen, wird in diesem Zusammenhang hoch gewichtet, zumal für die bernische Verwaltung ein Moratorium für die Schaffung neuer unbefristeter Stellenprozentanteile gilt⁴ und im Rahmen des Entlastungspaketes 2018 weitere Sparmassnahmen verabschiedet wurden⁵. Ebenso gilt es zu berücksichtigen, dass der Regierungsrat die Direktionen und die Staatskanzlei damit beauftragt hat, ihren Stellenbestand in den Jahren 2019 bis 2021 im Umfang von insgesamt drei Prozent der direktionalen Anteile an der Zentralverwaltung zu reduzieren.⁶

Schliesslich soll sich in einem dritten Teil aus den Ergebnissen der vorangehenden Analysen eine für das AJV optimale Organisation des Personalwesens herauskristallisieren.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die Beantwortung der unter Ziff. 1.1 erwähnten Fragesellungen erfolgt mittels folgender Methoden:

- Literaturanalyse zum Thema Personalmanagement, insbesondere in Bezug auf unterschiedliche HR-Organisationsalternativen;
- Überprüfung einzelner Organisationselemente in Bezug auf deren Bedeutung für Entscheide der Zentralisierung oder Dezentralisierung;
- Prüfung der Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Bestimmungen zum Personalrecht sowie mit anderweitigen, überwiegend finanzpolitischen Vorgaben zum Ressourceneinsatz;
- Führung von insgesamt sechs offenen Interviews im Rahmen der qualitativen Forschungsmethode mit Vertreterinnen des Personaldienstes GS POM sowie Führungskräften des AJV der Geschäftsfelder Erwachsenenvollzug, Haft und Amtsleitung.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit lässt sich in sechs Abschnitte unterteilen:

Kapitel 1 dient als Wegweiser für den weiteren Verlauf der Arbeit, indem es die Schilderung der Ausgangslage, der Problemstellung und Fragestellung umfasst. Die Formulierung der Zielsetzung und die Darstellung des Aufbaus enthalten zusätzliche richtungsgebende Informationen.

⁴ RRB 196/2016 vom 24 Februar 2016 (als vertraulich klassifiziert).

⁵ RRB 513/2017 vom 31. März 2017 (als vertraulich klassifiziert).

⁶ RRB 326/2018 vom 28. März 2018 bzgl. Annahme der Planungserklärung Brönnimann (GLP, Mittelhäusern) „Stellenabbau in der Zentralverwaltung“ (als vertraulich klassifiziert).

Kapitel 2 enthält theoretische Grundlagen zur Personalorganisation und einen historischen Abriss zum Personalwesen. Zudem werden die traditionellen Organisationsformen (funktional, divisional und Matrixorganisation) vorgestellt.

Kapitel 3 umfasst zunächst detaillierte Ausführungen zu drei ausgewählten Modellen der Organisation des Personalwesens. Für jedes dieser Modelle werden in einem weiteren Schritt die Organisationselemente festgelegt, welchen im Zusammenhang mit Entscheiden der Zentralisierung oder Dezentralisierung Bedeutung zukommt. Schliesslich wird in einer tabellarischen Darstellung aufgezeigt, ob die festgelegten Organisationselemente Argumente für eine Zentralisierung oder solche für eine Dezentralisierung enthalten.

Kapitel 4 nimmt Bezug auf die Personalorganisation im AJV, indem insbesondere deren Vor- und Nachteile aus unterschiedlichen Perspektiven (GB Personal, Direktion, Amtsleitung, Geschäftsfelder) geschildert werden. Die unterschiedlichen Perspektiven ergeben sich u.a. aus sechs offenen Interviews. In einem kurzen Zwischenfazit werden erste Ergebnisse festgehalten, die sich aus einem summarischen Vergleich der theoretischen Ergebnisse mit den Meinungsäusserungen aus der Praxis ergeben.

Kapitel 5 liefert mögliche Lösungsansätze für eine optimale Organisation des Personalwesens im AJV. Für jedes der drei ausgewählten Modelle der Personalorganisation werden die theoretischen Erkenntnisse (Kapitel 3) mit den Ergebnissen aus den offenen Interviews (Kapitel 4) verglichen. Übergeordnete Vorgaben in Form von Gesetzesbestimmungen und politischen Beschlüssen sowie Empfehlungen der Finanzaufsichtsorgane werden ebenfalls in die Beurteilung miteinbezogen.

Kapitel 6 umfasst in Form der Schlussbetrachtung eine Zusammentragung der wichtigsten Erkenntnisse mit Hinweis auf Entwicklungstendenzen gefolgt von einem persönlichen Fazit der Verfasserin.

2. Grundlagen der Personalorganisation

2.1 Begriff

Der Begriff Organisation wird allgemein mit der Herstellung von Ordnung verbunden. Ordnung reduziert Komplexität, lässt die Koordination von Handlungen zu, macht Planbarkeit möglich und erleichtert damit die Orientierung (Bea & Göbel, 2010, S. 1).

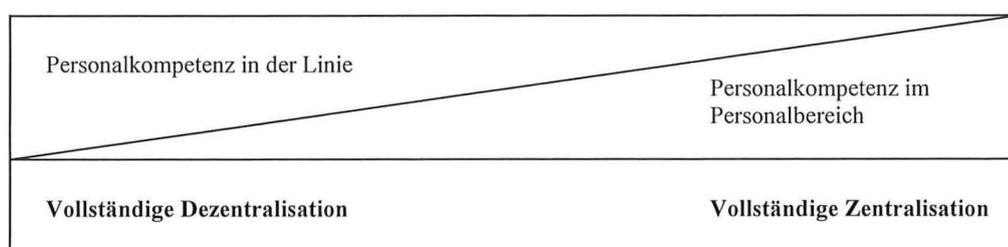
In dieser Arbeit wird die Organisation des Personalwesens – entsprechend dem instrumentellen Begriffsverständnis – verstanden als ein bewusst geschaffenes Regelsystem zur Erfüllung amtsweiter Aufgaben und Ziele im Personalbereich. Mithilfe des Systems sollen insbesondere die Aufgabenteilung (Spezialisierung), die Koordination der Teilaufgaben, die Delegationsbefugnisse und die hierarchischen Verhältnisse festgelegt werden. Die historisch geprägte Organisationskultur und informale Regeln sind ebenfalls zu berücksichtigen (Bea & Göbel, 2010, S. 5; Kleiner, 2010, S. 28).

2.2 Bedeutung von Zentralisierung und Dezentralisierung

Im Rahmen der organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten des Personalwesens stellt sich vorab die Frage, wer die Personalarbeit innerhalb der Organisation verrichten soll. Als Träger stehen grundsätzlich die Führungskräfte der Organisation und auf Personalaufgaben spezialisierte Fachkräfte zur Verfügung (Kleiner, 2010, S. 33).

Die Begriffe der Zentralisation und Dezentralisation beziehen sich im engeren Sinne auf die Verteilung der Entscheidungskompetenzen in der Organisation. Bezogen auf das Personalwesen bedeutet vollständige Zentralisation, dass sämtliche Entscheidungen dem zentralen Personalbereich vorbehalten sind. Demgegenüber ist unter einer vollständigen Dezentralisation eine Verteilung aller Entscheidungskompetenzen auf untere Hierarchieebenen zu verstehen (siehe Abbildung 1). In der Praxis haben beide Extremformen keine Relevanz. Vielmehr bestehen im Personalwesen für die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen Führungs- und Fachkräften zahlreiche Varianten. Letztlich geht es somit um den richtigen Grad von Entscheidungs-zentralisation bzw. -dezentralisation. Bei dieser Wahl sind die Vor- und Nachteile beider Lösungen zu vergleichen (Bea & Göbel, 2010, S. 156; Kleiner, 2010, S. 33).

Abbildung 1: (De-)Zentralisierungskontinuum der Personalorganisation



Keuper & Oecking, 2008, S. 290

2.3 Entwicklungsphasen des Personalwesens

Bis in die 60er Jahre umfasste das Personalwesen in erster Linie die Auszahlung von Löhnen und das Verwalten der Personalakten. In den darauffolgenden Jahren haben sich die Personalaufgaben massgebend erweitert (siehe Abbildung 2). Die Entwicklung hin zu einer zunehmenden Flexibilisierung und Globalisierung der Unternehmen erforderte neben den bisherigen klassischen Aufgabenfelder zur Betreuung der Mitarbeitenden vermehrt auch beratende Unterstützungsleistungen für Führungskräfte sowie eine strategische Ausrichtung der Personalarbeit. Gleichzeitig hat sich die organisatorische Einordnung der Personalfunktion von der 3. in die 2. und 1. Führungsebene verschoben (Wickel-Kirsch et al., 2008, S. 128-129).

Eine Studie zur strategischen Rolle der Personalabteilungen im schweizerischen öffentlichen Sektor aus dem Jahr 2008 hat gezeigt, dass der anhaltende Reformprozess der Personalabteilungen hin zu strategischen Partnern in vielen Organisationen weder vollzogen noch abgeschlossen ist und Personalabteilungen immer noch überwiegend administrativ tätig sind. Im Vergleich zur Privatwirtschaft scheint der Druck im öffentlichen Sektor, sich zu einem strategischen Partner weiterzuentwickeln, weitaus geringer zu sein (Thom & Alfes, 2009, S. 353).

Abbildung 2: Entwicklungsphasen des Personalwesens in der Bundesrepublik Deutschland

Zeitraum	Administrationsphase (ca. 1960)	Legitimationsphase (1960-1970)	Strukturierungsphase (ca. 1970-1975)
Organisatorische Einordnung der Personalfunktion	Überwiegend 3. Führungsebene, Personalleitung ist anderen Fachabteilungen unterstellt.	Überwiegend 2. Führungsebene, selbständige Personalabteilungen.	Überwiegend 2. Führungsebene, starke Funktionsgliederung und Aufgabenteilung.
Rolle des Personalleiters	Ordnungshüter, Sozialfürsorger	Schlichter	Problem- und Konfliktlöser
Art der Personalarbeit und wesentliche Funktionsbereiche	Verwalten: Lohn- und Gehaltsabrechnung Einstellbüro Personalverwaltung Sozialwesen	Vermitteln: Personalbeschaffung und -betreuung Entgeltpolitik Personalbeurteilung Ausbildung	Beraten: Personalplanung Personalentwicklung Arbeitsgestaltung Personalführung Weiterbildung

Zeitraum	Implementierungsphase (ca. 1976-1985)	Flexibilisierungs- und Individualisierungsphase (seit ca. 1985)	Globalisierung (seit ca. 1990)
Organisatorische Einordnung der Personalfunktion	Überwiegend 1. Führungsebene, vertreten durch eigenes Geschäftsführungsmitglied mit stark strukturiertem Funktionsbereich.	Dezentralisation der Personalfunktion (zum Teil funktionale Anbindung an das Personalressort) 1. und 2. Führungsebene	Internationalisierung der Personalfunktion (zum Teil funktionale Anbindung an das Personalressort oder lokale Ausgliederung) 1. und 2. Führungsebene
Rolle des Personalleiters	Gestalter und Politiker	Dienstleister und Politiker	Strategischer Mitgestalter und Politiker
Art der Personalarbeit und wesentliche Funktionsbereiche	Agieren: Personalinformationssystem Quantitative und qualitative Personalplanung Personalentwicklung Personalforschung Organisationsentwicklung	Dezentral beraten/agieren: Arbeitszeitgestaltung Incentives und andere Anreize, individuelle Personalentwicklung	In strategischer Hinsicht zentral und dezentral beraten und agieren: Internationale, interkulturelle Personalentwicklung, gesellschaftliche, ökologische, ethische Management-Bildung

angepasste Darstellung, Wagner, 1994, S. 13-14

2.4 Traditionelle Organisationsformen

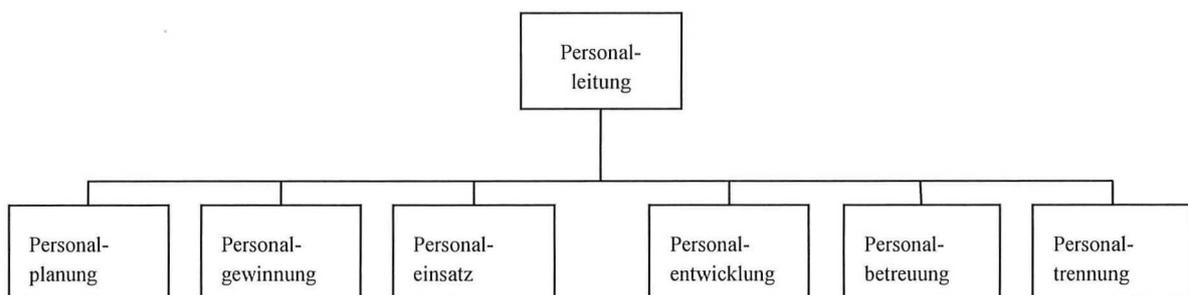
2.4.1 Funktionale Organisation

Die Funktionale Organisation zeichnet sich durch drei Merkmale aus:

- Verrichtungsprinzip,
- Einliniensystem,
- Zentralisation.

