

**Bundespersonalgesetz:
Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung**
Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 23. Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2877
1 Einleitung	2878
2 Normative Grundlagen	2879
3 Strategie und Steuerung	2880
3.1 Rechtsgrundlagen und Strategie	2880
3.2 Handlungsbedarf bezüglich Strategie und Steuerung	2881
4 Organisation	2883
5 Personalpolitische Ziele	2884
6 Fazit der GPK-N	2886
Anhang:	
Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik	2889
Synthesebericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates	

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte
GSK	Konferenz der GeneralsekretärenInnen
HR	Human Resource
HRK	Human-Resource-Konferenz
Mio.	Millionen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
usw.	und so weiter
Vgl.	vergleiche
z.B.	Zum Beispiel

Bericht

1 Einleitung

Das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG) ist für die zentrale Bundesverwaltung seit dem 1. Januar 2002 in Kraft und gibt seither zusammen mit den Ausführungsbestimmungen den normativen Rahmen für die Personalpolitik des Bundes in diesem Bereich vor. Die Personalpolitik des Bundes ist für die Wahrnehmung der Bundesaufgaben von zentraler Bedeutung, stellt doch das Bundespersonal einen der wichtigsten Aktivposten des Bundes dar. Die Personalpolitik des Bundes hat traditionellerweise auch eine Wirkung, die über die Bundesverwaltung hinausgeht, da sie oft auch für andere Arbeitgeber wie etwa die Kantone eine Referenz darstellt.

Mit der Einführung des BPG im Jahre 2002 sollte die Grundlage für eine moderne Bundespersonalpolitik geschaffen werden, welche der Bedeutung des Personals für die Aufgabenerfüllung des Bundes Rechnung trägt und die Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt attraktiv positioniert. Die Wichtigkeit der Personalpolitik widerspiegelt sich auch im Artikel 5 Absatz 1 BPG, worin der Gesetzgeber die Steuerung und Koordination der Bundespersonalpolitik in die Verantwortung des Bundesrates selbst legte. Konsequenterweise wurde diese Verantwortung des Bundesrates mit der Pflicht zur Berichterstattung an die Bundesversammlung ergänzt. Das Parlament übt selbstverständlich über das jährliche Budget einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung der Bundespersonalpolitik aus.

Geregelt durch eine Vereinbarung zwischen den Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat, erfolgt seither jährlich eine Berichterstattung über die Bundespersonalpolitik in Form eines Reportings des Bundesrates, das seitens der Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) jeden Frühling mit Vertretern des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) und in den letzten Jahren auch mit den Personalchefs der Departemente und der Bundeskanzlei eingehend erörtert wird. Die GPKs haben dementsprechend die Entwicklungen in der Bundespersonalpolitik kontinuierlich verfolgt und beurteilt¹.

Im Rahmen dieser begleitenden Oberaufsicht der GPKs wurden – nebst durchaus auch positiven Entwicklungen – immer wieder Mängel festgestellt, die grundsätzliche Fragen aufwarfen. So waren beispielsweise viele Massnahmen im Bereich der Bundespersonalpolitik für die GPKs schwer in ein Gesamtkonzept einzubetten, departementsübergreifende Probleme wurden inhaltlich verschieden und auf unterschiedlicher Hierarchiestufe angegangen, erkannte Probleme, wie etwa der im Jahr 2005 durch das Eidgenössische Finanzdepartement festgestellte Entlohnungsunterschied zu Vergleichsorganisationen der Privatwirtschaft wurden zum Teil erst mit grosser zeitlicher Verzögerung angegangen. Erst auf Intervention der Aufsichtskommissionen wurden zu einzelnen Zielen des BPG Soll-Werte durch den Bundesrat festgelegt. Auch die verschiedenen Bestrebungen, die Bestimmungen des Bun-

¹ In den Jahresberichten der GPKs und der Geschäftsprüfungsdelegation der letzten Jahre wurden die Feststellungen der GPKs wiedergegeben. Diese fanden oft auch Eingang bei der Beratung des jährlichen Geschäftsberichts des Bundesrates in den Räten, insbesondere im Nationalrat.

despersonalgesetzes und der ausführenden Erlasse zu revidieren, konnten nicht immer nachvollzogen werden.

