



Anhang

Evaluation zum Personal im diplomatischen Dienst

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 10. August 2015

Das Wichtigste in Kürze

Für die Wahrung und Verteidigung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz ist namentlich der diplomatische Dienst im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zuständig. Zu den Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes wurden in den letzten Jahren gewisse Bedenken laut. Deshalb beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2014 mit einer Evaluation zum Personal im diplomatischen Dienst.

Am 20. August 2014 entschied die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates, dass die Evaluation auf die Kompetenzen im diplomatischen Dienst fokussiert sein soll. Die PVK hat in der Folge untersucht, welche Kompetenzen definiert worden sind und wie sie in die Prozesse und Instrumente der Personalgewinnung und -erhaltung einfließen. Sie analysierte hierzu die rechtlichen Vorgaben und Verwaltungsdokumente. Zudem führte sie rund 25 Gespräche, namentlich mit Personen im EDA sowie mit externen Expertinnen und Experten, und richtete sich mit einer Personalbefragung an alle Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes. Schliesslich zog die PVK bestehende Daten des EDA und des Eidgenössischen Personalamtes sowie der «Association du Corps diplomatique Suisse» hinzu. Die Evaluation wurde wissenschaftlich durch Professor Cédric Dupont vom Institut de hautes études internationales et du développement in Genf begleitet.

Ergebnisse im Überblick

Insgesamt kommt die Evaluation zum Ergebnis, dass die Systeme der Personalgewinnung und -erhaltung funktionieren und keine grundlegenden Mängel aufweisen, welche die Funktionsfähigkeit des diplomatischen Dienstes in Frage stellen würden. Die PVK hat jedoch einige Schwächen festgestellt, die zum Teil systembedingt sein dürften. Ob deswegen für den diplomatischen Dienst ein Systemwechsel weg vom Karrieredienst hin zu einem funktionalen System angezeigt wäre, kann aufgrund vorliegender Evaluation jedoch nicht beurteilt werden.

Kompetenzen für den diplomatischen Dienst zu wenig spezifiziert

Für das Personal im diplomatischen Dienst ist die Direktion für Ressourcen zuständig. Sie hat, gestützt auf das allgemeine Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, vier Standardanforderungsprofile für diplomatische Mitarbeitende in verschiedenen hohen Funktionen definiert. Diese Standardanforderungsprofile entsprechen unterschiedlichen Führungsniveaus und sollten gemäss den Vorgaben eine wesentliche Grundlage für die Anstellung und Laufbahnentwicklung der Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes bilden.

Die Definition der Kompetenzen im diplomatischen Dienst weist jedoch gewisse Schwächen auf: Das geforderte Kompetenzniveau bei den zahlreichen Führungs-, Sozial- und Selbstkompetenzen ist übers Ganze betrachtet ausgesprochen hoch. Die Kompetenzen wurden zudem nicht von konkreten Aufgaben abgeleitet, was dazu geführt hat, dass die Standardanforderungsprofile keine für die Diplomatie spezifi-

zierten Kompetenzen enthalten. Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen fehlen fast gänzlich. Solche können aus Sicht der PVK definiert werden, auch wenn die Standardanforderungsprofile für mehrere Funktionen Gültigkeit haben müssen.

Flexible Besetzung der Stellen des diplomatischen Dienstes

Die allermeisten Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes wurden über den Zulassungswettbewerb angestellt. Der Zulassungswettbewerb kann insgesamt als angemessenes Instrument für die Personalgewinnung bezeichnet werden. Besonders wichtig ist gemäss den Erkenntnissen der Evaluation das Gespräch vor der Zulassungskommission. Bezüglich deren Zusammensetzung wurde jedoch kritisiert, dass die Bundesverwaltung zu stark vertreten ist, während es nur wenige Mitglieder aus Politik, Kultur und Wissenschaft gibt. Dass die Namen der in der Kommission vertretenen Personen nicht öffentlich bekannt gegeben werden, stellt zudem einen Transparenzmangel dar.

Knapp 2 % der gegenwärtigen Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes wurden ohne Zulassungswettbewerb angestellt. Solche gemeinhin als Quereinsteiger bezeichnete Personen stellen somit ein Randphänomen dar. Deutlich häufiger kommt dagegen vor, dass Stellen des diplomatischen Dienstes – sogenannte Interessenwahrungsstellen – durch Personen aus anderen Bereichen des EDA besetzt werden. Dies ist nach Ansicht der PVK zweckmässig, weil damit gewährleistet werden kann, dass die Stellen durch die am besten geeigneten Personen übernommen werden. Bei Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes weckt dies jedoch die Befürchtung, ihnen kämen interessante Stellen abhanden, was sich negativ auf ihre Motivation auswirken kann. Die Befürchtungen dürften unter anderem dadurch genährt werden, dass die Mitarbeitenden nicht gut über den Ablauf der Stellenbesetzungen im diplomatischen Dienst informiert zu sein scheinen.

Automatismen und mangelnde Transparenz im Beförderungsprozess

Bei der Personalerhaltung hat die PVK vor allem Schwächen bei den Beförderungen festgestellt. Die Beförderungen werden auf der Grundlage einer Empfehlung der Beförderungskommission ausgesprochen. Innerhalb eines Funktionsbandes werden die Mitarbeitenden faktisch weitgehend automatisch befördert.

Bei Beförderungen über Funktionsbänder hinweg werden die Beförderungsdossiers genauer betrachtet. Die Dossiers zu den einzelnen Mitarbeitenden enthalten aber Unterlagen von unterschiedlicher Relevanz und Qualität. Namentlich die Potentialbeurteilungen, in welchen die Vorgesetzten die Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden einschätzen müssen, sind sehr unterschiedlich ausgefüllt. Die Kompetenzbeurteilungen erklären die Beförderungsentscheide nur zum Teil. Wie die Beförderungskommission aufgrund der Unterlagen zu ihren Empfehlungen gelangt, ist deshalb wenig transparent. Wenig transparent ist ausserdem der Prozess für die Wahl zum Missionschef bzw. zur Missionschefin.

Schwierige Vereinbarkeit mit Privatleben

Diplomatische Mitarbeitende wechseln in der Regel alle vier Jahre ihren Einsatzort. Unter dem Gesichtspunkt der Personalerhaltung birgt diese Versetzungspflicht gewisse Risiken, weil sie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben erschwert. Über die letzten Jahre hinweg hat das EDA verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Situation von Begleitpersonen zu verbessern. Das Departement hat die Problematik somit erkannt. In der Evaluation wurden diese Massnahmen nicht im Einzelnen untersucht, doch gibt es Hinweise, dass sie gewisse Schwächen aufweisen. Zudem ergab die Evaluation, dass Teilzeitarbeit im diplomatischen Dienst insbesondere im Ausland kaum möglich ist. Damit die diplomatischen Stellen flächendeckend besetzt werden können, braucht es gemäss den Verantwortlichen trotz der Möglichkeit, Personen von ausserhalb beizuziehen, auch künftig einen Bestand an diplomatischem Personal, das der Versetzungspflicht unterliegt. Die Herausforderung, Mitarbeitende mit geeigneten Kompetenzen für den diplomatischen Dienst zu gewinnen und im diplomatischen Dienst zu halten, bleibt somit zentral.

Schwächen beim Personalmonitoring

Im Rahmen ihrer Evaluation hat die PVK Angaben zu den diplomatischen Mitarbeitenden und zum Personal auf Interessenwahrungsstellen angefordert. Trotz grosser Anstrengungen von Seiten der zuständigen Stellen bei der Direktion für Ressourcen konnten keine ganz eindeutigen Zahlen angegeben werden, weil verschiedene Datensysteme bestehen, die nicht zusammengeschlossen werden können. Auswertungen gestalten sich unter den gegebenen Bedingungen als sehr aufwändig. Zudem zeigte sich, dass die Gründe für frühzeitige Austritte aus dem diplomatischen Dienst nicht systematisch erfasst werden. Die Daten für die Personalsteuerung weisen somit Lücken auf.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	4582
1 Einleitung	4587
1.1 Anlass der Evaluation	4587
1.2 Gegenstand und Fragestellungen	4587
1.3 Vorgehen	4588
1.4 Aufbau des Berichts	4590
2 Der diplomatische Dienst	4590
2.1 Der diplomatische Dienst als Teil des EDA	4591
2.2 Die Aufnahme in den diplomatischen Dienst	4593
2.3 Die diplomatische Laufbahn	4595
3 Kompetenzen definiert, jedoch nur bedingt angemessen	4598
3.1 Zu hohe Kompetenzanforderungen definiert	4598
3.2 Aufgaben und Kompetenzen mangelhaft verknüpft	4601
3.3 Kompetenzen nicht spezifiziert	4602
4 Anstellung von Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen möglich	4603
4.1 Zulassungswettbewerb als angemessenes Hauptinstrument der Personalgewinnung	4604
4.2 Quereinsteiger in den diplomatischen Dienst – ein Randphänomen	4606
4.3 Häufige Besetzung von Interessenwahrungsstellen mit nicht-diplomatischen Mitarbeitenden	4607
5 System der Personalerhaltung trotz kleineren Schwächen angemessen	4609
5.1 Mangelnde Transparenz und Systematik bei Beförderungen	4610
5.2 Lohn und Lohnentwicklung insgesamt angemessen – trotz Schwächen	4613
5.3 Angemessener Umgang mit Versetzungsdisziplin – Begleitpersonenproblematik erkannt	4616
5.4 Vielfältige Entwicklungsmassnahmen – kleinere Schwächen bei Führungskompetenzen und Spezialwissen	4622
6 Schlussfolgerungen	4622
6.1 Kompetenzen zu wenig spezifiziert	4624
6.2 Flexible Besetzung der Stellen des diplomatischen Dienstes	4625
6.3 Automatismen und mangelnde Transparenz im Beförderungsprozess	4625
6.4 Schwierige Vereinbarkeit mit Privatleben	4626
6.5 Schwächen beim Personalmonitoring	4627

Abkürzungsverzeichnis	4628
Literatur- und Dokumentenverzeichnis	4629
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	4631
Anhang: Beispiel Standardanforderungsprofil der DR Personal EDA	4633
Impressum	4635

Bericht

Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Eine ausführliche Beschreibung der Analysen und Bewertungsgrundlagen findet sich in den Materialien¹.

1 Einleitung

1.1 Anlass der Evaluation

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat den Auftrag, die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren.² Dafür braucht es Mitarbeitende mit geeigneten Kompetenzen im diplomatischen Dienst. In den letzten Jahren wurden jedoch bezüglich des Personals verschiedene Bedenken laut. Einerseits wurde bekannt, dass gewisse Mitarbeitende eine diplomatische Stelle auf einer Schweizer Vertretung erhalten haben, ohne den Zulassungswettbewerb zum diplomatischen Dienst zu absolvieren. Dies wirft die Frage auf, inwiefern der Zulassungswettbewerb gewährleistet, dass Personen mit den geeigneten Kompetenzen angestellt werden können. Andererseits wurde behauptet, es gäbe vermehrt Mitarbeitende, die frühzeitig aus dem diplomatischen Dienst austreten. Grund dafür seien oft die Arbeitsbedingungen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschweren würden. Damit die Interessen der Schweiz im Ausland auch in Zukunft gewahrt werden, ist es jedoch wichtig, dass ein geeigneter Personalbestand gesichert ist.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte am 31. Januar 2014 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zum diplomatischen Dienst zu beauftragen.³

1.2 Gegenstand und Fragestellungen

Der diplomatische Dienst ist Teil des EDA und umfasst ungefähr 380 Mitarbeitende. Diese werden in der Regel über einen Zulassungswettbewerb angestellt und durchlaufen in der Folge eine weitgehend festgelegte diplomatische Karriere.

¹ Evaluation zum Personal im diplomatischen Dienst, Materialien zum Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 10. Aug. 2015. Diese finden sich unter: www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Publikationen.

² Art. 1 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA, SR 172.211.1)

³ Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat sich bereits im Jahr 2002 mit dem diplomatischen Dienst befasst. Die GPK-N analysierte einerseits die Rekrutierung, den Einsatz und die Führung des diplomatischen und konsularischen Personals und andererseits die Frage, ob das Vertretungsnetz der Schweiz deren politischen Ambitionen in der Welt noch entspricht. Vgl. dazu GPK-N: Personalpolitik in den Karrierediensten und Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bericht vom 22. Aug. 2002 (BBI 2003 2995).

Auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) am 20. August 2014 entschieden, dass sich die PVK namentlich mit den *Kompetenzen der Mitarbeitenden im diplomatischen Dienst* befassen und folgende Fragestellungen untersuchen soll:

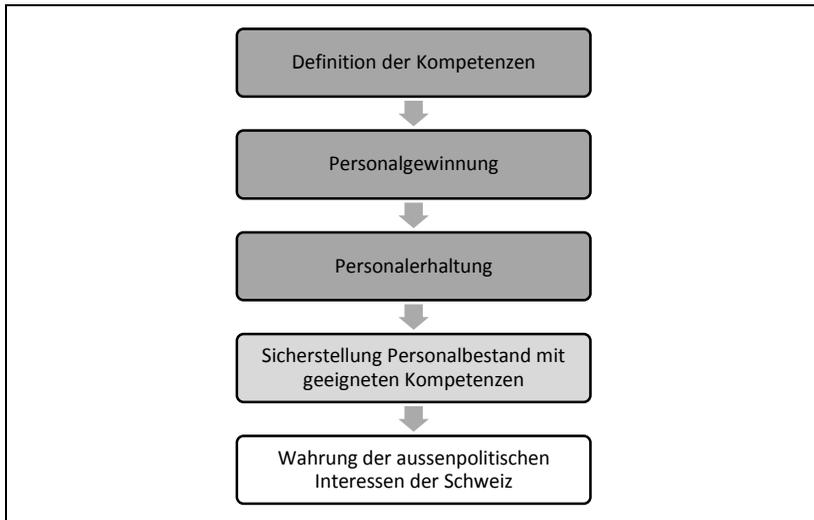
1. Hat das EDA die Kompetenzen für den diplomatischen Dienst angemessen definiert?
2. Ist das System zur Personalgewinnung angemessen, um Mitarbeitende mit den geeigneten Kompetenzen in den diplomatischen Dienst aufzunehmen?
3. Ist das System der Personalerhaltung angemessen, um den Bestand an Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen zu sichern?

1.3 Vorgehen

Um die Fragestellungen zu den Kompetenzen der Mitarbeitenden im diplomatischen Dienst zu beantworten, folgte die Evaluation dem Analysemodell in Abbildung 1: Das EDA definiert, welche Kompetenzen Mitarbeitende für die Arbeit im diplomatischen Dienst benötigen. Durch die Prozesse der Personalgewinnung werden Mitarbeitende mit solchen Kompetenzen in den diplomatischen Dienst aufgenommen. Die Personalerhaltung umfasst die Entwicklungsmassnahmen und die Arbeitsbedingungen mit dem Ziel, Mitarbeitende mit den benötigten Kompetenzen zu fördern. Dies alles dient dazu, einen Personalbestand mit den geeigneten Kompetenzen sicherzustellen, um den Auftrag, die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren, erfüllen zu können.

Abbildung 1

Analysemodell



Legende: dunkelgraue Elemente: Hauptfokus der Evaluation; hellgraues Element: Nebenfokus der Evaluation; weisses Element: nicht Gegenstand der Evaluation

Der Hauptfokus der Evaluation liegt auf den ersten drei in Abbildung 1 dunkelgrau eingefärbten Elementen: auf der Definition der Kompetenzen, der Personalgewinnung und der Personalerhaltung. Die PVK definierte hierzu Kriterien, um diese drei Elemente systematisch bewerten zu können. Im Nebenfokus wurde untersucht, inwiefern die Personalgewinnung und -erhaltung darauf ausgerichtet sind, den Bestand an Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen (hellgraues Element) sicherzustellen. Inwieweit die Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz (weisses Element) erreicht wird, war hingegen nicht Gegenstand der Evaluation.

Die PVK stützte sich bei ihrer Untersuchung erstens auf Dokumentenanalysen. Anhand von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien des EDA usw. wurde der *Soll-Zustand* bezüglich der Kompetenzen, des Systems der Personalgewinnung und der Personalerhaltung erfasst und deren Konzeption beurteilt. Hinsichtlich der Personalerhaltung wurden zudem die Beförderungsdossiers für die Jahre 2012–2014 eingesehen, um den *Ist-Zustand* der Anwendung der konzipierten Instrumente zu beurteilen.

Zweitens hat die PVK Interviews durchgeführt, um die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu ergänzen und zu vertiefen. Mehrere explorative Gespräche mit Mitarbeitenden des EDA und insbesondere ihrer Direktion für Ressourcen (DR) dienten dazu, die Prozesse zu verstehen. Zudem wurden explorative Gespräche mit Fachpersonen zur Personalgewinnung und -entwicklung geführt. Weiter wurden

insgesamt 15 teilstandardisierte Leitfadeninterviews mit externen Expertinnen und Experten der Diplomatie sowie mit Schlüsselpersonen des EDA geführt.⁴

Drittens hat die PVK alle Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes in eine Personalbefragung einbezogen.⁵ In Form eines teilstandardisierten Online-Fragebogens wurden sie nach ihren Hauptaufgaben und den dafür wichtigsten Kompetenzen gefragt und gebeten, zu einigen Themen der Personalerhaltung ihre Meinung zu äussern. Am Ende des Fragebogens konnten die Befragten eigene Kommentare anfügen. 234 der 367 angefragten Personen haben den Fragebogen ausgefüllt, was einer Rücklaufquote von 64 % entspricht.

Viertens hat die PVK bestehende Daten hinzugezogen und ausgewertet. Diese umfassten einerseits Daten aus der Personalbefragung des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) aus dem Jahr 2014 und andererseits Personal- und Stellendaten der DR. Letztere zu beschaffen erwies sich als aufwändig. Zudem wurden einzelne Ergebnisse einer Umfrage der «Association du Corps diplomatique Suisse» (CDS) aus dem Jahre 2014 beigezogen.

Die Datenerhebungen und -analysen führte die PVK zwischen November 2014 und Mai 2015 durch. Prof. Dr. Cédric Dupont vom Institut de hautes études internationales et du développement, Genf, hat die Untersuchung im Auftrag der PVK wissenschaftlich begleitet. Zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts und der Materialien hat die DR im Namen des EDA im Juli 2015 Stellung genommen.

