

**Nachkontrolle zur Inspektion
«Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und
Zielerreichung»**

Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Februar 2012

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 19. Juni 2012

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|--|
| ArG | Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, SR 822.11) |
| BBl | Bundesblatt |
| BPG | Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) |
| BPV | Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3) |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EPA | Eidgenössisches Personalamt |
| GPK | Geschäftsprüfungskommissionen |
| GPK-N | Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates |
| OR | Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220) |
| PVK | Parlamentarische Verwaltungskontrolle |
| SPK-N | Staatspolitische Kommission des Nationalrates |
| VAZ | Vertrauensarbeitszeit |
| VBPV | Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.31) |

Bericht

1 Einleitung

Am 23. Oktober 2009 schloss die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) ihre Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» ab.¹ Sie richtete in diesem Rahmen sechs Empfehlungen an den Bundesrat. Dieser nahm am 21. April 2010 Stellung zum Bericht und zu den Stellungnahmen der Kommission sowie zur dazugehörigen Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK).²

Die GPK-N behandelte im Jahr 2010 die Stellungnahme des Bundesrates und beschloss aufgrund der laufenden Arbeiten und Entwicklungen im Bereich der Bundespersonalpolitik, im Jahr 2011 die Nachkontrolle zu dieser Inspektion durchzuführen. Im Rahmen dieser Nachkontrolle nahm die GPK-N zwei weitere Aspekte der Bundespersonalpolitik auf: das Vertrauensarbeitszeitmodell des Bundes und die Vertretung der Interessen des Kaders in der Bundespersonalpolitik. Zum ersten Thema holte die GPK-N von Professor Thomas Geiser von der Universität St. Gallen ein Rechtsgutachten ein.³ In das zweite Thema vertiefte sie sich mit verschiedenen Anhörungen.

Der Bericht über die Nachkontrolle zu dieser Inspektion wurde am 25. November 2011 dem Bundesrat unterbreitet und gleichzeitig veröffentlicht.⁴ Der Bundesrat nahm dazu am 22. Februar 2012 Stellung.⁵ Im vorliegenden Bericht äussert sich die Kommission lediglich zu den Punkten, bei denen noch Abklärungsbedarf bestand, oder bei denen ihrer Meinung nach weitere Massnahmen erforderlich sind.

¹ Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung, Bericht der GPK-N vom 23.10.2009 (BBl **2010** 2875); Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik: Synthesebericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 17.6.2009 (BBl **2010** 2889; Anhang zum Bericht der GPK-N).

² Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung, Stellungnahme des Bundesrates vom 21.4.2010 zum Bericht der GPK-N vom 23.10.2009 (BBl **2010** 2931).

³ Vgl. Anhang zum Bericht der GPK-N vom 25.11.2011 (Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung») (BBl **2012** 4121 4140).

⁴ Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» – Bericht der GPK-N vom 25.11.2011 (BBl **2012** 4121).

⁵ Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» – Bericht der GPK-N vom 25.11.2011, Stellungnahme des Bundesrates vom 22.2.2012 (BBl **2012** 4165).

2 Evaluation der Umsetzung der Empfehlungen vom 23. Oktober 2009

2.1 Strategie des Bundesrates zur Umsetzung des Bundespersonalgesetzes / Festlegung von Sollwerten und Indikatoren

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.

Die GPK-N kam in ihrem Nachkontrollbericht vom 25. November 2011 zum Schluss, ihre Empfehlung 1 vom 23. Oktober 2008 sei nur teilweise umgesetzt worden, denn das Grundanliegen dieser Empfehlung könne erst dann als erfüllt gelten, wenn die allgemein formulierten Teile des Umsetzungskonzepts konkretisiert seien und Wirkung zeitigten.

Im Rahmen der jährlichen Prüfung des Reportings zum Personalmanagement des Bundes und seiner verselbständigten Einheiten durch die GPK erkundigten sich die zuständigen Subkommissionen am 27. April 2012 nach dem Umsetzungsstand der Strategie des Bundesrates und haben dabei festgestellt, dass die Arbeiten im Gange sind.

Für die GPK-N ist es von zentraler Bedeutung, dass das Umsetzungskonzept innert angemessener Frist konkretisiert wird, damit die Strategie des Bundesrates die gewünschte Wirkung entfalten kann. Die GPK-N wird deshalb die Entwicklung und Umsetzung dieser Strategie im Rahmen ihrer jährlichen Aussprachen zum Reporting des Personalmanagements weiterverfolgen.