Vor diesem Hintergrund und der schon mehrjährigen Geltungsdauer des BPG beschlossen die beiden GPKs am 25. Januar 2008 eine Inspektion zur Bundespersonalpolitik durchzuführen, um eine vertiefte Beurteilung der Bundespersonalpolitik beziehungsweise der Umsetzung des BPG vorzunehmen. Die federführende Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) fokussierte den Untersuchungsgegenstand auf folgende Punkte:

Wie ist die Steuerung der Personalpolitik von Bundesrat und Departementen zu beurteilen?

- Ermöglichen die normativen und konzeptuellen Grundlagen eine adäquate Umsetzung der Personalpolitik?
- Inwieweit sind die Ziele von Artikel 4 BPG erreicht worden?
- Welches sind die Prioritäten des Bundesrates?
- Ist der Handlungsspielraum des Bundesrates, der Departemente und der Bundesämter angemessen?
- Ist die Wirksamkeit der Personalpolitik bekannt und/oder wird sie als Steuerungsgrösse eingesetzt?
- Welche gute oder schlechte Steuerungspraxis im Bereich Human Resources (HR) ist bei vergleichbaren Organen festgestellt worden?

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) erhielt in der Folge den Auftrag, den so definierten Untersuchungsgegenstand wissenschaftlich zu evaluieren. Die Durchführung der Evaluation erstreckte sich von März 2008 bis Juni 2009. Die zuständige Subkommission EFD/EVD der GPK-N erörterte den Schlussbericht der PVK an ihren Sitzungen im Juli und im Oktober des Jahres 2009 und erstattete der GPK-N Bericht und Antrag. Diese verabschiedete am 23. Oktober 2009 den vorliegenden Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen. Sie beschloss im Weiteren, den PVK-Bericht wie auch ihren eigenen Bericht zu veröffentlichen.

Der vorliegende Bericht der GPK-N konzentriert sich auf die Beurteilung des Evaluationsberichts der PVK durch die GPK-N. Er ist dementsprechend komplementär zum Bericht der PVK über die Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik vom 17. Juni 2009.

In der Struktur orientieren sich die nachfolgenden Ausführungen am Aufbau der PVK-Evaluation. Ergänzend äussert sich die GPK-N noch zu weiteren Themen wie zur Personalbefragung 2009 und zur Form der jährlichen Berichterstattung des Bundesrates im Bereich der Bundespersonalpolitik.

2 Normative Grundlagen

Die GPK-N konnte mit Befriedigung feststellen, dass die Zielsetzungen des BPG, wie sie in Artikel 4 zum Ausdruck kommen, nach wie vor aktuell sind und eine geeignete Grundlage darstellen, damit sich der Bund auf dem Arbeitsmarkt attraktiv positionieren kann. Auf der Stufe der Zielsetzungen des BPG besteht somit aus Sicht der GPK-N kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Eine weitere wichtige Erkenntnis ist, dass das BPG die Personalverwaltung erheblich vereinfacht hat. Bei der Umsetzung besteht ein grosser Handlungsspielraum, der stufen- und bedarfsfallgerechte Lösungen ermöglicht. Im Grundsatz wird dies durch die GPK-N begrüsst, war die Vereinfachung letztlich eines der Ziele der Einführung des BPG. Allerdings birgt dieser grössere Handlungsspielraum auch Risiken – wie die PVK-Evaluation aufzeigt. Darauf wird weiter unten eingegangen werden².

Obwohl die PVK von der GPK-N nicht den Auftrag erhielt, alle Revisionsbestrebungen der letzten Jahre im Bereich der Bundespersonalpolitik zu evaluieren, war es der GPK-N wichtig, dass dort, wo Schnittstellen zwischen dem Untersuchungsgegenstand und der laufenden Revision des BPG existieren, diese Schnittstellen vertieft werden.