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht stellt im folgenden Kapitel den diplomatischen Dienst kurz vor, indem seine Einbettung innerhalb des EDA beschrieben wird, bevor die Anstellung in den Karrieredienst und anschliessend die diplomatische Laufbahn kurz erläutert werden. Danach folgen drei Kapitel, die jeweils der Beantwortung einer der drei Fragestellungen gewidmet sind: das dritte Kapitel beurteilt die Definition der Kompetenzen, das vierte Kapitel setzt sich mit der Anstellung im diplomatischen Dienst auseinander und im fünften Kapitel wird die Personalerhaltung bewertet. Im sechsten Kapitel werden die Schlussfolgerungen gezogen.

2 Der diplomatische Dienst

Der diplomatische Dienst mit gut 380 Mitarbeitenden gehört zum EDA. Wie im ersten Abschnitt des Kapitels aufgezeigt wird, macht er nur einen kleinen Teil des Personalbestandes des EDA aus. In der Regel werden Personen über einen Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufgenommen (vgl. Kap. 2.2) und

⁴ Das Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner findet sich im Anhang des Berichts.

⁵ Die Firma know.ch, St. Gallen, wurde mit der technischen Umsetzung der Umfrage beauftragt. Die Daten wurden anonymisiert erhoben.

absolvieren dann eine Laufbahn, die bis zum Missionschef oder zur Missionschefin führen kann (vgl. Kap. 2.3).

2.1 Der diplomatische Dienst als Teil des EDA

Zusammenfassung: Der diplomatische Dienst macht mit ungefähr 6,6 % der Stellen nur einen kleinen Teil des EDA aus. Diplomatische Mitarbeitende werden in den zahlreichen Auslandsvertretungen, aber auch in der Zentrale in Bern eingesetzt. Auf Auslandsvertretungen sind jedoch nicht nur Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes tätig, sondern auch weiteres Personal, wie beispielsweise konsularische Mitarbeitende, Angestellte des Sekretariats- und Fachdienstes oder lokales Personal.

Der diplomatische Dienst gehört zum EDA, welches im Auftrag des Bundesrates die schweizerische Aussenpolitik gestaltet und koordiniert. Das EDA besteht aus der Zentrale in Bern und aus über 300 Auslandsvertretungen⁶ wie Botschaften, Generalkonsulate, Missionen, Aussenstellen, Delegationen, ständige Vertretungen oder Büros der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).⁷ Auf diesen Auslandsvertretungen gibt es gut 4100 Vollzeitstellen. Hinzu kommen rund 1600 Vollzeitstellen in der Schweiz. Die total rund 5700 Vollzeitstellen des EDA verteilen sich auf knapp 6200 Personen.

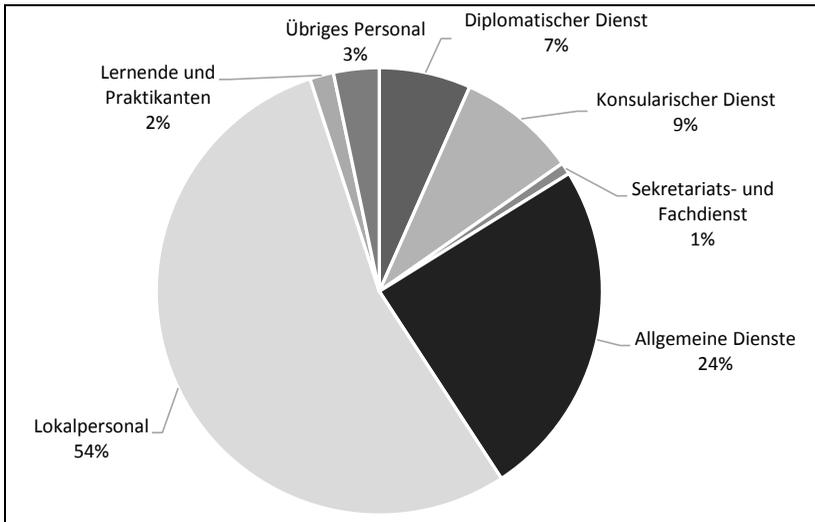
Abbildung 2 zeigt die Stellenanteile der verschiedenen Personalkategorien im EDA. Der diplomatische Dienst weist 380 Vollzeitstellen auf, was ungefähr 6,6 % des EDA entspricht. Diese Stellen werden durch 386 Mitarbeitende besetzt, von welchen 247 im Ausland und 139 im Inland stationiert waren.

⁶ DR, Der diplomatische Dienst des EDA, Januar 2013, 2

⁷ Art. 3 Abs. b^{bis} der Verordnung des EDA vom 20. September 2002 zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA, SR 172.220.111.343.3)

Abbildung 2

Vollzeitstellen des EDA nach Personalkategorien



Legende: Total = 5716,7 Vollzeitstellen (Stichtag 30. Juni 2014)

Quelle: DR, Personal- und Stellendaten

Neben dem diplomatischen Dienst gibt es noch weitere Karrieredienste, namentlich den konsularischen Dienst mit 495 Vollzeitstellen (9 %) und den Sekretariats- und Fachdienst mit rund 50 Vollzeitstellen (1 %). Der konsularische Dienst ist für die Kontakte mit den im Ausland wohnhaften Schweizerinnen und Schweizern zuständig, während der Sekretariats- und Fachdienst administratives Personal stellt, das in den Auslandsvertretungen eingesetzt wird.⁸ Für all diese Mitarbeitenden bildet die Versetzungsdisziplin einen integralen Bestandteil ihres Arbeitsvertrages.⁹ Die Mitarbeitenden werden somit wechselnd im Ausland und in der Schweiz eingesetzt.

Das EDA umfasst weiter Mitarbeitende der allgemeinen Dienste (24 % der Stellen), welche mehrheitlich in Bern, Genf oder Basel tätig sind. Mit Ausnahme des Rotationspersonals der DEZA¹⁰ unterstehen diese Mitarbeitenden in der Regel nicht der Versetzungsdisziplin. Zudem engagiert das EDA lokale Mitarbeitende (54 %) in den verschiedenen Auslandsvertretungen der Schweiz. Ausserdem bildet das EDA Lernende und Praktikantinnen und Praktikanten (2 %) aus. Das übrige Personal (3 %) umfasst Mitarbeitende der Friedensförderung und humanitären Hilfe sowie Honorarvertreterinnen und -vertreter.

⁸ Der Sekretariats- und Fachdienst wird auf den 1. Januar 2016 den allgemeinen Diensten angegliedert werden und somit keinen Karrieredienst mehr darstellen.

⁹ Art. 2 und Art. 3 Abs. a VBVP-EDA

¹⁰ Das Rotationspersonal der DEZA wurde per 1. März 2015 der Versetzungspflicht unterstellt.

Im Hauptfokus der Evaluation stehen die diplomatischen Mitarbeitenden, d. h. die Angestellten des diplomatischen Dienstes. Gemäss Bundespersonalgesetz soll das Personal zweckmässig, wirtschaftlich und sozial verantwortbar eingesetzt werden. Es sollen Massnahmen für die Gewinnung und Erhaltung von geeignetem Personal wie für dessen persönliche und berufliche Entwicklung getroffen werden.¹¹ Für das Personal im diplomatischen Dienst sind die Gesetzesbestimmungen in der Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung vom 20. September 2002 (VBPV-EDA)¹² präzisiert worden. Diese Rechtsbestimmungen bilden die Basis für die Gewinnung von geeignetem Personal für den diplomatischen Dienst und für dessen Erhaltung.

2.2 Die Aufnahme in den diplomatischen Dienst

Zusammenfassung: In der Regel werden Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes über einen Zulassungswettbewerb angestellt. Dieser umfasst ein mehrstufiges Verfahren.

Die *Personalgewinnung* beim diplomatischen Dienst (vgl. zweites Element in Abb. 1) erfolgt nicht über ein herkömmliches Anstellungsverfahren, sondern über einen Zulassungswettbewerb (auch «Concours» genannt). Dieser Zulassungswettbewerb ist mehrstufig und hat das Ziel, Personen auszuwählen, welche die erforderlichen Voraussetzungen für den Diplomatenberuf mitbringen. Das Verfahren wird durch die Weisung über die Zulassung für den diplomatischen Dienst des EDA¹³ geregelt. In Abbildung 3 ist der Ablauf des Zulassungswettbewerbs dargestellt.¹⁴

¹¹ Art. 4 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1)

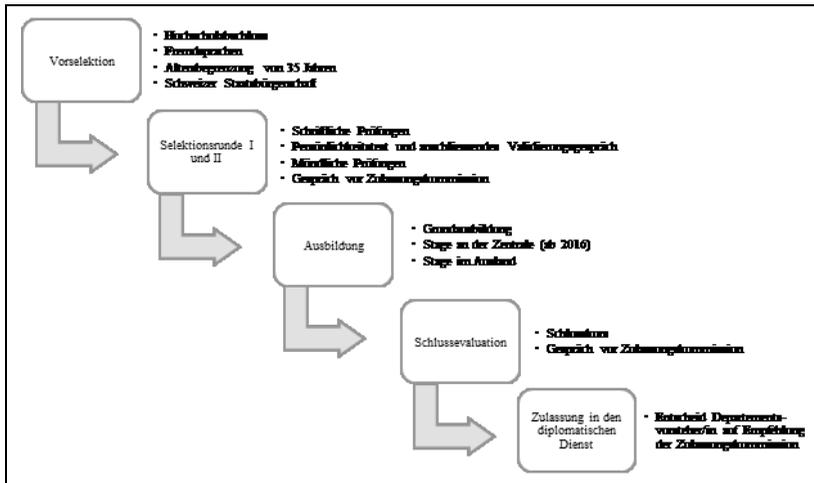
¹² SR 172.220.111.343.3

¹³ DR, Weisung über die Zulassung für den diplomatischen Dienst des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (Weisung Zulassung), 200-4-021-D, 1. April 2010

¹⁴ Die folgende Beschreibung basiert auf: DR, Konzept Optimierung Concours, April 2014, 11–16.

Abbildung 3

Ablauf des Zulassungswettbewerbs



Quelle: PVK, basierend auf DR, Konzept Optimierung Concours, April 2014, 11–16

Um den Zulassungswettbewerb absolvieren zu können, müssen die Personen verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Sie müssen namentlich über einen Hochschulabschluss, die Schweizer Staatsbürgerschaft und Fremdsprachenkenntnisse verfügen und dürfen höchstens 35 Jahre alt sein. Diese Voraussetzungen werden anhand der Bewerbungsdossiers im Rahmen einer *Vorselektion* überprüft. Rund 80 Personen werden zur ersten Selektionsrunde eingeladen.

In der *ersten Selektionsrunde* legen die Kandidatinnen und Kandidaten eine schriftliche Prüfung ab, durchlaufen einen Persönlichkeitstest und führen anschliessend ein Validierungsgespräch mit einem Selektionsausschuss, der aus einer psychologischen Fachperson und einem Mitglied der Zulassungskommission (zu deren Zusammensetzung vgl. Kap. 4.1) besteht. Werden sie zur *zweiten Selektionsrunde* zugelassen, folgen schriftliche und mündliche Sprachprüfungen, mündliche Fachprüfungen, eine Gruppendiskussion sowie ein Einzelgespräch vor der Zulassungskommission. Basierend auf den Ergebnissen macht die Kommission eine Empfehlung zur Zulassung für die Ausbildung; laut Verordnung¹⁵ liegt der Entscheid bei der DR, laut Weisung und Reglement¹⁶ sowie in der Praxis jedoch beim Departementsvorsteher.

In der *Ausbildung* sollen die Bewerbenden die erforderlichen beruflichen Fähigkeiten für die diplomatische Laufbahn erwerben. Diese umfasst einen Grundkurs sowie ein Praktikum (genannt «Stage») auf einer Schweizer Vertretung im Ausland. Ab 2016 wird die Ausbildungszeit nicht mehr 15 Monate, sondern zwei Jahre betragen,

¹⁵ Art. 4 Bst. b VBPV-EDA

¹⁶ Art. 16 Abs. 1 Weisung Zulassung (2010) und Art. 7 Abs. 1 Reglement Zulassungskommission (2013)

weil die Bewerbenden vor dem Stage im Ausland neu ein sechsmonatiges Praktikum an der Zentrale absolvieren müssen.¹⁷

Nach Abschluss der Ausbildung findet eine *Schlussévaluation* mit Schlusskursen und einer Schlussprüfung in Form eines Gesprächs mit der Zulassungskommission statt. Die Zulassungskommission berücksichtigt dabei auch den Praktikumsbericht, in dem die Leistung der Kandidierenden entlang des Standardanforderungsprofils beurteilt wird. Gestützt auf sämtliche Beurteilungsgrundlagen spricht die Kommission eine Empfehlung bezüglich der Zulassung der Bewerberinnen und Bewerber zum diplomatischen Dienst aus. Der Entscheid über die definitive *Zulassung*, die Verlängerung des Stages oder die bedingte Zulassung der Bewerberin oder des Bewerbers obliegt wiederum laut Verordnung der DR, laut Weisung, Reglement und Praxis jedoch dem Vorsteher des Departements.¹⁸

Im Jahr 2012 haben sich 282 Personen für den Zulassungswettbewerb beworben, wobei knapp die Hälfte (137) die formellen Voraussetzungen nicht erfüllte. 84 Personen wurden zur Prüfung eingeladen. Nach Abschluss der beiden Selektionsrunden wurden 22 Personen zum Stage zugelassen und schliesslich definitiv in den diplomatischen Dienst aufgenommen.¹⁹

Erfolgslos Kandidierende konnten den Zulassungswettbewerb bis 2014 nicht wiederholen, ausser wenn das Bewerbungsdossier im Rahmen der Vorselektion zurückgesendet wurde. Seit 2015 kann der Zulassungswettbewerb einmal wiederholt werden.²⁰

Der Chef des EDA kann «zur Gewinnung hervorragender Arbeitskräfte für den diplomatischen Dienst» von den Voraussetzungen bezüglich Höchstalter und Hochschulabschluss abweichen und Personen auch ohne Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufnehmen.²¹ Solche Personen werden gemeinhin als Quereinsteiger bezeichnet. Diese Quereinsteiger werden Teil des diplomatischen Dienstes und sind damit vertraglich der Versetzungspflicht unterstellt. Sie verfolgen ab ihrem Eintritt eine Laufbahn im Karrieredienst.

2.3 Die diplomatische Laufbahn

Zusammenfassung: Der diplomatische Dienst ist als Karrieredienst konzipiert, in welchem die Mitarbeitenden über die Zeit aufsteigen können. Alle drei Jahre können die Mitarbeitenden in eine höhere Lohnklasse befördert werden, soweit sie die Voraussetzungen erfüllen und ein dienstliches Bedürfnis seitens des EDA besteht. Aufgrund der Versetzungsdisziplin wechseln die diplomatischen Mitarbeitenden in der Regel alle vier Jahre ihren Einsatzort.

¹⁷ Das EDA hielt in der Verwaltungskonsultation zum Berichtsentwurf der PVK fest, dass die Weisung zum Zulassungswettbewerb sowie die Reglemente zu Zulassungskommission und Laufbahngestaltung in Revision sind.

¹⁸ Art. 4 Bst. b VBPV-EDA bzw. Art. 26 Weisung Zulassung (2010) und Art. 7 Abs. 2 Reglement Zulassungskommission (2013)

¹⁹ Angaben gemäss E-Mail der DR an die PVK vom 4. Juni 2015

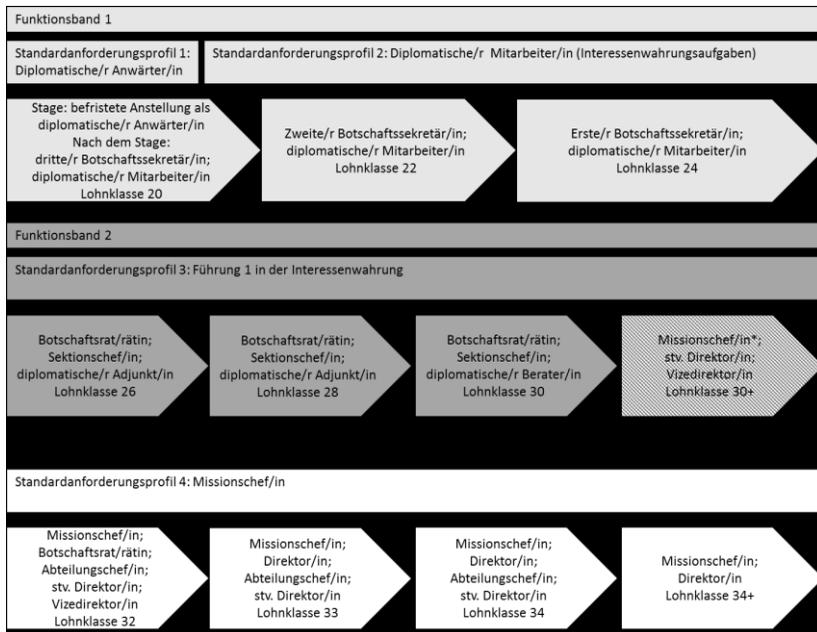
²⁰ Art. 16 Abs. 3 VBPV-EDA

²¹ Art. 13 Abs. 5 VBPV-EDA

Im Folgenden wird das System der *Personalerhaltung* im diplomatischen Dienst (drittes Element in Abb. 1) kurz präsentiert. Dieses ist im diplomatischen Dienst dadurch geprägt, dass es eine vorgezeichnete diplomatische Laufbahn gibt. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Etappen der Laufbahn.

Abbildung 4

Diplomatische Laufbahn



Legende: Lohnklasse mit «+» = mit Funktionszulage; * = Für Missionschef/in in Funktionsband 2 gilt Standardanforderungsprofil 4 Missionschef/in; schraffiert: Etappe ist nicht obligatorisch in der Laufbahn.

