



25.01.2017

Lohnsystem des Bundes

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats
14.3999 der Finanzkommission des Nationalrats vom
13.10.2014

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Elemente des Lohnsystems	3
2.1	Funktionslohn	3
2.2	Zulagen	4
2.3	Prämien.....	4
2.4	Lohnnebenleistungen.....	5
2.5	Vorsorgeleistungen	5
3	Zusammenhang von Beurteilung, Funktionslohn, Lohnentwicklung und Prämien	5
4	Beurteilung des Lohnsystems durch einen externen Spezialisten.....	6
4.1	Finanzpolitische Perspektive	6
4.2	Personalpolitische Perspektive	6
4.3	Funktionsbewertung, Lohnklassen und Einreihung.....	6
4.4	Methodik zur Anfangslohnfestsetzung.....	7
4.5	Personalbeurteilung („performance management“).....	7
4.6	Individuelle Lohnentwicklungssteuerung	7
4.7	Leistungsprämien	7
4.8	Ortszuschlag	7
4.9	Vergleich mit alternativen Lohnsystemen.....	8
4.10	Zusammenfassende Beurteilung und denkbare Weiterentwicklungsmöglichkeiten des aktuellen Lohnsystems.....	8
5	Haltung der Personalverbände.....	9
6	Fazit und weiteres Vorgehen	9

1 Ausgangslage

Am 13. Oktober 2014 reichte die Finanzkommission des Nationalrats (FK-N) ein Postulat mit dem Titel „Bericht zum Lohnsystem des Bundes“ ein, das den Bundesrat beauftragt, einen Bericht zum Lohnsystem zu verfassen. Dieser solle insbesondere das Beurteilungssystem, die Beurteilungsstufen, deren Verteilung sowie die Regeln der Lohnentwicklung aufzeigen. Bei der Lohnentwicklung interessiere speziell die Verknüpfung mit der Leistungsbeurteilung. Ferner seien die voraussichtlichen Auswirkungen des neuen Führungsmodells auf die Bundesverwaltung (NFB), denkbare Weiterentwicklungen des bestehenden Systems und allfällige Alternativen mit deren Vor- und Nachteilen zu beleuchten.

Der Bundesrat beantragte am 12. November 2014 die Annahme des Postulats. Am 2. März 2015 nahm der Nationalrat das Postulat an.

2 Elemente des Lohnsystems

Das Lohnsystem der Bundesverwaltung wurde letztmals auf den 1. Oktober 2015 angepasst (vgl. Verordnungsänderung vom 11. September 2015, AS 2015 3155). Es ist modular aufgebaut und bietet mit verschiedenen Elementen Leistungsanreize.

Vorsorgeleistungen	Finanzielle Beiträge der Arbeitgeberin und der Arbeitnehmenden an die Vorsorgeeinrichtung zur Absicherung von Alter, Invalidität und Tod.
Lohnnebenleistungen	Freiwillige Leistungen der Arbeitgeberin, die nicht von der individuellen Leistung abhängig sind.
Prämien	Variable und in der Regel pekuniäre Leistungen zur Honorierung überdurchschnittlicher Leistungen oder besonderer Einsätze.
Zulagen	Vergütungen spezieller Arbeitsumstände oder bestimmter sozialer Verhältnisse.
Funktionslohn	Vergütung auf der Basis des Funktionswerts, der Erfahrung und der Leistung.

2.1 Funktionslohn

Die Grundlage bilden 38 Lohnklassen (vgl. Art. 36 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, BPV, SR 172.220.111.3). Diese bringen die durch individuell-konkrete Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten charakterisierten Stellenbilder in eine Rangfolge und strukturieren die Funktionslöhne. Die Lohnklasse 1 weist den tiefsten, die Lohnklasse 38 den höchsten Ziellohn auf.

Der mit der Lohnklasse verbundene Höchstbetrag ist nicht nur der Ziellohn, sondern auch die Grundlage für die Berechnung der leistungsdifferenzierten Lohnentwicklung. Je nach Beurteilungsergebnis entwickelt sich der Lohn in der Bandbreite von minus 2 Prozent bis plus 3 Prozent (vgl. Art. 39 BPV).

