



Stellenentwicklung und Vergütungen

Querschnittsprüfung bei dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

In der Vergangenheit wurden zahlreiche Aufgaben des Bundes aus der zentralen Verwaltung in sogenannte dezentrale Einheiten ausgelagert. Mit dem Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht wurden im Jahr 2009 erstmals auch Leitsätze zum Personalmanagement der dezentralen Einheiten definiert. Über die Entwicklungen im Personalbereich bei einigen dezentralen Einheiten des Bundes geben das Kaderlohnreporting und das Reporting Personalmanagement Auskunft.

Um einen Überblick über die Entwicklung von Stellen, Personalaufwänden und Personalbezügen zu erhalten, führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Jahr 2011 eine Querschnittsprüfung bei neun Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung und einer mit Bundesaufgaben beauftragten privaten Organisation durch. Um der Vielfalt der ausgelagerten Aufgaben gerecht zu werden, wurde bei der Auswahl der Einheiten darauf geachtet, dass diese sich bezüglich Grösse, Rechtsform, Aufgaben und Organisation unterscheiden.

Von den ausgewählten Einheiten (Eidg. Finanzmarktaufsicht [FINMA], Pro Helvetia [PH], Eidg. Institut für Geistiges Eigentum [IGE], École Polytechnique Fédéral de Lausanne [EPFL], OSEC, Schweiz Tourismus [ST], ETH-Rat, Schweizerische Exportrisikoversicherung [SERV], PUBLICA und Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat [ENSI]) wurden deren zwei im untersuchten Zeitraum von 2006 – 2010 verselbständigt. Bei zwei weiteren Organisationen erfolgte in diesem Zeitraum eine wesentliche Anpassung der rechtlichen Grundlagen oder des Auftrages und somit auch der Aufgaben.

Die Prüfungshandlungen der EFK fokussierten sich auf folgende Punkte:

- Eine Untersuchung der Stellen- und Personalaufwandsentwicklung zwischen 2006 und 2010.
- Einen Quervergleich der Vergütung ausgewählter Funktionen zwischen den geprüften dezentralen Einheiten und mit Referenzwerten aus der zentralen Bundesverwaltung im Jahr 2010.
- Eine Beurteilung des Personalreportings.

Bei der Entwicklung der Stellenbestände kann bei den untersuchten dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung zwischen 2006 und 2010 ein höheres Wachstum als bei der zentralen Bundesverwaltung festgestellt werden. Organisationen mit veränderter gesetzlicher Grundlage oder verändertem Auftrag sind zudem stärker angewachsen als die übrigen Organisationen. Das Wachstum der Personalaufwände, welche für die Prüfung als Summe von Personalbezügen und Arbeitgeberbeiträgen definiert wurden, überstieg in der Regel das Stellenwachstum. Es entstanden höhere durchschnittliche Personalaufwände. Dies trifft jedoch auch für die zentrale Bundesverwaltung zu.

Die Kompetenz zur Schaffung von Stellen wie auch zur Festlegung der Lohnbänder und allfälliger Mittel zur Auszahlung von Leistungslöhnen liegt bei den dezentralen Einheiten bei deren Aufsichts- oder Verwaltungsrat. Die Anpassung der Lohnsysteme bedarf in den meisten Fällen zusätzlich der Zustimmung des Bundesrates. Diese Kompetenzregelung ist aus Sicht der EFK zweckmässig.

Von den zehn geprüften Organisationen verfügen neun über ein definiertes Lohnsystem. Die Lohnsysteme der geprüften Organisationen unterscheiden sich stark. In der Regel legen die Organisationen der Bemessung des Grundlohns eine Bewertung der Funktion zugrunde. Bei weniger formalisierten Lohnsystemen spielt das interne Lohngefüge bei der Findung des Grundlohnes eine stärkere Rolle. In 4 der 10 Organisationen ist der variable Lohnanteil betragsmässig gering, wobei drei Organisationen bewusst unterhalb der in ihren Organisationen vorgesehenen Möglichkeiten bleiben. Vier Organisationen haben die Honorierung der individuellen Leistung in ihrem Lohnsystem stärker gewichtet. Alle geprüften Organisationen sehen eine jährliche Zielvereinbarung und Leistungsbeurteilung vor, welche als Grundlage für die Bemessung der Leistungskomponente dient.

Die vorgefundenen Lohnsysteme sind grundsätzlich zweckdienlich. Die Verantwortlichen sind sich allfälliger Schwächen bewusst und mögliche Verbesserungen wurden mit den Organisationen angesprochen. Generell stellt die EFK fest, dass der Pflege der Lohn- und Beurteilungssysteme eine umso höhere Bedeutung zukommt, je höher die potenziellen variablen, leistungsabhängigen Lohnbestandteile sind.

Anhand von acht für die Prüfung definierten Referenzfunktionen wurde für das Jahr 2010 ein Salarvergleich zwischen den dezentralen Einheiten, aber auch mit der zentralen Bundesverwaltung vorgenommen. Die Mediane der Bezüge in den dezentralen Einheiten liegen in der Regel in der für die zentrale Bundesverwaltung vorgesehenen Bandbreite. Bei Minima und Maxima können jedoch erhebliche Abweichungen festgestellt werden. Die Mediane der Entschädigungen für Abteilungschefinnen/Abteilungschefs und in geringerem Ausmass auch für AssistentInnen liegen bei den dezentralen Einheiten über den Entschädigungen für diese Funktionen in der Bundesverwaltung. Bei den Finanzchefinnen/Finanzchefs liegen die Entschädigungen zum Teil oberhalb der Bandbreite der Entschädigungen für diese Funktionen in der Bundesverwaltung. Zudem ist die Bandbreite (Streuung) der Entschädigung dieser drei Funktionen innerhalb der geprüften dezentralen Einheiten sehr gross. Diese Abweichungen entstehen dadurch, dass die Einreihung der Funktionen in die vorgegebenen Lohnsysteme in der Verantwortung der geprüften Einheiten liegt. Die EFK beurteilt diese Abweichung kritisch, da sich damit das Lohngefüge der dezentralen Verwaltungseinheiten auseinander bewegt. Die EFK erachtet es als wichtig, dass das Eidgenössische Personalamt (EPA) im Rahmen des Reportings der dezentralen Einheiten des Bundes auch Informationen zur Entwicklung dieses Lohngefüges erhebt. Der Bund als Eigner kann, falls er es als angezeigt erachtet, im Rahmen von personalpolitischen Vorgaben korrigierend eingreifen, oder aber die Situation bewusst akzeptieren.

Die dezentralen Einheiten sind aufgrund ihres jeweiligen rechtlichen Statuts unterschiedlich in die Reportings gegenüber Bundesrat und Parlament eingebunden. Von den geprüften Einheiten sind zwei (OSEC, PH) nicht der Kaderlohnverordnung unterstellt und sind somit nicht im Kaderlohnreporting enthalten. Die Vereinbarung zwischen Bundesrat und den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen zum Reporting Personalmanagement der verselbständigten Einheiten umfasst 6 der geprüften Organisationen. SERV, OSEC, ST und PH erstellen keine entsprechenden Reports.

Das Erstellen dieser Berichte basiert nicht auf einem einheitlichen Personalinformationssystem wie beispielsweise BV PLUS. Der präzisen Definition der aufzuarbeitenden und abzuliefernden Daten kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Das EPA hat hier mit der Erhebung zum Bericht 2010 eine gute Basis gelegt, die es nun in den folgenden Reports zu prüfen und allenfalls weiter auszubauen gilt.

Für die interne Berichterstattung im HR-Bereich existieren wie in der zentralen Bundesverwaltung keine übergeordneten Vorgaben. Grundsätzlich haben sich die Organisationen im Bereich HR die für ihre Steuerung zweckmässigen Berichte und Kommunikationswege aufgebaut. Mögliche Verbesserungen wurden im Rahmen der Prüfung mit der EFK besprochen.

Im Dezember 2011 fand eine Schlussbesprechung mit allen geprüften Einheiten und dem EPA statt. Die Empfehlungen der EFK waren ausschliesslich an das EPA gerichtet. In seiner Stellungnahme sicherte das EPA die Umsetzung der beiden Empfehlungen im Bereich der Berichterstattung zu. Das von der EFK angeregte Darstellen von Lohnentwicklungen verschiedener Referenzfunktionen erachtet das EPA hingegen wegen der unterschiedlichen Funktionsprofile als nicht umsetzbar. Von zwei geprüften Organisationen trafen bei der EFK Stellungnahmen ein, welche ebenfalls auf die mangelnde Vergleichbarkeit von einzelnen ausgewählten Referenzfunktionen mit Führungsaufgaben hinwiesen.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat im Februar 2012 vom Bericht Kenntnis genommen.