

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Geschäftsprüfungskommissionen
CH-3003 Bern

An den Bundesrat
Bundeshaus
3003 Bern

9. Juli 1998

Vertrauensstelle(n) für das Bundespersonal

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Herren Bundesräte

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich vertieft mit der Frage einer unabhängigen Vertrauensstelle für Bedienstete der allgemeinen Bundesverwaltung befasst.

Die von Ständerat Peter-Josef Schallberger präsierte Sektion Führung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates suchte das Gespräch mit zwei bestehenden Anlaufstellen in der allgemeinen Bundesverwaltung (Sozialberatung für die allgemeine Bundesverwaltung und «Persönliche Beratungsstelle VBS») und unterhielt sich mit dem Ombudsmann des Kantons Zürich sowie der Ombudsperson für das Personal der SBB über ihre Erfahrungen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte wurden über die Erkenntnisse der Anhörungen orientiert und überweisen Ihnen den folgenden Bericht mitsamt den entsprechenden Empfehlungen :

1. Bedeutung und Funktionen einer unabhängigen Vertrauensstelle

Die Geschäftsprüfungskommissionen erachten es aus verschiedenen Gründen für wichtig, dass das Bundespersonal an eine oder mehrere unabhängige, leicht ansprechbare und ausserhalb der Verwaltung stehende Persönlichkeit/en gelangen kann.

Der Rechtsschutz ist für Personen, die in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat stehen, aus faktischen und normativen Gründen oft unzureichend. Der Rechts- und Dienstweg lässt Lücken offen. Weil im Arbeitsverhältnis der Mensch im Vordergrund steht,



muss Ratsuchenden bei der Lösung ihrer Probleme unabhängig von bestehenden Verfahren und Strukturen weitergeholfen werden.

Einen unabhängigen Ansprechpartner braucht es vor allem dort, wo Kommunikationswege von Mensch zu Mensch verschüttet sind, wo unbefangene Anlaufstellen fehlen oder wo für die Sache niemand zuständig sein will – all das gibt es leider.

Zu berücksichtigen gilt es ferner, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung in den letzten Jahren an ihrem Arbeitsplatz vermehrt unter Druck stehen. Knappere personelle Ressourcen, eine Zunahme und erhöhte Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben, zunehmende Reorganisations- und Redimensionierungsvorhaben und die aktuelle wirtschaftliche Krisensituation stellen nur einige Elemente dar, die das Arbeitsklima mitbestimmen. Fälle von überforderten Kaderleuten und offenkundigen Führungsschwächen - vor allem im kommunikativen Bereich – müssen nachdenklich stimmen. Ausserdem gibt es bei über 46 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zwangsläufig Konflikte und das «über der Sache stehen» bereitet oft Schwierigkeiten. Deshalb braucht es eine neutrale Stelle, an die man sich vertrauensvoll wenden kann, ohne die Angst, dass daraus irgendwelche Nachteile erwachsen könnten.

Eine Vertrauensstelle kann ohne weiteres viel Druck wegnehmen und die Randbedingungen für produktive Arbeitsabläufe schaffen bzw. wiederherstellen. Letztendlich wird die Personalführung durch eine Vermittlungsstelle gestärkt. Zu berücksichtigen ist auch der präventive Effekt einer Vertrauensstelle.

Die Tätigkeit einer Vertrauensstelle kommt schliesslich auch der Geschäftsführung zugute. Hinweise und Informationen aus der Verwaltung können auf strukturelle Probleme aufmerksam machen und zur Früherkennung und Beseitigung von Missständen in der Bundesverwaltung beitragen.

Die Frage einer Anlaufstelle für Personal ist zurzeit im Kanton Zürich aktuell. Die Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend die Affäre Huber hat die Schaffung einer Personalombudsstelle verlangt. Der Kanton Zürich verfügt freilich bereits heute über eine Ombudsperson. Nicht nur Bürgerinnen und Bürger deponieren dort ihre Anliegen. Herr Kägi bietet seine Dienste als Ombudsperson auch Bediensteten der kantonalen Verwaltung an. Im Jahre 1996 stammten 19% der Eingaben aus der Verwaltung. Dieser Anteil wird vom Ombudsmann als verhältnismässig hoch eingestuft und eine tendenzielle Zunahme der Fälle im Personalbereich vorausgesagt.