Die Mehrheit der in der Bundesverwaltung befragten Personen (Amtsdirektoren, Personalchefs und Generalsekretäre der Departemente) – mit Ausnahme der Gewerkschaften – hielten fest, dass sie die Stossrichtung der aktuell laufenden Revision begrüssen. Allerdings stösst die Vorgehensweise auf breite Kritik. So wurde beispielsweise keine Evaluation des BPG durchgeführt, und auch die Kommunikation zur Revision habe zu wünschen übrig gelassen. Angesichts dieser breit abgestützten Wahrnehmung muss seitens der GPK-N festgestellt werden, dass die Revision bezüglich der vorgängigen Ausschöpfung des bestehenden Handlungsspielraums im BPG, der Kommunikation sowie des Einbezugs der Sozialpartner nicht optimal angegangen wurde und zumindest bezüglich der Kommunikation anders hätte vorgegangen werden müssen.

3 Strategie und Steuerung

3.1 Rechtsgrundlagen und Strategie

«Der Bundesrat koordiniert und steuert die Umsetzung der Personalpolitik.» So lautet Artikel 5 Absatz 1 erster Satz BPG. Gestützt auf Artikel 5 BPG delegierte der Bundesrat in Artikel 18 Absatz 1 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 diese Kompetenz an das EFD: «Das EFD steuert und koordiniert die Personalpolitik; es berücksichtigt dabei die Interessen der Departemente.»

Aus Sicht der GPK-N ist es zumindest fraglich, ob angesichts der Bedeutung der Personalpolitik für die Aufgabenwahrnehmung des Bundes eine so weitgehende Kompetenzdelegation zulässig ist. Ungeachtet dieser Kompetenzdelegation muss die Hauptverantwortung für die Koordination und die Steuerung der Bundespersonalpolitik beim Bundesrat liegen.

In dieser Konstellation ist es aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht unerlässlich, dass der Bundesrat selbst eine Strategie für die Umsetzung des BPG verabschiedet, d.h. der Bundesrat benötigt einen genauen Plan des eigenen Vorgehens bzw. er muss festlegen, wie er die Ziele des BPG erreichen will³. Erst eine solche Strategie erlaubt es dem Bundesrat, seine Steuerungsverantwortung wahrzu-

² Vgl. Ziffer 4

³ Strategie = genauer Plan des eigenen Vorgehens, der dazu dient, ein Ziel zu erreichen, und in dem man diejenigen Faktoren, die in die eigene Aktion hineinspielen könnten, von vornherein einzukalkulieren versucht, Duden, Fremdwörterbuch, Dudenverlag, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich, 9. Auflage, 2007.

nehmen. Steuern heisst letztlich in diesem Zusammenhang, die Entwicklung der zuvor definierten Kernindikatoren zu verfolgen, diese vor dem Hintergrund der Strategie zu beurteilen und gegebenenfalls die notwendigen Korrekturmassnahmen zu ergreifen. Von der gleichen Konzeption geht das BPG aus, wenn es in seinem Artikel 5 Absatz 1 ausführt, dass

- der Bundesrat periodisch überprüft, ob die Ziele des BPG erreicht werden;
- der Bundesversammlung darüber Bericht erstattet und
- ihr rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen beantragt.

Es ist dabei selbstverständlich, dass der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen, die in seinen Kompetenzbereich fallen, von selbst trifft.

3.2 Handlungsbedarf bezüglich Strategie und Steuerung

Die PVK hat die zurzeit existierenden Dokumente, welche als Strategie zur Bundespersonalpolitik oder als Teil davon verstanden werden können, eruiert und analysiert. Sie musste dabei feststellen, dass zwar einige Dokumente dieser Kategorie existieren, diese jedoch grössere Mängel in Bezug auf Transparenz und Inhalt aufweisen und zum Teil auch nicht vom Bundesrat verabschiedet wurden.