Nach Erreichen des Klassenmaximums steigt der Lohn nur noch aufgrund beschlossener Teuerungsausgleiche und Reallohnmassnahmen.

2.2 Zulagen

Die Bundesverwaltung kennt aufgrund der Heterogenität ihrer Aufgabenfelder verschiedene Zulagenformen. Sie lassen sich in fünf Kategorien gliedern:

Zulagen in Anlehnung an das Arbeitsgesetz	Vergütung für Überzeit, Sonntags- und Nacharbeit
Zulagen zur Abgeltung funktions- und marktspezifischer Besonderheiten	Ortszuschlag Funktionszulage Arbeitsmarktzulage Sonderzulage
Departementsspezifische Zulagen	EDA, Karrierepersonal VBS, Militärisches Personal EFD, Zoll- und GWK-Personal
Zulagen zur Abgeltung arbeitsorganisatorischer Besonderheiten	Zulage für Pikettdienst und unregelmässige Einsätze
Zulagen für den Vollzug besonderer gesetzlicher Aufträge	Zulagen für Einsätze - für die Friedensförderung - als Sky Marshal (Sicherheit im Luftbereich) - im Rahmen von Frontex (Schutz der Schengen-Aussengrenzen) - zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland

Eine Besonderheit stellt der Ortszuschlag dar (Art. 43 BPV und Anhang 1 zur Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung, VBPV, SR 172.220.111.31). Diese Regionalzulage ist nach den Lebenskosten, den Steuern sowie der Grösse und Lage des Arbeitsortes in dreizehn Stufen gegliedert, wird leistungsunabhängig allen Mitarbeitenden ausgerichtet und ist ein versicherter Bestandteil des Lohns.

2.3 Prämien

Die Leistungsprämie dient der Honorierung überdurchschnittlicher Leistungen und besonderer Einsätze. Sie beträgt maximal 10 Prozent des Höchstbetrags der vertraglichen Lohnklasse pro Kalenderjahr und Mitarbeitende/n, unterliegt keinen Verteilungsvorgaben und steht auch Mitarbeitenden im Aufstieg offen. Vorausgesetzt werden aber gute oder sehr gute Arbeitsergebnisse, d. h. Beurteilungen mit der Stufe 3 oder 4 (vgl. Art. 49 und 49b Abs. 1 BPV).

Die Spontanprämie ergänzt die Leistungsprämie. Sie dient der sofortigen Abgeltung besonderer Einsätze und Leistungen und wird in Form von Naturalien mit einem Gegenwert von maximal 500 Franken ausgerichtet (vgl. Art. 49a BPV).

2.4 Lohnnebenleistungen

Die Lohnnebenleistungen, wie beispielsweise das Halbtaxabonnement, werden leistungsunabhängig ausgerichtet. Sie haben in der Bundesverwaltung im Vergleich zu gewissen Betrieben in der Privatwirtschaft nur einen marginalen Charakter.

2.5 Vorsorgeleistungen

Die Vorsorgeleistungen werden in diesem Bericht nicht näher beleuchtet.

3 Zusammenhang von Beurteilung, Funktionslohn, Lohnentwicklung und Prämien

Das Beurteilungsmodell der Bundesverwaltung kennt vier Stufen. Sie sind mit *sehr gut*, *gut*, *genügend* und *ungenügend* bezeichnet. Den verschiedenen Stufen sind prozentuale Lohnentwicklungsbandbreiten zugeordnet.

Die nachfolgende Synopsis zeigt die Zusammenhänge von Beurteilungsstufe, Zielerreichung, Lohnentwicklung und Prämien.