In dieser Organisation werden auf der Ebene unterhalb der Leitung gleichartige Aufgaben im Sinne des *Verrichtungsprinzips* in je eigenen organisatorischen Einheiten zusammengefasst. Die untergeordneten Einheiten erhalten ihre Anweisungen entsprechend dem *Einliniensystem* lediglich von einer einzigen übergeordneten Stelle. Die Koordination der einzelnen Einheiten erfolgt durch die Unternehmensleitung, da nur sie den Überblick über das gesamte Unternehmen hat. Diese Koordination stellt sie mit unterschiedlichen Instrumenten wie beispielsweise persönlichen Weisungen, Plänen, Programmen und Ausschüssen sicher. Die Entscheidungskompetenzen kommen aber letztlich überwiegend der Unternehmensspitze zu, d.h. sie sind weitestgehend *zentralisiert* (Bea & Göbel, 2010, S. 361-363).

Abbildung 3: Funktionale Organisation des Personalbereichs



angepasste Darstellung, Thom & Zaugg, 2000, S. 17

Die funktionale HR-Organisation ermöglicht einen hohen Grad an Spezialisierung in den jeweiligen Bereichen und fördert die Bildung von Expertenwissen. Ist die Vernetzung unter den Einheiten nicht sichergestellt, birgt sie indessen die Gefahr des funktionalen „Silo-Denkens“ (Oertig et al., 2009, S. 13).

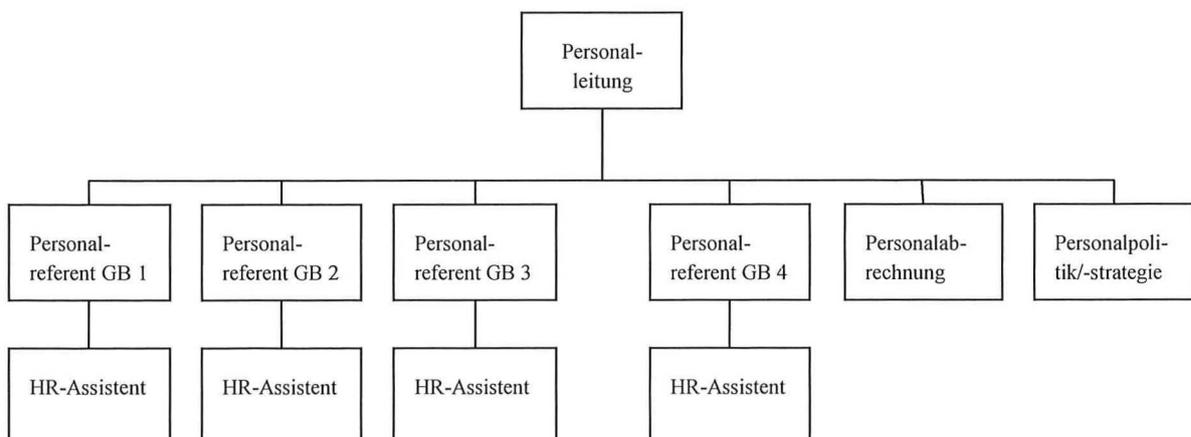
2.4.2 Divisionale Organisation

Die divisionale Organisation zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Objektprinzip,
- Dezentralisation,
- Mehrliniensystem.

Im Unterschied zur funktionalen Organisation werden auf der Ebene unterhalb der Leitung nicht gleichartige Aufgaben, sondern ähnliche *Objekte* zu organisatorischen Einheiten zusammengefasst. Die Einheiten werden auch als Sparten, Geschäftsbereiche oder Divisionen bezeichnet. Die Abgrenzung der Einheiten kann nach Kundengruppen oder nach regionalen Gesichtspunkten erfolgen (Bea & Göbel, 2010, S. 364-365). Das Merkmal der *Dezentralisation* zeigt sich in der divisionalen HR-Organisation darin, dass jeder Einheit eigene HR-Bereichsleiter zugeordnet werden, welche die volle Verantwortung für sämtliche HR-Prozesse übernehmen. Durch diese dezentrale Struktur könnten die personalpolitischen Ziele der Gesamtunternehmung vernachlässigt werden sowie Effizienz- und Synergieverluste in bestimmten HR-Aufgaben erfolgen. Um solchen Entwicklungen vorzubeugen, werden auch in divisionalen HR-Strukturen oftmals mehrere HR-Funktionsbereiche (u.a. Lohnabrechnung, Personalentwicklung und Ausbildung) zentral geführt (Oertig et al., 2009, S. 13). In Bezug auf diese Bereiche verfügt die zentrale Einheit über begrenzte fachliche Weisungsbefugnisse gegenüber den Geschäftsbereichen. Grundsätzlich gilt: Je mehr Kompetenzen der zentralen Einheit zugewiesen werden, desto weniger Autonomie kommt den Geschäftsbereichen in diesen Funktionsbereichen zu. Die Kombination von Dezentralisation und Zentralisation führt auf diese Weise zu einem *Mehrliniensystem*. Je umfassender die Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse der Zentralabteilungen ausgestaltet sind, desto unmittelbarer rückt die divisionale Organisation in Richtung zur sogenannten Matrixorganisation (Bea & Göbel, 2010, S. 369).

Abbildung 4: Divisionale Organisation des Personalbereichs



angepasste Darstellung, Oertig et al., 2009, S. 14

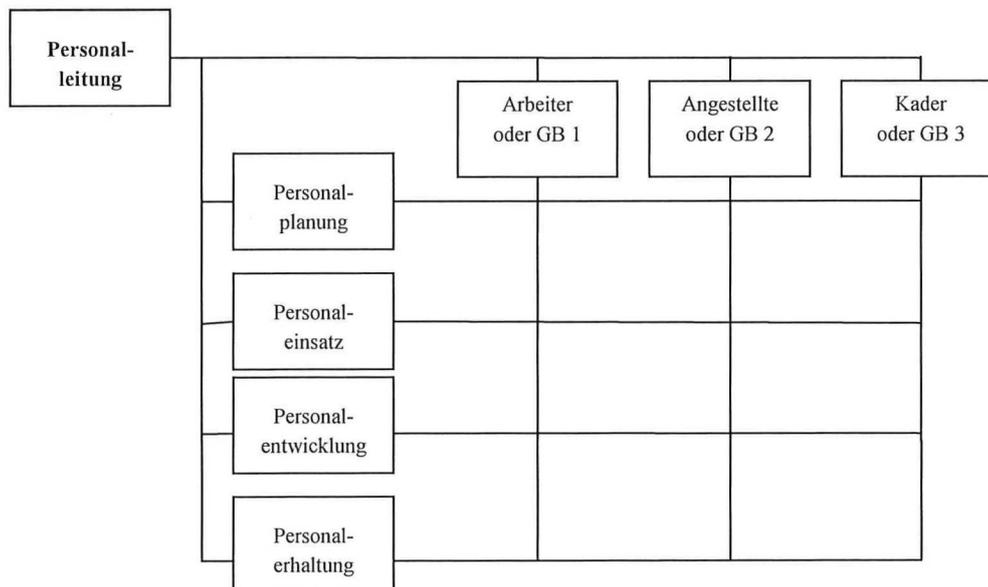
2.4.3 Die Matrixorganisation

Die Matrixorganisation ist durch dreierlei Merkmale gekennzeichnet:

- Mehrdimensionalität,
- Mehrliniensystem,
- Dezentralisation.

Die Matrixorganisation ist ein *zweidimensionales Organisationsmodell*. Die ausführenden Einheiten stehen im Schnittpunkt zweier grundsätzlich gleichberechtigter Ebenen, beispielsweise der Objektebene (Geschäftsbereiche) und der Funktionsbereiche (Verrichtungen). Dadurch entsteht ein *Mehrliniensystem*, welches dazu führt, dass Mitarbeitende Weisungen von zwei sich kreuzenden Linien erhalten. Im Vordergrund dieser Mehrfachunterstellung steht der Koordinationseffekt: Die Koordination erfolgt in der Regel durch einen Ausschuss der betroffenen Matrixebenen und Mitarbeitenden. Ein allfälliger Koordinationsbedarf soll durch den institutionalisierten Konflikt infolge der Mehrfachunterstellung frühzeitig erkannt werden. Der angestrebte Koordinationseffekt hat ausserdem zur Folge, dass die in den Matrix-Schnittstellen auftretenden Probleme zunächst von den betroffenen Gruppen *dezentral* – d.h. ohne Einbezug der Unternehmensleitung – gelöst werden können (Bea & Göbel, 2010, S. 378-381).

Abbildung 5: Matrix-Organisation des Personalbereichs



Thom & Zaugg, 2000, S. 19

3. Ausgewählte Modelle der Personalorganisation

3.1 Personalreferentensystem

3.1.1 Merkmale

Ein bewährtes Beispiel für eine divisionale HR-Organisationsform ist das Personalreferentensystem (siehe Abbildung 4). Es ist die Folge einer Entwicklung in Richtung stärkere Dezentralisierung der Personalarbeit, indem bestimmten Mitarbeitergruppen oder Unternehmensbereichen Personalreferenten mit umfassenden Zuständigkeiten zugewiesen werden. Die Personalreferenten sind für sämtliche operativen und personalpolitischen Aufgaben innerhalb ihres zugeteilten Bereichs zuständig. Insofern haben sie die Funktion von Generalisten (Kolb, 2010, S. 589; Wagner, 1994, S. 26). Eine häufige Variante des klassischen Referentensystems besteht darin, dass die Referenten durch Sacharbeiter oder HR-Assistenten unterstützt werden. Ebenso wird daneben in der Regel eine zentrale Personalabteilung geführt, welche für Fragen der Personalpolitik und -strategie, Controllingaufgaben sowie die Personalabrechnung und Systeme der Personalinformation zuständig ist (Kolb, 2010, S. 589; Oertig et al., 2009, S. 14).

Die Vorteile des Personalreferentensystems bestehen darin, dass alle Mitarbeitenden einer Organisation für sämtliche Personalfragen einen Ansprechpartner haben. Insofern wirkt es dem Nachteil einer funktionalen Organisation entgegen, die zwischen verschiedenen Aufgabengebieten unterscheidet (Wagner, 1994, S. 26). Verfügt die Personalleitung auch über eine zentrale Personalabteilung, vermag das Referentensystem zudem nebst den Vorteilen einer kundennahen Personalarbeit auch eine einheitliche Handhabung administrativer und übergeordneter HR-Aufgaben zu gewährleisten (Kolb, 2010, S. 587). Das System hat indessen auch Nachteile: Insbesondere verfügen die Personalreferenten aufgrund ihres umfassenden Tätigkeitsbereichs in der Regel über kein Expertenwissen. Zudem ist eine einheitliche Beratung durch die Personalreferenten nicht immer gewährleistet und Informationsumwege bzw. -verzögerungen sind nicht auszuschliessen. Hinzu kommt, dass das Referentensystem insbesondere dann relativ kostenintensiv ist, wenn das Unternehmen viele Mitarbeitergruppen oder Unternehmensbereiche aufweist (Wagner, 1994, S. 26).