Quelle: PVK, basierend auf Anhang 2 der VBPV-EDA und den Standardanforderungsprofilen der DR

Die diplomatische Laufbahn führt von Lohnklasse 20 bis zu Lohnklasse 34 mit Funktionszulage. Die Laufbahn ist in *Funktionsbänder* von 1–6 eingeteilt,²² wobei die höheren Funktionsbänder 3–6 der Position des Missionschefs bzw. der Missionschefin in der Praxis zusammengefasst werden. Zu den Funktionsbändern wurden vier *Standardanforderungsprofile* definiert, welche die Kompetenzen, die für die jeweiligen Funktionen benötigt werden, definieren (Details zu den Kompetenzen vgl. Kap. 3). In Funktionsband 1 bildet das Standardanforderungsprofil diplomatische/r Anwärter/in (Interessenwahrungsaufgaben) die Grundlage für die befristete

²² Anhang 2, Teil 2 A VBPV-EDA

Praktikumsanstellung im diplomatischen Dienst. Für die definitive Anstellung im Funktionsband 1 ist das Standardanforderungsprofil diplomatische/r Mitarbeiter/in (Interessenwahrungsaufgaben) massgebend. Eine Beförderung ins Funktionsband 2 erfordert die Kompetenzen des Standardanforderungsprofils Führung 1 in der Interessenwahrung, während ab Funktionsband 3 die Kompetenzen des Standardanforderungsprofils Missionschef/in vorausgesetzt werden.²³

Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes können in der Regel frühestens nach drei Jahren in einer bestimmten Lohnklasse befördert werden. Beförderungen richten sich nach dem dienstlichen Bedürfnis und der Eignung der Angestellten. Innerhalb eines Funktionsbandes (z. B. von Lohnklasse 22 in Lohnklasse 24) sind für die Beförderung die jährliche Leistungsbeurteilung im Rahmen des Mitarbeitergesprächs sowie die Potentialbeurteilungen, bei welchen die Vorgesetzten die Kompetenzen der Mitarbeitenden einschätzen müssen, entscheidend. Bei Beförderungen über die Funktionsbänder hinweg werden die Eignung der Mitarbeitenden für die entsprechenden Funktionen und das dienstliche Bedürfnis des EDA genauer abgeklärt (vgl. hierzu Kap. 5.1). Eine Beförderungskommission gibt eine Empfehlung ab; der Beförderungsentcheid für Personen ab Lohnklasse 30 mit Funktionszulage liegt beim Departementsvorsteher, ansonsten bei der DR.²⁴

Die diplomatische Laufbahn ist grundsätzlich so angelegt, dass die Mitarbeitenden im Laufe der Zeit immer anspruchsvollere Funktionen wahrnehmen. Im Unterschied zu einem funktionalen System, bei dem die ausgeübte Funktion die Lohnklasse bestimmt, kann es im Karrieresystem des diplomatischen Dienstes jedoch vorkommen, dass eine Person eine Funktion ausübt, die höher oder tiefer eingestuft ist als die Lohnklasse der Person, weil zum Versetzungszeitpunkt keine passende Stelle in ihrer Lohnklasse verfügbar ist (vgl. auch Kap. 5.2). Die Entlohnung im teilfunktionalen Karrieredienst richtet sich somit nicht strikt nach der ausgeübten Funktion, sondern entspricht der Karrierestufe der Mitarbeitenden.

Um ihre Kompetenzen zu fördern, können die diplomatischen Mitarbeitenden verschiedene Entwicklungsmassnahmen in Anspruch nehmen (vgl. auch Kap. 5.4). Einige Weiterbildungskurse, namentlich zu Führung und Management, sind obligatorisch, um eine entsprechende Führungsverantwortung zu übernehmen.

Prägend für die diplomatische Laufbahn ist die Versetzungspflicht: In der Regel werden die Mitarbeitenden alle vier Jahre auf eine andere Stelle versetzt. Dies bringt ständig wechselnde Lebensbedingungen für die diplomatischen Mitarbeitenden und ihre Familien mit sich. Das EDA spricht in diesem Zusammenhang von Begleitpersonen, womit sowohl die Ehe- und offiziellen Lebenspartnerinnen und Lebenspartner der Mitarbeitenden als auch Personen in eheähnlichen Partnerschaftsmodellen gemeint sind.²⁵ Das Departement hat verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Situation dieser Begleitpersonen zu erleichtern, indem sie beispielsweise bei der Arbeitssuche unterstützt werden (vgl. hierzu auch Kap. 5.3). Für Kinder bezahlt das EDA Beiträge an die Betreuungs- und Ausbildungskosten.

²³ Das Standardanforderungsprofil Missionschef/in gilt ausserdem für Missionschefs/-chefinnen in Funktionsband 2 und Lohnklasse 30 mit Funktionszulage.

²⁴ Art. 5 VBPV-EDA

²⁵ Art. 3 Abs. d. VBPV-EDA sowie EDA, Begleitpersonenpolitik EDA, 2014, 3

3 **Kompetenzen definiert, jedoch nur bedingt angemessen**

Zusammenfassung: Die DR hat, gestützt auf das Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, vier Standardanforderungsprofile definiert, welche die Grundlage für eine kompetenzorientierte Anstellung und Laufbahnentwicklung der Mitarbeitenden bilden. Dabei hat die DR festgelegt, wie ausgeprägt die einzelnen Kompetenzen vorhanden sein müssen, und es hat die Ausprägungsstufen näher beschrieben. Die Definition der Kompetenzen im diplomatischen Dienst weist aus Sicht der PVK dennoch gewisse Schwächen auf: Die geforderten Ausprägungen sind bei den einzelnen Kompetenzen übers Ganze gesehen ausgesprochen hoch. Ausserdem wurden die Kompetenzen nicht von konkreten Aufgaben abgeleitet, mit dem Resultat, dass die Standardanforderungsprofile sehr viele, jedoch zu wenig spezifische Kompetenzen enthalten.

3.1 **Zu hohe Kompetenzanforderungen definiert**

Zusammenfassung: In den Standardanforderungsprofilen für den diplomatischen Dienst werden ausgesprochen hohe Kompetenzanforderungen gestellt. Für die Bewältigung alltäglicher Aufgaben ist ein Teil der Kompetenzen aus der Sicht der diplomatischen Mitarbeitenden besonders wichtig, doch stimmen diese nur beschränkt mit den definierten Musskompetenzen oder den Kompetenzen, die gemäss Standardanforderungsprofil besonders ausgeprägt vorhanden sein sollten, überein.

Die DR hat Standardanforderungsprofile für den diplomatischen Dienst erarbeitet, welche die Grundlage für eine kompetenzorientierte Personalgewinnung und Personalentwicklung bilden. Anhand der Kompetenzen, die in den Standardanforderungsprofilen definiert sind, sollten die Mitarbeitenden gemäss den Vorgaben angestellt und befördert werden.

Die Standardanforderungsprofile basieren auf dem Kompetenzmodell der Bundesverwaltung²⁶. Das Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, das seit 2003 besteht, wurde im Rahmen der Umsetzung der Personalstrategie der Bundesverwaltung 2011–2015 überarbeitet²⁷ und als zentrale Grundlage zur Unterstützung der Führungs- und Personalarbeit in der Bundesverwaltung positioniert.²⁸ Es dient der kompetenz- und zielorientierten Personalgewinnung und Entwicklung der Mitarbeitenden.²⁹ Auf der Grundlage des Kompetenzmodells der Bundesverwaltung hat die Bundesverwaltung ausserdem verbindliche Grundanforderungen an ihre Kader definiert.³⁰

²⁶ Schweizerische Eidgenossenschaft, Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, Mai 2013

²⁷ EFD, Umsetzungskonzept Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015

²⁸ EPA, Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015: Personal- und Kaderentwicklung in der Bundesverwaltung – Konzept, 2014

²⁹ EPA, Personalstrategie Bundesverwaltung, 2014

³⁰ Schweizerische Eidgenossenschaft, Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung, Mai 2013

Im Kompetenzmodell der Bundesverwaltung sind sechs Kompetenzfelder vorgesehen: Fach-, Methoden-, Sprach-, Führungs-, Selbst- und Sozialkompetenzen. Zu den letzten drei Kompetenzfeldern sind insgesamt 19 Einzelkompetenzen definiert, während die Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen gemäss dem Kompetenzmodell stellen- oder fachspezifisch definiert werden sollen.³¹ Für die Standardanforderungsprofile des diplomatischen Dienstes hat die DR sämtliche Kompetenzfelder wie auch die 19 Einzelkompetenzen aus dem Kompetenzmodell der Bundesverwaltung übernommen. Es hat somit keine Auswahl stattgefunden, womit die Standardanforderungsprofile über die verbindlichen Grundanforderungen an die Kader der Bundesverwaltung hinausgehen.

Die DR hat insgesamt vier Standardanforderungsprofile für den diplomatischen Dienst definiert (vgl. Abb. 4):³²

- *Standardanforderungsprofil Diplomatische/r Anwärter/in*: Grundlage für die Zulassung zur Ausbildung;
- *Standardanforderungsprofil Diplomatische/r Mitarbeiter/in*: Grundlage für Funktionsausübung in Funktionsband 1;
- *Standardanforderungsprofil Führung 1 in der Interessenswahrung*: Grundlage für Funktionsausübung in Funktionsband 2;
- *Standardanforderungsprofil Missionschef/in*: Grundlage für Funktionsausübung in Funktionsbändern 3–6.

Zu Beginn der vier Standardanforderungsprofile stehen jeweils die Funktionen, für welche die im Dokument aufgeführten Anforderungen zu erfüllen sind. Danach sind die Hauptaufgaben dieser Funktionen in groben Zügen beschrieben. Es folgen zentrale Anforderungen bezüglich Ausbildung und Wissen und anschliessend ein Raster mit den verschiedenen Kompetenzen. Für die 19 Einzelkompetenzen ist angegeben, ob es sich für die jeweilige Funktion um Musskompetenzen handelt oder nicht. Zudem wird genannt, auf welcher Stufe sie für die jeweiligen Funktionen vorhanden sein müssen (vorhanden; ausgeprägt; stark ausgeprägt). Die Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen sind in den Standardanforderungsprofilen in der Regel nicht definiert (vgl. hierzu Kap. 3.3).

Mit Ausnahme der Kompetenz «Führung von Mitarbeitenden» sollten bereits diplomatische Anwärter und Anwärterinnen sämtliche Kompetenzen mindestens auf der Stufe «vorhanden» mitbringen. Je höher die Funktionen, desto höher das in den Standardanforderungsprofilen geforderte Kompetenzniveau; nur bei zwei der 19 definierten Kompetenzen nimmt der Ausprägungsgrad nicht zu. Für Missionschefs und -chefinnen wird gefordert, dass sie über zwei Drittel sämtlicher Kompetenzen stark ausgeprägt und über das restliche Drittel mindestens ausgeprägt verfügen. Zehn der stark ausgeprägten Kompetenzen stellen ausserdem Musskompetenzen dar. Diese Anforderungen wurden von Expertinnen und Experten grundsätzlich als ausgesprochen hoch eingeschätzt. Die hohen Anforderungen sind insbesondere eine Folge davon, dass die Ausprägungen bei fast allen Kompetenzen zunehmen, und

³¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Übersicht Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, Mai 2013

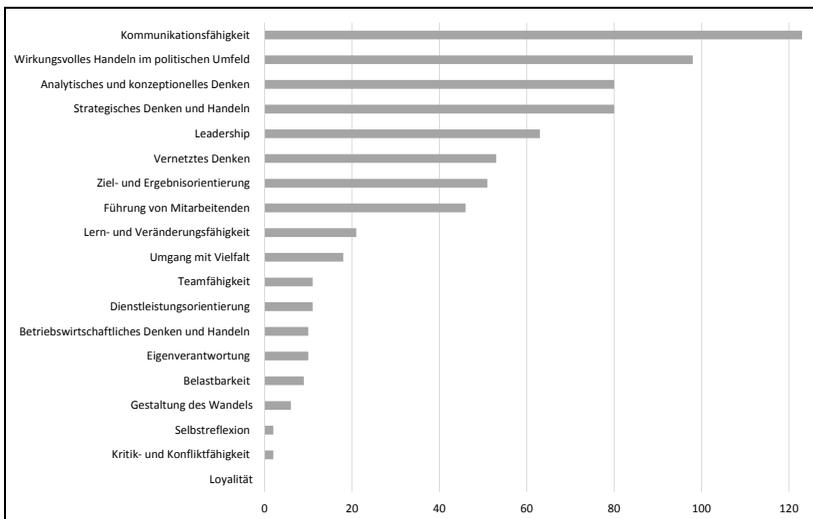
³² Im Anhang findet sich ein Beispiel eines Standardanforderungsprofils.

nicht nur bei führungsbezogenen Kompetenzen, wie das vom EDA im Rahmen der Verwaltungskonsultation behauptet wurde.

In der von der PVK durchgeführten Befragung beim Personal des diplomatischen Dienstes wurden die Mitarbeitenden aufgefordert, die drei wichtigsten Aufgaben aus ihrem Arbeitsalltag zu nennen (keine vorgegebenen Antwortkategorien) und anhand der Kompetenzenliste anzugeben, welche der 19 Führungs-, Selbst- und Sozialkompetenzen aus den Standardanforderungsprofilen für die Erledigung der jeweiligen Aufgabe am wichtigsten ist. Abbildung 5 zeigt, wie oft die einzelnen Kompetenzen des Standardanforderungsprofils genannt wurden.

Abbildung 5

Bedeutung der Kompetenzen des Standardanforderungsprofils für die Bewältigung wichtiger alltäglicher Aufgaben aus Sicht der Mitarbeitenden



Legende: Anzahl Nennungen der einzelnen Kompetenzen als wichtigste Kompetenz für die Bewältigung der wichtigsten Aufgaben (N = 694)

In der Wahrnehmung der Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes ist die Kommunikationsfähigkeit mit über 120 Nennungen die wichtigste Kompetenz. Acht Kompetenzen wurden über 40-mal genannt und machen 86% der knapp 700 Nennungen aus. Somit ist offensichtlich, dass einige Kompetenzen für die täglichen diplomatischen Aufgaben viel bedeutender sind als andere.

Die im Alltag wichtigen Kompetenzen werden in den Standardanforderungsprofilen allerdings nicht durchgehend als wichtig eingestuft. In jedem Standardanforderungsprofil gibt es Musskompetenzen, die von den Befragten im jeweiligen Funktionsband nie oder höchstens einmal erwähnt wurden (Eigenverantwortung in Funktionsband 1, Belastbarkeit und Gestaltung des Wandels in Funktionsband 2 sowie Kritik- und Konfliktfähigkeit in Funktionsband 2 und 3). Gleichzeitig sind sehr häufig

genannte Kompetenzen nicht als Musskompetenzen eingestuft (analytisches und konzeptionelles Denken in Funktionsband 1, wirkungsvolles Handeln im politischen Umfeld in Funktionsband 2, strategisches Denken und Handeln in Funktionsband 3).

Auch die in den Standardanforderungsprofilen geforderte Ausprägung widerspiegelt nur beschränkt die Bedeutung, welche den Kompetenzen im Alltag der Mitarbeitenden zukommt. Beispielsweise wird für das Funktionsband 1 verlangt, dass die Kompetenz zum strategischen Denken und Handeln lediglich «vorhanden» ist. In der Befragung nahm diese Kompetenz mit 19 Nennungen allerdings den vierten Rang ein, womit ihr eine deutlich höhere Wichtigkeit als vielen in diesem Funktionsband als «ausgeprägt» eingestuft Kompetenzen zukommt.

Insgesamt entsprechen die Kompetenzanforderungen nur beschränkt der Bedeutung, welche den einzelnen Kompetenzen aus Sicht der Mitarbeitenden in der alltäglichen Arbeit zukommt. Das EDA hielt in der Verwaltungskonsultation fest, dass die Standardanforderungsprofile im teilfunktionalen System des diplomatischen Dienstes nicht für eine bestimmte Funktion, sondern jeweils für alle Funktionen eines Funktionsbands gelten würden. Je höher das Funktionsband, desto höher sei der Führungsgrad der entsprechenden Funktionen. Deshalb sei es angebracht, das Potential der Mitarbeitenden für ein höheres Funktionsband anhand von Standardanforderungsprofilen zu bewerten, welche auf Führungsaspekte ausgerichtet seien. Letzteres trifft jedoch nicht zu: In den Standardanforderungsprofilen nehmen nicht nur die Anforderungen bezüglich der Führungs-, sondern auch bezüglich fast sämtlicher Selbst- und Sozialkompetenzen stetig zu. Damit resultieren übers Ganze gesehen ausgesprochen hohe Kompetenzanforderungen. Die Standardanforderungsprofile sind nur beschränkt auf den zunehmenden Führungsgrad ausgerichtet.

3.2 Aufgaben und Kompetenzen mangelhaft verknüpft

Zusammenfassung: Die Verknüpfung von Aufgaben und Kompetenzen ist in den Standardanforderungsprofilen mangelhaft. Die Aufgaben der diplomatischen Mitarbeitenden sind nur sehr grob definiert worden.

Gemäss der Fachliteratur³³ sollten Kompetenzen ausgehend von den Tätigkeiten definiert werden, die für einen Beruf gegenwärtig oder erwartungsgemäss in der Zukunft wichtig sind. Kompetenzen sollten somit von Aufgaben abgeleitet sein. Es geht darum, Mitarbeitende durch Ausbildung und Förderung zu befähigen, bestimmte Aufgaben zu erledigen. In den Standardanforderungsprofilen im diplomatischen Dienst fehlt diese Verknüpfung jedoch.

Die Hauptaufgaben sind in den Standardanforderungsprofilen jeweils nur grob beschrieben. Unter dem Punkt «Wirtschaft» heisst es beispielsweise, die Personen verfassten Wirtschaftsberichte, unterstützten schweizerische Interessen und würden Handels- und Tourismusförderung betreiben. Je nachdem, was genau gemacht

³³ Lawler, Edward E: From job-based to competency-based organizations. *Journal of organizational behavior* 15.1, 1994, 3–15; Marrelli, Anne F./Janis Tondora/Michael A. Hoge: Strategies for developing competency models. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 32.5-6, 2005, 533–561.

werden muss (z. B. Wirtschaftsbericht: Zusammenfassung von Sekundärliteratur oder eigene Analyse von Wirtschaftsdaten?), sind die Aufgaben und die dafür benötigten Kompetenzen unterschiedlich.

Um herauszufinden, ob es möglich wäre, die Aufgaben von diplomatischen Mitarbeitenden genauer zu definieren, hat die PVK die Aufgaben aus dem Arbeitsalltag, welche die Mitarbeitenden in der Personalumfrage der PVK genannt haben, näher untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass viele ähnliche Aufgaben genannt wurden, die sich gruppieren lassen. Die meisten der genannten Aufgaben können einer der folgenden vier Hauptaufgaben zugeordnet werden:

- Aufbau und die Pflege von einem Netzwerk,
- Führung von Mitarbeitenden,
- Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -analyse,
- Analyse und Bewertung von Handlungsoptionen.