Zwar hat der Bundesrat für gewisse Ziele des BPG in seinem jährlichen Reporting an die Bundesversammlung Soll-Werte definiert, doch nicht für alle. Wichtige Ziele wie Führung, Kaderförderung und Weiterbildung werden nicht konkretisiert. Es fehlen im Weiteren auch Indikatoren, welche qualitative Aspekte der Zielerreichung erfassen. Daraus ergibt sich wiederum, dass auch das interne Reporting an den Bundesrat nicht alle Ziele erfasst.

Dass andererseits auch bedeutende Massnahmen keiner Strategie zu folgen scheinen, veranschaulicht die im November 2006 durch den Bundesrat beschlossene Dezentralisierung eines grossen Teils der Weiterbildung in der Bundesverwaltung. Das Ausbildungszentrum des EPA wurde weitgehend aufgehoben. In der Folge gründeten mehrere Departemente das Interdepartementale Ausbildungszentrum, da ein gemeinsamer Bedarf nach «Standardausbildungen» (wie z.B. Sprachkurse) nach wie vor bestand. Seit Ende 2008 wird nun wieder eine Zentralisierung angestrebt und das Ausbildungszentrum des EPA wieder neu aufgebaut. Ein solches Vorgehen folgt nicht nur keiner Strategie, sondern es ist auch unter Kostenaspekten bedenklich.

Die PVK listet weitere Beispiele auf, wovon nachfolgend nur noch eines herausgegriffen werden soll: Ab 2007 wurden zum ersten Mal Überstunden und nicht bezogene Ferienguthaben der Bundesangestellten kumuliert ausgewertet. Die resultierenden Zahlen von 4 716 000 Stunden (bzw. umgerechnet rund 292 Mio. Fr.) Ende 2007 und von 4 629 000 Stunden (bzw. rund 287 Mio. Fr.) Ende 2008 veranlassten den Bundesrat auf den 1. Januar 2009, die Vertrauensarbeitszeit für mittlere und höhere Kader der Bundesverwaltung nur wenige Wochen nach der Vernehmlassung einzuführen. Diese Massnahme führt dazu, dass die Arbeitszeit der betroffenen Kader nicht mehr erfasst wird und deren Arbeitsleistung pauschal abgegolten wird⁴.

⁴ Die betroffenen Kader erhalten als Ausgleich wahlweise 5 % mehr Lohn oder können sich ausnahmsweise zehn Ausgleichstage oder 100 Stunden auf ein Sabbaticalkonto gutschreiben lassen. Vgl. Art. 64a BPV.

Dies erfolgte ohne Festlegung einer maximal zulässigen Arbeitszeit bzw. Überstundenzahl oder zumindest einer entsprechenden Verpflichtung des Bundesrates als Arbeitgeber⁵. Ähnliche Arbeitszeitmodelle in der Privatwirtschaft führten zu kritischen Feststellungen des seco. Inwieweit die eruierte Zahl an Überstunden und nicht bezogenen Ferienguthaben zu einer übergeordneten Überprüfung allfälliger struktureller Ursachen⁶ führte, ist der GPK-N nicht bekannt.

Angesichts der von der PVK dargelegten Situation kommt die GPK-N nicht darum herum, festzuhalten, dass keine umfassende und kohärente schriftliche Strategie des Bundesrates zur Bundespersonalpolitik existiert und ihm somit auch die notwendige Grundlage für deren vollständige Steuerung fehlt.