	Ziel- erreichung	Lohn- entwicklung	Leistungs- prämie	Spontan- prämie
Beurteilungs- stufe 4	sehr gut	2.5 bis 3 Prozent	bis 10 Prozent	bis 500 Fr.
Beurteilungs- stufe 3	gut	1 bis 2 Prozent	bis 10 Prozent	bis 500 Fr.
Beurteilungs- stufe 2	genügend	0 bis 0.5 Prozent	keine	bis 500 Fr.
Beurteilungs- stufe 1	ungenügend	0 bis minus 2 Prozent	keine	keine

Die Linienvorgesetzten haben mit den Lohnentwicklungsbandbreiten pro Beurteilungsstufe einen Spielraum bei der Vergütung der Ergebnisse ihrer Mitarbeitenden und können so beispielsweise auch die jeweilige Relativlage oder den Vergleich mit Teammitgliedern mitberücksichtigen.

Mit der Stufe 1 (ungenügend) beurteilten Mitarbeitenden kann der Lohn gekürzt und bei fehlender Aussicht auf eine zeitnahe Leistungssteigerung gekündigt werden.

Im Zusammenspiel von Personalbeurteilung, Lohnentwicklung und Prämien ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, die massgeschneiderte und situationsadäquate Lösungen erlauben.

4 Beurteilung des Lohnsystems durch einen externen Spezialisten

Im Interesse einer möglichst objektiven Analyse des Lohnsystems hat das EFD/EPA perinnova compensation GmbH (perinnova) mit diesem Auftrag betraut. Perinnova richtete dabei ein spezielles Augenmerk auf die Beurteilung der Lohnentwicklungsregelung beim Bund, die Leistungsprämien und den Ortszuschlag. Ferner hat perinnova das Lohnmodell des Bundes alternativen Lohnsystemen gegenübergestellt.

Nachfolgend sind die wesentlichsten Erkenntnisse des Berichts von perinnova zusammengefasst:

4.1 Finanzpolitische Perspektive

Das Lohnsystem der Bundesverwaltung ist nicht inhärent kostentreibend.

Das neue Führungsmodell Bund (NFB) erlaubt im Rahmen der Globalbudgets eine gewisse Verschiebung der Mittel zwischen Sach- und Personalaufwand. Die Globalbudgets sind aber weiterhin im politischen Prozess durch das Parlament zu genehmigen. Sie verhindern zusammen mit den nicht überschreitbaren Lohnklassenmaxima sowie den Regeln für die Lohnentwicklung und die Leistungsprämien finanzielle Auswüchse.

4.2 Personalpolitische Perspektive

In den letzten Jahren wurde das Lohnsystem wiederholt angepasst. Zuerst schärfte der Bundesrat die Beurteilungsstufen. Später senkte und verengte er die Lohnentwicklungsbandbreiten.

Je nach Zeitpunkt des Eintritts in die Bundesverwaltung führen diese Veränderungen, insbesondere die Senkung der Lohnentwicklungsbandbreiten, zu unterschiedlichen Lohnkarrieren. Mit den tieferen Lohnentwicklungsprozentwerten erreichen junge Fachkader auch mit konstant gut beurteilten Arbeitsergebnissen bis zum ordentlichen Pensionierungsalter nicht in jedem Fall den Höchstbetrag der vertraglichen Lohnklasse. Dies schwächt die Position der Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt und relativiert den personalpolitisch zentralen Grundsatz der Gleichbehandlung.

Zudem beschneiden die neuen, teils verengten Lohnentwicklungsbandbreiten den Handlungsspielraum der Führungskräfte.

4.3 Funktionsbewertung, Lohnklassen und Einreihung

Die Funktionsbewertung ist bezüglich Systematik, Organisation und Zuständigkeit klar geregelt.

Die interviewten departementalen HR-Verantwortlichen vermuten, dass die Vielzahl an Bewertungsstellen, die auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit eingeschränkten Quervergleichsmöglichkeiten und die fehlenden regelmässigen Auswertungen zu unterschiedlichen Einstufungspraxen führen könnten.

Bei der Festlegung der Maxima der Lohnklassen wäre zu prüfen, ob nicht eine definierte Vorgehensweise und ein Rhythmus zu ihrer Abstimmung mit Arbeitsmarktlohnstrukturen zielführend wären.