2.2 Einbezug der Sozialpartner

Empfehlung 3

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

Wie die GPK-N in ihrem Bericht vom 25. November 2011 festhielt, hatte sie sich bei der Nachkontrolle davon überzeugen können, dass ihrer Empfehlung 3 vom 23. Oktober 2009 Rechnung getragen worden war. Aufgrund ihrer Feststellung, dass beim Umsetzungskonzept der Personalstrategie noch wesentliche Konkretisierungsarbeiten anstehen, ersuchte sie den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Sozialpartner weiterhin gebührend einbezogen werden.

Im Rahmen der jährlichen Prüfung durch die GPK des Reportings zum Personalmanagement des Bundes und seiner verselbständigten Einheiten erkundigten sich die zuständigen Subkommissionen am 27. April 2012 bei der Vorsteherin des EFD nach der Umsetzung der Empfehlung 3 der GPK-N.

Die Kommission konnte dabei in Erfahrung bringen, dass die Sozialpartner an intensiven Diskussionen über die Herbeiführung angemessener Lösungen teilgenommen haben. Die Vorsteherin des EFD hielt fest, dass die Sozialpartner weiterhin sowohl bei der Umsetzung der Personalstrategie als auch bei der Festlegung der Sollwerte und Indikatoren sowie beim Personalcontrolling mitwirken.

Die GPK-N begrüsst die Massnahmen des Bundesrates, mit denen ihrer Meinung nach die Empfehlung umgesetzt worden ist. Wichtig ist in ihren Augen aber, dass diese Zusammenarbeit dauerhaft fortgesetzt wird.

2.3 **Prozess- und Leistungsanalyse / Stärkung der zentralen Steuerung der Bundespersonalpolitik**

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.

In ihrem Bericht vom 25. November 2011 kam die GPK-N zum Schluss, dass ihre Empfehlung 5 vom 23. Oktober 2009 grösstenteils nicht umgesetzt worden war, hatte der Bundesrat doch die Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Hierarchiestufen innerhalb der Departemente nicht überprüft und sich nicht eingehend mit der Stellung des EPA im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik befasst.

Innerdepartementale Verteilung der Aufgaben: Die GPK-N ist nach wie vor überzeugt, dass eine Prozess- und Leistungsanalyse für die Erarbeitung einer Strategie zur Umsetzung des BPG nötig ist. Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2012 angesprochene Vereinheitlichung der Prozesse ist für die Kommission nicht Selbstzweck. Wichtig ist für sie vielmehr, dass die interne Organisation der in die Personalpolitik involvierten Departemente auf einer Prozess- und Leistungsanalyse beruht, damit Kohärenzmängel behoben und identische Aufgaben nicht auf unterschiedlichen Hierarchiestufen angesiedelt werden. Die GPK-N kann deshalb dem Argument des Bundesrates nicht folgen, dass hier aufgrund der unterschiedlichen Grössen und Strukturen der Departemente kein Handlungsbedarf bestehe.

Stärkung des EPA im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik: Die GPK-N begrüsst die Bereitschaft des Bundesrates, die Kompetenzen im Personalbereich insbesondere in Bezug auf die Positionierung des EPA als zentrale Fachstelle überprüfen zu lassen. Indessen bedauert sie, dass der Bundesrat dies erst im Rahmen der nächsten Revision der BPV zu tun gedenkt. Ihrer Meinung nach ist allein das Anliegen einer zentral gesteuerten Personalpolitik schon Grund genug für eine Revision.

Da die GPK-N diesen Fragen grosse Bedeutung beimisst, hat sie beschlossen, folgende zwei Vorstösse einzureichen:

Postulat 1 Verteilung der Aufgaben im Personalbereich des Bundes und der Departemente

Der Bundesrat wird beauftragt, ausgehend von einer Prozess- und Leistungsanalyse insbesondere in Bezug auf die Unterschiede in der hierarchischen Verteilung der Aufgaben, das Optimierungspotenzial bei den HR-Prozessen beim Bund und in den Departementen festzustellen und dazu einen Bericht zu erstellen.

Motion 1 Stärkung des EPA im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Änderung der rechtlichen Grundlagen vorzuschlagen, um im Hinblick auf eine zentral gesteuerte Personalpolitik die Stellung des EPA zu stärken.