Interessanterweise wurden in der Personalbefragung der PVK mit derselben Aufgabe häufig die gleichen Kompetenzen in Verbindung gebracht.³⁴ Eine Verknüpfung von Aufgaben mit den benötigten Kompetenzen wäre somit möglich, wird bis anhin aber kaum gemacht. Die PVK teilt jedoch die Einschätzung des EDA in der Verwaltungskonsultation, dass die Standardanforderungsprofile, die den gemeinsamen Nenner für mehrere Funktionen bilden, nicht die Einzelheiten jeder spezifischen Funktion abbilden können, und ein funktionales System dieser Anforderung besser entsprechen würde. Die Umfrage weist jedoch darauf hin, dass die Aufgaben auch im bestehenden teilfunktionalen System genauer spezifiziert und mit Kompetenzen verknüpft werden können. Dass das EDA, wie es in der Verwaltungskonsultation schreibt, ein Projekt lanciert mit dem Ziel, die Pflichtenhefte zu differenzieren, ist deshalb aus Sicht der PVK zu begrüssen.

3.3 Kompetenzen nicht spezifiziert

Zusammenfassung: In den Standardanforderungsprofilen mangelt es an Kompetenzen, welche spezifisch für die Tätigkeit im diplomatischen Dienst wichtig sind. Zudem sind die Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen nicht spezifiziert.

Gemäss dem Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, welches in den Standardanforderungsprofilen übernommen wurde, sollten Fach-, Methoden- und weitgehend auch die Sprachkompetenzen stellen- oder fachspezifisch definiert werden. In den Standardanforderungsprofilen fehlt jedoch eine solche Spezifizierung. Eine Ausnahme bildet das erste Standardanforderungsprofil für diplomatische Anwärter/innen, in dem Fachkompetenzen aufgeführt sind. Ansonsten sind die fachlichen, methodischen und sprachlichen Fähigkeiten, die für die Wahrnehmung von Aufgaben im diplomatischen Dienst notwendig sind, nicht definiert. Damit sind die Standardanforderungsprofile unvollständig.

³⁴ Im Kapitel 2.2.4 der Materialien sind die Hauptaufgaben und die jeweiligen Kompetenzen abgebildet.

Dass wichtige Kompetenzen in den Profilen der DR fehlen, wurde auch von einer Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner wie auch in vielen Kommentaren in der Personalbefragung bemängelt. Empathie, Autonomie, Neugierde, ein situationsgerechtes Auftreten, Glaubwürdigkeit, interkulturelle Sensitivität, Verhandlungsgeschick, Urteilsvermögen, Gastlichkeit und Integrität wurden mehrmals als wichtige Fähigkeiten genannt, die im Standardanforderungsprofil fehlten. Nach Ansicht der PVK sind diese Selbst- und Sozialkompetenzen allenfalls in einer der bestehenden Kompetenzen enthalten, doch mangels einer genaueren Beschreibung, was bei Kompetenzen wie «Eigenverantwortung» oder «Umgang mit Vielfalt» spezifisch für den diplomatischen Dienst von Bedeutung ist, bleibt dies unklar.

Das EDA hat mittlerweile einen Kompetenzkatalog entwickelt, der die Einzelkompetenzen und ihre Ausprägungsstufen detailliert beschreibt.³⁵ Seit Januar 2015 steht dieses Arbeitsmittel den Mitarbeitenden zur Verfügung, was ein gemeinsames Verständnis der Kompetenzen fördern dürfte. Der Kompetenzkatalog ist jedoch nicht spezifisch auf die Aufgaben des diplomatischen Dienstes oder des EDA zugeschnitten, sondern beschreibt die Kompetenzen sehr allgemein. Welche Aspekte der Einzelkompetenzen für diplomatische Mitarbeitende wichtig sind, geht nicht daraus hervor. Deshalb bleibt die Kritik zahlreicher Personen, dass die bestehenden Standardanforderungsprofile den Fähigkeiten der Mitarbeitenden nicht genug Rechnung tragen, bestehen.

Aus der Sicht der PVK ist das Fehlen einer Spezifizierung der Kompetenzen von diplomatischen Mitarbeitenden unter anderem eine Folge davon, dass ihre Aufgaben zu wenig klar erfasst wurden. Angesichts der Unvollständigkeit der gegenwärtigen Liste ist für die PVK offen, wie nützlich diese als Instrument für die Personalgewinnung und die Personalentwicklung ist. Für das EDA sind die festgestellten Schwächen auf das teilfunktionale System zurückzuführen, das mit der Gruppierung verschiedener Funktionen zu Funktionsbändern heute aber wahrscheinlich an seine Grenzen komme, weil die Verschiedenheit der Funktionen zunehme. Das EDA stellte in der Verwaltungskonsultation in Frage, inwiefern es überhaupt Sinn mache zu versuchen, die Standardanforderungsprofile zu präzisieren. Aus den Interviews lässt sich jedoch schliessen, dass es durchaus Kompetenzen gibt, welche diplomatische Mitarbeitende benötigen und die so nicht aus den Standardanforderungsprofilen hervorgehen. Diese könnten aus Sicht der PVK auch im bestehenden System genauer definiert werden.

4 Anstellung von Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen möglich

Zusammenfassung: Das bestehende System zur Personalgewinnung ermöglicht es, für die Wahrnehmung der diplomatischen Aufgaben Mitarbeitende mit geeigneten Kompetenzen anzustellen. Die Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes haben grossmehrheitlich den Zulassungswettbewerb durchlaufen; sogenannte Quereinstei-

³⁵ Schweizerische Eidgenossenschaft, Kompetenzkatalog inklusive detailliert beschriebener Dimensionen, August 2014. Diesen Katalog hat das EDA für den departementsinternen Gebrauch entwickelt.

ger, die ohne Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufgenommen wurden, gibt es nur vereinzelt. Viel häufiger kommt dagegen vor, dass auf diplomatischen Posten Personen eingesetzt werden, die nicht dem diplomatischen Dienst angehören, sondern aus einem anderen Bereich des EDA stammen.

4.1 **Zulassungswettbewerb als angemessenes Hauptinstrument der Personalgewinnung**

Zusammenfassung: Der Zulassungswettbewerb ist ein angemessenes Instrument, um Mitarbeitende für den diplomatischen Dienst zu gewinnen. Die Kompetenzen des Standardanforderungsprofils werden allerdings nur zum Teil systematisch überprüft. Ein hoher Stellenwert kommt im Auswahlprozess der Zulassungskommission zu, die jedoch kleinere Schwächen aufweist. Zudem ist fraglich, ob die dem Departementsvorsteher übertragenen Entscheidungskompetenzen im Zulassungsprozess stufengerecht sind.

Der Zulassungswettbewerb ist das Hauptinstrument der Personalgewinnung im diplomatischen Dienst. Gemäss den Daten des EDA wurden von jenen Personen, die Ende 2014 im diplomatischen Dienst tätig waren, nur gerade knapp 2 % ohne Zulassungswettbewerb angestellt. Insgesamt geht aus den Gesprächen und aus der Personalbefragung hervor, dass der Zulassungswettbewerb als gutes Instrument bewertet wird, um Mitarbeitende mit den geeigneten Kompetenzen für den diplomatischen Dienst zu rekrutieren. Mit dem mehrstufigen Selektionsverfahren soll die Eignung der Bewerbenden für die diplomatische Laufbahn überprüft werden.

Zum Selektionsprozess zugelassen sind nur Schweizer Staatsbürger und -bürgerinnen.³⁶ Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft müssen für die definitive Aufnahme in den diplomatischen Dienst im Grundsatz auf die andere Staatsbürgerschaft verzichten. Es ist davon auszugehen, dass durch diese Vorgabe zahlreiche Personen ausgeschlossen werden, die für den diplomatischen Dienst über besonders wichtige Kompetenzen verfügen, wie etwa Fremdsprachenkenntnisse oder eine interkulturelle Sensibilität. Unter dem Gesichtspunkt der geeigneten Kompetenzprofile ist dies eine Schwäche.

Im Zulassungswettbewerb werden verschiedene Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen wie auch Sozialkompetenzen überprüft, jedoch nicht systematisch auf der Grundlage des Standardanforderungsprofils. Eine Überprüfung sämtlicher Kompetenzen des Standardanforderungsprofils findet erst im Rahmen der Schlussevaluierung mit dem Praktikumsbericht statt.

Gemäss den Interviews ist im Zulassungswettbewerb das Gespräch vor der Zulassungskommission äusserst wichtig, wobei deren Zusammensetzung teilweise kriti-

³⁶ Art. 15 VBPV-EDA. Die DR hat vorgeschlagen, diesen Artikel zu streichen (DR, Konzept Optimierung Concours, April 2014, 22). Zum Zeitpunkt der Redaktion des vorliegenden Berichts war die Änderung noch ausstehend.

siert wurde. Laut Reglement³⁷ werden die Mitglieder der Zulassungskommission durch den Vorsteher des EDA ernannt. Die Kommission darf höchstens 14 Mitglieder umfassen, davon maximal sieben aus dem EDA und nicht mehr als zwei Mitglieder aus anderen Einheiten der Bundesverwaltung. Weitere Mitglieder können Angehörige der schweizerischen Universitäten und Hochschulen sein oder auch aus anderen interessierten Kreisen wie Politik, Kultur und (Privat-)Wirtschaft. In einigen Gesprächen wurde festgehalten, gegenwärtig seien in der Kommission zu viele Personen aus der Bundesverwaltung vertreten. 2014 sassen nur fünf externe Personen in der Kommission, von denen einige ausserdem eine enge Verbindung zur Bundesverwaltung aufwiesen. Zudem wurde in den Gesprächen bedauert, dass gewisse Themengebiete wie Kultur oder Politik schwach vertreten seien und jüngere Mitglieder fehlten, die beispielsweise neue Themen einbringen könnten. Das EDA hielt in der Verwaltungskonsultation fest, dass es in erster Linie wichtig sei, dass die Mitglieder der Zulassungskommission die Herausforderungen und Bedürfnisse des EDA kennen. Nicht einsichtig ist für die PVK, weshalb die Zusammensetzung der Zulassungskommission im Unterschied zu ausserparlamentarischen Kommissionen nicht veröffentlicht wird.³⁸ Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Rechenschaftsablegung stellt dies eine Schwäche dar.

Die Funktionsweise der Zulassungskommission hängt gemäss den Auskünften massgeblich von ihrem Präsidenten bzw. ihrer Präsidentin ab. In der Regel handelt es sich dabei um eine amtierende Missionschefin oder einen amtierenden Missionschef. Mehrmals wurde in den Gesprächen hervorgehoben, dass der Präsident mit allen Facetten der Diplomatie vertraut sein und eine globale Sichtweise vermitteln soll. Die Führung der Kommission durch den jetzigen Präsidenten wird in den Gesprächen als sehr gut eingeschätzt.

Gemäss den Vorgaben hat die Zulassungskommission die Aufgabe, die Bewerbenden für den diplomatischen Dienst zu prüfen sowie ihre persönliche und fachliche Eignung zu beurteilen.³⁹ Die Bewerbenden geben vor der Kommission Auskunft über ihren Werdegang, ihre besonderen Interessen und ihre Erwartungen. Wie in einer Mehrheit der Interviews unterstrichen wurde, stehen die Persönlichkeit der Bewerbenden, ihre Sozialkompetenzen und das Auftreten im Mittelpunkt des Gesprächs. Die Anwärterinnen und Anwärter würden vor allem auch hinsichtlich jener Fähigkeiten eingeschätzt, die spezifisch für den diplomatischen Dienst benötigt würden, wobei mangels einer Festlegung dieser Kompetenzen in einem Standardanforderungsprofil (vgl. Kap. 3.3) unterschiedliche Aspekte als relevant genannt wurden und fraglich bleibt, inwiefern die Einschätzung systematisch vorgenommen wird, damit die Bewerbenden untereinander verglichen werden können. Gestützt auf die Eignungsbeurteilung sowie auf das Ergebnis der Fach- und Sprachprüfungen erstellt die Zulassungskommission schliesslich eine Liste der Bewerbenden, die sie für die Zulassung zum Stage empfiehlt.

³⁷ Art. 2–3, DR, Reglement über die Kommission für die Zulassung zum diplomatischen Dienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, 200-4-013-D, 1. Mai 2013

³⁸ Art. 4 Abs. 2 Weisung Zulassung (2010)

³⁹ Art. 7 Reglement Zulassungskommission (2013)

Über die Zulassung zur Ausbildung und die definitive Aufnahme in den diplomatischen Dienst entscheidet, auf Empfehlung der Zulassungskommission, gemäss Weisung und Reglement sowie in der Praxis der Departementsvorsteher; gemäss Verordnung wäre indes die DR zuständig.⁴⁰ Für die PVK stellt sich in beiden Fällen die Frage nach der Stufengerechtigkeit dieser Entscheidkompetenz.

4.2 Quereinsteiger in den diplomatischen Dienst – ein Randphänomen

Zusammenfassung: Nur vereinzelt werden Personen ohne Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufgenommen. Dass die Möglichkeit besteht, Personen aufgrund ihrer hervorragenden Kompetenzen anzustellen, wird als angemessen beurteilt.

Gemäss Artikel 13 Absatz 5 VBPV-EDA kann der Departementsvorsteher «zur Gewinnung hervorragender Arbeitskräfte» Personen auch ohne Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufnehmen. Diese Personen werden gemeinhin als Quereinsteiger bezeichnet. Sie werden im Gegensatz zu nicht-diplomatischen Mitarbeitenden auf Interessenwahrungsstellen (vgl. Kap. 4.3) Teil des diplomatischen Dienstes und unterstehen damit vertraglich der Versetzungsdisziplin.⁴¹ Gemäss den Personaldaten, welche die DR der PVK übermittelt hat, waren in den 15 Jahren zwischen 2000 und 2014 22 Quereinsteiger im diplomatischen Dienst tätig, wobei von diesen Ende 2014 noch sieben Personen angestellt waren.

Die Thematik der Quereinsteiger wurde in den Gesprächen unterschiedlich, mehrheitlich jedoch kritisch beurteilt. Zwar wurde von einer Bereicherung gesprochen, allerdings auch zu bedenken gegeben, dass Quereinsteiger nicht mit den Gepflogenheiten im diplomatischen Dienst vertraut seien und Mühe hätten mit der Versetzungsdisziplin. Weiter wurde der Eindruck geäussert, Quereinsteiger würden seltener an schwierigen Orten eingesetzt. Schliesslich wurde befürchtet, die «klassischen» Diplomattinnen und Diplomaten, die über den Zulassungswettbewerb angestellt worden seien, könnten marginalisiert werden. Diese Äusserungen widerspiegeln, dass für die Mitarbeitenden zu wenig deutlich ist, dass es sich bei Quereinsteigern um ein Randphänomen handelt.

Aus der Sicht der PVK stärkt die Möglichkeit, Personen mit hervorragenden Fähigkeiten auch ohne Zulassungswettbewerb anzustellen, die Kompetenzen des diplomatischen Dienstes. Dies setzt jedoch voraus, dass diese Anstellungen tatsächlich auf der Beurteilung der Qualifikationen der Quereinsteiger basieren. Aus den Gesprächen geht hervor, dass zumindest in der Vergangenheit Personen auch wegen ihrer guten Kontakte zum Departementsvorsteher in den diplomatischen Dienst aufge-

⁴⁰ Art. 16 Abs. 1 und Art. 26 Weisung Zulassung (2010) sowie Art. 7 Reglement Zulassungskommission (2013) gegenüber Art. 4 Bst. b i.V.m. Art. 20 VBPV-EDA.

⁴¹ Zudem können EDA-Angestellte seit 2008 über das Instrument «Passerelle 40» ohne Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufgenommen werden, wenn sie gewisse Bedingungen, wie die Schweizer Staatsbürgerschaft, ein Mindestalter von 40 Jahren und mindestens sieben Dienstjahre im EDA, erfüllen. Trotz einigen wenigen Bewerbungen wurde bisher aber noch niemand über dieses Instrument angestellt.

nommen wurden, ohne über die benötigten Qualifikationen zu verfügen. In den Gesprächen wurde eine stark ablehnende Haltung gegenüber solchen «political appointees» deutlich, doch seien solche Einstiege in den letzten Jahren nicht mehr zu beobachten gewesen.

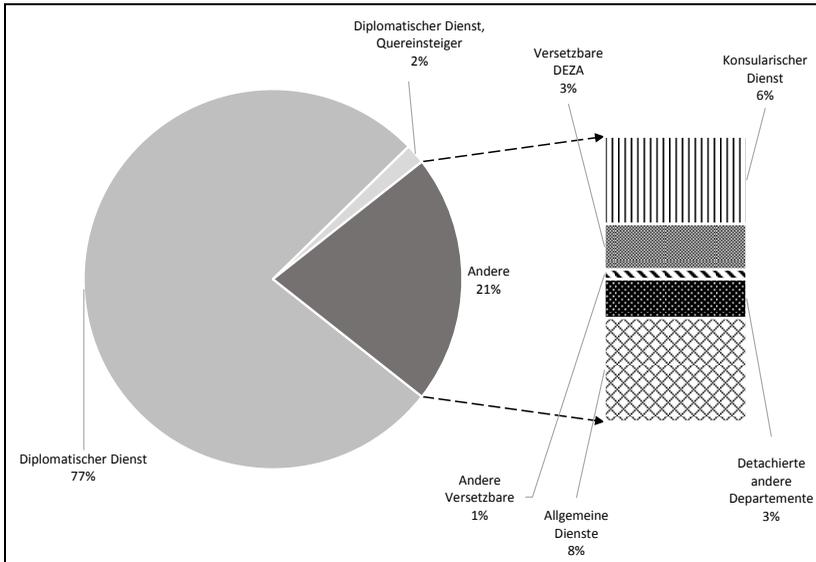
4.3 Häufige Besetzung von Interessenwahrungsstellen mit nicht-diplomatischen Mitarbeitenden

Zusammenfassung: Ein Fünftel der Interessenwahrungsstellen werden von Personen besetzt, die nicht dem diplomatischen Dienst angehören. Solche Mitarbeitende sind befristet auf diesen Posten angestellt. Der Rückgriff auf nicht-diplomatisches Personal ist notwendig, damit die Stellen flächendeckend besetzt werden können. Aus Kompetenzsicht ist dies ebenfalls angemessen, um zu gewährleisten, dass die Interessen der Schweiz durch die fähigsten Personen vertreten werden. Der Ablauf der Stellenbesetzungen ist allerdings nicht allen diplomatischen Mitarbeitenden klar, was für ihre Motivation abträglich sein kann.