3.1.2 Das Merkmal der Unterstellung im Besonderen

Die Personalreferenten werden in der Praxis regelmässig fachlich und disziplinarisch der zentralen Personalabteilung unterstellt, die ihrerseits eine einheitliche Personalpolitik gewährleistet und personalrelevante Themen bearbeitet, welche die Referenten nicht zusätzlich leisten können (u.a. in den Bereichen Personalrecht oder Gehaltsabrechnung). Durch die Unterstellung in der zentralen Personalabteilung wird deutlich, dass sich die Funktion der Personalreferenten primär in der Beratung der Führungskräfte in den Unternehmensbereichen und in der Unterstützung in operativen Personalfragen (u.a. Personalgewinnung) erschöpft. Daneben stellen sie aber auch Informationen für die zentrale Abteilung zur Verfügung. Als Argument gegen diese Unterstellungsregelung wird regelmässig vorgebracht, der Personalreferent könnte in seinem Bereich als Fremdkörper wahrgenommen werden. Ebenso werden allfällige Beschwerden über die Personalreferenten und deren Arbeit jeweils direkt an die zentrale Perso-

nalabteilung herangetragen, was ebenfalls negativ gewertet werden könnte (Wagner, 1994, S. 124; Wickel-Kirsch et al., 2008, S. 134-135).

Nach Wagner kann die Unterstellung der Personalreferenten auf die zentrale Personalabteilung und die dezentralen Geschäftsfelder im Sinne eines Mehrliniensystems aufgeteilt werden. Eine disziplinarische Anbindung der Personalreferenten an die zentrale Personalabteilung findet sich in der Praxis insbesondere bei Unternehmen mit einer funktionalen Organisationsstruktur oder bei sehr grossen Unternehmen mit einem mehrheitlich homogenen Produktprogramm (beispielweise in der Automobilbranche). Demgegenüber ist eine rein funktionale oder fachliche Unterstellung beim zentralen Personalbereich bei Unternehmen anzutreffen, die nach Sparten oder Geschäftsfeldern organisiert sind, bei Holdings und bei Filialbetrieben. Diese Unterstellungsform erfordert eine enge Abstimmung der dezentralen Einheiten mit der zentralen Personalabteilung u.a. durch Richtlinien und regelmässige Besprechungen (Wagner, 1994, S. 124-125).

3.2 Shared Services Center

3.2.1 Entwicklung

Die Idee der Shared-Services-Organisation strebt ein optimales Verhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung an (Wagner, 2010, S. 41; Wisskirchen, 2002, S. 35). Sie ist auf die Erfahrungen zurückzuführen, welche in der Vergangenheit mit starken Zentralisierungen, aber auch mit umfassenden Dezentralisierungen gemacht worden sind: Bis in die 80er Jahre waren die Zentralen der Unternehmen gross, übermächtig und unflexibel. Diese Nachteile lösten in der Folge starke Dezentralisierungsbestrebungen aus. Verwaltungs- und Supportfunktionen wurden der Verantwortung der operativen Einheiten überlassen, um die Unternehmen wieder flexibler zu machen. Gleichzeitig wurden diese Funktionen auf die besonderen Bedürfnisse der Einheiten ausgerichtet, was wiederum die nachteilige Folge hatte, dass für vergleichbare Leistungen äusserst heterogene Prozesslandschaften entstanden. Die Nachteile wurden in den 90er Jahren deutlich spürbar und die Unternehmen sahen sich mit der Herausforderung konfrontiert, die durch die Dezentralisierung erreichten Verbesserungen (in Bezug auf Kosten, Qualität und Spezifität der Lösungen) weiter zu optimieren, gleichzeitig aber auf dem Markt wettbewerbsfähig zu bleiben (Keuper & Oecking, 2008, S. 56-66). Durch den steigenden Kostendruck wurden die Unternehmen dazu gezwungen, ihre bisherige Organisationsstruktur zu überdenken und bestimmte dezentrale (Personal-)Prozesse (wieder) zusammenzulegen. Entsprechend dem Organisationskonzept der Zentralisierung sollten dadurch Synergien wie auch Skaleneffekte genutzt und damit Kosten reduziert werden. Gleichzeitig sollten die in der Vergangenheit erkannten Nachteile von Zentralbereichen vermieden werden (Wisskirchen, 2002, S. 35).

3.2.2 Merkmale

In einem Shared Services Center werden vergleichbare interne Dienstleistungen eines Unternehmens zusammengelegt und den dezentralen Unternehmenseinheiten als interne Kunden zur Verfügung gestellt. Redundante Strukturen sollen dadurch auf ein Minimum reduziert

werden. Die Leistungserbringung soll insgesamt zuverlässiger, flexibler und vor allem kundenorientierter erbracht werden. Shared Services Center weisen folgende Merkmale auf (Keuper & Oecking, 2008, S. 58 und S. 451; Wisskirchen, 2002, S. 36):

- Wirtschaftlich und rechtlich selbstständige Organisationseinheiten,
- Beliefern mehrere Organisationseinheiten mit Leistungen,
- Sind prozess- und kundenorientiert,
- Sind ressourcen- und wertschöpfungsorientiert,
- Orientieren sich am externen Wettbewerb,
- Verfügen über Durchführungsverantwortung der Leistungserstellung (nicht aber über die den Kunden zugeteilte Planungs- und Kontrollverantwortung).

Damit ein Shared Services Center der geforderten Wettbewerbs- und Kundenorientierung gerecht werden kann, muss sie über die notwendige Selbstständigkeit verfügen und nicht, wie für Zentralbereiche üblich, in einen Budget- und Planungsprozess eingebunden sein (Keuper & Oecking, 2008, S. 59). Shared Services Center sind rechtlich selbstständige Organisationseinheiten, die jedoch vollständig im Konzernbesitz verbleiben.⁷ Die Leistungsbeschreibung, die Pflichten des Shared Services Centers sowie die Preise werden in Leistungsvereinbarungen und Service Level Agreements festgehalten, welche mit den Kunden abgeschlossen werden. Ihre Handlungsautonomie hängt weitestgehend von den festgelegten Kompetenzen ab. Den Shared Services Center kommt keine Weisungsbefugnis gegenüber den dezentralen Unternehmenseinheiten zu (Keuper & Oecking, 2008, S. 293; Wickel-Kirsch et al., 2008, S. 138). Eines der grundlegendsten Merkmale ist die Prozesslandschaft des Shared Services Centers, mit welcher die Leistungen erbracht werden. Ineffiziente Schritte sollen eliminiert, bestimmte Prozessschritte automatisiert und Durchlaufzeiten verkürzt werden. Die Unternehmenseinheiten werden von Prozessen befreit, die nicht zu ihren Kernprozessen gehören. Infolgedessen können sie sich vollständig auf ihr Kerngeschäft fokussieren, so auch das Shared Services Center, denn bei diesem ist der ausgelagerte Prozess ein Kernprozess (Keuper & Oecking, 2008, S. 59).

3.2.3 Das Merkmal der Unterstellung im Besonderen

Bei der Bildung eines Shared Services Centers wird empfohlen, dieses nicht über die Hierarchie zu führen, sondern über ein Board der dezentralen Unternehmenseinheiten. Das Board genehmigt und vereinbart Ressourcen, Budgets und Projekte. Daneben koordiniert der Leiter des Shared Services Centers die Tagesarbeit und führt das Personal. Weiter wird empfohlen, die interne Organisation im Shared Services Center entsprechend den Fähigkeiten der Mitarbeitenden zu gestalten und von festen Abteilungsstrukturen und Dauerzuständen abzusehen.

⁷ Es handelt sich deshalb um internes Outsourcing. Shared Services Center werden aber nicht immer in eine rechtlich selbstständige Einheit ausgelagert (Wickel-Kirsch et al., 2008, S. 137).

Dies bedeutet, dass für jedes neue Projekt neue Projektleiter und Projektmitarbeiter eingesetzt werden (Keuper & Oecking, 2008, S. 454-455).

3.2.4 Zentralbereich vs. Shared Services Center

Die Bündelung von Ressourcen in einer Organisationseinheit zwecks Nutzung einheitlicher Dienstleistungen durch sämtliche Unternehmenseinheiten stellt noch kein Shared Services dar. Vielmehr bedarf es hierzu u.a. auch einer wirtschaftlichen Selbstständigkeit, da Leistungen und Verrechnungspreise zwischen den Unternehmenseinheiten und dem Shared Services Center verhandelt werden. Shared Services Center sind ausserdem ausgesprochen kundenorientiert und stehen mit ihren Leistungen im Wettbewerb mit dem Angebot im externen Markt, während Zentralbereichen eher ein „Silo-Denken“ nachgesagt wird und sie ihre Leistungen ausschliesslich nach internen Zielsetzungen messen. Beide Organisationsmodelle scheinen zur Kostenreduzierung innerhalb des Unternehmens geeignet zu sein, eine Qualitätssteigerung und eine wettbewerbsfähige Leistungserbringung sind indessen durch ein Shared Services Center eher zu erreichen (Keuper & Oecking, 2008, S. 60).

In der Praxis gibt es mittlerweile eine Reihe von Unternehmen, welche nur ausgewählte Elemente des reinen Shared Services Centers übernehmen. Bei solchen Mischformen sollte eher von einem „serviceorientierten Zentralbereich“ denn von einem Shared Services Center gesprochen werden (Wisskirchen, 2002, S. 37).

3.3 Drei-Säulen-Modell

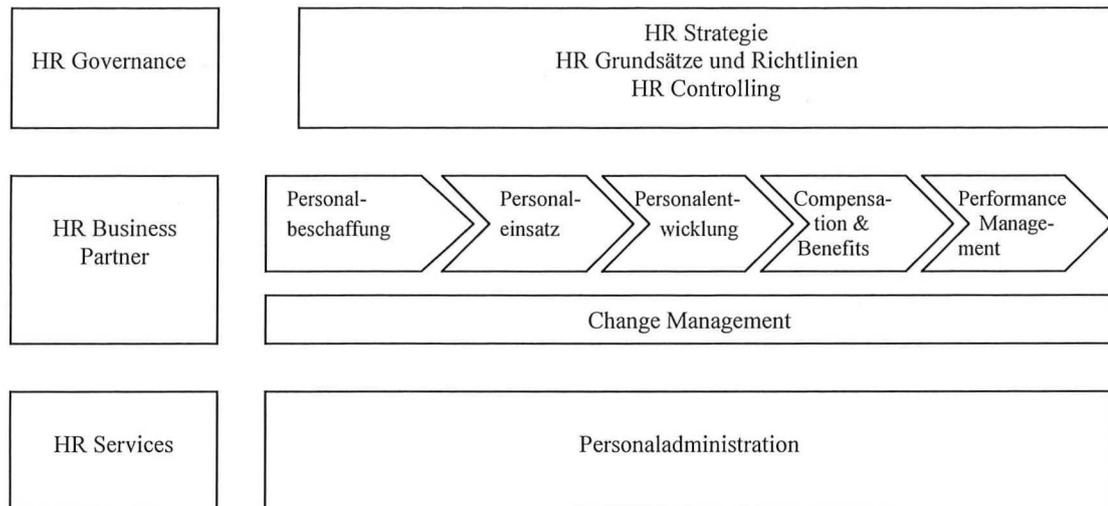
3.3.1 Entwicklung

Das betriebliche Umfeld der Unternehmen ist durch die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung deutlich dynamischer, komplexer und instabiler geworden. Die HR-Bereiche sind von dieser Entwicklung nicht unverschont geblieben; vielmehr sehen sie sich zunehmend mit der Aufgabe konfrontiert, ihre Organisation flexibler zu gestalten und durch eine stärkere Einbindung in die strategische Unternehmensführung einen wertschöpfenden Beitrag zum Unternehmenserfolg zu leisten. Entsprechend verschieben sich die Anforderungen in der HR-Arbeit weg von Routinetätigkeiten hin zu strategischen und strategieunterstützenden Tätigkeiten (Mandewirth, 2010, S. 5-8). Das Drei-Säulen-Modell stellt eine mögliche Alternative für diesen Kontext dar.

3.3.2 Merkmale

Das Modell umfasst sowohl zentrale als auch dezentrale Elemente und gliedert sich in die drei Bereiche HR Governance, HR Business Partner und HR Services (Mandewirth, 2010, S. 12).