3 Vertrauensarbeitszeit / Empfehlungen vom 25. November 2011

3.1 Allgemeines

Die GPK-N beauftragte im Rahmen ihrer Nachkontrolle einen Experten für Arbeitsrecht, Professor Thomas Geiser von der Universität St. Gallen, in einem Gutachten gewisse Aspekte des Vertrauensarbeitszeitmodells (VAZ-Modell) auf ihre Rechtmässigkeit zu untersuchen. Die GPK-N äusserte sich dazu in ihrem Bericht vom 25. November 2011.

In der vorliegenden Stellungnahme befasst sich die GPK-N nur mit den Punkten, die ihrer Meinung nach weiterer Massnahmen bedürfen. Im Übrigen hat sie von der Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Februar 2012 Kenntnis genommen.

3.1.1 Durchschnittliche Höchstarbeitszeit bei Angestellten mit Vertrauensarbeitszeit

Der Bundesrat schreibt in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2012, dass dank der VAZ die hohen Ferien- und Überzeitguthaben vieler Angestellter abgebaut

werden konnten. Allerdings äussert er sich nicht explizit zur Feststellung, dass gemäss dem Gutachten von Prof. Geiser auch Arbeitsleistungen, die über den Wochendurchschnitt von 45 Stunden hinausgehen, Überzeit darstellen, und zwar auch bei Angestellten mit VAZ.

Somit könnte es sein, dass ein Teil des Überzeitguthabens, das mit der Einführung des VAZ-Modells «abgebaut» wurde, nach wie vor besteht, auch wenn diese Stunden nicht einzeln erfasst wurden. Damit stellen sich Fragen in Bezug auf das finanzielle Risiko für den Bund und auf die Arbeitsrechte der Angestellten mit VAZ. Der Bundesrat muss diesen beiden Aspekten in seiner künftigen Personalpolitik entsprechend Rechnung tragen.

3.1.2 Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes (ArG)

In seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2012 beschränkt der Bundesrat den Geltungsbereich des ArG auf die Artikel, welche einen expliziten Bezug zur Höchst Arbeitszeit haben. Prof. Geiser kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass das ArG in diesem rechtlichen Kontext breiter anzuwenden ist und eine «Anwendung von Artikel 9 ArG ohne die Berücksichtigung entsprechender Bestimmungen [...] sich von daher nicht rechtfertigen [lässt].»⁶ Die GPK-N teilt diese Auffassung.

Die GPK-N hat im Übrigen die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) ersucht, sich im Rahmen der laufenden Revision des BPG mit dieser Frage zu befassen, um die Rechtslage im Sinne des Rechtsgutachtens von Prof. Geiser zu klären.

3.2 Ausgestaltung des Vertrauensarbeitszeitmodells als zeitgemässes Instrument der Personalpolitik

Empfehlung 1 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 erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2012 bereit, auf eine Vereinheitlichung der Regeln der VAZ für jene Angestellten des Bundes hinzuwirken, die nach diesem Modell arbeiten. Die GPK-N nimmt mit Genugtuung

⁶ Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung», Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 25.11.2011, Anhang 3, Stellungnahme vom 12.11.2011 zu den Einwänden des EFD zum Berichtsentwurf VAZ (BBl 2012 4121 4161 4163).

Kenntnis von dieser Entscheidung, ist allerdings der Meinung, dass die Umsetzung dieser Massnahme in den kommenden Monaten konkretisiert werden soll.

Was die Anknüpfung der VAZ an die Funktion statt an die Lohnklasse anbelangt, ist die GPK-N von den Argumenten, die der Bundesrat gegen diese Möglichkeit anführt, nicht überzeugt, und sie verweist darauf, dass diese von einigen Departementen befürwortet wird. Gemäss BPG wird die Lohnklasse nach allgemeinen Funktionsbewertungskriterien festgelegt.⁷ Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb die VAZ nicht ebenfalls von einer Funktionsbewertung abhängig gemacht werden kann. Dies liesse den Departementen mehr Spielraum und würde dieses Modell nicht auf Mitarbeitende ab Lohnklasse 24 beschränken.

Die GPK-N hält deshalb daran fest, dass es sinnvoll und nötig ist, eingehend zu prüfen, ob sich das VAZ-Modell funktionsabhängig anstatt lohnklassenabhängig anwenden liesse.

Postulat 2 Prüfung einer Anknüpfung des Vertrauensarbeitszeitmodells an die Funktion

Der Bundesrat wird beauftragt, die Möglichkeit einer funktions- anstatt einer lohnklassenabhängigen Anwendung des Vertrauensarbeitszeitmodells zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

3.3 Grundlage des Ressourcenmanagements des Bundes

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.