Posten mit diplomatischen Aufgaben, die üblicherweise von Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes besetzt werden, werden als Interessenwahrungsstellen bezeichnet. Diplomatische Mitarbeitende besetzen davon einen Grossteil, nämlich 79 % der total 415 Stellen, wobei 2 % auf Quereinsteiger in den diplomatischen Dienst entfallen (vgl. Abb. 6). 21 % der Stellen werden durch nicht-diplomatische Mitarbeitende besetzt. Die Besetzung von Interessenwahrungsstellen mit nicht-diplomatischen Mitarbeitenden stellt somit das häufigere Phänomen dar als jenes der Quereinsteiger.

Abbildung 6

Besetzung der Interessenwahrungsstellen



Legende: Stichtag: 31. Dezember 2014 (N = 415)

Quelle: DR, Personal- und Stellendaten

Die nicht-diplomatischen Mitarbeitenden stammen einerseits aus anderen Karrierediensten des EDA. So wurden im Jahr 2014 6 % der Interessenwahrungsposten durch konsularische Mitarbeitende, 3 % durch versetzbare Mitarbeitende der DEZA und 1 % durch weitere versetzbare Mitarbeitende besetzt.⁴² Diese Mitarbeitenden bleiben während ihres Einsatzes auf Interessenwahrungsstellen in ihrem Karrieredienst; sie wechseln nicht in den diplomatischen Dienst. Andererseits gibt es wissenschaftliche Mitarbeitende der allgemeinen Dienste des EDA, die Interessenwahrungsstellen besetzen. Sie waren entweder bereits vorher im EDA tätig und haben sich intern auf die Interessenwahrungsstellen beworben, oder aber sie wurden neu für die Stelle im EDA rekrutiert.⁴³ Nach Ablauf der befristeten Anstellung bewerben sie sich entweder auf eine andere Stelle, kehren zu ihrer ursprünglichen Stelle im EDA zurück oder verlassen das Departement. Im Jahr 2014 waren 32 solche Mitarbeitende (8% der diplomatischen Stellen) eingesetzt. Zudem waren 3 % der Interessenwahrungsstellen des EDA mit zwölf Detachierten aus anderen Departementen besetzt.

⁴² Drei Personen können aufgrund der Daten keiner eindeutigen Kategorie zugeteilt werden.

⁴³ Interessenwahrungsstellen sind aufgrund des Rotationsprinzips in der Regel auf vier Jahre befristet.

Das EDA hat die Durchlässigkeit zwischen den Karrierediensten und den verschiedenen Bereichen des Departements in den letzten Jahren bewusst gefördert. In den Interviews begrüßte eine Mehrheit diese Entwicklung, solange sie Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes nicht verdränge und die Verantwortlichen zuerst versuchten, die Stellen innerhalb des diplomatischen Dienstes zu vergeben, bevor man auf andere Personen zurückgreife. Über den Ablauf der Stellenbesetzungen konnten die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner allerdings kaum genau Auskunft erteilen, und die PVK erhielt widersprüchliche Auskünfte, insbesondere zur Frage, ob sämtliche Stellen des diplomatischen Dienstes von Beginn weg EDA-intern für alle Mitarbeitenden ausgeschrieben werden oder ob dies erst in einem zweiten Schritt gemacht wird, wenn innerhalb des diplomatischen Dienstes keine geeignete Besetzung erfolgen konnte. Das EDA stellte in der Verwaltungskonsultation klar, dass sämtliche Stellen von Anfang an EDA-weit ausgeschrieben werden. Es ist der DR aber offensichtlich noch nicht gelungen, dies klar zu kommunizieren.

In mehreren Gesprächen und den Kommentaren bei der Personalbefragung der PVK wurde die fehlende Transparenz bei den Stellenbesetzungen bemängelt. Laut Stellungnahme des EDA in der Verwaltungskonsultation werden im Rahmen der Grenzen, welche sich aus Daten- und Persönlichkeitsschutz ergeben, grosse Anstrengungen hin zu mehr Transparenz unternommen. So würden ausnahmslos alle Stellen ausgeschrieben und mittlerweile gar die Zahl der eingegangenen Bewerbungen laufend publiziert. Die PVK begrüßt diese Schritte, denn die Verunsicherungen innerhalb des diplomatischen Dienstes können sich negativ auf die Motivation von kompetenten Mitarbeitenden auswirken. Die Besetzung von Interessenwahrungsstellen durch nicht-diplomatische Mitarbeitende verstärkt den Eindruck, dass die Aufstiegsmöglichkeiten im diplomatischen Dienst, die aufgrund der Verkleinerung des Aussennetzes und der Kontingentierung höherer Stellen (vgl. Kap. 5.1) allemal schon abgenommen haben, weiter schwinden.

5 System der Personalerhaltung trotz kleineren Schwächen angemessen

Zusammenfassung: Das System der Personalerhaltung stuft die PVK als angemessen ein. Bei den Beförderungen gibt es jedoch Schwächen im Hinblick auf die systematische Beurteilung und Transparenz. Zudem ist der Lohn am Anfang der Laufbahn eher tief, und die schwierige Situation von Begleitpersonen stellt eine Herausforderung für die Personalerhaltung dar. Schliesslich ist fraglich, ob genügend auf die Förderung von Führungskompetenzen und Spezialwissen geachtet wird.

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der Personalerhaltung. Dazu wird zunächst auf die Beförderung im Karrieredienst eingegangen und anschliessend auf die Lohnentwicklung, bevor die für den diplomatischen Dienst charakteristische Versetzungsdisziplin und die damit zusammenhängende Herausforderung für die Begleitpersonen diskutiert werden. Zum Schluss werden die vorhandenen Entwicklungsmassnahmen beurteilt.

5.1 Mangelnde Transparenz und Systematik bei Beförderungen

Zusammenfassung: Beförderungen im diplomatischen Dienst weisen hinsichtlich der Prozesse einige Schwächen auf. Die Dossiers für die Beförderungen variieren stark zwischen den Mitarbeitenden. Die Potentialbeurteilungen werden uneinheitlich ausgefüllt und sie werden nur beschränkt als Entscheidungsgrundlage für Beförderungen genutzt. Wie die Empfehlungen der Beförderungskommission zustande kommen, ist wenig transparent.

Um in eine höhere Lohnklasse zu gelangen, müssen die Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes befördert werden, wie in Kapitel 2.3, das der diplomatischen Laufbahn gewidmet ist, dargestellt wurde. Nach drei Jahren in derselben Lohnklasse sind die diplomatischen Mitarbeitenden beförderbar. Für alle beförderbaren Personen stellt die DR ein Beförderungsdossier zusammen. Die PVK hat die 57 Dossiers für die Beförderungen von Funktionsband 1 zu 2 sowie 2 zu 3 aus den Jahren 2012, 2013, 2014 systematisch beurteilt. Die Dossiers umfassten folgende Unterlagen:

- Potentialbeurteilungen: Einstufung der Kompetenzen der Mitarbeitenden anhand des Standardanforderungsprofils durch den direkten Vorgesetzten. Die Potentialbeurteilung muss zwingend bei Versetzungen ausgefüllt werden, kann von den Mitarbeitenden aber auch häufiger verlangt werden.
- Leistungsbeurteilungen: jährliche Beurteilung durch den Vorgesetzten auf der Basis von persönlichen Jahreszielen der Mitarbeitenden.
- Assessment: Für den Übergang von Funktionsband 1 zu Funktionsband 2 sowie für jenen von Funktionsband 2 zu Funktionsband 3 muss ein externes Assessment absolviert werden. Das Datum, wann das Assessment absolviert wurde, ist im Dossier enthalten, nicht hingegen der schriftliche Assessment-Bericht oder die Beförderungsempfehlung aus dem Assessment.
- Evtl. weitere Unterlagen: Inspektionsberichte, Dokumente zu Nichtbeförderungsentscheidungen u.a.m.

Bei der Analyse der Dossiers zeigten sich grosse Unterschiede. Die Potentialbeurteilungen wurden von den Vorgesetzten sehr unterschiedlich ausgefüllt, und auch die Anzahl der Potentialbeurteilungen pro Mitarbeitende/ variierte stark. In Gesprächen wurde ausserdem die Aussagekraft der Potential- und Leistungsbeurteilungen bezweifelt: Vorgesetzte würden ihre Mitarbeitenden tendenziell zu positiv beurteilen, weil die Mitarbeitenden im diplomatischen Dienst stark voneinander abhängig seien. Es bestehe beispielsweise das Risiko, dass ein ehemaliger Untergebener plötzlich zum Vorgesetzten werde, weshalb sich die Mitarbeitenden mit allen gut zu stellen versuchten.

Sporadisch waren Inspektionsberichte in den Dossiers vorhanden. Bei Personen, welche die Gründe für die Nichtbeförderung erfragt haben, war dies vereinzelt aus den Unterlagen ersichtlich. Zum Teil waren Dokumente in den Dossiers mehr als fünf Jahre alt, und ihre Relevanz bezüglich der Einschätzung der Eignung der Personen erschien fragwürdig. Aufgrund der Praxis des EDA, jeweils sämtliche Unterlagen seit der letzten Beförderung ins Dossier einzufügen, sind die Dossiers von

Personen, die mehrmals nicht befördert wurden, umfangreicher als die übrigen. Angesichts dieser Unterschiedlichkeit ist eine einheitliche Beurteilung in Frage gestellt. Dies ist für die Gleichberechtigung im Prozess problematisch, insbesondere weil die Unterlagen bezüglich der gegenwärtigen Fähigkeiten der Personen nur beschränkt aussagekräftig sind.

Die DR überweist die Dossiers an die Beförderungskommission. Die Beförderungskommission setzt sich aus 13 Mitgliedern zusammen. Diese umfassen den Staatssekretär/in und den Direktor/die Direktorin der Direktionen für Ressourcen, für Völkerrecht, für Entwicklung und Zusammenarbeit sowie jenen oder jene der Konsularischen Direktion, drei Personen der Politischen Direktion, den Personalchef EDA, der Leiter/die Leiterin Chancengleichheit EDA, eine/n Vertreter/in des SECO und zwei Personalvertreter/innen.⁴⁴

Die Verhandlungen der Beförderungskommission sind vertraulich. Diese formuliert eine Empfehlung; der Entscheid für die Beförderung liegt bei den Funktionsbändern 1 und 2 bei der DR. Um Missionschef/-chefin zu werden (in der Regel Übergang von Funktionsband 2 zu Funktionsband 3), ist eine Wahl durch den Bundesrat notwendig.⁴⁵ Einmal gewählt, liegt der Entscheid für die weitere Beförderung von Missionschefinnen und Missionschefs beim Departementsvorsteher.⁴⁶ In der Praxis werden sämtliche Beförderungsentseide ab Lohnklasse 30+, die auch für gewisse Missionschefposten vorgesehen ist, durch den Departementsvorsteher gefällt, obwohl gemäss den rechtlichen Vorgaben für gewisse Funktionen in dieser Lohnklasse die DR zuständig wäre.⁴⁷

Wie aus den Gesprächen hervorgeht, erfolgen Beförderungen innerhalb der Funktionsbänder 1 und 2 sowie ab Funktionsband 3 in der Regel automatisch, wenn die Mitarbeitenden beförderbar sind. Nur wenn ein Kommissionsmitglied einen Einwand erhebt, kommt es in der Beförderungskommission zu einer Diskussion.

Beim Wechsel von Funktionsband 1 zu Funktionsband 2 bzw. von Funktionsband 2 zu Funktionsband 3 wird der faktische Beförderungsausautomatismus durchbrochen und die Mitarbeitenden werden genauer evaluiert. Die Kommission hört sich einen mündlichen Bericht über das Assessment an. Über den Nutzen der Assessments waren sich die Gesprächspartner nicht einig, wobei eine Grosszahl das Assessment als objektives Instrument betrachtete, das neue Einsichten bringen kann, das jedoch als ein Instrument unter mehreren angesehen werden sollte.

Die Zuweisung einer Stelle in einem höheren Funktionsband bleibt immer vom dienstlichen Bedürfnis abhängig. Ein solches besteht, wenn Angestellte voraussichtlich dauernd Funktionen ausüben, die einer höheren Lohnklasse zugewiesen sind, und wenn keine langfristigen Interessen des EDA im Rahmen der Beförderungspolitik entgegenstehen.⁴⁸ Das EDA hat im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen

⁴⁴ Art. 3, DR, Reglement der Beförderungskommissionen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 01.06.2014 gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 VBPV-EDA, 200-4-012-D

⁴⁵ Art. 2 Abs. 1 Bst. f. Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3)

⁴⁶ Art. 4 VBPV-EDA

⁴⁷ Art. 2 Abs. 1 und 2 BPV, Art. 5 VBPV-EDA

⁴⁸ Art. 30 Abs. 3 VBPV-EDA

Finanzdepartement (EFD) für jedes der Funktionsbänder 3–6 des diplomatischen Dienstes ein Stellenkontingent festgelegt. Beförderungen in ein nächsthöheres Funktionsband können demnach nur stattfinden, wenn das Kontingent der Stellen in diesem Funktionsband noch nicht ausgeschöpft ist. In der näher untersuchten Periode 2012–2014 erfüllten 35 Personen die Voraussetzung für eine Beförderung in das Funktionsband 2 und 22 jene für eine Beförderung in das Funktionsband 3. Davon wurden 21 respektive 19 Personen befördert. Das EDA hielt in der Verwaltungskonsultation fest, dass die Beförderungentscheide immer mit der Eignung der Personen (Ausprägung der Kompetenzen im Abgleich zu den Anforderungen) und dem dienstlichen Bedürfnis begründet würden. Die Potentialbeurteilungen, die Leistungsbeurteilungen und die Assessments stellten die einzigen objektiven und systematischen Grundlagen für den Beförderungsprozess dar und seien somit für den Beförderungentscheid zentral. Die PVK stellt jedoch fest, dass die untersuchten Instrumente die gefällten Beförderungentscheidungen nicht gänzlich zu erklären vermögen: Es wurden auch Personen befördert, die gemäss Potentialbeurteilung nicht alle erforderlichen Kompetenzen aufwiesen bzw. in einem Fall keine Assessmentempfehlung erhalten hatten, während gleichzeitig andere, die beides erfüllten, nicht befördert wurden.

In manchen Gesprächen wurde gesagt, dass die Diskussion in der Kommission für die Beförderungentscheide wichtig sei. Inwiefern dabei eine systematische Beurteilung der Kompetenzen von Mitarbeitenden stattfindet, ist fragwürdig. Gemäss einigen Gesprächen kennt man sich innerhalb des diplomatischen Dienstes gegenseitig gut und werden Beförderungen aufgrund des allgemeinen Eindruckes von einer Person vorgenommen. Kritisch erwähnt wurde ausserdem, dass nur ein Teil der Abteilungs- oder Direktionsvorgesetzten in der Beförderungskommission vertreten sind, was zu einer unterschiedlichen Behandlung der Kandidatinnen und Kandidaten führe. Einige, wenn auch wenige Stimmen sprachen sich deutlich für einen kompletten Systemwechsel bei den Beförderungen aus, um die Automatismen und die Abhängigkeit von der Gruppe zu durchbrechen sowie die Anonymität zu fördern. In manchen Interviews und in der Personalbefragung wurde denn auch der Wunsch nach einer Entlöhnung nach Funktion geäussert. Vor allem jungen, motivierten Mitarbeitenden bleibe im heutigen Karrieresystem ein schneller Aufstieg verwehrt, da die nötigen Dienstjahre fehlten. Die PVK stellt jedenfalls fest, dass wenig transparent ist, wie die Beförderungskommission zu ihren Beförderungsempfehlungen gelangt.

Zur erstmaligen Wahl zum Missionschef bzw. zur Missionschefin konnten nur wenige Gesprächspartner und -partnerinnen Auskunft geben. Dabei hat das EDA hierfür einen Ablauf definiert: Wie die übrigen Stellen werden auch jene für die Missionschefs/-chefinnen intern ausgeschrieben. Somit können sich alle Personen darauf bewerben. Die Dossiers werden auf Stufe des Staatssekretärs geprüft, bevor das EDA dem Bundesrat einen Antrag vorlegt.

Schliesslich stellt sich aufgrund der Aussagen, die gegenüber der PVK gemacht wurden, die Frage, ob die Mitarbeitenden bei ihrer Laufbahnplanung durch die DR ausreichend unterstützt werden. In einer Umfrage der CDS bemängelten ebenfalls fast 60 % der Antwortenden, dass das EDA unklar kommuniziert, wie man im Bewerbungsverfahren vorgehen soll, um die Erfolgsaussichten zu maximieren. Es

werden nicht mehr alle Mitarbeitenden quasi automatisch bis zum Missionschef befördert, wie dies früher der Fall war. Mit den geltenden Stellenplafonds werden gewisse Mitarbeitende diese Position nie erreichen, was zu Frustrationen führt, die das Arbeitsklima belasten können. Dies hielt auch das EDA in seiner Stellungnahme zur Verwaltungskonsultation fest: Die Kultur des Karrieresystems, in dem der Aufstieg als Normalität und ein fehlender Aufstieg als Schande empfunden werde, führe im Kontext von Ressourcenbeschränkungen zu Schwierigkeiten.

Da der diplomatische Dienst ein relativ geschlossenes System darstellt, bei dem ein Austritt schwierig ist, wäre es wichtig, den Mitarbeitenden alternative Entwicklungsmöglichkeiten, wie z. B. eine thematische Spezialisierung, aufzuzeigen. Während das EDA in der Verwaltungskonsultation darauf hinwies, dass die DR für die jährlich im gesamten EDA anstehenden 300–350 Versetzungen etwa 2500 Beratungsgespräche durchführe, wurde dennoch in verschiedenen Gesprächen eine stärkere Laufbahnberatung durch die DR gewünscht.

5.2 Lohn und Lohnentwicklung insgesamt angemessen – trotz Schwächen

Zusammenfassung: Die Lohnentwicklung im diplomatischen Dienst ist insgesamt angemessen. Sie ist abhängig von Beförderungen und Leistungsbeurteilungen. Für Angestellte im Ausland werden zusätzliche Leistungen entrichtet, deren Höhe durch die Evaluation indes in Frage gestellt wird. Zudem ist fraglich, ob der Lohn am Anfang der Laufbahn angemessen ist und der ausgeübten Funktion genügend Rechnung trägt.

Die Lohnentwicklung erfolgt in erster Linie nach Massgabe der Beförderungen in höhere Lohnklassen im Rahmen der diplomatischen Laufbahn (vgl. vorangehender Abschnitt) sowie in zweiter Linie nach der Leistungsbeurteilung innerhalb der Lohnklassen. Die ausgeübte Funktion spielt für den Lohn nur bedingt eine Rolle.