4.4 Methodik zur Anfangslohnfestsetzung

Die Methodik der Anfangslohndefinition ist einfach, transparent und zweckmässig. Die Anstellungsinstanzen haben bei der Anrechnung und Berechnung der Erfahrung einen gewissen Handlungsspielraum.

Die Anfangslohnfestsetzung orientiert sich vornehmlich am Berufsabschluss und an der funktionsrelevanten Erfahrung, aber weniger an der Arbeitsmarktsituation. Mit der Senkung der Lohnentwicklungsbandbreiten ist der Druck auf die Anfangslohnfestsetzung grösser geworden (Kompensation der tieferen Lohnentwicklung durch die Festsetzung von höheren Anfangslöhnen).

4.5 Personalbeurteilung („performance management“)

Es bestehen alle üblichen Instrumente für das performance management, insbesondere die Zielvereinbarung, die Mitarbeitendenbeurteilung, eine leistungsdifferenzierte Lohnentwicklung und Leistungsprämien.

Die technischen Grundlagen, wie beispielsweise die Beurteilungsskala und der Lohnentwicklungsbezug, sind zweckmässig.

Der Verzicht auf Verteilungsvorgaben ist positiv.

Die Führungskräfte können die Flexibilität des Systems zur differenzierten Beurteilung der Leistung aber nicht ausschöpfen, weil gewisse Departemente und Verwaltungseinheiten die Zielvereinbarung und die Personalbeurteilung mit spezifischen Auflagen versehen.

4.6 Individuelle Lohnentwicklungssteuerung

Die Lohnentwicklung berücksichtigt ausgewogen die erbrachte Leistung und den Erfahrungszuwachs. Seit 2016 besteht bei genügender Leistung (Beurteilungsstufe 2) kein Anspruch mehr auf eine Lohnentwicklung. Somit ist der Erfahrungszuwachs per se nicht mehr grundsätzlich lohnrelevant.

Die bereits unter Ziffer 4.2 erwähnte Senkung der Lohnentwicklungsbandbreiten, die entsprechend angepasste Richtlinie für die Festsetzung der Anfangslöhne und Auflagen der Departemente bei den Lohnentwicklungsprozentwerten können dazu führen, dass Mitarbeitende das Lohnklassenmaximum nie erreichen und der Lohnabstand zwischen dienstjüngeren und dienstälteren Mitarbeitenden als zu gross empfunden wird. Zudem wirkt sich die unterschiedliche Anwendung des Lohnsystems in den verschiedenen Departementen auf die Handlungsspielräume der Führungskräfte aus.

4.7 Leistungsprämien

Die umfassende Auswertung der Leistungsprämien zeigt, dass die Praxis adäquat ist. Es sind keine Auswüchse erkennbar.

Die Leistungsprämien werden weniger für besondere Einsätze ausgerichtet, als vielmehr für überdurchschnittlich beurteilte Mitarbeitende im Lohnklassenmaximum.

4.8 Ortszuschlag

Die Bestimmungen zum Ortszuschlag zeigen nicht eindeutig auf, welche Ziele damit verfolgt werden und nach welchen Prinzipien die Stufenbeträge festgelegt werden. Es lässt sich nur ableiten, dass es wohl um einen Ausgleich der unterschiedlich hohen Lebenshaltungskosten geht und auch der Arbeitsweg eine Rolle spielt („Zuschlag für die Abgelegenheit“).

Die heute gültigen Ansätze wurden vor 1989 festgelegt. Angesichts des regional sehr unter-

schiedlichen Strukturwandels muss davon ausgegangen werden, dass die geltenden Ansätze nicht mehr der aktuellen Situation entsprechen. Zudem wird der Ortszuschlag von den Mitarbeitenden als fixer Lohnbestandteil wahrgenommen.

Aktuell erhalten rund zwei Drittel der Mitarbeitenden den höchsten Ortszuschlag, also jenen der Stufe 13.

Weil er unabhängig von der Lohnklasse gewährt wird, ist sein Anteil am Lohn in den tieferen Lohnklassen bedeutender als bei den höheren Lohnklassen. Die Streichung wäre eine direkte Lohnkürzung, die sich am Beispiel der Ortszuschlagsstufe 13 in der Bandbreite von 1,4 (Lohnklasse 38) bis 9,0 Prozent (Lohnklasse 1) bewegte.