Dort wo konkrete Ziele festgelegt sind und auch das Reporting funktioniert, fehlen die übergeordneten Massnahmen. Die PVK veranschaulicht diese Feststellung mit dem Massnahmenreporting des EPA zur Personalbefragung 2007, das auch den beiden GPKs zur Kenntnis gebracht wurde. Wie schon seinerzeit die beiden GPKs konstatierten, hält die PVK in ihrer Evaluation fest, dass es sich um eine nicht abschliessende Auflistung einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen Einzelmassnahmen von Organisationseinheiten verschiedener Hierarchiestufen handelt. Dieses Massnahmenreporting lässt auch nicht im Ansatz eine übergeordnete Strategie und Steuerung hinter den aufgelisteten Massnahmen erkennen. Dementsprechend beschränkt ist die Wirkung dieser Massnahmen, gaben doch bei der Personalbefragung 2009 lediglich 19 % der befragten Bundesangestellten an, dass in ihrer Verwaltungseinheit seit der letzten Personalbefragung Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen eingeleitet wurden. Allenfalls wurden auch nicht alle Massnahmen des Reportings umgesetzt.

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.

Bevor diese Strategie nicht definiert ist, ist aus Sicht der GPK-N auf eine Revision des BPG zu verzichten.

Eine weitere bedeutsame Feststellung der PVK ist, dass die Bundespersonalpolitik strategisch nicht mit den übergeordneten Strategien des Bundesrates zur Aufgabenerfüllung⁷ verknüpft ist. Auch hier besteht aus Sicht der GPK-N dringender Handlungsbedarf.

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

⁵ Dies obwohl Art. 17 Abs. 1 BPG eine Regelung des Umfangs der Überzeit durch die Ausführungsbestimmungen vorsieht.

⁶ Z.B. durch die Zunahme der Geschäftslast in einem bestimmten Bereich aufgrund von externen Entwicklungen.

⁷ Legislaturziele, Jahresziele des Bundesrates und der Departmente bzw. der Bundeskanzlei usw.

Gemäss Artikel 33 BPG kommt der Sozialpartnerschaft bei der Umsetzung des BPG eine wichtige Rolle zu. Gestützt auf ihre jahrelange begleitende Oberaufsicht in diesem Bereich ist die GPK-N der Ansicht, dass der Sozialpartnerschaft durch den Bund nicht immer genügend Rechnung getragen wird. Insbesondere in wichtigen Fällen wurden die Sozialpartner nicht hinreichend einbezogen und auch deren Information erfolgte manchmal spät.

Empfehlung 3: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Sozialpartner bei der Erarbeitung einer umfassenden Strategie zur Bundespersonalpolitik gemäss Artikel 33 BPG einzubeziehen.

In der Regel nimmt der Bundesrat das jährliche Reporting zur Bundespersonalpolitik zu seinen Händen bzw. zuhänden der Bundesversammlung einfach zur Kenntnis. Für die GPK-N ist deshalb nicht ersichtlich, ob und wie der Bundesrat aufgrund des Reportings Massnahmen ergreift.

Empfehlung 4: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, in seinem jährlichen Reporting an die Bundesversammlung zur Bundespersonalpolitik über alle vom Bundesrat aufgrund der jährlichen Personalkennzahlen ergriffenen Massnahmen Auskunft zu geben.

4 Organisation

Der grosse Handlungsspielraum, welcher das BPG dem Bundesrat bei der Umsetzung der Bundespersonalpolitik bewusst gewährt, führt in der aktuellen Form der Umsetzung zu Problemen. Die PVK identifizierte bei der Analyse der bestehenden Organisationsstruktur zwei Herausforderungen: Einerseits besteht ein Spannungsfeld zwischen Handlungsspielraum und Gleichbehandlung, und andererseits orientiert sich die Kompetenzdelegation zwischen EPA, Departementen und Ämtern nicht immer an der «good governance», dem jeweiligen Wissensstand und der dem Personalmanagement inhärenten Logik.