Abbildung 6: Aufgabenverteilung im Drei-Säulen-Modell



angepasste Darstellung, Mandewirth, 2015, S. 12

Die HR Governance ist zu einem grossen Teil verantwortlich für die unternehmensweite Steuerung des Personalmanagements und deshalb entsprechend zentral ausgerichtet. Ihre Mitarbeiter sind stark in übergeordnete Aufgabenbereiche eingebunden: Sie leisten einen wesentlichen Beitrag bei der Erarbeitung und der Umsetzung der Personalstrategie und schaffen einheitliche Standards in Form von Richtlinien oder anderslautenden Leitplanken. Ausserdem sind sie verantwortlich für die Entwicklung und Einführung wesentlicher HR-Instrumente. Die Nähe der Governance-Mitarbeitenden zur Unternehmensleitung ist von grosser Bedeutung, da eine konsequente Ausrichtung an den Unternehmenszielen für das Personalmanagement unerlässlich ist. Durchsetzungsstärke und Richtlinienkompetenz sind wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung der HR Governance-Abteilung (Mandewirth, 2010, S. 12-14).

Die Tätigkeit der HR Business Partner ist weit umfassender als diejenige der traditionellen Personalreferenten. Sie bieten umfassende HR-Beratung und Unterstützung für die Führungskräfte vor Ort und sind entsprechend dezentral in der Organisationsstruktur verankert. Durch dieses dezentrale Element vermag das Drei-Säulen-Modell die notwendige Nähe zum operativen Geschäft zu gewährleisten und bindet die Führungskräfte in die Personalarbeit mit ein. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass der Heterogenität der operativen Geschäfte durch individuelle Lösungen der HR Business Partner Rechnung getragen wird. Zwecks Abgleichs der spezifischen Lösungen mit den übergeordneten Vorgaben des Unternehmens ist eine kontinuierliche Rücksprache mit den Mitarbeitenden der HR Governance unerlässlich (Mandewirth, 2010, S. 15).

Die zentral ausgerichteten HR Services sind zuständig für die administrativen Abläufe und Standardprozesse. Die einheitliche Abwicklung der Tätigkeiten eliminiert Doppelspurigkeiten, fördert die Effizienzsteigerung und führt in der Regel auch zu kostengünstigeren Dienstleistungen (Mandewirth, 2010, S.15).

3.4 Bedeutung einzelner Organisationselemente im Zusammenhang mit Entscheiden der Zentralisierung oder Dezentralisierung

Nachfolgend werden einzelne Organisationselemente der drei dargelegten Personalmodelle herausgeschält, welche für Entscheide der Zentralisierung oder Dezentralisierung von Bedeutung sind. In einem weiteren Abschnitt wird untersucht, ob die Elemente für mehr Zentralisierung oder mehr Dezentralisierung sprechen.

Tabelle 1: Organisationselemente mit Bedeutung für Entscheide der Zentralisierung oder Dezentralisierung

Personalmodell	OE	Organisationselemente mit Bedeutung für Entscheide der Zentralisierung oder Dezentralisierung
Referentenmodell	R1	• Feste Zuteilung des Personalreferenten pro Geschäftsbereich
	R2	• Angliederung ausgewählter HR-Funktionsbereiche in einer zentralen Personalabteilung (Abrechnung, Strategie, Controlling) ⁸
	R3	• Unterstellung der Personalreferenten in der Linie des zentralen Personalbereichs
Shared Services Center	S1	• Rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Organisationseinheit innerhalb eines Konzernverbundes (internes Outsourcing)
	S2	• Service Level Agreements mit Kunden bestimmen Leistungsumfang, Pflichten und Preise
	S3	• Führung durch Board der dezentralen Unternehmensbereiche
Drei-Säulen-Modell	D1	• HR Governance: Angliederung/Unterstellung in der Zentrale/Stab
	D2	• HR Business Partner: Konsequente Dezentralisierung durch Angliederung/Unterstellung in der dezentralen Linie ⁹
	D3	• HR Services: Angliederung/Unterstellung in der Zentrale

⁸ Siehe Abbildung 4.

⁹ Demgegenüber können HR Business Partner im integrierten HR-Geschäftsmodell direkt der Linie unterstellt werden oder als Berater-Gruppe innerhalb eines zentral angegliederten HR-Bereichs disziplinarisch verankert werden (Oertig et al., 2009, S. 18-19).

3.5 Argumente für und gegen eine Zentralisierung oder Dezentralisierung der Personalarbeit

Die im vorangehenden Abschnitt zusammengetragenen Organisationselemente werden in einem weiteren Schritt den Argumenten für eine Zentralisierung oder für eine Dezentralisierung der Personalarbeit zugeordnet.

Tabelle 2: Argumente für Zentralisierung/Dezentralisierung

Argumente für Zentralisierung	OE	Argumente für Dezentralisierung	OE
Einfachere Durchsetzung einer gemeinsamen Organisationsoptik	R2, R3 S1 D1, D3	Entscheidungsfindung und -fällung näher bei der Leistungserstellung	R1 S2, S3 D2
Gezieltere Steuerung der Untereinheiten (weniger Accountability durch Personalcontrolling)	R2, R3 S1, D1, D3	Einbezug und Verantwortungsübernahme fördert Mitarbeitermotivation	R1 S1 D2
Weniger aufwändige Koordination zwischen Abteilungen und Stellen	R2, R3 S1, S2 D1, D3	Direkte und schnelle Reaktion auf die Kundenbedürfnisse	R1 S2, S3 D2
Bessere Nutzung und vielfältigerer Einsatz von Spezialisten	R2, R3 S1 D1, D2, D3	Vermeidung von bürokratischen Abläufen und entsprechenden Verwaltungskosten	D2
Beschleunigung der Entscheidungsprozesse und weniger Kompromisse (geringere Entscheidungskomplexität)	R2, R3 S1 D1, D3	Genauere Kostenzurechnung	R1 S2 D2
Einheitliche Betreuung der Mitarbeitenden (politisch neutrale HR-Praxis)	R2, R3 S1 D1, D3	Schnellere Anpassung an Umweltveränderungen	R1 S2, S3 D2
Höhere Effizienz durch standardisierte (Routine-)Prozesse	R2, R3 S1 D2, D3		

angepasste Darstellung, Thom & Ritz, 2017, S. 215

In Bezug auf das *Referentenmodell* geht aus der vorstehenden Übersicht hervor, dass die Organisationselemente insgesamt eher in Richtung Zentralisierung weisen. Dies gilt hier jedenfalls unter der Voraussetzung, dass die Referenten dem zentralen Personalbereich unterstellt (R3) und neben den Personalreferenten gewisse HR-Funktionsbereiche durch eine zentrale Personalabteilung wahrgenommen werden (R2): Die beiden Organisationselemente ermöglichen die Durchsetzung gesamtunternehmerischer Entscheide und gemeinsamer Unternehmensstandards. Die Steuerung der dezentralen Einheiten ist insoweit gewährleistet. Durch die Unterstellung der Personalreferenten in der zentralen Personalabteilung entfällt zudem der Koordinationsaufwand zwischen mehreren Personalabteilungen, die Entscheidungsprozesse

werden beschleunigt und es kann mithilfe von standardisierten Prozessen an Effizienz und Expertenwissen gewonnen werden. Gleichzeitig sorgt die zentrale Personalabteilung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs für eine einheitliche Betreuung der Mitarbeitenden. Das Organisationselement der dezentral zugeteilten Personalreferenten (R1) stellt die notwendige Verbindung und Nähe zu den dezentralen Einheiten und deren Mitarbeitenden dar, indem es betriebspezifische Entscheidungen sowie rasche Eingriffs- und Unterstützungsmassnahmen ermöglicht. Das erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen Mitarbeitenden und Personalreferenten soll dadurch aufgebaut werden können. Schliesslich führt die Übertragung umfassender Zuständigkeiten auf die Personalreferenten zu einem verantwortungsvollen Tätigkeitsbereich, was sich innerhalb des Referententeams motivationsfördernd auswirken kann.

Auch die Organisationselemente des *Drei-Säulen-Modells* weisen insgesamt mehr Zentralisierungsmerkmale auf, obschon durch das Element der HR Business Partner (D2) eine konsequente Dezentralisierung der HR-Beratung und Unterstützung erfolgt. Die Ausführungen zum Personalreferentenmodell gelten somit auch für das Drei-Säulen-Modell. Besonders hervorzuheben ist, dass sich die Säule HR Governance (D1) stark auf die Gestaltung und Umsetzung der strategischen Unternehmensführung fokussiert, weshalb ihr entsprechende Kompetenzen zur Implementierung einheitlicher (personal-)strategischer Entscheide zukommen müssen. Dies wiederum hat zur Folge, dass eine gezieltere Steuerung der dezentralen Einheiten in den festgelegten Unternehmensbereichen erfolgen kann. Die HR Services sind gekennzeichnet durch eine hohe Prozesseffizienz, welche in der Bündelung der Aufgaben und professionellen Auftragsteuerung begründet ist (D3). Für das Organisationsmerkmal der dezentral verankerten HR Business Partner gelten im Wesentlichen dieselben Dezentralisationsargumente wie für das Merkmal der Personalreferenten. Durch die konsequente dezentrale Struktur werden darüber hinaus zusätzlich bürokratische Abläufe und entsprechende Kosten vermieden. Die HR Business Partner sind für die zeitliche und sachliche Strukturierung der Aufgaben selbst verantwortlich. Die grösste Herausforderung dürfte im Drei-Säulen-Modell in der intensiven Schnittstellenkoordination liegen, die aus der konsequenten Arbeitsteilung in strategische, beratende und operative Tätigkeit resultiert.

Das Modell des *Shared Services Centers* hebt sich von den vorstehenden Personalmodellen insoweit ab, als dessen Organisationselemente mehrheitlich Dezentralisierungsargumente erfüllen. Ausschlaggebend ist hier insbesondere das Merkmal der Führung der Shared Services durch ein Board der dezentralen Unternehmenseinheiten (S3).¹⁰ Die Entscheidungsfindung wird dadurch auf eine Anzahl dezentraler Entscheidungsträger übertragen. Dies ermöglicht einen maximalen Einbezug der Kundenbedürfnisse und rasche Anpassungsmöglichkeiten. Der Abschluss von SLA (S2) führt ausserdem zu einer erhöhten Kostentransparenz, gleichzeitig aber auch zu vereinfachten Steuerungsmechanismen durch das Board der dezentralen Einheiten, welches das Budget festlegt. Vereinbarungen sind zudem relativ einfach an veränderte

¹⁰ Wird ein Shared Services Center über die Hierarchie geführt, sollte eher von einem serviceorientierten Zentralbereich gesprochen werden (Wisskirchen, 2002, S. 37).

Umstände anzupassen und daher ein sinnvolles Instrument in dezentralen Strukturen. Das zentrale Organisationselement der Shared Services Center besteht hier in der Organisationsform als rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Einheit (S1), welche über eine weitgehend vereinheitlichte Prozesslandschaft als weiteres Steuerungsinstrument verfügt. Dies führt zu einer erhöhten Effizienzsteigerung und Realisierung der Synergien bei der Leistungserbringung. Die zentrale Struktur der Shared Services Center könnte indessen gleichzeitig zu einem erhöhten Mehraufwand in der Verwaltung durch die erforderliche interne Rechnungslegung und das Management der Schnittstellen führen. Ebenso entsteht eine gewisse Distanz zu den operativen Bereichen.

4. Die Personalorganisation im AJV

4.1 Divisionale Organisation mit weitestgehend dezentraler Personalorganisation

Die heutige Personalorganisation im AJV ist im Wesentlichen historisch begründet. 1993 wurde in der POM ein Amt für Freiheitsentzug und Betreuung geschaffen, in welches das frühere Gefängnisinspektorat, die kantonalen Vollzugsanstalten für Erwachsene, die Jugendheime Lory und Prêles, die Abteilung für Straf- und Massnamenvollzug und das Schutzaufsichtsamt integriert wurden. Das Schutzaufsichtsamt verlor damit seine Position als selbstständiges Amt und wurde als „Bewährungshilfe des Kantons Bern“ in das Amt eingegliedert.¹¹ Die kantonalen Vollzugsanstalten und die beiden Jugendheime waren vor 1993 direkt dem Direktor POM unterstellt und stellten somit selbstständige Einheiten mit umfassenden Zuständigkeiten – auch im Personalbereich – dar. Demgegenüber waren die anderen Bereiche – so insbesondere die Regionalgefängnisse – bereits vor 1993 in eine Organisationseinheit mit mehrheitlich zentral organisierten Personalbereichen integriert.