4.9 Vergleich mit alternativen Lohnsystemen

Das Lohnsystem der Bundesverwaltung steht mit der eindeutig an die Personalbeurteilungsstufen gekoppelten Lohnentwicklung zwischen noch flexibleren und offeneren Lohnsystemen und solchen mit weitgehend automatischer Lohnentwicklung. Mit Blick auf die hoheitlichen Aufgaben ist das bestehende Lohnmodell für die Bundesverwaltung angemessen.

Die vorwiegend in der Privatwirtschaft verbreiteten Lohnsysteme ohne erfahrungsbasierte Lohnentwicklungsperspektive und ohne Aufstiegsregelungen wären aufgrund des Auftrags der Bundesverwaltung nicht zielführend. Demzufolge wäre ein variables Lohnsystem, bei dem üblicherweise ein beträchtlicher Teil des durchschnittlichen Bonus vom Geschäftsergebnis abhängt, nicht sachlogisch. Die Gegenmodelle mit rein erfahrungsbasierten und weitgehend automatischen Lohnanstiegen sind unflexibel und systembedingt finanzintensiv.

In diesem Lichte sprechen die Alternativmodelle weder aus personal- noch finanzpolitischer Perspektive für einen grundsätzlichen Systemwechsel in der Bundesverwaltung. Allerdings ist – wie bereits erwähnt – das System mit der Senkung und teilweisen Verengung der Lohnentwicklungsbandbreiten weniger flexibel geworden.

4.10 Zusammenfassende Beurteilung und denkbare Weiterentwicklungsmöglichkeiten des aktuellen Lohnsystems

Die Analyse des Lohnsystems, der massgebenden Grundlagen und die Interviews mit ausgewählten HR-Verantwortlichen der Departemente¹ und Personalverantwortlichen von privatwirtschaftlichen und bundesnahen Unternehmen² haben gezeigt, dass das Lohnsystem für die Bundesverwaltung angemessen ausgestaltet ist.

Es ist vollständig und regelt alle erforderlichen Bereiche. Die einzelnen Regelungen sind konsistent und stimmen mit den formulierten Zielsetzungen überein. Das Lohnsystem gewährt eine ausreichende Flexibilität, um den heterogenen Anforderungen in den Departementen zu genügen.

Weder aus personal- noch finanzpolitischer Perspektive drängt sich eine Neukonzeption oder eine fundamentale Änderung des bestehenden Lohnsystems auf. Das aktuelle Modell ist im Grundsatz ausbalanciert. Einzig die letztes Jahr vorgenommene Anpassung der Lohnentwicklungsbandbreiten führte zu einer gewissen Unausgewogenheit und einer Beschneidung der Handlungsspielräume. Der Weiterentwicklung des bestehenden Systems sind relativ enge Grenzen gesetzt. Zudem birgt jede Änderung das Risiko unerwünschter Nebeneffekte.

Dennoch bestehen in Einzelbereichen Optimierungsmöglichkeiten. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Lohnentwicklungssteuerung, die konzisere Ausgestaltung der Leistungsprämien und die Neuregelung des Ortszuschlags gerichtet werden.

¹ EJPD, VBS, UVEK

² Novartis, Roche, Swiss Life, UBS, CS, Migros, SBB und Post

Beim Ortszuschlag gäbe es verschiedene Varianten (z. B. Streichung und Wiederverwendung der frei werdenden Gelder in Form eines Bonus, Integration in den Lohn mit oder ohne Anhebung der Lohnklassenmaxima usw.), deren Auswirkungen aber noch vertieft geprüft werden müssten.

Zur Schaffung einer höheren überdepartementalen Transparenz sollten die Einreihungen der Funktionen in die Lohnklassen, die Praxen der Anfangslohnfestsetzung, der Personalbeurteilung- und des Lohnaufstiegs, der Ausrichtung von Leistungsprämien und der Diskriminierungsfreiheit der bezahlten Löhne regelmässig erhoben und ausgewertet werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass der Aufwand für dieses Controlling in einem vernünftigen Rahmen bleibt und die Ergebnisse einen entsprechenden Mehrwert erbringen.

