



Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter

Eidgenössisches Personalamt



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15560.614.00221.010
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter Eidgenössisches Personalamt (EPA)

Das Wesentliche in Kürze

Der Personalaufwand der Bundesverwaltung betrug im Jahr 2014 rund 5,4 Milliarden Franken. Diese Summe verteilt sich auf 34 772 Vollzeitstellen. Die Departemente und teilweise die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten (VE) verfügen über einen grossen Ermessensspielraum bei der Bewältigung der Personalgeschäfte. Das sowohl zentral als auch dezentral umgesetzte Personalwesen muss sich aber nach wie vor innerhalb bestimmter Leitplanken bewegen.

Vor diesem Hintergrund hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) geprüft, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert sind und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen ausreichend klar geregelt ist. Die vorliegende Prüfung fokussiert auf das EPA als Querschnittsamt. Die Generalsekretariate des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD), des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) wurden in die Prüfung mit einbezogen.

Die Notwendigkeit der Querschnittsämter ist aus Sicht der EFK unumstritten. Sie sind zentral, um in Kernbereichen ein konsistentes Vorgehen in der Bundesverwaltung zu erzielen. Um diese Rolle wirkungsvoll wahrnehmen zu können, sind Weisungs-, Durchsetzungs- und Überwachungskompetenzen der Querschnittsämter unverzichtbare Grundlagen.

Schwierige Ausgangslage des EPA: Ihm fehlen Aufsichts- und Durchsetzungskompetenzen

Entsprechende formelle Kontrollkompetenzen werden dem EPA weder in der Bundespersonalverordnung (BPV) übertragen, noch hat der Bundesrat bzw. das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) aufgrund ihrer Aufsichts- und Kontrollpflichten dem EPA einen Auftrag erteilt. Durchsetzungsinstrumente fehlen. Wenn die notwendigen Grundlagen geschaffen würden, liegt es in der Verantwortung des EPA, die Einhaltung der wesentlichen Vorgaben zu kontrollieren bzw. kontrollieren zu lassen.

Eine systematische Kontrolle bedarf eines Regelkreises. Dieser hält fest, wer in welcher Form prüft, wie die Prüfung zu dokumentieren ist und wie die Berichterstattung an das EPA erfolgen soll. Auf Stufe der Personalstrategie mit der Gegenüberstellung von Soll- und Istwerten, dem Auswerten von Indikatoren, der Personalbefragung und dem jährlichen Reporting kann die Existenz eines Regelkreises beim EPA bejaht werden. Auf der operativen Ebene fehlt ein risikobasiertes Aufsichtskonzept zur Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben. Ein Regelkreis existiert hier nicht.

Mosaik in der Personalpolitik: Einheitliche und automatisierte Kontrollen sind gefordert

In den Departementen ist der Grad der Delegation von Kompetenzen an die VE unterschiedlich. Dokumentierte Aufsichtskonzepte gibt es nicht. Die vorgelegten Delegationsweisungen decken jedoch Teile davon ab. Die Einhaltung der Vorgaben wird generell über Controllingzahlen, Kennzahlen etc. überwacht. Die Kontrollen sind in der Regel nicht klar definiert und werden nur punktuell durchgeführt. Sie sind daher oft auch nicht dokumentiert.



Der unterschiedliche Umgang mit den delegierten Kompetenzen kann in letzter Konsequenz zu einer heterogenen Umsetzung der Personalpolitik führen. Ausserdem zieht er eine Vielfalt an Regelungen nach sich, die nicht notwendig ist, so besteht in der Bundesverwaltung beispielsweise ein Spesenreglement mit elf verschiedenen departementalen Regelungen.

Die EFK empfiehlt, dem EPA die notwendigen Aufsichts- und Kontrollkompetenzen zu übertragen. Dieses sollte, gestützt auf eine Risikoanalyse, ein Aufsichtskonzept erarbeiten. Darin sind die zu prüfenden Bereiche zu definieren und Regelkreise zu etablieren. Dabei sollte der Fokus auf automatisierte Kontrollen gelegt werden. Das EPA ist dafür besorgt, dass aus den Prüfergebnissen Massnahmen abgeleitet werden. Die Beseitigung relevanter Schwachstellen ist durch das EPA zu überwachen. Zuletzt müssen die Instrumente, welche die Durchsetzung von Empfehlungen und Korrekturen ermöglichen, konkretisiert und gestärkt werden. Die Ausgestaltung des Aufsichtskonzepts ist stark von der künftigen Kompetenzübertragung abhängig.

Mise en œuvre des directives des offices transversaux Office fédéral du personnel (OFPER)

L'essentiel en bref

En 2014, les charges de personnel de l'administration fédérale ont totalisé 5,4 milliards de francs. Ce montant se répartit entre 34 772 postes à plein temps. Les départements et en partie les unités administratives qui leur sont subordonnées disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour traiter les questions liées aux ressources humaines. La gestion du personnel engagé dans les services centraux aussi bien que décentralisés doit cependant continuer à suivre des lignes directrices précises.

Pour cette raison, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié si les tâches, les compétences et les responsabilités sont clairement définies, et si les contrôles portant sur le respect et la mise en œuvre des directives sont suffisamment réglementés. Le présent audit, auquel ont été associés les secrétariats généraux du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et du Département fédéral des finances (DFF), a porté sur l'OFPER en tant qu'office transversal.

Le CDF estime que la nécessité des offices transversaux ne fait aucun doute. Ils sont essentiels pour parvenir à une approche cohérente dans des domaines clés au sein de l'administration fédérale. Pouvoir assumer ce rôle efficacement implique néanmoins la compétence de donner des directives, de les faire appliquer et de surveiller leur respect.

Situation difficile pour l'OFPER: manque de compétences de surveillance et d'application

L'OFPER ne se voit pas attribuer de compétences de contrôle formelles dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers). Il n'a reçu aucun mandat du Conseil fédéral ou du Département fédéral des finances (DFF) sur la base de leurs obligations de surveillance et de contrôle. Il lui manque donc des instruments d'application. Si les bases requises étaient créées, l'OFPER aurait la responsabilité de contrôler ou de faire contrôler que les directives essentielles sont respectées.

Un contrôle systématique nécessite un mécanisme de régulation. Ce dernier définit qui effectue les audits et sous quelle forme, comment les documenter et comment rendre compte des résultats à l'OFPER. Cet Office dispose d'un tel mécanisme au niveau de la stratégie pour le personnel par le biais de la comparaison des valeurs visées et réelles, de l'évaluation des indicateurs, des enquêtes auprès du personnel et de l'établissement d'un rapport annuel. Au niveau opérationnel, il manque un concept de surveillance établi en fonction des risques pour contrôler le respect des directives. A cet égard, il n'existe pas de mécanisme de régulation.

Mosaïque au niveau de la politique du personnel: contrôles uniformisés et automatisés exigés

Le degré de délégation des compétences aux unités administratives varie d'un département à l'autre. Il n'y a pas de concepts de surveillance documentés. Toutefois, les directives en matière de délégation remises au CDF en couvrent certains aspects. Les départements vérifient que les



directives sont respectées généralement via des données chiffrées issues du contrôle de gestion, d'indicateurs, etc. Souvent, les contrôles ne sont pas clairement définis et menés qu'à intervalles irréguliers. Leurs résultats sont dès lors rarement consignés.

En définitive, ces différentes approches de délégation des compétences risquent de conduire à une mise en œuvre hétérogène de la politique du personnel. De plus, elles entraînent une diversité des réglementations qui n'est pas indispensable. L'administration fédérale dispose par exemple d'un règlement des frais avec onze différentes prescriptions départementales.

Le CDF recommande d'octroyer les compétences de surveillance et de contrôle nécessaires à l'OFPER. Sur la base d'une analyse de risques, ce dernier devrait ensuite élaborer un concept de surveillance pour définir les domaines à vérifier et établir des mécanismes de régulation, en mettant l'accent sur les contrôles automatisés. L'OFPER est tenu de veiller à ce que des mesures soient prises sur la base du résultat des audits et à ce que les points faibles importants soient éliminés. Enfin, il convient de concrétiser et de renforcer les instruments qui permettent d'appliquer des recommandations et des corrections. L'élaboration du concept de surveillance dépendra fortement du futur transfert de compétences.

Texte original en allemand

Attuazione delle istruzioni degli uffici trasversali Ufficio federale del personale (UFPER)

L'essenziale in breve

Nel 2014 le spese per il personale dell'Amministrazione federale sono ammontate a circa 5,4 miliardi di franchi. Questa somma è ripartita su 34 772 posti a tempo pieno. I dipartimenti e alcune unità amministrative (UA) loro subordinate dispongono di un ampio margine di discrezionalità nello svolgimento degli affari riguardanti il personale. Tali attività, attuate sia a livello centrale che decentrale devono però continuare a rientrare in determinati parametri.

In quest'ottica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se i compiti, le competenze e le responsabilità sono definiti in modo esplicito e se il controllo del rispetto e dell'attuazione delle istruzioni è disciplinato in maniera sufficientemente chiara. La presente verifica si concentra sull'UFPER in veste di ufficio trasversale. Le segreterie generali del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e del Dipartimento federale delle finanze (DFF) sono state coinvolte.

Dal punto di vista del CDF la necessità degli uffici trasversali è indiscussa. Essi sono fondamentali per ottenere processi uniformi nei settori chiave dell'Amministrazione federale. Le competenze di emanare istruzioni, esecutive e in materia di vigilanza degli uffici trasversali sono basi indispensabili per svolgere questo ruolo in maniera efficace.