Innerhalb des heutigen AJV mit seiner divisionalen Organisationsform¹² verfügt das Geschäftsfeld Erwachsenenvollzug an den Standorten seiner vier Justizvollzugsanstalten und das Geschäftsfeld Jugendvollzug weiterhin über eigene HR-Fachpersonen vor Ort. In diesen beiden Geschäftsfeldern besteht demnach eine vollständige Dezentralisierung der Personalarbeit, indem der (dezentralen) Linie Entscheidungsautonomie in allen personalrelevanten Fragestellungen zukommt und diese das komplette Spektrum an Personalaufgaben übernimmt.

Neben diesen fünf dezentralen HR-Standorten stellt der im Geschäftsfeld Personal und Recht eingebettete GB Personal sämtliche HR-Dienstleistungen für die weiteren vier Geschäftsfelder (Haft, BVD, Ressourcen sowie Personal und Recht) und die Amtsleitung sicher. Er bildet daher die zentrale Personalabteilung für diesen beschränkten Zuständigkeitsbereich. Darüber hinaus steht er gemäss geltendem Organisationsreglement den erwähnten fünf dezentralen

¹¹ Entstehungsgeschichte BVD, abrufbar unter URL: https://www.pom.be.ch/pom/de/index/freiheitsentzug-betreuung/einweisungsbehoerde/ueber_uns1/Geschichte.html (zuletzt besucht am 30.10.2018).

¹² Siehe Organigramm AJV, Anhang 1.

Personalorganisationen „beratend“ zur Seite.¹³ Konkret bedeutet dies, dass er telefonische Anfragen in personalrelevanten Einzelfällen aus den dezentralen Einheiten beantwortet.

Die insgesamt sechs Personalbereiche im AJV sind in ihrer hierarchischen Eingliederung vollumfänglich gleichgestellt. Es liegt kein Unterstellungsverhältnis vor und aus der beratenden Funktion der zentralen Personalabteilung lassen sich auch keine Weisungsrechte ableiten. Jeder der sechs Personaldienste ist damit in seinem Zuständigkeitsbereich für das gesamte Spektrum der anfallenden HR-Aufgaben verantwortlich. Standardisierte Prozesse über die erwähnten Zuständigkeitsbereiche hinaus bestehen nicht.

Der GB Personal verfügt derzeit über 2.9 Vollzeitstellen und ist für 391 Mitarbeitende zuständig, was einer Betreuungsichte pro 100 Mitarbeitende von 0.7 entspricht. Unter den dezentralen Personalorganisationen umfasst der tiefste Mitarbeiterbestand 67 und der höchste 146 Mitarbeitende. Die Betreuungsichte pro 100 Mitarbeitende reicht von 0.7 bis 1.6 (siehe Tabelle 4).

Tabelle 3: Ressourcen HR im AJV - Übersicht

	Mitarbeitende	Vollzeitstellen HR	Betreuungsquote (Anzahl HR-Fachpersonen pro 100 Mitarbeitende in %)
GB Personal	391	2.9	0.7
JVA THOR	126	0.9	0.7
JVA WITZ	146	1.2	0.8
JVA HIBA	117	0.9	0.8
JVA STJ	118	1.4	1.2
JHL	67	1.1	1.6

4.2 Vorteile und Nachteile

4.2.1 Perspektive des Geschäftsbereichs Personal

Der GB Personal weist gegenwärtig Ansätze eines Referentenmodells auf. Konkret bedeutet dies, dass prozentual festgelegte Anteile der 2.9 Vollzeitstellen den einzelnen Geschäftsbereichen innerhalb des beschränkten Zuständigkeitsbereichs fest zugeteilt sind. Weiter wurden – ebenfalls beschränkt für den eigenen Bereich – einheitliche Prozesse für standardisierbare Abläufe geschaffen. Konkrete Erfahrungen und Ergebnisse hierzu liegen noch nicht vor, da eine Inkraftsetzung der genannten Prozesse noch nicht erfolgt ist. Dennoch wertet der GB Personal bereits diese Entwicklung als positiv.

Der GB Personal wird aber auch unter den neu geschaffenen Strukturen und Abläufen weiterhin nicht in der Lage sein, sich auf einzelne HR-Aufgaben zu spezialisieren. Hierfür stehen die Ressourcen nicht zur Verfügung, liegt doch bereits die Betreuungsquote von 0.7% im

¹³ Art. 30 Abs. 2 des Organisationsreglements des Amtes für Justizvollzug vom 1. Dezember 2016.

Quervergleich zu den übrigen Personaldiensten im unteren Bereich (siehe Tabelle 4).¹⁴ Dieser Nachteil wird dadurch verstärkt, dass der GB Personal von der Direktion und von Aussenstellen – wie beispielsweise dem kantonalen Personalamt – in zunehmenden Masse als die zentrale Ansprechstelle innerhalb des AJV für Personalangelegenheiten wahrgenommen und beansprucht wird. Dies äussert sich darin, dass übergeordnete Personalinformationen zu strategischen Personalzielen und deren Umsetzung sowie amtsübergreifenden Projekten, Arbeitsgruppen und Arbeitsinstrumenten jeweils dem GB Personal zwecks Weiterleitung an die dezentralen Personalorganisationen mitgeteilt werden. Die Teilnahme in amtsübergreifenden Arbeitsgruppen zu spezifischen Personalthemen wird zudem fast ausschliesslich durch den GB Personal wahrgenommen. Überdies werden statistische Erhebungen und Umfragen ebenfalls vom GB Personal amtsintern koordiniert und an die Direktion oder Aussenstellen weitergegeben. Infolge fehlender Instrumente zur Datenerhebung führt dies wiederholt zu einem enormen Koordinationsaufwand.

Das tatsächliche Aufgabengebiet des GB Personal geht somit weit über die Umschreibung im Organisationsreglement hinaus, wonach er den dezentralen Personalorganisationen „beratend“ zur Seite steht, ansonsten aber ausschliesslich HR-Dienstleistungen für den eigenen Zuständigkeitsbereich erbringt. Ebenso wenig ist mit Blick auf die hierarchische Einordnung auf eine Abteilung mit zentraler resp. amtsweiter Zuständigkeit zu schliessen.¹⁵

4.2.2 Perspektive der Direktion, der Amtsleitung und der Geschäftsfelder AJV

Insgesamt wurden sechs offene Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Direktion, der Amtsleitung, des Geschäftsfeldes Erwachsenenvollzug und des Geschäftsfeldes Haft geführt. Der Interviewleitfaden umfasst fünf Themenaspekte und legt den Fokus auf die Frage nach der aktuellen Effektivität und Effizienz der bestehenden Personalorganisation im AJV sowie die Vor- und Nachteile von allfälligen Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsbemühungen.¹⁶

Die Interviewergebnisse können allgemein in zwei Kategorien eingeteilt werden. Die erste Kategorie wünscht eine stärkere Einflussnahme durch einen überwiegend zentral organisierten Personalbereich mit gewissen dezentralen Elementen. Die zweite Kategorie möchte (zumindest) vorerst bei der aktuellen Organisation bleiben oder stünde auch einer weitergehenden Dezentralisierung der Personalarbeit (in den Geschäftsfeldern Haft, BVD, Ressourcen, Personal und Recht sowie Amtsleitung) aufgeschlossen gegenüber. Zusammenfassend sind zu den einzelnen Themenaspekten des Interviewleitfadens folgende Ergebnisse festzuhalten:¹⁷

¹⁴ Ein Verhältnis von ca. 1:95 oder 1:100 wird für sinnvoll erachtet (Kaehler, 2017, S. 474-475).

¹⁵ Siehe Organigramm AJV, Anhang 1.

¹⁶ Siehe Interviewleitfaden, Anhang 2.

¹⁷ Siehe tabellarische Übersicht der Interviewergebnisse (vertraulich), Anhang 4.

- Alle interviewten Personen erachten *strategische Personalaufgaben* für notwendig und würden deren Ausarbeitung (mindestens) auf Stufe Geschäftsleitung AJV anordnen.¹⁸
- Fünf der insgesamt sechs interviewten Personen sind der Ansicht, dass die Voraussetzungen des Personalgesetzes, wonach der Personaleinsatz *wirtschaftlich, wirksam und sozial verantwortbar* zu gestalten ist¹⁹, (eher) nicht erfüllt werden. Ein Teilnehmer hält die gesetzlichen Vorgaben als vollumfänglich erfüllt und weist auf einen guten Austausch zwischen den Personalverantwortlichen des AJV sowie einen insgesamt wirtschaftlichen Personaleinsatz im HR-Bereich hin.²⁰

Die Mehrheit führt aus, dass die aktuellen Strukturen eine Kontrolle der dezentralen Einheiten verhindern würden. Es sei davon auszugehen, dass Ressourcen gebündelt werden könnten.²¹ Die Aufgabenteilung zwischen der zentralen Abteilung resp. dem GB Personal und den dezentralen Einheiten sei zu wenig geklärt.²²

- Die *Qualität des Informations- und Wissenstransfers* zwischen dem GB Personal und den dezentralen Personaleinheiten wird von der Hälfte der Befragten als gut bis sehr gut bezeichnet und von der anderen Hälfte als mittelmässig bis schlecht bewertet.

Es wurde festgestellt, dass der GB Personal nicht über hinreichende Instrumente verfügt, um amtsweite Personaldaten zu erheben.²³ Andere haben den Eindruck, dass der Austausch mangels vorhandener Prozesse eher willkürlich und nicht systematisch erfolgt.²⁴ Schliesslich wurde bemerkt, dass der Austausch lediglich in einer einseitigen Weiterleitung von Informationen durch den GB Personal bestehe. Es bestehe die Vermutung, dass die Mittelungen in den dezentralen Einheiten nicht immer verstanden würden.²⁵

- Vier der interviewten Personen wünschen sich eine *stärkere Zentralisierung* der aktuellen Organisation des Personalwesens, während die zwei weiteren Befragten entweder keine klare Haltung haben oder sich tendenziell eher gegen eine weitergehende Zentralisierung aussprechen.

Als Argumente für eine stärkere Zentralisierung werden eine erhöhte Effizienz und Wirtschaftlichkeit in der Personalarbeit erwähnt.²⁶ Einheitliche Prozesse hinsichtlich

¹⁸ Aus den Interviews hat sich zudem ergeben, dass bislang nur eine der befragten dezentralen Institutionen eigene personalstrategische Ziele erarbeitet hat. Siehe tabellarische Übersicht der Interviewergebnisse (vertraulich), Anhang 4.

¹⁹ Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 5 PG.

²⁰ Interview mit Direktor JVA Thorberg vom 9. August 2018.

²¹ Interview mit Personaldienst GS POM vom 24. Juli 2018; Interview mit Chefin Geschäftsfeld Haft vom 24. Juli 2018; Interview mit Direktor RG Burgdorf vom 31. Juli 2018.

²² Interview mit stv. Amtsvorsteher vom 23. Juli 2018.

²³ Interview mit Personaldienst GS POM vom 24. Juli 2018.

²⁴ Interview mit stv. Amtsvorsteher vom 23. Juli 2018.

²⁵ Interview mit Direktor RG Burgdorf vom 31. Juli 2018.

²⁶ Interview mit Direktor JVA Thorberg vom 9. August 2018.

der Etablierung einer „*unité de doctrine*“ werden als notwendige Instrumente genannt.²⁷ Auch die Führbarkeit wird als Argument für mehr Zentralisierung angeführt.²⁸

Als Argument für stärkere Zentralisierungsmassnahmen wird vorgebracht, dass es einem zentral organisierten Personalbereich nicht gelingen würde, die Konflikte der unterschiedlichen Vollzugsaufträge auszuhalten und in den unterschiedlichen (dezentralen) Kategorien zu denken. Es bestehe die Befürchtung, dass der Koordinationsaufwand auf die Linie der Einheiten zurückfallen würde.²⁹

- Dieselben vier Befragten, welche sich für eine stärkere Zentralisierung ausgesprochen haben, sprechen sich gegen eine *stärkere Dezentralisierung* aus. Demgegenüber hält eine interviewte Person weitergehende Dezentralisierungsmassnahmen für denkbar, eine andere vertritt keine klare Haltung.