5 Haltung der Personalverbände

Die Personalverbände und Gewerkschaften (PVB, Garanto, VPOD und PVfedpol, Transfair, Swissspersona und VKB) sehen mit dem Expertenbericht ihre Einschätzung bestätigt, dass das Lohnsystem der Bundesverwaltung funktioniert und nicht kostentreibend ist. Es gibt keinen automatischen Lohnanstieg und die Lohnentwicklung basiert auf der individuellen Leistungsbeurteilung der Mitarbeitenden.

Die Senkung der leistungsbasierten Lohnentwicklungsprozentwerte führt seit 2016 zu einer stark unterschiedlichen Lohnentwicklung und Ungleichbehandlung der Mitarbeitenden. Es ist nicht mehr gewährleistet, dass das Lohnbandmaximum, das dem Marktlohn für die ausgeübte Tätigkeit und den damit verbundenen Verantwortlichkeiten entspricht, noch erreicht werden kann. Und der im Gesetz vorgesehene Erfahrungszuwachs, der sich auch in der Privatwirtschaft üblicherweise in der Lohnentwicklung niederschlägt, wird durch die Senkung der Lohnentwicklungsprozentwerte völlig marginalisiert. Es braucht dringend eine Korrektur, damit die Lohnentwicklung aller Mitarbeitenden wieder ins Lot kommt.

Der Verzicht auf Verteilungsvorgaben bei den Beurteilungen ist positiv. Die Anregung von perinnova zur besseren Schulung der Vorgesetzten bei Zielvereinbarung und Beurteilung wird unterstützt.

Die Ortszulagen haben aufgrund der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten ihre Berechtigung und sind ein fester Lohnbestandteil. Eine Abschaffung würde insbesondere bei tiefen Lohnklassen zu einer massiven Lohnkürzung führen.

Die Anfangslohnberechnung erfolgt je nach Departement und Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich. Die Personalverbände befürworten transparente und verbindliche Kriterien für die Lohnberechnung.

Bei Änderungen des Lohnsystems muss beachtet werden, dass genug Mittel zur Verfügung stehen. Es darf nicht zu Lohnkürzungen kommen und das Leistungsprämienmodell soll nicht ausgebaut werden. Ferner muss die Lohngleichheit beachtet und mittels einer transparenten Funktionsbewertung und einem zentralen Controlling überprüft werden.

6 Fazit und weiteres Vorgehen

Die Systemanalyse durch die externen Experten bestätigt aus fachlicher Sicht den Entscheid des Bundesrats vom 4. März 2016, auf die Konzeption eines vollständig neuen Lohnsystems zu verzichten. Die Notwendigkeit für einen derartigen Schritt ist aus fachlicher und personalpolitischer Sicht nicht ersichtlich. Die Bundesverwaltung verfügt über ein der Aufgabenstellung und Komplexität der Organisation angemessenes Lohnsystem.

Trotzdem hat der Bundesrat als Folge der Lohnsystemanalyse das EFD beauftragt, ihm bis Mitte 2017 ein Aussprachepapier mit möglichen Anpassungsvorschlägen des Lohnsystems zu unterbreiten. Die Stossrichtung soll sich dabei an den durch die externen Spezialisten

identifizierten Weiterentwicklungsmöglichkeiten orientieren. Betroffen sind insbesondere die Lohnentwicklung, die Leistungsprämien und der Ortszuschlag. Dabei sollen erste Anpassungen bereits auf den 1. Januar 2018 wirksam werden.

Zudem soll die einheitliche Anwendung des Lohnsystems soweit möglich durch vermehrte bundesweite Reportings unterstützt werden. Die entsprechende Schulung der Kader wie auch der Abbau von bereichsspezifischen Vorgaben sind Massnahmen, die unmittelbar umsetzbar sind.