



Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst

Bericht der GPK-S vom 26. Februar 2016

Stellungnahme des Bundesrates

vom 18. Mai 2016

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 26. Februar 2016 betreffend geeignetes Personal im diplomatischen Dienst nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Mai 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Stellungnahme

1 Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hatte im Januar 2014 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Evaluation «Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst» beauftragt, da in den letzten Jahren gewisse Bedenken zu den Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes laut geworden waren. Bis Juli 2014 lag der Fokus der Untersuchung auf der Rekrutierung und der Bindung von Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes. Am 20. August 2014 entschied die zuständige Subkommission der GPK-S, die Evaluation auf die Kompetenzen im diplomatischen Dienst zu fokussieren. Die Untersuchung zielt auf die drei zentralen Fragestellungen:

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

Inwiefern die Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz erreicht wird, war hingegen nicht Gegenstand der Evaluation.

Die PVK stützte sich bei ihrer Untersuchung auf Dokumentenanalysen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien des EDA usw.), sie sah die Beförderungsdossiers für die Jahre 2012–2014 ein, und sie führte Interviews durch, um die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu ergänzen. Die PVK zog die Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes mittels Fragebogen in die Untersuchung ein. Hinzugezogen wurden zudem Daten aus der Personalbefragung des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) aus dem Jahr 2014 sowie Personal- und Stellendaten der Direktion für Ressourcen des EDA. Zudem wurden einzelne Ergebnisse einer Umfrage der «Association du Corps diplomatique Suisse» (CDS) aus dem Jahr 2014 beigezogen.

Insgesamt kommt die Evaluation der PVK vom 10. August 2015 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 sie zum Teil auf systembedingte Aspekte zurückführt. Sie wirft die Frage auf, ob für den diplomatischen Dienst ein Systemwechsel weg vom Karrieredienst hin zu einem funktionalen System angezeigt wäre.

Aus Sicht des PVK-Berichts sind im heutigen System die für den diplomatischen Dienst nötigen Kompetenzen zu wenig spezifiziert. Gefordert wird eine detailliertere Beschreibung der Aufgaben und der daraus abgeleiteten benötigten Kompetenzen pro Funktion und nicht die im heutigen Karrieresystem angewandten Beschreibungen für Funktionsbänder.

Der PVK-Bericht stellt fest, dass Stellen im diplomatischen Dienst flexibel besetzt werden können. Nur knapp zwei Prozent der gegenwärtigen Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes wurden ohne Zulassungswettbewerb angestellt. Deutlich häufiger kommt es dagegen vor, dass Stellen des diplomatischen Dienstes durch Personen aus anderen Bereichen des EDA besetzt werden, was nach Ansicht der PVK zweckmässig ist, weil damit gewährleistet werden kann, dass die Stellen durch die am besten geeigneten Personen übernommen werden.

Die PVK stellt zudem gewisse Automatismen im Beförderungsprozess in Frage und wünscht höhere Transparenz im Beförderungsprozess.

Schliesslich stellt der Bericht die schwierige Vereinbarkeit der diplomatischen Aufgabe mit dem Privatleben fest, nimmt dies jedoch aufgrund der Versetzungspflicht gleichzeitig als bleibende Herausforderung wahr. Zu diesem Aspekt wird ein aussagekräftiges Personalmonitoring gewünscht.

Gestützt auf diesen Bericht der PVK hat die GPK-S am 26. Februar 2016 einen eigenen Bericht verabschiedet, in dem sie die aus ihrer Sicht wichtigsten Feststellungen und Schlussfolgerungen präsentiert und sechs Empfehlungen formuliert. Zu diesen Empfehlungen nimmt der Bundesrat nachfolgend Stellung.

2 **Angemessenheit des Karrieresystems und des teilfunktionalen Lohnsystems offen**

Empfehlung 1: Prüfung einer Abkehr vom Karrieredienst

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, eine Abkehr vom System des Karrieredienstes und die Einführung eines funktionsbezogenen Karriere- und Lohnsystems erneut zu prüfen.

Der Bundesrat sieht einen inneren Zusammenhang zwischen Empfehlung 1 und Empfehlung 2 (Verknüpfung von Aufgaben und Kompetenzen). Ein Karrieresystem orientiert sich per definitionem nicht in erster Linie an der Vielfalt der einzelnen Funktionen mit unterschiedlichen Aufgaben und diversen geforderten Kompetenzen. Das Karrieresystem hat vor allem zum Ziel, in einem auf Verbleib im System angelegten beruflichen Pfad Orientierung zu schaffen, wie man von einer Einstiegsfunktion den Weg nach oben einschlägt. Es zielt insofern nach Vereinfachung eines in der Realität viel komplexeren Umfelds.