2. Bestehende Anlaufstellen in der allgemeinen Bundesverwaltung

Innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung existiert heute die sogenannte «**Persönliche Beratungsstelle des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)**».

In der Vertrauensperson von Herrn Marcel Bourgeois suchen jährlich ca. 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des VBS Rat, wenn sie in Arbeitsplatzproblemen (Mobbing, Sozialplan, Beförderung etc.) nicht mehr weiter wissen. Hier haben sie die Möglichkeit, um sich über allfällige Unzulänglichkeiten in der Verwaltungstätigkeit ausserhalb des Einflussbereiches der Vorgesetzten auszusprechen und auf vertraulicher Grundlage Meldung zu erstatten. Vermehrt suchen auch Personaldienste und Vorgesetzte den Kontakt zur persönlichen Beratungsstelle. Die Stelle ist direkt dem Departementsvorsteher unterstellt und nur diesem verantwortlich. Die Unabhängigkeit der Beratungsstelle wird dadurch unterstrichen, dass das Büro des Inhabers sich ausserhalb der Bundesverwaltung an dessen Privatdomizil befindet. Der zeitliche Aufwand des Inhabers der «Persönlichen Beratungsstelle VBS» entspricht einem Beschäftigungsgrad von ca. 10 Prozent. Obschon diese Vertrauensstelle bereits seit 1971 besteht, ist vom VBS noch kein Antrag auf definitive Einrichtung gestellt worden. Dies namentlich deshalb, weil die Frage einer eidgenössischen Ombudsstelle nach wie vor aktuell ist, und das VBS einen allfälligen Entscheid nicht präjudizieren wollte.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen ist die Zeit gekommen, dass sich auch die anderen Departemente von den positiven Erfahrungen der persönlichen Beratungsstelle VBS inspirieren lassen. Gemäss Auskunft des Vorstehers VBS entspricht die Stelle einem ausgewiesenen Bedürfnis. Es haben sich auch bereits Angehörige anderer Departemente gemeldet, die wegen Unzuständigkeit abgewiesen werden mussten. Eine Ungleichbehandlung zwischen Bediensteten des VBS und solchen anderer Departemente sowie der Bundeskanzlei erscheint den Geschäftsprüfungskommissionen fragwürdig.

Neben dieser persönlichen Vertrauensstelle existiert für den spezifischen Bereich der Sozialberatung bei der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) eine Anlaufstelle. Die **Sozialberatung der allgemeinen Bundesverwaltung** wird von Frau Buol-Daum geleitet. Die Sozialberatung ist zuständig für die gesamte allgemeine Bundesverwaltung (ohne SBB und Post). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialberatung für die allgemeine Bundesverwaltung sind alles ausgebildete Sozialarbeiter/innen, die die höhere Fachschule für Sozialarbeit und teilweise noch zusätzliche Ausbildungen absolviert haben. Ihre Dienstleistung kann beansprucht werden bei Problemen am Arbeitsplatz (sexuelle Belästigung, Mobbing etc.), in der Familie, Rechts- und Versicherungsfragen und bei finanziellen Schwierigkeiten.

Die Geschäftsprüfungskommissionen erhielten den Eindruck, dass die Sozialberatungsstelle ihre Aufgaben mit grossem persönlichen Engagement, aber unter ungeeigneten



Rahmenbedingungen wahrnimmt. Ein offizieller Auftrag des Bundesrates fehlt. Hinzu kommt, dass diese Stelle in der Bundesverwaltung zu wenig bekannt ist. Ein besserer Bekanntheitsgrad ist die Voraussetzung dafür, dass die Institution ihre Aufgabe optimal erfüllen kann. Der Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb zusätzliche Beachtung zu schenken. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich zudem gefragt, ob die Angliederung an die EVK sinnvoll ist. Je nach Auftrag des Bundesrates sollte schliesslich die berufliche Zusammensetzung überprüft werden.

Gemäss Auskünften der Inhaber der beiden genannten Stellen kam es in der Vergangenheit zu keinen Kompetenzkonflikten. Die beiden Arten der Beratung ergänzen sich in der Praxis. Je nach Problembereich erfolgt eine Zusammenarbeit zwischen der Sozial- und übrigen Personalberatung.