Situazione problematica per l'UFPER: manca di competenze di vigilanza e di esecuzione

L'ordinanza sul personale federale (OPers) non attribuisce all'UFPER le necessarie competenze di controllo formali. Né il Consiglio federale né il DFF gli hanno conferito un mandato in ragione dei loro obblighi di vigilanza e di controllo. Mancano dunque degli strumenti di attuazione. Se fossero create le basi necessarie spetterebbe all'UFPER controllare o far controllare il rispetto delle prescrizioni fondamentali.

Un controllo sistematico necessita di una regolamentazione quadro che stabilisca chi effettua le verifiche e in quale forma, come documentarle e comunicare i risultati all'UFPER. A livello di strategia del personale l'UFPER dispone di una simile regolamentazione, con il confronto tra valori di riferimento ed effettivi, la valutazione di indicatori, l'inchiesta concernente il personale e il reporting annuale. A livello operativo manca un concetto di vigilanza basato sui rischi per accertare il rispetto delle prescrizioni. In questo caso non esiste alcuna regolamentazione quadro.

Eterogeneità nella politica del personale: sono richiesti controlli uniformi e automatizzati

Nei dipartimenti il grado di delega delle competenze alle UA non è uniforme. Non esistono concetti di vigilanza documentati. Tuttavia, le istruzioni in materia di delega presentate al CDF coprono alcuni aspetti. Generalmente il rispetto delle prescrizioni viene sorvegliato ad esempio tramite cifre del controllo di gestione e indicatori. Spesso i controlli non sono definiti in modo chiaro, vengono effettuati soltanto puntualmente e spesso non vengono quindi documentati.



I diversi approcci alle competenze delegate possono provocare un'attuazione eterogenea della politica del personale e comportano un'inutile molteplicità di regolamentazioni. Nell'Amministrazione federale esiste ad esempio un regolamento delle spese con undici diverse prescrizioni dipartimentali.

Il CDF raccomanda di attribuire all'UFPER le necessarie competenze in materia di vigilanza e di controllo di gestione. Sulla base di un'analisi dei rischi quest'ultimo deve elaborare un concetto di vigilanza in cui definire i settori da esaminare e stabilire delle regolamentazioni quadro ponendo l'accento sui controlli automatizzati. L'UFPER deve vegliare affinché siano adottate delle misure in base ai risultati delle verifiche e monitorare l'eliminazione dei punti deboli rilevanti. Infine, occorre concretizzare e rafforzare gli strumenti che permettono di attuare le raccomandazioni e le correzioni. L'impostazione del concetto di vigilanza dipenderà fortemente dal futuro trasferimento di competenze.

Testo originale in tedesco

Implementation of cross-departmental office directives Federal Office of Personnel (FOPER)

Key points

In 2014, the Federal Administration's personnel expenses amounted to some CHF 5.4 billion. This sum is spread over 34,772 full-time equivalents. The departments and some of the administrative units (AU) under them enjoy considerable discretion in personnel management matters. However, the human resources employed on both a centralised and decentralised basis must still remain with certain guidelines.

Against this backdrop, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited whether tasks, powers and responsibilities are clearly defined and whether inspection of compliance with and implementation of the directives is sufficiently and clearly regulated. This audit focuses on the FOPER as a cross-departmental office. The general secretariats of the Federal Department of Justice and Police (FDJP), the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER) and the Federal Department of Finance (FDF) were included in the audit.

The SFAO believes the necessity of cross-departmental offices is indisputable. They are key to achieving a consistent approach in core areas in the Federal Administration. In order to effectively fulfil this role, the regulatory, enforcement and supervisory powers of cross-departmental offices are an essential basis.

Difficult basis for the FOPER: lack of supervisory and enforcement powers

The FOPER is not assigned the corresponding formal inspection powers in the Federal Personnel Ordinance (FPersO), and neither the Federal Council nor the FDF have given it a mandate based on its supervisory and inspection duties. There is therefore a lack of enforcement tools. If the necessary basis were created, it would be the FOPER's responsibility to inspect compliance with key requirements or to have it inspected on its behalf.

Systematic inspection requires a control loop, which establishes who is to conduct audits and how they are to be conducted and documented as well as how reporting to the FOPER should take place. The FOPER may say that such a loop exists at the personnel strategy level with the comparison of target and actual values, the assessment of indicators, staff surveys and the annual reporting. At the operational level, however, there is no risk-based supervisory concept for inspecting compliance with requirements. A control loop is not in place here.

Variations within personnel policy: need for uniform and automated inspections

The extent to which powers are delegated to the AUs within the departments varies. There are no documented supervisory concepts. However, the delegation directives cover part of these. Compliance with the requirements is generally monitored using management control figures, indicators, etc. The inspections are generally not clearly defined and only performed ad hoc. They are often not even documented as a result.

The different ways of dealing with the delegated powers can ultimately lead to the differentiated implementation of personnel policy. This also involves a variety of regulations, which is unnecessary.



For instance, the Federal Administration has expenses regulations which include eleven different sets of departmental prescriptions.

The SFAO recommends that the FOPER be assigned the necessary powers of supervision and inspection. The FOPER should develop a supervisory concept based on a risk analysis. The concept should define the areas to be audited and establish control loops. The focus here should be on automated inspections. The FOPER is to ensure that measures are taken in response to the audit findings. The FOPER is to oversee the elimination of the weaknesses in question. Finally, the tools enabling the execution of recommendations and corrections need to be clearly defined and strengthened. The framing of the supervisory concept will depend largely on the future assignment of powers.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Personalamtes zur Prüfung:

Das Verständnis der EFK über die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) deckt sich nicht mit der Rolle, welche ihm der Bundesrat zugeordnet hat. Differenzen ergeben sich hinsichtlich der Aufsichtspflichten und der Kompetenzen zur Durchsetzung von Weisungen. Zwar kann das EPA die Forderungen der EFK nachvollziehen, gleichzeitig muss aber darauf hingewiesen werden, dass die konsequente Umsetzung der Empfehlungen der EFK weitreichende Folgen auf die Organisation und das Aufgabenspektrum des EPA und auch auf dasjenige des HR der Departemente haben wird.

Für die Umsetzung und den späteren Vollzug der Empfehlungen der EFK dürften nach ersten groben Schätzungen 10 bis 15 zusätzliche Stellen benötigt werden. Davon dürften je nach Delegationsstufe 5 bis 8 Stellen im EPA und die übrigen Stellen bei den Departementen angesiedelt sein. Im Bericht fehlt trotz mehrfacher Forderung des EPA noch immer der konkrete Hinweis, wonach die konsequente Umsetzung der Empfehlungen 2 bis 5 im EPA und bei den Departementen einen erheblichen personellen Mehrbedarf auslöst. Nach dem Verständnis des EPA muss gegenüber den Adressaten des Berichts diesbezüglich Transparenz geschaffen werden. Der Bericht ist deshalb aus diesem Blickwinkel betrachtet unvollständig. Diese Intransparenz kann zudem die Meinungsbildung der Entscheidungsträger beeinflussen.

Die Empfehlungen 3 bis 5 erachtet das EPA als Folgeempfehlungen zur Empfehlung 2. Die Umsetzung dieser Empfehlungen kann demnach erst dann in Angriff genommen werden, wenn sich der Bundesrat zur Umsetzung der Empfehlung 2 ausgesprochen hat und das EPA sowie die Departemente mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet worden sind.

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Prüfung:

Die Umsetzung der Empfehlungen 2 bis 5 der EFK hat weitreichende Folgen auf die Organisation und das Arbeitsgebiet des EPA und der Departemente (im Bereich des HR). Eine derart umfangreiche Aufgabenerweiterung in einem Querschnittsbereich muss sich nach Auffassung des EFD auf eine ausgewiesene Notwendigkeit stützen. Die Notwendigkeit konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht nachgewiesen werden. Die von der EFK beschriebenen potentiellen Risiken erachtet das EFD aus übergeordneter Sicht nicht als wesentlich und sie führten bisher bundesweit weder zu einem finanziellen noch zu einem Reputationsschaden. Nach Auffassung des EFD funktioniert der HR-Bereich des Bundes gut. Dies wurde verschiedentlich auch durch externe Prüfungen bestätigt. Ferner gab es auch im Rahmen des parlamentarischen Reportings oder der jährlichen Aussprachen mit der FinDel keine Hinweise auf Mängel oder systemische Schwachstellen. Das EFD ist deshalb der Auffassung, dass die von der EFK angestrebte Aufgabenerweiterung beim EPA und den Departementen nicht verhältnismässig ist. Auch die prekäre Situation der Bundesfinanzen erlaubt es nicht, in den nächsten Jahren eine solche Aufgabenerweiterung vorzusehen.