Der Bundesrat unterstützt die Forderung der GPK-S, dass Anforderungen von Tätigkeiten abzuleiten sind und so die benötigten Kompetenzen definiert werden können. Da ein Karrieresystem jedoch Gruppen von Funktionen zusammenfasst, wäre die Forderung im bestehenden System wohl nur teilweise umsetzbar. Die Bemerkung der GPK-S ist zutreffend, wonach dazu nicht nur präzisere Aufgabenbeschreibungen erforderlich sind, sondern auch die Prüfung eines damit einhergehenden Wechsels in ein funktionales System, das voraussichtlich dem unterschiedlichen Entwicklungsrhythmus und dem Kompetenzstand der Mitarbeitenden gerechter würde.

Festzuhalten ist allerdings, dass dieser Wechsel nicht die Abschaffung der Karriere per se bedeutet, die Identifikation mit aussenpolitischen Aufgaben stiftet. Dies wäre weder gewünscht noch notwendig, wie das Beispiel des Rotationspersonals der DEZA zeigt, das eine Identität als Personalkategorie hat, sich in einem funktionalen System bewegt und gleichzeitig der Versetzungsdisziplin unterstellt ist.

Der Bundesrat befürwortet unter den aufgeführten Gesichtspunkten die erneute Prüfung eines Wechsels in ein funktionsbezogenes Karriere- und Lohnsystem. Er beauftragt daher das EDA, ihm bis Anfang 2017 eine erste Analyse sowie Empfehlungen für das weitere Vorgehen vorzulegen. Mit der Prüfung des Wechsels in ein funktionales System geht auch die Prüfung der Machbarkeit im Hinblick auf die kurz- und langfristigen finanziellen Auswirkungen einher, die ein solcher Wechsel – auch unter Einschluss der nachstehenden und letztlich umgesetzten Massnahmen – mit sich bringen könnte.

3 Optimierungspotenzial im bestehenden System

3.1 Bessere Verknüpfung von Anforderungen an Stelleninhaber und Aufgaben im diplomatischen Dienst

Empfehlung 2: Verknüpfung von Aufgaben und Kompetenzen

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass Personalentscheidungen im diplomatischen Dienst auf der Basis von Anforderungsprofilen gefällt werden, welchen den aktuellen und zukünftigen Aufgaben sowie den dafür benötigten besonderen Personalkompetenzen gerecht werden.

Darüber hinaus regt die GPK-S an, die Personalentwicklung spezifischer auf die im Wandel befindlichen Aufgaben im diplomatischen Dienst auszurichten (z.B. hinsichtlich der Möglichkeit thematischer Spezialisierungen in den Bereichen Umwelt, neue Technologien und Steuern).

Aus Sicht des Bundesrates macht die Empfehlung 2 Sinn. Sie ist aber isoliert kaum umsetzbar. In der bestehenden Laufbahndefinition können thematische Spezialisierungen kaum valorisiert werden, da derzeit der Aufstieg an die Spitze über zunehmende Führungsverantwortung erfolgt, nicht aber über thematische Verantwortung.

Der Bundesrat befürwortet daher die Annahme von Empfehlung 2, jedoch unter Vorbehalt einer mit Empfehlung 1 verknüpften Analyse. Damit Personalentscheidungen im diplomatischen Dienst auf der Basis von spezifischeren Anforderungsprofilen gefällt werden können und sich die Personalentwicklung neuen thematischen Herausforderungen widmen kann, soll zuerst vertieft geprüft werden, wie die systemischen Voraussetzungen angepasst werden müssen. Die Ergebnisse dieser Prüfung sollen dem Bundesrat bis Anfang 2017 im Rahmen der unter Ziffer 2 erwähnten Analyse vorgelegt werden.

3.2 **Mangelhafte Stufengerechtigkeit der Zulassungsentscheide**

Empfehlung 3: Stufengerechtigkeit der Zulassungsentscheide

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass Entscheide zur Aufnahme von Personen in den diplomatischen Dienst auf adäquater Stufe gefällt werden und sich der Vorsteher oder die Vorsteherin des EDA nur in Ausnahmefällen damit befasst.