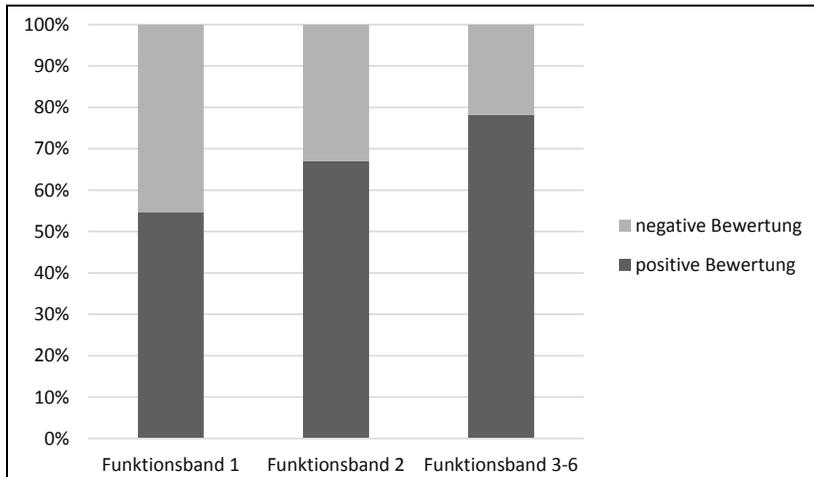
Rund zwei Drittel der Antwortenden stimmten in der Personalbefragung der PVK der Aussage zu, dass die Lohnentwicklung im diplomatischen Dienst angemessen ist. Im Vergleich zur übrigen Bundesverwaltung lag die Lohnzufriedenheit beim diplomatischen Dienst in der Umfrage des EPA allerdings tiefer (62 Punkte gegenüber 67 Punkten im Durchschnitt der gesamten Verwaltung).

Bei näherer Untersuchung der Ergebnisse der PVK fällt auf, dass die Lohnzufriedenheit im Funktionsband 1 am tiefsten ist und dann zunimmt (vgl. Abb. 7). Am Anfang der Laufbahn werden Mitarbeitende in der Lohnklasse 20 angestellt. Von einer Mehrzahl von Gesprächspartnern und -partnerinnen sowie in Kommentaren zur Personalbefragung wurde dies als tief eingeschätzt, vor allem in Anbetracht dessen, dass eine Mehrheit der Bewerbenden jeweils über 30 Jahre alt ist und bereits über einiges an Arbeitserfahrung verfügt. Wie die Resultate der Personalbefragung der PVK zeigen, dürfte dies einer allgemeinen Einschätzung entsprechen. Gemäss einer

Evaluation der Universität St. Gallen im Auftrag des EDA wird der tiefe Anfangslohn jedoch schnell wettgemacht.⁴⁹

Abbildung 7

Angemessenheit der Lohnentwicklung nach Funktionsband



Legende: N = 230. Gemäss dem in der statistischen Auswertung verwendeten Chi-Quadrat-Test (χ^2 -Test) sind die Unterschiede nach Funktionsband signifikant.

Die Unterschiede nach Funktionsbändern bei der Lohnzufriedenheit könnten zudem den ebenfalls in Gesprächen erwähnten Eindruck jüngerer Mitarbeitender widerspiegeln, ihnen sei ein rascher Aufstieg verwehrt, weil sie zuerst ihre Dienstjahre abverdienen müssten. Quereinsteiger sowie Mitarbeitende von ausserhalb des diplomatischen Dienstes erzielen je nachdem einen höheren Lohn für die gleiche Aufgabe.

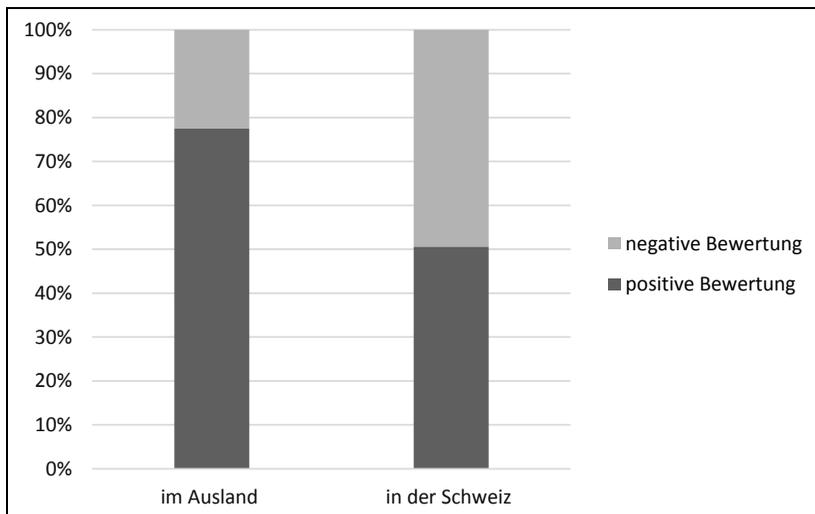
Eine unterschiedliche Zufriedenheit mit dem Lohn zeigt zudem die Auswertung nach Einsatzort (Abb. 8). Mitarbeitende, welche zur Zeit der Befragung in der Schweiz arbeiteten, waren deutlich weniger zufrieden mit der Lohnentwicklung als jene, die im Ausland stationiert waren. Es ist zu vermuten, dass dies darauf zurückzuführen ist, dass die zusätzlichen Vergütungen für einen Einsatz im Ausland wegfallen. Bei Versetzungen ins Ausland erhalten Mitarbeitende nämlich verschiedene Entschädigungen. Diese umfassen beispielsweise Reisekosten wie Transportkosten oder Hotelübernachtungen. Auch gibt es eine Inkonvenienzvergütung für schwierige

⁴⁹ Henneberger-Sudjana, Sarah/Henneberger, Fred/Geiser, Thomas: Evaluation der Personalpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Universität St. Gallen, Nr. 126 der Reihe Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht, 2012, 14.

Einsatzorte.⁵⁰ Eine Mobilitätsvergütung von 6292 Franken⁵¹ pro Jahr wird ebenfalls ab der dritten Versetzung ausbezahlt wie auch eine Pauschale pro Haushalt für die zusätzlichen Auslagen für die Haushaltsführung ab dem Tag der Arbeitsaufnahme am Einsatzort im Ausland. Weiter werden Reise- und Versetzungskosten vergütet. Zudem wird ein Beitrag an die mit dem Auslandsaufenthalt verbundene Wohnungsmiete inklusive Mietnebenkosten entrichtet. Für Interessenwahrungsaufgaben kann einer Angestellten oder einem Angestellten im Ausland ebenfalls eine Vergütung ausbezahlt werden, und schliesslich wird auch ein Kaufkraftausgleich entrichtet. Die Befragungsergebnisse werfen die Frage auf, inwiefern diese Vergütungen tatsächlich nur die durch den Auslandsaufenthalt generierten zusätzlichen Kosten decken oder ob sie darüber hinaus ein zusätzliches Einkommen darstellen. 2009 machten die Auslandsvergütungen bei den Karrierediensten im Durchschnitt 22–30 % des Gesamtlohns aus.⁵²

Abbildung 8

Angemessenheit der Lohnentwicklung nach Einsatzort



Legende: N = 221. Die Unterschiede nach Einsatzort sind statistisch signifikant (χ^2 -Test).

⁵⁰ Für jeden Einsatzort mit Index von weniger als 95 pro Indexpunkt wird eine Inkonvenienzvergütung ausbezahlt. Für jeden Indexpunkt, um den der Einsatzort tiefer als mit 95 Punkten bewertet ist, entsteht ein Anspruch auf den Betrag von 701 Franken pro Jahr (E-Mail der DR an die PVK, 27. Mai 2015). So wird beispielsweise Dhaka (Bangladesch) mit 31 Indexpunkten bewertet, womit die Inkonvenienzvergütung 44 864 Franken pro Jahr beträgt.

⁵¹ Art. 81 Abs. 2 BPV und Art. 84 VBPV-EDA. Höhe der Vergütung gemäss Stellungnahme des EDA zu Verwaltungskonsultation und Bestätigung in E-Mail DR an die PVK, 17. Juli 2015. In Art. 84 VBPV-EDA ist eine Vergütung von 6261 Fr. angegeben.

⁵² Henneberger-Sudjana/Henneberger/Geiser 2012, 36, Fussnote 226

Abgesehen von der Frage der Vergütungen im Ausland lässt sich die Lohnentwicklung insgesamt jedoch als angemessen bewerten. Dass die Entlohnung im diplomatischen Dienst massgeblich nach Dienstjahren und nur sehr begrenzt nach Funktion erfolgt, hat insbesondere zu Beginn der Laufbahn eine vergleichsweise geringe Lohnzufriedenheit zur Folge. Die Frage des angemessenen Lohns gewinnt namentlich durch die zunehmende Besetzung von Interessenwahrungsstellen mit Personen von ausserhalb des diplomatischen Dienstes an Bedeutung.

5.3 **Angemessener Umgang mit Versetzungsdisziplin – Begleitpersonenproblematik erkannt**

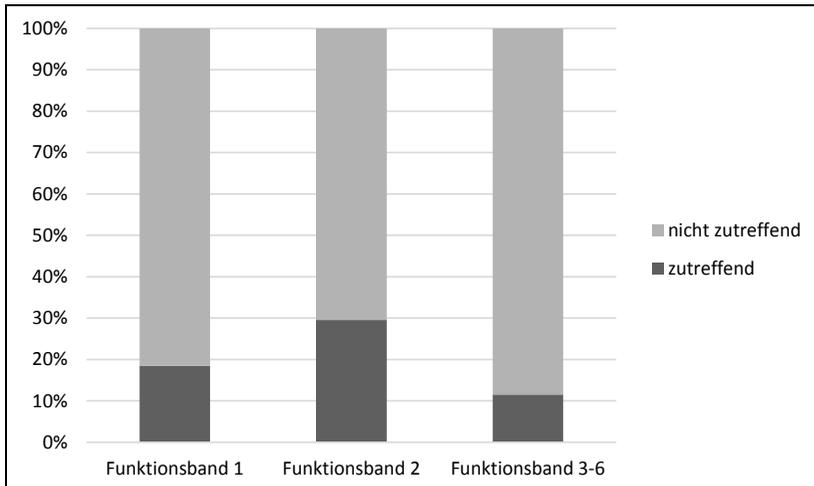
Zusammenfassung: Die Versetzungspolitik ist insgesamt angemessen. Die Versetzungspflicht wird flexibel durchgesetzt. Kleinere Schwächen zeigen sich in der Kommunikation mit den Mitarbeitenden bezüglich des Ablaufs der Stellenbesetzungen und des bestehenden Spielraums bezüglich der Einsatzdauer. Die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ist für die Personalerhaltung ein wichtiger Aspekt, was das EDA erkannt hat. Die Massnahmen, welche das EDA in den letzten Jahren eingeführt hat, wurden durch die Befragten begrüsst, obschon sie wohl gewisse Schwächen aufweisen. Teilzeitarbeit ist im diplomatischen Dienst insbesondere im Ausland kaum möglich. Das Monitoring der Austrittsgründe ist lückenhaft.

Die Versetzungspflicht begleitet die diplomatischen Mitarbeitenden während ihrer ganzen Laufbahn und stellt hohe Anforderung an ihre Flexibilität, Autonomie und Anpassungsfähigkeit. Grundsätzlich kommen Angestellte des diplomatischen Dienstes alle vier Jahre auf einen neuen Posten. In einigen Gesprächen wurde in Frage gestellt, ob vier Jahre die richtige Dauer der Einsätze sei oder ob es für die aussenpolitischen Interessen eventuell auf einigen Posten sinnvoller wäre, die Dauer zu verlängern (z. B. in schwierigen Ländern) oder zu verkürzen (Länder mit ähnlichen Werten wie die Schweiz). Für die PVK bleibt diese Frage offen.

Die Versetzungspflicht wird von den Mitarbeitenden generell akzeptiert: Vier Fünftel der Antwortenden haben in der Personalbefragung der PVK angegeben, nicht oder kaum erwogen zu haben, wegen der Versetzungspflicht aus dem diplomatischen Dienst auszutreten. Es gibt jedoch Unterschiede nach Funktionsband, wie aus Abbildung 9 hervorgeht. Namentlich Angestellte in Funktionsband 2 haben besonders häufig bereits einmal erwogen, aufgrund der Versetzungsdisziplin den diplomatischen Dienst zu verlassen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass diese in einem Alter sind, in welchem sich die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie besonders stellt.

Abbildung 9

Austritt aufgrund der Versetzungsdisziplin erwogen



Legende: N = 231. Die Unterschiede nach Funktionsband sind statistisch signifikant (χ^2 -Test).

Der Umgang mit der Versetzungsdisziplin kann insgesamt als angemessen beurteilt werden. In den geführten Interviews wurde anerkannt, dass die Versetzungspflicht nicht strikte durchgesetzt wird. Kaum jemand werde zu einer Versetzung gezwungen. Zudem könne man Verkürzungen und Verlängerungen für die jetzige Stelle beantragen, vor allem auch im Hinblick auf die familiäre Situation. Einige Gesprächspartner und -partnerinnen wie auch Teilnehmende der Personalbefragung äusserten jedoch den Bedarf, dass besser kommuniziert werde, inwiefern eine Flexibilität bestehe.

Kritisch beurteilt wurde in mehreren Gesprächen die «Versetzungsgerechtigkeit»: Die Art der Posten (mehr oder weniger attraktiv), auf welche die Mitarbeitenden versetzt würden, sei nicht ausgeglichen. Vor allem Quereinsteiger würden oft nur auf ähnliche Posten versetzt, was ungerecht sei. Angesichts der Tatsache, dass es nur sehr wenige Quereinsteiger gibt (vgl. Kap. 4.2), stuft die PVK dies aber nicht als erhebliches Problem ein.

Bedeutender erscheinen der PVK die geäusserten Bedenken, dass interessante diplomatische Stellen oft mit Mitarbeitenden von ausserhalb besetzt werden und nur weniger attraktive Stellen für den diplomatischen Dienst übrig bleiben. Um die Motivation der Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes zu fördern und kompetente Mitarbeitende zu halten, ist es wichtig, dass diesbezüglich keine falschen Eindrücke entstehen. Die Gespräche der PVK zeigten, dass viele Personen nur unzureichend über den Ablauf der Stellenbesetzungen informiert sind; teilweise wurden der PVK auch falsche Auskünfte gegeben. Das EDA hielt in der Verwaltungskonsultation fest, dass seit einigen Jahren alle Stellen für diplomatische Mitar-

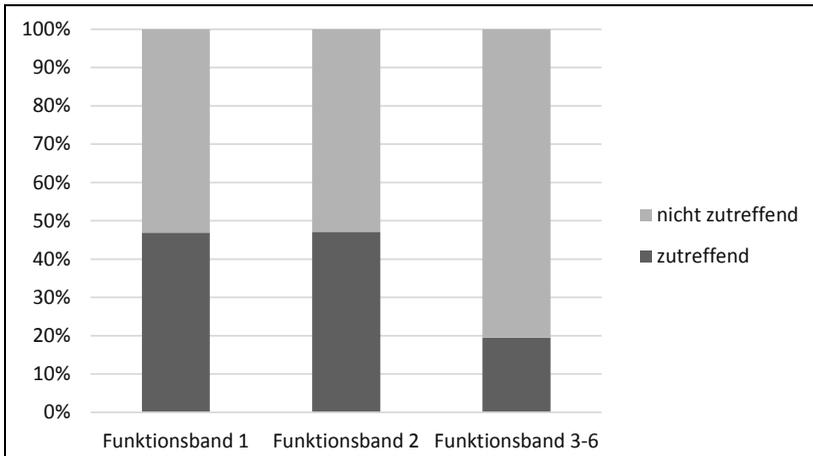
beitende in der Jahresausschreibung und auch unterjährig EDA-weit ausgeschrieben werden. Weiter werde seit der laufenden Jahressausschreibung 2016 die Zahl der für einen Posten eingegangenen Bewerbungen auf dem Intranet laufend als Orientierungspunkt für die Bewerbenden publiziert. Die PVK begrüsst diese Anstrengungen, doch weisen die Ergebnisse der Evaluation darauf hin, dass Mitarbeitende noch zu wenig gut informiert sind darüber, wann eine Bewerbung auf eine Stelle welchem Kreis von Personen offen steht und wie der Prozess zu den Stellenbesetzungen abläuft.

Einige Personen gaben zudem an, dass die Versetzungen von Missionschefs bzw. Missionschefinnen nicht transparent seien.⁵³ So haben gewisse Mitarbeitende zum Teil den Eindruck, die Stellen seien faktisch bereits vergeben, noch bevor die Bewerbungsfrist abgelaufen ist. Die leitenden Stellen haben bestätigt, dass zuweilen Personen gezielt angefragt und zu einer Bewerbung motiviert würden, doch werde dies transparent gemacht. Dem steht die Aussage von einigen Mitarbeitenden entgegen, dass nicht systematisch informiert werde, wenn eine Stelle faktisch schon vergeben sei. Angesichts der Vielzahl an Aussagen dieser Art stellt die PVK in diesem Punkt eine ungenügende Information fest.

Die regelmässigen Versetzungen können für Mitarbeitende und ihre Partner und Partnerinnen sowie Kinder eine Belastung darstellen. Für die Personalerhaltung im diplomatischen Dienst ist die Situation der Begleitpersonen deshalb ein zentrales Element. 38% der Antwortenden haben in der Personalumfrage der PVK denn auch angegeben, dass sie aufgrund der Situation von Begleitpersonen bereits erwogen haben, aus dem diplomatischen Dienst auszutreten, wobei sich offensichtlich vor allem Personen am Anfang und in der Mitte der diplomatischen Karriere diesbezüglich Gedanken machen (vgl. Abb. 10): In den Funktionsbändern 1 und 2 gaben je 47% der Personen an, bereits einen Austritt aufgrund der Situation der Begleitpersonen erwogen zu haben. In Funktionsband 3 und höher ist dies viel seltener der Fall. Es ist anzunehmen, dass hier vor allem ältere Personen tätig sind, welche nicht (mehr) mit den gleichen Herausforderungen bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie konfrontiert sind.

