

Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» – Bericht der GPK-N vom 25. November 2011

Stellungnahme des Bundesrates

vom 22. Februar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 25. November 2011 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) betreffend Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Februar 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) beschloss am 25. Januar 2008, eine Inspektion der Bundespersonalpolitik durchzuführen. Ziel war eine vertiefte Beurteilung der Umsetzung des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1), sechs Jahre nach dessen Inkrafttreten. Die GPK-N beauftragte in der Folge die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), eine wissenschaftliche Evaluation zur Steuerung der Bundespersonalpolitik durchzuführen. Die Untersuchung umfasste den Zeitraum vom März 2008 bis Juni 2009 und wurde mit einem Bericht am 17. Juni 2009 abgeschlossen. Gestützt auf den Schlussbericht der PVK verabschiedete die GPK-N am 23. Oktober 2009 einen eigenen Bericht mit sechs Empfehlungen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 21. April 2010 und im Bericht vom 26. Januar 2011 zum Bericht und den sechs Empfehlungen der GPK-N Stellung genommen.

Angesichts der Bedeutung der Bundespersonalpolitik und der durch den GPK-Bericht initiierten Meilensteine, die 2010 erreicht werden sollten, hat die GPK-N beschlossen, ihre Nachkontrolle bereits anfangs 2011 durchzuführen. Sie hat die Ergebnisse ihrer Nachkontrolle in einem Bericht zusammengetragen und sieben neue Empfehlungen formuliert. Mit Schreiben vom 25. November 2011 hat die GPK-N den Bundesrat aufgefordert, bis zum 7. März 2012 Stellung zu nehmen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Zur generellen Entwicklung der Personalpolitik in der Bundesverwaltung

Der Bundesrat stellt mit Befriedigung fest, dass die GPK-N die Verabschiedung der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015, des Umsetzungskonzeptes und der Sollwerte und Indikatoren für das Personalmanagement als wichtigen Schritt und Grundstein für eine zentral geführte Personalpolitik würdigt. Die GPK-N anerkennt auch die beachtliche Arbeit, welche das Eidgenössische Personalamt (EPA) und die Personaldienste der Departemente und der Bundeskanzlei geleistet haben.

Weniger positiv beurteilt die GPK-N hingegen die weitere Konkretisierung und Umsetzung der Personalstrategie. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass er seit Ende 2009 viele Veränderungen angestossen hat, die zu einer zentraler gesteuerten Personalpolitik führen, und sich der Personalbereich der Bundesverwaltung dadurch positiv entwickelt hat. Der Stellenwert des Personalwesens innerhalb der Bundesverwaltung ist mit der Personalstrategie und deren laufenden Umsetzung stark gestiegen. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass der Bundesrat die Personalstrategie in seine Legislaturplanung 2011–2015 aufgenommen hat und diese damit zu den wichtigsten Zielen in der laufenden Legislatur zählt. Damit beweist der Bundesrat, dass er die Umsetzung der Personalstrategie sehr ernst nimmt und sie gemäss Konzept vorantreiben wird.

Zur Beurteilung des Umsetzungsstandes der Empfehlungen vom 23. Oktober 2009

Empfehlung 1: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, eine umfassende Strategie zur Umsetzung des Bundespersonalgesetzes zu definieren. Darin sind insbesondere für alle Ziele des Artikels 4 BPG Soll-Werte und Indikatoren quantitativer und/oder qualitativer Art festzulegen.