Die im Zulassungswettbewerb rekrutierten diplomatischen Mitarbeitenden vertreten die Interessen der Schweiz im Ausland, ein Teil von ihnen eines Tages als Missionschefin oder -chef, das heisst als oberste Repräsentantin oder oberster Repräsentant der Schweiz vor Ort. Die Aufnahme in den diplomatischen Dienst hat vor diesem Hintergrund mehr als nur symbolischen Wert, sie drückt auch eine gegenüber der Schweiz eingegangene Verpflichtung aus. Den Zulassungsentscheid alleine an die Kommission zu delegieren, erachtet der Bundesrat als nicht sinnvollen Weg. Das EDA muss die Verantwortung für Personalentscheide übernehmen und kann diesen Entscheid nicht an ein Gremium abgeben, das nur teilweise aus internen Vertreterinnen und Vertretern zusammengesetzt ist. Der Bundesrat erachtet es aus den angeführten Gründen als sinnvoll, den Entscheid über die Zulassung beim Vorsteher oder der Vorsteherin des EDA zu belassen.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die vom Bericht geforderte Transparenz über die Zusammensetzung der Zulassungskommission hergestellt werden kann, und ist bereit, diesem Anliegen in geeigneter Form entgegenzukommen.

3.3 **Unklare Bedeutung des formalisierten Beförderungsprozesses**

Empfehlung 4: Optimierung des Beförderungsprozesses

Die GPK-S fordert den Bundesrat dazu auf, dafür zu sorgen, dass der Beförderungsprozess im diplomatischen Dienst transparent ist und die gefällten Entscheide auf der Basis der zur Verfügung stehenden Instrumente und der bestehenden Rahmenbedingungen nachvollzogen werden können.

Der aufwendige Beförderungsprozess stützt sich auf verschriftlichte Ereignisse bzw. Fakten und ist rechtlich genau definiert. Die vorgebrachten (Nicht-)Beförderungsargumente sind nur verwendbar, wenn sie dokumentiert sind. Tatsächlich ist eine höhere Transparenz, als sie der Beförderungsprozess bietet, kaum vorstellbar: Es gibt eine gesetzliche Grundlage, die Entscheidungselemente sind definiert, die Zusammensetzung der Kommission ist transparent, es gibt das Recht, eine beschwerdefähige Verfügung einzufordern, die alle Argumente aufführt, die zum Entscheid der Kommission geführt haben, und nicht zuletzt kann mittels Rekurs ein Entscheid angefochten werden. Für jeden Entscheid und auch in der Kommunikation gegen-

über der Rekursinstanz basiert die Argumentation immer auf der Eignung (Ausprägung der Kompetenzen im Abgleich zu den Anforderungen) und dem Bedarf.

Insofern scheint der Einwand nicht gerechtfertigt, für Entscheide sei meist die Seniorität der Mitarbeitenden ausschlaggebend. Dieser Aspekt hat nur innerhalb der Funktionsbänder ein leicht erhöhtes Gewicht, da der Bedarf in diesem Fall als Argument nicht zur Anwendung kommt, weil die Mitarbeitenden ja bereits eine entsprechende Stelle innehaben. Die Tatsache, dass Beförderungen erst nach einer minimalen Zahl an Lohnklassejahren möglich sind, ist eines der Merkmale eines Karrieresystems. Auch hier stellt sich aufgrund der Empfehlung implizit die Frage nach einem Wechsel in ein funktionales System. Der Bundesrat nimmt die Empfehlung der Prüfung eines solchen Wechsels an (Empfehlung 1). Ergibt die Analyse, dass ein Wechsel in ein funktionales System Sinn macht, ist die Beförderungskommission im bisherigen Sinn obsolet.

Sollte ein Karrieresystem beibehalten werden, wäre zu prüfen, wie die Grundmechanismen des Beförderungswesens in Zukunft so gestaltet werden können, dass mit niedrigerem Aufwand sinnvolle und möglichst transparente Entscheide herbeigeführt werden können.

Der Bundesrat legt den Schwerpunkt auf die Prüfung eines Systemwechsels und nicht auf die Optimierung eines aufwendigen Prozesses, der in einem funktionalen System obsolet wird.

3.4 **Begleitpersonenproblematik erkannt, Personalsteuerungsdaten lückenhaft**

Empfehlung 5: Personalsteuerungsdaten

Die GPK-S fordert den Bundesrat dazu auf, dafür zu sorgen, dass die für die Beurteilung personalpolitischer Massnahmen (insbesondere zur Personalerhaltung) notwendigen Steuerungsdaten erhoben und verwendet werden.