Trotz dieser Vorbehalte ist das EFD bereit, die Empfehlung 2 dem Bundesrat zu unterbreiten und über diese Fragestellung eine Aussprache zu führen. Mit der Umsetzung der (Folge-) Empfehlungen 3 bis 5 muss bis zur Klärung und allfälligen Umsetzung der Empfehlung 2 zugewartet werden. Wenn der Bundesrat auf die Umsetzung der Empfehlung 2 verzichtet, werden die Empfehlungen 3 bis 5 obsolet und können in der Folge auch nicht umgesetzt werden.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
2	Die Personalpolitik in der Bundesverwaltung hat sich gewandelt	14
3	Das EPA versteht sich primär als Kompetenz- und Beratungsstelle	15
4	Organisation und Grundlagen	16
4.1	Querschnittsaufgaben des EPA	16
4.2	Die wesentlichen Aufgaben verfügen über angemessene Weisungen	16
4.3	Aufgaben, Aufsicht und Kontrolle sind nicht aufeinander abgestimmt	17
5	Bestehen Regelungen zur Kontrolle der Umsetzung von Weisungen?	18
5.1	Ebene Querschnittsamt	18
5.1.1	Die Aufsicht fokussiert auf die Führung auf politischer Ebene	18
5.1.2	Das EPA erstellt Grundlagen und Arbeitsinstrumente, systematische Kontrollen bei Verwaltungseinheiten führt es keine durch	19
5.2	Ebene Departemente	20
5.2.1	Es gibt Delegationsweisungen aber keine Aufsichtskonzepte	20
5.2.2	Kontrollen erfolgen oft punktuell und sind in der Regel nicht klar definiert	20
5.3	Ein Regelkreis ist nur auf oberster Ebene erkennbar	22
6	Welche Aufsicht ist sinnvoll?	23
6.1	Ein auf einer Risikoanalyse basierendes Aufsichtskonzept ist zu erarbeiten	24
6.2	Die Behebung festgestellter Mängel muss überwacht werden	25
6.3	Die Durchsetzungsinstrumente sind zu stärken	25
7	Denkanstoss zu möglichen Risikobereichen	26
8	Schlussbesprechung	28
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	29
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	31

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In der Bundesverwaltung (BVerw) haben der Bundesrat (BR) und die Departemente in den vergangenen Jahren eine Vielzahl neuer Weisungen erlassen bzw. bestehende revidiert. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat sich im Bereich IKT-Strategie des Bundes eingehend mit diesen Weisungen auseinandergesetzt. Dabei legte sie einen Schwerpunkt auf die Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen durch die Linienverantwortlichen ausreichend klar geregelt sind. In ihrem Schreiben vom 5. März 2014 an den BR betreffend das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hält die FinDel Folgendes fest: „Die FinDel ist klar der Ansicht, dass es Aufgabe des ISB ist, die Umsetzung seiner Weisungen und Vorgaben in den Departementen zu kontrollieren.“ Diese Haltung klärt die Rolle der Querschnittsämter. Sie deckt sich mit der Ansicht der EFK, wonach trotz klarem Auftrag im Finanzkontrollgesetz (FKG), Prüfungen im Rahmen der Oberaufsicht gemäss FKG nicht *delegierte* Kontrollen oder Aufsichtsaufgaben der Querschnittsämter sein können. Die Prüfungsergebnisse der EFK dürfen und sollen durch die Querschnittsämter und Linienverantwortlichen genutzt werden, die Verantwortung für ausreichende Kontrollen und die Einhaltung der Weisungen bleibt jedoch beim Weisung erlassenden Querschnittsamt. Die FinDel ortete Handlungsbedarf und hat die EFK mit einer Prüfung bei den Querschnittsämtern Eidgenössisches Personalamt (EPA), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) sowie Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB) beauftragt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Abgeleitet aus dem Auftrag der FinDel hat die EFK folgende Fragen zu klären:

- Bestehen für die wesentlichen Querschnittsaufgaben angemessene Weisungen?
- Sind in den Weisungen die Kontrollen über deren Einhaltung und Umsetzung ausreichend klar geregelt?
- Besteht ein Aufsichtskonzept mit einem geschlossenen Regelkreis oder sind Lücken im Kontrollsystem vorhanden?
- Wie werden die Kontrollen in der Praxis gelebt, insbesondere auch in Fällen mit delegierten Kontrollaufgaben?

Das Ziel der Prüfung liegt darin, gegebenenfalls Handlungsbedarf aufzuzeigen, damit die Sicherheit der einheitlichen Umsetzung von Weisungen erhöht werden kann.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer, Revisionsleiter, und von Fritz Bigler, Revisionsexperte, durchgeführt. Die EFK hat vom EPA eine Liste aller Verordnungen und Weisungen verlangt.



Die Prüfung der EFK richtet sich nach den wesentlichen Querschnittsaufgaben. Sie basiert primär auf den Bestimmungen, die im Bundespersonalgesetz (BPG) und insbesondere in der Bundespersonalverordnung (BPV) enthalten sind. Alle der EFK zur Verfügung gestellten oder im Rahmen von Recherchen gefundenen Weisungen wurden durchgesehen und auf ihre Relevanz für diese Prüfung untersucht. Ausgewählt wurden in einem ersten Schritt finanziell bedeutende Bereiche wie Lohnklassen (LK), Zulagen, Spesen, Abgangsentschädigungen, Entschädigung von Überzeit und Ablieferungspflicht. Die Ausgestaltung der zentralen Personalinformationssysteme ist ebenfalls einbezogen worden.

Bereiche, die auch durch Verbände oder Interessengruppen ausreichend politisch überwacht werden – oder werden könnten – hat die EFK nicht weiter geprüft. Dies betrifft beispielsweise die Chancengleichheit und die Sprachverteilung.

Die im Titel enthaltene Bezeichnung „Weisung“ wird in diesem Bericht in einer nicht formell rechtlichen Sicht, sondern für jede Art von Vorschrift oder Anleitung verwendet. Weisungen in diesem Sinne umfassen somit auch Richtlinien, Empfehlungen und Vorgaben aller Art.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK durch die Verantwortlichen und Mitarbeitenden des EPA und der kontaktierten Generalsekretariate (GS) rasch und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Prüfung wurde verteilt über den Zeitraum vom Mai bis Juli 2015 durchgeführt.

2 Die Personalpolitik in der Bundesverwaltung hat sich gewandelt

Bis etwa 1990 wurde die Personalpolitik in der BVerw zentral und einheitlich gehandhabt. Nebst dem Beamtengesetz mit den dazugehörigen Verordnungen hat das zuständige EPA zahlreiche ergänzende Weisungen, Erlasse und Präzisierungen zu den beamtenrechtlichen Bestimmungen herausgegeben. Diese waren unter dem Titel „Personalvorschriften für die Allgemeine Bundesverwaltung“ zusammengefasst. In den 90er-Jahren wollten der BR und das Parlament im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen in der Wirtschaft auch im öffentlich-rechtlichen Personalwesen den Departementen und teilweise sogar den unterstellten VE mehr Ermessensspielraum bei der Bewältigung der Personalgeschäfte gewähren. Schrittweise wurden die personalrechtlichen Bestimmungen in diesem Sinn angepasst. Das Aufheben des Beamtenstatus und die Inkraftsetzung des neuen BPG auf den 1. Januar 2002 waren zwei wichtige Schritte in diesem Zusammenhang.

Die praktischen Auswirkungen sollen hier anhand der Funktionsbewertungen skizziert werden: Früher war der BR, gestützt auf das Beamtengesetz, verpflichtet, ein Ämterverzeichnis aufzustellen, das alle Stellenbezeichnungen abschliessend enthielt und einer Besoldungsklassenbandbreite zuwies. Das EPA konkretisierte in den Beförderungsvorschriften die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten dieser Stellen. Heute bezahlt der Arbeitgeber Bund dem Angestellten einen

Lohn, der sich nach Funktion, Erfahrung und Leistung richtet¹. Jede Funktion wird bewertet und einer LK zugewiesen². Bewertungsstelle für die Funktionen der LK 32 bis 38 ist der Vorsteher oder die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Für die LK 1 bis 31 liegt diese Kompetenz bei den Departementen. Diese sind frei, ihre Kompetenzen noch weiter an die VE zu delegieren. Eine Ausnahme bilden die Referenzfunktionen. Das EFD bestimmt in diesem Hilfsmittel die Funktionen, die in der BVerw einheitlich eingereiht werden und regelt deren Zuweisung zu den LK. Zu diesem Zweck hat das EPA ein Instrument geschaffen, welches die Funktionen definiert und näher umschreibt³. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist das Dokument „Referenzfunktionen der Bundesverwaltung / Leitfaden für die Funktionsbewertung“. Gestützt darauf ist es grundsätzlich möglich, die Einreihung nach wie vor einheitlich vorzunehmen.

Die Lohneinreihungen sind finanziell wichtig, sollen an dieser Stelle aber nur aufzeigen, dass die Dezentralisierung und Liberalisierung des Personalwesens dem politischen Willen um die Jahrtausendwende entsprach.

3 Das EPA versteht sich primär als Kompetenz- und Beratungsstelle

Das EPA beschreibt die personalpolitischen Leitlinien folgendermassen: Die Personalpolitik des Bundes wird zentral definiert und sowohl zentral als auch dezentral umgesetzt. Es soll den Departementen und VE genügend Handlungsspielraum gelassen werden, um den unterschiedlichen Verhältnissen in den rund 70 Verwaltungseinheiten (VE) Rechnung tragen zu können. Die kohärente Umsetzung der Personalpolitik wird durch das umfassende Controlling des BR gewährleistet.

Gemäss EPA seien Kontrollen in operativen Bereichen in den Rechtsgrundlagen nicht vorgesehen. Es habe in dieser Einschätzung keinen entsprechenden Auftrag und deshalb seien dafür auch keine Ressourcen vorgesehen. Vor diesem rechtlichen Hintergrund sieht sich das EPA als Kompetenz- und Beratungsstelle.

Generell geht das EPA davon aus, dass die VE die gesetzlichen Erlasse weisungsgemäss und korrekt umsetzen. Dort, wo klare Bestimmungen im Personalrecht festgeschrieben sind, würde ein Abweichen davon einen Rechtsverstoss bedeuten.