⁵³ Eine frühere Evaluation der PVK zur Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat zeigte, dass bei der Ernennung von Missionschefs/-chefinnen die Qualität der Potentialbeurteilungen von einem Vorgesetzten zum andern erheblich variierte. Ausserdem wurden nicht systematisch Assessments durchgeführt. Die Evaluation befand im untersuchten Zeitraum fünf der Verfahren zur Wahl von Missionschefs als gut. In zwei Fällen wurden erhebliche Mängel festgestellt (keine Kandidatensuche, mangelnde Objektivität im Auswahlverfahren, inkohärente Anwendung der Instrumente, zu schwache Einbindung des Departementsvorstehers, unvollständige Informationen im Wahlantrag). Vgl. PVK: Evaluation zum Verfahren bei der Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20. Juni 2013 (BBI 2014 2799, hier 2830 und 2832).

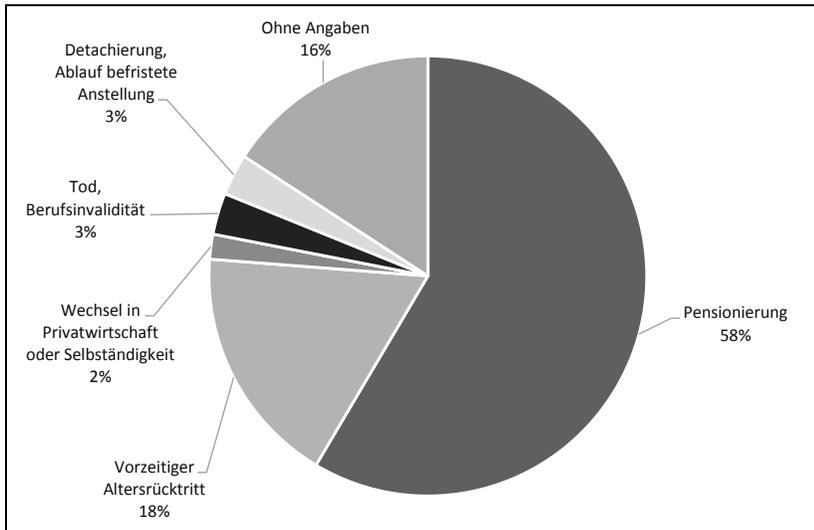
Abbildung 10

Austritt aufgrund der Situation von Begleitpersonen erwogen

Legende: N = 228. Die Unterschiede nach Funktionsband sind statistisch signifikant (χ^2 -Test).

Inwiefern die Situation der Begleitpersonen tatsächlich bereits zu frühzeitigem Austritten geführt hat, konnte das EDA nicht angeben. Abbildung 11 zeigt die durch das EDA erfassten Austritte aus dem diplomatischen Dienst seit dem Jahr 2000. Ein Grossteil ist auf Pensionierungen und frühzeitige Altersrücktritte zurückzuführen, nämlich 125 der total 164 Austritte. Drei Personen verliessen den Dienst frühzeitig, um in die Selbständigkeit oder in die Privatwirtschaft zu wechseln. Daneben gab es insgesamt 10 Austritte aus anderen Gründen wie dem Ableben der Person oder einer Detachierung. Bei 26 Personen hat das EDA keinen Austrittsgrund erfasst. Aus einigen Gesprächen der PVK geht hervor, dass die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf ein Hauptgrund für den frühzeitigen Austritt bei diesen Personen darstellen dürfte. Die Austrittsgründe werden durch das EDA im Rahmen des Personalmonitorings jedoch nicht systematisch erfasst, was einen klaren Mangel darstellt.

Abbildung 11

Austritte aus dem diplomatischen Dienst 2000–2014

Legende: N = 164.

Quelle: DR, Personal- und Stellendaten

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie leidet im diplomatischen Dienst besonders auch darunter, dass es kaum möglich ist, Teilzeit zu arbeiten. Im Jahr 2014, waren nur 27 aller Personen (7 %) teilzeitig arbeitstätig; der Grossteil (21 Personen) davon arbeitete an der Zentrale. Auch in den Gesprächen und in der Personalbefragung wurden die Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit als äusserst limitiert bewertet. Gemäss Stellungnahme des EDA ist Teilzeitarbeit im Ausland aufgrund der zusätzlichen Kosten, die bei einem Auslandeinsatz anfallen, kaum möglich.

Das EDA hat die Bedeutung der Begleitpersonensituation für die Personalerhaltung erkannt. Es hat Massnahmen auf zwei Ebenen eingeführt: Einerseits gibt es Vergütungen finanzieller Natur für Begleitpersonen und andererseits existieren Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitssituation der Begleitpersonen. In den Gesprächen wurde der Effort des EDA in diesem Bereich begrüsst und anerkannt, indes wurden auch einige Schwachpunkte genannt. Einerseits wurden die finanziellen Massnahmen kritisiert, namentlich die Pauschale zur Ausübung von Interessenwahraufgaben. Unter Interessenwahraufgaben sind Einladungen mit dienstlichem Charakter zu verstehen.⁵⁴ Angestellte des diplomatischen Dienstes können eine Pauschale hierfür beantragen und haben einen Anspruch auf einen Zuschlag zur Pauschale, wenn sich die Begleitperson an der Interessenwahrung beteiligt. Diese Vergütung zur Interessenwahrung wurde in Gesprächen und in Bemerkungen zur

⁵⁴ Art. 101 VBPV-EDA

Personalbefragung als ungenügend eingestuft, weil die Ausgaben damit kaum gedeckt werden könnten. Die Vergütung für Begleitpersonen sei eher symbolischer Natur und wurde als mangelnde Anerkennung von deren Arbeit durch das EDA gedeutet. Weiter wurde auch die Kostenbeteiligung des EDA an der beruflichen Vorsorge von Begleitpersonen mehrmals als zu niedrig eingeschätzt. Das EDA beteiligt sich mit maximal 7400 Franken an den Kosten für die berufliche Vorsorge einer Begleitperson.⁵⁵

Kritisiert wurden auch die Massnahmen, die das EDA ergriffen hat, um die Berufstätigkeit und Arbeitsmarktfähigkeit von Begleitpersonen zu fördern. Die Vorgaben des EDA sehen unter anderem vor, dass die Chefs und Chefinnen der Schweizer Vertretungen vor Ort dafür verantwortlich sind, die Begleitpersonen ihrer Mitarbeitenden auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit optimal zu unterstützen.⁵⁶ Aus einigen Gesprächen und Bemerkungen zur Personalbefragung geht hervor, dass die Unterstützung je nach Chef und Chefin ungenügend ausfällt und die Umsetzung dieser Massnahmen somit zu personenabhängig ist. Auch in einer Umfrage, welche die CDS durchführte, wurde die Unterstützung der Begleitpersonen bezüglich Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarktfähigkeit deutlich als ungenügend eingestuft.⁵⁷

Unter dem Begriff «Dual Career» hat das EDA ausserdem Massnahmen eingeleitet, um Begleitpersonen besser zu ermöglichen, eine eigene berufliche Karriere zu verfolgen. Aus den Gesprächen und der Personalbefragung wurde jedoch deutlich, dass eine Karriere der Begleitperson gegenwärtig schlicht als unmöglich eingeschätzt wird. Inwiefern sich dies durch Massnahmen des EDA ändern lässt, ist deshalb fraglich.

Das EDA weist in seiner Stellungnahme zur Verwaltungskonsultation darauf hin, dass es eine Vielzahl von Massnahmen und jährlich über 24 Millionen Franken einsetzt, um die Situation von Begleitpersonen zu verbessern. Die PVK hat die einzelnen Massnahmen nicht vertieft untersucht, sondern die Begleitpersonenfrage lediglich als einen Aspekt der Personalerhaltung behandelt. Gleichwohl zeigen die im Rahmen der Evaluation geführten Gespräche, die Kommentare in der Personalbefragung wie auch die Ergebnisse der Umfrage des CDS, dass die Situation von Begleitpersonen weiterhin eine Herausforderung darstellt.

⁵⁵ Art. 124 VBPV-EDA

⁵⁶ DR, Massnahmen zur Unterstützung von Begleitpersonen des EDA, April 2014, 6

⁵⁷ CDS, Versetzungsumfrage 2014

5.4 **Vielfältige Entwicklungsmassnahmen – kleinere Schwächen bei Führungskompetenzen und Spezialwissen**

Zusammenfassung: Mitarbeitende müssen sich aktiv um Weiterbildungen kümmern. Das Angebot ist vielfältig und insgesamt gut. Einige Weiterbildungen, namentlich im Bereich Führung und Management, sind obligatorisch. Jedoch sind in Bezug auf die Führungskompetenzen wie auch auf Spezialwissen kleinere Schwächen festzustellen.

Das Angebot an Weiterbildungen und Entwicklungsmassnahmen im diplomatischen Dienst ist vielfältig. Einerseits werden speziell für den diplomatischen Dienst Kurse organisiert, und andererseits steht den Mitarbeitenden das Ausbildungszentrums der Bundesverwaltung offen. Die Weiterbildungen im diplomatischen Dienst sind als Holschuld seitens der Angestellten konzipiert.

Einige Weiterbildungen sind obligatorischer Natur. So sind namentlich Weiterbildungskurse zu Führung und Management seit 2003 Voraussetzung für einen Funktionsbandwechsel.⁵⁸ Die Analyse der PVK hat gezeigt, dass diese obligatorischen Weiterbildungen auch tatsächlich besucht wurden.

In mehreren Gesprächen wurden die Führungsqualitäten innerhalb des diplomatischen Dienstes allerdings bemängelt. Inwiefern die vorhandenen Entwicklungsmassnahmen geeignet sind, um die Mitarbeitenden darin zu befähigen, den Anforderungen der Diplomatie gerecht zu werden, wurde in den Gesprächen unterschiedlich beurteilt. Während einige grundsätzlich der Meinung waren, die Diplomatie erlerne man am besten im alltäglichen Arbeiten, wurde von anderen gesagt, die Fachausbildung im Rahmen des Zulassungswettbewerbs müsse gestärkt werden, eventuell nach dem Modell der Berufsoffiziersausbildung. Deutlich bemängelt wurden die Möglichkeiten für eine thematische Spezialisierung, z. B. in den Bereichen Umwelt, neue Technologien oder Steuern. Mehrmals erwähnt wurde die Idee, dass Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes in der Bundesverwaltung befristet eingesetzt werden, um sich spezifisches Wissen anzueignen (z. B. Umweltwissen im BAFU) und um den Austausch und die Koordination mit den Stellen zu fördern. Eine Kompetenzlücke im diplomatischen Dienst wurde schliesslich auf dem Gebiet der Mediation festgestellt, in dem oft auf Spezialisten von ausserhalb zurückgegriffen werde. Hinsichtlich der Interessenwahrgangsaufgaben stellt dies einen Mangel an diplomatischer Fachkompetenz dar.

6 **Schlussfolgerungen**

Für die vorliegende Evaluation zum Personal im diplomatischen Dienst stellte die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S die Kompetenzen in den Vordergrund. Die PVK untersuchte, ob die Kompetenzen des diplomatischen Personals angemessen definiert wurden und ob das System der Personalgewinnung und -erhaltung gewährleistet, dass Mitarbeitende mit den geeigneten Kompetenzen im diplo-

⁵⁸ DR, Reglement Laufbahngestaltung im konsularischen und diplomatischen Dienst, 29. Januar 2003, 200-4-025-D

matischen Dienst arbeiten, so dass die aussenpolitischen Interessen der Schweiz im Ausland gewahrt werden können. Um die Fragestellungen zu beantworten, analysierte die PVK namentlich die vorhandenen Verwaltungsdokumente, richtete sich mit einer Personalbefragung an sämtliche Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes und führte Gespräche innerhalb des EDA und mit externen Experten und Expertinnen.

Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass die bestehenden Grundlagen und Systeme keine grundlegenden Mängel aufweisen, welche die Funktionsfähigkeit des diplomatischen Dienstes in Frage stellen würden, doch bestehen sowohl hinsichtlich der Definition der Kompetenzen als auch der Personalgewinnung und der Personalerhaltung gewisse Schwächen, die in diesem Kapitel ausgeführt werden.

Einige der festgestellten Schwächen sind wahrscheinlich systembedingt, d. h. sie rühren zumindest teilweise daher, dass der diplomatische Dienst als Karrieresystem ausgestaltet ist. Traditionell gehörte das gesamte versetzungspflichtige Personal im EDA einem Karrieredienst an, während das übrige Personal nicht der Versetzungsdisziplin unterstand. Erst in jüngerer Zeit wurde auch Personal, das keinem Karrieredienst angehört, wie das Rotationspersonal der DEZA, der Versetzungspflicht unterstellt. Inwiefern der notwendige Bestand an diplomatischen Mitarbeitenden auch künftig im bestehenden Karrieresystem verbleiben soll, oder ob ein Wechsel zu einem funktionalen System angezeigt wäre, wie ihn das EDA in seiner Stellungnahme zur Verwaltungskonsultation als Möglichkeit andeutet, kann aufgrund der Evaluation nicht beurteilt werden, weil ein Systemwechsel seinerseits mit Kosten verbunden wäre.⁵⁹

In der Folge wird näher auf die festgestellten Schwächen eingegangen. So hat die DR bisher zu wenig spezifiziert, welche Kompetenzen diplomatische Mitarbeitende mitbringen müssen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Kompetenzliste wird bisher bei der Personalgewinnung und -erhaltung denn auch nicht systematisch genutzt. Das System der Personalgewinnung ist angebracht. Die Möglichkeit, Stellen des diplomatischen Dienstes mit geeigneten Personen von ausserhalb des diplomatischen Dienstes zu besetzen, bietet ein zweckmässiges Ausmass an Flexibilität, doch wurden die Abläufe nicht genügend klar kommuniziert. In der Personalerhaltung sind insbesondere Mängel im Beförderungsprozess festzustellen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wurde als Problem erkannt, bleibt auf Grund der Versetzungspflicht aber eine Herausforderung. Um geeignete Massnahmen zu treffen, wären verlässliche Personaldaten wichtig, doch zeigten sich im Rahmen der Evaluation diesbezüglich gewisse Schwächen.

⁵⁹ Im Rahmen einer Reform (Neue Personalpolitik) hatte das EDA einen Systemwechsel geplant und entsprechende Massnahmen evaluieren lassen (vgl. Henneberger-Sudjana/Henneberger/Geiser 2012), entschied jedoch im Jahr 2011 trotz der grundsätzlich positiven Evaluationsergebnisse zu den geplanten Massnahmen von einer Umsetzung abzusehen.

6.1 Kompetenzen zu wenig spezifiziert

Um sicherzustellen, dass der diplomatische Dienst über die geeigneten Kompetenzen verfügt, müssen die Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten, die notwendig sind, damit diplomatische Mitarbeitende ihre Aufgaben erfüllen können, klar definiert werden. Die DR hat vier Standardanforderungsprofile herausgegeben, die festlegen, welche Kompetenzen für die verschiedenen Funktionsbänder der diplomatischen Laufbahn notwendig sind; diese Profile sind jedoch zu wenig auf den diplomatischen Dienst und das jeweilige Funktionsband zugeschnitten worden.

Die Aufgaben von diplomatischen Mitarbeitenden in den verschiedenen Funktionen wurden nicht genau erfasst, um ausgehend davon die erforderlichen Kompetenzen zu definieren. Stattdessen wurde das allgemeine Kompetenzmodell der Bundesverwaltung vollständig übernommen, womit die Standardanforderungsprofile über die verbindlich definierten Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung hinausgehen. Zwar hat die DR die einzelnen Kompetenzen gewichtet, indem einerseits Musskompetenzen und andererseits die erforderliche Ausprägungsstufe jeder Kompetenz festgelegt wurde. Die definierten Anforderungen sind insgesamt allerdings ausgesprochen hoch, und es zeigte sich, dass sie nicht mit der Bedeutung der Kompetenzen in der alltäglichen Arbeit der Mitarbeitenden übereinstimmen. Die verschiedenen Ausprägungsstufen sind in einem Kompetenzkatalog spezifiziert, doch ist dieser nicht auf den diplomatischen Dienst oder das EDA ausgerichtet. Die Kompetenzen wurden somit nicht im Hinblick auf die Aspekte, die im diplomatischen Dienst wichtig sind, spezifiziert. Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen fehlen in den Standardanforderungsprofilen mit einer Ausnahme gänzlich.

Die Standardanforderungsprofile gelten jeweils für mehrere Funktionen. Das EDA bezweifelte, ob sie sich angesichts der zunehmenden Verschiedenartigkeit der Funktionen genauer spezifizieren lassen. Gemäss den Erkenntnissen der Evaluation könnten die Kompetenzen, die für die verschiedenen Stufen im diplomatischen Dienst notwendig sind, ausgehend von genaueren Aufgabenbeschreibungen jedoch durchaus etwas spezifischer definiert werden.

Laut den Vorgaben sollten die Standardanforderungsprofile eine wesentliche Grundlage für die Aufnahme in den diplomatischen Dienst und die Beförderungen während der diplomatischen Laufbahn darstellen. Tatsächlich werden die Kompetenzlisten gemäss den Erkenntnissen der Evaluation jedoch nicht systematisch angewendet. Fach-, Methoden- und Sprachkompetenzen der Kandidierenden werden in den verschiedenen Prüfungen im Zulassungswettbewerb geprüft, jedoch nicht direkt ausgehend vom Standardanforderungsprofil. Nur bei der Schlussevaluation werden die Kompetenzen des Standardanforderungsprofils im Rahmen des Praktikumsberichts systematisch beurteilt. Bei Beförderungen fliessen die Kompetenzeinschätzungen durch die Vorgesetzten und durch externe Assessments zwar ein, doch spielen gemäss den Erkenntnissen der PVK andere Faktoren wie das Vorwissen der Mitglieder der Beförderungskommission über die Angestellten ebenfalls eine Rolle. Die Kompetenzen der Personen werden zwar sowohl in der Zulassungs- als auch in der Beförderungskommission diskutiert, doch geschieht dies nicht in systematischer Weise anhand des Instruments des Standardanforderungsprofils.

6.2 Flexible Besetzung der Stellen des diplomatischen Dienstes

Die allermeisten Personen kommen über den Zulassungswettbewerb zum diplomatischen Dienst. Ende 2014 gab es nur sieben von insgesamt rund 380 Mitarbeitenden, die ohne den Zulassungswettbewerb in den diplomatischen Dienst aufgenommen worden sind. Diese gemeinhin als Quereinsteiger bezeichneten Personen stellen also ein Randphänomen dar.