Gegen eine vollständige Dezentralisierung werden ein (noch) höherer Koordinationsaufwand sowie die Erforderlichkeit eines hierarchisch übergeordneten Personalbereichs ins Feld geführt.³⁰ Der Wunsch nach mehr Heterogenität im Personalwesen wird verworfen, letztlich auch mit Blick auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit.³¹

Als Argumente für allfällige weitere Dezentralisierungsmassnahmen werden die Diversität und die unterschiedliche Aufgabenstellung in den einzelnen Geschäftsfeldern genannt. Schnellere Wege und eine individuellere Betreuung der Mitarbeitenden wären die Vorteile.³²

- Die Mehrheit der Befragten (vier von sechs) befürwortet eine *zentrale Personalorganisation mit dezentralen Elementen* in Form eines zentralen HR-Pools mit festen Zuständigkeiten für die einzelnen dezentralen Geschäftsbereiche.

Wirtschaftliche Abläufe, eine erhöhte Effizienz in der Personalarbeit sowie die Berücksichtigung gesamtkantonalen Entwicklungen werden als Vorteile einer solchen Organisation genannt.³³

Ein weiterer Interviewteilnehmer würde ein solches Modell mit Blick auf wirtschaftlichere Abläufe ebenfalls begrüssen, hält dessen Umsetzung innerhalb des Amtes angesichts der historisch gewachsenen Strukturen aber für unmöglich.³⁴

Eine befragte Person steht einer solchen Organisation aufgrund der gegebenen Heterogenität der Institutionen kritisch gegenüber. Insbesondere bei der Personalgewinn-

²⁷ Interview mit stv. Amtsvorsteher vom 23. Juli 2018.

²⁸ Interview mit Direktor RG Burgdorf vom 31. Juli 2018.

²⁹ Interview mit Direktor JVA STJ vom 31. Juli 2018.

³⁰ Interview mit Personaldienst GS POM vom 24. Juli 2018.

³¹ Interview mit Direktor JVA Thorberg vom 9. August 2018; Interview mit stv. Amtsvorsteher vom 23. Juli 2018.

³² Interview mit Direktor JVA STJ vom 31. Juli 2018.

³³ Interview mit Personaldienst GS POM vom 24. Juli 2018.

³⁴ Interview mit Direktor JVA Thorberg vom 9. August 2018.

nung sei es unerlässlich, dass diese durch Personen erfolge, welche die notwendige Nähe zum Betrieb aufwiesen. Wenn überhaupt, sei eine solche Organisationsform nur denkbar, wenn die Mitarbeitenden des zentralen HR-Pools der Linie in den dezentralen Einheiten unterstellt würden.³⁵

Demgegenüber sind vier von sechs interviewten Personen der Meinung, dass eine Unterstellung in der Linie der zentralen Personalorganisation zwecks Durchsetzung einheitlicher HR-Lösungen unerlässlich wäre.³⁶ Ein Teilnehmer spricht sich – ohne genauere Begründung – ebenfalls für eine Unterstellung in der Linie vor Ort aus.³⁷ Zwei Teilnehmer halten alternativ auch eine Matrixunterstellung für einen möglichen Lösungsweg.³⁸

4.3 Zwischenfazit – Mehr Zentralisierung?

Als Nachteile der heutigen Personalorganisation im AJV werden fehlende Steuerungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten, uneinheitliche Prozesse und das Nichtbestehen einer „*unité de doctrine*“ in der Personalarbeit des AJV erwähnt. Weitere Nachteile sind ungeklärte Schnittstellen zwischen dem GB Personal und den dezentralen Einheiten und daraus folgend unklare Kommunikationswege sowie ein hoher Koordinationsaufwand bei der Erhebung amtsweiter Personaldaten. Die genannten Nachteile scheinen – zumindest aus Sicht einer Mehrheit der interviewten Kaderpersonen und des GB Personal – die bestehenden Vorteile zu überwiegen. Letztere bestehen insbesondere darin, dass die Personalarbeit in den dezentralen Einheiten „am Ort des Geschehens“ erfolgen kann, was infolge der kurzen Wege rasche, flexible und individuelle Personallösungen ermöglicht.

Die Lösung scheint also vorderhand darin zu bestehen, eine Personalorganisation für das AJV zu schaffen, welche die überwiegenden Nachteile der aktuellen Organisation durch stärkere Zentralisierungselemente eliminiert, gleichzeitig aber den bestehenden Vorteilen hinreichend Rechnung trägt.

³⁵ Interview mit Direktor JVA STJ vom 31. Juli 2018.

³⁶ Interview mit Personaldienst GS POM vom 24. Juli 2018; Interview mit stv. Amtsvorsteher vom 23. Juli 2018; Interview mit Chefin Geschäftsfeld Haft vom 24. Juli 2018.

³⁷ Interview mit Direktor RG Burgdorf vom 31. Juli 2018.

³⁸ Interview mit Direktor JVA Thorberg vom 9. August 2018; Interview mit Direktor RG Burgdorf vom 31. Juli 2018.

5. Lösungsansätze

5.1 Synthese der Ergebnisse aus Theorie und Praxis

5.1.1 Referentenmodell und Interviewergebnisse

Das Referentenmodell enthält Organisationselemente³⁹, welche die genannten Nachteile der heutigen Personalorganisation im AJV zumindest in Theorie weitestgehend eliminieren könnten: Mit der Angliederung bestimmter HR-Funktionen (u.a. Administration, Controlling, Strategie) in einer zentral geführten Personaleinheit⁴⁰ würden die Voraussetzungen für eine Vereinheitlichung, besseren Steuerung und Kontrolle der entsprechenden Prozesse geschaffen. Der aktuell sehr grosse Koordinationsaufwand bei der Erhebung von Daten würde durch eine zentral geführte Personaladministration erheblich reduziert. Schliesslich würden damit Doppelspurigkeiten vermieden und es wären mit Bezug auf die amtsweite Personalarbeit Synergieeffekte zu erwarten. Nicht zuletzt würde im Rahmen der Aufgabenübertragung eine Informations- und Ansprechstelle im Amt geschaffen, welche einerseits einem Bedürfnis der übergeordneten Instanzen entspricht und andererseits die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden besser gewährleisten könnte.

Die Personalreferenten mit deren festen Zuständigkeiten für einzelne Geschäftsbereiche bilden das Bindeglied zwischen dem zentralen Personaldienst und den dezentralen Einheiten und sorgen für den erforderlichen Ausgleich zu den einleitend genannten Zentralisierungsmassnahmen. Weil die Personalreferenten ihre Arbeit mehrheitlich dezentral, d.h. „vor Ort“ ausüben, könnten mithilfe des Referentenmodells auch rasche, flexible und an die Heterogenität der Betriebe angepasste Lösungen gewährleistet werden. Die pflichtenheftbezogene umfassende Zuständigkeit und die hohe Verantwortung hätten ausserdem günstige Auswirkungen auf die Dienstleistungsbereitschaft der Personalreferenten.⁴¹

Die fachliche und disziplinarische Unterstellung der Personalreferenten erfolgt regelmässig nicht in der Linie der dezentralen Einheiten, sondern in der zentralen Personalabteilung.⁴² Sollte sich im AJV inskünftig eine „unité de doctrine“ im Personalwesen aufdrängen, mit welcher die personalrechtlichen Vorgaben und personalpolitischen Leitlinien amtsweit einheitlich umgesetzt und damit die Mitarbeitenden gleich behandelt werden, so wäre dies mit einer Unterstellung der Personalreferenten in einer der Amtsleitung direkt unterstellten zentralen Personalabteilung samt Übertragung der hierfür erforderlichen Kompetenzen einfacher umzusetzen. Als Konsequenz davon könnte die Amtsleitung die ihr obliegende Aufsicht über das Personalwesen besser wahrnehmen.

Eine andere Variante bestünde darin, die Personalreferenten mehr als einer Linie zu unterstellen. Dabei müsste eine Unterteilung in fachliche und disziplinarische Unterstellung vorge-

³⁹ OE R1, R2, R3, siehe Tabelle 2.

⁴⁰ OE R2, siehe Tabelle 3.

⁴¹ OE R1, siehe Tabelle 3.

⁴² OE R3, siehe Tabelle 3.

nommen werden, woraus eine personalpolitisch unerwünschte Doppelunterstellung resultierte, weil damit führungsmässig und organisatorisch Schnittstellen geschaffen würden, welchen regelmässig ein grosses Konfliktpotential inhärent ist.

Gesamthaft betrachtet scheint das Referentenmodell positive Lösungsansätze für eine Personalorganisation im AJV zu liefern: Durch die Angliederung ausgewählter Aufgabenbereiche in einer zentralen Personalabteilung (u.a. Gehaltsabrechnung, Controlling, Strategie)⁴³ und die disziplinarische sowie fachliche Unterstellung der Personalreferenten in der Linie der zentralen Personalabteilung⁴⁴ könnten die in den Interviews erwähnten Nachteile weitestgehend behoben werden, während den heutigen Vorteilen durch eine feste Zuteilung der Personalreferenten pro Geschäftsbereich⁴⁵ weiterhin Rechnung getragen werden könnte. Mithilfe einer Matrixunterstellung der Personalreferenten – beispielsweise in Form einer disziplinarischen Unterstellung in der Linie der dezentralen Einheiten und einer fachlichen Unterstellung in der zentralen Personalabteilung – könnte dem allfälligen Bedürfnis nach noch mehr Dezentralisierung innerhalb des Referentenmodells nachgelebt werden. Nach Ansicht der Verfasserin ist diese Variante jedoch zu verwerfen. Anstelle einer Doppelunterstellung sollte vielmehr geklärt und entschieden werden, welche Verantwortungsbereiche bei der dezentralen Führung verbleiben müssten und welche Kompetenzen der zentralen Personalabteilung übertragen werden sollten.

5.1.2 Drei-Säulen Modell und Interviewergebnisse

Wie das Referentenmodell bieten auch die Elemente des Drei-Säulen-Modells⁴⁶ Lösungsansätze zur Behebung der aktuellen Defizite in der Personalorganisation des AJV. Die HR Governance⁴⁷ als erste Säule bildete die kompetente Fachpartnerin der Amtsleitung und der Geschäftsleitung bei der Erarbeitung und Durchsetzung von strategischen Personalaufgaben und anderweitigen personalrelevanten Tätigkeiten mit Geltung für das ganze Amt (u.a. Weisungen, Richtlinien, Merkblätter). Die zentrale Verankerung der HR Governance und ihre Kompetenzen würden die Anliegen einer gezielten Steuerung und einfachen Durchsetzung von personalrelevanten Themen erfüllen. Infolge ihrer Zuständigkeit für die Erarbeitung von Standards wäre die HR Governance zudem oberstes Fachorgan für eine möglichst einheitliche Betreuung der Mitarbeitenden in den verschiedenen Geschäftsbereichen des AJV.

Mithilfe der HR Services⁴⁸ könnte zudem durch standardisierbare Personalprozesse und durch den Einsatz von Spezialisten mehr Effizienz geschaffen werden. Gleichzeitig entfielen der mehrfach erwähnte Koordinationsaufwand zwischen den Personaleinheiten.

Die HR Business Partner⁴⁹ bilden im Drei-Säulen-Modell die dritte (dezentrale) Säule. Infolge der konsequenten Dezentralisierung der Beratung und Unterstützung von Führungskräften

⁴³ OE R2, siehe Tabelle 3.

⁴⁴ OE R3, siehe Tabelle 3.

⁴⁵ OE R1, siehe Tabelle 3.

⁴⁶ OE D1, D2, D3, siehe Tabelle 2.

⁴⁷ OE D1, siehe Tabelle 3.