¹ Artikel 15 Bundespersonalgesetz

² Artikel 52 Bundespersonalverordnung

³ Artikel 52 Bundespersonalverordnung



4 Organisation und Grundlagen

4.1 Querschnittsaufgaben des EPA

Gemäss Organisationsverordnung für das EFD (OV-EFD, SR 172.215.1) verfolgt das EPA folgende wesentlichen Ziele:

- Schaffung der Voraussetzungen für eine vorausschauende Personal- und Vorsorgepolitik,
- Sicherstellen einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der finanziellen und personellen Ressourcen,
- Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau innerhalb der Bundesverwaltung,
- Sicherstellung einer bedarfsgerechten und praxisnahen Aus- und Weiterbildung des Personals.

Zu diesem Zweck nimmt das EPA, bezogen auf den Einsatz der Ressourcen, folgende Funktionen wahr:

- Es erarbeitet die Personal- und Vorsorgepolitik des Bundes, entwickelt sie laufend weiter und setzt sie durch,
- es entwickelt die Grundlagen und Instrumente zur Steuerung und Umsetzung der Personal- und Vorsorgepolitik in allen Personalprozessen in der gesamten Bundesverwaltung,
- es stellt Instrumente zur Steuerung der personellen und finanziellen Mittel bereit, budgetiert die Personalausgaben und ist für das personalpolitische Controlling zuständig,
- es trägt die Verantwortung für ein informatikgestütztes Personalinformations- und Personalbewirtschaftungssystem in der gesamten Bundesverwaltung.

In der OV-EFD und in der BPV fehlen präzisierende Regelungen, welche eine Aufsichts- und Kontrollpflicht durch das EPA formell legitimieren. Insbesondere sind nirgends Durchsetzungsinstrumente vorgesehen.

4.2 Die wesentlichen Aufgaben verfügen über angemessene Weisungen

Für die wesentlichen Querschnittsaufgaben bestehen gesetzliche Bestimmungen, Rechts- und wo nötig Verwaltungsverordnungen. Die geprüften Weisungen und Richtlinien sind in Gesetzen und Rechtsverordnungen abgestützt. Die EFK hat keine Lücken festgestellt.

Im Gegenzug hat die EFK auch keine Hinweise darauf gefunden, dass inflationär Weisungen erstellt worden wären. Die vorliegenden haben ihre Berechtigung. Nach den erhaltenen Auskünften werden Anträge für neue Weisungen kritisch und zurückhaltend beurteilt.

Die EFK ist auf keine Weisungen gestossen, die lediglich Gesetzes- oder Rechtsverordnungstexte wiederholen. Sie hat auch keine Verwaltungsverordnungen mit rechtssetzenden Texten festgestellt.

Exkurs – Richtwerte Hotelübernachtungen Inland:

Eine Kompetenzdelegation gibt zu folgender Bemerkung Anlass: Für Hotelübernachtungen werden gemäss Verordnung des EFD zur BPV (VBPV) die tatsächlichen Auslagen im Rahmen einer Mittelklasseunterkunft vergütet. Die Departemente legen die in der Schweiz geltenden Höchstbeträge fest. Unter dieser Prämisse haben sich elf unterschiedliche Vorgaben entwickelt, in den meisten Fällen ergänzt um eine Ausnahmeregelung. Diese Angaben sind im Spesenreglement der Bundesverwaltung enthalten, welches jährlich von der Eidg. Steuerverwaltung genehmigt werden muss.

Die Höchstbeträge aller Vorgaben sind aus Sicht der EFK im Rahmen des Ermessens korrekt nach der Verordnung festgesetzt worden. In den Departementen wurden im Vorjahr (VJ) Spesenentschädigungen im Umfang von rund 25 Mio. Franken ausgerichtet. Die Übernachtungskosten bilden nur einen Teil davon. Proportional zu den Personalkosten sind diese nicht bedeutend. Die elf unterschiedlichen Regelungen sind die praktische Folge der Kompetenzdelegation. Die EFK erachtet die Delegation in diesem Bereich als nicht notwendig.

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem EPA, das Notwendige zu veranlassen, um die Empfehlungen zu den Spesenentschädigungen wieder zentral für die gesamte Bundesverwaltung vorgeben zu können. Die VBPV oder die BPV ist in diesem Sinne anzupassen.

Stellungnahme des EPA :

Das EPA ist bereit die Empfehlung 1 umzusetzen. Die entsprechenden Verordnungsanpassungen werden bei nächster sich bietender Gelegenheit eingeleitet.

4.3 Aufgaben, Aufsicht und Kontrolle sind nicht aufeinander abgestimmt

Gemäss OV-EFD trägt das EPA die Verantwortung für die Durchsetzung der Personalpolitik. Bestimmungen über Aufsicht und Kontrolle sind in der OV-EFD und in der BPV kaum zu finden⁴. Nach dem Wortlaut der BPV hat das EFD bzw. das EPA⁵ oft eher eine Unterstützungs- als eine Aufsichtsfunktion. Es erarbeitet, koordiniert, stellt bereit, berät. Sofern Aufgaben den Departementen übertragen sind, regeln sie diese im Einvernehmen oder mit Zustimmung des EFD. Das EPA muss die Entscheide des BR umsetzen, soweit deren Vollzug nicht explizit den Departementen übertragen worden ist⁶. Fast eine Ausnahme sind Ausführungen, wonach das EPA Entscheidungsbefugnis hat. Zu erwähnen sind die Ausgestaltung der zentralen Personalinformationssysteme und die

⁴ Artikel 10 Absatz 2a, OV-EFD: Das EPA erarbeitet die Personal- und Vorsorgepolitik des Bundes, entwickelt sie laufend weiter und setzt sie durch.

⁵ Artikel 18, Absatz 2: Das EFD delegiert seine Kompetenzen an die Fachstelle, soweit es sich nicht um den Erlass Recht setzender Normen handelt.

⁶ Artikel 18, Absatz 3 b^{bis} BPV



Funktionen, die in der Bundesverwaltung einheitlich eingereiht werden. Eine explizite Pflicht zur Kontrolle enthalten weder die speziellen Rechts- noch die Verwaltungsverordnungen. Finanziell bedeutende Bereiche wie beispielsweise die Zuständigkeit als Bewertungsstelle der Funktionen der LK 1 bis 31 sind an die Departemente delegiert worden. Dieser Personalkörper deckt über 95 Prozent der Vollzeitstellen der BVerw ab. Die Verordnung über die Funktionsbewertung der LK 1 bis 27 in der Bundesverwaltung besteht zwar immer noch, ihr praktischer Nutzen ist jedoch beschränkt. Die Einflussnahme auf die Stellenbewertung erfolgt hier primär über die Referenzfunktionen. Obschon die BPV verlangt, dass das EFD und somit das EPA die Funktionen bestimmt, die in der Bundesverwaltung einheitlich eingereiht werden sollen und damit deren Zuweisung zu den Lohnklassen geregelt wird, fehlt dem EPA die formelle Durchsetzungskompetenz. Gemäss EPA handelt es sich bei den Referenzfunktionen lediglich um eine Richtlinie.

Nach Beurteilung der EFK können die Erwartungen, welche aus einzelnen Ausführungen in der OV-EFD, aber auch in der BPV geweckt werden, nicht erfüllt werden. Die Rechtsgrundlagen sind nicht derart ausgestaltet, dass die von der EFK erwartete Aufsicht des Fachamts verlässlich abgeleitet werden kann. Es fehlen in der BPV präzisierende Regelungen, welche eine Aufsicht durch das EPA untermauern. Insbesondere sind nirgends Durchsetzungsinstrumente vorgesehen. Die EFK beurteilt dies als Mangel. Die Weisungen sollten in allen Departementen durchgesetzt werden können. Die Kontrolle, ob sie eingehalten werden, sollte deshalb departementsübergreifend organisiert sein. Zur Rolle eines Querschnittsamtes gehört nach Auffassung der EFK, dass es Weisungen erlassen und deren Einhaltung kontrollieren kann. Schliesslich sollte das Querschnittsamt auch über die notwendige Durchsetzungskompetenz verfügen.

Klarheit besteht dort, wo das EPA selbständig Aufgaben ausführt, beispielweise bei der Ausgestaltung der zentralen Personalinformationssysteme.

5 Bestehen Regelungen zur Kontrolle der Umsetzung von Weisungen?

5.1 Ebene Querschnittsamt

5.1.1 Die Aufsicht fokussiert auf die Führung auf politischer Ebene

Das EPA⁷ hat eine Pflicht zur Berichterstattung. Diese muss sich zu folgenden Bereichen äussern:

- zur Zusammensetzung des Personalkörpers,
- den Personalkosten,
- der Arbeitszufriedenheit und
- der Qualifizierung des Personals.

Ausserdem muss das EFD den BR jährlich über die Verteilung der Löhne nach den vier Beurteilungsstufen sowie über die Ausrichtung von Leistungsprämien und weiterer wichtiger Zulagen informieren und deren finanzielle Auswirkungen zeigen. Um dieser Bestimmung nachzukommen, führt

⁷ Artikel 21, BPV

das EPA ein Personalcontrolling und verfasst jährlich einen Bericht „Reporting Personalmanagement 201x“ an den BR. Der BR gibt dieses Reporting als „Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte“ heraus. Des Weiteren erarbeitet das EPA jährlich ein Reporting nach Vereinbarung als Bericht an die FinDel sowie die Zusatzdokumentation zum Personal als Beilage zur Staatsrechnung und zum Voranschlag.

Der Stand der Umsetzung der Personalvorgaben wird auf diese Weise auf hohem Aggregationsgrad überwacht. Die Dokumentationen eignen sich als Steuerungsinstrument auf politischer Ebene. Als Basis zur Feststellung von Abweichungen bei der konkreten Umsetzung von Weisungen sind diese aber als nicht zielführend zu beurteilen. Beispielsweise können aus diesen Dokumenten keine systematischen Kontrollen bei einzelnen Einheiten des Bundes abgeleitet werden.

Ein Aufsichtskonzept, welches auf die Durchsetzung der finanziellen Aspekte der Personalpolitik (z. B. LK, Zulagen auf Stufe VE) fokussiert, besteht nicht.

5.1.2 Das EPA erstellt Grundlagen und Arbeitsinstrumente, systemische Kontrollen bei Verwaltungseinheiten führt es keine durch

Das EPA stellt die notwendigen Arbeitsinstrumente und Grundlagen für eine konforme Umsetzung der Vorschriften zur Verfügung. Die Aufsicht des EPA besteht hauptsächlich aus der Beurteilung und Analyse von statistischen Auswertungen. Bei wesentlichen Feststellungen wird dem BR Bericht erstattet. Das EPA nimmt auf Stufe VE keine systematischen Kontrollen vor. Ob die Weisungen eingehalten werden, wird somit weder durch Plausibilisierungen noch durch Detailprüfungen nachvollziehbar systematisch geprüft. Dazu besteht keine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Diese Aufgabe ist heute nicht vorgesehen, weshalb dafür auch keine Ressourcen reserviert sind. Bei Auffälligkeiten in Statistiken oder gestützt auf Erhebungen werden Sachverhalte punktuell mit den betroffenen Departementen und VE geklärt. Dem EPA fehle nach eigener Beurteilung die Kompetenz, die BV-PLUS-Daten zum Zweck von Kontrollen auf Einzelfallebene einzusehen und auszuwerten. Einem solchen Ansinnen würden auch die Datenschutzbestimmungen entgegenstehen. Dieser Aspekt wurde im Rahmen der Prüfung nicht weiterverfolgt.

Bei der Funktionsbewertung, den Abgangsentschädigungen und den Nebenbeschäftigungen nimmt das EPA keine Prüfungen vor. Eine Ausnahme bildet die Arbeitsmarktzulage für welche die Zustimmung des EFD / EPA erforderlich ist und die Auszahlung von Überzeiten an Angestellte nach Artikel 2 Absatz 1 BPV⁸, die vom EFD / EPA bewilligt werden müssen.

Eine differenzierte Betrachtung gilt für Funktionen nach Artikel 2 Absatz 1 BPV⁸. Als Bundesratsgeschäft hat das EFD Kenntnis von diesen Einreihungen, aber auch von Abgangsentschädigungen in diesem Bereich. Zum Antrag der Departemente ist die Konsultation des EPA erforderlich. Sollten die Prozesse durch die Departemente nicht eingehalten werden, wird der Regelverstoss spätestens bei der Erstellung der Reportings am Jahresende festgestellt. Die Information erfolgt jedoch zu spät,

⁸ Gemäss Artikel 2, Absatz 1 handelt es sich um folgende Personalkategorien: Staatssekretäre und Staatssekretärinnen, Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen sowie Personen, die in den Departementen vergleichbare Verantwortung tragen, höhere Staboffiziere, Generalsekretäre und Generalsekretärinnen der Departemente, Vizekanzler und Vizekanzlerinnen der Bundeskanzlei sowie Missionschefs und Missionschefinnen.



wenn der Entscheid vor dem Bundesratsbeschluss getroffen worden ist. Es besteht aber zumindest die Möglichkeit, im Nachhinein die künftige Einhaltung der Prozesse einzufordern und regelwidriges Vorgehen zu thematisieren.

Nach Beurteilung der EFK fehlen in der BPV die notwendigen klaren Bestimmungen, um Kontrollen durchführen und die Behebung von Mängeln durchsetzen zu können.

5.2 Ebene Departemente

5.2.1 Es gibt Delegationsweisungen aber keine Aufsichtskonzepte

Von den sieben Departementen steuern vier (EDA, EJPD, WBF, UVEK) die Funktionsbewertungen zentral auf Stufe GS und das EDA durch die Direktion für Ressourcen. Drei Departemente (EDI, VBS, EFD) haben die Kompetenzen teilweise an die ihnen unterstellten VE delegiert.

Die EFK hat in den GS-EJPD, WBF und EFD Gespräche geführt und Unterlagen eingesehen, um sich über die Aufsicht der Departemente bei ihren VE ein Bild zu verschaffen.

Bei den geprüften Departementen bestehen unter verschiedenen Titeln Delegationsweisungen. Die Vorgaben zur Kontrolle sind sehr unterschiedlich. In den Delegationsweisungen des EJPD sind Kontrollen vorgesehen, beim WBF sind keine erwähnt. Im EFD wird gemäss Delegationsverordnung Personal- und Organisationswesen EFD im Rahmen des Personalcontrollings „kontrolliert“. Es besteht kein umfassendes Aufsichtskonzept, welches auf die Durchsetzung der finanziellen Aspekte der Personalpolitik fokussiert. Diese Feststellung gilt unabhängig vom Delegationsgrad der Kompetenzen an die unterstellten VE.

5.2.2 Kontrollen erfolgen oft punktuell und sind in der Regel nicht klar definiert

Wie die EFK feststellt, wird die Umsetzung der von den GS delegierten Aufgaben in den Departementen unterschiedlich überwacht. Die Palette reicht von der Kontrolle gestützt auf Auswertungen im BV-PLUS und der Prüfung der Einhaltung von Grenzwerten gestützt auf Statistiken bis zu einer passiven Überwachung, d. h. das GS beurteilt auf Anfrage der VE. Die Kontrollen sind in der Regel nicht klar definiert und werden punktuell durchgeführt. Geführt wird über Vorgaben und zur Verfügung gestellte Hilfsmittel. Die folgenden Beispiele sollen die unterschiedliche Handhabung in den Departementen sowie die damit verbundene unterschiedliche Umsetzung der Personalpolitik illustrieren:

Einreihungskompetenz

Im EJPD und im WBF liegt die Einreihungskompetenz für alle LK bei den Generalsekretariaten. Jede neue Stelle und jede Korrektur einer Einreihung braucht die Zustimmung des GS. Dadurch ist die Aufsicht gegeben. Die GS führen ihre VE in diesem Bereich sehr eng. Die Einreihungen sind im Einzelfall dokumentiert. Es werden aber keine systematischen Prüfungen der Einhaltung von Bestimmungen durchgeführt.

Im EFD sind die Funktionsbewertungen für die LK 1 bis 27 an die VE delegiert. Gemäss GS basieren diese Bewertungen auf einem Amts-Einreihungskonzept, den entsprechenden gesetzlichen

Grundlagen und dem Referenzfunktionenkatalog des EPA. Ausgenommen sind die Querschnittsfunktionen für sämtliche LK; dort verbleibt die Kompetenz beim GS. Innerhalb des EFD befinden sich grosse VE mit zahlreichen Stellen gleicher spezifischer Berufe, welche über eine klare Einreihungssystematik verfügen. Zu erwähnen sind die Eidg. Zollverwaltung und die Eidg. Steuerverwaltung. In der Grösse des Departements mit bedeutenden spezifischen VE liegt ein Grund für die dezentrale Organisation. Die VE sind aber verpflichtet, halbjährlich mittels eines Reportings, die von ihnen in eigener Kompetenz vorgenommenen Einreihungen der Klassifikationsstelle des GS-EFD zu melden. Aus diesen Meldungen wird jährlich eine Statistik EFD erstellt. Die gemeldeten Daten werden nicht auf Vollständigkeit und Integrität hin geprüft. Ein regelmässiger Kontakt mit den Klassifikationsverantwortlichen der anderen Departemente soll eine überdepartementale Abstimmung der Einreihungen sicherstellen. Das heisst, es findet ein- bis zweimal jährlich ein Treffen der informellen Fachgruppe Klassifikation statt. Nach Bedarf werden dazwischen auch Umfragen zu konkreten Bewertungsfragen gemacht.

Systematische Prüfungen der Einhaltung der Bestimmungen werden nicht durchgeführt. Fallen dennoch Differenzen auf, werden diese situativ bereinigt. Es existiert kein Eskalationskonzept. Das GS-EFD baut sein Personalcontrolling zurzeit aus. Im Endeffekt sollen klar bestimmte Auswertungen – auch ausserhalb der Funktionsbewertung – vorgenommen und Kennziffern erarbeitet werden. Gestützt darauf werden die Möglichkeiten zur Einflussnahme erweitert.

Überzeit / Ferienguthaben

Die Kontrolle von Überzeiten und Ferienguthaben ist eine Führungsaufgabe. Nebst dem jährlichen Reporting / Controlling werden die Ferienguthaben der Direktionsmitglieder teilweise zentral durch die GS zuhanden der Departementsvorstehenden ausgewertet.

Die Auszahlung von Überzeitguthaben wird teilweise zentral in den GS, teilweise dezentral in den VE beurteilt.

Vergütungen / Arbeitsmarktzulagen / Sonderzulagen / Prämien

Beim EJPD erfolgen die Kontrollen durch die VE selbst, gestützt auf Auswertungen des Dienstleistungszentrums (DLZ). Das GS prüft die Einhaltung von Grenzwerten. Es werden keine Sonder- und Arbeitsmarktzulagen ausgerichtet. Für Prämien von mehr als 12 000 Franken ist die Zustimmung der Departementschefin notwendig. Kontrollen erfolgen gestützt auf Auswertungen, welche die Gesamtsummen und die Anzahl der begünstigten Mitarbeitenden aufzeigen. Die Departementschefin und der GS diskutieren die Ergebnisse mit den Amtsdirektoren auf diesem aggregierten Niveau.

Beim WBF müssen Leistungsprämien von mehr als 8 000 Franken beim GS beantragt werden. Es werden keine Sonder- und Arbeitsmarktzulagen ausgerichtet. Der Maximalwert der Leistungsprämien sowie Kombinationen von Personalbeurteilungen der Stufe vier mit Leistungsprämien werden im Rahmen des HR-Jahresreportings WBF und des Datenkonsistenzkonzepts BV-Plus erhoben und kontrolliert. Statistisch ermittelt, ausgewertet und auf Stufe VE überprüft werden Funktionszulagen und Zusatzlohnklassen gemäss Artikel 53a BPV.

Beim EFD erfolgt die Aufsicht ausschliesslich über Controllingzahlen. Aktive, systematische Kontrollen werden durch das GS nicht durchgeführt. Gesuche für eine neue Arbeitsmarktzulage erfolgen



über das GS-EFD. Die jährlich wiederkehrende Kontrolle der Arbeitsmarktzulagen erfolgt anschliessend beim Amt, ausser für Angestellte nach Artikel 2 Absatz 1 BPV⁸.

Abgangsentschädigungen

Beim EJPD entscheidet bei Direktionsmitgliedern die Departementschefin. Die Abgangsentschädigungen der übrigen Mitarbeitenden liegen in der Kompetenz der VE. Gemäss GS-EJPD wären Kontrollen gestützt auf Auswertungen im BV-PLUS möglich.

Im WBF existiert keine konkrete Regelung. Die Fälle werden aber meistens im GS erörtert. Es handelt sich um eine passive Aufsicht (Kontrolle auf Anfrage).

Beim EFD werden nur Abgangsentschädigungen für Angestellte nach Artikel 2 Absatz 1 BPV⁸ über das GS abgewickelt. Andere Abgangsentschädigungen werden durch die VE direkt dem Dienstleistungszentrum Human Resources (DLZ HR) gemeldet. Das GS geht davon aus, dass diese durch das EPA kontrolliert werden.

Spesenentschädigungen

Spesen werden durch die Linienvorgesetzten kontrolliert. Die Freigabe erfolgt im Spesentool. Daneben existieren unterschiedliche Regelungen. Das EJPD beispielsweise wertet Spesen über 5 000 Franken im GS aus. Im WBF werden Spesen der Direktoren durch den GS, diejenigen des GS durch die Departementschefin visiert. Dies entspricht aus Sicht der EFK einem anerkannten Vorgehen. Das EPA hat, gestützt auf einen Prüfbericht der EFK zu diesem Thema, eine Umfrage bei allen GS gestartet. Ausgangslage war die fehlende Rechtsgrundlage zur Selbstgenehmigung von Spesen. Die Ergebnisse liegen noch nicht für alle Departemente vor. Nach den erhaltenen vorläufigen Ergebnissen haben sich alle Departemente künftig zu einem vom EPA vorgeschlagenen Genehmigungsverfahren bekannt.

5.3 Ein Regelkreis ist nur auf oberster Ebene erkennbar

Im Sinne eines systemorientierten Ansatzes stellt sich die Frage, ob in der Personalpolitik des Bundes Regelkreise vorhanden sind. Ein Regelkreis soll die Steuerung und Kontrolle von Aufgaben erlauben, die bundesweite Vorgaben zum Personalwesen beinhalten. Auf Stufe der Personalstrategie mit der Gegenüberstellung von Soll- und Istwerten, dem Auswerten von Indikatoren, der Personalbefragung und dem jährlichen Reporting besteht ein Regelkreis, der die Einhaltung strategischer Ziele überwacht. Das EPA erstellt zuhanden vom BR und von der FinDel ein Reporting. Controllingzahlen und Statistiken ermöglichen dem BR und der FinDel auf dieser Ebene zu steuern. Das EPA beantragt bei wesentlichen Abweichungen gegebenenfalls Massnahmen. Auf der operativen Ebene fehlen ein Aufsichtskonzept und klar definierte Kontrollen, um die Einhaltung von Weisungen und Richtlinien zu überwachen. Ein Regelkreis existiert hier nicht. Es sind höchstens Ansätze erkennbar. Auf Stufe der Departemente gilt die gleiche Aussage. Es gibt nur ansatzweise und wenig strukturierte Kontrollen delegierter Kompetenzen. Die Departemente sind nicht zur Rückmeldung, z. B. Kontroll- oder Umsetzungsbestätigungen, verpflichtet. Zudem nimmt jedes Departement seine Aufsicht anders wahr. Das EPA macht den Departementen keine Vorgaben dazu, auch nicht in Form von Empfehlungen. Die aus Sicht der EFK nicht ausreichende zentrale Aufsicht ist auf ungenügende Regelungen auf Verordnungsstufe zurückzuführen.

6 Welche Aufsicht ist sinnvoll?

Die OV-EFD verlangt vom EPA, dass es die Personalpolitik durchsetzt. Entsprechende formelle Kompetenzen werden ihm nicht übertragen. Durchsetzungsinstrumente fehlen.

Den Departementen und dem BR kommen das Weisungs-, Aufsichts- und Kontrollrecht zu.

Aus den Begriffen „umsetzen“ bzw. „durchsetzen“ kann aus juristischer Sicht keine Aufsichts- und Kontrollfunktion des EPA abgeleitet werden. Interessanterweise fehlt in der BPV eine Vollzugskompetenz des EPA, wie sie z. B. der Finanzverwaltung in Art. 75 Abs. 1 FHV zukommt.

In den beschränkten Kompetenzen des Querschnittsamtes kann man ein Governance-Problem sehen. Eine Lösung könnte im vorliegenden Fall auch darin bestehen, dass der BR aufgrund seiner Aufsichts- und Kontrollpflichten, dem EPA einen Auftrag erteilt.

Nach Beurteilung der EFK ist es zentral, dass Fachämter, welche Querschnittsaufgaben der BVerw wahrzunehmen haben, die Umsetzung ihrer Weisungen und Richtlinien beaufsichtigen. Dazu müssen Kontrollkompetenzen und Eskalationsmöglichkeiten geschaffen werden. Das Recht auf die Nutzung der vorhandenen Daten muss geregelt werden. Wenn diese Verordnungsanpassungen vorgenommen werden, liegt es dann in der Verantwortung des EPA, die Einhaltung der wesentlichen Vorgaben zu kontrollieren, kontrollieren zu lassen oder durch systemische, prozessintegrierte Massnahmen abzusichern. Welche Punkte die wesentlichen sind, ist durch eine Risikoanalyse zu ermitteln. Dabei gilt es nicht nur, finanzielle Aspekte, sondern auch das Reputationsrisiko zu berücksichtigen. Gestützt auf die Analyse ist schliesslich ein Aufsichtskonzept zu erarbeiten. In wesentlichen Punkten wird eine Kontrolle durch das EPA selbst erforderlich sein. Durchgeführte Kontrollen sind zu dokumentieren. Bei delegierten Kontrollen ist eine qualifizierte Rückmeldung der Departemente erforderlich, damit ein Regelkreis entsteht. Schliesslich müssen Instrumente geschaffen werden, welche die Durchsetzung von Empfehlungen und Korrekturen ermöglichen.

Die Dezentralisierung mit der Delegation wesentlicher Aufgaben gibt den Rahmen vor. Die Führung über Weisungen und Richtlinien ohne ausreichende Rückmeldungen bzw. nur einer Aufsicht auf hohem Aggregationsniveau ist nach Beurteilung der EFK nicht ausreichend. Die empfohlenen Verordnungsanpassungen können je nach Art und Intensität der Umsetzung den Ressourcenbedarf beeinflussen bzw. zu Ressourcenverschiebungen führen. Die beabsichtigten Massnahmen sind im Bundesratsantrag zu den Verordnungsanpassungen offen zu legen und der Ressourcenbedarf ist auszuweisen.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem EFD, das Notwendige zu veranlassen, um eine Anpassung der Bundespersonalverordnung (BPV) zu erwirken. Dem EPA sind in der BPV die notwendigen Kompetenzen zu übertragen, damit es die Umsetzung der bundesweiten Vorgaben zum Personalwesen beaufsichtigen und kontrollieren kann.

Stellungnahme des EFD:

Das EFD ist bereit, dem Bundesrat ein Aussprachepapier zur Empfehlung 2 zu unterbreiten, damit er über die von der EFK aufgeworfene Fragestellung (inkl. eines allfälligen personellen Mehrbedarfs) eine Diskussion führen kann. Spricht sich der Bundesrat für die Umsetzung der Empfehlung 2 aus, wird umgehend die entsprechende BPV-Änderung eingeleitet.

6.1 Ein auf einer Risikoanalyse basierendes Aufsichtskonzept ist zu erarbeiten

Die EFK beurteilt ein Aufsichtskonzept als zentral, damit Kontrollbedarf erkannt wird und gezielte Kontrollen möglich sind. Das Aufsichtskonzept basiert auf der Risikoanalyse. Es soll zeigen wer, was, wie kontrolliert und auf welche Weise die Informationen an die verantwortliche Instanz zurückfliessen. Je Bereich sind folgende Ausprägungen denkbar:

- keine Prüfungen, da es um unwesentliche Sachverhalte geht,
- automatisierte Kontrollen,
- delegierte Kontrollen durch das Departement oder das Amt mit Rückmeldung an das EPA,
- Kontrollen durch das EPA.

Mit diesem Konzept soll primär Folgendes sichergestellt werden:

- Wesentliche Aufsichtslücken sollen erkannt und geschlossen werden,
- die wichtigen Risikofelder sollen in allen sieben Departementen in gleicher Weise beaufsichtigt werden,
- die Ergebnisse und Feststellungen aus Prüfungen fliessen an das EPA zurück und finden Eingang in die Planung für Folgejahre.

Die Ausgestaltung des Aufsichtskonzepts ist von der formellen Delegation der Aufsichtskompetenz gemäss Empfehlung 2 dieses Berichts abhängig.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem EPA, basierend auf einer Risikoanalyse ein Aufsichtskonzept zu erarbeiten. Darin sind die zu prüfenden Bereiche zu definieren. Des Weiteren ist festzuhalten, wer in welcher Form prüft, wie die Prüfung zu dokumentieren ist und wie die Berichterstattung an das EPA erfolgen soll (Regelkreis). Dabei sollte der Fokus auf automatisierte Kontrollen gelegt werden. Das EPA ist dafür besorgt, dass aus den Prüfergebnissen Massnahmen abgeleitet werden.

Stellungnahme des EPA:

Die Empfehlung 3 ist eine Folgeempfehlung zur Empfehlung 2. Spricht sich der Bundesrat für die Umsetzung der Empfehlung 2 aus, wird die Empfehlung 3 binnen eines Jahres nach der erfolgten BPV-Änderung umgesetzt. Die Umsetzung der Empfehlung 3 setzt jedoch die entsprechende Ressourcenausstattung des EPA und des HR der Departemente voraus.

In Ziffer 7 dieses Berichts sind einige Denkanstösse zu möglichen Risikobereichen aufgeführt. Die erwähnten Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Risikoüberlegungen müssen auch das Nichteinhalten von Regeln abdecken.

6.2 Die Behebung festgestellter Mängel muss überwacht werden

Die EFK will der Risikoanalyse und dem Aufsichtskonzept des EPA nicht vorgreifen. Der Kontrollbedarf muss im Rahmen dieser Grundlagenarbeiten ermittelt werden. Hier wird sich auch zeigen, auf welche Hilfsmittel zurückgegriffen werden kann oder welche Prüfungen delegiert werden können – vgl. Empfehlung 3 dieses Berichts. Für einen wirkungsvollen Regelkreis ist es jedoch notwendig, dass sich das EPA versichert, dass festgestellte Mängel behoben werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die Behebung der im Regelkreis festgestellten bzw. gemeldeten Mängel ist durch das EPA zu überwachen. Das EPA legt im Aufsichtskonzept fest, welche Mängelbehebungen es selbst kontrolliert und bei welchen es sich die Umsetzung von Empfehlungen beispielsweise durch die GS bestätigen lässt.

Stellungnahme des EPA:

Die Empfehlung 4 ist eine Folgeempfehlung zur Empfehlung 2. Spricht sich der Bundesrat für die Umsetzung der Empfehlung 2 aus, wird die Empfehlung 4 binnen eines Jahres nach der erfolgten BPV-Änderung umgesetzt. Die Umsetzung der Empfehlung 4 setzt jedoch die entsprechende Ressourcenausstattung des EPA und des HR der Departemente voraus.

6.3 Die Durchsetzungsinstrumente sind zu stärken

Mit einem Aufsichtskonzept, durchgeführten Kontrollen und der Feststellung von Mängeln ist ein Teilschritt erreicht. Des Weiteren sind die vorhandenen Durchsetzungsinstrumente zu nutzen bzw. zu verstärken. Nach Beurteilung der EFK sind die Rechtsgrundlagen bzw. der konkrete Auftrag auch in dieser Hinsicht nicht klar genug.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem EFD, die Kompetenz des EPA zur Durchsetzung von Weisungen zu konkretisieren. Ziel ist, dass das EPA im Rahmen seiner Querschnittsaufgabe über die Amts- und Departementsgrenzen hinweg intervenieren und eskalieren kann.

Stellungnahme des EFD:

Die Empfehlung 5 ist eine Folgeempfehlung zur Empfehlung 2. Spricht sich der Bundesrat für die Umsetzung der Empfehlung 2 aus, wird die Empfehlung 5 im Rahmen der BPV-Änderung umgesetzt. Mit der entsprechenden BPV-Änderung sind dem EPA und den HR der Departemente auch die entsprechenden Ressourcen zuzuweisen.



7 Denkanstoss zu möglichen Risikobereichen

Nachfolgende Einzelfälle sollen zeigen, wo möglicherweise Handlungsbedarf besteht bzw. wie die einzelnen Risikopunkte beurteilt werden könnten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend:

Referenzfunktionen / Einheitliche Funktionsbewertung

Ab LK 32 erfolgt die Bewertung zentral. Das EFD kennt die Einzelbeurteilung und kann Einfluss nehmen.

Für tiefere LK bestehen der Referenzfunktionenkatalog und die nach wie vor gültige Verordnung über die Funktionen 1–27.

Die EFK konnte im Rahmen dieser Revision nicht prüfen, ob sich die Steuerung über die Stellen nach Artikel 2 Absatz 1 BPV8 tatsächlich auf die Bewertung der nachfolgenden tieferen Klassen auswirkt, wie dies erwartet wird. Auswertungen des EPA zeigen, dass in den vergangenen Jahren die Stellenzahl im Bereich der LK 18–29 überproportional, um rund 19 Prozent zugenommen hat. In den anderen Kategorien nahmen die kumulierten Bestände im gleichen Zeitraum ab.

Entwicklung Stellenzahl in den LK-Bereichen

Die Daten sind ohne Parlamentesdienste und Bundesverwaltungsgericht.

Gehaltsgruppe/Kalenderjahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
BV Ø Anzahl Kapazitäten (FTE)	LK 01 - 11	5'177.41	4'304.83	3'942.35	3'669.93	3'553.09	3'480.66	2'816.17	2'588.69	2'566.29	2'565.65	2'535.11
	VJ-Abweichung		-17%	-8%	-7%	-3%	-2%	-19%	-8%	-1%	0%	-1%
	Abweichung zu 2004		-17%	-24%	-29%	-31%	-33%	-46%	-50%	-50%	-50%	-51%
	LK 12 - 17	10'020.56	10'200.59	9'519.05	9'190.79	9'067.39	9'142.95	9'468.23	9'136.75	8'884.62	8'785.93	8'887.68
	VJ-Abweichung		2%	-7%	-3%	-1%	1%	4%	-4%	-3%	-1%	1%
	Abweichung zu 2004		2%	-5%	-8%	-10%	-9%	-6%	-9%	-11%	-12%	-11%
	LK 18 - 23	8'825.59	8'716.46	8'568.48	8'815.28	9'063.95	9'379.88	9'533.56	9'550.58	9'822.59	10'169.29	10'443.04
	VJ-Abweichung		-1%	-2%	3%	3%	3%	2%	0%	3%	4%	3%
	Abweichung zu 2004		-1%	-3%	0%	3%	6%	8%	8%	11%	15%	18%
	LK 24 - 29	7'468.56	7'436.55	7'538.79	7'469.76	7'698.71	7'744.52	7'991.26	8'074.51	8'240.48	8'514.57	8'911.98
	VJ-Abweichung		0%	1%	-1%	3%	1%	3%	1%	2%	3%	5%
	Abweichung zu 2004		0%	1%	0%	3%	4%	7%	8%	10%	14%	19%
LK 30 - 38	901.94	897.88	907.97	879.07	870.61	860.79	865.99	825.09	845.71	841.59	853.28	
VJ-Abweichung		0%	1%	-3%	-1%	-1%	1%	-5%	2%	0%	1%	
Abweichung zu 2004		0%	1%	-3%	-3%	-5%	-4%	-9%	-6%	-7%	-5%	

Prozentuale Veränderungen basierend auf einer Statistik des EPA über die Entwicklung der Stellen nach Lohnklassengruppen

Dieselbe Auswertung, aber auf Departementsstufe, zeigt keinen Zusammenhang zwischen dem Delegationsgrad an die VE und der Zunahme von Stellen in den oberen LK (höhere Funktionsbewertung). Ob die Zunahme im Bereich LK 18–29 den Geboten von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht bzw. lediglich ein Resultat sich ändernder Anforderungen ist, kann ohne Evaluation nicht beurteilt werden. Aus Sicht der EFK müssten in diesem Bereich Kontrollen durchgeführt werden. Denkbar sind Einhalteprüfungen der Referenzfunktionen oder eine Zentralisierung der Bewertung, beispielsweise ab LK 28 bis 31, beim EPA.

Abgangsentschädigungen

Abgangsentschädigungen wurden im Jahr 2014 gemäss Reporting des BR an die FinDel für die LK 30 bis 38 im Umfang von 102 160 Franken (VJ 484 486 Franken) ausgerichtet. Über alle LK wurden 2014 an 39 Personen insgesamt 1,38 Mio. Franken ausgerichtet. Das finanzielle Risiko ist gering.

Hingegen bergen Abgangsentschädigungen immer ein Reputationsrisiko. Nicht ersichtlich wären zudem allfällige „verdeckte“ Entschädigungen; denkbar sind Lohnfortzahlungen während einer längeren Freistellung. Hier stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln solche Lohnfortzahlungen eruiert und kontrolliert werden können. Das EPA hat in seiner Mitteilung vom Juni 2015 an die VE daran erinnert, dass Freistellungen nicht dazu verwendet werden dürfen, um verdeckte Abgangsentschädigungen zu bezahlen. Artikel 103a BPV regelt neu die Freistellung nach Kündigung.

Überzeiten von Führungspersonen

Die Entwicklung der Bestände an nicht kompensierter Überzeit oder nicht bezogenen Ferienguthaben ist aus den Reportingzahlen ersichtlich. Dabei können trotz rückläufigen Gesamtbeständen einzelne Personen massive Guthaben ausweisen. Wie sich bei den Diskussionen in den drei kontaktierten Departementen zeigte, sind sich diese des Risikos bewusst. Die Salden der Amtsdirektoren werden durch die Generalsekretäre oder den Departementschef bzw. die Departementschefin beaufsichtigt. Eine Bestätigung dieser Kontrolle an das EPA würde den Regelkreis schliessen.

Funktionszulagen, Sonderzulagen, Leistungsprämien, Arbeitsmarktzulagen

Im jährlichen Reporting werden die Entschädigungen der Kader ab LK 30 wiedergegeben. Dargestellt werden die Anzahl an Bezüchern, der Totalbetrag und die Durchschnittssumme. In diesem Bereich, aber auch bei tieferen LK, interessieren als Basis für eine Kontrolle vor allem die Zahlungen gegliedert nach ihrer Höhe. Statistische Auswertungen nach Departement und Amt könnten Hinweise auf einen möglichen Prüfungsbedarf geben und einzelne Risikofälle zeigen.



8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19. November 2015 statt. Teilgenommen haben [REDACTED]. Die EFK war durch Brigitte Christ, stv. Direktorin, Hans-Rudolf Wagner, Fachbereichsleiter, und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten. Sie ergab Übereinstimmung mit den im Bericht aufgeführten Feststellungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1)

Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1)

Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG, SR 172.220.11)

Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung (VBPV, SR 172.220.111.31)

Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung, SR 172.220.12)

Verordnung des EFD über die Kürzung der Lohnfortzahlung im Vorruhestandsurlaub (SR 172.220.111.332)

Weisung des Bundesrates über die Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat

Weisungen des Bundesrates zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung (Chancengleichheitsweisungen) / Logib – Lohngleichheitsprüfung zwischen Frau und Mann

Weisungen betreffend die Mittelzuteilung für die berufliche Integration aus dem Kredit A2101.0148 (besondere Personalkategorien)

Weisung für die Datenpflege in BV-PLUS / Berechtigungshandbuch Bund (BV-PLUS)

Weisung des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung

Weisung der EFV und des EPA über Berichterstattung des Bundesrates

Weisungen des Bundesrates zum Voranschlag 2016 und Legislaturfinanzplan 2017–2019

Weisungen EPA für den Personalvoranschlag 2016 und den Legislaturfinanzplan 2017–2019

Leitfaden Referenzfunktionen der Bundesverwaltung

Leitfaden Betriebliches Case Management Bund

Richtlinie zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern

Richtlinie zur finanziellen Unterstützung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung

Richtlinien zur Telearbeit in der Bundesverwaltung

Richtlinien des Eidgenössischen Personalamts für den Einsatz der Travelcard Bund

Richtlinie über die Finanzierung von Personal zu Lasten von Sach- und Subventionskrediten

Richtlinien des EFD über das Entgelt für die Nutzung der Dienstwohnungen und die Nebenkosten

Allgemeine Richtlinien für Hochschulpraktika

Richtwerte für Anfangslöhne in der Bundesverwaltung (nicht publiziert)

Vorgaben des Bundesrates zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung

Recommandations relatives au temps de travail consacré à l'allaitement

Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Betriebsgruppenlösung Bund



Qualität im Personalgewinnungsprozess – Diskriminierungsfreie Rekrutierung

Lohnnebenleistungen und Vergünstigungen in der BVerw

Anleitung zum Abschluss von Dienstleistungsaufträgen und zur Bemessung der Honorare in den
Bereichen Ausbildung und Führungs- und Organisationsberatung

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BR	Bundesrat
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BVerw	Bundesverwaltung
BV-PLUS	Personalinformationssystem der Bundesverwaltung
DLZ	Dienstleistungszentrum
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS	Generalsekretariat
HR	Human Resources
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
LK	Lohnklasse
OV-EFD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBPV	Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VJ	Vorjahr
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung



Glossar

Abgangs- entschädigungen	Abgangsentschädigungen können an Angestellte bei unverschuldetem Auflösen des Dienstverhältnisses ausgerichtet werden (BPV 78). Diese betragen mindestens einen und höchstens 12 Monatslöhne. Entschädigungen an Angestellte gemäss Artikel 2 Absatz 1 BPV werden durch den BR genehmigt.
Arbeitszeit	In der BPV/VBPV ist die Arbeitszeit geregelt. Die Kontrolle für deren Einhaltung obliegt den VE. Das EFD muss nur die Zustimmung geben, wenn ausnahmsweise an Bedienstete gemäss Artikel 2 Absatz 1 BPV Überstunden in bar vergütet werden.
Aufsicht	Mit der Aufsicht stellen der BR, die Departemente und die Bundeskanzlei die Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben sicher. (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung SR 172.010.58)
Bewertungs- stellen	Die Bewertungsstellen weisen jede Funktion einer Lohnklasse zu. Die Bewertungsstellen für die Funktionen in der Bundesverwaltung sind: a. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des EFD für die Funktionen der Klassen 32 bis 38; b. Die Departemente für die Funktionen der Klassen 1 bis 31. Die Departemente können einen Teil der Bewertungskompetenzen an die ihnen direkt unterstellten VE delegieren.
Controlling	Teilfunktion der Unternehmensführung als ausgeübte Steuerungsfunktion sowie als Führungs- und Informationssystem gesehen. Das Controlling umfasst die Beschaffung, Aufbereitung, Prüfung und Interpretation von Informationen zur Steuerung und Führung. (Quellen: Institut für Management-Innovation, Prof. Dr. Waldemar Pelz und Bundesinformatikverordnung SR 172.010.58)
Funktion	Definierter Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereich innerhalb der Organisationsstruktur
Funktions- bewertung	Jede Funktion wird bewertet und einer Lohnklasse zugewiesen. Dabei bestimmt das EFD diejenigen Funktionen, die in der Bundesverwaltung einheitlich eingereiht werden, und regelt deren Zuweisung zu den Lohnklassen.
Kontrolle	Eine Sache oder Person daraufhin untersuchen, ob diese bestimmte Kriterien oder Anforderungen erfüllt. Kontrollen erfolgen innerhalb der Prozessorganisation sowie in der dem Prozess übergeordneten verantwortlichen Linie. (Quellen: Duden „Deutsch Grundschule“ und Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte)
Nebenbeschäf- tigungen	Nebenbeschäftigungen müssen gemeldet werden. Ablieferungspflicht besteht nur für Nebenbeschäftigungen, die Angestellte aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund zugunsten Dritter ausüben. Sie gilt, soweit das Einkommen zusammen mit dem Lohn in einem Kalenderjahr 110 Prozent des Höchstbetrages der Lohnklasse nach Arbeitsvertrag übersteigt.

Querschnittsfunktion EFD	Als Querschnittsfunktionen gelten jene Funktionen, die in den VE des EFD für die Bereiche Personalwesen, Informatik, Finanzen, Logistik und Kommunikation zuständig sind.
Revision	Vom Tagesgeschäft unabhängige, objektive Prüfungsaktivität in einer Organisation. Bei Prüfungen gilt der Grundsatz der Prozessunabhängigkeit. Die Prüfenden sind an den Prozessen nicht operativ beteiligt. Die Prüfergebnisse weisen Soll-Ist-Differenzen aus, die für die Kontrollen verwendet werden können. (Quellen: Institut für Management-Innovation, Prof. Dr. Waldemar Pelz und Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte)
Verantwortung	Die mit einer bestimmten Aufgabe, einer bestimmten Stellung verbundene Verpflichtung, dass das jeweils Notwendige und Richtige getan wird und möglichst kein Schaden entsteht. Verpflichtung für etwas Geschehenes einzustehen. (Quelle: Duden „Deutsch Grundschule“)
Zulagen	Die Zulagen sind lohnrelevant und korrigieren die Funktionsbewertung nach oben. Die geldmässig wichtigen Zulagen sind: <ul style="list-style-type: none">• Funktionszulagen werden gewährt, um besondere Anforderungen und Beanspruchungen abzugelten. Sie setzt eine entsprechende Funktionsbewertung voraus. Die Kompetenzen sind in Artikel 53 und Artikel 2 Absätze 3 bis 5 BPV geregelt.• Sonderzulagen sollen Risiken bei der Funktionsausübung und besondere Verhältnisse abdecken. Die Zulagen sind von den Departementen im Einvernehmen mit dem EFD zu regeln.• Arbeitsmarktzulagen dienen der Gewinnung und Erhaltung von ausgewiesenem Personal. Für diese Zulagen ist die Zustimmung des EFD oder des BR für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 BPV erforderlich.

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).