Aus der Evaluation der PVK wird ersichtlich, dass insbesondere Unklarheiten bezüglich der Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Hierarchiestufen sowie Kohärenzmängel bei der Umsetzung existieren. Dadurch ergibt sich zwischen den Departementen bei der innerdepartementalen Verteilung der Aufgaben und Verantwortungen ein höchst unterschiedliches Bild. Identische Aufgaben sind je nach Departement auf unterschiedlichen Hierarchiestufen angesiedelt, ohne dass diese Ansiedlungen bisher auf einer Prozess- oder Leistungsanalyse beruhen würden. Die PVK identifizierte auch einen Trend zur «Verreglementierung» auf Stufe der Departemente, welcher den Handlungsspielraum hierarchisch tieferer Organisationseinheiten teilweise wieder stark einengt.

Für die GPK-N war es interessant zu erfahren, dass ein Teil dieser Probleme in der Bundesverwaltung schon bekannt war und auch Massnahmenvorschläge seitens des EFD für das erste Quartal 2008 vorgesehen waren, die jedoch in der Folge dem Bundesrat nicht unterbreitet wurden.

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.

Eine besondere Bedeutung für die Umsetzung einer zielkonformen Bundespersonalpolitik kommt aus Sicht der GPK-N sodann der Human-Resource-Konferenz (HRK) zu. In den jährlichen Gesprächen mit den Personalchefs der Departemente konnten sich die GPKs vergewissern, dass diese Personen einerseits einen tiefen Einblick in die aktuelle Personalsituation auch der Bundesämter haben und gleichzeitig eine übergeordnete Beurteilung vornehmen können. Die PVK stellte in ihrer Evaluation jedoch fest, dass die Erkenntnisse der HRK bei der Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretäre (GSK) nicht gebührend berücksichtigt werden. Die Tatsache, dass die HRK bei der GSK zu wenig Gewicht hat, ist vor diesem Hintergrund zu kritisieren.

Empfehlung 6: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Stellung der Human-Resource-Konferenz (HRK) zu überprüfen und so zu stärken, dass Erkenntnisse der HRK optimal für die Umsetzung der Bundespersonalpolitik genutzt werden.

5 Personalpolitische Ziele

Die PVK analysierte insbesondere auch aufgrund eines Vergleichs mit anderen öffentlichen und privaten Organisationen die Erreichung der ausgewählten Ziele des BPG. Dabei stellte sie fest, dass für viele Ziele des BPG die Zielerreichung eher positiv ist, diese aber je nach Departement und Amt unterschiedlich ausfällt und dementsprechend im Bereich der übergeordneten Steuerung ein wichtiger Handlungsbedarf besteht (z.B. bei der Kaderförderung). Aus der Analyse der PVK zur Zielerreichung resultiert ein aus Sicht der GPK-N interessantes Stärken/Schwächen-Profil, das die Kommission zu folgenden Beurteilungen veranlasst:

Ziel der Gewinnung und Erhaltung von Personal: Auf der einen Seite schlagen sich in diesem Bereich die Vielfältigkeit der Aufgaben sowie die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben positiv zu Buche. Andererseits wurden die schon bekannten Hauptschwächen – die mangelnde Anerkennung von Seiten des Bundesrates und des Parlaments sowie das tiefere Lohnniveau der mittleren und höheren Kader und der Spezialisten – bestätigt. Obwohl das Lohnniveau im erwähnten Kadersegment auf den 1. Januar 2009 erhöht werden konnte, scheint hier nach wie vor Handlungsbedarf zu bestehen. Die Feststellung der PVK, dass die Bundesverwaltung sodann

auch Mühe bekundet, die richtigen Personen als Mitarbeitende zu gewinnen und zu erhalten, gibt Anlass zu Besorgnis.

Anlässlich eines Dienststellenbesuchs beim EPA im Frühjahr 2009 konnte die GPK-N mit Befriedigung vom professionellen Personalmarketing des Bundes im Bereich der Berufseinsteiger Kenntnis nehmen. Allerdings stellt sich aus Sicht der Kommission die Frage, ob der Adressatenkreis dieses Marketings angesichts der Resultate der PVK-Evaluation nicht zu eng gefasst ist.