3. Beispiele von Anlaufstellen ausserhalb der allgemeinen Bundesverwaltung

Bei den SBB übt seit September 1997 Herr Erich Geitlinger eine Ombudstätigkeit aus. Über die definitive Einführung der Ombudsfunktion wird demnächst entschieden. Neben Personalangelegenheiten mit direkter persönlicher Betroffenheit befasst sich der Ombudsmann SBB ausdrücklich auch mit Hinweisen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf unwirtschaftliches Handeln bei den SBB. In seinem Zwischenbericht vom 9. Januar 1998 hat Herr Geitlinger die Notwendigkeit einer Ombudsfunktion in einem bestimmten Rahmen bejaht. In diesem Zusammenhang sei noch erwähnt, dass auch die SBB Sozialberatungsstellen kennen. Die Ombudsperson der SBB ersetzt diese Funktion nicht.

Über ebenfalls gute Erfahrungen kann die Swissair mit ihrer bereits vierten Personalombudsperson berichten. Gemäss Auskünften, die den Geschäftsprüfungskommissionen vorliegen, wollen teilweise auch Grossfirmen der Privatwirtschaft wieder vermehrt dazu übergehen, sogenannte «Ombudspersonen» für das Personal einzusetzen.

4. Anforderungen an die Vertrauensstelle

Die durchwegs positiven Erfahrungen mit den hier erwähnten Personalanlaufstellen unterstützen die Geschäftsprüfungskommissionen in ihrer Auffassung, dass auch das Bundespersonal Zugang zu unabhängigen Vertrauensstellen haben sollte. Es stellt sich nun noch die Frage nach den Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung solcher Vertrauensstellen. Insbesondere sind folgende Punkte zu beachten :



- Vertraulichkeit und Informantenschutz sind ein absolutes Muss jeder Anlaufstelle.
- Die Vertrauensstelle steht und fällt mit der Person ihres Inhabers. Die Vertrauensperson muss ausserhalb der Verwaltung stehen. Die Fälle müssen von einer möglichst neutralen, berufs- und lebenserfahrenen Person, die das Vertrauen der Führung und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geniesst, behandelt werden. Ausserdem muss sie leicht ansprechbar und bei allen Beteiligten bekannt sein. Sie muss als Persönlichkeit wahrgenommen werden können. Die Vertrauenspersonen bei SBB und VBS betonten, dass die Ombudsperson die Mentalität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Abläufe des Betriebes gut kennen sollte. Die Vertrauensperson muss mit anderen Worten mit den Mechanismen und Schwierigkeiten der Dienststellen vertraut sein. Es stellt sich die Frage, ob dies die Existenz einer Vertrauensstelle pro Departement voraussetzt oder ob eine Persönlichkeit gefunden werden kann, der es gelingt, sich mit allen Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung vertraut zu machen. Die beratende Person sollte auf jeden Fall ein/e gute/r Kenner/in der Verwaltung sein. Ausserdem sollte die Möglichkeit geprüft werden, dass die Bediensteten des Bundes an eine Person ihres Geschlechts gelangen können.
- In erster Linie muss die beratende Vertrauensperson mit natürlicher Autorität ausgestattet sein. Ihren Abklärungen und Schlussfolgerungen muss gegebenenfalls Nachdruck verschafft werden können. Beim VBS kann der Inhaber der persönlichen Beratungsstelle mit der Unterstützung des Departementsvorstehers rechnen, dem er unmittelbar angegliedert ist. Bei dieser Lösung gilt es aber zu beachten, dass die Schlussfolgerungen der Vertrauensstelle abschliessend sind. Die vorgesetzte Stelle darf diese nicht unterlaufen.
- Der Betrieb der Vertrauensstelle kann und soll angesichts der unterschiedlich häufigen Inanspruchnahme **mit geringen administrativen Kosten** verbunden sein. Je nach Auslastung und Organisation (zentral oder dezentral) kann die Funktion als Voll- oder Teilzeitbeschäftigung wahrgenommen werden. Wichtig ist, dass die Vertrauensperson ihre allfälligen sonstigen Beschäftigungen ohne weiteres unterbrechen kann, wenn ein Fall zu bearbeiten ist. Die gute Erreichbarkeit muss gewährleistet bleiben.
- Die Vertrauensstelle soll dort zum Einsatz kommen, wo das Vertrauensverhältnis zwischen den Bediensteten gestört ist. Sie will bestehende Einrichtungen im Personalbereich nicht ersetzen. Sie arbeitet mit anderen Beratungsstellen (Sozialberatungsstelle, Personaldienste, Personalausschüsse) zusammen. Auch will sie die Vorgesetzten nicht ihrer Führungsverantwortung entheben. Alle Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, Konflikte auszutragen. Die Vertrauensstelle vermittelt und hilft, gestörte Kommunikationsprozesse wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Sie trägt zur Stärkung der Führung auf allen Stufen bei.