Während die GPK-N die Personalstrategie und die neuen Sollwerte und Indikatoren als taugliche Instrumente erachtet, kritisiert sie die Inhalte des Umsetzungskonzepts. Diese seien sehr allgemein formuliert bzw. beinhalteten nur einen allgemeingültigen Auftrag zur Erstellung eines Konzeptes oder Ähnlichem. Die GPK-N wertet die allgemeine Formulierung gar als Zeichen dafür, dass kein Konsens zwischen den Departementen und dem EPA über die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen gefunden werden konnte. Der Bundesrat möchte an dieser Stelle betonen, dass die GPK-N mit ihrer Schlussfolgerung fehlgeht und diese nicht der Realität entspricht. Die Inhalte des Umsetzungskonzeptes wurden vertieft und wiederholt mit den HR-Verantwortlichen der Departemente in der Human-Resources-Konferenz besprochen, sodass eine gemeinsame Vorstellung der Inhalte entwickelt werden konnte. Die Zielsetzung war, die Umsetzung der Personalstrategie breit abzustützen, zentral zu steuern und alle Betroffenen zu Beteiligten zu machen. Aufgrund der Komplexität der einzelnen Projekte und ihrer gegenseitigen Abhängigkeit war es nicht möglich, aber auch nie die Absicht, alle Massnahmen bereits im Vorfeld detailliert festzulegen. Die Ausarbeitung der weiteren Konzepte erfolgt unter Mitwirkung aller Departemente und der Bundeskanzlei. Entsprechende Arbeitsgruppen haben bereits damit begonnen. Das Umsetzungskonzept dient dem EPA, den Departementen und der Bundeskanzlei als Richtschnur für die weitere Umsetzung.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass bereits einige Massnahmen aus der Personalstrategie erfolgreich umgesetzt worden sind. So hat der Bundesrat letztes Jahr schon die Sollwerte und Indikatoren festgelegt und die Revision des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG) verabschiedet. Zudem konnten das E-Recruiting und das Stellenportal Bund in Betrieb genommen werden. Auch konnten der Grundlagenwechsel in der beruflichen Vorsorge abgeschlossen und das integrale IT-Instrument «Personalkostenmanagement» für die Planung und Überwachung des Personalaufwands erfolgreich in Betrieb genommen werden. Viele weitere – auch grössere – Projekte wie etwa die Definition der Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung, die Überarbeitung der Kompetenzmodelle oder die Erarbeitung von Modellen für berufliche Laufbahnen sind gemäss Umsetzungskonzept in der Ausarbeitung.

Empfehlung 2: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Strategie zur Bundespersonalpolitik in die Gesamtstrategie des Bundesrates zur Aufgabenerfüllung einzubetten.

Ergänzend zu den Feststellungen der GPK-N lässt sich sagen, dass sich mit dem in Erarbeitung befindlichen Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) eine weitere Verbesserung bei der Verknüpfung von Ressourcen, Aufgaben und Leistungen erzielen lassen wird.

Empfehlung 5: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, bei der Erarbeitung seiner Strategie zur Umsetzung des Bundespersonalgesetzes eine Prozess- und Leistungsanalyse erstellen zu lassen, um die Prozesse im Bereich der Bundespersonalpolitik stufengerecht anzusiedeln. Die Prozessverantwortungen sind aufgrund dieser Analyse durch den Bundesrat vorzugeben. Dabei ist insbesondere die Rolle und Stellung des EPA im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik zu stärken. Dieses muss für die einheitliche Umsetzung der Strategie des Bundesrates mit Kompetenzen und entsprechenden Ressourcen versehen werden, namentlich bei Bedarf auch direkte Kontakte zu den Bundesämtern pflegen können.

Zur innerdepartementalen Verteilung der Aufgaben: Die Departemente unterscheiden sich in ihrer Grösse und Struktur stark voneinander. Dementsprechend werden Aufgaben und Verantwortungen im Personalbereich auch unterschiedlich geregelt und auf verschiedenen Ebenen angesiedelt. Es gilt im jeweiligen Fall stets die am besten geeignete Lösung zu finden. Dies kann nicht in allgemeingültiger Form und für alle gleich erfolgen. Der Bundesrat ortet diesbezüglich keinen Handlungsbedarf.

Zur Stärkung des EPA im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik: Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine kohärente Personalpolitik nur durch eine starke zentrale Fachstelle sichergestellt werden kann. Er hat deshalb am 10. Juni 2011 der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte in Aussicht gestellt, dass im Rahmen der nächsten Revision der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3) die Bestimmungen betreffend die Kompetenzen im Personalbereich, insbesondere diejenigen des EFD und des EPA (Art. 18 und 19 BPV), überprüft werden. Ausserdem sollen auch Stellung und Aufgaben der Human-Resources-Konferenz (Art. 20 BPV) im Rahmen der Revision der BPV überprüft werden.