Die GPK-N hat von der Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Februar 2012 zu ihrer Empfehlung 2 Kenntnis genommen. Dieser ist Folgendes zu entnehmen:

- Lediglich 10 Prozent des Bundespersonals arbeiten nach dem VAZ-Modell und folglich ist bei 90 Prozent der Angestellten das Ressourcenmanagement über die Arbeitszeitkontrolle möglich;
- *es «[...] kann angenommen werden, dass zumindest bei einem Teil der Funktionen (höheres Kader), bei denen die Vertrauensarbeitszeit eingesetzt wird, die geleistete Arbeitszeit der Sollarbeitszeit entspricht»⁸;*

⁷ Art. 52 Abs. 3 BPV: «Massgebend für die Bewertung sind die erforderliche Vorbildung, der Umfang des Aufgabenkreises sowie das Mass der betrieblichen Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Gefährdungen.»

⁸ Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» – Bericht der GPK-N vom 25.11.2011, Stellungnahme des Bundesrates vom 22.2.2012 (BBl 2012 4165 4169).

- die Kenngrösse der geleisteten Arbeitszeit eignet sich nur bedingt für die Beurteilung der Arbeitsauslastung der Verwaltungseinheiten des Bundes;
- für das Ressourcenmanagement müssen weitere Parameter wie die Organisationsstruktur, die Aufgabenentwicklung, der Kreditstand usw. einbezogen werden.

Die GPK-N ist grundsätzlich einverstanden, dass für die Beurteilung des Aufwands und für das Ressourcenmanagement die Kenngrösse der geleisteten Arbeitszeit allein nicht ausreicht. Dennoch bleibt diese ein wichtiger Aspekt. Für die GPK-N stellt sich nämlich die Frage, mithilfe welchen Instrumentes der Bundesrat beziehungsweise die Führungskräfte dieses Management betreiben wollen und wie sie beim VAZ-Modell die Kenngrösse der geleisteten Arbeitszeit zu ersetzen gedenken.

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist, dass dieses Arbeitszeitmodell beim höheren und mittleren Kader eingesetzt wird, bei Personen also, die schon aufgrund ihrer Verantwortung eine hohe Arbeitsbelastung haben. Dazu kommt, dass beim grössten Arbeitgeber der Schweiz 10 Prozent des gesamten Personals einer nicht unbedeutenden Anzahl entspricht.

Der Bundesrat schreibt lediglich, dass im Zusammenhang mit dem Ressourcenmanagement eine umfassendere Sichtweise nötig sei, ohne dabei aufzuzeigen, auf welche Weise und mit welchen Instrumenten dieses Ressourcenmanagement in der Verwaltung adäquat betrieben wird. Er erwähnt weder ein auf Bundesebene einheitlich angewandtes System noch ein Konzept oder Instrument zur Wahrnehmung dieser Führungsfunktion.

Die GPK-N erachtet eine Wiedereinführung der Stempelpflicht nicht als zwingend. Sie stellt sich jedoch die Frage, weshalb diese abgeschafft wurde, obwohl dies nicht notwendig war und obwohl für das Ressourcenmanagement weiterhin wichtige statistische Daten zur Verfügung gestanden hätten. Das Zeiterfassungssystem hätte auch ausschliesslich für die Geschäftsführung verwendet werden können. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Bundesrat, da dieser quantitative Indikator fehlt, einen angemessenen qualitativen Indikator festlegen und berücksichtigen sollte.

Um sich zu überzeugen, dass der Bundesrat in der Lage ist, auch beim VAZ-Modell das Ressourcenmanagement insbesondere bei einer Zunahme der Arbeitsbelastung und ohne das Instrument der Zeiterfassung adäquat zu betreiben, hat die GPK-N beschlossen, folgendes Postulat einzureichen:

Postulat 3 Prüfung des Ressourcenmanagements im Personalbereich

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie er das Ressourcenmanagement der Verwaltung im Personalbereich handhabt, insbesondere unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Arbeitsstunden, welche die Personen mit Vertrauensarbeitszeit erbringen.

3.4

Umfassende Information der Angestellten über Arbeitszeitbestimmungen

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.