⁴⁸ OE D3, siehe Tabelle 3.

und Mitarbeitenden würde den hervorgehobenen Vorteilen der aktuellen Personalorganisation im AJV noch mehr Rechnung getragen als durch das Personalreferentenmodell. Die Unterstützung erfolgte zudem ausnahmslos durch ausgebildete Personalfachpersonen. Das vielfach erwähnte Argument gegen das Referentenmodell, wonach die Personalreferenten infolge ihrer Unterstellung innerhalb der zentralen Personalabteilung von den dezentralen Einheiten als Fremdkörper wahrgenommen werden könnten, entfiel hier somit vollständig. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass durch die vollständige Dezentralisierung wiederum ein erhöhter Koordinations- und Kontrollaufwand entstehen würde, um die Einhaltung der von der HR Governance erarbeiteten Leitlinien sicherzustellen.

Zusammenfassend würden somit die Organisationselemente HR Governance⁵⁰ und HR Services⁵¹ die aktuellen Defizite der Personalorganisation weitestgehend beseitigen, während durch das Element der HR Business Partner⁵² die aktuellen Vorteile zumindest in Bezug auf die Unterstützung und Beratung von Führungskräften und Mitarbeitenden bewahrt, wenn nicht sogar erweitert werden könnten.

5.1.3 Shared Services Center und Interviewergebnisse

Auf den ersten Blick scheint das Modell des Shared Services Centers die von der Mehrheit der Interviewten geäußerten Optimierungswünsche am wenigsten zu berücksichtigen, zumindest wenn von einem Shared Services Centers in der reinen Form ausgegangen wird.⁵³ Ein internes Outsourcing durch die Bildung einer rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Personaleinheit⁵⁴ ist im Rahmen hierarchisch geführter Verwaltungsstrukturen kaum umsetzbar. Dies gilt umso mehr, als die Führung des Shared Services Centers mit Blick auf die anvisierte Kundenorientierung regelmässig einem Board der dezentralen Einheiten⁵⁵ überlassen wird: Die Zusammenlegung von dezentralen Personalprozessen zu einer einheitlichen Prozesslandschaft würde zwar die Bedürfnisse nach einer „unité de doctrine“, effizienteren Abläufen im Personalwesen und einem geringeren Koordinationsaufwand erfüllen, gleichzeitig entfiel aber wiederum die ebenfalls als wichtig erachtete engere Steuerung und Führung der dezentralen Einheiten. Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen oder SLA⁵⁶ zwischen der Personaleinheit und den dezentralen Leistungsbezüglern zwecks Festlegung des Leistungsumfangs führte noch weiter in Richtung Dezentralisierung, zumal die Leistungen dadurch optimal an die Kundenbedürfnisse angepasst werden sollten.

Dennoch sei darauf hingewiesen, dass die Führung durch ein Board der dezentralen Einheiten positive Auswirkungen wie rasche Eingriffsmöglichkeiten und individuelle Lösungen ermög-

⁴⁹ OE D2, siehe Tabelle 3.

⁵⁰ OE D1, siehe Tabelle 3.

⁵¹ OE D3, siehe Tabelle 3.

⁵² OE D2, siehe Tabelle 3.

⁵³ Werden nur ausgewählte Elemente eines Shared Services Centers übernommen, sollte eher von einem „serviceorientierten Zentralbereich“ gesprochen werden (Wisskirchen, 2002, S. 37).

⁵⁴ OE S1, siehe Tabelle 2.

⁵⁵ OE S3, siehe Tabelle 2.

⁵⁶ OE S2, siehe Tabelle 2.

lichen würde. Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen oder SLA zwischen der Personaleinheit und den dezentralen Leistungsbezüglern führte zudem zu einer präziseren Kostenzurechnung und schnelleren Anpassung an veränderte Verhältnisse, zumal entsprechende Vereinbarungen – anders als amtsweit geltende Richtlinien – relativ einfach im bilateralen Verhältnis abgeändert werden können.

Zusammengefasst hätte das Modell des Shared Services Centers für das AJV zur Folge, dass die heutigen Vorteile der weitgehend dezentralisierten Personalorganisation fortbestehen würden, während die genannten Nachteile noch verstärkt würden, da eine zentrale Steuerung und Führung im Personalwesen noch weniger gewährleistet werden könnte. Insgesamt betrachtet scheinen Shared Services Center in der öffentlichen Verwaltung nur in adaptierter Form realistische Lösungsansätze zu liefern. Die hierarchischen Strukturen erschweren Organisationsformen mit konsequent dezentralen Elementen, da der Aufwand für eine gezielte Führung und Steuerung der Organisation mit zunehmender Dezentralisation und Heterogenität der Einheiten ebenfalls steigt.

5.2 Lösungsansätze unter Berücksichtigung übergeordneter Vorgaben

Die Personalgesetzgebung enthält keine unmittelbar anwendbaren Vorgaben für die organisatorische Gestaltung des Personalwesens. Art. 1 Abs. 2 PG hält aber in Form einer Zweckbestimmung fest, dass die Personalgesetzgebung die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen und wirksamen Personaleinsatz schaffen soll. Gemäss Art. 6 Abs. 5 PG werden die Vorgesetzten zu einem zweckmässigen, wirtschaftlichen und sozial verantwortbaren Personaleinsatz verpflichtet. Dem wirtschaftlichen Aspekt im Umgang mit Personalressourcen wird insbesondere auf politischer Ebene immer wieder viel Bedeutung zugemessen. Im Jahr 2016 machte der Regierungsrat im Hinblick auf die Erarbeitung des VA 2017 /AFP 2018-2020 die Vorgabe eines generellen Stellenmoratoriums für neue unbefristete Stellen.⁵⁷ Zudem hat er am 28. März 2018 beschlossen, zwei vom Grossen Rat im Rahmen der Haushaltsdebatte zum VA 2018 / AFP 2019-2021 überwiesene Planungserklärungen „Stellenabbau in der Zentralverwaltung“ umzusetzen.⁵⁸ Der Beschluss hat für das AJV einen Abbau von 4.8 Vollzeitstellen bis ins Jahr 2021 zur Folge. Die von der Regierung im Rahmen des Entlastungspakets 2018 beschlossenen weiteren Massnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushalts⁵⁹ machen ebenfalls deutlich, dass allfällige zusätzliche personelle Ressourcen für das Personalwesen im AJV gering ausfallen dürften. Den Kostenfolgen ist deshalb besondere Beachtung zu schenken.

Die Synthese der Ergebnisse aus Theorie und Praxis hat ergeben, dass insbesondere das Referentenmodell oder das Drei-Säulen-Modell gute Ansätze für eine effiziente und wirksame Personalorganisation im AJV enthalten. Die Modelle umfassen Elemente, mit welchen die heutigen Nachteile weitestgehend behoben werden könnten, ohne dass die bestehenden Vor-

⁵⁷ RRB 196/2016 vom 24 Februar 2016 (als vertraulich klassifiziert).

⁵⁸ RRB 326/2018 vom 28. März 2018 bzgl. Annahme der Planungserklärung Brönnimann (GLP, Mittelhäusern) „Stellenabbau in der Zentralverwaltung“ (als vertraulich klassifiziert).

⁵⁹ RRB 513/207 vom 31. März 2017 (als vertraulich klassifiziert).

teile vernachlässigt werden müssten. Über deren Wirtschaftlichkeit ist damit aber noch nichts gesagt, zumal mit dem Umbau vielfach hohe Investitionen verbunden sind.

Ob sich ein bestimmtes Modell wirtschaftlich lohnt, hängt im Wesentlichen von der Grösse der Organisation ab. In Bezug auf das Drei-Säulen-Modell ist davon auszugehen, dass sich der Umbau ab einer Unternehmensgrösse von ca. dreitausend Mitarbeitenden lohnt. Das Modell erfordert intensive Investitionen, zumal mit den drei Säulen umfassende Kompetenzbereiche geschaffen werden (Mandewirth, 2010, S. 23). Im Bereich der HR Business Partner bedarf es kompetenter Fachkräfte, welche den Führungspersonen „face to face“ vor Ort in allen Belangen des Personalwesens beratend zur Seite stehen. Die Einführung dieser Säule für sich allein würde im AJV bereits zu hohen Kosten führen, da es aktuell weitestgehend nicht über Mitarbeitende mit entsprechenden Kompetenzen verfügt. Daneben würden HR Governance und HR Services weitere Ressourcen in den zentralen Supportbereichen binden, welche mit dem aktuell vorhandenen Stellenetat ebenfalls nicht abgedeckt werden könnten. Angesichts der aktuellen politischen Vorgaben, wonach in der Zentralverwaltung weitere Ressourcen abzubauen sind⁶⁰, ist anzunehmen, dass entsprechende Bestrebungen wenig Gehör finden. Letztlich könnte der nicht vorhandene Standardisierungsgrad im AJV eine zusätzliche Umsetzungsbarriere darstellen, dies insbesondere angesichts der standardisierbaren Arbeitsprozesse, welche in den HR Services zentral zu führen wären.

Im Vergleich dazu fiele der Umbau in ein Referentenmodell tendenziell kostengünstiger aus. Es stellt eines der häufigsten Personalorganisationsmodelle für Unternehmen bis zu zweitausend Mitarbeitenden dar (Kolb, 2010, S. 587-588). Das AJV liegt bekanntlich in dieser Gröszenordnung. In den meisten Fällen werden in divisionalen HR-Strukturen wie dem Referentenmodell einige HR-Funktionsbereiche wie beispielsweise Lohnabrechnung, Personalentwicklung oder Ausbildung zentral geführt, um Effizienz- und Synergiegewinne zu erzielen (Oertig et al., 2010, S. 144). Auch hier würde das AJV natürlich – ähnlich wie bei der Einführung eines HR Services im Rahmen des Drei-Säulen-Modells – mit der Schwierigkeit der fehlenden Standardisierung konfrontiert. Entsprechendes würde auch für den Tätigkeitsbereich der Personalreferenten gelten, für den im besten Fall ebenfalls einheitliche Personalprozesse anwendbar wären, unbeschrieben von der Frage nach der Unterstellung der Referenten. Das Referentenmodell bindet jedoch weniger Personalressourcen als das Drei-Säulen-Modell, da die Personalreferenten – anders als die HR Business Partner – insbesondere vermehrt operativ tätig wären und als direkte Ansprechpartner den Mitarbeitenden in den dezentralen Einheiten zur Verfügung stünden. Mit anderen Worten würde man bei diesem Modell auf die zweifellos sehr attraktive (zusätzliche) Funktion der HR Business Partner verzichten, welche in erster Linie in der professionellen Beratung von Führungskräften im Personalwesen besteht. Auch für die Erarbeitung strategischer Personalaufgaben würde nicht zusätzlich eine Abteilung in

⁶⁰ RRB 326/2018 vom 28. März 2018 bzgl. Annahme der Planungserklärung Brönnimann (GLP, Mittelhäusern) „Stellenabbau in der Zentralverwaltung“ (als vertraulich klassifiziert).

Form einer HR Governance geschaffen. Diese Aufgabe könnte ebenfalls als zentral geführter HR-Funktionsbereich in das Modell integriert werden.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Führungskräfte im Rahmen des Referentenmodells weiterhin auch Personalarbeit leisten müssten, anders als dies beim Drei-Säulen-Modell der Fall wäre. Dies führt zwangsläufig zu Ressourcen- und Kosteneinsparungen. Unter Berücksichtigung der einleitend dargelegten übergeordneten Vorgaben, welche sich insbesondere in einem kantonsweit zunehmenden Kostendruck äussern, stellt das Referentenmodell für das AJV das Modell mit den realistischeren Chancen für eine effiziente, effektive und gleichzeitig wirtschaftliche Personalorganisation dar. Ebenso könnten mithilfe dieses Modells der von der Finanzkontrolle kürzlich bemängelten ungenügenden Aufsicht und Führung des Amtes sowie der fehlenden Standardisierung von Prozessen⁶¹ – zumindest bezogen auf das Personalwesen – gebührend Rechnung getragen werden.

⁶¹ Medienmitteilung der Finanzkommission des Grossen Rates vom 18. September 2018; https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2018/09/20180918_1002_sonderpruefungsberichtzurpersonalfuehrunginderjustizvollzugsanstalt (zuletzt besucht am 30.10.2018).