Zum Vertrauensarbeitszeitmodell der Bundesverwaltung

Die Vertrauensarbeitszeit (VAZ) hat sich als personalpolitisches Instrument bewährt. Sie hat vor allem auch zu einem Kulturwandel innerhalb der Bundesverwaltung geführt. Zudem konnten die hohen Ferien- und Überzeitguthaben vieler Angestellten abgebaut werden. Die VAZ ist nicht nur für den Arbeitgeber Bund, sondern auch für die Angestellten, welche dieses Arbeitszeitmodell haben, als positiv einzustufen. Diese profitieren von der Freiheit, ihre Arbeitszeit selber einzuteilen. Neben der Befreiung von der Stempelpflicht erhalten die Angestellten die Möglichkeit, Arbeit, Familie und Freizeit besser zu koordinieren. Somit kann grundsätzlich festgehalten werden, dass das Vertrauensarbeitszeitmodell ein Erfolg ist. Nichtsdestotrotz ist der Bundesrat bereit, allfällige Schwachstellen zu beseitigen.

Bei der Beurteilung der Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen muss beachtet werden, dass das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) für die Bundesverwaltung grundsätzlich nicht zur Anwendung kommt (vgl. Art. 2 Abs. 1 ArG).

Artikel 8 Absatz 1 der Rahmenverordnung BPG vom 20. Dezember 2000 (SR 172.220.11) macht dabei betreffend die Höchstarbeitszeit eine Ausnahme, indem die diesbezüglichen Bestimmungen des ArG für das Bundespersonal als anwendbar erklärt werden. Der Geltungsbereich beschränkt sich aber lediglich auf die Artikel, welche einen expliziten Bezug zur Höchstarbeitszeit haben. Weitergehende Bestimmungen des ArG, insbesondere auch diejenigen betreffend Arbeitszeit, sind für das Bundespersonal nicht anwendbar. Der Bundesrat erklärt sich aber bereit, die Grundsätze des ArG im Bereich der Arbeitszeit so weit wie möglich zu berücksichtigen.

Empfehlung 1: Die Ausgestaltung des Vertrauensarbeitszeitmodells als zeitgemässes Instrument der Personalpolitik

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, das aktuelle Konzept der Vertrauensarbeitszeit vor dem Hintergrund der Feststellungen der GPK-N und des von ihr mandatierten Experten zu überarbeiten und in die Personalstrategie einzubetten. Soweit sinnvoll, ist das Konzept und dessen Umsetzung (z.B. im Bereich des Ausgleichs) für die betroffene Bundesverwaltung zu vereinheitlichen. Dabei ist auch eine Anknüpfung der Vertrauensarbeitszeit an die Funktion statt an die Lohnklasse zu prüfen.

Der Bundesrat ist bereit, auf eine Vereinheitlichung der Regeln der VAZ für jene Angestellten des Bundes hinzuwirken, die nach dem Modell der VAZ arbeiten. Der Bundesrat wird das EPA beauftragen, allgemeingültige Empfehlungen auszuarbeiten und diese mit der Human-Resources-Konferenz zu besprechen.

Er lehnt hingegen eine Anknüpfung der VAZ an die Funktion anstelle der Lohnklasse ab. Die Unterschiede in den Ämtern und in der Ausgestaltung der Stellen in der Bundesverwaltung sind dermassen hoch, dass sich eine schematische Einteilung der Funktionen hinsichtlich der VAZ als unmöglich erweist. Der Bundesrat erachtet einzig das Kriterium der Lohnklasse als praktikable Lösung.

Empfehlung 2: Grundlage des Ressourcenmanagements des Bundes

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, der GPK-N darzulegen, wie er ohne die Kenngrösse der geleisteten Arbeitszeit ein adäquates Ressourcenmanagement betreiben kann, falls sich die Rahmenbedingungen eines Verwaltungsbereichs ändern und sich der Arbeitsaufwand wesentlich erhöht.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Bundesrat keineswegs auf die Kenngrösse der Arbeitszeit verzichtet. Über die ganze Bundesverwaltung betrachtet arbeiten nämlich deutlich weniger als 10 Prozent der Mitarbeitenden nach dem Modell der Vertrauensarbeitszeit. Ferner kann angenommen werden, dass zumindest bei einem Teil der Funktionen (höheres Kader), bei denen die Vertrauensarbeitszeit eingesetzt wird, die geleistete Arbeitszeit der Sollarbeitszeit entspricht.