Bei der Nachkontrolle zu ihrer Inspektion hatte die GPK-N festgestellt, dass die rechtlichen Vorgaben zur VAZ – insbesondere diejenigen über die durchschnittliche Höchstarbeitszeit – von den Departementen und der Bundeskanzlei nicht einheitlich wahrgenommen werden. Die Zeitautonomie der Arbeitnehmer, welche nach dem VAZ-Modell arbeiten, wird zudem in der Praxis sehr heterogen und eingeschränkt gehandhabt. Zum Beispiel müssen einige dieser Arbeitnehmer ihren Zeitbezug als Ferien abbuchen, falls sie für einen halben Tag vom Büro abwesend sein möchten, während andere dies nicht tun müssen. Die GPK-N stellt im Allgemeinen auch fest, dass die Pausen in der BPV nicht geregelt sind und innerhalb der Bundesverwaltung unterschiedlich gehandhabt werden.

Im Rahmen der jährlichen Prüfung des Reportings zum Personalmanagement des Bundes und seiner verselbständigten Einheiten durch die GPK erkundigten sich die zuständigen Subkommissionen am 27. April 2012 bei der Direktorin des EPA nach dem Stand der Umsetzung der Empfehlung 3 der GPK-N.

Die Direktorin des EPA wies darauf hin, dass die Information derzeit in Vorbereitung sei und im Laufe 2012 erfolgen werde. Ausserdem sei ein Projekt im Gange, das Teil der Personalstrategie bilde und darauf angelegt sei, die Kommunikation und Informationen in Personalangelegenheiten auszubauen.

Die GPK-N begrüsst diese Arbeiten grundsätzlich, ist aber der Meinung, dass diese Empfehlung spätestens Ende 2012 definitiv umgesetzt sein sollte.

3.5

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

Empfehlung 4 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.

Der Bundesrat weist die Empfehlung 4 zurück, da für ihn kürzere Verwirkungsfristen offenbar als Anreiz für einen raschestmöglichen Bezug der sogenannten Ausgleichstage dienen. Auch scheint der Bundesrat das Problem der Verwirkungsfristen auf Angestellte mit VAZ zu beschränken. Hier muss aber daran erinnert werden, dass alle Bundesangestellten mindestens fünf Ausgleichstage (als fünfte Ferienwoche) haben.⁹ In Bereichen, wo die Angestellten und insbesondere das Kader langanhaltend eine hohe Arbeitsbelastung haben, kann die heutige Verwirkungsfrist zu kurz sein.¹⁰ Wichtig ist deshalb, dass diese Frist verlängert und an die Bestimmungen des OR angepasst wird. Dies beeinträchtigt keineswegs die Verantwortung der Vorgesetzten und Angestellten, die Ausgleichstage möglichst innerhalb des Jahres zu beziehen, in dem diese gutgeschrieben wurden.

Die GPK-N sieht nicht ein, weshalb für die Bundesverwaltung in Sachen Verwirkungsfristen nicht die gleichen Regelungen wie in der Privatwirtschaft gelten sollen. Die Kommission wird deshalb der SPK-N im Rahmen der laufenden Revision des BPG einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

3.6 Erarbeitung eines Kontrollkonzepts in Sachen Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen

Empfehlung 5 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 Vertrauensarbeitszeitmodells aufzugeben. Das EPA sollte eine stufengerechte Kontrollfunktion in diesem Bereich wahrnehmen.

Der Bundesrat ist in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2012 der Auffassung, dass «[...] die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen bei Vertrauensarbeitszeit durch die Eigenverantwortung der Angestellten und die Führungsverantwortung der Vorgesetzten ausreichend kontrolliert wird.»¹¹ In Anbetracht, dass die rechtlichen Vorgaben zur VAZ von den Departementen nicht einheitlich wahrgenommen werden, ist die GPK-N, wie in ihrem Bericht vom 25. November 2011 erwähnt, nach wie vor der Meinung, dass die Kontrolle der Einhaltung insbesondere der Höchst-arbeitszeit den entsprechenden Vorgaben des BPG und des ArG nicht zu genügen vermag.

⁹ Art. 64, Abs. 2, BPV: «Die Angestellten leisten in der Regel, bezogen auf Vollzeitbeschäftigung, eine Arbeitszeit von 42 Stunden pro Woche; die zusätzlich geleistete Arbeitszeit wird mit einer Ausgleichswoche pro Kalenderjahr kompensiert. [...]»

¹⁰ Art. 64, Abs. 2^{bis}, BPV: «Die Ausgleichswoche ist in dem Kalenderjahr zu beziehen, in welchem der Anspruch entsteht. Ist dies wegen Krankheit, Unfall oder Mutterschaftsurlaub nicht möglich, so ist sie im Folgejahr zu beziehen. Wird die Ausgleichswoche aus anderen Gründen [z.B. hohe Arbeitsbelastung] nicht bezogen, verfällt sie entschädigungslos.»