6. Zusammenfassende Schlussbetrachtung

In jeder Organisation – insbesondere in Organisationen mit mehreren Geschäftsfeldern oder -bereichen – muss darüber entschieden werden, ob die institutionalisierte Personalarbeit eher zentral oder dezentral erledigt werden soll. Die Wahrheit liegt – wie so oft – in der Mitte: Bestimmte Funktionen werden zentral und damit für alle Bereiche in gleicher Art und Weise wahrgenommen, andere eher dezentral den jeweiligen Gegebenheiten angepasst erledigt. Eine solche gespaltene Regelung verbindet die Vorteile einer kundennahen Personalarbeit vor Ort mit den Vorzügen einer einheitlichen Gestaltung übergeordneter Angelegenheiten.

Das Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung ist nach Ansicht der Verfasserin auch für die Personalarbeit im AJV in diesem Sinne zu klären. Dies zeigt die Analyse einer Auswahl von Modellen der Personalorganisation unter Berücksichtigung theoretischer sowie praktischer Gesichtspunkte. Das Referentenmodell scheint für das AJV unter den aktuellen Gegebenheiten – wie Grösse, Entwicklungsstand, historisch gewachsene Strukturen, Ressourcenbestand, rechtliche und politische Entwicklungen und Vorgaben – das Organisationsmodell mit den grössten Vorteilen und Umsetzungschancen zu sein. Einzelne Organisationselemente des Referentenmodells wären dazu geeignet, den bestehenden Nachteilen der heutigen Struktur zu begegnen, während mit anderen Elementen die bestehenden Vorteile weiterhin gewährleistet werden könnten.

Auch das Drei-Säulen-Modell birgt viel Potential für eine erfolgreiche Personalorganisation. Insbesondere würde dieses Modell die Wichtigkeit eines strategisch ausgerichteten Personalmanagements noch stärker betonen und damit die Forderungen aus nicht mehr wegzudenkenden Verwaltungsreformen nach den Grundsätzen des New Public Managements konsequenter umsetzen. Die Fokussierung der HR Governance auf die strategische Rolle wäre ein entscheidender Schritt in diese Richtung. Bezogen auf die Rahmenbedingungen des AJV hat die Analyse des Drei-Säulen-Modells indessen klar gezeigt, dass die Nachteile dennoch überwiegen. Auch die neuesten Reorganisationsmassnahmen im AJV bestätigen dieses Fazit: Das Geschäftsfeld Personal und Recht ist neu nicht mehr unmittelbar in der Geschäftsleitung vertreten, womit dessen Stellenwert und Bedeutung zumindest hierarchisch gesehen deutlich geschwächt wurde.

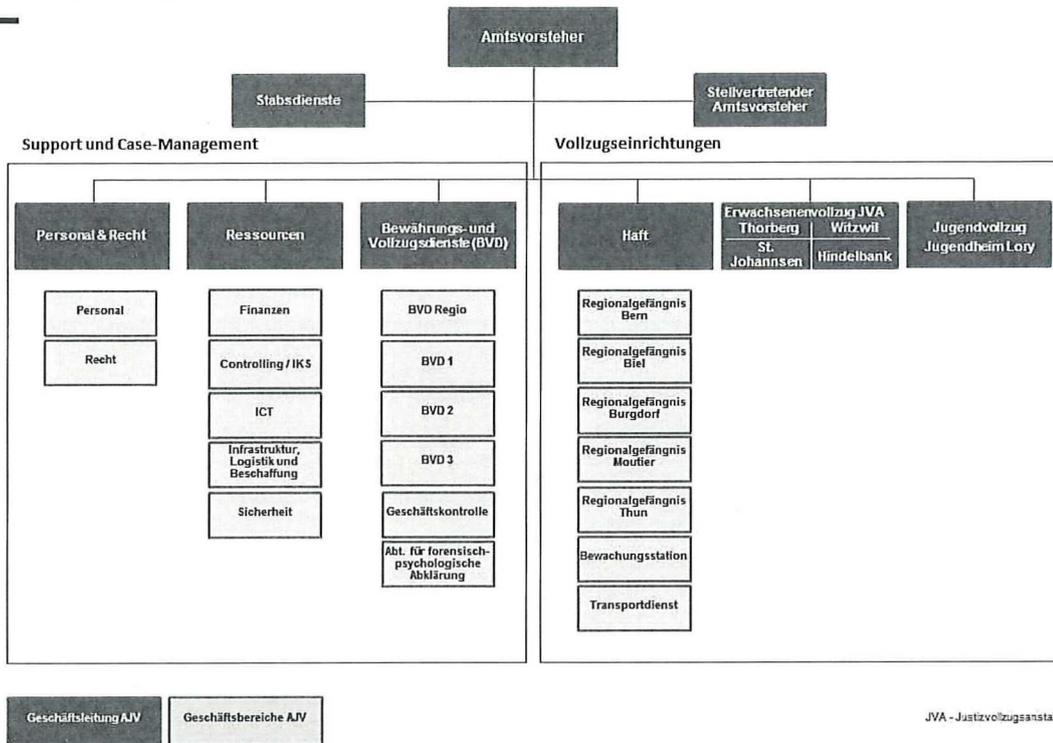
Dessen ungeachtet ist es für das AJV auch im Rahmen eines allfälligen Referentenmodells empfehlenswert, noch bewusster strategische von operativen Tätigkeiten im Personalwesen zu trennen. Eine konsequente Ausrichtung des Personalmanagements an den noch zu definierenden personalpolitischen Zielen des Amtes scheint mit Blick auf die anhaltenden Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung unverzichtbar zu sein. Nur so besteht Gewähr dafür, dass sich Führungskräfte und Mitarbeitende möglichst wenig mit administrativen Belangen befassen müssen und sich auf ihre eigentliche Kernaufgabe konzentrieren können. Zudem zeigen die anhaltenden Entwicklungen auch im öffentlichen Sektor, dass wirkungsvolle Personalarbeit qualifizierter und auch strategisch denkender HR-Fachpersonen bedarf, welche zugleich Unterstützung der Hierarchiespitze und Kooperationsbasis mit den Linienmanagern bilden.

Anhänge

Anhang 1: Organigramm AJV per 12. Mai 2017



Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM)
 Amt für Justizvollzug (AJV)



Anhang 2: Interviewleitfaden

	Themenaspekte	Stichwort	Frage	Antwort	Bemerkung
	Stellenwert der HR-Arbeit im AJV				
1		HR-Aufgaben: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Personalaufgaben ▪ Personalbedarfsplanung ▪ Personalgewinnung ▪ Personalerhaltung ▪ Personalentwicklung ▪ Personaltrennung ▪ Personaladministration 	Auf welchen Ebenen im AJV sollten welche HR-Aufgaben wahrgenommen werden? Geschäftsleitung Amt (Stab) Geschäftsfeld Geschäftsbereich Weshalb?		
	Effizienz und Effektivität der aktuellen HR-Organisation AJV				

2		Gesetzliche Vorgaben	<p>Ist das AJV Ihrer Meinung nach mit den aktuellen HR-Strukturen in der Lage, einen wirtschaftlichen, wirksamen, und sozial verantwortbaren Personaleinsatz zu gewährleisten (Kriterien gemäss Art. 1 und 6 Personalgesetz)?</p> <p>Oder welche Hindernisse sehen Sie in den gegenwärtigen Strukturen zur Erreichung dieser Ziele.</p>		
3		Reorganisation AJV	<p>Mit den kürzlich bekannt gegebenen Reorganisationsmassnahmen wurden einerseits eine Verschlankung der GL und andererseits die Stärkung des Amtstabes mit einem Stabschef vorgenommen.</p> <p>Welche Herausforderungen sehen Sie vor diesem Hintergrund für den Geschäftsbereich Personal innerhalb der neu geschaffenen Stabsstelle?</p>		
4		Grösse AJV	<p>Wie viele Personalressourcen sind Ihrer Meinung nach angesichts der Grösse des AJV angemessen? Auf Stufe: Geschäftsleitung?</p>		

			Amt (Stab)? Geschäftsfeld? Geschäftsbereich?		
5		Instrumente (eventuell Unter- fragen zu Prozes- sen; Strategische Personalarbeit/ Beratung von Mit- arbeitenden und/oder Füh- rungskräften / Personaladminist- ration)	Mit welchen Instrumenten stellen Sie eine effiziente und effektive Personalarbeit in- nerhalb ihrer Organisation sicher?		
6		Informations- und Wissenstransfer	Wie schätzen Sie die Qualität des Informa- tions- und Wissenstransfers zwischen den dezentralen Personalstellen (JVA) und der zentralen Personalstelle (im GF Personal und Recht) auf einer Skala von 1 bis 10 ein? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.		
	Dezentrale vs. zentrale HR- Organisation				
7		Mehr Dezentrali-	Wie stehen Sie einer weiteren Dezentrali-		

		sierung	sierung der Personalarbeit im AJV gegenüber (entsprechend der Organisation im Verhältnis zu den Justizvollzugsanstalten)? Was wären die Vor- und Nachteile?		
8		Mehr Zentralisierung	Wie stehen Sie einer vollständigen Zentralisierung der Personalarbeit im AJV gegenüber (entsprechend der Organisation im Verhältnis zu den restlichen Geschäftsfeldern)? Was wären die Vor- und Nachteile?		
9		Mischform	Was halten Sie von einer teilweisen De-/Zentralisierung der Personalarbeit im AJV, indem bestimmte Personalaufgaben zentral und andere Personalaufgaben dezentral ausgeführt werden? Was wären die Vor- und Nachteile?		
10		Unterstellung (Unterfrage zu Mischform)	Im Fall einer dezentralen Organisationsform oder Mischform: Wem sollten die Personalfachmänner und -frauen der dezentralen Bereiche unterstellt sein? <ul style="list-style-type: none"> • Dem Linienvorgesetzten innerhalb der dezentralen Organisation? • Der zentralen Personalstelle im AJV? 		

			Bitte begründen Sie Ihre Antwort.		
	Personalaufgaben im Einzelnen				
11		<p>HR-Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Personalaufgaben ▪ Personalbedarfsplanung ▪ Personalgewinnung ▪ Personalerhaltung ▪ Personalentwicklung ▪ Personaltrennung ▪ Personaladministration 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welche Personalaufgaben sind Ihrer Meinung nach geeignet für eine Erledigung durch eine zentrale Personalstelle? 2. Welche Personalaufgaben sollten Ihres Erachtens dezentral erfüllt werden? 		
	Strategisches Personalmanagement				
12			Die im Frühling 2018 verabschiedete Jus-		

			<p>tizvollzugsstrategie AJV hält in einem eigenen Kapitel Personalziele fest. Deren Umsetzung wurde noch nicht diskutiert.</p> <p>Auf welchem Weg sollen Ihrer Meinung nach diese Ziele von der GL in die Bereiche heruntergebrochen werden?</p>		
13		Nur für JVA und GF Haft	<p>Haben Sie in Ihrer Unternehmensstrategie ebenfalls Personalziele definiert?</p> <p>Falls ja, welche und unter Berücksichtigung welcher Grundlagen wurden diese definiert?</p>		
14	Schlussfrage		Gibt es Ihrerseits noch Anregungen, Bemerkungen oder Feststellungen zur HR-Organisation des AJV?		

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 30. Oktober 2018



Carole Schaer

Über die Autorin

Carole Schaer wurde 1978 in Freiburg i.Ue. geboren. Nach ihrem Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg i.Ue. arbeitete sie massgeblich im öffentlichen Sektor.

Zunächst war sie als juristische Mitarbeiterin für die IV-Stelle Bern tätig und arbeitete anschliessend während rund fünf Jahren als Gerichtsschreiberin am Verwaltungsgericht des Kantons Bern.

Per 1. März 2014 wechselte sie in eine Führungsfunktion. Sie übernahm die Leitung des Rechtsdienstes des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern (damals Amt für Freiheitsentzug und Betreuung). Im Rahmen der Amtsreorganisation in den Jahren 2015/2016 wurde ihr zusätzlich der Personaldienst unterstellt. Die beiden Dienste bilden heute das Geschäftsfeld Personal und Recht, welches umfassende Unterstützung für die Amtsleitung und für die Geschäftsfelder des Amtes im breiten Tätigkeitsbereich des Rechts- und Personalwesens leistet.