Ausserdem eignet sich die geleistete Arbeitszeit nur bedingt für die Beurteilung der Auslastung von Verwaltungsbereichen. Wesentlich geeigneter ist in diesem Falle die Leistungszeiterfassung, welche bereits in einigen Verwaltungseinheiten zum Einsatz gelangt. Allerdings haftet im Grundsatz beiden Instrumenten der Nachteil an, dass sie auf den Input fokussieren und den Output als weitere Kenngrösse bei der Beurteilung von Auslastungen vernachlässigen. Dementsprechend kann nur eine Gesamtsicht in Verbindung mit weiteren Parametern wie der Organisationsstruktur, der Aufgabenentwicklung, dem Kreditstand usw. zu zuverlässigen Aussagen über das Ressourcenmanagement führen.

Der Bundesrat sieht hier keinen Handlungsbedarf.

Empfehlung 3: Umfassende Information der Angestellten über
Arbeitszeitbestimmungen

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Angestellten des Bundes über die geltenden Arbeitszeiten (Höchstarbeitszeit, Pausen usw.) umfassend zu informieren.

Der Bundesrat erklärt sich bereit, dieser Empfehlung nachzukommen. Er wird das EPA beauftragen, alle Angestellten des Bundes auf die Grundsätze der geltenden Arbeitszeitmodelle aufmerksam zu machen und über deren Handhabung zu informieren.

Empfehlung 4: Die Anpassung der Verwirkungsfristen an das Privatrecht /
Stärkung der Verantwortung des Linienvorgesetzten betreffend
Ausgleich allfälliger Mehrleistungen des Arbeitnehmenden

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Verwirkungsfristen an die Bestimmungen des OR anzugleichen und gleichzeitig Massnahmen zu treffen, damit die Linienvorgesetzten ihre Führungsverantwortung wahrnehmen, d.h. den betroffenen Arbeitnehmenden den Ausgleich von Mehrleistungen ermöglichen.

Betreffend die Verjährung der Ferien kennt das Bundespersonalrecht die gleiche Frist (5 Jahre) wie das OR. Die kürzere Verwirkungsfrist ist lediglich auf Ausgleichstage anwendbar. Angestellte mit Vertrauensarbeitszeit können sich als Kompensation für Mehrarbeit, Überzeit und Gleitzeit anstelle einer Barvergütung von 5 Prozent des Jahreslohnes ausnahmsweise zehn Ausgleichstage gutschreiben lassen (vgl. Art. 64a Abs. 5 BPV). Die Ausgleichstage weisen somit den Charakter von zu viel geleisteter Arbeitszeit in Form von Mehrarbeit, Überzeit oder Gleitzeit auf. Es ist im Interesse sowohl der Arbeitgeber als auch der Angestellten, dass diese Guthaben so rasch als möglich bezogen werden. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass die Angestellten hohe Zeitguthaben aufbauen, welche sie bis zum Ende des Arbeitsverhältnisses nicht mehr beziehen können.

Die Angestellten profitieren im Gegenzug von regelmässig bezogener und ausreichender Freizeit, um sich von der Arbeit zu erholen und ihren privaten Bedürfnissen genügend Rechnung tragen zu können. Der Bundesrat erachtet diese Regelung als

sinnvoll und im Interesse aller Parteien. Die Länge der Verwirkungsfristen soll deshalb nicht geändert werden. Es ist in der Verantwortung der Vorgesetzten und der Angestellten, dass die Ausgleichstage rechtzeitig bezogen werden. Bei ausserordentlichen Vorkommnissen wie Krankheit, Unfall oder Mutterschaftsurlaub wird die Verwirkungsfrist um ein Jahr verlängert, sodass diesen speziellen Umständen Rechnung getragen wird (vgl. Art. 64a Abs. 6 BPV).

Empfehlung 5: Die Erarbeitung eines Kontrollkonzepts in Sachen Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, ein Kontrollkonzept zu erarbeiten, das die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen im Bereich der Vertrauensarbeitszeit gewährleistet, ohne die Vorzüge des Vertrauensarbeitszeits-Modells aufzugeben. Das EPA sollte eine stufengerechte Kontrollfunktion in diesem Bereich wahrnehmen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen bei Vertrauensarbeitszeit durch die Eigenverantwortung der Angestellten und die Führungsverantwortung der Vorgesetzten ausreichend kontrolliert wird. Durch die offene Gestaltung der Vertrauensarbeitszeit in den Ausführungsbestimmungen haben Angestellte die Möglichkeit, Mehrarbeit an einzelnen Tagen durch Minderarbeit an anderen Tagen zu «kompensieren». Somit sind die Voraussetzungen für die Einhaltung der Höchstarbeitszeit von 45 Stunden im Jahresdurchschnitt gewährleistet. Eine weitergehende Kontrolle wäre zudem mit hohem administrativen Aufwand verbunden, sodass einer der grossen Vorteile der VAZ zunichtegemacht würde. Der Bundesrat ist überzeugt, dass eine Sensibilisierung mittels der bereits erwähnten umfassenden Information des Bundespersonals über die Arbeitszeitbestimmungen die nötige Wirkung erzielen wird.