5. Rolle der Geschäftsprüfungskommissionen als Anlaufstelle

Die Geschäftsprüfungskommissionen werten Hinweise aus der Bundesverwaltung im Rahmen der Oberaufsicht aus. Aufsichtseingaben von Bundesbediensteten haben die Geschäftsprüfungskommissionen in ihrer bisherigen Praxis mit folgenden zwei Vorbehalten behandelt :

- Auf Eingaben betreffend Beförderungsfragen und Wahlen wird im allgemeinen nicht eingetreten.
- Auf die übrigen Eingaben in der Regel nur, wenn der Bedienstete bereits versucht hat, den kritisierten Mangel oder Missstand auf dem Dienstweg zu beheben.

In welchem Ausmass der Dienstweg ausgeschöpft werden muss, war 1978 Gegenstand von Diskussionen zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und dem Bundesrat. Der Bundesrat beanspruchte den Vorrang seiner Aufsicht über das Bundespersonal gegenüber der Oberaufsicht des Parlaments. Die Geschäftsprüfungskommissionen betonten ihr Recht, den Fall durch eigene Erhebungen abzuklären. Die Praxis entwickelte sich so, dass die Geschäftsprüfungskommissionen dem Bundesrat in der Regel Gelegenheit geben, seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen hatten in den letzten Jahren vermehrt eine eigentliche Ombudsfunktion wahrgenommen. Dabei stellten sie eine grosse Verunsicherung bei den betroffenen Bediensteten fest. Diese war darauf zurückzuführen, dass irgendwelche Nachteile aus einer Anzeige an die Geschäftsprüfungskommissionen befürchtet wurden. Es versteht sich jedoch von selbst, dass die Geschäftsprüfungskommissionen ihrerseits ans Amtsgeheimnis gebunden sind und deshalb die Hinweise an sie absolut vertraulich behandeln. Die Informationen gelangen nur mit dem Einverständnis der/des Anzeigenden nach aussen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen stellen die heutige Praxis betreffend die Eingaben aus der Bundesverwaltung grundsätzlich nicht in Frage. Sie behalten sich aber vor, ihre Rolle als Anlaufstelle für Mitarbeiter/innen der Bundesverwaltung in Zukunft aktiver wahrzunehmen. Die Hinweise aus der Bundesverwaltung stellen eine wichtige Informationsquelle dar, um allfällige Mängel in der Geschäftsführung frühzeitig aufzudecken.



6. Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen

Aufgrund dieser Ausführungen empfehlen die Geschäftsprüfungskommissionen dem Bundesrat,

1. eine oder mehrere Vertrauensstelle(n) für die Bediensteten der allgemeinen Bundesverwaltung zu schaffen. Der Bundesrat berücksichtigt die in Kapitel 4 dieses Berichtes genannten Anforderungen und prüft, wie diesen Anforderungen am besten Rechnung getragen werden kann (Schaffung einer zentralen Vertrauensstelle oder mehrerer - beispielsweise departementsweise organisierter - Anlaufstellen).
2. der Sozialberatungsstelle der allgemeinen Bundesverwaltung einen offiziellen Auftrag zu erteilen, für angemessene Öffentlichkeitsarbeit zu sorgen sowie die Angliederung und je nach Auftrag die berufliche Zusammensetzung der Beratungsstelle zu überprüfen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen bitten den Bundesrat, zu diesen Empfehlungen bis Ende 1998 Stellung zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Herren Bundesräte, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

**Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates**

Der Präsident:

Alexander Tschäppät, Nationalrat

**Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates**

Der Präsident:

Peter Bieri, Ständerat