Ziel eines leistungsgerechten und attraktiven Lohnsystems: Im Bereich des Lohnsystems würdigt die Kommission, dass gewisse Probleme durch den Bundesrat erkannt und gewisse Massnahmen auch ergriffen wurden. Allerdings besteht gemäss den Erkenntnissen im Bericht der PVK nach wie vor Handlungsbedarf. Die GPK-N ist der Ansicht, dass in diesem Bereich die Steuerung im Rahmen der Strategie des Bundesrates verbessert werden muss.

Ziel eines auf Mitarbeitergesprächen beruhenden Beurteilungssystems: Die Zielerreichung wird allgemein als positiv eingeschätzt, auch wenn im Bereich der Steuerung noch weiteres Optimierungspotential besteht.

Ziel der beruflichen Entwicklung und Motivation: Die GPK-N hat bei ihren Tätigkeiten im Bereich der Bundespersonalpolitik in den letzten Jahren immer wieder die Bedeutung der Weiterbildung für die Bundesangestellten aller Hierarchiestufen und eines entsprechenden Budgets betont. In gewissen Jahren musste sie feststellen, dass Ende Jahr in diesem Bereich zum Teil namhafte Kreditreste übrig blieben. Dies ist sicherlich auch auf das von der PVK identifizierte Defizit bei der Steuerung zurück zu führen.

Ziel der Kaderförderung und der Managemententwicklung: Im Durchschnitt der Bundesverwaltung wird dieses Ziel erreicht, es bestehen jedoch – wie auch bei anderen Zielen – wesentliche Unterschiede zwischen den Departementen. Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Ziels sollte der Bundesrat der Umsetzung und Steuerung desselben besondere Beachtung schenken.

Ziel der Chancengleichheit und Gleichstellung von Frau und Mann: Die PVK-Ergebnisse zu diesem Ziel sind sehr interessant, wird die Zielerreichung doch mit gut bis sehr gut bewertet, ohne dass grosse Unterschiede zwischen den Departementen und Ämtern existieren würden. Hier bestehen auch Indikatoren, durch den Bundesrat festgelegte Soll-Werte und ein spezifisches Reporting. Diese Situation ist zweifellos zumindest teilweise mit der politischen Bedeutung dieses Ziels begründbar. Allerdings muss hier ebenfalls vermerkt werden, dass insbesondere in den Lohnklassen 24–29 («mittleres Kader») der vom Bundesrat gesetzte Sollwert von 33 % Frauenanteil noch nicht erreicht werden konnte (2008: 22,6 %).

Ziel eines ausgeglichenen Verhältnisses zwischen Berufs- und Privatleben («Work-Life-Balance»): Auch in diesem Bereich stellt die PVK eine gute bis sehr gute Zielerreichung fest, wobei der Zielerreichungsgrad zwischen den Departementen und Ämtern grosse Unterschiede aufweist. Die Steuerung dieses Bereichs durch den Bundesrat bzw. das EFD schneidet hingegen schlecht ab. Nachdem dieser Aspekt für die Attraktivität des Bundes als Arbeitgeber sowohl in der Wahrnehmung der Bundesangestellten wie auch potentieller Arbeitnehmenden eine zentrale Rolle spielt, ist die GPK-N der Ansicht, dass diesem Bereich seitens der bundesrätlichen Strategie eine besondere Bedeutung zukommen sollte.

Allgemein: Für die GPK-N steht fest, dass die Feststellungen der PVK zur Zielerreichung im Rahmen der Definition der Strategie zur Umsetzung der Bundespersonalpolitik durch den Bundesrat angegangen und gelöst werden müssen. Teilweise fehlen für die Steuerung der Zielerreichungsmassnahmen die notwendigen Indikatoren. Diese sind zu definieren. Die Steuerung durch den Bundesrat ist bei einer Mehrheit der untersuchten Ziele ungenügend und muss verbessert werden. Eine umfassende Strategie, welche sich auf Indikatoren und Soll-Werte stützt, wird wohl mittelfristig auch die notwendige Angleichung der Zielerreichungsgrade der Departemente und Ämter bewirken, ohne dass deren Spielraum für die Art und Weise der Umsetzung zu stark beschnitten würde.