In diesem Sinne erachtet der Bundesrat die Wahrnehmung einer Kontrollfunktion durch das EPA als obsolet. Neben der Schwierigkeit, eine adäquate Kontrolle durchzuführen, wäre diese mit vielen zusätzlichen Ressourcen verbunden.

Empfehlung 6: Sicherstellung der Finanzierung der Vertrauensarbeitszeit

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Finanzierung der Vertrauensarbeitszeit auch mittel- und langfristig sicherzustellen.

Wegen der Einführung der Vertrauensarbeitszeit im Lohnklassenspektrum 24–38 und der Umstellung auf Barvergütung bei der Treueprämie hat der Bundesrat die Personalkredite insgesamt um 20 Millionen Franken aufgestockt. Diese beiden Arbeitszeitmassnahmen führten nach Ansicht des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) gleichzeitig dazu, dass das Arbeitsvolumen der Bundesverwaltung erhöht wurde. Der Bundesrat hat deshalb an die kalkulierten Mehrkosten von insgesamt 35 Millionen Franken einen Effizienzgewinn von 10 Millionen Franken und den Wegfall von Zeit- und Ferienauszahlungen mit 6 Millionen Franken angerechnet. Der damaligen Kostenkalkulation lag zu Grunde, dass etwas über 3000 Mitar-

beitende das Modell der Vertrauensarbeitszeit wählen würden. Bisher ist dieser Wert nicht erreicht worden. Ende 2011 arbeiteten knapp 2300 Mitarbeitende nach dem Modell der Vertrauensarbeitszeit. Die Finanzierung der Vertrauensarbeitszeit ist deshalb sichergestellt und es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf.

Empfehlung 7: Arbeitsverträge der Personen mit Vertrauensarbeitszeit

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, durch einen Arbeitsrechtsexperten prüfen zu lassen, wie die aktuellen Verträge der Personen mit Vertrauensarbeitszeit (sowohl im obligatorischen als auch im fakultativen Anwendungsbereich der Vertrauensarbeitszeit) angepasst werden müssen.

Eine Änderung der Arbeitsverträge mit den Angestellten der Bundesverwaltung ist lediglich im Einvernehmen der beiden Vertragsparteien möglich. Ist die angestellte Person mit der Änderung nicht einverstanden, muss der Arbeitgeber den alten Vertrag kündigen und der angestellten Person einen neuen Arbeitsvertrag mit der Änderung vorlegen. Eine Kündigung ist aber lediglich gemäss den in Artikel 12 Absätze 6 und 7 BPG abschliessend genannten Gründen möglich. Eine Integration des Vertrauensarbeitszeitmodells in den Arbeitsvertrag stellt keinen Kündigungsgrund gemäss den genannten Bestimmungen dar. Somit wäre in diesen Fällen immer die Zustimmung der Angestellten erforderlich. Angestellte in den Lohnklassen 30–38 könnten sich somit weigern, das Vertrauensarbeitszeitmodell zu übernehmen, obwohl es für sie nach Artikel 64a BPV obligatorisch ist.

Eine flächendeckende Integration des Arbeitszeitmodells in den Arbeitsvertrag wäre mit grossem Aufwand verbunden und die Vertragsparteien würden ein grosses Mass an Flexibilität verlieren. Jede Änderung des geltenden Arbeitszeitmodells würde wiederum das Einverständnis beider Vertragsparteien erfordern. Der Bundesrat erachtet deshalb eine Anpassung der Arbeitsverträge in der von der GPK-N vorgeschlagenen Richtung als nicht praktikabel. Der im Arbeitsvertrag verankerte Beschäftigungsgrad ist rechtlich ausreichend und stellt in Verbindung mit der oben erwähnten Information der Angestellten sicher, dass die Rechte der Angestellten hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen der VAZ nicht verletzt werden.