Der Zulassungswettbewerb kann insgesamt als angemessenes Instrument für die Personalgewinnung bezeichnet werden. Besonders wichtig ist gemäss den Erkenntnissen der Evaluation das Gespräch vor der Zulassungskommission, deren Erfahrungsschatz, der eine gute Einschätzung der Kompetenzen der Bewerberinnen und Bewerber erlaube, vielfach gelobt wurde. Kritisiert wurde jedoch, dass Persönlichkeiten aus Politik, Kultur und Wissenschaft nur schwach, das EDA und die Bundesverwaltung dagegen stark vertreten sind. Die PVK stuft zudem die Tatsache, dass die Namen der in der Kommission vertretenen Personen nicht öffentlich bekannt gegeben werden, aus Sicht von Transparenz und Rechenschaftsablegung als fragwürdig ein, zumal die Gründe dafür aus der Evaluation nicht hervorgingen. Schliesslich stellt sich die Frage, ob es stufengerecht ist, dass der Departementsvorsteher über die Zulassung zur Ausbildung und die Aufnahme von Mitarbeitenden in den diplomatischen Dienst entscheidet.

Das EDA ist seit einigen Jahren bestrebt, die Durchlässigkeit innerhalb des Departements zu erhöhen. So stehen die Stellen des diplomatischen Dienstes, im EDA als Interessenwahrungsstellen bezeichnet, nicht ausschliesslich diplomatischen Mitarbeitenden offen. Vielmehr wird ein Fünftel dieser Stellen durch Mitarbeitende anderer Karrieredienste oder sonstige Angestellte, namentlich solche des EDA, besetzt. Aus Sicht der PVK ist dies begrüssenswert, weil es ermöglicht, dass auf den Stellen das dafür bestqualifizierte Personal tätig ist.

Diplomatische Mitarbeitende fühlen sich durch diese Entwicklung aber zum Teil bedroht, weil sie sich übergangen fühlen oder ihre zukünftige Laufbahn in Gefahr sehen. Um die Motivation von Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen zu erhalten und zu gewährleisten, dass der diplomatische Dienst als Karriere für Personen mit geeigneten Kompetenzen attraktiv bleibt, erachtet es die PVK als äusserst wichtig, dass die Stellenbesetzung transparent verläuft. Das EDA hat verschiedene Anstrengungen unternommen, doch ist den Mitarbeitenden der Ablauf der Stellenbesetzungen offensichtlich nicht durchgehend klar; die PVK erhielt diesbezüglich widersprüchliche Aussagen.

6.3 Automatismen und mangelnde Transparenz im Beförderungsprozess

Beförderungen werden im diplomatischen Dienst auf der Grundlage einer Empfehlung der Beförderungskommission beschlossen. Je nach Lohnklasse ist für den Entscheid die Direktion der DR oder der Vorsteher des EDA zuständig. Grundsätzlich

sind Mitarbeitende nach drei Jahren in derselben Lohnklasse und bei entsprechender Eignung beförderbar.

Innerhalb eines Funktionsbands geschieht die Beförderung gemäss den Erkenntnissen der Evaluation quasi automatisch. Sogar die jährliche Leistungsbeurteilung der Bewerbenden wird kaum beachtet. Nur wenn ein Mitglied der Beförderungskommission einen Einwand erhebt, kommt es zu Diskussionen.

Für Beförderungen über die Funktionsbänder hinweg werden die Beförderungsdossiers dagegen genauer untersucht. Die Dossiers sind jedoch sehr uneinheitlich und enthalten zuweilen Unterlagen, die für die Einschätzung der Kompetenzen der Personen kaum relevant sind. Ausserdem ist die Qualität der Unterlagen uneinheitlich. Namentlich die Potentialbeurteilungen, in welchen die Vorgesetzten die Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden einschätzen müssen, sind sehr unterschiedlich ausgefüllt. Eine einheitliche Beurteilung der Bewerbenden ist so nicht gewährleistet.

Die kompetenzorientierten Instrumente im Beförderungsprozess erklären die Beförderungentscheide nur zum Teil: Die Potentialbeurteilungen wurden nicht durchgehend beachtet, während die Assessment-Empfehlungen weitgehend befolgt wurden. Doch gab es jeweils auch Personen, die gemäss Potentialbeurteilung und Assessment die Anforderungen erfüllten, aber dennoch nicht befördert wurden. In den Gesprächen wurde gesagt, dass für Beförderungsempfehlungen wichtig ist, was die Mitglieder der Beförderungskommission über die Personen wissen, sei es, weil sie sie direkt kennen oder was ihr Vorgesetzter über sie sagt. Diesbezüglich wurde kritisiert, dass bei einigen Personen der Linienvorgesetzte in der Kommission vertreten sei und bei anderen nicht, was zu einer Ungleichbehandlung führen könne. Insgesamt stellt die PVK fest, dass wenig transparent ist, wie die Beförderungskommission zu ihren Empfehlungen gelangt.

Wenig transparent ist auch die Wahl zum Missionschef bzw. zur Missionschefin. Es zeigte sich in der Evaluation, dass der Ablauf des Verfahrens für viele Mitarbeitende unklar ist. Das ist umso bedauernswerter, als das EDA einen Prozess erarbeitet, aber dessen Anwendung und Ergebnisse nicht systematisch kommuniziert hat.

6.4 Schwierige Vereinbarkeit mit Privatleben

Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes sind vertraglich einer Versetzungspflicht unterstellt, die dazu führt, dass sie in der Regel alle vier Jahre den Einsatzort wechseln. Dies unterscheidet Mitarbeitende des diplomatischen Dienstes (und andere versetzungspflichtige Mitarbeitende im EDA) massgeblich von herkömmlichen Angestellten des EDA. Zwar wird die Versetzungspflicht mit einer gewissen Flexibilität umgesetzt und wenn möglich auf die Wünsche der Mitarbeitenden Rücksicht genommen. Dennoch stellt der regelmässige Ortswechsel hohe Anforderungen an die Flexibilität der Mitarbeitenden, ihrer Partner und Partnerinnen sowie ihrer Kinder.

Über die letzten Jahre hinweg hat das EDA verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Situation der Begleitpersonen zu verbessern. Das Departement hat die Problematik somit erkannt. Die vorliegende Evaluation hat die getroffenen Massnahmen nicht

im Detail überprüft, kommt jedoch aufgrund von Bemerkungen in der Personalbefragung und Gesprächsaussagen sowie Umfrageergebnissen zum Schluss, dass gewisse Schwächen bestehen dürften. Sowohl die finanzielle Unterstützung der Begleitpersonen wie auch die Massnahmen zur Förderung ihrer Erwerbstätigkeit wurden zuweilen als ungenügend eingestuft.

Es besteht das Risiko, dass Mitarbeitende mit geeigneten Kompetenzen nicht mehr im diplomatischen Dienst arbeiten wollen, weil sich ihre Tätigkeit schwierig mit dem Privatleben vereinbaren lässt. Dieses Risiko nimmt zu, je stärker sich das Modell einer gleichberechtigten Partnerschaft gesellschaftlich durchsetzt. Denn einerseits dürfte damit die Bereitschaft von Begleitpersonen, auf eine eigene berufliche Karriere zu verzichten, abnehmen. Andererseits ist zu erwarten, dass es für die Mitarbeitenden selbst unbefriedigend ist, dass sie sich aufgrund der stark begrenzten Möglichkeiten der Teilzeitarbeit nur eingeschränkt an der Kinderbetreuung beteiligen können.

Um die diplomatischen Stellen flächendeckend besetzen zu können, ist gemäss Aussagen der leitenden Stellen ein gewisser Bestand an versetzungspflichtigem Personal notwendig. Dank der Versetzungspflicht können die Einsätze geplant und kann rasch auf Entwicklungen (Aufstockung, neue Konfliktfelder usw.) reagiert werden. Die Sicherstellung dieses Bestands an versetzungspflichtigen Mitarbeitenden mit den geeigneten Kompetenzen bleibt deshalb eine zentrale Herausforderung.

6.5 Schwächen beim Personalmonitoring

Wie viele Personen aufgrund der mangelnden Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben frühzeitig aus dem diplomatischen Dienst ausgetreten sind, lässt sich nicht feststellen, weil die DR die Austrittsgründe nicht systematisch erfasst. Dabei wäre es hilfreich, die Gründe für frühzeitige Austritte zu kennen, um entsprechende Massnahmen ergreifen zu können. Im Rahmen der Evaluation hat die PVK auch Daten über die Stellen und Personen im diplomatischen Dienst sowie zur Besetzung der Interessenwahrnehmungsstellen durch Personen von ausserhalb des diplomatischen Dienstes angefordert. Trotz grosser Anstrengungen von Seiten der zuständigen Stellen bei der DR konnten bis zum Schluss keine ganz eindeutigen Zahlen angegeben werden, weil es mehrere Datensysteme gibt, die nicht integriert sind. Auswertungen der Personaldaten gestalten sich deshalb als sehr aufwändig. Das Personalmonitoring weist in diesem Bereich somit Schwächen auf.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
CDS	Association du Corps diplomatique Suisse
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DR	Direktion für Ressourcen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Rechtssammlung
VBPV-EDA	Verordnung des EDA vom 20. September 2002 zur Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.343.3)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

GPK-N: Personalpolitik in den Karrierediensten und Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bericht vom 22. August 2002 (BBI 2003 2995).

CDS: Versetzungsumfrage 2014.

DR: Aufnahme von EDA-Mitarbeitenden ab 40 Jahren in den diplomatischen Dienst, April 2008.

DR: Begleitpersonenpolitik EDA, 2014.

DR: Der diplomatische Dienst des EDA, Januar 2013.

DR: Konzept Optimierung Concours, April 2014.

DR: Massnahmen zur Unterstützung von Begleitpersonen des EDA, April 2014.

DR: Reglement der Beförderungskommissionen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 01.06.2014 gestützt auf – Artikel 32 Absatz 2 der Verordnung des EDA vom 20. September 2002 zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA), 200-4-012-D.

DR: Reglement Laufbahngestaltung im konsularischen und diplomatischen Dienst, 29. Januar 2003, 200-4-025-D.

DR: Reglement über die Kommission für die Zulassung zum diplomatischen Dienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Reglement Zulassungskommission), 200-4-013-D, 1. Mai 2013.

DR: Weisung über die Zulassung für den diplomatischen Dienst des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (Weisung Zulassung), 200-4-021-D, 1. April 2010.

EDA: Improvement of career perspectives of accompanying partners: Results from the first phase of Project Dual Career, Problem case or power couple? 16. Mai 2013.

EFD: Umsetzungskonzept Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015.

EPA: Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, Mai 2013.

EPA: Bundespersonalbefragung 2014, 2015.

EPA: Personalstrategie Bundesverwaltung, 2014.

EPA: Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015 Personal- und Kaderentwicklung in der Bundesverwaltung – Konzept, 30. April 2014.

EPA: Übersicht Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, Mai 2013.

Henneberger-Sudjana, Sarah/Henneberger, Fred/Geiser, Thomas: Evaluation der Personalpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Universität St. Gallen, Nr. 126 der Reihe Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht, 2012.

Lawler, Edward E: From job-based to competency-based organizations. Journal of organizational behavior 15.1, 1994.

Marrelli, Anne F./Janis Tondora/Michael A. Hoge: Strategies for developing competency models. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 32.5-6, 2005.

PVK: Evaluation zum Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20. Juni (BBl 2014 2799).

Schweizerische Eidgenossenschaft: Kompetenzkatalog inklusive detailliert beschriebener Dimensionen, August 2014.

Schweizerische Eidgenossenschaft: Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung, Mai 2013.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Leitfadeninterviews

Bernauer, Thomas	Professor für Internationale Politik, Department für Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften, ETH Zürich
Budliger Artieda, Helene	Direktorin, Direktion für Ressourcen, EDA
Daum, Thomas	Präsident des Verwaltungsrates, Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)
Elsig, Manfred	Professor, World Trade Institute, Universität Bern
Goetschel, Laurent	Professor, Fachbereich Politikwissenschaft, Universität Basel und Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace), Bern
Groff, Alberto	Chef Sektion Präsenz der Schweiz in internationalen Organisationen, Politische Direktion, EDA
Kuhn Hammer, Regula	Chefin Chancengleichheit EDA und globale Gender- und Frauenfragen, Generalsekretariat EDA
Lavenex, Sandra	Professorin, Département de science politique et relations internationales, Universität Genf
Leu Agosti, Livia	Leiterin des Leistungsbereichs Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, SECO, WBF
Kellenberger, Jakob	Alt Staatssekretär und ehemaliger Präsident Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)
Martin, Georges	Stellvertretender Staatssekretär, Staatssekretariat EDA
Merz Turkmani, Gabrielle	Vizedirektorin, Leiterin des Geschäftsbereichs Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung, EPA, EFD
Rohrbasser, Benoît	Personalchef EDA, Direktion für Ressourcen, EDA
Rossier, Yves	Staatssekretär, Staatssekretariat EDA
Zellweger, Valentin	Direktor, Direktion für Völkerrecht, EDA

Explorative Gespräche

Beer, Regula	Stellvertretende Leiterin HR-Entwicklung, Direktion für Ressourcen, EDA
Frey Bossoni, Katharina	Co-Leiterin Personalmarketing und Concours, Direktion für Ressourcen, EDA
Jossen, German	Fachspezialist Personalinformationssysteme, Direktion für Ressourcen, EDA

Morel, Aurélie	Chefin Laufbahn und Führung, Direktion für Ressourcen, EDA
Renggli, Reto	Chef HR Ressourcenplanung und Personalinformationssysteme, Direktion für Ressourcen, EDA
Ruch, Lorenz	Leiter Laufbahn und Führung, Direktion für Ressourcen, EDA
Sinelli, Peter	Ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern
Swoboda, Markus	Stellvertretender Personalchef EDA, Direktion für Ressourcen, EDA
Valentini Roberts, Sandra	Konsularische Mitarbeiterin, Direktion für Ressourcen, EDA
Wullschleger, Andrea	Ressortleiterin Personalcontrolling, EPA, EFD

Beispiel Standardanforderungsprofil der DR Personal EDA

Standardanforderungsprofil Führung 1 in der Interessenswahrung



Standardanforderungsprofil

Führung 1 in der Interessenswahrung

Funktionen

- 1. Mitarbeiter/1. Mitarbeiterin; Chargé/e d'affaires
- Leiter/in einer gewichtigen Organisationseinheit mit Interessenswahrungsaufgaben einer Vertretung
- Sektionschef/in

Hauptaufgaben (hauptsächlich auf Posten im Ausland bezogen)

- Vertritt den/die Missionschef/in bzw. Postenchef/in bei seiner/ihrer Abwesenheit; leitet eine gewichtige Organisationseinheit bei einer Vertretung oder leitet eine Sektion mit diplomatischen Interessenswahrungsaufgaben an der Zentrale.
- Führt das direkt unterstellte Personal; ist für den adäquaten Einsatz und die Anwendung der Personalführungsinstrumente (Führungszyklus, Potenzialbeurteilung, Weiterbildung usw.) verantwortlich; fördert die Weiterentwicklung der Mitarbeitenden.
- Knüpft und pflegt im Rahmen des Aufgabengebietes ein breites Kontaktnetz im Empfangsstaat mit Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Behörden, NGO, Medien, Universitäten, des Rechts sowie aus Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt u.a.
- Repräsentationsaufgaben: Übernimmt Repräsentationsaufgaben an offiziellen Anlässen, Treffen und Veranstaltungen.
- Politik: Trägt umfassende Informationen über die aktuelle Lage des Gastlandes zusammen und bearbeitet sie, erstellt Berichte; nimmt an Konferenzen teil.
- Wirtschaft: Verfasst Wirtschaftsberichte; unterstützt schweizerische Interessen, betreibt Handels- und Tourismusförderung.
- Recht: Erstellt Menschenrechtsberichte und bearbeitet Rechtshilfesuche.
- Kultur: Führt Kulturprojekte durch; verfasst den Kulturbericht; Präsenz Schweiz.
- Entwicklungszusammenarbeit: Besucht, begleitet und unterstützt Projekte der DEZA.
- Umwelt: Erstellt Umweltberichte.

Anforderungen

1. Ausbildung / Erfahrungen

Diplomatischer Dienst

- Universität (Lizentiat – Master)
- Erfolgreich durchlaufenes ACD 1

Konsularischer Dienst (Personen mit der Empfehlung aus dem Laufbahnorientierungsverfahren LBO sowie nach Besuch der Weiterbildung für konsularische Mitarbeitende WKM in Brig).

- Kaufmännische Grundausbildung (E-Profil, M-Profil)
- Handelsmittelschule / Wirtschaftsmittelschule / Eidg. Maturität / Fachhochschule
- Erfolgreich durchlaufenes ACK 2

2. Wissen

Kenntnisse des wirtschaftlichen und politischen Umfelds der Schweiz

Grundkennt-
nisse

vertiefte
Kenntnisse

	Grundkennt- nisse	vertiefte Kenntnisse
Kenntnisse des wirtschaftlichen und politischen Umfelds der Schweiz		

Kompetenzen

Musskompetenzen sind **fett** gedruckt.

	vorhanden	ausgeprägt	stark ausgeprägt
1. Fachkompetenzen			
2. Methodenkompetenzen			
3. Sprachkompetenzen			
4. Führungskompetenzen			
Leadership			
Führung vom Mitarbeitenden			
Wirkungsvolles Handeln im politischen Umfeld			
Strategisches Denken und Handeln			
Gestaltung des Wandels			
Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln			
5. Selbstkompetenzen			
Eigenverantwortung			
Loyalität			
Ziel und Ergebnisorientierung			
Belastbarkeit			
Selbstreflexion			
Lern- und Veränderungsfähigkeit			
Analytisches und konzeptionelles Denken			
Vernetztes Denken			
6. Sozialkompetenzen			
Kommunikationsfähigkeit			
Kritik- und Konfliktfähigkeit			
Teamfähigkeit			
Dienstleistungsorientierung			
Umgang mit Vielfalt			

Aktenzeichen: DR / HR-E / L&F / StaP Führung 1 10/2014)

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. rer. publ. Lea Meyer, PVK (Projektleitung)

Dr. admin. publ. Simone Ledermann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Prof. Dr. Cédric Dupont, Institut de hautes études internationales et du développement, Genf (externe Beratung)

Dank

Die PVK dankt der Direktion für Ressourcen des EDA für die Bereitstellung von Dokumenten und Daten, ihre Abklärungen und Auskünfte. Beim Eidgenössischen Personalamt bedanken wir uns für die Ergebnisse der Personalbefragung 2014 und die Auskünfte. Ein Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre bereitwillige Teilnahme an den Interviews und für die erteilten Auskünfte wie auch den Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes für die Teilnahme an der Personalbefragung.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch

