



12.3645

**Postulat Geschäftsprüfungskommission NR
Steuerung der Personalpolitik (2).
Prüfung einer Anknüpfung des Vertrauens-
arbeitszeitmodells an die Funktion**

Bericht

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Definition der Vertrauensarbeitszeit	3
3	Entwicklung in der Bundesverwaltung.....	3
4	Statistische Angaben	4
5	Mögliche Geltungsbereichsdefinitionen für die VAZ.....	4
5.1	Funktionsdefinierter Geltungsbereich.....	5
5.2	Hierarchiedefinierter Geltungsbereich	5
5.3	Geschäftsleitungsdefinierter Geltungsbereich.....	6
6	Exkurs.....	6
7	Fazit	6

1 Einleitung

Am 23. Oktober 2009 schloss die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) ihre Inspektion „Bundespersonalgesetz: Steuerung der Personalpolitik und Zielerreichung“ ab. Aufgrund der laufenden Arbeiten und Entwicklungen im Bereich der Bundespersonalpolitik beschloss sie, im 2011 eine Nachkontrolle durchzuführen und dabei ein besonderes Augenmerk auf das Vertrauensarbeitszeitmodell des Bundes zu richten.

Nach ihrem Bericht an den Bundesrat vom 25. November 2011 und dessen Stellungnahme vom 22. Februar 2012 beauftragte die GPK-N den Bundesrat mit Postulat vom 19. Juni 2012¹, die Möglichkeit einer funktions- anstatt einer lohnklassenabhängigen Anwendung des Vertrauensarbeitszeitmodells zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Der Bundesrat erachtete einen Systemwechsel als nicht angebracht und beantragte mit Beschluss vom 22. August 2012 die Ablehnung des Postulats.

Der Nationalrat lehnte diesen Antrag ab und überwies das Postulat.

2 Definition der Vertrauensarbeitszeit

Für die Vertrauensarbeitszeit (VAZ) existiert keine arbeitsrechtliche Definition.

Der Begriff beschreibt eine Form der Arbeitszeitflexibilisierung, bei welcher der Arbeitgeber auf die starre Festlegung einer Kernarbeitszeit und auf die Erfassung des zeitlichen Leistungsumfangs verzichtet. Die Mitarbeitenden entscheiden nach Massgabe der Zielvorgaben eigenverantwortlich, wann und wie lange sie täglich arbeiten.

3 Entwicklung in der Bundesverwaltung

Bis Ende 2008 regelten Richtlinien des Eidgenössischen Personalamts (EPA) vom 16. Dezember 2003 die Vertrauensarbeitszeit. Sie war für Kaderfunktionen gedacht und hatte einen geringen Verbreitungsgrad. Mit fünf zusätzlichen freien Tagen als Kompensation war sie im Vergleich zu den anderen Arbeitszeitmodellen nicht besonders attraktiv.

Auf den 1. Januar 2009 verankerte der Bundesrat ein angepasstes VAZ-Modell in der Bundespersonalverordnung (BPV)². Seither erhalten die Mitarbeitenden als Kompensation für die Überzeit, Mehrarbeit und Gleitzeit einen Zuschlag von fünf Prozent des Jahreslohns. Im Einvernehmen mit den Vorgesetzten ist ausnahmsweise auch eine Abgeltung in Form von zehn Ausgleichstagen oder einer Gutschrift von 100 Stunden auf ein Sabbaticalkonto möglich.

Dieses Arbeitszeitmodell ist für die höheren Kader ab Lohnklasse 30³ obligatorisch, für die mittleren Kader in den Lohnklassen 24 bis 29⁴ fakultativ. Mit der erforderlichen Zustimmung der Vorgesetzten wird sichergestellt, dass die VAZ in diesem Kadersegment mit den betrieblichen Verhältnissen und der Persönlichkeit des oder der Mitarbeitenden vereinbar ist.

Die Unterteilung gründet auf der Struktur der Versicherungspläne in der beruflichen Vorsorge und hat sich in der bisherigen Praxis bewährt.

¹ Postulat 12.3645 / Steuerung der Personalpolitik (2). Prüfung einer Anknüpfung des Vertrauensarbeitszeitmodells an die Funktion

² SR 172.220.111.3, Artikel 64a BPV

³ Führungs-, Fach- und Projektleitungskader mit einem Zielfunktionslohn von 198'866 Franken (Stand 2013)

⁴ Führungs-, Fach- und Projektleitungskader mit Zielfunktionslöhnen zwischen 145'932 bis 185'338 Franken (Stand 2013)

4 Statistische Angaben

Die nachfolgend aufgeführten Durchschnittswerte basieren auf einer Auswertung von Juni 2013.

Anzahl Mitarbeitende mit und ohne VAZ:

	mit VAZ ⁵	ohne VAZ
Durchschnittliche Anzahl MA	2'624	31'458

Anzahl Mitarbeitende mit obligatorischer VAZ (Lohnklassen 30 bis 38):

	BK	EDA	EDI	EJPD	VBS	EFD	WBF	UVEK	Total
Anzahl MA	8	298	66	54	105	95	73	70	769

Anzahl Mitarbeitende mit freiwilliger VAZ (Lohnklassen 24 bis 29):

	BK	EDA	EDI	EJPD	VBS	EFD	WBF	UVEK	Total
Anzahl MA	33	484	193	99	686	206	114	40	1'855

In der Bundesverwaltung arbeiten insgesamt 7.7 Prozent der Mitarbeitenden mit VAZ. Im höheren und höchsten Kadersegment sind dies aufgrund des Obligatoriums 100 Prozent, im mittleren Kaderbereich mit freiwilliger VAZ 21 Prozent der Mitarbeitenden. Der Prozentwert beim mittleren Kader zeigt, dass die VAZ mit Bedacht und zielgerichtet eingesetzt wird. Ab Januar 2014 dürfte sich dieser Wert leicht verändern, weil die Bundesverwaltung ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich nur noch die Jahresarbeitszeit und die VAZ anbietet.

Die Departemente können lediglich noch aus betrieblichen Gründen die gleitende Arbeitszeit mit Bandbreitenmodellen zulassen. Diese Arbeitszeitmenüs dürften vorwiegend im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) in den Betrieben und im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) zur Anwendung kommen.

5 Mögliche Geltungsbereichsdefinitionen für die VAZ

Der Geltungsbereich der VAZ lässt sich aufgrund unterschiedlicher Kriterien definieren. Unter den von der Bundesverwaltung analysierten Modellen befindet sich auch jenes, das auf Wunsch der GPK-N geprüft werden soll.

⁵ Mitarbeitende in den Lohnklassen 24 bis 38.

5.1 Funktionsdefinierter Geltungsbereich

Die GPK-N verlangt mit ihrem Postulat die Prüfung eines funktions- anstatt lohnklassendefinierten Geltungsbereichs des VAZ-Modells. Dieser Ansatz stand auch in der Bundesverwaltung im Zentrum der Diskussionen, wurde aber aus folgenden Überlegungen verworfen.

Vor dem auf den 1. Januar 2002 vollzogenen Wechsel vom Beamtenengesetz zum Bundespersonalgesetz regelte die Verordnung Ämterklassifikation die Bezeichnung der Funktionen und deren klassifikatorischen Rahmen. Damit konnten die Funktionsbilder in den verschiedenen Departementen aufgrund ihrer Bezeichnung einer klar definierten Einreihungsbandbreite zugeordnet werden, was auch eine Aussage über ihre Wertigkeit erlaubte.

Seit der Aufhebung der Verordnung Ämterklassifikation sind die Verwaltungseinheiten bei der Benennung ihrer Funktionen weitgehend frei. Einzig bei den Funktionsbezeichnungen Direktor/in, Stellvertretende/r Direktor/in und Vizedirektor/in bestehen gewisse Auflagen. So darf der Titel Direktor/in nur Amtsdirektoren oder Amtsdirektorinnen verliehen werden, was den Titel Stellvertretende/r Direktor/in konditioniert. Der Titel Vizedirektor/in wiederum wird von den Departementen und nicht von den Verwaltungseinheiten verliehen.

Bei der Bezeichnung der anderen Stellenprofile spielen die hierarchische Einordnung und deren Wertigkeit keine Rolle. So können einerseits inhaltlich identische und hierarchisch gleich eingeordnete Funktionen unterschiedlich bezeichnet sein und andererseits gleich benannte Funktionen völlig unterschiedliche Kompetenz- und Verantwortlichkeitsprofile aufweisen. Dies kann sich in erheblichen Einreihungsunterschieden niederschlagen. Der fehlende Bezug zwischen wertigkeitsprägenden Inhalten und Funktionsbezeichnung lässt sich am besten anhand gängiger Funktionsbezeichnungen illustrieren. So kann die Funktion eines Abteilungschefs oder einer Abteilungschefin je nach Profil beispielsweise in der Lohnklasse 32 oder deutlich tiefer eingestuft sein. Das Gleiche gilt auf tieferer Einreihungsebene auch für die als Sektionschef/in oder Sachbearbeiter/in bezeichneten Funktionsbilder.

Aufgrund der fehlenden klaren Rückschlussmöglichkeiten von der Bezeichnung einer Funktion auf deren Profil oder deren hierarchische Einbettung ist der Ansatz eines funktionsdefinierten Geltungsbereichs für die VAZ nicht zielführend.

5.2 Hierarchiedefinierter Geltungsbereich

Im Vergleich zum beschriebenen Modell eines funktionsdefinierten Geltungsbereichs erlaubt der hierarchiedefinierte VAZ-Geltungsbereich eine klarere Abgrenzung. So könnten beispielsweise alle Funktionen bis zur dritten Hierarchieebene mit der VAZ verbunden werden.

Diese auf den ersten Blick interessante Variante weist jedoch erhebliche Nachteile auf. So führt sie beispielsweise zu einer extrem grossen Einstufungsbandbreite der mit der VAZ verbundenen Stellen. Assistenzfunktionen von Topkadern fielen in ihren Geltungsbereich, anspruchsvolle Führungs- und Fachfunktionen mit teilweise weit reichenden Kompetenzen hingegen nicht. Konkret könnte die auf der zweiten Hierarchieebene angesiedelte Assistentin des Direktors eines grossen Bundesamts mit VAZ arbeiten, Ressortverantwortliche der vierten Hierarchieebene mit sensitiven wissenschaftlichen Aufgabenbereichen jedoch nicht. Dies wäre stossend und benachteiligte grosse Verwaltungseinheiten, die nur mit relativ steilen Organisationsstrukturen und zahlreichen Hierarchieebenen führbar sind.

Eine Untervariante, die die Hierarchieebene durch die Führungsebene ersetzt, würde zwar die Assistenzfunktionen von der VAZ ausklammern, löste aber das Problem der qualifizierten Fachfunktionen nicht. Diese Stelleninhabenden hätten selbst dann keinen Zugang zur VAZ, wenn ihre Funktionen anspruchsvoller als Funktionen der dritten Führungsebene wären und eine grössere Breitenwirkung entfalteteten.

5.3 Geschäftsleitungsdefinierter Geltungsbereich

Das Modell des geschäftsleitungsdefinierten Geltungsbereichs ist mit der hierarchiedefinierten Variante verwandt, jedoch enger gefasst.

Die Hauptprobleme dieses Ansatzes liegen in der fehlenden eindeutigen Definition des Begriffs Geschäftsleitung und der sehr bescheidenen personellen Breitenwirkung. Bei rund 80 Bundesämtern und einer angenommenen durchschnittlichen Geschäftsleitungsmitgliedszahl von 5 ergäbe das 400 Mitarbeitende mit VAZ.

Zudem setzen sich die Führungsgremien der verschiedenen Verwaltungseinheiten nach völlig unterschiedlichen Gesichtspunkten zusammen und reichen von personell eng gefassten Führungszirkeln mit umfassenden Mitentscheidkompetenzen aller Mitglieder bis zu sogenannten erweiterten Geschäftsleitungen mit Bereichsverantwortlichen ohne Mitentscheid- und begrenzten Mitsprachekompetenzen.

Die teilweise grossen klassifikatorischen Wertigkeitsunterschiede zwischen den Bundesämtern finden ihren Niederschlag auch in den Geschäftsleitungen. Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Geschäftsleitungsmitglieder sind zu unterschiedlich, als dass sich die Zugehörigkeit zu diesem Gremium für die Geltungsbereichsdefinition der VAZ eignete.

6 Exkurs

Das SECO erarbeitete im 2012 einen Revisionsvorschlag zu Artikel 73a der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz, der für Arbeitnehmende mit weit reichenden inhaltlichen und arbeitsorganisatorischen Freiräumen sowie Entscheidkompetenzen die Möglichkeit des Verzichts auf die Arbeitszeiterfassung vorsah.

Nicht zuletzt weil sich eine an diesen Kriterien orientierende Geltungsbereichsdefinition als schwierig erwies, wählte das SECO in Anlehnung an die Bundesverwaltungslösung die Lohnhöhe als Abgrenzungskriterium.

Die Anhörung der wichtigsten Akteure der Wirtschaft und der Gewerkschaften zeigte, dass die Positionen sehr weit auseinander liegen. In diesem Lichte verzichtete das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) darauf, die Vorlage dem Bundesrat zu unterbreiten.

Die Lösung mit einer Lohngrenze als Abgrenzungskriterium wird voraussichtlich nicht fallen gelassen, sondern mit weiteren Kriterien wie Autonomie der Zeitgestaltung und Art der Tätigkeit ergänzt. Die Ausgangslage im Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes lässt sich im Übrigen nicht vollkommen auf die Situation in der Bundesverwaltung übertragen.

7 Fazit

Eine Definition des VAZ-Geltungsbereichs über die Funktionsbezeichnung ist für die Bundesverwaltung nicht geeignet, da die Verbindung zwischen Bezeichnung und Inhalt der verschiedenen Funktionen beziehungsweise deren hierarchischer Eingliederung fehlt.

Auch die möglichen Varianten einer Geltungsbereichsdefinition über die Hierarchie oder die Zugehörigkeit zur Geschäftsleitung haben grosse Nachteile.

Aus diesem Grund hat die Bundesverwaltung den lohnklassendefinierten Geltungsbereich gewählt. Bei diesem Modell entscheidet die Höhe des Ziellohns über den Mitarbeitendenkreis mit VAZ.

Diese Grenzziehung erlaubt die Ausscheidung einer Gruppe von Funktionsbildern, die sich überwiegend durch grossen Gestaltungsfreiraum bei Inhalt und Organisation der Arbeit sowie bedeutende Entscheidungskompetenzen auszeichnet.

Nur bei diesem Modell bilden die erfassten Funktionsbilder eine relativ homogene Gruppe vergleichbar anspruchsvoller Fach-, Führungs- und Projektleitungsstellen. Dieses Modell bietet auch Gewähr für eine über die gesamte Bundesverwaltung eindeutig definierte und damit rechtsgleiche Umsetzung.