Die Resultate der Personalbefragung 2009 konnten durch die PVK nicht mehr in ihre Evaluation einbezogen werden. Die GPK-N hat diese jedoch erörtert und dazu auch die nach Abschluss der Evaluation erfolgte Einschätzung der PVK zur Kenntnis genommen. Sie stellte fest, dass die Resultate der PVK-Evaluation nach wie vor Gültigkeit haben.

6 Fazit der GPK-N

Das BPG ist in seinen Grundzügen und insbesondere bezüglich seiner Zielsetzungen nach wie vor zeitgemäss und bietet eine gute Grundlage, damit der Bund eine an den Staatsaufgaben orientierte wie auch eine auf dem Arbeitsmarkt attraktive Personalpolitik betreiben kann. Der Zielerreichungsgrad der untersuchten Ziele geht von *knapp genügend* bis *sehr gut*, wobei die *gute* bis *sehr gute* Zielerreichung knapp überwiegt.

Dieses weitgehend zufriedenstellende Resultat darf jedoch nicht den Eindruck vermitteln, dass seitens des Bundesrates kein Handlungsbedarf im Bereich der Strategie und der Steuerung bestünde. Hier hat die PVK-Evaluation klare und bedeutende Mängel aufgezeigt, beziehungsweise bestätigt. Die Resultate der Zielerreichung stellen Durchschnittswerte der ganzen Bundesverwaltung dar und zeigen nicht auf, dass auf Stufe der Departemente und der Ämter die Ziele in sehr unterschiedlichem Ausmass erreicht wurden. Die Strategie zur Umsetzung des BPG ist durch den Bundesrat zu definieren und zu steuern. Dafür muss er Soll-Werte und Indikatoren festlegen. Diese Verantwortung kann und darf auch nicht vollständig an das EFD oder das EPA delegiert werden.

Die GPK-N erachtet eine klare Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Hierarchiestufen der Bundesverwaltung im Bereich der Bundespersonalpolitik als sehr wichtig. Diese Kompetenzen müssen aufgrund von Prozess- und Leistungsanalysen durch den Bundesrat festgelegt werden.

Über die Zielerreichung muss in der Verwaltungshierarchie stufengerecht Bericht erstattet werden. Eine Bundespersonalpolitik, welche innerhalb der Strategie in der Umsetzung den Departementen und der Bundeskanzlei grossen Spielraum lässt, bedingt zwingend, dass die Berichterstattung an den Bundesrat zwischen den Departementen wie auch der Bundeskanzlei unterscheidet. Dasselbe gilt für die Berichterstattung an die Departementsspitze bezüglich der Ämter.

Die GPKs folgen dieser Logik auch in Bezug auf die Berichterstattung des Bundesrates an die Bundesversammlung: In die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und den Aufsichtskommissionen zum Personalreporting soll eine Bestimmung aufge-

nommen werden, wonach die wichtigsten Kennzahlen nach den einzelnen Departementen und der Bundeskanzlei aufgeschlüsselt werden.

Die Revision des BPG ist aufgrund der Feststellungen der PVK für die GPK-N nicht prioritär. Viel wichtiger ist es, dass der Bundesrat zuerst eine klare Strategie erarbeitet. Allfällige Revisionen sollten in diese Strategie eingebettet und entsprechend kommuniziert werden.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis Ende April 2010 zu diesen Feststellungen und Empfehlungen sowie zur PVK-Evaluation Stellung zu nehmen. Zudem bittet sie ihn aufzuzeigen, wie und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umzusetzen gedenkt.

23. Oktober 2009

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Präsident: Pierre-François Veillon

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Die Präsidentin der Subkommission EFD/EVD:
Brigitta M. Gadiant

Der Sekretär der Subkommission EFD/EVD:
Christoph Albrecht