Am 31. Dezember 2015 wies das EDA 363 diplomatische Mitarbeitende auf. Zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 31. Dezember 2015 sind 10 Mitarbeitende aus dem diplomatischen Dienst ausgetreten; entweder haben sie sich in die allgemeinen Dienste umteilen lassen oder haben gekündigt. 4 von diesen 10 diplomatischen Mitarbeitenden waren ledig und hatten keine Begleitperson. Von den restlichen 6 haben 2 familiäre Gründe als Austrittsgrund angegeben. Die durchschnittliche jährliche Abgangsrate im diplomatischen Dienst von rund 0,5 Prozent ist im Vergleich sehr gering. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass das EDA ein Problem in der Personalerhaltung hat.

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung 5 insofern an, als das EDA in Austrittsgesprächen mit Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes die Frage nach den Austrittsmotiven insbesondere unter dem Aspekt der Situation der Begleitpersonen systematisch aufnehmen wird.

*Empfehlung 6:**Überprüfung der Entschädigungen der Mitarbeitenden im diplomatischen Dienst*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, ihr in einem Bericht Auskunft über die tatsächlichen Entschädigungen des Personals im diplomatischen Dienst im Inland und im Ausland zu geben (Löhne inkl. aller Zuschläge, Spesen und unter Berücksichtigung allfälliger Steuerprivilegien). Auf dieser Basis soll er einerseits die Angemessenheit dieser Entschädigungen an sich beurteilen und andererseits auch klären, ob es dadurch nicht zu einer Ungleichbehandlung von diplomatischen und nicht-diplomatischen Mitarbeitenden im Ausland und in der Bundesverwaltung insgesamt kommt.

Das Grundgerüst des heutigen Zulagensystems basiert auf der fundierten Analyse der Arbeitsgruppe für ein neues Besoldungssystem im Ausland (kurz «ARBA»), die 1995–1996 den Auftrag hatte, unter Mitwirkung des EPA, der EFK und von Vertreterinnen und Vertretern aus der Privatwirtschaft das damalige Zulagenwesen mittels Empfehlungen für die neuen Bedürfnisse und Gegebenheiten der versetzbaren Karrieren fit zu machen. Seit damals hat es eine Reihe von kleineren Anpassungen einzelner Komponenten gegeben. Die Basis der Auslandsleistungen berücksichtigt die Verhältnisse in Sachen Lebensqualität (z. B. Terrorgefahr, Kriminalität, Umweltverschmutzung).

Das Prinzip der Auslandsleistungen ist, dass die versetzbaren Mitarbeitenden im Ausland den versetzbaren Mitarbeitenden in der Schweiz gleichgestellt werden sollen. So entschädigen die Auslandsleistungen für die Mehrkosten während des Auslandeinsatzes im Vergleich zum Einsatzort Bern und berücksichtigen gleichzeitig die Minderkosten, die am Einsatzort im Ausland aufgrund von Steuerfreiheit und geringeren Lebenshaltungskosten nicht anfallen.

Um eine Gleichbehandlung aller im Ausland eingesetzten Bundesangestellten zu gewährleisten, sind alle Detachierungen aus anderen Departementen der Verordnung des EDA vom 20. September 2002¹ zur Bundespersonalverordnung oder der Verordnung vom 2. Dezember 2005² über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (für Kurzeinsätze) unterstellt und werden über das EDA abgewickelt. Mit der Einführung der Versetzungsdisziplin für das Rotationspersonal der DEZA auf den 1. März 2015 ist die Gleichbehandlung unter dem Gesichtspunkt der Auslandsleistungen zu den Karrierediensten sichergestellt.

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung 6 dahingehend an, als er das EDA beauftragt, ihm bis zum 30. Juni 2017 einen Bericht über die Auslandsleistungen zuhanden der GPK-S zu unterbreiten.

¹ SR 172.220.111.343.3

² SR 172.220.111.9

5 Weiteres Vorgehen

Das EDA wird die von der GPK-S gewünschten Prüfungen gemäss der Stellungnahme des Bundesrates vornehmen und deren Ergebnisse dem Bundesrat innerhalb der genannten Fristen vorlegen. Das EDA wird dabei auch die laufende, vom EPA geleitete Analyse zur Weiterentwicklung des bestehenden Lohnsystems des Bundes (Anpassungskonzept bis Ende Sept. 2016) in seine Überlegungen einbeziehen.