¹¹ Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung» – Bericht der GPK-N vom 25.11.2011, Stellungnahme des Bundesrates vom 22.2.2012 (BBl 2012 4165 4171).

Der Bundesrat, «als oberstes Führungsorgan der Bundesverwaltung»¹², «koordiniert und steuert die Umsetzung der Personalpolitik»¹³ und «sorgt dafür, dass die Arbeitgeber ein geeignetes Controlling-System anwenden.»¹⁴ Die GPK-N ist deshalb der Meinung, dass sich der Bund als Arbeitgeber dieser Kontrollverantwortung nicht entziehen kann. Zu diesem Schluss kommt im Übrigen auch Prof. Geiser: «Schon das Gesetz verpflichtet zum Controlling und Reporting.¹⁵ Die Arbeitgeber des Bundes sind gemäss Gesetz ausdrücklich verpflichtet, Willkür im Arbeitsverhältnis zu verhindern.¹⁶ Dazu gehört ohne jeden Zweifel, in erster Linie dafür zu sorgen, dass die gesetzlichen Bestimmungen überhaupt eingehalten werden. Insofern besteht sehr wohl in der Bundesverwaltung eine **Verpflichtung, Systeme einzurichten, welche die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen sichern und überprüfbar machen.**»¹⁷

Die GPK-N hat beschlossen, eine Motion einzureichen, um sicherzustellen, dass der Bundesrat die Rechtsvorgaben in Bezug auf die Kontrolle über die VAZ einhält.

Motion 2 Einführung eines Kontrollkonzepts der Vertrauensarbeitszeit

Der Bundesrat wird beauftragt, ein adäquates Kontrollkonzept zu erarbeiten und einzuführen, das es ihm und dem höheren Kader ermöglicht, auch im Bereich der Vertrauensarbeitszeit für die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen zu sorgen.

3.7 Arbeitsverträge der Personen mit Vertrauensarbeitszeit

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.

Die GPK-N stellt fest, dass der Bundesrat die heikle Problematik der Vertragsanpassung bei Personen mit VAZ geprüft hat.

In seiner Stellungnahme weist der Bundesrat darauf hin, dass die Anpassung der Arbeitsverträge sowohl ein rechtliches Problem als auch ein Umsetzungsproblem mit sich brächte. Die GPK-N anerkennt, dass ein Umsetzungsproblem besteht und dass diesem Rechnung zu tragen ist. Der Bundesrat gelangt jedoch zum Schluss,

¹² Art. 3 Abs. 1 Bst. a, BPG.

¹³ Art. 5 Abs. 1 BPG.

¹⁴ Art. 5 Abs. 2 BPG.

¹⁵ Art. 4 und 5 BPG.

¹⁶ Art. 4 Abs. 3 BPG.

¹⁷ Nachkontrolle zur Inspektion «Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung», Bericht der GPK-N vom 25.11.2011, Anhang 1, Gutachten zur Vertrauensarbeitszeit in der Bundesverwaltung zu Händen der GPK-N der Bundesversammlung (BBl 2012 4121 4140 4155).

dass eine Anpassung der Arbeitsverträge rechtlich nicht notwendig ist. Umso wichtiger ist es deshalb aus Sicht der GPK-N, dass die Angestellten mit VAZ über die durchschnittliche Höchstarbeitszeit von 45 Wochenstunden informiert werden, vor allem dann, wenn neue Verträge abgeschlossen werden.

4 Schlussfolgerungen

Die GPK-N begrüsst die Anstrengungen, die der Bundesrat nach der Inspektion vom Oktober 2009 im personalpolitischen Bereich unternommen hat. Seither sind grosse Fortschritte verzeichnet und zahlreiche Projekte in die Wege geleitet worden. Es handelt sich hier um eine langfristige Aufgabe, welche Kontinuität bedingt. Bei ihrer Wahrnehmung ist auch darauf zu achten, dass die notwendigen Meilensteine weiterhin zeitgerecht gesetzt werden. Hauptsächlich deshalb hat die Kommission beschlossen, mit parlamentarischen Vorstössen dazu beizutragen, dass so rasch wie möglich die Grundlagen einer modernen und zukunftsgerichteten Personalpolitik ergänzt werden.

19. Juni 2012

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Präsident: Ruedi Lustenberger
Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Die Präsidentin der Subkommission EFD/EVD:
Maria Roth-Bernasconi
Der Sekretär der Subkommission EFD/EVD: Vanya Karati

